

# ניהול ותפקוד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

**תוכן עניינים**

**חלק א': מבוא**

מבוא..... 3

**חלק ב': חזון ומטרות ארגוניות**

מטרות תפעוליות..... 3

קביעת אסטרטגיה..... 4

**חלק ג': מבנה ארגוני ומשאבי אנוש**

מבנה ארגוני..... 6

חוסר הפרדה בין הוועדה המקומית לבין תחום התכנון..... 6

חוסר הפרדה בין תכנון ארוך טווח לבין מידע תכנון עיר..... 7

מחסור ביחידה לייעודי קרקע..... 8

מחסור ביחידה לשימור אתרים..... 9

מחסור ביחידה לתכנון אסטרטגי..... 10

כוח אדם..... 11

**חלק ד': נוהלים וממשקי עבודה**

נוהלים..... 13

ממשקי עבודה ותיאום מערכות..... 15

**חלק ה': מערכות מידע ופרסום מידע**

ממ"ג - מערכת מידע גיאוגרפי (GIS)..... 16

השימוש בממ"ג להנגשת מידע תכנוני בוועדה המקומית..... 17

הצגת שכבות בממ"ג..... 17

פרסום מידע תכנוני במרשתת..... 20

איתור תכניות..... 21

פרסום תכניות נקודתיות טרם הפקדתן..... 21

הודעות תכנון ובנייה..... 22

ישיבות ועדה..... 22

**חלק ו': פעילות מתווכים בלתי רשמיים**

פעילות מתווכים בלתי רשמיים..... 23

חלק ז': סיכום..... 25

## חלק א': מבוא

### מבוא

התכנון העירוני מהווה אחד מהתחומים המרכזיים בקביעת איכות החיים של תושבי העיר. באמצעותו, מתבצעת חלוקה מושכלת של השטחים העירוניים, תכנון תשתיות חיוניות כגון כבישים, מבני ציבור, שטחים ירוקים, אזורי תעשייה ומסחר, תוך התחשבות בצרכים העתידיים של האוכלוסייה ובאופן שיאזן בין פיתוח כלכלי לשמירה על איכות הסביבה.

בשנת 2024 לסירוגין, נערכה במינהל ההנדסה ביקורת בנושא "ניהול ותפקוד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה". הביקורת שהתמקדה בשנים 2022-2024 נערכה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן – הוועדה המקומית) תוך התמקדות באגף התכנון (להלן – האגף). בביקורת זו נסקרו המבנה הארגוני במינהל ההנדסה בכל הנוגע לתכנון, כוח אדם, חזון ומטרות ארגוניות. הדוח סוקר גם את הנוהלים וממשקי העבודה ותיאום המערכות, לרבות השימוש במערכת מידע גיאוגרפי (ממ"ג – GIS) לשיפור הנגשת המידע התכנוני לציבור, וכן את אופן פרסום המידע התכנוני במרשתת. בנוסף, ניבחנו היבטים הקשורים לפעילות להתנהלות העירייה אל מול פעילות "מאכערים". מטרת הדוח היא להציג תמונת מצב מקיפה ומעמיקה של מערכת התכנון העירוני ברשות הנבדקת, ולהמליץ על דרכים לשיפור וייעול תהליכי התכנון והביצוע העתידי.

## חלק ב': מטרות ואסטרטגיה

**באגף התכנון לא נקבעו מטרות תפעוליות מוגדרות ולא הוגדרה אסטרטגיה מוסדרת להובלת ופיתוח התחום. מצב זה מוביל לכך שהתכנון העירוני נעדר כיוון ברור, אינו נתמך על ידי תכנון ארוך טווח ופועל באופן תגובתי ולא יזום.**

### מטרות תפעוליות

תרגום המטרות המוצהרות למטרות ביצועיות בתכנון ולקביעת יעדים קונקרטיים, קצרי טווח, ידועים וברורים מראש וקביעות החלטות לביצוע הנקבעים כחלק מתהליך התכנון האסטרטגי. מטרות אלו נועדו להנחות את הפעולות היומיומיות והחלטות התפעוליות, ובכך לתרום להשגת היעדים ארוכי הטווח והחזון הכולל. מטרות תפעוליות הן מדידות, מציאותיות ומוגדרות היטב, והן משמשות כמדריך לפעולות תכנון ופיתוח בפרויקטים ספציפיים.

### מרכיבים עיקריים של מטרות תפעוליות בתכנון כוללים:

1. **מדידות**: הגדרת מדדים מדויקים להערכת הצלחה, כגון כמויות, אחוזים, זמנים או עלויות.
2. **מוגדרות היטב**: תיאור מפורט של מה שיש להשיג, תחום הפעולה, הצעדים הנדרשים ואחראיים לביצוע.
3. **מציאותיות**: הבטחת היכולת להשיג את המטרות במסגרת הזמן, המשאבים והיכולות הקיימות.
4. **תזמון**: הגדרת מסגרת זמן ברורה להשלמת המטרות, כולל תאריכי יעד.

מטרות תפעוליות מספקות מסגרת עבודה ברורה וממוקדת המנחה את הפעולות היומיומיות של גופי התכנון והפיתוח. הן מאפשרות למדוד את ההתקדמות בצורה מדויקת ולוודא שהצעדים הקטנים תורמים להשגת היעדים האסטרטגיים והחזון הכולל של האזור.

## קביעת אסטרטגיה

תכנית עבודה, יעדים ומדדים ועמידה בהם קרי, תרגום המטרות הרשמיות לתכנית פעולה מעשית ולמשימות המוגדרות באמצעות תכנית עבודה שנתית מתוחמת זמני ביצוע. האגף פועל ללא תכנית עבודה מפורטת על כל פעולותיו המתוחמת בלוח זמנים קבוע, וללא מעקב ובקרה על פעולותיו.

תכנית עבודה בתכנון עיר הינה מסמך מקיף המפרט את הצעדים, המשאבים, הזמנים והאחראים הנדרשים לביצוע פרויקטים תכנוניים בעיר. תכנית העבודה נועדה להבטיח שהפעולות המתבצעות בשטח יהיו מסודרות, מתואמות ויעילות, ותתרום להשגת המטרות האסטרטגיות והחזון התכנוני של העיר.

### להלן מרכיביה העיקריים של תכנית עבודה באגף תכנון עיר:

1. **הגדרת פרויקטים ומטרות:** פירוט הפרויקטים שיש לבצע והמטרות שיש להשיג בטווח הקצר והבינוני.
2. **משאבים נדרשים:** תיאור המשאבים הדרושים לביצוע כל פרויקט, כולל תקציב, כוח אדם, ציוד וחומרים.
3. **שלבי ביצוע ולוחות זמנים:** חלוקה לשלבים ותכנון לוחות זמנים לכל שלב ושלב, עם תאריכי יעד להשלמה.
4. **חלוקת תפקידים ואחריות:** של הגורמים המעורבים בביצוע התוכנית, כולל האