

התכנון ההנדסי ברשות

תוכן עניינים

חלק א': מבוא ורקע

מבוא.....3
רקע נורמטיבי

מערכת התכנון בישראל.....4
מוסדות התכנון.....4
מדרג התכניות הסטטוטוריות.....4
הליך סטטוטורי לתכנון ואישור תכניות בניין עיר (תב"ע).....6
מידע על הרשות ומצבה התכנוני.....12
הסמכת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.....16

חלק ב': מדיניות התכנון ברשות

מסמכים סטטוטוריים.....18
מסמכים לא סטטוטוריים.....18

חלק ג': מידע תכנוני

סטטוס תכניות נקודתיות.....28
מצב קידומן של תכניות נקודתיות בוועדה המקומית בשנים 2014-2024.....29
שלמות נתוני הוועדה המקומית בעניין מועדי הטיפול בתכניות הנקודתיות.....31
משך הזמן הנדרש לאישור תכניות נקודתיות.....32
חוות דעת מוקדמת ובדיקת תנאי סף.....37
תכניות נקודתיות המציעות סטייה מהתכנית הכוללת להתחדשות עירונית.....38
קידום תכנון נקודתי בסטייה ממדיניות תכנונית מאושרת.....39

חלק ד': תכנון ארוך טווח

ניהול הטיפול בתכנון ארוך טווח במוסד התכנון המקומי.....44
ייזום תכניות על ידי הרשות.....45
אספקטים תכנוניים ארוכי טווח.....46
דיונים עקרוניים במליאת הוועדה המקומית בנושא תכנון ארוך טווח והתכנון הנקודתי.....48

חלק ה': תשתיות

קיומן של תשתיות מתאימות ברחבי העיר לצמיחה הדמוגרפית הצפויה.....49
עיכובים בקידום פתרון קצה לביוב.....49
מכון טיהור שפכים (מט"ש).....50
הרחבת תחנת שאיבה לביוב ראשית צפונית והנחת קו סניקה נוסף למט"ש.....51
סעדים ותרופות.....52

חלק ו': חסמים בקידום התכנון המפורט

חסמים בקידום התכנון המפורט בשל בנייה ללא היתר.....53

חלק ז': סיכום.....54

נספח א': סיווג הוועדה המקומית ומרחב סמכויותיה.....59

חלק א': מבוא ורקע

מבוא

כדי לאפשר את תפקודה התקין של העיר ואת איכות החיים בה ברמה נאותה ושמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת, נחוץ, בין היתר, תכנון עירוני של הסדרת ייעודי הקרקע והשימוש במרחב הפיזי לצורך הקמת תשתיות, פיתוח אזורי מסחר ותעסוקה, פיתוח אזורי מגורים ושימור שטחים פתוחים. מהות התכנון הינו ארגון המרחב העירוני הפיזי באמצעות כלים הכוללים תוכניות המגדירות את המשאבים ואת חלוקתם במרחב. לתכנון השפעה משמעותית על רמת החיים ועל איכותם, על האדם, על החי ועל הצומח ועל עיצוב הסביבה העירונית, בניינה ורחובותיה, גם מעבר לגבולותיה המוגדרים של התוכנית עצמה¹.

ההיגיון התכנוני המסדיר את מערכת התכנון, מבוסס על ההנחה שתכנון צריך להתבצע בראייה רחבה של כלל הצרכים והאינטרסים ועל פי עקרונות עקביים ושקופים². 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 וכלכליות³.

דוח ביקורת זה שנערך לסירוגין במהלך שנת 2024, נועד לבחון את תהליכי התכנון והביצוע ברשות המקומית, תוך בחינת המבנה הנורמטיבי, המדיניות התכנונית, תהליכי קבלת החלטות והחסמים המעכבים תכנון ופיתוח. הביקורת מבוססת על ניתוח מסמכים, בחינת נתונים סטטוטוריים, השוואת מדדים תפעוליים ובחינת עמידת הרשות בדרישות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (להלן – החוק) ודרישות התכנון התקפות.

הדוח דן תחילה במערכת התכנון בישראל, תוך סקירת מוסדות התכנון הפועלים, מדרג התכנונית הסטטוטוריות, וההליך הסטטוטורי לתכנון ואישור תכנית בניין עיר (תב"ע).

בביקורת זו נסקר מצבה התכנוני של הרשות, מעמדה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (להלן – הוועדה המקומית) ומדיניות התכנון ברשות. נבחן חישוב משך הזמן הנדרש להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות, וכן שלמות נתוני הוועדה המקומית בנוגע למועדי הטיפול בתוכניות אלו. נוסף על כך, נבדקה הסוגיה של תוכניות נקודתיות המציעות סטייה מהתוכנית הכוללת להתחדשות עירונית וכן סטיות מתוכנית כוללת וקידום תכנון נקודתי אשר אינו תואם מדיניות תכנונית מאושרת.

הדוח גם עוסק בחסמים בקידום התכנון המפורט, הנובעים בין היתר מבנייה ללא היתר ומהעיכובים בפתרונות תשתיתיים קריטיים כגון פתרון קצה לבויב. בנוסף, נבדקה מידת ההיערכות של הרשות לקיומן של תשתיות מתאימות ברחבי העיר לשם תמיכה בצמיחה הדמוגרפית הצפויה.

הדוח מצביע על האתגרים המרכזיים בתכנון ההנדסי ברשות ומעלה המלצות לשיפור תהליכי התכנון והביצוע.

1 שרית דנה ושלמה זינגר, דיני התכנון והבניה (2015), כרך א.
2 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 (2016), "וועדה מקומית לתכנון ובנייה ירושלים", עמ' 1149 - 1209.
3 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2021 (2021), "ייעול הליכי תכנון מתארי מקומי ומפורטי", עמ' 900 - 986.

רקע נורמטיבי

מערכת התכנון בישראל

מערכת התכנון בישראל הינה מערכת היררכית ופעילות מוסדותיה על מרכיביהם מוסדרת בחוק המסדיר את מערכת התכנון והבנייה בישראל, ובכלל זה את מדרג התוכניות ואת פעילותם של מוסדות התכנון והרישוי, מהרמה הארצית עד הרמה המקומית, וכן קובע כללים בעניין סוגי תוכניות המתאר שניתן לקדם במרחב התכנון. כמו כן, החוק קובע את סוגי העבודות הטעונות היתר בנייה מהגורמים המוסמכים.

מוסדות התכנון

החוק קובע את המסגרת ההיררכית של מוסדות התכנון שבהם מתקבלות ההחלטות בנושאי תכנון ובנייה. 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 ולבנייה, 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 ייעודיים⁴.

ברמה המחוזית פועלות ועדות לתכנון ולבנייה בהתאם לחלוקה מינהלית של מרחב המדינה למחוזות. לוועדות המחוזיות נקבעו בחוק תפקידים מגוונים בנושאי התכנון והבנייה: בסמכותן ליזום תוכניות מתאר מחוזיות, לדון ולהכריע בתוכניות מתאר מקומיות ומפורטות 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 וועדת משנה להתחדשות עירונית, וכן מאפשר לכל ועדה מחוזית למנות ועדות משנה נוספות שאינן מוזכרות בו במפורש ולהאציל להן מסמכויותיה⁵.

ברמה המקומית פועלת ועדה מקומית. בתחום התכנון ועדה זו מוסמכת ליזום תוכניות ולדון ולהכריע בחלק מתוכניות המתאר המקומיות והמפורטות במרחב התכנון המקומי שלה בהתאם למדרג הסמכויות הקבועות בחוק, עריכת תוכניות שבסמכות ועדה מחוזית, מתן המלצות לוועדה המחוזית בעניין הפקדת תוכניות שבסמכותה ואישור בקשות להיתרי בנייה בתחומה. כאשר מרחב התכנון של ועדה מקומית כולל רשות מקומית אחת בלבד, כבמקרה העיר נהריה, (לפי סעיף 18 לחוק), מועצת הרשות היא הוועדה המקומית וראש הרשות או אחד מסגניו הוא יו"ר הוועדה.

מדרג התוכניות הסטטוטוריות

מדרג התוכניות הסטטוטוריות והיחס בין התוכניות בדרגים השונים הינו כדלהלן:

תכנית מתאר ארצית – חלה על כל תחום מדינת ישראל או על חלק ממנה ויכולה לקבוע מדיניות תכנון ארצית או לעסוק בנושא ספציפי. מרבית תוכניות המתאר הארציות הן תוכניות שלא ניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. יחד עם זאת, ישנן תוכניות מתאר ארציות מפורטות שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה⁶ (סעיף 49 לחוק).

4 ועדה לאומית לשמירה על הסביבה החופית (ולח"ף), ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדזור (ותמ"ל), ועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) וועדה לתשתיות לאומיות (ות"ל).

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

6 כדוגמת תוכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38).

תכנית מתאר מחוזית - חלה על אחד ממחוזות המדינה, והיא באה לקבוע ולהסדיר את עקרונות התכנון במחוז בכפוף לתוכניות המתאר הארציות (סעיף 55 לחוק).

תכנית מתאר מקומית - חלה 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. מטרותיה הן, בין היתר, פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי והבטחת תנאי מחיה נאותים באמצעות קביעת אזורי מגורים, מסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים, שטחי חקלאות, דרכים ועוד (סעיף 61 לחוק).

תכנית מתאר מפורטת - תוכנית שמכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה בהיותה כוללת הוראות בדבר ייעודי הקרקע, שטחי הבנייה המותרים, החלוקה למגרשים, קווי הבניין וגובה המבנים או מספר הקומות. בעבר הייתה בחוק הבחנה ברורה בין תוכנית מתאר לתוכנית מפורטת, אך כיום הבחנה זו מטושטשת משום שכל תוכנית מתאר יכולה לכלול הוראות מפורטות. כמו כן מותר לקבוע בתוכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכל להיות נושא לתוכנית מתאר מקומית (סעיף 69-1451-ז) לחוק).

תוכנית מתאר כוללנית - תוכנית 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 פינוי-בינוי מוכרז. מטרתה, ליצור מסגרת תכנון מתארי כוללת ומחייבת למתחם הרלוונטי. ככלל, תוכנית מתאר כוללנית אינה קובעת הוראות פרטניות שיאפשרו להוציא מכוחה היתרי בנייה, וכדי לממשה יהיה צורך ליזום ולאשר תוכניות מתאר מקומיות שבהן הוראות מפורטות או תוכניות מפורטות (סעיף 62א(ג) לחוק).

להלן תרשים המציג את היחס בין התוכניות השונות לבין הגורמים המוסמכים לאשרן.

לוח 1: סוגי תוכניות וגורמים מאשרים

סוג תוכנית				גורם מאשר
תוכנית מתאר ארצית, תוכנית מפורטת ארצית ¹ תת"ל ²				ממשלה
תוכנית מתאר מחוזית				מועצה ארצית
כל תוכנית שאינה בסמכות מקומית	סוגי תוכניות בסמכות מקבילה ³	מתארת / מפורטת סותרת / תוכנית כוללנית	תוכנית כוללנית	ועדה מחוזית
תוכנית מצומצמת	סוגי תוכניות בסמכות מקבילה ³	מתארת / מפורטת תואמת / תוכנית כוללנית (ועדה עצמאית עם תוכנית כוללנית)	תוכנית לפי סעיפים 62א(א), 62א(ב), 62א(ג) (לפי סוג הוועדה)	ועדה מקומית

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

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

תוכניות מתאר מקומיות, לרבות כוללניות, נגזרות מתוכניות המתאר המחוזיות ומתוכניות המתאר הארציות, והן אינן יכולות לסתור אותן. במקרים שבהם תוכנית מתאר מקומית מציעה שינוי שאינו עולה

בקנה אחד עם הוראות תוכנית מתאר מחוזית או ארצית, לא ניתן לאשרה מבלי לערוך קודם לכן שינויים בתוכנית המתאר המחוזית או הארצית. עוד על פי החוק, מוסד תכנון שבסמכותו לאשר תוכנית מוסמך גם לשנותה, לבטלה או להתלותה. 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 ויאושרו במוסדות התכנון הרלוונטיים.

הליך סטטוטורי לתכנון ואישור תכנית בניין עיר (תב"ע)

הליך תכנון סטטוטורי הוא התהליך שבמסגרתו נקבעים כללי התכנון והבנייה באזור מסוים, בדרך כלל ברמת העיר או המדינה. תהליך זה מטרתו לקבוע את ההנחיות, החוקים, התקנים והתכניות הרלוונטיים שיקבעו את הפרמטרים לפיתוח, בנייה ושימור של כלל התחום המתוכנן.

המנח תב"ע שגור בקרב הציבור, אך הוא לכשעצמו אינו מופיע בחוק בשם זה. בחוק, מופיעים המונחים "תכנית מפורטת" (נקודתית) ותכנית מתאר – שתיהן יכולות להיחשב בתור תכנית בניין עיר, בתלות בהקשר. המונח תב"ע הינו מסמך חוקי הנערך על ידי גוף ממשלתי או עירוני, המגדיר לשטח מסוים את ייעודי הקרקע ואופי הבנייה.

החוק, מסדיר את תהליך אישור התוכניות ההנדסיות בישראל ומעניק לרשות סמכויות ואחריות בתחום זה. תיקון 101 לחוק הציב כיעד עיקרי את קיצור משך הזמן הנדרש לאישור תוכניות על פי החוק, ובמסגרתו נקבעו מועדים וטווחי זמן מרביים לשלבים השונים לפעולות הוועדה המקומית מול מקבלי השירות (מגישי התכניות) בתהליך ההכרעה בעניין תוכניות - ממועד קליטתן ועמידתן בתנאי הסף ועד לפרסומן למתן תוקף. העמידה במועדים הקבועים בחוק חיונית גם לשם שמירה על אמון הציבור במוסדות התכנון.

אופן קידום התכנית לאורך ההליך הסטטוטורי

ההליך הסטטוטורי לתכנון ואישור תכנית בניין עיר (תב"ע) כולל מספר שלבים עיקריים:

1. יוזמה והכנה

- א. יוזמת התכנית: היזם (שיכל להיות רשות מקומית, גוף ציבורי או יזם פרטי) מגבש רעיון לתכנון ומזמין תכנית ראשונית שתוכן על ידי אדריכל או מתכנן ערים.
- ב. בדיקות מקדמיות: ביצוע בדיקות ראשוניות לצורך בחינת היתכנות התכנית, כולל בדיקות תשתית, תנועה, השפעות סביבתיות ועוד.
- ג. תיאום עם גורמים רלוונטיים: תיאום עם רשויות וגורמים כמו רשות מקרקעי ישראל, חברת חשמל, משרד הבריאות, משרד התחבורה ועוד.

2. ישיבת תיאום ציפיות (Pre – ruling)

פגישה מקדימה בין היזם לבין גורמי המקצוע בוועדה המקומית לצורך הצגת התכנית וקבלת חוות דעת מוקדמת. מטרתה להקטין אי-ודאות ולייעל את תהליך התכנון. הפגישה מאפשרת קבלת הנחיות מקדימות, קביעת תכולת התכנית והתאמת מסלול קידום. בנוסף, היא מסייעת בהיערכות מוסד התכנון ומונעת הגשת תכניות שאינן ישימות.

3. הודעה על הכנת תכנית

הליך שמטרתו ליידע את הציבור על תכניות בהכנה ולמנוע הוצאת היתרי בנייה העלולים לסכל את יישום התכנית. ניתן לפרסם את ההודעה בהתאם לסעיפים 77 ו-78 לחוק, הן ביוזמת מגישי התכנית והן על ידי מוסד התכנון.

4. קליטת תכנית

השלב שבו התכנית מוגשת ונקלטת בוועדה המקומית, באופן מקוון דרך מערכת מבא"ת⁷ או באמצעות מסירה פיזית. תהליך הקליטה כולל:

- בדיקת חתימות והצהרות נדרשות.
- בדיקת התאמת גרסאות המסמכים.
- החתמת התכנית על ידי הוועדה כעדות לקבלתה.
- תיעוד תאריך הקליטה במערכות המחשוב והעברה לבדיקת תנאי סף.

5. בדיקת תנאי סף (סעיף 1א83 לחוק)

שר האוצר קובע את התנאים לקביעת תכנית כמוגשת בהתאם לנוהל בדיקת תנאי סף שפורסם ב-2014. מטרת הבדיקה היא לוודא שהתכנית נערכה כנדרש וכוללת את כל המסמכים הדרושים, כגון תשריט, הוראות, חתימות, והוכחת בעלות. על מוסד התכנון לספק תשובה למגיש בתוך 21 ימים ולדרוש תיקונים במידת הצורך, כאשר יש למגיש 4 חודשים להשלמתם. **הכרעת סמכות** קובעת אם התכנית תטופל בוועדה המקומית או המחוזית. הבדיקה מתבצעת לפני אישור תנאי הסף בהתאם לסעיף 62א' לחוק, והיא נחתמת על ידי מהנדס ויועץ משפטי של הוועדה המקומית.

מרכיבי בדיקת תנאי הסף כוללים:

- א. סיווג התכנית – קטנה/גדולה או משמעותית/לא משמעותית.
- ב. הוכחת בעלות – נדרשים מסמכים בהתאם לסוג הקרקע.
- ג. תשריט והוראות התכנית – בדיקת התאמה לתכניות קיימות.
- ד. נספחים – וידוא קיומם ועמידתם בדרישות החוק.
- ה. הצהרות וחתימות – הגשת הצהרות עורך התכנית והמודד.
- ו. טופס בדיקה עצמית – להגברת הוודאות לגבי עמידה בתנאים.

בסיום הבדיקה, במידה והתכנית עומדת בתנאים, ייקבע תאריך לדיון בתוך 60 יום; במידה והתכנית אינה עומדת בתנאים, התכנית תוחזר לתיקון.

6. הגשת התכנית וחשיפתה

לאחר שהתכנית עומדת בתנאי הסף, היא נחשבת כהוגשה, ומתחיל מניין הימים להחלטה הסופית (12 חודשים בוועדה מקומית, 18 חודשים בוועדה מחוזית). יש לעדכן את המערכות המקוונות, ובמקרה של ועדה מקומית, גם את מערכת מבא"ת.

העדכון מפעיל מספר פעולות אוטומטיות:

- משלוח הודעות למתכנן הוועדה המחוזית ולנציג השרים.
- יצירת כתובת דוא"ל עם מידע על התכנית ומסמכיה, המאפשרת נגישות מהירה לציבור.
- פרסום התכנית באתר תכנון זמין בהתאם לנוהל משרד הפנים, כדי לעמוד בדרישות החוק.

⁷ מבא"ת – מערכת להגשת תכניות מבנה אחיד במינהל התכנון.

7. בדיקה תכנונית וחוות דעת

השלב העיקרי לאחר הגשת התכנית הוא בדיקה מקיפה שמטרתה לוודא שהתכנית ערוכה בהתאם לחוק ולתכניות העל. מהנדס הוועדה מכין חוות דעת מקצועית הכוללת ניתוח עיקרי התכנית, התאמתה לתכניות קיימות, מענה לצרכי ציבור והמלצות לשינויים אם נדרשים. בוועדה מקומית, החלטה על הפקדת התכנית מחייבת חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה, הכוללת:

- מטרת התכנית ושינויים ביחס למצב הקיים.
- התאמה לתכניות עליונות.
- מענה לשטחים לצורכי ציבור ותשתיות.
- המלצת המהנדס והצעות לשיפורים.

8. שיבוץ בסדר היום של הוועדה המקומית והפצתו

לאחר עמידת התכנית בתנאי הסף, יש לשבצה לדיון תוך 60 יום, עם אפשרות לדחייה של 30 יום נוספים באישור יו"ר הוועדה. יש להשלים את הבדיקה התכנונית עד מועד הדיון.

9. דיון בהפקדה

הדיון הוא שלב מרכזי בתהליך אישור התכנית, ובו נבחנת האפשרות להפקדתה להתנגדויות. הוועדה מחליטה אם להפקידה, להפקידה בתנאים, או לדחות את התכנית⁸.

תיקון התכנית

מגיש התכנית מחויב לבצע את התיקונים שנדרשו תוך 3 חודשים (בסמכות מקומית) או 6 חודשים (בסמכות מחוזית). אם לא יוגש התיקון בזמן, הוועדה רשאית לתקן את התכנית בעצמה או לדחותה. תיקונים ייבדקו על ידי בודק התכניות באמצעות מערכת מבא"ת.

10. פרסום והפקדה

התכנית מופקדת להתנגדויות הציבור למשך 60 יום, עם אפשרות להארכה של 30 ימים נוספים. במקביל, נבדקת דרישה לאישור השר בהתאם לסעיף 109 לחוק. הבדיקה נערכת במקביל לתקופת ההפקדה, ותושלם תוך 60 יום.

11. שמיעת התנגדויות

- בדיקה והמלצות: לאחר תקופת ההפקדה, נבחנות ההתנגדויות שהוגשו על ידי מוביל/בודק התכנית.
- חוקר: במקרים מורכבים, יכול מוסד התכנון למנות חוקר לבדוק את ההתנגדויות ולהציג המלצות.
- החלטת הוועדה: הוועדה שומעת את המתנגדים או את מסקנות החוקר ומחליטה האם לאשר את התכנית כמות שהיא, עם שינויים או לדחותה.

12. פרסום החלטות ותיקון תכנית

- שינויים בתכנית: אם הוועדה אישרה חלק מההתנגדויות, יש לבצע שינויים בתכנית.
- בדיקת השינויים: מוביל/בודק התכנית מוודא שהשינויים בוצעו כנדרש.
- פרסום נוסף: אם השינויים עלולים לפגוע בצדדים מסוימים, יכולה הוועדה להחליט על פרסום נוסף של התכנית כדי לאפשר להם להגיש התנגדויות נוספות.

⁸ במקרים מסוימים, יידרש אישור מוסדות תכנון ארציים כגון ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע), הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולקחש"פ), והוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחוי"ף), בהתאם להוראות תכניות מתאר ארציות.

13. פרסום התכנית

פרסום רשמי: לאחר אישור סופי, התכנית מתפרסמת באתר מינהל התכנון ומערכת מבא"ת.

14. תוקף לתכנית

כניסה לתוקף: התכנית נכנסת לתוקף 15 יום לאחר הפרסום הרשמי.

15. יישום התכנית

הוצאה לפועל: לאחר אישור התכנית, ניתן להוציא היתרי בנייה ולבצע את הפרויקטים המתוכננים בהתאם להוראות התב"ע.

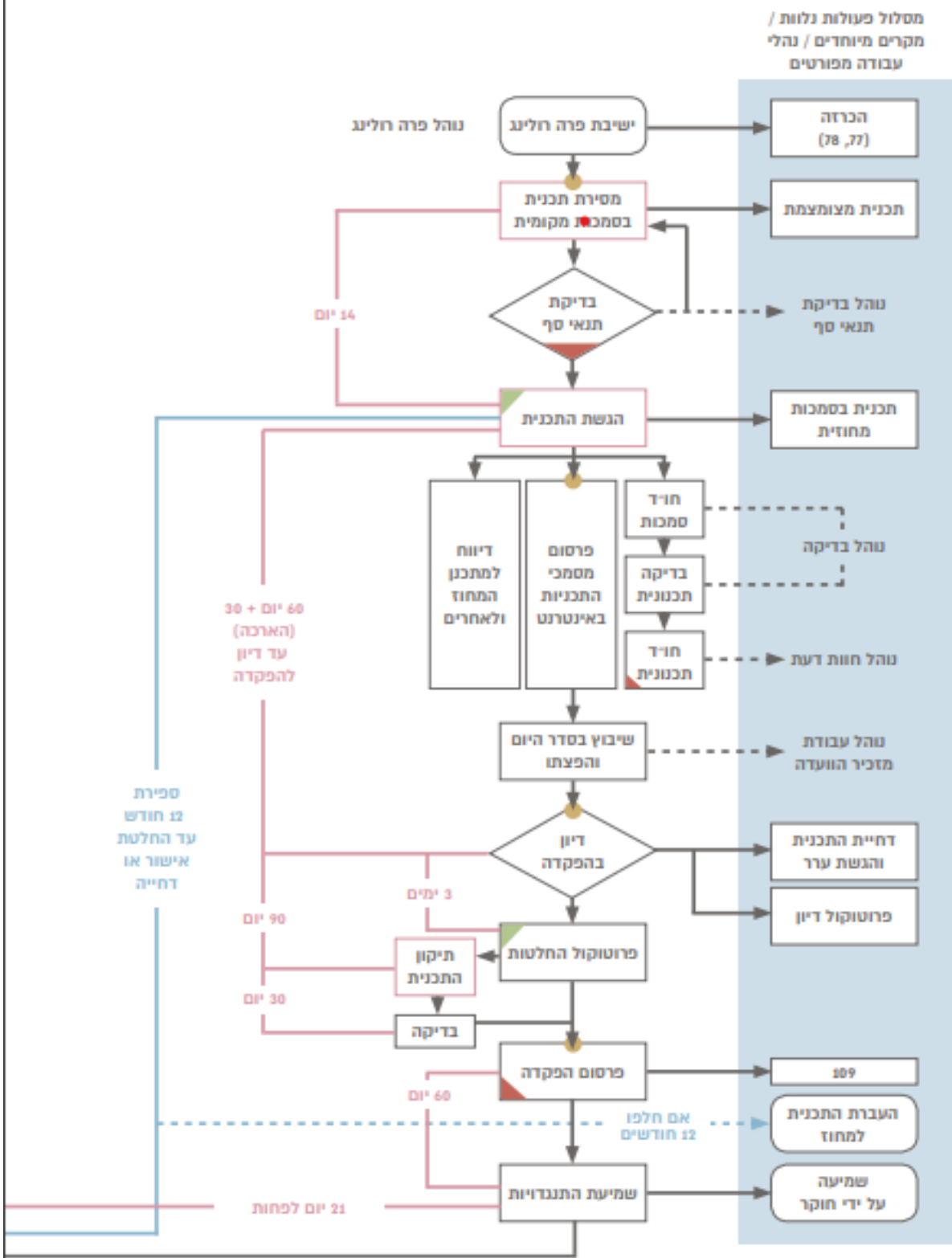
16. אי עמידה בזמנים

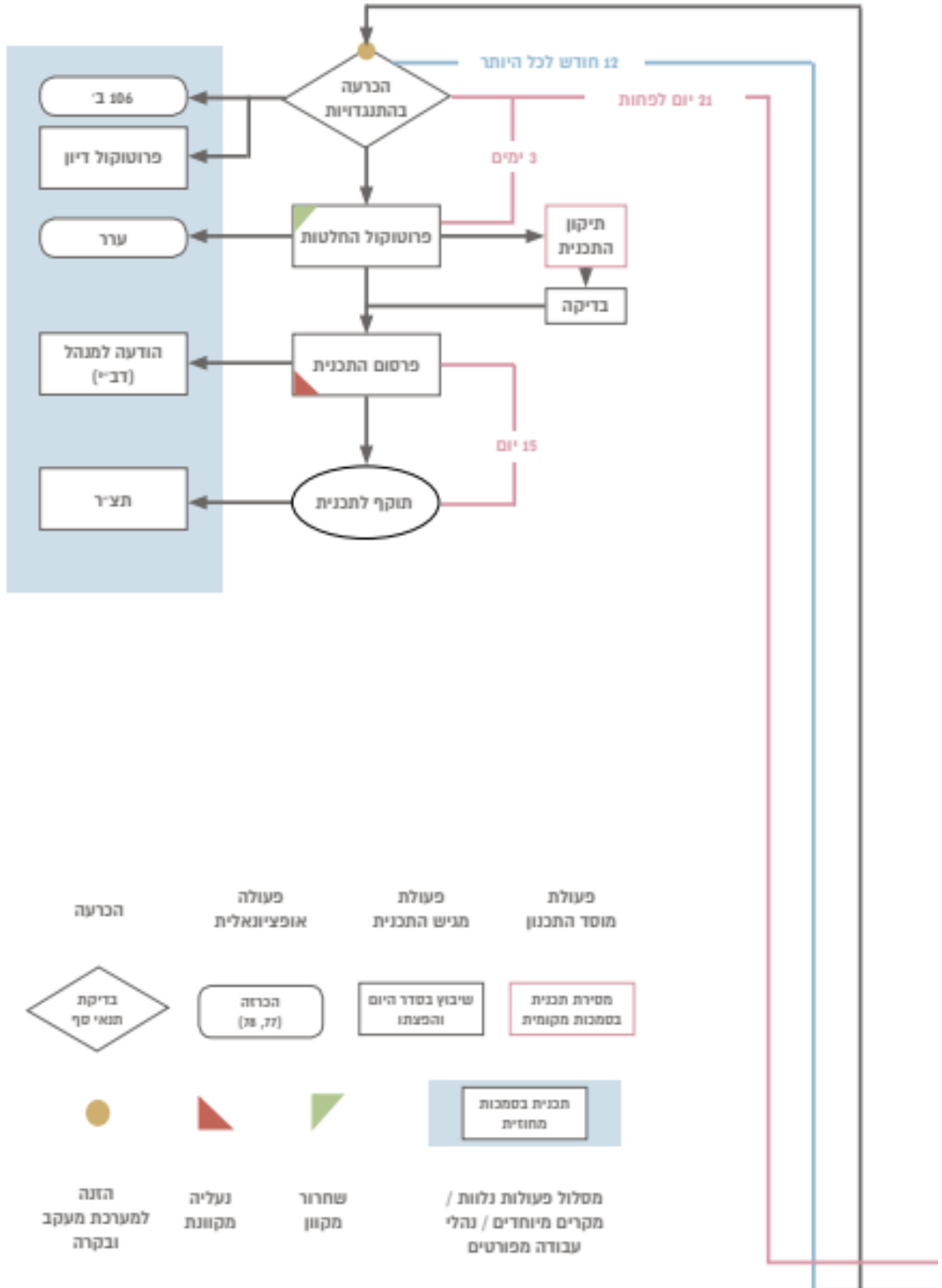
יש לעמוד במסגרת 12 חודשים מיום הגשת תכנית מפורטת ועד להחלטה הסופית בעניינה. במידה והוועדה המקומית לא עמדה בלוחות הזמנים לקבלת ההחלטה הסופית בעניינה של התכנית, יכול מגיש התכנית לבקש ממזכיר הוועדה המקומית להעביר את התכנית לטיפול של הוועדה המחוזית. במקרה זה, הוועדה המחוזית תהיה מוסד התכנון שיקבל את ההחלטה בתכנית זו (סעיף 109 א(א)(2)).

הנחיות חוק התכנון והבנייה לרשות כוללות דרישות מפורטות בנוגע לאישור תוכניות הנדסיות, ומחייבות את הוועדה המקומית לפעול לפי נהלים מסודרים ושקופים, תוך עמידה בלוחות זמנים וחשיבה סביבתית ותכנונית מקיפה. החוק מגדיר מסגרת פעולה שמטרתה להבטיח תכנון ובנייה איכותיים ובטוחים, תוך שמירה על האינטרס הציבורי ושיתוף הציבור.

לוח 1: תרשים השלבים בהליך אישור תכנית בסמכות ועדה מקומית

תרשים 1 - הליך אישור תכנית בסמכות הוועדה המקומית





טווח זמן בדיקת תנאי הסף שונה על ידי מינהל התכנון ל – 21 יום בנוהל תנאי סף להגשת תכנית מס' 2014/4.

מידע על הרשות ומצבה התכנוני

בלוח 2 מובאים נתונים כלליים על הרשות ומרחב התכנון שלה נכון לסוף שנת 2022 (מועד הפרסום האחרון):

לוח 2: נתונים כלליים על הרשות ומרחב התכנון שלה

63,947	אוכלוסייה
11.5	שטח שיפוט (קמ"ר)
9,437	שטח תכנית מתאר (קמ"ר)
4.6 (40% מכלל שטח השיפוט)	מגורים (קמ"ר)
13.190	צפיפות אוכלוסייה לשטח בנוי למגורים (מפשות לקמ"ר)
24,166	מספר דירות למגורים
0.2 (2% מכלל שטח השיפוט)	שירותים ציבוריים (קמ"ר)
0.3 (3% מכלל שטח השיפוט)	תרבות פנאי, נופש וספורט (קמ"ר)
0.5 (4% מכלל שטח השיפוט)	מסחר ומשרדים (קמ"ר)
0.5 (4% מכלל שטח השיפוט)	תעשייה (קמ"ר)
0.3 (3% מכלל שטח השיפוט)	תשתית ותחבורה (קמ"ר)
0.1 (1% מכלל שטח השיפוט)	גינון לנוי, פארק ציבורי (קמ"ר)
0.6 (5% מכלל שטח השיפוט)	יער וחורש (קמ"ר)
2.0 (17% מכלל שטח השיפוט)	שטח פתוח אחר (קמ"ר)
6	מדד חברתי - כלכלי ⁹
4	מדד פריפריאליות ¹⁰
ועדה מקומית לתכנון ולבנייה	מרחב תכנון מקומי
75,000 נכון לשנת 2024 העיר מונה כ- 77,000 נפש	יעד אוכלוסייה לפי התכנית הכוללת (2018)
תוספת של 7,500 יח"ד בשטח של 629,000 מ"ר תוספת של כ- 20,000 נפש לשנת 2040 כ- 143,000 נפש ועד לשנת 2060 כ- 200,000 נפש	יעד אוכלוסייה לפי תכנית להתחדשות עירונית מסמך בחינה אסטרטגי לנהריה (2020)

יודגש, כי נתוני חלוקת השטחים המפורטים בלוח 2 לעיל רלוונטיים לשנת 2022. על פי נתוני הרשות המעודכנים לשנת 2024, אוכלוסיית העיר מונה כ-77,000 תושבים, ושטח השיפוט עומד על 13.7 דונם. יתר הנתונים נותרו דומים לטבלה המקורית, זאת על רקע תנופת פיתוח עירוני מואצת הכוללת הקמת שכונות חדשות במסגרת הסכם הגג, פיתוח פארקים ומוסדות ציבור (גני ילדים, בתי ספר, בתי כנסת, מתנ"סים), שדרוג תשתיות וקידום מיזמי התחדשות עירונית.

⁹ 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.

¹⁰ המדד מאפיין ומדרג את הרשויות המקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ולפי מדד הנגישות הפוטנציאלית שלהן והקרבה לגבול מחוז ת"א. במדד דירוג בסולם של עשר דרגות (אשכולות) - אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. הנתונים על פי קובץ הלמ"ס.

הממצאים שלהלן מדגישים, כי עדיין יש לפעול במרץ לקידום נושא התעסוקה באמצעות פיתוח שטחי תעשייה ומסחר כפי המפורט להלן:

משמעות חלוקת השטחים והתכניות העתידיות:

שטחי מסחר ומשרדים (4%) ותעשייה (4%) משטח השיפוט

מרבית השטחים העסקיים מוגבלים יחסית. הדבר מעיד על כך שהיישוב אינו מרכז תעשייתי משמעותי, וסביר כי תושבים רבים מתניידים לעבודה ביישובים אחרים.

מיעוט של שימושי קרקע בתחום התעשייה בעיר עשוי להוביל למספר חסרונות משמעותיים כמפורט להלן:

1. הגבלת מקורות פרנסה ופיתוח כלכלי - הגבלת היכולת ליצור מקומות עבודה חדשים ולמשוך השקעות כלכליות.
2. הגברת התלות באזורים סמוכים לשירותים ולמוצרים - העשוי לגרום לאובדן הכנסות מעסקים ולצמצום העצמאות הכלכלית.
<3. שיבושים בתכנון אורבני - חוסר איזון בין שימושי הקרקע ומיעוט שטחי מסחר ותעשייה עשוי לגרום לעומס בתחומים אחרים, כמו שטחים למגורים או שטחים פתוחים, ולפגוע באיזון בין צרכי התושבים.4. השפעה על מחירי הנדל"ן - הביקוש לשטחי מסחר ותעשייה במצב של היצע מוגבל עשוי להעלות את המחירים, מה שהופך אותם לפחות נגישים לעסקים קטנים ובינוניים.
5. פגיעה בגיוון הכלכלי - עיר עם שימושי קרקע מוגבלים עלולה להישען בעיקר על תחום אחד, כגון מגורים או תיירות, מה שמקטין את הגמישות הכלכלית שלה.
6. השלכות סביבתיות ותשתיות - במידה וקיים צורך להבאת סחורות ושירותים מאזורים מרוחקים בשל מיעוט תעשייה מקומית, הדבר מגדיל את השימוש בתחבורה, את זיהום האוויר ואת העומס על התשתיות.
7. השפעה על הקהילה המקומית - מיעוט שטחי מסחר ותעשייה עשוי לגרום לעזיבת אוכלוסייה פעילה מבחינה כלכלית ולשינוי דמוגרפי העשוי לפגוע בחוסן הקהילתי והחברתי של העיר.
8. השפעה על הכנסות העירייה - מיעוט שימושי קרקע למסחר ותעשייה משפיע באופן ישיר על הכנסות העירייה ממיסוי, להן השפעות מרכזיות כגון: ירידה בהכנסות מארנונה עסקית ויתכן שלכך השפעה על תכנון שירותים עירוניים והקטנת היכולת לספקם; צמצום השקעות ופיתוח מטעם משקיעים המוביל לפחות הכנסות מאגרות, היטלי השבחה ותשלומים נלווים; פגיעה בתמריצים ומענקים ממשלתיים המגיעים בשל פיתוח אזורי תעשייה ומסחר.

פיתוח מסחר

קידומן של תכניות להתחדשות עירונית כוללות בן היתר פיתוח מוקדי מסחר ותעסוקה מכוח המסמך האסטרטגי לנהריה 2040 ומכוח התכנית הכוללת להתחדשות עירונית.

בדיקה של תכניות לקידום תחום המסחר והתעסוקה, העלה דחיה של התכנית על ידי הוועדה המחוזית לאחר אישורה על ידי הוועדה המקומית בשל חוסר בבחינה כלל עירונית לצורך בתוספת שטחי תעסוקה, כפי המובא להלן:

210-1034230 - מבנה משולב דיור מיוחד, משרדים ומסחר – התכנית החולשת על מגרש מגורים בגודל של כ- 4.2 דונם, מציעה שינוי ייעוד מ- "דיור מיוחד" ל- "דיור מיוחד, מסחר ותעסוקה" לצורך הקמת מבנה משולב דיור מיוחד, משרדים ומסחר, הכולל הוספת זכויות בניה לתעסוקה, דיור מיוחד ומסחר. סה"כ השינוי כולל תוספת לדיור מיוחד של 1,600 מ"ר, תוספת למסחר של 1,800 מ"ר ותוספת לתעסוקה של 8,200 מ"ר.

החלטת הוועדות - הוועדה המקומית המליצה על הפקדת התכנית. בהחלטת הוועדה המחוזית בישיבתה ביום 20.02.2023 נקבע, כי בעיר נהריה אושרה לתוקף ביום 15.02.2023 תכנית מס' 210-0554063 'משולש בן עמי', המוסיפה כ- 500,000 מ"ר לתעסוקה ומסחר במזרחה של העיר. בנוסף מקודמות, על ידי גורמים שונים, תכניות משמעותיות להתחדשות עירונית במרכזה של העיר (סביב צומת הגעתון-כביש 4) הכוללות בין היתר תוספת של עשרות אלפי מטרים נוספים לתעסוקה ומסחר במרחב העיר. היות ולא הוצגה כל פרוגרמה כלכלית ו/או בחינה כלל עירונית לצורך בתוספת שטחי תעסוקה בשטח זה זאת כאמור, עוד בטרם מומשו ונבנו השטחים לתעסוקה ומסחר שאושרו בתכנית תמל/1013 (תכנית בינוי ופיתוח לשכונת שמעון פרס), לא מצאה הוועדה המחוזית כל הצדקה לשינוי ביעוד הקרקע ובתוספת המבוקשת לשימושי תעסוקה ומסחר תוך חריגה משמעותית גם בגובה הבינוי ביחס למרחב, ומשכך מחליטה לדחות את התכנית.

הוועדה המקומית יכולה הייתה לנקוט במספר צעדים מקדימים לשיפור סיכויי אישור התכנית בוועדה המחוזית כדלקמן:

- 1. הכנת פרוגרמה כלכלית ותכנון כולל עירוני –**
 - א. ניתוח צרכים:** על הוועדה המקומית היה להציג פרוגרמה כלכלית המבוססת על בחינה מעמיקה של צרכי העיר בתחום התעסוקה, המסחר והדיור המיוחד.
 - ב. התייחסות לתכניות קיימות:** בדיקת מצב המימוש של תכניות קיימות, כמו תמל/1013 ותכנית "משולש בן עמי", וכן ניתוח פערים בין הביקוש וההיצע בפועל בשוק התעסוקה והמסחר בעיר.
- 2. שיתוף פעולה עם מחזיקי עניין ומומחים**
 - א. שיתוף פעולה עם מתכננים כלכליים ואורבניים:** סיוע באנשי מקצוע להפקת מסמך אשר יצדיק את הצורך בשינוי הייעוד.
 - ב. התייעצות עם הוועדה המחוזית מראש:** הצגת התכנית לדיון מקדים (Pre-Roll) לקבלת הנחיות והמלצות להתאמת התכנית לדרישות המחוז.
- 3. התייחסות להשפעת הפרויקטים האחרים:**
 - ג. שילוב התכנית במערכת פרויקטים קיימים:** לשקף כיצד התכנית משפרת את מימוש הפרויקטים הקיימים או משתלבת עימם.
 - ד. הצגת הוכחות לצורך מיידי בתוספת שטחי תעסוקה ומסחר:** הוכחה, כי השטחים המאושרים אינם מספיקים לצרכים עתידיים, או שאינם עונים לדרישות שוק ספציפיות.
- 4. הגשת מסמך מדיניות תעסוקה ומסחר - הכנת מסמך מדיניות המבהיר כיצד תוספת שטחי התעסוקה ומסחר תועיל לעיר ותממש את מטרותיה הכלכליות והחברתיות.**

מן הראוי היה, כי הוועדה המקומית תפעל לחיזוק סיכויי אישור התכנית באמצעות גיבוש פרוגרמה כלכלית מפורטת והצגת הוכחות בדבר הצורך בתוספות המבוקשות, וכן באמצעות שיתוף פעולה הדוק עם הוועדה המחוזית ובעלי מקצוע רלוונטיים. במידה ותוגש התכנית בשנית, או תוגשנה תכניות דומות

לה, מומלץ לוודא, כי צעדים כאמור יבוצעו מבעוד מועד, על מנת להימנע מדחייה חוזרת אשר עלולה להשפיע באופן ישיר על המסחר והתעסוקה בעיר.

לביקורת נמסר, כי החלטת הוועדה המקומית להמליץ על תכנית בכפוף לשינויים אותה הציע היזם המנוגדת לתכנית המתאר המאושרת לשכונת שמעון פרס והמנוגדת למדיניות הרשות והוועדה המקומית הייתה מעין פשרה, וכלל לא הופתעו מכך שהתכנית נדחתה על ידי הוועדה המחוזית.

הביקורת מעירה לוועדה המקומית, כי דחיית תכנית שאושרה על ידי הוועדה המקומית בידי הוועדה המחוזית, מצביעה על פער תפיסתי מהותי בין שני הגופים. בעוד הוועדה המקומית נוטה לעודד יוזמות מקומיות ולתת דגש לפיתוח נקודתי, הוועדה המחוזית מקפידה על ראייה כוללת ואיזון בין צרכים מקומיים ועירוניים. פער זה, בשילוב עם תהליכי הפקדה שאינם מבוססים על תכנון מספק, מוביל לתהליכים תכנוניים ארוכים ומבוזבזים, פוגע באמינות הוועדה המקומית ויוצר חוסר יציבות עבור יזמים ותושבים, שכן התכניות נדחות בשלבים מאוחרים.

(ראה הערות בפרק – 'קידום תכנון נקודתי בסטייה ממדיניות תכנונית מאושרת').

פיתוח תעשייה

נכון למועד הביקורת, מבוצעים הליכי הקידום הבאים:

1. אזור תעשייה צפוני: אזור התעשייה הצפוני בנהריה הינו וותיק ומפותח, מתפרס על כ- 300 דונם ומיישב בתוכו מספר מפעלים גדולים. המתחם פועל בצמידות דופן למגורים, תחת רגולציה ומגבלות שונות. הרשות מעוניינת לייצר תשתית סטטוטורית למיצוי הפוטנציאל הכלכלי והתעסוקתי במתחם ותאפשר התפתחות עסקים ומפעלים נוספים מענפי התעשייה והמלאכה, כל זאת תוך שמירת האיזון בין מגורים לתעשייה.

א. באפריל 2023 פרסמה הרשות מכרז מספר 025/23: לקבלת הצעות שכר טרחה להכנת תכנית אסטרטגית לפיתוח אזור התעשייה הצפוני נהריה. יצויין, כי שלב זה הסתיים והושלם הניתוח האסטרטגי הנדרש.

ב. ביוני 2024 פרסמה הרשות מכרז מס' 046/24 למתן שירותי ניהול תכנון להכנה וקידום תכנית מפורטת (תב"ע) לפיתוח אזור התעשייה הצפוני נהריה. יצויין, כי בשל שינוי שנערך באומדן, מכרז זה לא צלח ומשכך בעיכוב של חצי שנה לאחריו, בנובמבר 2024, הרשות פרסמה את אותו מכרז בשנית והאומדן בו הוערך מחדש (081/24). יצויין, כי עד למועד הביקורת (דצמבר 2024), לא נחתם הסכם התקשרות עם הזוכה.

2. אזור תעשייה משותף – לביקורת נמסר, כי המועצה האזורית מטה אשר, מקדמת תכנית לאזור תעשייה משותף – אשכולי, שמיקומו מצפון ל'משולש בן עמי ולכביש 89 חדש.

הביקורת מדגישה את מצוקת הקרקעות בנהריה, אשר לוקה בחוסר שטחים פנויים המיועדים לתעשייה. הביקורת סבורה, כי הרשות חייבת להשקיע משאבים משמעותיים בהגדלת היצע השטחים המניבים, בדגש על שטחי תעשייה, מתוך ראייה ארוכת טווח של גידול האוכלוסייה הצפוי לכדי 143,000 נפש עד שנת 2040 ו-200,000 נפש עד שנת 2060.

היעדר הסכם מחייב בין הרשויות המקומיות השותפות לתכנית "אזור תעשייה משותף" מותיר את עיריית נהריה בעמדת נחיתות, ומונע ממנה לממש את השפעתה הראויה על תכנון וקידום הפרויקט.

הסכם מסודר בין כלל הרשויות השותפות, הינו תנאי הכרחי למימוש פוטנציאל הפרויקט ולהבטחת ייצוג הולם לאינטרסים של נהריה.

תכנון מושכל של שטחי קרקע לתעשייה ולמסחר הוא קריטי לרווחת התושבים ולהבטחת הכנסות יציבות ומאוזנות לרשות. פתרון למצב זה מחייב תכנון עירוני אשר יבטיח איזון בין מגזרים שונים, תוך התאמה לצרכים הכלכליים, החברתיים והסביבתיים של העיר. זאת ועוד, הפתרון למחסור בשטחי תעשייה ומסחר טמון בתכנון אסטרטגי אשר יתמקד במיקסום שימושי הקרקע, עידוד השקעות פרטיות, שיפור תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית ועידוד שיתופי פעולה בין רשויות. פתרונות אלו עשויים להבטיח מענה לצרכים הכלכליים של העיר, תוך שמירה על איכות חיי התושבים.

שירותים ציבוריים (2%) - הקצאה נמוכה לשירותים ציבוריים עשויה להצביע על מחסור בשירותים חיוניים או על תשתיות מרכזיות מרוכזות במיקום גיאוגרפי מצומצם. בהשוואה לאחוז הצפוף של המגורים, חשוב לדאוג לאיזון בראייה ארוכת טווח כדי לספק שירותים איכותיים.

מערך שטחים ירוקים ונוי - רק 1% משטח השיפוט מוקדש לגינון ולפארקים ציבוריים.

הרכב התוספת להתחדשות העירונית

1. **629,000 מ"ר תוספת במסגרת ההתחדשות העירונית**: שטח זה, הכולל יחידות דיור, שטחי ציבור, מסחר ושירותים נוספים, מהווה הרחבה משמעותית בשטחים הבנויים ביישוב. במונחים של השפעה כוללת, מדובר בגידול של כ- 5.5% מכלל שטח השיפוט הנוכחי (11.5 קמ"ר). ההקצאה המדויקת של שטח זה לשימושים השונים (דיור, מסחר, שירותים, שטחים פתוחים) תקבע את האיזון התפקודי ואת התועלת מהתכנית.
2. **תוספת יחידות דיור (7,500 יח"ד)**: עם גידול אפשרי של כ- 20,000 נפשות, יישום התכנית ישפיע משמעותית על צפיפות היישוב והתשתיות הדרושות לו.

התוכנית להתחדשות עירונית טומנת בחובה פוטנציאל אדיר להמרצת העיר ולשגשוגה הכלכלי, הדמוגרפי והעירוני. עם זאת, מימוש פוטנציאל זה מחייב הקפדה יתרה על מספר היבטים מהותיים:

- א. פיתוח תשתיות תחתיות ועיליות, אשר יתאימו לגידול הצפוי באוכלוסייה ושימושים השונים, בדגש על תחבורה ושירותים ציבוריים.
- ב. פיזור מרחבי מאוזן של העומסים, תוך הימנעות מיצירת עומס יתר באזורים מוגדרים.
- ג. איזון עדין בין הצפיפות הגוברת לבין הצורך בשטחים פתוחים וירוקים, הן במסגרת תכנון חדש והן בפיתוח ייעודי.
- ד. חלוקה מחדש מושכלת של שטחים לתפקודים מגוונים, תוך הבנה כי שטח התוספת (629,000 מ"ר) עתיד להשפיע על היחס הקיים בין שטחים פתוחים, בנויים ומסחריים.
- ה. שילוב שימושים הרמוני, אשר יבטיח כי תוספת השטחים המסחריים תשתלב עם מגורים ופנאי, ליצירת מרחבים עירוניים איכותיים וברי-קיימא.

במידה ותנאים אלו יתממשו, תוכל העיר להוות מודל מופת לפיתוח מאוזן ומשולב במרחב האזורי.

הסמכת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

במסגרת תיקון 101 לחוק (תיקון מס' 101, התשע"ד – 2014), 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 לאזרח. 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"¹¹ 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 (ראה נספח א').

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 הוועדה המקומיות והם המקנים להן את הסמכות לקדם ולאשר את כל תוכניות המתאר המקומיות ואת התוכניות המפורטות המקודמות בתחומן ותואמות את התוכנית הכוללנית המאושרת¹².

על מנת לזהות אילו וועדות הן אכן מקצועיות ויעילות, קבע מינהל התכנון קריטריונים לבחינתן.

קריטריונים אלה מבוססים על שלושה רבדים בהתנהלות הוועדה המקומית:

- **היערכות -** היכולת של הוועדה לבצע את המשימות המוטלות עליה בהיבטי דיור, ציוד, כוח אדם והכשרה.
 - **ביצוע -** האופן שבו הוועדה ממלאת אחר דרישות החוק, נהלי העבודה ועמידה בלוחות הזמנים הנדרשים.
 - **איכות -** אילו החלטות מתקבלות בוועדה ותרומתן לרשות ולתושביה.
- האגף לוועדות מקומיות במינהל התכנון, אחראי על טיוב עבודתן של הוועדות המקומיות והמרחביות, וככל שנמצאת וועדה שהוכח כי היא מקצועית ויעילה, האגף מיידע את מנהלת מינהל התכנון כי ניתן להמליץ על הסמכתה של אותה ועדה.

בביקורת עלה, כי למרות ההכרה בחשיבותו של התכנון הכולל שבאה לידי ביטוי בתיקון 101 לחוק משנת 2014, וכוונת המחוקק להתנות את מידת הרחבת סמכויותיה של הוועדה המקומית בקיומה של תוכנית כוללנית, ולמרות, כי לעיר נהריה אושרה תוכנית כוללנית בשנת 2018 ומשכך רמת הסמכתה יכולה להיות הגבוהה ביותר ובעלת סמכויות תכנון נרחבות ביותר, בפועל רמת הסמכת הוועדה המקומית על ידי מינהל התכנון הינה מסווגת כ"רגילה", בעלת המעמד הנמוך ביותר ומשכך גם בעלת סמכויות תכנון מינימליות ככזו המשקפת את רמת מקצועיותה ויעילותה.

11 על פי סעיף זה, שר הפנים רשאי להסמיך ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית שיהיו לה הסמכויות לדון ולהחליט על הפקדה ועל אישור של תוכניות כאמור בסעיפים 62א(1) או 62א(ג) לחוק.

12 אתר מינהל התכנון, https://www.gov.il/he/departments/general/about_plans_1

חלק ב': מדיניות התכנון ברשות

מטרתה העיקרית של המדיניות התכנונית העירונית, הינה לקדם תכנון ופיתוח עירוני איכותי באופן המבטיח את איכות החיים של תושבי העיר. מתוך האג'נדה של התחדשות עירונית, הרשות פועלת בשגרה לקידום מתחמי תכנון נרחבים שתוקצבו בידי רשויות המדינה וקידום מתחמים ביוזמות פרטיות, חלקם מקודמים בתכניות וחלקם בהליך גיבוש. תכנון ארוך טווח לעיר מגדיר את הפיתוח העירוני בראיית העתיד כפי שהוגדרו בתכניות הבאות:

מסמכים סטטוטוריים

תכנית מתאר מקומית כוללנית ג/21011 – תכנית מתאר כלל ישובית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית בשנת 2018 ומעניקה ביטוי לפיתוח עירוני מבוקר ללא התחדשות עירונית ואינה כוללת את כל תחום השיפוט העירוני. מטרתה, להגדיל את מספר התושבים ליד אוכלוסייה של 75,000 נפש; הפיכה למוקד אזורי בתחום התעסוקה; שמירה על עתודות קרקע המאושרות לתיירות ופיתוח התיירות; שיפור מערכת התחבורה; חיזוק הקשר בין שכונות העיר ויצירת ממשקים וחיבורים בין השכונות; שימור והגנה על אתרי עתיקות ושימור אתרי המורשת; קידום העיר לקיימות – ניצול יעיל של שימושי הקרקע, עירוב שימושים, פיתוח המרחב הציבורי, שמירה על איכות הסביבה, הגנה על מקורות המים, קביעת מדיניות מיחזור וטיפול בפסולת, שימור הגנה ועיבוי של השטחים הירוקים.

תכנית כוללת להתחדשות עירונית 210-0972604 – בשנת 2020 פרסמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית קול קורא לרשויות המקומיות (01/2020) בה זכתה העירייה, במטרה לקיים תכנית המאפשרת הריסה ובנייה מחדש, או חיזוק ועיבוי של מבנים ותיקים גם לאחר פקיעת תוקפה של תמ"א 38. התכנית מכוח סעיף 64 ב' לחוק, תכולתה על כלל המרחב העירוני ומעניקה פתרונות לתכנון נקודתי ומתחמי, העצמה של זכויות בנייה ועירוב שימושים. היא מעניקה יותר זכויות ליזם וקיום התכניות המתחמיות יחויב בהיטל השבחה וישפיע על הכנסות העירייה. התכנית עתידה להגדיל את היצע יח"ד בכ – 25,000 יחידות נוספות ובשטח של 629,000 מ"ר.

התכנית נמצאת בהליך טרום הפקדה בוועדה המחוזית ויתכן ויהיו בה שינויים כאלו ואחרים לאחר הדיונים בוועדות הארציות ושמיעת ההתנגדויות. יצוין, כי בין התנאים נדרשו גם קבלת אישורים מוועדות סטטוטוריות (ועדת משנה למים וביוב, המועצה הארצית לתכנון ובנייה ועוד).

מסמכים לא סטטוטוריים

מסמכי מדיניות, מעמדם והשימוש בהם בקידום תוכניות

מסמכי מדיניות תכנון הינם כלי תכנוני שאינם סטטוטורי להכוונת תהליך התכנון והפיתוח הפיזי, הכלכלי והחברתי של אזורים גיאוגרפיים, תוך התייחסות להיבטים שונים כמו תשתיות, תחבורה, דיור, סביבה, וכלכלה. מטרת מסמכים אלה, הינה להבטיח פיתוח מאוזן ובר-קיימא המתחשב בצרכים הנוכחיים והעתידיים של האוכלוסייה והמשרתים את מוסד התכנון בעת קבלת החלטות תכנוניות. הוועדה המקומית מוסמכת לקבוע מסמכי מדיניות בתחום התכנון. מעמדם של מסמכי מדיניות, שלעיתים מכונים גם "תוכניות אב" ו"תכניות אסטרטגיות", הוא כשל הנחיות מנהליות אשר רשות מנהלית רשאית לקבוע לעצמה, בין היתר, מכוח סמכויות העזר לפי חוק הפרשנות, התשמ"א-1981. עם זאת, מסמכים אלה אינם מחליפים תוכנית סטטוטורית (תב"ע), אם כי מספקים הנחיות או פרשנויות שיסייעו בקבלת החלטות בהתאם לחוק ולתוכניות קיימות ומשמשים כנדבך משלים בין תוכנית המתאר הכוללנית לבין התוכנית

המפורטת. נדבך זה נועד לספק מענה לנושאים המצריכים מדיניות ייעודיות נפרדת ולאזורים המצריכים התבוננות תכנונית ממוקדת.

ככלל, יש לראות בחיוב אימוץ מדיניות תכנונית בשל היותה מפחיתה שרירותיות, מגבירה את השקיפות, הוודאות התכנונית ליזמים ותושבים והשוויון ביישום המדיניות, ומייצרת בסיס מושכל עבור הוועדה בקבלת ההחלטות. לצד זאת, קיומה של מדיניות **לא מפחיתה מהחובה** של מוסד התכנון לבחון כל מקרה (תוכנית / בקשה) לגופו, כאשר הכלל הוא כי על מוסד תכנון לפעול בהתאם למדיניות שאימץ, אולם רשאי הוא לסטות מהמדיניות מנימוקים שיירשמו.

חוות הדעת שניתנה ב – 2021 על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, העוסקת במסמכי מדיניות שמאמצים מוסדות התכנון מצביעה על השיקולים שיש להביא בחשבון בעת ההחלטה להסדיר עניין תכנוני בדרך של מסמך מדיניות, על פני תכנון סטטוטורי במסגרת תכנית, וכן על ההליך שיש לערוך לשם אימוץ מדיניות כאמור¹³.

חוות הדעת האמורה, קובעת כללים מנחים לקידום ואישורם של מסמכי מדיניות הכוללים –

- 1. התייחסות לתשתית העובדתית שלפיה קודמה המדיניות - איסוף מלוא התשתית העובדתית הרלוונטית לצורך גיבוש מדיניות באותה סוגיה.** משכך, על מסמך המדיניות להתבסס על פרמטרים מקצועיים ולכלול התייחסות מקיפה לתחומים התכנוניים השונים, כמו גם הסברים למדיניות כפי שנקבעה.
- 2. קבלת הערות מהציבור -** קביעת מדיניות כפופה להליך שיתוף וקבלת הערות מהציבור. מוסד תכנון יהיה רשאי לקבל החלטה מנומקת שלפיה בעניין חריג מסוים אין תועלת של ממש בקבלת הערות מהציבור למשל בשל היקפה המצומצם של מדיניות מסוימת או היותה טכנית לחלוטין, ואזי יהיה רשאי לאמצה אף ללא הליך שיתוף ציבור.
- 3. בחינת הצורך בקביעת הוראות מעבר -** הוראות מיוחדות לגבי הליכים תכנוניים שהוחל בהם קודם לאישור מסמכי המדיניות ואינם בהתאם להם. נכון לבחון מצבים שבהם התכנון הגיע לשלב ההחלטה להפקדה ולא להחיל את המדיניות החדשה על תוכניות שהגיעו לשלב זה.
- 4. פרסום המדיניות לציבור הרחב -** לצורך שקיפות תכנונית ומודעות ציבורית לקביעות התכנוניות המנחות את פעולותיה של הוועדה המקומית. בהקשר זה צויין, כי מסמכי המדיניות הנערכים והמאומצים על ידי מוסד התכנון מבלי שניתנת הזדמנות למי שצפוי להיפגע מהם להישמע בטרם קבלת ההחלטה המנהלית, פוגעים באינטרס ההסתמכות על תוכניות תקפות, מדיניות או פרקטיקה נהוגה, ובמקרים קיצוניים אף סותרים תכנון סטטוטורי מאושר.

השלבים האופטימליים בתהליך אימות סמך מדיניות בתחום התכנון כולל בו בנוסף:

- 1. אישור ותוקף -** לצורך מינהל תקין ובכדי שמסמכי המדיניות יהיה בעלי תוקף מחייב, יש להביאם לאישור בוועדה המקומית, שמכוח סמכותה אחראית על תכנון ובנייה בתחום המוניציפלי שלה, כולל קביעת מדיניות וסיוע בהבטחת ההתאמה לחוק התכנון והבנייה ותקנותיו. כל דיון במסמך מדיניות צריך להופיע כסעיף בסדר היום ולהישלח למוזמנים במסגרת סדר היום לדיון. ניתן לשנות מסמכי מדיניות כאשר הוועדה מחליטה שאינם מתאימים יותר או שיש לעדכןם בהתאם לחזון הוועדה. כמו כן, יש לפרסמם באתר המרשתת של הוועדה המקומית על מנת ליצור שקיפות שלטונית.

¹³ 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>

2. **מעמד משפטי** - מסמכי מדיניות עשויים להשפיע על דרישות לתכנון ואישור מבנים זמניים או קבועים, ולכן יש לוודא שהמסמך עומד בדרישות החוק והתקנות, בתוכניות המתאר, בחוקי העזר המקומיים ובסמכויות הוועדה המקומית.
3. **תנאים מיוחדים** - במקרים מסוימים, ייתכן שמסמך מדיניות יצריך גם אישור של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. הדבר תלוי בסוג המסמך, בהיקף השפעתו ובמדיניות הקיימת באזור.

סוגי מסמכי המדיניות במוסדות התכנון במסגרת חוות הדעת היועץ המשפטי לממשלה, הוצג פילוח של סוגי מסמכי המדיניות הקיימים כיום. על פי פילוח זה, ניתן לחלק את מסמכי המדיניות לקבוצות הבאות:

1. **מדיניות מכוח הוראה בתוכנית "עליונה"** – המדובר במסמך מדיניות שהוא פועל יוצא מהוראה בתוכנית במעמד היררכי גבוה יותר¹⁴. בדרך כלל, מדיניות זו תחומה כאמור לנושא מסוים, שמוסד התכנון שאישר את התוכנית העליונה לא ראה לנכון להסדירו במסגרתה במסגרת כללים קשיחים של תכנון סטטוטורי.
2. **מדיניות המתווה שיקול דעת תכנוני** – קביעת עקרונות וקווים מנחים שעל בסיסם יבחן מוסד התכנון תוכניות. מדובר במסמך רוחבי, שלא בהכרח מתייחס לקרקע מסוימת במרחב התכנון, אלא קובע את עקרונות התכנון הרצויים. במסגרת מסמך זה מוסד התכנון מבהיר מהם הפרמטרים או הקריטריונים שלפיהם יבחן את התוכנית או ההיתר שיבוא בפניו.
3. **מדיניות המהווה "גשר" לתכנון מתארי סטטוטורי** – מדיניות שמטרתה למלא חסר תכנוני ולהתוות את שיקול הדעת של מוסד התכנון עד שתאושר תוכנית מתארית כלשהי שתחליף את המדיניות ותבוא במקומה¹⁵. העובדה שמדיניות זו מתאשרת מהר יותר מתוכנית סטטוטורית, מסייעת למוסד התכנון לקבל החלטות ביחס לתוכניות שעל שולחנו, כל עוד לא מתקדמת התוכנית סטטוטורית.
4. **מדיניות ליישום הוראות בתוכנית מאושרת** – המדובר במדיניות שנועדה להשלים הוראות בתוכניות מאושרות, כאשר בשלב היישום של התוכנית עולה כי ניתן לפרש את הוראותיה באופן רחב ובמספר דרכים, ועל כן נולד הצורך לייצר הסדרה ודאית יותר לפני קידום תכנון מפורט.

האגף אמון על קידום המדיניות התכנונית של מינהל ההנדסה וליצירתו של סל מדיניות הכולל מגוון כלים תכנוניים. בתוך כך, אגף התכנון אחראי על תכלול וליווי של מסמכי מדיניות ותכניות אב משני סוגים עיקריים: תוכנית אב/מסמך מדיניות לאזור נתון ומסמך מדיניות נושאי בתחום נתון.

להלן מסמכי המדיניות בתחום שיפוט עיריית נהריה

תכנית אסטרטגית אזורית גליל מערבי – במאי 2022 פורסם מסמך המאמץ עקרונות לתכנון, פיתוח ומינוף אזור גליל מערבי לשנים הקרובות בראייה רחבה המבוססת על הסכמות ושיתופי פעולה בין הרשויות המקומיות השונות המרכיבות את האזור, בכללן נהריה. התכנית מגבשת תמונה תכנונית עתידית המייחסת לתחומי ליבה מרכזיים – אזוריות; פעילות כלכלית; סביבה ומרחב פתוח; נגישות ותנועה;

¹⁴ כך, הובא לדוגמה תוכנית מתאר כוללנית הקובעת שתנאי לאישור תוכנית מפורטת מכוחה יהיה אישור של מסמך מדיניות לעניין מסוים, כמו למשל לתחום הסביבה החופית, למוסדות הציבור, לתחבורה, לשטחים הפתוחים, לשלד הרחובות וכדומה.

¹⁵ השימוש הרווח בקבוצה זו הוא מדיניות בנושא התחדשות עירונית, שקובעת חלוקה של היישוב לפי העדפות להתחדשות מתחמית (מתחמי פינני ובינוי או התחדשות בניינית, תמ"א 38, בדומה לתוכנית כוללת להתחדשות עירונית לפי סעיף 64 (ב) לחוק.

המרחב הבנוי ואיכות חיים. מטרת התכנית – מימוש היתרונות האזוריות ושיתוף הפעולה המרחבי, יצירת מרחב חיים אטרקטיבי ומינוף ושימור נכסי טבע, נוף ומורשת.

הסכם גג – נחתם בשנת 2017 בין עיריית נהריה, משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לבניית 8,000 יחידות דיור, במסגרת הסכם גג שעלותו כ-1.7 מיליארד ₪. על פי ההסכם שהוביל משרד הבינוי והשיכון, במהלך השנים 2017-2019 שוק בעיר נהרייה כ-9,800 יחידות דיור, מסחר ותעסוקה בארבעה מתחמים בקרקע מדינה. לאלה התווספו באישור הוועדה המקומית 1,717 יחידות דיור מכוח תקנות התכנון והבנייה, כך שסך הכול צפי יחידות הדיור לשיווק עומד על 11,607 יחידות דיור. נוסף על יחידות דיור חדשות הוקמו מוסדות ציבור ביניהם בתי כנסת, בתי ספר וגנים, מתני"סים ואולמות ספורט. כלל תקציב ההסכם נאמד בכ-1.7 מיליארד ₪, מתוכם עבודות הפיתוח מוערכות ב-1.4 מיליארד ₪, עלות מוסדות הציבור מוערכת ב-225 מיליון ₪ ולעבודות שדרוג ישן מול חדש הוקצו כ-110 מיליון ₪. כמו כן הוקצה תקציב ממשרד התחבורה בתוכניות החומש בסך של כ-270 מיליון ₪. כיום פועלת העירייה להרחבת הסכם הגג.

מסמך הבחינה האסטרטגי לנהריה 2040 – בהתאם להחלטת הממשלה על הכנת תכנית אסטרטגית ארוכת טווח לדיור¹⁶ יזמה לשכת התכנון המחוזית בחינה לאפשרות של הגדלת היצע הדיור במחוז. במסמך הבחינה האסטרטגי לנהריה אשר אושר על ידי מוסדות התכנון המחוזי והמקומי נקבע, כי ניתן להגדיל את היצע הדיור בנהריה, מבלי להרחיב את גבולות העיר אל השטחים הפתוחים העוטפים אותה. כן נקבע, כי הגדלת היצע הדיור במתווה של התחדשות עירונית תשפר את איכות החיים של תושביה ואת החוסן הכלכלי של הרשות. המסמך האמור מציע כלים ליישום יעד הגדלת היצע הדיור – כלים סטטוטוריים, רגולטוריים וכלכליים. הבחינה האסטרטגית הציעה אפשרות גידול של האוכלוסייה בנהריה שתכלול עד לשנת 2040 כ-143,000 תושבים ועד לשנת 2060 כ-200,000 תושבים. המסמך אינו סטטוטורי, אך הוא קובע עקרונות תכנוניים המחייבים את מוסדות התכנון והיזמים בבואם להגיש תכניות לוועדות התכנון.

ביום 17.08.2020 אימצה הוועדה המקומית את מסמך המדיניות, וקבעה בסעיף 4 בהחלטותיה המשך עבודת הוועדה כדלקמן:

א. הכנת פרוגרמה עדכנית לצרכי ציבור לשנת 2040 – יצויין, כי הכנת הפרוגרמה הושלמה בשנת 2024, ארבע שנים לאחר הנחיית הוועדה המקומית וזו טרם אושרה על ידי מהנדס העיר או הוועדה המקומית.

ב. הכנת תכנית אב לניידות – יצויין, כי הכנת התכנית הושלמה בספטמבר 2022.

ג. עיגון עקרונות המסמך האסטרטגי בתכנית מפורטת חדשה לנהריה - תוכנית הכוללת להתחדשות עירונית. בחודש ינואר 2024 החליטה הוועדה המחוזית להפקידה בתנאים ומאז הרשות פועלת למילוי תנאי ההפקדה.

מסמכי מדיניות כללי

1. נמצאו מסמכי מדיניות שהרשות פועלת על פיהן מבלי שאושרו מבעוד מועד בוועדה המקומית- הנחיות עיצוב לשכונת בוימל; הנחיות לרישום בית משותף.

2. נמצאו מסמכי מדיניות שאושרו על ידי הוועדה המקומית, ומאידך לא פורסמו באתר הוועדה המקומית –

¹⁶ החלטת ממשלה מספר 2457, 2017.

הנחיות עיצוב לשכונת סער; הנחיות עיצוב לשכונת שמעות פרס; הנחיות מרחביות להיתר; הנחיות גגות רעפים אזור מגורים; הנחיות חנייה מקורה עין שרה.

3. **תכניות אב** – תכנית אב היא מסמך או סדרת מסמכים המפרטים את החזון והתוכנית האסטרטגית לפיתוח של אזור גיאוגרפי מסוים לאורך זמן. המסמך כולל בדרך כלל המלצות ומדיניות בתחומים שונים כמו תכנון עירוני, תחבורה, דיור, תשתיות, שטחים ציבוריים, איכות סביבה ועוד. התכנית נועדה להבטיח פיתוח בר-קיימא, לשפר את איכות החיים ולתמוך בצמיחה כלכלית וחברתית. מרכיבים עיקריים של תכנית אב כוללים:

- **חזון ומטרות**: תיאור החזון ארוך הטווח והמטרות שהקהילה שואפת להשיג.
- **ניתוח מצב קיים**: סקירה של הנתונים הקיימים, כמו אוכלוסייה, תשתיות, תחבורה, שימושי קרקע, וסביבה.
- **תחומים עיקריים**: התמקדות בתחומי תחבורה, דיור, תשתיות, שטחים ציבוריים, חינוך, בריאות, תעסוקה וסביבה.
- **מדיניות והמלצות**: הגדרת מדיניות והמלצות לפיתוח בתחומים השונים.
- **תכנון מפורט**: מפות, תרשימים ותכניות מפורטות להמחשת התכנון המוצע.
- **תוכנית יישום**: תיאור שלבים ומסגרת זמן לביצוע התוכנית, כולל מקורות מימון ואמצעים להבטחת יישום התכנית.

בשנים האחרונות קודמו ברשות תוכניות אב ומסמכי מדיניות בנושאים: תשתיות - מים, ביוב וניקוז; נייודות (תחבורה); שבילי אופניים; תחבורה ציבורית; פרוגרמה כלל עירונית לצרכי הציבור. כמו כן, נקבעה מדיניות בנושא "סגירת חורף"¹⁷.

- א. **תכנית אב לשבילי אופניים – לא הובא לאישור הוועדה המקומית ולא פורסם לציבור.**
- ב. **מדיניות סגירת חורף – מופיעה כחלק מההנחיות המרחביות הכלליות, אושרה בוועדה המקומית ופורסמה כדן. יצוין, כי קיימת מדיניות חדשה לסגירת חורף שעודכנה על ידי אדריכל העיר וזו לא אושרה על ידי הוועדה המקומית ולא פורסמה.**

חוסר בתכניות אב ומסמכי מדיניות

כאמור, 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**. המסמכים יכולים לעסוק במגוון נושאים בהתאם לצורך התכנוני, ותכולתם והיקפם משתנים בהתאם לנושא שבו הם מטפלים¹⁸.

נמצא כי הרשות לוקה בחוסר תכניות אב ומסמכי מדיניות בעלי משקל וחיבות לתהליכי פיתוח עירוני ואזורי בר-קיימא. כל אחד מהם מתמקד באספקטים שונים של תכנון אסטרטגי, תוך שקלול צרכים כלכליים, חברתיים וסביבתיים כאחד, כדלקמן:

¹⁷ בקשה לסגירת חורף – הרשות פרסמה באתר המרשתת העירוני מפרט מחייב לרחובות געתון, ויצמן, הרצל ומרכזים מסחריים, תנאים מחייבים להגשת הבקשה ומסמכים אותם נדרש לצרף לבקשה. יצוין, כי מדיניות סגירת החורף ובכלל זה המפרט והתנאים לה, לא אושרה על ידי הוועדה המקומית.

¹⁸ "מילון מונחים", אתר מינהל התכנון, https://www.gov.il/he/Departments/Guides/1glossary_of_terms?chapterIndex=21

1. ניתוח אסטרטגי – כלכלי ברמה הכלל עירונית ואזורית –

מטרות:

- בחינת מגמות כלכליות עירוניות ואזוריות לצורך פיתוח אסטרטגיות צמיחה והתמודדות עם אתגרים כלכליים.
- זיהוי מוקדי תעסוקה, ענפי צמיחה כלכליים והשפעות על כוח העבודה המקומי.
- התאמת מדיניות המיסוי והשקעות לטובת פיתוח בר-קיימא.

רכיביו העיקריים:

- ניתוח שוק הנדל"ן, המסחר והתעשייה.
- אסטרטגיות למשיכת השקעות ויזמות.
- תיאום בין פיתוח תשתיות לצרכים כלכליים.
- תכנון נגישות ותחבורתית לשווקים מרכזיים.

2. היערכות לעליית מפלס פני הים –

מטרות:

- פיתוח תוכניות הסתגלות והגנה בפני השפעות שינויי האקלים, בעיקר באזורים חופיים.
- מניעת הצפות ושחיקת חופים.
- הגנה על תשתיות עירוניות קריטיות כמו מערכות ניקוז, מגורים ותחבורה.

רכיביו העיקריים:

- מיפוי סיכונים עתידיים והכנת תרחישים אפשריים.
- פתרונות הנדסיים כמו שוברי גלים והגבהת תשתיות.
- יצירת תקני בנייה מחמירים באזורים רגישים.
- תכנון נוף טבעי שיכול לשמש כחיץ בין הים לעיר.

3. היערכות לרעידת אדמה –

מטרות:

- הפחתת סיכונים ופגיעות בעת אירוע סיסמי.
- חיזוק מבנים ותשתיות קריטיות.
- הגברת המוכנות של מערכות החירום העירוניות.

רכיביו העיקריים:

- סקר סיכונים מבני וניהול מידע על מבנים ישנים.
- תכניות התחדשות עירונית הכוללות חיזוק מבנים (כגון תמ"א 38).
- הקמת מרכזי חירום עירוניים ותיאום בין כוחות ההצלה.
- חינוך והסברה לתושבים בנושא מוכנות לרעידת אדמה.

4. מסמך מדיניות לרצועת חזית הים -

מטרות:

- הגדרת מדיניות לפיתוח ושימור רצועת החוף כחלק מהנכס העירוני החשוב ביותר.
- יצירת איזון בין פיתוח כלכלי לתיירות, איכות סביבה ושימוש ציבורי.

רכיביו העיקריים:

- קביעת ייעודי קרקע מדויקים (מסחר, פנאי, מגורים, תיירות).
- שמירה על רציפות נופית וחזות אחידה לאורך החוף.
- הבטחת גישה ציבורית פתוחה לחוף.

- פיתוח שטחי מסחר ופנאי תוך שמירה על שטחים ירוקים.
- מניעת בנייה העלולה לסכן את הסביבה החופית.

5. תכנית אב לפיתוח תיירות -

מטרות:

- גיבוש אסטרטגיה לפיתוח תיירותי שיגדיל את תרומת המגזר התיירותי לכלכלה העירונית.
- ניצול פוטנציאל תיירותי תוך פיתוח תשתיות ושירותים מתאימים.

רכיביו העיקריים:

- יצירת חוויות תיירותיות מבוססות תרבות, טבע וחוף.
- פיתוח מלונות, אזורי בילוי ומרכזי מידע לתיירים.
- חיבור בין מוקדי תיירות למערכת תחבורה ציבורית נגישה.
- שיווק העיר כיעד תיירותי אטרקטיבי במישור הלאומי והבינלאומי.
- שילוב התושבים בתהליכי פיתוח ושמירה על הזהות המקומית

6. מסמך מדיניות מתכלל לתכנון בר קיימא -

מטרות:

- להבטיח פיתוח עירוני מאוזן, השומר על איכות החיים, המשאבים הטבעיים והמרקם החברתי בעיר.
- יצירת מסגרת כוללת לתכנון ופיתוח תוך התחשבות בהיבטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים.
- קביעת עקרונות ותהליכים להטמעת קיימות בתכנון העירוני ובקבלת החלטות עירוניות.

רכיביו העיקריים:

- **חזון עירוני בר קיימא** - הגדרת חזון עתידי לעיר מבחינת איכות חיים, סביבה ירוקה, וצמיחה כלכלית מאוזנת; יצירת עיר חכמה, מקיימת ושוויונית לכלל התושבים.
- **מדיניות תכנון עירוני** - עידוד בנייה ירוקה והתייעלות אנרגטית במבני מגורים, מסחר ותעשייה; עיצוב מרחב ציבורי נגיש ומותאם לאוכלוסיות מגוונות; שימור שטחים פתוחים ופארקים ציבוריים.
- **תחבורה בת-קיימא** - פיתוח שבילי אופניים ומדרכות להולכי רגל; חיזוק מערך התחבורה הציבורית ונגישותה לכל שכבות האוכלוסייה; צמצום השימוש ברכבים פרטיים והקטנת זיהום האוויר.
- **ניהול משאבים סביבתיים** - יישום מדיניות למיחזור וניהול פסולת עירונית; שמירה על מקורות מים ושיפור איכותם; עידוד אנרגיה מתחדשת, כמו פאנלים סולאריים על גגות מבני ציבור.
- **מדדים ומעקב** - קביעת אינדיקטורים לבחינת עמידה ביעדי הקיימות העירוניים; דיווח תקופתי על ההתקדמות בתחומי הסביבה, הכלכלה והחברה; הקמת מנגנון בקרה שיוודא יישום המדיניות בפועל.
- לביקורת נמסר, כי ההערה נכונה. במקביל, קיימים דגשים בתכנית הכוללת להתחדשות עירונית המחייבים פיתוח עירונית ברת קיימא.

פרוגרמה עירונית לשטחי ציבור

פרוגרמה לשטחי ציבור היא מסמך מדיניות שאינו סטטוטורי. הפרוגרמה נועדה לשמש ככלי עירוני מתכלל לקבלת החלטות בנושא הקצאת קרקע לצורכי ציבור, במסגרת הכנת תכניות בניין עיר ולצורך יישום נוהל "הקצאות קרקע ללא תמורה" חוזר מנכ"ל משד הפנים מס' 2001/4 על תיקונו. בטווח הארוך הפרוגרמה תהווה בסיס לפיתוח כלי מקוון מתכלל שיוטמע במערכת GIS העירונית. הפרוגרמה מבוססת על מצאי השטחים הקיימים למבני ציבור, כמו גם שטחי רצפות מבונים לצורכי ציבור שהוקצו לטובת העירייה בייעודים אחרים, אל מול ההיצע הנדרש כמענה לצרכי גידול העיר וההתחדשות העירונית. הפרוגרמה עליה להיערך לפי סטנדרטים תכנוניים מקובלים ובהתאמה ל-"מדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור" מטעם מנהל התכנון משנת 2018.

1. אגף התכנון אינו מחזיק במידע מקיף אודות כלל מבני הציבור המצויים בתחום שיפוטה של העירייה, ובכלל זה גני ילדים, מתנ"סים ובתי כנסת. אף כי בדיקת מבני הציבור הנערכת על ידי אגף התכנון במסגרת כל תכנון הינה חיובית, אין בכך משום מענה מלא. היעדר מידע כולל עלול לפגום בראייה האסטרטגית, להוביל לבזבוז משאבים, לעכב תהליכים ולצמצם את יכולת העירייה לשפר את מערך מבני הציבור, כפי שיפורט להלן:

- א. תכנון נקודתי במקום תכנון כוללני ומקיף**
 - כאשר כל תכנון נבחן בנפרד, ללא ראייה מערכתית של כלל מבני הציבור בעיר, התכנון מתבצע באופן תגובתי ולא יזום.
 - הדבר מגביר סיכון להיעדר חלוקה מאוזנת של מבני ציבור – ייתכן מצב שבו שכונות מסוימות יהנו מעודף מבני ציבור ואילו אחרות יסבלו ממחסור, אך ללא מאגר מידע כולל, אגף התכנון לא בהכרח יבחין בכך.
 - חוסר בתמונה כוללת מונע תכנון אסטרטגי של שטחים למבני ציבור בהתאם לגידול האוכלוסייה ולצרכיה העתידיים.
- ב. בזבוז משאבים ועבודה כפולה**
 - כל תכנון מחייב בירור מחדש של מבני הציבור הרלוונטיים, מה שגורם לבזבוז זמן ומשאבים בכל פרויקט תכנוני.
 - היעדר בסיס נתונים פנימי מגביר תלות באגפים אחרים, שעשויים להיות עמוסים או לא להחזיק מידע עדכני וזמין.
 - עלול להיווצר מצב שבו אגף התכנון מקבל מידע לא אחיד או לא מדויק, במיוחד אם קיימים פערים בין המידע שבידי האגפים השונים.
- ג. פגיעה בשירותיות ובמהירות התגובה של אגף התכנון**
 - כאשר יזמים, גורמים ממשלתיים או תושבים מבקשים מידע על מבני ציבור, אגף התכנון אינו יכול לספק תשובה מיידי ונדרש לבצע בדיקות פרטניות.
 - הדבר מעכב תהליכים תכנוניים ומקשה על מתן מענה מהיר לשאלות.
- ד. חוסר יכולת לבצע בקרה ותיקון של תכנון היסטורי**
 - עיר מתפתחת צריכה לפקח ולתקן טעויות תכנוניות מהעבר, כגון אזורים הסובלים ממחסור במבני ציבור או הקצאת שטחים לא נכונה.
 - ללא מידע כולל על כלל מבני הציבור, אגף התכנון אינו בהכרח יכול לזהות כשלים היסטוריים ולתקן אותם.

- תכנון שכונות חדשות ללא שילוב מידע עירוני עלול להוביל להמשך חוסר איזון, כאשר שכונות ישנות נותרות עם תשתיות ציבוריות חסרות ושכונות חדשות מקבלות עדיפות.
2. בינואר 2023 התקשרה העירייה עם מתכנן לצורך הכנת פרוגרמה עירונית לצורכי ציבור, המתכלל את הצרכים בראייה ארוכת טווח המביא בחשבון התחדשות עירונית ובוחן אתרים ייעודיים וצריכת קרקע.
- לעניין לוחות הזמנים לביצוע, קובע סעיף 3.6.ד.6 בהסכם ההתקשרות בין הצדדים, כי המתכנן חייב לעמוד בלוחות הזמנים שנקבע על ידי המזמין, קרי העירייה, בתיאום עם המתכנן ביחס לתכנון ולכל המפורט בנספח א' בהסכם.
- נספח א' בהסכם מפרט את המועדים לביצוע העבודה כדלקמן:
- ישיבת התנעה - 7 ימים ממועד החתימה על החוזה.
 - הצגת דו"ח מצב קיים ומיפוי עדכני של השטחים הציבוריים בעיר, לרבות הנחות יסוד לגידול האוכלוסייה ומאפייניה – 45 ימים מישיבת ההתנעה.
 - הגשת תחזית צמחית האוכלוסייה והצעת אסטרטגיה לניצול המגרשים הציבוריים ביעילות למתן מענה לצורכי הציבור – עד 15 ימים מגשת דוח על מצב קיים.
 - הגשת דוח פרוגרמה לצורכי ציבור - עד 30 ימים מהגשת תחזית הצמיחה.

הריני לציין, כי הסכם ההתקשרות בין המתכנן לעירייה נחתם ביום 1 בינואר 2023. על פי תנאי ההסכם, היה על המתכנן להגיש את מסמך הפרוגרמה לצורכי ציבור עד לתחילת אפריל 2023. אולם, נכון למועד הביקורת בדצמבר 2024, המסמך טרם הוגש.

בתגובה לפניית הביקורת, מסר מנהל האגף, כי מסמך הפרוגרמה יושלם עד סוף אפריל 2025, ואומר, באיחור של שנתיים מהמועד המקורי שנקבע בהסכם.

סעיף 10 לנספח א' בהסכם ההתקשרות העוסק בקנסות בגין פיגור בהגשת התוצרים, קובע כי עבור כל חמישה ימי איחור בהתקדמות הפרויקט, יופחתו 400 ₪ משכר הטרחה של המתכנן.

בהתאם להוראות ההסכם, הייתה העירייה רשאית לנקוט באמצעים מתאימים, לרבות הטלת קנסות בגין עיכובים ואי עמידה בלוחות הזמנים, במטרה להבטיח את השלמת הפרויקט בהתאם לתנאים שנקבעו. חרף אי עמידה של המתכנן בלוחות הזמנים שנקבעו בהסכם, נמנעה העירייה מהפעלת הסעדים והתרופות המוקנים לה על פי ההסכם. הימנעות העירייה מהפעלת סעדים אלו פגעה בקידום העבודות וביכולת לעמוד ביעדים ובציפיות שהוגדרו מראש, והותירה את השלכות המהותיות ואי מימוש התכנית לצרכי הציבור בעינן.

הביקורת ממליצה לעירייה לבחון את מנגנוני הבקרה והפיקוח על התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, ולוודא כי הם יעילים ומבטיחים עמידה בלוחות הזמנים ובתנאי ההסכם. כמו כן, מומלץ להגביר את השקיפות והדיווחיות בנוגע להתקדמות פרויקטים, ולעדכן את ההנהלה באופן שוטף. מומלץ, כי העירייה אכן תפעיל את הסעדים והתרופות המוקנים לה על פי ההסכמים, ובכלל זה הטלת קנסות בגין אי עמידה בהתחייבויות.

הנחיות מרחביות

הנחיות מרחביות הן סט כללים לתכנון אדריכלי של המבנה ורכיביו הכולל כל מה שמעבר להוראות החוק והתכניות המפורטות. ההנחיות המרחביות לא יוצרות זכויות ומטרתן הינה לקבוע כללים למימוש זכויות הקבועות בתכנית.

בהתאם לתיקון מס' 101 כמצויין בסעיף 145ד(א) לחוק, ועדה מקומית רשאית לקבוע הנחיות מרחביות למרחב התכנון שלה בעניינים המפורטים בסעיף קטן (ב), ובלבד שאין בהן סתירה להוראות תכנית או להוראות לפי חוק זה. סעיף משנה (ב) שתוקן בשנת 2023 קובע, כי הנחיות מרחביות יכל שיתייחסו לחזותו ולמראהו החיצוני של בניין, למפלסי הכניסה לבניין, להשתלבות הבניין בסביבתו, לחיבור תשתיות ולעניינים נוספים כפי שקבע שר הפנים. סעיף משנה (ו) קובע, כי הנחיות מרחביות שקבעה ועדה מקומית יפורסמו באתר האינטרנט שלה והודעה על קביעתן תפורסם בעיתון.

באתר הוועדה המקומית מפורסמות מספר הנחיות מרחביות אשר אושרו בוועדה המקומית¹⁹.

1. יצויין, כי התכנון הינו תהליך דינמי, ומצופה, כי יידרשו עדכונים בהנחיות המרחביות מעת לעת. יתרה מכך, לאחר אישור התכנית הכוללת להתחדשות, נדרש לבדוק את הצורך בעדכון חוזר של ההנחיות המרחביות ככל שיידרש.

2. **בביקורת עלה הצורך בהנחיות מרחביות נוספות שטרם גובשו באספקטים הבאים: עיצוב ובינוי מבנים גדולים להם השפעה משמעותית על המרחב הציבורי ועל איכות החיים של הדיירים בהם; הנחיות לעירוב שימושים; וכן הנחיות למתחם "בן עמי".**

3. יצויין, כי על ההנחיות המרחביות לשכונת "בנות חייל" שכתבתן הושלמה, לעבור את אישור הוועדה טרם פרסומן.

4. במטרה ליצור שפה אדריכלית אחידה נערכו הנחיות בדבר עיצוב צמודי הקרקע בשכונת בוימל. במסגרת זו יחויבו פרטי עיצוב וחיפוי וכן גווני המבנים לרבות פרטי פיתוח וגידור. ההנחיות הובאו לאישור הוועדה המקומית בישיבתה ביום 24.01.22 ובה הוחלט להסיר נושא זה מסדר היום לבחינה מחדשת והתייחסות נוספת של הצוות המקצועי.

הביקורת נותרת בעינה, שכן אף בחלוף שנתיים מהחלטת הוועדה המקומית, הרשות טרם יישמה את החלטתה ולא נקטה בכל פעולה למימוש ההנחיות הנוגעות לשכונת בוימל.

תכנית חזית ים

תכנית לחזית ים הינה תכנית מתאר או תכנית מפורטת שמטרתה להסדיר את הפיתוח והעיצוב של אזור החוף והשטחים הגובלים בים. תכנית זו כוללת קווים מנחים לתכנון ופיתוח עירוני, כגון שימושי קרקע, תשתיות, שטחים ציבוריים, נגישות לחוף, שימור סביבתי ופיתוח תיירותי, מסחר ומגורים. המטרה היא ליצור חזית חוף מתוכננת היטב שתשמור על האיזון בין פיתוח עירוני לבין שימור ערכי טבע, נוף ושטחים פתוחים.

היבטים מרכזיים בתכנית לחזית ים:

1. **שימושי קרקע מותאמים לאזור החוף:** הגדרת אזורי מסחר, מלונאות, בילוי, מגורים ושטחים ציבוריים.

¹⁹ ראה הנחיות מרחביות שאושרו בוועדה ביום 28.03.22; הנחיות לעבודות הפטורות מהיתר אשר אושרו בוועדה ביום 06.04.2020.

2. **תשתיות תחבורה ונגישות:** פיתוח שבילים להולכי רגל ורוכבי אופניים, חניונים ונגישות לתחבורה ציבורית.
3. **שימור ערכים סביבתיים:** התחשבות ברגישות האקולוגית של החוף, הגבלת הבנייה, הגנה על החול והצמחייה הטבעית.
4. **עיצוב עירוני:** הנחיות לתכנון מבנים וגובהם, חזיתות, חומרי בנייה והשתלבות בנוף.
5. **אזורי פעילות ופנאי:** תכנון טיילות, מרחבי ספורט ושטחים ירוקים פתוחים.

ברוב המקרים **רשות התכנון והוועדה המחוזית דורשות תכנית לחזית ים** כתנאי לאישור פרויקטים חדשים באזור החוף. לפי חוק התכנון והבנייה ותקנות החופים (חוק שמירה על הסביבה החופית, התשס"ד - 2004), כל פרויקט באזור החוף חייב לעמוד בתכנית מתאר ארצית לחופים (תמ"א 13) או תכניות מחוזיות ומקומיות הנגזרות ממנה. הוועדה המחוזית בוחנת את ההתאמה של הפרויקטים לתכנית חזית ים לפני מתן היתרים, כדי למנוע פגיעה בסביבה החופית ולוודא עמידה במדיניות הפיתוח של האזור. אם לעיר **אין תכנית לחזית ים**, סביר להניח שהוועדה המחוזית תדרוש הכנת תכנית כזו לפני אישור פרויקטים משמעותיים.

יצוין, כי טרם הוכנה תכנית מפורטת לחזית הים. כיום מקודם מסמך מדיניות לראייה כוללת לחזית הים כחלק מקידום "מתחם בן גאון" הכולל בין היתר הקמת מעגנה.

חלק ג': מידע תכנוני

סטטוס תכניות

האגף אינו מחזיק במאגר מידע עדכני ומסודר של סטטוס התוכניות השונות. המידע אשר הועבר לצורך ביקורת זו הוכן במיוחד עבורה ולא היה זמין כבשגרה. מצב זה מעיד על ליקויים במערכת ניהול המידע ובחוסר שקיפות תפעולית, העלולים לפגוע ביכולת המעקב, הפיקוח והבקרה על תהליכי התכנון והביצוע.

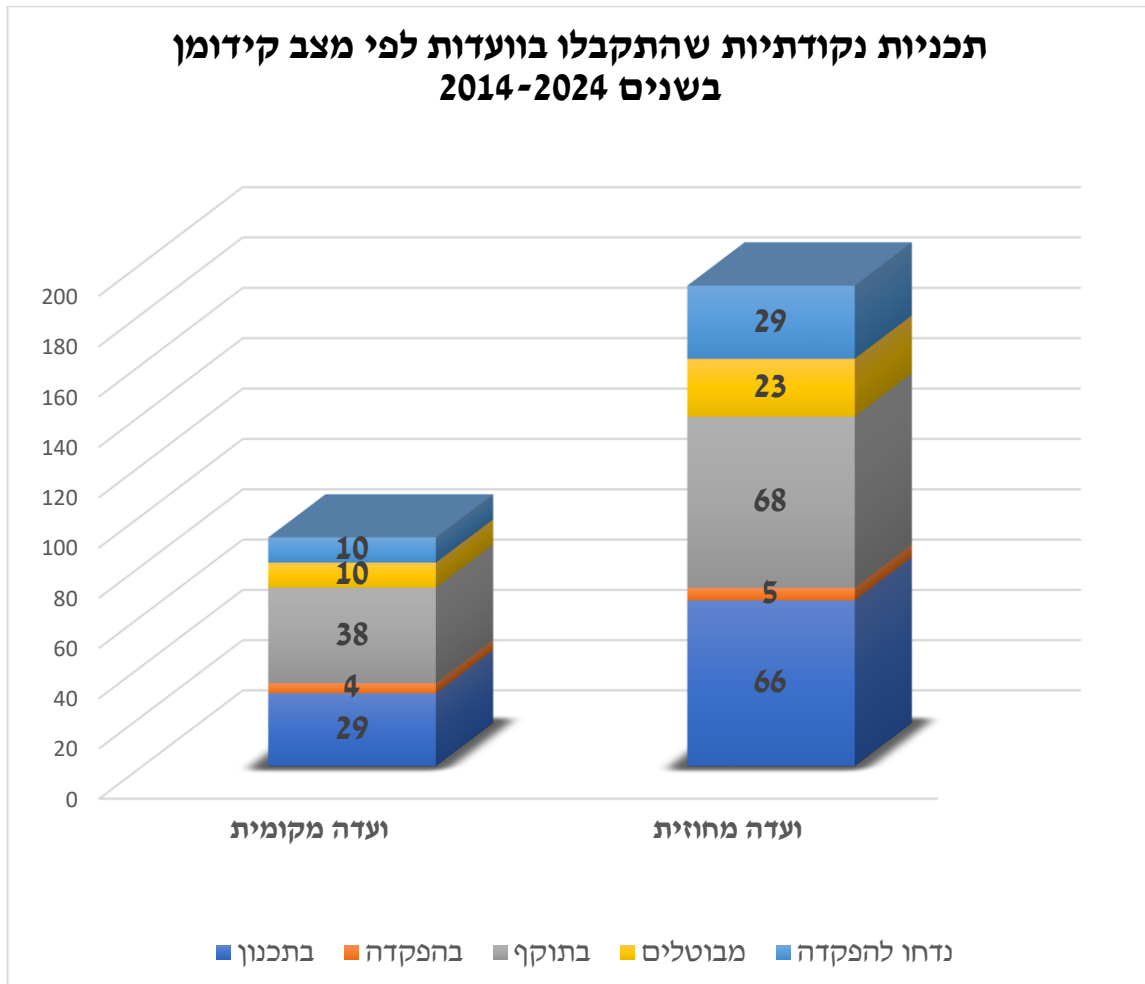
להלן המלצות הביקורת:

1. **הקמת מערכת ניהול מידע ממוחשבת:** מומלץ לפתח ולהטמיע במערכת המידע הממוחשבת, אפשרות עדכנית ונגישה למעקב רציף אחר סטטוס התוכניות העירוניות החל משלב קבלת התכנית ועד לאישורה לתוקף/דחייתה. דוחות סטטוס תקופתיים יספקו תמונת מצב עדכנית לכלל הגורמים הרלוונטיים, ויסייעו בשיפור תהליכי קבלת ההחלטות, הפיקוח והבקרה.
2. **הגדרת נהלים ברורים לניהול ותיעוד תוכניות:** יש לגבש וליישם נהלים סדורים לניהול, עדכון ותיעוד סטטוס התוכניות בכל שלבי התכנון והביצוע. הנהלים יבטיחו אחידות ושקיפות במידע, ויקבעו מנגנוני דיווח תקופתיים.
3. **מינוי גורם אחראי לניהול המידע:** מומלץ למנות גורם מקצועי בתוך האגף שיהיה אחראי על תחזוקת מאגר המידע, עדכנו השוטף והפצתו לגורמים הרלוונטיים. תפקיד זה יכול גם בקרה על עמידה בלוחות הזמנים של עדכון התוכניות.
4. **ביצוע ביקורות תקופתיות פנימיות:** יש לקיים ביקורות פנימיות סדירות לבחינת תקינות מערך ניהול המידע ועדכנו. הביקורות יבטיחו כי המידע אכן זמין, אמין ומשקף את המצב בפועל באופן עקבי.

מצב קידומן של תכניות נקודתיות בוועדה המקומית בשנים 2014-2024

החוק כאמור 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. החוק מאפשר ליו"ר מוסד תכנון להחליט להאריך מועד זה ועליו להודיע על כך לשר הפנים ולצרף את הנימוקים להחלטתו (סעיף 109א. (א)(1) לחוק). החוק גם קבע מנגנון להעברת סמכויות הוועדה בנוגע לתוכנית שהוגשה לה לוועדה שמעליה במדרג במקרה של אי-עמידה בזמנים – באם לא החליטה הוועדה המקומית בתכנית שבסמכותה בתוך התקופה האמורה, קרי 12 חודשים, יעביר מזכיר הוועדה המקומית, לבקשת מגיש התכנית, את התכנית לוועדה המחוזית לדיון ולהכרעה (סעיף 109א. (א)(2) לחוק).

לוח 3: תרשים פילוח של כלל התוכניות הנקודתיות שהתקבלו בוועדה המחוזית והמקומית משנת 2014 לפי מצב קידומן



מהתרחשים עולה כדלקמן:

בוועדה המקומית בה מנוהלים בשנים 2014-2024 81 תכניות נקודתיות, שיעור התוכניות שבתכנון (בהגשה) הוא כ- 36% (29 תוכניות) מסך התוכניות שהתקבלו משנת 2014. שיעור התוכניות שבהפקדה הוא כ- 5% (4 תוכניות), שיעור התכניות שבתוקף הוא כ- 47% (38 תוכניות), שיעור התכניות המבוטלות הוא 12% (10 תוכניות), וכן שיעור התכניות שנדחו להפקדה הוא 12% (10 תוכניות).

בוועדה המחוזית בה מנוהלים בשנים 2014-2024 191 תכניות, שיעור התכניות שבתכנון (בהגשה) הוא כ- 35% (66 תוכניות). שיעור התכניות שבהפקדה הוא כ- 3% (5 תוכניות), שיעור התכניות שבתוקף הוא כ- 36% (68 תוכניות), שיעור התכניות המבוטלות הוא 12% (23 תוכניות) ושיעור התכניות שנדחו להפקדה 15% (29 תוכניות).

להלן ניתוח ממצאי פעילות הוועדה המקומית: (2014–2024)

הוועדה המקומית ניהלה במהלך השנים 81 תוכניות נקודתיות. להלן הניתוח לפי השלבים השונים:

- 1. תכניות שבתכנון (בהגשה): 36% (29 תוכניות)**
למעלה משליש מהתוכניות נמצאות בשלב התכנון הראשוני (בהגשה), עובדה המעידה, כי שלב זה הוא מרכזי ונמשך זמן רב יחסית ומצביעה על עומס אפשרי או על עיכובים. ייתכן ונדרש תהליך ממוקד ומהיר יותר למעבר לשלב ההפקדה.
- 2. תכניות שבהפקדה: 5% (4 תוכניות)**
שיעור נמוך במיוחד של תוכניות בשלב ההפקדה מעיד על צוואר בקבוק משמעותי בתהליך זה. הממצא עשוי להצביע על עיכובים בפרסום, חוסר במשאבים, או דרישות מחמירות בשלב זה שמאטות את קצב התקדמות התוכניות.
- 3. תכניות בתוקף: 47% (38 תוכניות)**
כמעט מחצית מהתוכניות שהוגשו קיבלו תוקף. זהו נתון חיובי יחסית, המעיד על כך שחלק משמעותי מהתוכניות מגיעות לאישור סופי ומאושרות. עם זאת, ניתן לשאוף לשיפור נוסף בעזרת ייעול השלבים המקדימים.
- 4. תכניות מבוטלות: 12% (10 תוכניות)**
שיעור התוכניות המבוטלות בוועדה המקומית עומד על 12%, נתון המרמז על אתגרים באיכות התוכניות המוגשות או אי-עמידה בדרישות התכנון. ייתכן שהדבר נובע מתקשורת לא מיטבית עם מגישי התוכניות או חוסר בהירות בדרישות הוועדה.
- 5. תכניות שנדחו להפקדה: 12% (10 תוכניות)**
שיעור משמעותי נוסף של תוכניות נדחה בשלב ההפקדה, הדבר מרמז על פער בין הגשת התוכניות לבין הדרישות הפורמליות של הוועדה. הדבר עשוי להצביע על צורך בתהליך ייעוץ ותמיכה למגישי התוכניות לשיפור עמידתן בדרישות.

להלן עיקר המסקנות:

1. **ריכוז בתכנון ובתוקף:** מרבית התוכניות מתרכזות בשלב התכנון או בתוקף (36% ו - 47% בהתאמה), עם מעבר נמוך בין השלבים המוקדמים להפקדה (קרי, עיכוב בשלב ההגשה).
2. **שלב ההפקדה כנקודת תורפה:** שיעור התוכניות הנמוך מאוד בשלב ההפקדה (5%) מצביע על שלב בעייתי המחייב ייעול תהליכים, כמו תהליכי אישור מהירים, הפחתת בירוקרטיה או מתן הנחיות ברורות יותר.
3. **שיעור ביטולים ודחיות:** שיעור משמעותי של תוכניות מבוטלות ונדחות (24%) מצביע על צורך בשיפור איכות התכנון המוקדם ובחיזוק תהליך ההכנה וההגשה של מגישי התוכניות.

על מנת לשפר את תהליכי העבודה של הוועדה המקומית ולהבטיח יעילות גבוהה יותר בקידום התוכניות, מומלץ להתמקד בייעול השלבים כדלקמן:

1. **שיפור תהליך ההפקדה** – יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לשלב ההפקדה, אשר מהווה נקודת תורפה משמעותית. יש לפעול לייעול הליכי ההפקדה באמצעות פישוט תהליכים בירוקרטיים, קביעת לוחות זמנים ברורים ומחייבים ושיפור השקיפות כלפי כלל הגורמים המעורבים.
2. **הגברת שיתוף הפעולה עם מגישי התכניות** - יש להעמיק את שיתוף הפעולה עם מגישי התוכניות על ידי מתן הנחיות ברורות ומפורטות המתועדות בכתב.
3. **מתן תמיכה מקצועית בשלבים הראשוניים** - קיום מפגשי ייעוץ מקצועי ותיאום מוקדם של דרישות הוועדה. תמיכה מקצועית בשלבים הראשוניים של התכנון וההגשה עשויה לצמצם משמעותית את שיעורי הביטולים והדחיות, תוך העלאת רמת האיכות של התוכניות המוגשות ותואמות את דרישות הוועדה.
4. **בחינת סיבות לביטול ודחייה** - יש לבחון לעומק את הסיבות לביטול ודחיית תכניות ולגבש המלצות לשיפור. יש לנתח את סוגיות התכנון שגרמו לביטול או דחייה, לבחון את ההתייחסות להתנגדויות הציבור ולבדוק האם קיימים חוסרים במידע או מסמכים שהובילו לדחייה.
5. **מדדי ביצוע** - יש לפתח מדדי ביצוע ברורים למדידת יעילות הוועדה. יש לבדוק את מספר התוכניות שאושרו, משך זמן ממוצע לאישור תכנית, שיעור התוכניות שנדחו או בוטלו ומספר ערעורים או תלונות.
6. **בקרה ומעקב** - יש לקיים בקרה ומעקב שוטפים אחר ביצועי הוועדה. יש לקיים דיונים תקופתיים על ביצועי הוועדה, לעקוב אחר יישום ההמלצות ולפרסם דוח ביצועים לוועדה ולהנהלת הרשות. יישום המלצות אלו יתרום לחיזוק היעילות, לשיפור איכות התכנון, וליצירת תהליך עבודה שקוף ומקצועי יותר.

שלמות נתוני הוועדה המקומית בעניין מועדי הטיפול בתוכניות הנקודתיות

כדי לאפשר פיקוח ובקרה על משך הזמן הנדרש לקידום תוכניות בוועדה המקומיות, לרבות תוכניות נקודתיות, נחוץ מאגר נתונים שלם ומקיף שבו מתועדים באופן מוקדם כל שלבי התהליך, כגון מועדי קבלת התוכניות בוועדה המקומית, קיום תנאי הסף, הדיונים בהפקדה וההכרעה. בביקורת נבחן קובץ הנתונים שהתקבל מחברת "קומפלוט" עבור תוכנת ניהול הוועדה המקומית, ונבדק אם הוא כולל תיעוד מלא של כל המועדים הרלוונטיים בקידום התוכניות הנקודתיות שהתקבלו בוועדה המקומיות משנת 2014 ואושרו או נדחו בהן. תיעוד חסר עלול להקשות על חישוב משכי זמן הטיפול בתוכניות.

ממצאי הביקורת העלו חוסרים בציון מועדי השלבים השונים באישור התוכניות בוועדה המקומית: בציון מועדי העמידה בתנאי הסף לאחר קבלת התכנית, בציון מועד פרסום הודעה על הפקדת תכנית בילקוט הפרסומים ובציון מועד הפקת נוסח פרסום לאישור אשר אינה מתועדת כלל. בדיקה קפדנית בנושא ראה בפרק – משך הזמן הנדרש להליך התכנון של התכניות הנקודתיות.

- על מנת לשפר את תהליך אישור וקידום התוכניות בוועדה המקומית, מומלץ:
1. גיבוש נוהל עבודה מסודר ומתועד - הנוהל יכלול פירוט של השלבים השונים בקידום התוכניות, החל משיבת תיאום ציפיות ועד לפרסום למתן תוקף.
 2. ציון כל שלבי הדיווח – יש לבצע דיווח שיטתי ומדויק, תוך ציון פרטני ומתועד של כלל המועדים הנוגעים לשלבי קידום התוכניות, באופן שישקף שקיפות, אחריות ומקצועיות מירבית בתהליכי העבודה.
 3. ניהול מערכת מעקב דיגיטלית - יש ליישם במערכת הממוחשבת תבנית קבועה בכל התכניות שבה הצוות המקצועי יעלה רק את התאריכים בכל השלבים שקוימו.

משך הזמן הנדרש להליך התכנון של התוכניות הנקודתיות

בביקורת נערכה בדיקה מדגמית, בה חושבו משכי זמן הליך תכנון התוכניות הנקודתיות על פי מדידת הזמן שחלף מקבלת התכנית במוסד התכנון (הוועדה המקומית) 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.

חלק משלבי הליך התכנון 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.

שלבי הליך תכנון תכניות נקודתיות שבתוקף

לוח 4: שלבי הליך תכנון תכניות נקודתיות מתוך תכניות שבתוקף שעלו בבדיקה מדגמית

משך הזמן בשנים וחודשים	תאריך פרסום הודעה על אישור תכנית למתן תוקף בילקוט פרסומים (ס' 117)	תאריך קליטה	שם התכנית	מספר תכנית
3.2	13.06.2019	27.03.2016	איחוד וחלוקה, הרחבת דרך ופריסתה מחדש	210-0395384
<p>הערות -</p> <ul style="list-style-type: none"> מיום החלטת הוועדה על הפקדת התכנית (31.03.2016) ועד פרסום הודעה על הפקדתה (15.02.2018) – כשנתיים במקום עד 4 חודשים (סעיף 86 לחוק) *. מיום החלטת הוועדה לאשר את התכנית למתן תוקף (14.05.2018) ועד פרסום הוועדה על אישור התכנית (13.06.2019) – כשנה. יצויין, כי אין בחקיקה/בנוהל קביעה למועד הפרסום במידה ומתן התוקף מחויב במילוי תנאים **. 				
4.8	04.01.2021	01.05.2016	הרחבת שצ"פ והסדרת שימושים בגוש 18162 בחלק מחלקה 20	210-0381020
הערות -				

מספר תכנית	שם התכנית	תאריך קליטה	תאריך פרסום הודעה על אישור תכנית למתן תוקף בילקוט פרסומים (ס' 117)	משך הזמן בשנים וחודשים
	<ul style="list-style-type: none"> במערכת אין כל מידע על הנעשה עם התכנית מיום קליטתה (01.05.2016) ועד ליום (12.08.2019) – פרסום הודעה על הפקדת התכנית. ביום 09.05.2016 הוועדה החליטה להפקיד את התכנית בכפוף למילוי תנאים. ביום 04.08.2018 הוועדה החליטה לחדש את החלטתה להפקדת התכנית, זאת לאחר קבלת אישור מטעם בעלי הקרקע. מיום החלטת הוועדה לאשר את התכנית למתן תוקף (26.10.2020) ועד לפרסום הודעה על אישור התכנית (04.01.2021) – כשנה במקום 15 ימים (סעיף 117 לחוק והקשר לסעיף 89 לחוק) ** יצויין, כי אישור התכנית למתן תוקף לא היה מלווה בקיום תנאים. 			
210-0395384	איחוד וחלוקה, הרחבת דרך ופריסתה מחדש	27.03.2016	13.06.2019	3.2
	<ul style="list-style-type: none"> הערות - מיום החלטת הוועדה על הפקדת התכנית (31.03.2016) ועד פרסום הודעה על הפקדתה (15.02.2018) – כשנתיים במקום במקום עד 4 חודשים (סעיף 86 לחוק) * יצויין, כי אישור התכנית למתן תוקף לא היה מלווה בקיום תנאים. 			
210-0434761	ג/נה/מק/125 - שינוי בבינוי וביחיד במגרש 126 בשכונת אריק שרון	18.12.2017	31.01.2022	4.1
	<ul style="list-style-type: none"> הערות - במערכת אין כל מידע על נעשה עם התכנית מיום קליטתה (18.12.2017) עד ליום (26.05.2020) – הודעת שר הפנים על הצורך באישור. ביום 23.11.2020 – דיון בהתנגדויות ***. מיום החלטת הוועדה לאשר את התכנית למתן תוקף (10.05.2021) ועד לפרסום הודעה על אישור התכנית (04.02.2022) – 10 חודשים. יצויין, כי אין בחקיקה/בנוהל קביעה למועד הפרסום **. 			
210-0470633	שינוי בקווי בנין ותוספת זכויות בנייה, בגוש 18167 חלקה 32,	19.11.2018	23.06.2021	2.7
	<ul style="list-style-type: none"> הערות - במערכת אין כל מידע מה נעשה עם התכנית מיום קליטתה (19.11.2018) ועד ליום (28.10.2019) פרסום הודעה על הפקדת התכנית. מיום החלטת הוועדה לאשר את התכנית למתן תוקף (26.12.2020) ועד לפרסום הודעה על אישור התכנית (02.07.2021) – 7 חודשים במקום 15 ימים (סעיף 117 לחוק והקשר לסעיף 89 לחוק) **. יצויין, כי אישור התכנית למתן תוקף לא היה מלווה בקיום תנאים. 			
210-0603191	תוספת אחווי בניה רחוב סולד 26	07.05.2018	15.03.2022	3.10
	<ul style="list-style-type: none"> הערות - מיום החלטת הוועדה על הפקדת התכנית (02.07.2018) ועד פרסום הודעה על הפקדת התכנית (26.11.2018) – 6 חודשים במקום עד 4 חודשים (סעיף 86 לחוק) * מיום פרסום הודעה על הפקדת התכנית (26.11.2018) ועד החלטת הוועדה למתן תוקף (16.07.2019) – 9 חודשים במקום עד 60 יום (סעיף 102 לחוק). יצויין, כי לא היו התנגדויות לתכנית. 			
210-0667576	שינוי בקווי בניין וקביעת הוראות עיצוב רח' לוי 3	04.10.2018	23.03.2021	2.5
	<ul style="list-style-type: none"> הערות - במערכת אין כל מידע מה נעשה עם התכנית מיום קליטתה (04.10.2018) ועד ליום (06.11.2019) – הודעת שר הפנים כי התכנית אינה טעונה אישור. מיום הדיון בהתנגדויות לתכנית (29.06.2020) ועד פרסום הודעה על אישור התכנית (23.06.21) – שנה במקום עד 90 יום (סעיף 102 לחוק) ***. יצויין, כי אישור התכנית למתן תוקף לא היה מלווה בקיום תנאים. 			
210-0781047	התווית דרך בשכונת "יצחק שמיר"	15.12.2019	11.11.2021	2.11

מספר תכנית	שם התכנית	תאריך קליטה	תאריך פרסום הודעה על אישור תכנית למתן תוקף בילקוט פרסומים (ס' 117)	משך הזמן בשנים וחודשים
210-0910174	הגדלת אחווי בניה וצפיפות, רח' הרצל 120	03.02.2021	23.10.2023	2.8
210-0946913	תוספת זכויות רחוב קרן היסוד 16	01.08.2021	12.03.2023	1.7
210-0828293	תוספת זכויות והקטנת קווי בניין	19.02.2020	11.07.2022	2.4
210-1005669	תוספת זכויות ויח"ד	05.12.2022	30.07.2024	1.7
210-1172816	תוספת זכויות	11.05.2023	19.02.2024	

מספר תכנית	שם התכנית	תאריך קליטה	תאריך פרסום הודעה על אישור תכנית למתן תוקף בילקוט פרסומים (ס' 117)	משך הזמן בשנים וחודשים
הערות -				
▪	מיום קליטת התכנית (11.05.2023) ועד להמלצת הוועדה להפקדתה (19.02.2024) – 9 חודשים במקום 4 לחודשים			
▪	בהתאם לנוהל מינהל התכנון ****. התיק שובץ לדיון 4 פעמים בנוסף, התיק ממתין לסיור של חברי הוועדה ורק לאחריו יקבע דיון נוסף.			

* סעיף 86 לחוק מגדיר את פרק הזמן שניתן לעורך התכנית לתקן את התכנית בהתאם לדרישות הוועדה. במידה ולאחר תקופה של 3 חודשים, לא נשלח תיקון מטעם מגיש הבקשה, הוועדה רשאית להמתין 30 ימים נוספים ולתקן בעצמה את התכנית (סעיף 86(ב) לחוק). תאריך היעד יקבע תחת שיקולים של מהות התיקונים ועמידה במסגרת 12 החודשים מיום ההגשה לתכנית בסמכות מקומית. במידה ולא הוגש תיקון במועד והוועדה החליטה שלא לתקן את התכנית, על יו"ר הוועדה להודיע בישיבה הקרובה על ביטולה, ויש לשלוח הודעה למגיש הבקשה על דחייתה (סעיף 86(ד) לחוק).

הודעה על הפקדת כל תכנית לפי סעיף 89 (א) לחוק תפורסם ברשומות ובעתון; הפרסום בעתון יהיה כאמור בסעיף 1א וייעשה על ידי מוסד התכנון שהחליט על ההפקדה תוך חמישה עשר ימים מיום ההחלטה על הפקדת התכנית או מיום מילוי תנאי ההפקדה, הכל לפי המאוחר.

** סעיף 117 לחוק והקשר לסעיף 89 לחוק

סעיף 117 לחוק קובע, כי הודעה על אישור תכנית או דחייתה תינתן ותפורסם באותה דרך שבה ניתנת ומפורסמת הודעה על הפקדת התכנית, בהתאם לסעיף 89 לחוק.

סעיף 89 לחוק מפרט את דרכי הפרסום של הודעה על הפקדת תכנית, וכולל בין היתר פרסום בעיתון יומי, ברשומות ובאתר האינטרנט של הוועדה המקומית. סעיף 89(א) אף קובע, כי הפרסום בעיתון ייעשה תוך 15 ימים מיום ההחלטה על הפקדת התכנית או מיום מילוי תנאי ההפקדה, לפי המאוחר.

מהאמור לעיל עולה, כי הוועדה המקומית מחויבת לפרסם הודעה על אישור התכנית באותן דרכים ובאותם פרקי זמן שנקבעו לפרסום הודעה על הפקדת התכנית, קרי, תוך 15 ימים מיום ההחלטה על אישור התכנית למתן תוקף או מיום מילוי התנאים לאישור זה שלא נקבעו בחוק.

*** הליכי פרסום, הפקדה ושמיעת התנגדויות בתכניות בנייה

פרסום והפקדה - התכנית מופקדת לעיון הציבור למשך 60 יום, במהלכם רשאי כל מעוניין להגיש התנגדות. מוסד התכנון רשאי להאריך תקופה זו ב-30 ימים נוספים (סעיף 102 לחוק).

במקביל לתקופת ההפקדה, ומיד עם תחילתה, מועברת התכנית לוועדה המחוזית (בתכנית בסמכות מקומית) לצורך בדיקה ראשונית. מטרת בדיקה זו היא לוודא כי התכנית אינה טעונה אישור השר, בהתאם לסעיף 109 לחוק. הבדיקה תסתיים תוך 60 יום ממועד קבלת מסמכי התכנית וחוות הדעת בלשכת התכנון המחוזית.

שמיעת התנגדויות - בתום תקופת ההפקדה (60 או 90 ימים), הצוות המקצועי של מוסד התכנון מגבש המלצות לגבי כל אחת מההתנגדויות שהוגשו (סעיף 102 לחוק).

במקרים בהם הוגשו התנגדויות רבות או כאשר קיימות נסיבות מהותיות אחרות, רשאי מוסד התכנון למנות חוקר לשמיעת ההתנגדויות. החוקר יגיש את המלצותיו בפני מוסד התכנון (סעיף 107א' לחוק).

הוועדה המקומית מתכנסת, שומעת את המתנגדים (או את מסקנות החוקר), ומחליטה האם לאשר את התכנית במתכונתה המקורית, לאשר את התכנית בשינויים תוך קבלת/דחיית ההתנגדויות, או לדחות את התכנית.

פרסום החלטות ותיקון תכנית - במקרה שתכנית אושרה עם שינויים עקב קבלת התנגדויות, יש לבצע את השינויים הנדרשים בתכנית טרם קבלת תוקפה. במידה והשינויים שבוצעו עקב קבלת ההתנגדויות עלולים לפגוע בזכויות של צדדים נוספים, רשאית הוועדה לקיים הליך פרסום נוסף, חלקי או מלא (סעיף 106ב' לחוק). במסגרת הליך זה, תימסר הודעה לציבור על השינויים המתוכננים ותינתן להם תקופה קצובה להגיש התנגדויות נוספות (סעיף 106ג' לחוק).

*** בהתאם להנחיות מינהל התכנון, בתוך 21 יום קלדנריים מיום מסירת התכנית, יש להשיב מענה למגיש התכנית בדבר עמידה או אי עמידה של התכנית בתנאי הסף. דרישה זו תחזור על עצמה בכל פעם שהעורך ימסור גרסה חדשה ומתוקנת. לרשות עורכי התכנית, עומדים 4 חודשים לסיום שלב תנאי הסף. בתום תקופה זו, התכנית תיסגר.

להלן עיקר ממצאי ניתוח נתוני תכניות הבנייה, כפי שמוצגים בטבלה שלעיל במטרה לזהות מגמות, בעיות ונקודות לשיפור בתהליך הטיפול בתכניות:

- 1. משך טיפול ארוך ואי עמידה בלוחות זמנים שנקבעו בחוק:** משך הטיפול בתכניות בנייה, מהקליטה ועד לאישורן ארוך ומסתכם בלמעלה מ – 12 חודשים כפי הנדרש. לדוגמה, תכנית 210-0381020 נמשכה 4.8 שנים. משך טיפול ארוך גורם לעיכובים בפרויקטים, לעלויות נוספות ליזמים ולפגיעה בפיתוח.
- 2. חוסר מידע:** קיימים מקרים בהם חסר מידע על הנעשה עם התכנית מרגע קליטתה ועד לשלב מאוחר יותר. לדוגמה, בתכנית 210-0381020 אין מידע על התקדמות התכנית במשך תקופה ארוכה. חוסר מידע זה מקשה על מעקב אחר התקדמות התכניות ופוגע בשקיפות התהליך.
- 3. עיכובים בפרסום:** קיימים עיכובים משמעותיים בפרסום הודעות הן על הפקדת התכניות והן על אישור התכניות למתן תוקף. לדוגמה, בתכנית 210-0395384, משך הזמן לפרסום הודעה על הפקדת התכנית היה ארוך מהמותר בחוק (שנתיים במקום עד 4 חודשים). בתכנית 210-0381020 משך הזמן בין החלטת הוועדה למתן תוקף לתכנית לבין פרסום האישור למתן תוקף ארך שנה. העיכובים עלולים לגרום לעיכובים נוספים בפרויקטים ולפגוע בזכות הציבור לדעת.
- 4. תנאים לאישור:** במרבית התכניות, האישור למתן תוקף לתכנית על ידי הוועדה המקומית לא היה מלווה בקיום תנאים, כך שניתן היה לפרסם את מתן תוקף לתכנית ללא דיחוי מיותר.
- 5. התנגדויות:** רק ב - 3 מתוך 16 התכניות שנבדקו, צויין כי היו התנגדויות.
- 6. תיעוד:** במערכת אין כל תיעוד לחלק ממועדי הטיפול בתוכניות שנבדקו בהם - תאריך קבלת התכנית, מילוי תנאי הסף, שיבוץ לישיבת הוועדה המקומית, דיון בוועדה ואישורה על הפקדת התכנית.
- 7. בקרה:** ניכר, כי הוועדה המקומית אינה מבצעת בקרה על עמידה בזמני הוראות החוק בטיפול שלה בתכניות, כמו כן התוכנה של ניהול הוועדה המקומית אינה בעלת מאפיינים של פיקוח ובקרה על זמנים.

ממצאי הניתוח מצביעים על מספר אתגרים ובעיות משמעותיות בתהליך הטיפול בתכניות בנייה. בעיות אלו כוללות משך טיפול ארוך, חוסר מידע, עיכובים בפרסום, אי עמידה בלוחות זמנים, חוסר תיעוד ובקרה. בעיות אלו עלולות להשפיע על יעילות התהליך, עלויות הפרויקטים ושביעות רצון היזמים והציבור.

להלן המלצות הביקורת

- 1. שיפור יעילות:** יש לפעול לשיפור יעילות הטיפול בתכניות בנייה, על ידי בחינת תהליכי העבודה, איתור צווארי בקבוק ויישום שיפורים.
- 2. הגברת שקיפות:** יש להבטיח שקיפות מלאה של הליכי הטיפול בתכניות, על ידי עדכון שוטף של מידע במערכת ומתן אפשרות לציבור לעקוב אחר התקדמות התכניות.
- 3. עמידה בלוחות זמנים:** יש להקפיד על עמידה בלוחות הזמנים הקבועים בחוק לטיפול בתכניות בסמכות מקומית, ולנקוט בצעדים למניעת עיכובים.

4. **שיפור השירות:** יש לשפר את השירות הניתן ליזמים ולציבור, על ידי מתן מידע ברור ומענה מהיר לפניית.
 4. **אחריות בקרה ופיקוח:** יש להגביר את הבקרה והפיקוח על פעילות הוועדה, על מנת לוודא שהיא פועלת בהתאם לחוק ולנוהלי רשות התכנון.
 - יש להטיל אחריות מפורשת על גורם מקצועי שיבצע בקרה תקופתית על עמידה במועדים ויוודא תיעוד מדויק של כל שלב בתהליך.
 - מומלץ ליו"ר הוועדה לוודא קיומה של תכנית עבודה של הוועדה בתחילת כל שנה, ובסיום כל שנה לבחון את ביצועה, כולל ניתוח שנתי של הזמנים הממוצעים של טיפול בתיקים בכל שלב, והשוואתם לנדרש בחוק.
 5. **שיפור התיעוד:** יש להבטיח תיעוד מלא של כל שלבי הטיפול בתכניות.
 6. **שיפור התוכנה:** יש לשקול שדרוג או החלפה של התוכנה לניהול הוועדה, כך שתכלול מאפיינים של פיקוח ובקרה על זמנים.
 7. **הקפדה על יישום הוראות סעיפים 86 –** יש להקפיד על פרק הזמן הקצוב לעורך התכנית לביצוע התנאים אותם קבעה הוועדה המקומית. בהיעדר תיקון במועד שנקבע, על הוועדה ליזום תיקון עצמאית לתכנית, ובהתקיים החלטה של הוועדה המקומית שלא ליזום תיקון עצמאית, יחוייב יו"ר הוועדה להודיע על ביטול התכנית.
- ניתוח הנתונים מצביע על צורך בשיפורים משמעותיים בתהליך הטיפול בתכניות בנייה. יישום ההמלצות לעיל יסייע בשיפור היעילות, השקיפות והשירות בתחום התכנון והבנייה.

חוות דעת מקדמית ובדיקת תנאי סף

חוות דעת מקדמית

פרק הזמן הנדרש להליך חוות דעת מקדמית (pre-ruling) אינו מובא בחשבון בקביעת לוח הזמנים בחוק בגין הליך הטיפול בתוכניות שבתחום סמכות הוועדה המקומית.

הביקורת ממליצה, כי על אף שלא נקבע להליך החוות דעת מקדמית לוח זמנים מובנה לביצוע, טוב ייעשה כי כחלק מייעדי האגף, יקבעו לוחות זמנים לטיפול בהליך זה.

בדיקת תנאי סף

בדיקת תנאי הסף של התכניות המוגשות נערכת בעיקר בשלושה שלבים עיקריים: מיום מסירת התכנית, מיום קיום תנאי ההפקדה ומיום קיום התנאים למתן תוקף.

על אף שנהריה נחשבת לעיר בפיתוח מואץ, באגף מועסקת בודקת תוכניות אחת בלבד, עובדה אשר מעקבת את בדיקת התוכניות והבאתן לאישור סטטוטורי.

בעת הביקורת (יולי 2024) קיימים 40 תוכניות המיועדות לבדיקה על ידי בודקת תוכניות טרם דיון בוועדה המקומית. להערכת מנהל האגף, פרק הזמן שיידרש לסיום בדיקת התוכניות והכנתן לדיון, הינו שישה חודשים.

עיכובים באישור תכניות בנייה גוררים שורה של השלכות שליליות, הפוגעות במרקם העירוני ובאיכות חיי התושבים. עיכובים אלו מביאים לעיכובים במימוש פרויקטים חיוניים, ועלולים להסב נזק כלכלי ליזמים וקבלנים, תוך יצירת חסם בפני השקעות. בנוסף, עיכובים אלו עשויים לפגוע באיכות חיי התושבים, בין היתר, על ידי עיכובים בבניית מוסדות ציבור ופיתוח שטחים ירוקים. כתוצאה מכך, עלולים התושבים לחוות תסכול וחוסר אמון בוועדה המקומית. מעבר להשלכות המיידיות, לעיכובים אלו השלכות משניות, כגון אובדן הכנסות לעירייה וסכסוכים משפטיים בין יזמים, קבלנים והעירייה. עיכובים חוזרים ונשנים עלולים לפגוע במוניטין של העירייה וליצור תדמית של רשות לא יעילה. לסיכום, המצב המתואר עלול לגרום נזק משמעותי לעירייה ולתושביה. לפיכך, נקיטת צעדים מידיים ויעילים לטיפול בבעיה ולמניעת השלכותיה השליליות הינה הכרחית.

תוכניות נקודתיות המציעות סטייה מהתוכנית הכוללת להתחדשות עירונית שהתקבלה לגביה החלטת הפקדה

בספרות המשפטית הובעה לדוגמא העמדה, כי תוכנית כוללת 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 כוללת המצויה בשלבי תכנון מתקדמים תחייב הנמקה כבדת משקל²⁰. כך קל וחומר ניתן להשיק, לכשמדובר בתוכנית כוללת להתחדשות עירונית שהתקבלה לגביה החלטת הפקדה.

בדיקה מדגמית העלתה, כי בוועדה המקומית התקבלה תוכנית נקודתית שקודמה במרחב התכנון של נהריה בסטייה מהתוכנית הכוללת להתחדשות עירונית לאחר שנתקבלה החלטת הפקדה.

לוח 5: פרטי תוכנית שקודמה בסטייה מהתוכנית להתחדשות עירונית במרחבי התכנון של נהריה

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	סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות	מספר התוכנית, שטחה ופרטים עיקריים
	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר	מוצע					
מינימום שטח להגשת תוכנית, הפרשות לצרכי ציבור, חזית פעילה בתמורה לתוספת קומות, גובה מקסימלי בתכנון נקודתי - 9 קומות.	60	38	11	9	המלצה להפקדה ועדה מקומית	25.07.22	לא הוגשה לוועדה המחוזית	מחוזית	210-1097963

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

210-1097963 - תוספת זכויות בנייה במסגרת התחדשות עירונית ברחוב סאלד 16

מטרת התכנית - תוספת זכויות בנייה במגרש של התחדשות עירונית הכולל: שינוי תמהיל הדירות, תוספת שטחים, צפיפות, קומות, גובה, שינוי הוראות בנייה, הוספה והקצאת שטחים לשימוש ציבורי. שטח תכנית כ - 2.5 דונם לבנייה של עד 9 קומות וכן זיקת הנאה של 5 מ' בחזית המגרש.

החלטת הוועדה המקומית - הוועדה בישיבתה מס' 2022014 מיום 25.07.22 המליצה להפקיד את התכנית בכפוף לשינויים.

יצוין, כי בפועל על אף המלצת הוועדה המקומית להפקיד את התכנית בוועדה המחוזית, התכנית לא הוגשה לוועדה מחוזית.

נמצא, כי הוועדה המקומית קידמה תכנית והמליצה על הפקדת התכנית למרות סטייה מהתוכנית הכוללת להתחדשות עירונית שלגביה התקבלה החלטת הפקדה ובחריגה מגובה הבינוי שהוגדר לאזור בתוכנית הכוללת, וזאת אף ללא נימוק להחלטתה ביחס לסטייה זו.

1. מומלץ, כי במקרים שבהם החלטות הוועדה המקומית סוטות מקביעות התוכנית הכוללת להתחדשות עירונית לגביה התקבלה החלטת הפקדה, הוועדה תנמק את החלטתה בהתייחס לסטייה זו.

2. עוד מומלץ לוועדה המקומית לפעול לזיהוי אזורים שבהם נדרשת גמישות תכנונית ביחס לקבוע בתוכנית להתחדשות עירונית כבר בשלב התכנון. על גמישות לקבל ביטוי בהוראות התכנית להתחדשות עירונית שטרם אושרה, ולא לעת קידומן של תוכניות נקודתיות הסוטות מההחלטות שנתקבלו במסגרת קידומה של התכנית להתחדשות עירונית.

קידום תכנון נקודתי בסטייה ממדיניות תכנונית מאושרת

החוק 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 שמעמדן ההיררכי גבוה יותר וההחלטות הסטטוטוריות לגבי התוכנית הנקודתית ניתנות מטעם מוסד התכנון המוסמך לאשרה.

קידום תכנון נקודתי בסטייה מעקרונות תכנוניים שנבחנו ואושרו במדיניות תכנונית, עלול ליצור עומסי עבודה שיוטלו על מוסד התכנון המקומי והמחוזי ולפגוע ביכולתם לקדם מהלכים תכנוניים נרחבים בשל התשומות שייאלצו להשקיע בבדיקת התוכניות הנקודתיות ובהכנתן לדיון.

להלן מדגם של תוכניות נקודתיות שקודמו במרחב התכנון של נהריה בסטייה ממדיניות התכנון המאושרת.

לוח 6: מדגם תוכניות שקודמו בסטייה ממדיניות תכנון מאושרת במרחב התכנון של נהריה

הדרישות בתוכנית הכוללנית, בתוכנית המתאר או במסמך המדיניות	תוכנית נקודתית						
	יחידות דיור (יח"ד)		קומות		סטטוס התוכנית הנקודתית	סמכות	מספר התוכנית
	מוצע	קיים או מאושר	מוצע	קיים או מאושר			
לפי המסמך האסטרטגי נדרש תכנון שכוונתי לפני תכנון נקודתי. כל תוספת באזור זה תקשה על התחדשות עירונית בהמשך.	4	3	3	3	לאחר דיון בוועדה המחוזית	מחוזית	210-0666768
לפי המסמך האסטרטגי השטח מיועד עבור מבני ציבור ולא מגורים	16	-	3	2	נדחתה בוועדה המחוזית	מחוזית	210-0663799
עפ"י התכנית הכוללנית ג/21011 מס' קומות מקסימלי 8. עפ"י התכנית האסטרטגית – 15 – עפ"י תכנית ג/ 15621 – 9.	89	38	18	15	נדחה בוועדה המחוזית	מחוזית	210-1189513
חוסר בשלות 'הקרקע' לפרויקט מתחמי	96	-	16	1	נדחה בוועדה המחוזית	מחוזית	210-0594580
סטייה נכרת מהתכנית הכוללנית	16	11	9	6	נדחה בוועדה המחוזית	מחוזית	210-0818641

210-0666768 – שאול המלך 18 - הגדלת זכויות הבניה ושינוי קווי בניין

מטרת התכנית - תשתית תכנונית לצורך הסדרת מצב קיים. התכנית מציעה 1. תוספת זכויות בניה של 45% לשטח העיקרי ו - 5% לשטחי שירות 2. שינוי קווי בניין 3. תוספת יח"ד.

החלטות הוועדות - הוועדה המקומית בישיבתה ביום 04.01.2021 אישרה את הפקדת התכנית בשל הרצון לבצע גליליזציה (הסדרה חוקית של מצב קיים) בנימוק, כי המבנה והבנייה קיימים מזה שנים ומהווים חלק מהמארג האורבני של השכונה.

השלכות ההחלטה – על אף זאת שהוועדה המקומית קיבלה החלטה להמליץ על הפקדת התכנית, נרשמו **הסתייגויות כדלקמן:**

1. **בהתייחס לתכנית המוצעת, החלטת הוועדה להפקדה הייתה בניגוד לעמדת הצוות המקצועי** שהעלה סוגיות מהותיות טעונות הבהרה וליבון מעמיק שיתכן ויטענו לתיקון ושיפור משמעותיים, על מנת להבטיח את התאמתה להוראות התכנית אחרות, למנוע חריגות בנייה בלתי סבירות ולשמור על אינטרס הציבור:
 - א. **קו בניין:** מוצע קו בניין 0.0 כלפי דרום, הגובל בחלקה פרטית אחרת. ואומר, כי נדרשת הצדקה תכנונית מפורטת לקו בניין זה, בהתחשב בקרבתו הגאומטרית לחלקה הסמוכה ובמגבלות הבנייה הקיימות. קבלת חוסר האחידות עשויה לגרום לשינוי במרקם כלל הרחוב ולתקדים, במיוחד אם יצטברו חריגות נוספות.
 - א. **זכויות בנייה:** על פי התכנית הכוללנית ג/21011, תוספת זכויות הבנייה במסגרת תכנית נקודתית מוגבלת ל-10%. חריגה משמעותית זו, המהווה תוספת של 45%, מעוררת תמיהה ומחייבת ביסוס תכנוני מנומק ומפורט.

- ב. **ניצול זכויות הבנייה**: התכנית אינה מציעה הגדלה של תכנית או תוספת קומות. חרף זאת, מימוש מלוא זכויות הבנייה המוצעות, במסגרת התכנית ומספר הקומות המאושרים, יביא לחריגה משמעותית בתכנית, המוערכת בכ-65%.
- ג. **היקף הזכויות**: הוראות התכנית אינן מבהירות האם תוספת הזכויות ויחידות הדיור המוצעות מתייחסות לכלל החלקה או לתת החלקה של מגישי התכנית בלבד. סוגיה זו מחייבת הבהרה חד משמעית בשל השלכותיה התכנוניות והקנייניות.
- ד. **פתרון חנייה**: התכנית אינה מציעה פתרון חנייה עבור יחידת הדיור הנוספת המוצעת. היעדר התייחסות לסוגיה קריטית זו עלול ליצור העמסה על בעיות חנייה חמורות ולפגוע באיכות החיים של הדיירים והסביבה.
2. **החלטה נתקבלה ברוב קולות ולא פה אחד** - מה שמעיד על דילמה מקצועית-ציבורית מורכבת, בין רצון לסייע למגיש התכנית לבין שמירה על כללי תכנון עירוני.
3. בהתאם למסמך האסטרטגי, האזור כולו מיועד להתחדשות עירונית ונדרש תכנון שכונתי טרם התכנון הנקודתי, יוצא איפה, כי כל תוספת באזור זה תקשה על התחדשות עירונית בהמשך. **יצוין, כי לא הייתה התייחסות של הצוות המקצועי לנושא בפרוטוקול.**
4. התכנית נדונה בפני הוועדה המחוזית ביום 23.01.2023 וזו נעתרה לבקשת עורך התכנית וסגן ראש העיר נהריה להסיר את התכנית מסדר היום, על מנת לאפשר לוועדה המקומית לקיים דיון נוסף בתכנית. **יצוין, כי על אף זאת, התכנית לא נדונה שוב בוועדה המקומית.**
5. במהלך דיון נוסף בוועדה המחוזית ביום 24.09.2024 עלה, כי קיימים שטחי בנייה נוספים בקומת הקרקע ובקומת עליית הגג שלא פורטו בתחשיב שטחי הבנייה – **נתון שלא צוין על ידי הצוות המקצועי בוועדה המקומית**. היות וקיימת סבירות, כי אין צורך בשטחי הבנייה המבוקשים לצורך הסדרת הבנייה הקיימת, הוחלט להשהות בהסכמת עורך התכנית את הדיון על מנת לאפשר השלמה של פירוט כל שטחי הבנייה הקיימים.

210-0663799 - מתחם בזק - פינת רחובות בלפור וסייפן - הקמת מתחם מגורים ל - 16 יח"ד במבנים דו משפחתיים ומבנה למסחר ומוסדות ציבור

מטרת התכנית - התכנית אשר נמצאת בצמידות דופן לבי"ס יסודי ובעבר שימש השטח למרכזית בזק, מציעה שינוי יעוד ממבני ציבור למגורים בעלי 16 יח"ד דו משפחתיים בגובה של 2 קומות. שינוי יעוד ממבני ציבור למסחר ומבנים ומוסדות ציבור של כ - 1020 מ"ר למסחר ומשרדים ו - 200 מ"ר למבני ציבור בגובה 3 קומות.

החלטות הוועדות – בהמשך להמלצת הוועדה המקומית להפקדת התכנית, אשר התקבלה בישיבתה מיום 24.01.2022, נדונה התכנית בוועדה המחוזית ביום 20.10.2022. **בתום הדיון, החליטה הוועדה המחוזית לדחות את התכנית**, זאת משום שלא שוכנעה כי קיימת הצדקה מספקת להמרת שטחים ציבוריים בנויים לשטחי מגורים, חרף העובדה כי בעיר נהריה מקודמות עשרות אלפי יחידות דיור. החלטה זו נתקבלה על רקע חריגה מהוראות התכנית הכוללנית והיעדר מתן פתרון הולם לסוגיית השטחים הציבוריים, ובפרט בשטח הסמוך לבית הספר הקיים, אשר על פי התכנית התקפות, מיועד ממילא לשמש כמבנה ציבור.

התכנית נדחתה שנית על ידי הוועדה המחוזית בדיון חוזר שהתקיים ביום 22.11.2022 לאור בקשה לקיימו בטוענה, כי לא נפל פגם תכנוני או משפטי בהחלטתה.

210-1189513 - תוספת זכויות בנייה ברחוב סאלד 16 נהריה

מטרת התכנית - הקמת מגדל מגורים בן 18 קומות במגרש לא מבונה בשטח של כ - 1.8 דונם הכולל סך של 127 יח"ד מתוכם תוספת של 89 יח"ד ל - 38 יח"ד המאושרות, חזית מסחרית בקומת הקרקע ומקלט ציבורי בקומת המרתף. התכנית מציעה בנייה של 18 קומות בתכנית של כ - 64%. החלטות הוועדות - לאחר שהוועדה המקומית בישיבתה ביום 27.11.2023 המליצה על הפקדת התכנית, בין היתר בתנאי כי מספר הקומות במגרש לא יעלה על 14. התכנית המוצעת נידונה בוועדה המחוזית ביום 07.02.2024 בה הוחלט לדחותה היות והיא אינה תואמת לתכנית הכוללת להתחדשות עירונית אשר הוחלט על הפקדתה בתנאים בסמיכות לדיון (ביום 03.01.2024) והמתירה בנייה של עד 18 קומות בתכנית שלא תעלה על 25% במסגרת מתחם בינוי ולא כחלק ממגרש בודד.

הוועדה הדגישה, כי הינה מתייחסת בכובד ראש להתאמת התוכנית המוצעת לתוכנית הכוללת להתחדשות השמה לה למטרה לייצר התחדשות עירונית אינטנסיבית תוך שמירה קפדנית על איכות המרחב הציבורי ועל מינון כושר הנשיאה של התשתיות העירוניות לתוספת המוצעת בה ולאור זאת, נקבעו זכויות והוראות לכל מתחם בעיר תוך בדיקות מקיפות ויסודיות מתוך הבנה כי, לא בכל המגרשים יתאפשר מימוש, וכי כושר הנשיאה העירוני מוגבל. עוד הדגישה הוועדה, כי התכנון המאסיבי שהוצע המנוגד לתכנית הכוללת להתחדשות עירונית אינו מיטיב עם המרחב העירוני ומשכך אין מקום לסטייה משמעותית זו.

210-0594580 - מתחם קרלטון

על שטח התכנית לתכנון מפורט של מתחם מלון קרלטון הנמצא על הרחוב המרכזי של נהריה - שדי הגעתון, חלה תכנית נקודתית המתגברת זכויות בנייה לשימוש מלונאי ומסחר ג/7527 אשר אושרה בשנת 1995 בעת שתכנית ג/במ3 103 הייתה מופקדת. תכנית ג/במ3 103 אפשרה במתחם שימושים מגוונים כולל מגורים, מלונאות, מסחר ותרבות אך עם זכויות בניה נמוכות מהתכנית הנקודתית. מטרת התכנית - התכנית מציעה בנוסף למבנה המלון הקיים, הקמת שני מבני מגורים בני 16 קומות בהם מוצעות 96 יח"ד. במסגרת התכנית מוצע פתרון חנייה שבחלקו מצוי מתחת לשטחים הציבוריים (הדרכים הגובלות במתחם).

תכנון המתחם קודם בלי שמוסד התכנון המקומי עמד על השפעתן המצטברת של תוספת יחידות הדיור וזכויות הבנייה על שטחי הציבור הנדרשים, על התנועה ועל התשתיות במרחב שעליו חל.

החלטות הוועדות - התכנית נדונה בוועדה מקומית בשנת 2016 והומלצה על ידה להפקדה בתנאים שפורטו בהחלטתה.

בשנים 2019, 2020 ו - 2021 דנה הוועדה המחוזית בתכנית ודחתה אותה בשל חוסר בשלות 'הקרקע' לפרויקט מתחמי.

לעניין תחבורתי נקבע, כי חוות הדעת בתכנית בעניין הסדרי תנועה משנת 2014 הינה מיושנת, הסתמכה על נתונים משנת 2009 וכבר אז זוהה כשל תחבורתי הקיים כבר שנים רבות במרכז העיר. מיקום הפרויקט והיקפו כך קבעה הוועדה המחוזית, ישפיעו בצורה רחבה על תפקוד מערך הכבישים של מרכז העיר, והוא רק אחד מהפרויקטים לאורך שדי הגעתון העתידיים לקום. על מנת לקדם תכנית זו ועוד כדוגמתה נקבע, כי יש לתת פתרונות תשתיתיים בכלל ותחבורתיים בפרט ובראייה כוללת. לאור חשיבות הנושא ובמטרה לאפשר את ההתחדשות העירונית בלב נהריה, הועדה קראה לעירייה להכין בדחיפות תכנית אב לתחבורה (עדכנית).

יצוין, כי תכנית אב לניידות הוכנה ברשות בשנת 2022.

210-0818641 - תוספת זכויות בניה ברחוב אחד העם 9

מטרת התכנית - שינוי בהוראות זכויות בניה במגרש מגורים שגודלו כ - 1 דונם כדלקמן: הגדלה של 3 יח"ד (מהן אחת "בת השגה" בגודל של כ- 97 מ"ר), מ - 11 יח"ד ל - 16 יח"ד. הגדלת גובה הבינוי מ - 6 קומות ל - 9 קומות, מ - 21 מ' ל - 29 מ' בהתאמה. הגדלת זכויות הבניה מ - 122% עיקרי ל - 182.5% עיקרי, מהן כ - 24 מ"ר עבור מסחר בקומת הקרקע.

החלטות הוועדות - לאחר שהוועדה המקומית בישיבתה ביום 14.09.2020 המליצה על הפקדת התכנית בכפוף לכך שבתכנון התוכנית ייקבע, כי תוספת יחידות דיור תהווה סטייה ניכרת מהוראות התכנית, **החליטה הוועדה המחוזית ביום 08.04.2021 לדחות את התכנית** היות והיא מנוגדת לתכנית המתאר הכוללת שאושרה בסמיכות לדיון.

1. עפ"י תכנית המתאר הכוללת ג/21011 הצפיפות בתחום התכנית נקבעה עד ל - 11 יח"ד לדונם ועד 6 קומות, בעוד התכנית שנידונה מציעה צפיפות של 16 יח"ד לדונם וגובה של 9 קומות.
2. התכנית שנידונה מגדילה את זכויות הבניה העיקריות המאושרות בכ - 60% בעוד הוראות תכנית המתאר הכוללת קובעות, כי במקרה של תכנית נקודתית תוספת שטחי הבניה תוגבל ל - 10% מהזכויות התקפות או בהתאם לסעיף 62א(א)(16) לחוק התכנון והבניה, קרי תוספת בשיעור שלא יעלה על 20% משטח המגרש או בשטח שלא יעלה על 500 מ"ר, לפי הקטן ביניהם.
3. הוועדה לא השתכנעה, כי בתכנית, המצויה בקרבה לציר המרכזי של העיר, תוספת של 3 יח"ד בלבד מצדיקה את תוספת שטחי הבניה המבוקשת בחריגה כה ניכרת מהוראות התכנית הכוללת ומהתכנית המאושרת.

המידע המוצג לעיל מתאר תכניות שונות בנהריה, בהן יוזמות להגדלת זכויות בניה ושימושי קרקע אותן קידמה הוועדה המקומית להפקדה ולאישור על ידי הוועדה המחוזית שאינן מגלות התכנות – בשל חריגה ביחס להוראות תכנית המתאר הכוללת, בשל חוסר התאמה לתכנית הכוללת להתחדשות עירונית, בשל חוסר הצדקה להחלפת שטחי ציבור בשטח מגורים ובשל קיומם של כשל תחבורתי והעדר פתרונות מערכתיים, בלי שמוסד התכנון המקומי עמד על השפעתן המצטברת של תוספת יחידות הדיור וזכויות הבניה על שטחי הציבור הנדרשים, על התנועה ועל התשתיות במרחב שעליו חל, חלקן אף חרף הסתייגות הצוות המקצועי – ובשל כך, תכניות אלו נדחו על הסף על ידי הוועדה המחוזית.

הביקורת סבורה, כי הוועדה המקומית מאשרת להפקיד תכניות שאינן מגלות התכנות, בשל לעיתים הרצון לעודד ולקדם יוזמות, לצד מגבלות משאבים ובחינה מקצועית של צוות התכנון, לצד חוסר תיאום בין הוועדה המקומית למחוזית.

1. **עצם דחיית תכניות על ידי הוועדה המחוזית המוגשות אליה באישור הוועדה המקומית, משקפת פער הטומן בחובו חוסר הלימה בין גישת הוועדה המקומית, המתמקדת לעיתים ברצון לעודד יוזמות מקומיות תוך מתן דגש על פיתוח נקודתי לעיתים במקום הסתכלות מערכתית, לבין הדרישות המחמירות של הוועדה המחוזית לשמירה על ראייה כוללת ואיזון בין הצרכים המקומיים לעירוניים.**
2. **הפקדה ללא תכנון מספיק גורמת לתהליכים ארוכים ומבוזבזים במוסדות התכנון, לפגיעה באמינות של הוועדה המקומית וליצירת חוסר יציבות כלפי יזמים ותושבים, שכן התכניות נדחות בשלב המאוחר יותר.**

המלצות הביקורת להתנהלות במצב דברים כמתואר, הינן כדלקמן:

1. **בדיקות מקדימות קפדניות:** יש להחמיר בבדיקות התכניות, במיוחד בכל הנוגע לעמידה בהוראות התכניות החלות על השטחים נשוא התכניות המוגשות לאישור ופירוט תחבורתיים ותשתיתיים.
 2. **שיפור תיאום עם הוועדה המחוזית:** לקיים דיונים מקדימים בין הוועדה המקומית לוועדה המחוזית על תכניות משמעותיות, כדי למנוע חסימות עתידיות. כן, יש לפרסם מסמך הנחיות מפורט לעירייה על-פי החלטות ועדות מחוזיות קודמות.
 3. **תכנון כוללני והוליסטי:** מומלץ, כי הוועדה המקומית תבחן את התוכניות בהתייחס לתפיסות התכנוניות העדכניות שקבעה ותעדיף קידום תכניות בהתאם לתכנית המתאר הכוללנית או למסמכי מדיניות, תעמוד על התאמת התוכניות לצרכים הפרוגרמטיים והתשתיתיים הנדרשים לתוספת יחידות הדיור המוצעת בהן ותבחן את השפעת התוכניות הנקודתיות על מרחב התכנון ואת התאמתן אליו. 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.
 4. **הנמקה:** מומלץ, כי ככל שהחלטות הוועדה המקומית סוטות מקביעות התוכנית הכוללנית ומסמכי המדיניות, היא תנמק את החלטותיה בהתייחס לסטיות, ונימוקים אלו בפרוטוקול הדיון המפורסם לציבור לשם הגברת השקיפות לציבור.
 5. **הטמעת סטנדרטים לצרכים ציבוריים:** יש להבטיח שכל תכנית חדשה תכלול פתרונות לנושאים כמו חנייה, שטחים ציבוריים ושירותים חיוניים.
 6. **מעורבות:** יש לשפר את התקשורת בין הוועדה לתושבים ויזמים על מנת ליישר ציפיות בצורה ברורה ומועילה.
- ככל שהוועדה המקומית תאמץ גישה מאוזנת, קפדנית ושקופה, היא תוכל לשפר את תהליך קבלת ההחלטות ולמנוע דחיות מיותרות של תכניות על ידי הוועדה המחוזית.

חלק ד': תכנון ארוך טווח

ניהול הטיפול בתכנון ארוך הטווח במוסד התכנון המקומי

תכנון ארוך טווח בעירייה הינו כלי אסטרטגי המאפשר ניהול עירוני מושכל, תוך מתן מענה לצורכי ההווה והעתיד. תכנון נכון יוצר בסיס לפיתוח בר קיימא, שגשוג כלכלי, ושיפור איכות החיים של התושבים, לצד שמירה על הסביבה והמשאבים העירוניים, ובכלל זה:

1. **יצירת סביבה עירונית פונקציונלית** - על ידי תכנון תשתיות תומכות שמאפשרות לתושבים לגור, לעבוד ולבלות בסביבה מתפקדת ומסודרת ופיתוח רשת תחבורה ציבורית ונגישות למבנים ושירותים.
2. **מענה לצרכים עתידיים של התושבים** - הבטחת אספקת שירותים חיוניים כמו מים, חשמל, ביוב ותחבורה גם בעתיד, בהתחשב בצמיחה הדמוגרפית, ותכנון מבנים ומתחמים שמתאימים לצורכי דיור, תעסוקה, בריאות וחינוך.
3. **קידום פיתוח בר-קיימא** - על ידי יצירת תשתיות סביבתיות כמו אנרגיה מתחדשת, מערכות מחזור וניהול פסולת מתקדם.
4. **העלאת רמת השירותים העירוניים** - על ידי הבטחת איכות גבוהה של שירותי העירייה, כולל גישה מהירה וקלה לשירותי בריאות, חינוך ותרבות ומתן עדיפות לנגישות ושוויון בשירותים לכלל האוכלוסייה.

5. **שיפור חוויית המגורים בעיר** - באמצעות יצירת מרחבים ציבוריים נוחים, ירוקים ובטוחים, ותכנון שמחזק חיי קהילה באמצעות מוסדות קהילתיים, גני משחקים ופארקים.
6. **הכנת העיר למצבי חירום ומשברים** - על ידי בניית תשתיות חזקות ועמידות לתרחישים כמו הצפות, רעידות אדמה, או גלי חום קיצוניים ופיתוח מערכות ניהול ותגובה יעילות למשברים.
7. **עידוד צמיחה כלכלית** - באמצעות תכנון מתחמים תעשייתיים, מסחריים וטכנולוגיים שמייצרים משרות ומושכים השקעות, והגדרת אזורים ייעודיים לפיתוח חדשני ועסקי.
8. **הבטחת איזון תכנוני ואסתטי** - קרי, תכנון שמאזן בין אזורים מגורים, תעשייה, מסחר ושטחים ירוקים ופיתוח עירוני שמעניק מראה אסתטי ומושך.
9. **שימור המורשת התרבותית וההיסטורית** - לצד פיתוח חדשני ותכנון אורבני שמחזק את הזהות המקומית ואת הגאווה העירונית.
10. **חיזוק הקשר עם הקהילה** - על ידי שיתוף התושבים בתכנון, כדי לשפר את תחושת השייכות ולהגביר את שביעות הרצון, וקידום פרויקטים שמגיבים לצרכים ולרצונות של הקהילה.

ייזום תכניות על ידי הרשות

האגף הינו הגוף המרכזי המוביל את מהלכי התכנון העירוני בתחומי הרשות, בהתאם למדיניות המקומית ולחוקי התכנון והבנייה.

התכניות ארוכות הטווח המשמעותיות המקודמות על ידי הרשות

- להלן התכניות ארוכות הטווח המשמעותיות המקודמות על ידי הרשות, בהן עלו ממצאים כדלקמן:
1. **תכנית 210-1105519 – תכנית להתחדשות עירונית** בקידום העירייה שתאפשר התחדשות עירונית בתוספת מבני ציבור ותוספת מבנים שיהיו נכס מניב עבור העירייה.
 2. **תכנית 210-1128552 – התחדשות מתחם מבני ציבור בשכונת כצלסון-תכנית** בקידום העירייה המאפשרת התחדשות בבי"ס כצלסון, תוספת מיגון, כיתות לימוד, מסחר ומבני ציבור. כן, תשתית תכנונית להקמת בי"ס לחינוך מיוחד, אשכול גני ילדים ומעונות והנגשת פארק.
- הועדה המקומית בישיבתה מס' 2023004 ביום 27.03.23 המליצה בפני הועדה המחוזית להפקיד את התכנית.

יצוין, כי עד תום הביקורת (דצמבר 2024) התכנית לא נידונה על ידי הועדה המחוזית.

3. **תכנית 210-0830976 – מרכז חינוך ומבני ציבור ברחוב סאלד** - תשתית תכנונית לתוספת שטחי ציבור ומוסדות ציבור (בית ספר, גני ילדים, מתנ"ס וכו') באזור מרכז העיר שהצפיפות בו אף תגדל נוכח התחדשות בניינית עתידית.

הוועדה המחוזית בישיבתה מס' 2023020 ביום 30.11.2023, החליטה על הפקדת התכנית בתנאים. תנאי הפקדת התכנית תקפים לתקופה של 180 יום ממועד ההחלטה, קרי עד ליום 28.05.2024 ככל שלא הוארכו בהחלטת יו"ר הוועדה. חלף המועד ולא מולאו התנאים, יש לראות בהחלטת הוועדה המחוזית משום דחיית התכנית ללא כל צורך בהחלטה נוספת החלטה זו כפופה לסעיף 11 ד' לחוק התכנון והבנייה²¹.

²¹ הקובע: "שני חברי ועדה מחוזית לפחות רשאים לדרוש בכתב, תוך שבעה ימים מיום מסירת ההחלטה לידם, שיתקיים בוועדה המחוזית דיון חוזר בעניין, בנימוק ההחלטה פגומה מבחינה משפטית או תכנונית, הדרישה תכלול את פרטי הנימוקים".

יצוין, כי הוועדה המקומית לא עמדה בזמנים בקיום התנאים אותם קבעה הוועדה המחוזית לעניין התכנית האמורה, וחצי שנה לאחר תום המועד, בדצמבר 2024 שלחה לאדריכל התכנית הודעה לצורך תיקון נוסף.

4. בדיקת הביקורת העלתה, כי בשנים 2022-2024 תחום התכניות על ידי הרשות אינו בעל מימד בולט ועיקרו מנוהל מהירותמות ליוזמות חיצוניות. בבדיקה עלה, כי הרשות יזמה 10 תכניות אשר טופלו על ידי מוסד התכנון המקומי. רמת יוזמה יחסית נמוכה מצד הרשות מכלל התכניות המנוהלות על ידי מוסד התכנון, מעלה חוסר ביוזמה עירונית בתכנון ארוך הטווח. חוסר יזום מספיק של תוכניות ארוכות טווח על ידי העירייה עלול להוביל למספר חסרונות בולטים המשפיעים הן על המערכת העירונית והן על רווחת התושבים ובכלל זה:

- א. פיתוח בלתי מאוזן ותכנון לא הרמוני על ידי השארת אזורים בלתי מנוצלים.
 - ב. אי-התאמה בין צרכים עירוניים כגון בשילוב לא נכון בין מגורים, מסחר ותשתיות.
 - ג. אי-מענה לבעיות מקומיות והתעלמות ממוקדי סיכון כגון קריסות ועומסים תחבורתיים.
 - ד. ירידה ברמת השירותים הציבוריים על ידי מחסור בשירותי ציבור ותלות מוגברת במרכזי שירות מרוחקים.
 - ה. כאשר היוזמה עירונית נמוכה, יזמים פרטיים עלולים להכתיב את פיתוח השטח תוך דגש על רווחים מבלי לתת מענה רחב לצרכי הקהילה.
- לביקורת נמסר, כי הדבר נובע בשל חוסר בתקציב ומגבלות בכח אדם מקצועי.

אספקטים תכנוניים ארוכי טווח

להלן דוגמאות מרכזיות בהן התכנון ארוך הטווח ברשות אינו מעניק התייחסות:

דיור לגיל השלישי

האוכלוסייה בגיל השלישי מהווה חלק הולך וגדל בחברה, ולכן תכנון ארוך טווח חייב להתחשב בצרכים הייחודיים שלה, וההתייחסות לדיור לגיל השלישי בתכנון עירוני לעלות על סדר היום התכנוני בשל מספר פרמטרים:

התמודדות עם מגמות דמוגרפיות - עלייה בתוחלת החיים וגידול באוכלוסייה המבוגרת מחייב הכנה ארוכת טווח להבטחת דיור מותאם; **שיפור איכות החיים** - דיור מותאם לצרכים פיזיים, בכלל זה תכנון מתאים כולל דירות קטנות עם גישה קלה (ללא מדרגות, מעליות מותאמות), שירותים קרובים כמו מרפאות ומרכזי קניות, תיאטרון, חוגים, קאנטרי וסביבה נגישה. **חיי קהילה** - דגש על יצירת סביבות מגורים המקדמות חיי חברה פעילים, כמו מרכזי פנאי, גינות ציבוריות, ומועדוני קשישים; **מניעת בדידות וניכור חברתי** - על ידי דיור משולב בקהילה וקיום מסגרות תומכות בפרויקטים שכוללים דיור מוגן, דירות לדיור עצמאי לצד שירותי תמיכה; **פיתוח שירותים ותשתיות ייעודיות** - נגישות לשירותים ציבוריים של מרכזי בריאות, תחבורה ציבורית נוחה ובתי מרקחת קרובים לאזורי מגורים לגיל השלישי. **תשתיות מותאמות** - הרחבת מדרכות, מעברי חצייה בטוחים, ושבילים ייעודיים להולכי רגל; **מניעת קשיים כלכליים** - פרויקטים של דיור בר-השגה לגיל השלישי יכולים לסייע לאוכלוסייה להתמודד עם עלויות מחיה גבוהות; **קידום תכנון עירוני בר קיימא** - שילוב תכנון בין-דורי על יד תכנון הכולל פתרונות

לדיוור לגיל השלישי לצד מגורים למשפחות צעירות תורם ליצירת סביבות מגורים מגוונות; **הבטחת שוויון** – תכנון ארוך טווח מבטיח מענה שוויוני לאוכלוסייה המבוגרת כחלק מתפיסת זכויות האדם.

התייחסות לדיוור לגיל השלישי בתכנון ארוך טווח הינה קריטית ליצירת חברה עירונית שוויונית, מתחשבת ובריאה. באמצעות תכנון מתאים ניתן להבטיח מענה לצורכי אוכלוסייה זו, לשפר את איכות חייהם, ולחזק את חוסנה החברתי והכלכלי של העיר.

היערכות לעליית מפלס פני הים

עליית מפלס פני הים היא אחד מהאתגרים המשמעותיים הנובעים משינויי האקלים, ומחייבת התייחסות בתכנון ארוך טווח של הרשות, ביחוד בשל קירבה לחוף ותשתיות רגישות. עמדת רשות התכנון בישראל, המדגישה את הצורך בהיערכות, מחזקת את החשיבות של שילוב היבט זה בתוכנית עירונית העניקה מענה ציבורי בהיבטים הבאים:

הגנה מפני הצפה של תשתיות קריטיות – כמו כבישים, מערכות ביוב ומבני ציבור; **מניעת פגיעה בתושבים ובקהילות** ואסטרטגיה של הגנה על מקורות פרנסה; **מענה לעמדת רשות התכנון** – יישום מדיניות ארצית – רשות התכנון מחייבת התייחסות לסיכוני שינויי אקלים בתוכניות מתאר, כולל התמודדות עם עליית מפלס הים. שילוב בתוכניות מקומיות – תכנון ארוך טווח צריך לכלול הגבלות בנייה באזורים רגישים ושימוש בטכנולוגיות מתקדמות לניהול סיכונים; **שמירה על שטחים ציבוריים ואיכות הסביבה מפני סכנת שחיקת החופים**; **צמצום עלויות עתידיות חיסכון כלכלי** – תכנון והיערכות מוקדמת זולים מתיקון נזקים פוטנציאליים בעתיד; **היערכות של תשתיות עמידות לאירועי קיצון סערות והצפות לצמצום נזקים**; **קידום פיתוח בר קיימא** – בנייה חכמה על ידי תכנון מחודש של אזורי מגורים, תעשייה ותשתיות באזורים רגישים יסייע במזעור הסיכונים ובקידום בנייה ירוקה ועמידה. **שילוב טכנולוגיות מתקדמות לצורך חיזוי ובניית מחסומי הגנה חכמים** יסייעו בהתמודדות עם השפעות עליית מפלס הים.

עליית מפלס פני הים מהווה איום ממשי שמחייב את העירייה לכלול אותו בתכנון ארוך טווח. היערכות נכונה, בשיתוף עם רשות התכנון, תאפשר להגן על תשתיות, תושבים וסביבה, לצמצם נזקים כלכליים ולחזק את החוסן העירוני אל מול האתגרים העתידיים.

היערכות להתייעלות אנרגטית

התייעלות אנרגטית היא מפתח לניהול משאבים בר קיימא, לשיפור איכות החיים העירונית ולצמצום ההשפעות השליליות של שינויי האקלים. תכנון ארוך טווח המתמקד בהתייעלות אנרגטית מאפשר לעירייה לממש יעדים סביבתיים, כלכליים וחברתיים באופן המועיל לתושבים ולעיר כולה מהיבטים הבאים:

הפחתת הוצאות כלכליות – חיסכון בעלויות במבני ציבור, תאורה ותשתיות עירוניות יכולה להפחית משמעותית את הוצאות האנרגיה של העירייה ולפנות תקציבים לטובת פרויקטים נוספים. **תמריצים כלכליים** – תכנון שמקדם התייעלות אנרגטית עשוי לזכות את העירייה במענקים ממשלתיים; **ניהול משאבים מושכל** – התייעלות אנרגטית מאפשרת לעירייה להקטין את צריכת האנרגיה תוך מיקסום התועלת ממנה ולהיערך לגידול בצריכת האנרגיה כתוצאה מגידול אוכלוסייה; **קידום חדשנות וטכנולוגיות ירוקות** – שילוב טכנולוגיות מתקדמות: עידוד השימוש במערכות חכמות לניהול אנרגיה, כגון רשתות חשמל חכמות וניהול אוטומטי של צריכת חשמל. קידום אנרגיות מתחדשות: תכנון יכל לכלול התקנת מערכות סולאריות על גגות מבני ציבור או בשטחים פתוחים; **שיפור התשתיות העירוניות** –

תאורה חסכונית ושדרוג תשתיות חימום וקירור על ידי התקנת מערכות יעילות במוסדות חינוך תורמת לנוחות ולחיסכון; **שיפור איכות חיי התושבים** – על ידי מרחבים נוחים יותר תוך שימוש במבנים מבודדים היטב ומערכות תאורה ותחבורה יעילות; **הכנת העיר לעתיד** – תמיכה במעבר לכלי רכב חשמליים.

התייעלות אנרגטית בתכנון ארוך טווח חיונית לניהול בר קיימא של משאבי העיר, לשיפור איכות החיים ולצמצום השפעות סביבתיות. השקעה מוקדמת בהתייעלות משתלמת כלכלית, מקדמת חדשנות ומבטיחה את חוסנה של העיר בפני אתגרי העתיד.

דיונים עקרוניים במליאת הוועדה המקומית בנושא תכנון ארוך טווח והתכנון 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 ארוך הטווח ובתכנון הנקודתי ושל התשומות שעל הוועדה להשקיע בתכנונים אלו. הדבר עשוי לאפשר קבלת החלטות הנוגעות לקידום צעדים תכנוניים כוללים אשר יענו 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).

מומלץ, כי הוועדה המקומית תקיים דיונים עקרוניים בנושא תכנון ארוך הטווח והתכנון הנקודתי בתחומה, למשל דיווח ומעקב תקופתיים אחר מספר התוכניות המקודמות, מצבן והשפעתן האפשרית על סביבתן.

כן מומלץ, כי הנהלת הרשות תדון על מצב תכנון ארוך הטווח והתכנון הנקודתי, לרבות בהיקפיהן, במטרותיהן ובפריסתן הגאוגרפית של התוכניות הנדרשות והקיימות, במטרה לעמוד על הקצאת משאבי התכנון ובעתיד לבחון אם התשומות המושקעות בתוכניות 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 מפורטות או מסמכי מדיניות ליצירת שקיפות תכנונית ואחידות בקבלת החלטות, דבר שעשוי לסייע בקיצור לוחות הזמנים וצמצום העומסים בוועדה המקומית.

יוזמה עירונית בתוכניות חיונית לשמור על איזון ולהשיג פיתוח מיטבי עבור כל חלקי העיר. ללא יוזמות מאין אלו, העירייה מפספסת את ההזדמנות לטפל באתגרים מהותיים ולספק לתושבים פתרונות מדויקים, מה שעלול לפגוע בעיר ובתושביה הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך.

לרשות הוועדה המקומית המעוניינת להוביל יוזמה תכנונית עומדים כלים רבים, ביניהם מסמכי מדיניות, הנחיות מרחביות, וייזום תכניות מקומיות שונות: מתאר, תכניות מפורטות ותכניות להתחדשות עירונית.

היוזמה להכנת תכנית כזו יכולה להגיע מלבד מהציבור הרחב, ציבור של בעלי עניין, גם מחברי הוועדה המקומית, מנבחר הציבור, המכירים את העיר וצרכיה או מהדרג המקצועי, המזהה את הצרכים כשהם מתעוררים ואת המענה התכנוני שניתן לתת.

חלק ה': תשתיות

קיומן של תשתיות מתאימות ברחבי העיר לצמיחה הדמוגרפית הצפויה

הביקורת מציינת בזאת, כי לדעת גורמי המקצוע ברשות, התשתית הקיימת כיום אינה מעניקה מענה הולם לצרכים הצפויים כתוצאה מהגידול הדמוגרפי בעיר.

יחד עם זאת יצויין, כי הרשות מגלה מודעות לנושא ופועלת לשדרוג ופיתוח תשתיות עליות ותחתיות; מערך התח"צ עבר רביזיה; הוכשרו מספר שבילי אפניים וקיימים שבילים נוספים בהליך ביצוע; בתכניות המקודמות קיימת העמקה בתקני החנייה; הרשות מקדמת בהדרגה פיתוח שטחי ציבור ומבני ציבור חדשים; הרשות מקצה תקציבים לפיתוח קווי תשתיות (מים, ביוב וניקוז) לטווח הבינוני והרחוק יותר, וכן תכניות משמעותיות המקודמות כיום מעגנות בגופן התניות בהתייחס לתשתיות למיניהן זאת על מנת להבטיח, כי הפיתוח העתידי יתממש בד בבד עם פיתוח התשתיות.

יחד עם מודעות וחשיבה ארוכת טווח, פעולות קונקרטיות והטמעת שיקולי תשתיות בתכניות אותן מבצעת הרשות כמצויין לעיל, יש תמיד להמשיך להיערך כראוי ולבחון, כי קצב פיתוח התשתיות יהא תואם את קצב הצמיחה הדמוגרפית הצפויה, ולוודא, כי הרשות מתמקדת בפיתוח תשתיות קריטיות העשויות להוות צוואר בקבוק בעתיד.

הביקורת ממליצה, כי הרשות תבצע הערכה מעמיקה ומעודכנת של הצרכים העתידיים בתשתיות, תוך התחשבות בתרחישים שונים של גידול דמוגרפי. יש להמשיך להקצות משאבים מספיקים לפיתוח ולשדרוג תשתיות ולקיים מעקב ובקרה שוטפים אחר פיתוח התשתיות, על מנת לוודא, כי התכניות מבוצעות בהתאם ללוחות הזמנים וכי התשתיות עומדות בסטנדרטים הנדרשים.

עיכובים בקידום פתרון קצה לביוב

העיר נהריה ניצבת בפני אתגרים משמעותיים בתחום פתרונות הקצה למערכת הביוב, עקב התרחבות העיר וגידול האוכלוסייה.

בדיקה מדגמית של תכניות המתנות הוצאת היתרי בנייה או אישור תכנון מפורט עתידי בביצוע פתרון קצה לביוב, העלתה ממצאים כדלקמן:

הועדה המחוזית דורשת הסדרת פתרון קצה לביוב כתנאי לקידום תכניות בנייה. העירייה גיבשה תכנית עבודה רחבת היקף, בהיקף של 167 מיליון ₪ להסדרת מערכות הביוב הראשיות, לצד השקעות נוספות במערכת הקיימת. עם זאת, למרות התחייבויות העירייה להקמת בריכת איגום שפכים חריגים ולוחות זמנים מוגדרים, נרשמים עיכובים משמעותיים בתכנון וביצוע הפרויקטים, אשר אינם עומדים בתאריכי היעד שנקבעו. עיכובים נוספים נרשמו גם בפרויקטים להרחבת תחנות השאיבה והנחת קווי סניקה נוספים, עקב תיאומים רגולטוריים, אילוצים תקציביים ושינויים תכנוניים בלתי צפויים, והכל מבלי שבוצעה אכיפת סעדים ותרופות בחוזים.

ועדה מחוזית מתנה את קידום התכנון המפורט בהסדרת פתרון קצה לביוב. עם התרחבות העיר במשך השנים פתרונות הקצה הפכו לבלתי מספיקים, למשל בשל בעיות ספיקה של קווי ההולכה הקיימים, צורך בהרחבת תחנות השאיבה, צורך בהחלפת צנרת ישנה וטיפול במט"ש (מכון טיהור שפכים)²².

1. מניתוח הצורך להסדרת תחום הביוב והניקוז, הרשות גיבשה תכנית עבודה עם סדר עדיפויות תלוי תקציב, השקיעה בשנים האחרונות ותשקיע בעשור הקרוב כ – 167 מ'ש להסדרת מערכות הביוב הראשיות ועוד עשרות מיליונים במערכת הקיימת. כמו כן, הרשות פועלת תחת תכנית אב לצפי גידול אוכלוסין עד ל – 115,000 תושבים.

2. בתכניות המקודמות, משרד הבריאות מעגן התניות מתאימות (תנאים למתן היתרים ותנאים למתן תעודות גמר) בדבר קידום פתרון קצה לביוב.

ביחס לביוב ישנן שתי סוגי התניות - א. התניות בדבר פתרון קצה (מערך תחנת סניקה צפונית והמט"ש). ב. התניות בדבר הבטחת קיום קווי תשתית מתאימים להולכת השפכים אל פתרון הקצה (קווי סניקה והולכה).

מכון טיהור שפכים (מט"ש)

מכון טיהור השפכים תוכנן כמכון אזורי המיועד לשרת את אוכלוסיית נהריה ויישובי מטה אשר עם אופציה לקליטת השפכים של שלומי ומעלות תרשיחא.

תכנית להרחבת המט"ש ולהקמת בריכה לאיגום שפכים חריגים –

מכוח דרישה מטעם משרד הבריאות לאור תהליך העיור המואץ שהחל בנהריה בעשור האחרון ועל מנת לעמוד בעומסי השפכים ולמנוע פגיעה בתהליך הטיהור במט"ש, חל צורך בהקמת בריכה לאיגום שפכים חריגים במט"ש. הקמת בריכת האיגום אף מופיעה בתכנית אב לביוב.

ההקמה דורשת הליך סטטוטורי מורכב היות והמט"ש אינו בשטח השיפוט העירוני והוא מעניק שירותים גם לרשויות נוספות. מירב השפכים המטופלים במט"ש (98.5% לערך), משויכים לנהריה והיות והרשות עדיין לא הקימה תאגיד מים או הצטרפה אל תאגיד מים כנדרש ממנה בחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001, יוזם ומממן הפרויקט הינו משרד הבינוי והשיכון ועורכת התכנון הינה עיריית נהריה.

א. יודגש, כי הרשות התחייבה בפני משרד הבריאות כבר במאי 2019 להקמת בריכה לאיגום שפכים חריגים, וזאת בהתאם לדרישת משרד הבריאות ובהתאם לתוכנית הביצוע שנקבעה בתוכנית האב לביוב. בתוכנית זו נקבע, כי הפעלת הבריכה תתבצע בתוך 24 חודשים ממועד הפעלת המערך השלישוני במט"ש, אשר החל את פעולתו בשנת 2022. בהתאם לכך, המועד שנקבע להפעלת הבריכה לאיגום שפכים חריגים נקבע לשנת 2024.

על אף התחייבות זו, רק באפריל 2024 פרסמה העירייה מכרז מספר 027/24 למתן שירותי ניהול, תכנון והכנת תכנית מפורטת להרחבת מט"ש נהריה ולהקמת מאגר חירום, וזאת לצורך אישור תכנית סטטוטורית (תב"ע).

ב. במאי 2024 נחתם הסכם התקשרות עם המתכנן הנבחר. כחלק מתנאי ההסכם, נדרש המתכנן להגיש את מסמכי התכנית לדיון בוועדה המקומית תוך שלושה חודשים מיום החתימה על ההסכם (יולי 2024); להגיש את מסמכי התכנית לדיון בוועדה המחוזית תוך שישה חודשים מיום החתימה על

²² מדובר במתקן תשתית שנועד לטפל במי שפכים - מים שנעשה בהם שימוש במגזר הביתי, התעשייתי או החקלאי ולהכשירם לשימושים חוזרים או להחזרה בטוחה לסביבה

ההסכם (אוקטובר 2024); הפקדת התכנית תעשה תוך שנה מיום חתימת ההסכם (מאי 2025) ואישור התכנית ופרסומה לתוקף תעשה תוך שנתיים מיום חתימה על ההסכם (מאי 2026).

יודגש, כי לא זו בלבד שהפעלת הבריכה לאיגום שפכים חריגים לא עמדה במועד שנקבע לשנת 2024, אלא שגם הליך התכנון, אשר החל רק במאי 2024, אינו מתנהל בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בתנאי ההסכם.

נכון לדצמבר 2024, ההליך מצוי בשלב התכנון הראשוני בלבד, (Concept Design²³) בעוד שעל פי התכנון המקורי, מסמכי התכנית היו אמורים להיות מוגשים לדיון בוועדה המחוזית עד לאוקטובר 2024.

יודגש, כי התהליך משלב התכנון הראשוני ועד להגשת התכנית לדיון בוועדת התכנון כולל שלבים נוספים מורכבים, שמטרתם להבטיח שתכנית הפרויקט תהיה תואמת לחוקים, לתקנים ולצרכים המקומיים והם:

בדיקות והיתכנות הכוללות: בדיקות סטטוטוריות - בחינת התאמת התכנית לתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות (תמ"א, תב"ע), והבנת האילוצים התכנוניים, כמו ייעודי קרקע, זכויות בנייה ודרישות רגולטוריות; בדיקות סביבתיות - הערכת השפעות על הסביבה (תשתיות, זיהום, רעש וכו'), והכנת מסמכי סקר סביבתי במידת הצורך; בדיקות טכניות - בחינת מצב תשתיות קיימות באתר, וניתוח התכנות טכנית והנדסית;

הכנת תכנית מפורטת (תב"ע): גיבוש תכנון מפורט - הכנת תכנית מדידה מפורטת של האתר (כולל קואורדינטות, טופוגרפיה) ופריסת מבנים ותשתיות, קביעת קווי בנייה ושימושים; תכנון הנדסי - פתרונות לתשתיות (מים, ביוב, ניקוז, חשמל); חוות דעת מומחים - ייעוץ משפטי, סביבתי, תחבורתי והנדסי. התוצרים הינם מסמכי תכנון מפורטים, תרשימים מפורטים ומסמכי תיאור.

הכנת מסמכים סטטוטוריים: תכנית מפורטת להפקדה - מסמכי תב"ע הכוללים תרשימים, דוחות והסברים; דו"חות נדרשים - דוח סביבתי (אם נדרש לפי החוק). דוח תחבורה (אם יש השפעה על התנועה). דוחות תשתית (מים, חשמל, ביוב); הכנת תשריט - מפה מפורטת של הפרויקט בהתאם לדרישות הוועדה המקומית.

שיתוף ציבור ותיאום גורמים: תיאום מול גורמים רגולטוריים - אישורים מגופים רלוונטיים (רשות מקרקעי ישראל, משרד הבריאות, רשות המים); תיאום מול רשויות מקומיות ושכנות; שיתוף ציבור - במקרים רלוונטיים, מתקיימים מפגשי שיתוף עם תושבים ובעלי עניין באזור וקבלת הערות הציבור ושילובן בתכנית.

הרחבת תחנת שאיבה לביוב ראשית צפונית והנחת קו סניקה נוסף למט"ש

תכנון תחנת שאיבה וקו סניקה

1. בשנת 2018 פרסמה החברה הכלכלית נהריה בע"מ מכרז מס' 070/18 לקבלת שירותי תכנון מפורט להסדרת תחנת שאיבה וקו סניקה עד למט"ש. באוקטובר 2018 המליצה ועדת המכרזים (של העירייה) על המתכנן הזוכה.

יצויין, כי עם המתכנן הזוכה נחתם הסכם התקשרות בספטמבר 2019, כשנה לאחר אישורו על ידי ועדת המכרזים.

²³ ואומר, כי לפרויקט מוגדרים מטרות כלכליות, תפעוליות ותכנוניות; מתבצע איסוף מידע ונתונים סביבתיים, גיאוגרפיים ותכנוניים רלוונטיים; מפותחות חלופות תכנון ובחינת כדאיות ונבחרת החלופה המועדפת על בסיס שיקולים תכנוניים, סביבתיים וכלכליים. עיקר התוצרים של מסמך תכנון ראשוני הינם תרשימים רעיוניים, אומדן תקציבי ראשוני.

2. לוח הזמנים לתכנון בהתאם לנספח ג' לחוזה התכנון נקבע כדלקמן:
שלב א' – תכנון קו סניקה – 4 חודשים מיום חתימת ההסכם (דצמבר 2019). יצויין, כי התכנון הראשוני הופקו במאי 2020.
שלב ב' – תכנון תחנת סניקה - 12 חודשים מיום חתימת ההסכם ובמקביל לתכנון קו הסניקה (ספטמבר 2020) – על אף שהתכנון נושאות תאריך יוני 2020 התכנון העקרוני הושלם אך לא היו תיאומים עם מפעיל התחנה, חצר התחנה הייתה מלאה באבנים משתלבות ולא ניתן היה לבדוק את התשתיות הקיימות בפועל.

ביצוע קו סניקה

שנת 2022 שנתיים לאחר תכנון קו הסניקה, פרסמה העירייה מכרז לביצוע קו הסניקה (31/2022). יצויין, כי צו התחלת עבודה ניתן במרץ 2024, שנתיים לאחר פרסום המכרז.

לביקורת נמסר, כי עיכוב הביצוע נבע מהעברת התכנון לבקרה של משרד השיכון ומהמתנה לקבלת הרשאה תקציבית ממנו.

סיום הביצוע נקבע בהתאם לצו האמור עד 14 חודשים קלנדריים מיום מתן הצו, קרי מאי 2025. יצויין, כי גם במקרה זה הביצוע אינו עומד בלוחות הזמנים, ובהתאם להערכת סגן מהנדס העיר, הפרויקט עתיד להסתיים בסוף 2025 זאת בשל שינויים בתכנון עקב פרויקט הרחבת נחל שעל וקו הולכת הגז.

ביצוע הקמת תחנת שאיבה

צו התחלת עבודה לביצוע הקמת תחנת השאיבה ניתן באוקטובר 2023, וסיום ביצוע הקמתה נקבע בהתאם לצו האמור עד 14 חודשים קלנדריים מיום מתן הצו, קרי דצמבר 2024.

יצויין, כי גם במקרה זה אין עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו והביצוע עדיין לא הסתיים.

סטטוס הביצוע לדצמבר 2024 מסתכם בהערכת תשתיות, ביצוע הריסות ועבודות חפירה והקמת קירות בור התחנה. לביקורת נמסר, כי בעת הביצוע נערכו שינויים נוכח אי התאמות הנדסיות בתכנון אשר עדיין לא עודכנו בהסכם ההתקשרות עם הקבלן המבצע, משכך אין באפשרות העירייה להעביר לקבלן תשלומים בגין הביצוע וקצב העבודה הואט. יתרה מכך, סיום הפרויקט עוכב נוכח התיאומים הנדרשים (רשות ניקוז, הקיבוצים, חברת קו הולכת הגז ומועצה אזורית מטה אשר).

סעדים ותרופות

הסכמי ההתקשרות בגין תכנון וביצוע, מקנים לרשות סעדים ותרופות בגין אי עמידה בהתחייבויות הספקים (מתכננים וקבלנים) בתנאי ההסכמים, ומכאן גם בקיום לוחות הזמנים לביצוע העבודות.

יצויין, כי על אף שהעירייה יכלה להשית על מבצעי העבודות קנסות בגין אי עמידה בתנאי הסכמי ההתקשרות, היא לא עשתה כן.

להלן המלצות הביקורת בנושא:

1. האצת תהליך התכנון והביצוע:

- יש לקבוע אבני דרך ברורות ומבוקרות לכל שלב בתכנון והביצוע.
- יש להגדיר מנגנון בקרה ופיקוח הדוק יותר להבטחת עמידה בלוחות הזמנים.

2. חיזוק שיתוף הפעולה עם הרגולטורים והרשויות השכנות:

- הגברת התיאום עם רשות המים, משרד הבריאות ורשויות שכנות להאצת האישורים הנדרשים.
- ייזום פורום קבוע לתיאום בין כלל הגורמים הרלוונטיים.
- 3. **אכיפת סעדים ותרופות בחוזים:**
- יישום מדיניות אכיפה נוקשה יותר כלפי קבלנים ומתכננים שאינם עומדים בלוחות הזמנים באמצעות הטלת קנסות חוזיים.
- חיזוק תהליך המעקב אחר ביצוע הפרויקטים והשגת יעדים תוך עמידה בתנאי ההתקשרות.
- 4. **קידום פתרונות ביניים להקלת העומס:**
- בחינת אפשרויות לפתרונות זמניים להסטת עומסים ממערכת הביוב הקיימת.
- שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לטיפול בשפכים במטרה לצמצם את העומסים על המט"ש.
- 5. **תכנית חירום לניהול השפכים:**
- גיבוש תכנית מקיפה לטיפול במקרה של כשלים במערכת הביוב.
- הבטחת יכולת תגובה מהירה למניעת מפגעים סביבתיים ותברואתיים.

חלק ו': חסמים בקידום התכנון המפורט

חסמים בקידום התכנון המפורט בשל בנייה ללא היתר

בנייה ללא היתר קובעת עובדות בשטח העלויות לעכב את יישומן של תוכניות תקפות ולעכב תכנון משלים, כמו הכנת תוכניות של איחוד וחלוקה עקב אי-התאמת התוכניות למצב שנוצר בשטח. תכנון שבא להכשיר בנייה בלתי חוקית ולהתמודד עם מגבלות בשטח, יהיה פחות איכותי מתכנון שבא לפתח ולקבוע את אופי היישוב והתרחבותו בהתאם לצרכים.

בנייה בלתי מוסדרת מגבילה את התכנון מבחינת התאמתו לעקרונות התכנוניים, פוגעת במיקום הגיאוגרפי המיטבי של ייעודי הקרקע, מגבילה את קביעת מיקומם האופטימלי של שטחי הציבור בהתאם לעקרונות תכנוניים מודרניים וכן מגבילה התוויה מיטבית ותקנית של מערכת הדרכים²⁴.

1. **הביקורת העלתה, כי עד לשנת 2023 לרשות ולוועדה המקומית לא היה מידע על מספרם של המבנים שנבנו ללא היתר בתחומה, היא לא פעלה מספיק לאיתורם, וכן הוועדה המקומית לא פעלה מספיק לאכיפה ולמניעת הבנייה ללא היתר. הביקורת מפרטת תחום זה בביקורת בנושא: "המחלקה לפיקוח על הבנייה".**

2. **בשנת 2023 הרשות פעלה לקידום סקר לחריגות בנייה ובנייה ללא היתר, ובשנת 2024 הרשות קיבלה החלטה כתכנית עתידית להתמקד בחריגות הבנייה בתחומי הפארקים וחוף הים בלבד, זאת מבלי שיזמה תכניות מתחמיות נוספות במטרה להסדרת חריגות בנייה והבנייה הקיימת ללא היתר.**

על העירייה לאזן בין הצורך לשמור על שלטון החוק והתכנון לבין ההכרח לתת מענה למציאות בשטח. על הרשות ליזום תכניות מתחמיות נוספות או תכנית רחבת היקף שמטרתה הסדרת חריגות בנייה והבנייה הקיימת ללא היתר. על הרשות לפעול יחד עם הוועדה המקומית ביתר שאת בנקיטת כל האמצעים העומדים לרשותן לאכיפת הוראות החוק כנגד הבנייה ללא היתר ולהביא להפסקת התופעה.

²⁴ מינהל התכנון, איחוד וחלוקה.

חלק ז': סיכום

דוח ביקורת זה, שנערך לסירוגין במהלך שנת 2024, נועד לבחון את תהליכי התכנון בעיריית נהריה, תוך התמקדות במבנה הנורמטיבי, במדיניות התכנונית, בתהליכי קבלת החלטות ובחסמים המעכבים תכנון ופיתוח. להלן עיקרי הממצאים:

1. הקצאת שטחים ואיזון בין צרכים:

א. תכנון ופיתוח שטחי תעשייה:

(1) מיעוט שטחי תעשייה בעיר: אין הקצאת שטחים מספקת לתעשייה, דבר הפוגע בפיתוח הכלכלי וביצירת מקומות עבודה. מיעוט בשטחים אלו יוצר, בין היתר, תלות בערים סמוכות, פוגע בעצמאות הכלכלית של העיר ומגביל את גיוון מקורות הפרנסה לתושבים. וכן משפיע ישירות על הכנסות העירייה מארנונה עסקית, אגרות והיטלי השבחה, הפוגע ביכולת העירייה לספק שירותים נוספים. בדבר מסחר, נמצא מקרה, בו העדר פרוגרמה כלכלית וניתוח צרכים מבוסס, הוביל לדחיית תכנית לפיתוח שטחי תעסוקה ומסחר בעיר על ידי הוועדה המחוזית לאחר שזו הומלצה להפקדה על ידי הוועדה המקומית.

(2) בשנת 2024 פרסמה הרשות מכרז למתן שירותי ניהול תכנון להכנת תוכנית מפורטת לפיתוח אזור התעשייה הצפוני. עקב ביצוע שינוי באומדן המכרז לא צלח, ולאחר הערכה מחודשת פורסם בשנית. נכון למועד הביקורת בדצמבר 2024, טרם נחתם הסכם עם הזוכה במכרז.

(3) המועצה האזורית מטה אשר מקדמת תוכנית לאזור תעשייה משותף, היעדר הסכם מחייב בין הרשויות המקומיות השותפות לתכנית, פוגע ביכולתה של עיריית נהריה לממש את השפעתה הראויה על תכנון וקידום הפרויקט.

הביקורת מדגישה את מצוקת הקרקעות לתעשייה בנהריה וממליצה על המשך תכנון אסטרטגי להגדלת היצע שטחים אלו, תוך שיתוף פעולה בין רשויות מתוך ראיית ארוכת טווח של גידול האוכלוסייה הצפוי לכדי 143,000 נפש עד שנת 2040 ו- 200,000 נפש עד שנת 2060. תכנון מושכל זה חיוני לרווחת התושבים ולפיתוח כלכלי בר-קיימא של העיר.

ב. על אף הפיתוח העירוני המואץ, עדיין קיימת הקצאה נמוכה לשירותים ציבוריים משטח השיפוט (2%), העשויה להצביע על מחסור בשירותים חיוניים או על תשתיות מרכזיות המרוכזות במיקום גיאוגרפי מצומצם העלול לפגוע בנגישות התושבים לשירותים. כמו כן, 1% משטח השיפוט מוקדש לגינון ולפארקים ציבוריים.

2. מעמד הוועדה המקומית וסמכויותיה: רמת הסמכת הוועדה המקומית על ידי מינהל התכנון הינה מסווגת כ"רגילה" – בעלת המעמד הנמוך ביותר ומשכך גם בעלת סמכויות תכנון מינימליות, ככזו המשקפת את רמת מקצועיותה ויעילותה ופוגעת ביכולתה לקדם תכניות פיתוח באופן עצמאי ויעיל. הוועדה המקומית אינה יכולה לאשר תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות, אלא רק להמליץ עליהן, דבר המאריך את תהליכי התכנון והביצוע ומעיד על חוסר אמון של מינהל התכנון ביכולותיה המקצועיות של הוועדה המקומית.

3. מדיניות התכנון ברשות – מסמכים סטטוטוריים ושאינם סטטוטוריים

א. מסמכי מדיניות ותוכניות אב:

(1) נמצאו מסמכי מדיניות שהרשות פועלת על פיהן מבלי שאושרו מבעוד מועד בוועדה המקומית, כאלו שאושרו על ידי הוועדה המקומית, ומאידך לא פורסמו באתר הוועדה המקומית, וכן נמצאו מסמכי מדיניות מבלי שאושרו על ידה ומבלי שפורסמו כנדרש. אישור מסמכי מדיניות בעלי תוקף מחייב בוועדה המקומית, כמו גם פרסומם לציבור הרחב,

- מעידים על שקיפות ואחריות ציבורית. היעדרם, מעיד על ליקויים במינהל ועל פגיעה בזכות הציבור לדעת.
- (2) הרשות לוקה בחוסר במגוון תכניות אב ומסמכי מדיניות בעלי משקל וחשיבות לתהליכי פיתוח עירוני ואזורי בר-קיימא באספקטים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. היעדרם, פוגע ביכולת העירייה לתכנן ולפתח את העיר באופן מיטבי.
- (3) הכנת פרוגרמה עדכנית לצרכי ציבור לשנת 2040 הושלמה בשנת 2024, ארבע שנים לאחר הנחיית הוועדה המקומית, וזו טרם אושרה על ידה או על ידי מהנדס העיר.
- ב. פרוגרמה עירונית לשטחי ציבור: המתכנן לא עמד בלוחות הזמנים להגשת התוצרים שנקבעו בהסכם ההתקשרות עימו מינואר 2023, ומסמך הפרוגרמה באיחור של שנתיים טרם הוגש. התמשכות התהליך פוגעת ביכולת העירייה לקדם תכנון ארוך טווח של מבני ציבור ומעידה על כשל בניהול הפרויקט, תוך שהעירייה נמנעת מהפעלת סנקציות כנגד המתכנן ובכך נפגעת אפקטיביות ההסכם ומסר ההתרעה.
- הביקורת ממליצה על שיפור מנגנוני הבקרה והפיקוח התקשוריות עם ספקים חיצוניים, הגברת השקיפות והפעלת סעדים כנגד אי עמידה בהתחייבויות.
- ג. הנחיות מרחביות לתכנון אדריכלי של המבנה ורכיביו:
- (1) בביקורת עלה הצורך בהנחיות מרחביות נוספות שטרם גובשו באספקטים של עיצוב ובינוי מבנים גדולים, עירוב שימושים (דיור, מבני ציבור, מסחר ותעשייה) וכן הנחיות למתחם "בן עמי". היעדרם, עלול להוביל לפיתוח לא אחיד, פגיעה באיכות המרחב הציבורי ופגיעה באיכות חיי התושבים.
- (2) הוועדה המקומית כשלה בייזום הנחיות מרחביות ליצירת אחידות אדריכלית בשכונת בויםל, וזאת על אף שהנושא הובא לפתחה בינואר 2022, דבר המעיד על כשל מהותי ביישום מדיניות תכנון שלה עצמה ופוגע באיכות המרחב הציבורי.
- ד. היעדר תכנית מתאר/מפורטת לחזית הים: מטרתה להסדיר את שימושי הקרקע, הפיתוח, שימור הסביבה והעיצוב של אזור החוף והשטחים הגובלים בים. היעדר תכנית זו, מונע פיתוח מושכל ובר קיימא של אזור החוף.
- ה. מבני ציבור: אגף התכנון אינו מחזיק במידע מקיף אודות מבני הציבור המצויים בתחום שיפוט העירייה. בבדיקת מבני הציבור הנערכת על ידו במסגרת כל תכנון, אין בכך משום מענה מלא. היעדר מידע כולל עלול לפגום בראייה כוללת אסטרטגית, להוביל להקצאה לא יעילה של משאבי כוח אדם, לעכב הליכים ולצמצם את היכולת לבצע בקרה ותיקון של תכנון היסטורי.
5. מידע תכנוני:
- א. סטטוס תכנוני: אגף התכנון אינו מחזיק במאגר מידע עדכני ומסודר של סטטוס התוכניות השונות. העדר מאגר עדכני פוגע ביכולת המעקב, הפיקוח והבקרה על תהליכי התכנון והביצוע ומשכך, קשה לאתר צווארי בקבוק, לזהות עיכובים ולקבל החלטות מושכלות. מומלץ להקים מערכת מידע שתאפשר מעקב רציף ונגיש אחר מצב התוכניות העירוניות, משלב קבלתן ועד לאישורן או דחייתן. הפקת דוחות סטטוס תקופתיים, תספק תמונת מצב עדכנית לכלל הגורמים הרלוונטיים ותסייע בשיפור תהליכי קבלת החלטות, הפיקוח והבקרה.
- ב. הלן ניתוח מצב קידומן של תכניות נקודתיות בוועדה המקומית בשנים 2014-2024:
- (1) ריכוז בתכנון ובמתן תוקף: מרבית התוכניות מתרכזות בשלב התכנון ובשלב מתן תוקף, עם מעבר נמוך בין השלבים המוקדמים להפקדה, קרי, קיום עיכובים בשלב ההגשה.

(2) שלב ההפקדה כנקודת תורפה: שיעור התוכניות הנמוך מאוד בשלב ההפקדה (5%) מצביע על שלב בעייתי המחייב ייעול תהליכים, כמו תהליכי אישור מהירים, הפחתת בירוקרטיה או מתן הנחיות ברורות יותר.

(3) שיעור ביטולים ודחיות: שיעור משמעותי של תוכניות מבוטלות ונדחות (24%), מצביע על צורך בשיפור איכות התכנון המוקדם ובחיזוק תהליך ההכנה וההגשה של מגישי התוכניות.

על מנת לשפר את תהליכי העבודה של הוועדה המקומית ולהבטיח יעילות גבוהה יותר בקידום התוכניות, מומלץ להתמקד בייעול השלבים כדלקמן: ייעול תהליך ההפקדה ופישוט בירוקרטיה; הגברת שיתוף פעולה עם מגישי התוכניות ומתן הנחיות ברורות; מתן תמיכה מקצועית בשלבים הראשוניים; בחינת סיבות לביטול ודחייה וגיבוש המלצות לשיפור; פיתוח מדדי ביצוע למדידת יעילות הוועדה; קיום בקרה ומעקב שוטפים אחר ביצועי הוועדה.

ג. שלמות נתוני הוועדה המקומית בעניין מועדי הטיפול בתוכניות הנקודתיות: ממצאי הביקורת העלו תיעוד חסר של מועדי שלבי הטיפול בתוכניות נקודתיות, כגון מועדי עמידה בתנאי סף ופרסום הפקדה, הפוגע ביכולת הפיקוח והבקרה על תהליכי התכנון, ומחייב גיבוש נוהל עבודה מסודר, רישום מדויק של כלל מועדי הטיפול במערכת ויישום מערכת מעקב דיגיטלית.

ד. בעיות משמעותיות בתהליך הטיפול בתוכניות: בעיות אלו כוללות משך טיפול החורג משמעותית מהמועדים הקבועים בחוק, חוסר מידע במערכת על הנעשה עם התכנית מרגע קליטתה ועד לשלב מאוחר יותר, עיכובים בפרסום הודעות על הפקדת התוכניות ועל אישור התכניות למתן תוקף, אי עמידה בלוחות זמנים, חוסר תיעוד וחוסר בבקרה. בעיות אלו עלולות להוביל לשרשרת השלכות שליליות, החל מעיכובים במימוש פרויקטים חיוניים ופגיעה בפיתוח, במרקם העירוני ובאיכות חיי התושבים, דרך נזק כלכלי לזמנים, וכלה בפגיעה במוניטין העירייה בשל רמת שביעות רצון היזמים והציבור, וביצירת תדמית של רשות לא יעילה.

נקיטת צעדים מידיים ויעילים לשיפור תהליכי התכנון חיונית למניעת נזקים משמעותיים לעירייה ולתושביה בהם: ייעול התהליכים בבחינה ואיתור צווארי בקבוק ויישום שיפורים לקיצור זמני הטיפול בתוכניות; הגברת שקיפות ועדכון שוטף של מידע על הליכי הטיפול במערכת; עמידה בלוחות זמנים הקבועים בחוק ונקיטה בצעדים למניעת עיכובים; שיפור השירות לזמנים ולציבור באמצעות מתן מידע ברור ומענה מהיר לפניות; הגברת בקרה ופיקוח על פעילות הוועדה על ידי מינוי גורם מקצועי וקיום תוכנית עבודה; שיפור תיעוד מלא של כל שלבי הטיפול בתוכניות; שיפור התוכנה לניהול הוועדה במאפיינים של פיקוח ובקרה על זמנים. יישום המלצות אלו יתרום לשיפור משמעותי ביעילות, בשקיפות ובאיכות השירות.

ה. חוות דעת מקדמית ובדיקת תנאי סף בתוכניות:

(1) חרף העובדה שהליך קדם-בדיקה (pre-ruling) אינו כפוף ללוחות זמנים סטטוטוריים, ראוי כי אגף התכנון יגדיר יעדי זמנים פנימיים לצורך ייעול ושיפור תהליך זה.

(2) למרות מעמדה של נהריה כעיר בתנופת פיתוח, מחסור בכוח אדם מקצועי בדמות בודקת תוכניות יחידה, גורם לעיכובים ניכרים בבדיקת תוכניות ובקידום הליכים סטטוטוריים, כאשר נכון ליולי 2024, מצויות 40 תוכניות בהמתנה לבדיקה וצפי סיום הבדיקה מוערך בשישה חודשים.

ו. תכנית המציעה סטייה מהתכנית הכוללת להתחדשות עירונית: הוועדה המקומית קידמה תוכנית הסוטה מהתוכנית הכוללת להתחדשות עירונית שבמעמד הפקדה, תוך חריגה מגובה

הבינוי שהוגדר לאזור, ללא נימוק להחלטתה ביחס לסטייה זו²⁵. מומלץ, כי הוועדה תנמק סטיות מאין אלו, ותפעל לזיהוי אזורים הדורשים גמישות תכנונית בשלב התכנון הכולל.

ז. קידום תכנון נקודתי בסטייה ממדיניות תכנונית מאושרת: הסקירה מעלה שורה של תוכניות נקודתיות, בהן יוזמות להגדלת זכויות בנייה ושימושי קרקע המקודמות על ידי הוועדה המקומית, ואשר נדחו על ידי הוועדה המחוזית בשל ליקויים מהותיים. ליקויים אלו כוללים סתירה מהוראות תוכנית המתאר הכוללנית, אי התאמה לתוכניות התחדשות עירונית, העדר הצדקה להמרת שטחים ציבוריים למגורים, כשלים תחבורתיים והתעלמות מההשפעה המצטברת של תוספות בנייה על שטחי ציבור נדרשים, על התנועה ועל התשתיות, חלקן אף חרף הסתייגות הצוות המקצועי.

הביקורת מזהה פער משמעותי בין הגישה של הוועדה המקומית, המתמקדת בקידום יוזמות נקודתיות מאשר על הסתכלות מערכתית, לבין הראייה הכוללת והמחמירה של הוועדה המחוזית לשמירה על איזון בין הצרכים המקומיים והעירוניים. פער זה מוביל לבזבוז משאבים, פוגע באמינות הוועדה המקומית ויוצר חוסר ודאות בקרב יזמים ותושבים.

לאור זאת, הביקורת ממליצה כדלקמן: הידוק נהלי הבדיקה המקדימה, בדגש על אימוץ תכנון כוללני בהתאם לתכניות העל ולמדיניות העדכנית, תוך התייחסות לצרכים תשתיתיים, תחבורתיים והשפעות מרחביות; שיפור התיאום בין הוועדות באמצעות דיונים מקדימים ופרסום הנחיות לפי החלטות קודמות של הוועדה המחוזית; הנמקה שקופה בפרוטוקולי הוועדה המקומית על סטיות ממדיניות התכנון; שיפור התקשורת בין הוועדה המקומית ליזמים ויישור ציפיות טרם קידום התכניות.

6. תכנון ארוך טווח:

- א. ניהול הטיפול בתכנית להקמת מרכז חינוכי ומוסדות ציבוריים בליבת העיר (רח' סאלד) - הוועדה המקומית לא עמדה בלוחות הזמנים שנקבעו להשלמת התנאים על ידי הוועדה המחוזית לצורך מתן תוקף, וחרף זאת, ביקשה לתקן את התכנית באיחור ניכר. התנהלות זו מעידה על כשלים בניהול ובמעקב אחר תכנית ארוכות טווח.
- ב. יזום תכניות: בחינת פעילות הוועדה המקומית בשנים 2022-2024 חושפת דומיננטיות של יוזמות חיצוניות על חשבון תכנון יזום. שיעור נמוך של תכניות יזומות (10 בלבד) מעיד על היעדר חזון תכנוני ארוך טווח, ועלול בין היתר, להוביל לפיתוח לא מאוזן, פגיעה באיכות השירותים הציבוריים והכוונה בלתי מבוקרת של פיתוח עירוני על ידי גורמים פרטיים.
- ג. אספקטים תכנוניים ארוכי טווח: התכנון האסטרטגי לוקה בחסר בהתייחסותו לסוגיות קריטיות ארוכות טווח, המשפיעות באופן ישיר על איכות חיי התושבים ועל עתיד העיר. בין היתר, ניכרת התעלמות מצרכי אוכלוסיית הגיל השלישי, מההשלכות מרחיקות הלכת של שינויי האקלים ועליית מפלס פני הים ומחשיבותה של התייעלות אנרגטית.
- נדרש ניהול ובמעקב אחר תכניות ארוכות טווח קיימות, שיפור משמעותי ביוזמה ובתכנון האסטרטגי, תוך התמקדות בצרכים ובתפיסה תכנונית מרחיקת ראות של העיר ותושביה.

²⁵ על אף המלצת הוועדה המקומית להפקיד את התכנית בוועדה המחוזית, התכנית לא הוגשה לוועדה מחוזית.

7. תשתיות:

- א. קיומן של תשתיות מתאימות לצמיחה הדמוגרפית הצפויה: למרות פעולות הרשות, לביקורת נמסר על ידי הצוות המקצועי על קיום חשש בנוגע להתאמת התשתיות כיום לגידול הדמוגרפי הצפוי. נדרשת הערכות מעמיקה, המשך הקצאת משאבים לפיתוח ושדרוג תשתיות, תכנון קפדני ומעקב שוטף, על מנת להבטיח ביצוע בהתאם ללוחות זמנים ולסטנדרטים הנדרשים.
- ב. עיכובים בקיום פתרון קצה לביוב: העיר מתמודדת עם קשיים משמעותיים במתן פתרונות קצה למערכת הביוב, הנובעים מהתפתחותה המואצת ומהגידול הדמוגרפי. הוועדה המחוזית מתנה את קידום תוכניות הבנייה בהסדרת פתרונות קצה לביוב. העירייה אכן יזמה תוכנית עבודה מקיפה לשיפור מערכות הביוב, אולם, קיימים עיכובים ניכרים בתכנון ובביצוע של פרויקטים מרכזיים, כמו הקמת בריכת איגום שפכים חריגים, הרחבת תחנות שאיבה והנחת קווי סניקה. עיכובים אלו נובעים מסיבות שונות, לרבות קשיים בתיאום רגולטורי, מגבלות תקציביות ושינויים תכנוניים, וזאת מבלי שהעירייה נקטה בצעדי אכיפה כנגד המתכננים והקבלנים.
8. חסמים בקידום התכנון המפורט בשל בנייה בלתי חוקית: בנייה בלתי חוקית יוצרת קשיים משמעותיים בקידום תכנון מפורט, שכן היא משנה את פני השטח ומונעת יישום תוכניות מאושרות. רק בשנת 2023 החלה העירייה בביצוע סקר חריגות בנייה, אך בשנת 2024 החליטה להתמקד בחריגות בנייה בפארקים ובחוף הים בלבד, ולא יזמה תוכניות מתחמיות להסדרת בנייה בלתי חוקית בשאר חלקי העיר.
- הביקורת ממליצה ליזום תוכניות מתחמיות להסדרת בנייה בלתי חוקית ולפעול ביתר שאת בנקיטת כל האמצעים הקיימים לאכיפת הוראות החוק כנגד הבנייה ללא היתר ולהבאת הפסקת התופעה.

נספח א'

סיווג הוועדה המקומית ומרחב סמכויותיה

הנושאים שבסמכות הוועדה המקומית תלויים במעמדה ובהסמכתה של הוועדה המקומית, והם משתנים בין ועדה מקומית, ועדה מקומית עצמאית, ועדה מקומית עצמאית מיוחדת וועדה מקומית עצמאית עם תכנית כוללת.

סמכות ועדה מקומית "רגילה"

לכל הוועדות המקומיות יש סמכות לעסוק בעשרים וארבעה נושאים המופיעים בסעיף 62 א(א). נושאים אלה כוללים פרויקטים בעלי חשיבות לשיפור רווחת התושב (ובדרך כלל אין להם השפעה מרחבית משמעותית) ופרויקטים המיועדים לטובת הציבור.

ב 2022- במסגרת תקון 139 לחוק, נוספה לרשימת הנושאים שבסמכות הוועדה המקומית סמכות משמעותית של קביעת הוראות בתכנית לעמידות מבנים מפני רעידת אדמה בארבעה מסלולים שונים. תוספת זאת, מפקידה את האחריות לטיפול במבנים ישנים בידי הוועדה המקומית וזאת כדי לאפשר התאמה טובה יותר בין הצורך להגנה מפני רעידות אדמה לבין הצרכים האחרים של הרשות המקומית, למשל תוספת שטח למוסדות צבור.

דוגמאות לסעיפים המעניקים סמכות העוסקת בפרויקטים לשיפור רווחת התושב:

- סעיף 62 א(א)(4) - קביעת קו בנין או שינוי
- סעיף 62 א(א)(12) - הרחבת יחידת דיור קיימת
- סעיף 62 א(א)(15) - הוספת שטחי שירות תת קרקעיים
- סעיף 62 א(א)(16) - הגדלת שטח לבניה ברשות עירונית בהיקף מוגבל (עד 20% משטח המגרש ולא יותר מ- 500 מ"ר)
- סעיף 62 א(א)(17) - הגדלת שטח לבניה במועצה אזורית בהיקף מוגבל (עד 7% משטח המגרש או 50 מ"ר, עם הבדלים מסוימים בין המחוזות).

דוגמאות לסעיפים המעניקים סמכות העוסקת בפרויקטים לטובת הציבור:

- סעיף 62 א(א)(18) - הגדלת שטח לבניה עבור מתקני תשתית מקומיים
 - סעיף 62 א(א)(13) - קביעת מבנים לשימור
 - סעיף 62 א(א)(14) - קביעת דירות להשכרה ותוספת זכויות במגרש לשם כך
 - סעיף 62 א(א)(1) - איחוד וחלוקה
 - סעיף 62 א(א)(2) - הרחבת דרך לצורך גישה
- באופן עקרוני, הוספת נפחי בניה משמעותיים יכולה להיעשות רק על ידי ועדות מקומיות עצמאיות.

סמכות ועדה מקומית עצמאית

ועדה מקומית עצמאית מקבלת סמכויות נרחבות לעומת ועדה מקומית רגילה. אמנם הסמכויות הן כאלה שהשפעתן מקומית בלבד, אך עדיין כלולות בהן תוספות של נפחי בניה משמעותיים ביחס לתכנית שאישרה הוועדה המחוזית. על מנת לקבל הסמכה כוועדה עצמאית נדרשת הוועדה המקומית לעמוד בקריטריונים שונים.

ככל שחברי הוועדה מקבלים החלטות בניקיון כפיים, בתשומת לב להמלצות הדרג המקצועי, ללא משוא פנים בין תושבים מזרמים שונים וללא עידוד עבריינות בנייה, גדלים הסיכויים של הוועדה לקבל הסמכה כוועדה עצמאית.

ועדה מקומית עצמאית מקבלת 14 סמכויות נוספות מעבר לוועדה מקומית רגילה, ובסך הכל יש לה 38 סמכויות.

הנושאים שבסמכות ועדה מקומית עצמאית להחליט בהם הם :

עצמאות בניהול שטחי הציבור ופרויקטים בעלי חשיבות עירונית -

- סעיף 62 א(א1)(5) - הגדלת שטח לצרכי ציבור על חשבון שטחי ציבור אחרים
- סעיף 62 א(א1)(6) - הוספת שימושים לצרכי ציבור והגדלת השטח המותר לבניה במבני ציבור ללא הגבלה
- סעיף 62 א(א1)(7) - הגדלת שטח הבניה לחניון ציבורי
- סעיף 62 א(א1)(11) - הוספת שימושים שאינם לצרכי ציבור במגרש המיועד למבני ציבור בהיקף ובתנאים הקבועים בסעיף.
- הגדלה משמעותית של זכויות בניה -
- סעיף 62 א(א1)(1) - הוספת 30%-100% שטחי בניה למגורים במגרשים המיועדים למגורים, באופן יחסי לתכנית מאושרת
- סעיף 62 א(א1)(3) - הוספת שטחי בניה לתעסוקה ומלונאות בהיקף מוגבל, במגרשים המיועדים לכך בתכנית מאושרת
- סעיף 62 א(א1)(8) - הגדלת שטח לבניה תת-קרקעית

ועדה מקומית עצמאית מיוחדת

ועדה מקומית עצמאית מיוחדת מקבלת שתי סמכויות נוספות מעבר לסמכויות ועדה עצמאית, ובסך הכל 40 סמכויות.

הנושאים שבסמכות ועדה מקומית עצמאית מיוחדת לדון הם :

- כל הסמכויות שבזרוע לוועדה עצמאית.
- סעיף 62 א(א2) לחוק - קידום תכניות במתחם להתחדשות עירונית ותכניות לפינוי בינוי במתחם פינוי בינוי.

ועדה מקומית עצמאית עם תכנית כוללנית

ועדה עם תכנית כוללנית ניתנה הסמכות לאשר את כלל התכניות ובלבד שאינן סותרות את התכנית הכוללנית. תכנית כוללנית יכולה להעניק חופש פעולה נרחב לוועדה המקומית העצמאית. גם תכנית כוללנית החלה על רוב שטחי מרחב התכנון תיחשב ככוללנית לעניין הסמכויות (בשטח שבו חלה התכנית הכוללנית).

לדוגמה, לוועדה מקומית עם תכנית כוללנית יש סמכות לשנות את היקף הבניה ואת ייעוד המגרש, ביחס לתכנית מפורטת שאישרה הוועדה המחוזית לאותו מגרש, ובלבד שהתכנית המוצעת אינה סותרת את הוראות התכנית הכוללנית בנוגע לנושאים אלה.

סמכויותיהן של ועדה מקומית עצמאית ועצמאית מיוחדת יפקעו אם בתום 5 שנים לאחר ההסמכה לא הוגשה לוועדה המחוזית אף תכנית כוללנית. במקרה זה יפקעו הסמכויות הנוספות והוועדה תחזור להיות ועדה "רגילה". השר רשאי להאריך את תקופת ההסמכה לתקופה של עד שנתיים נוספות.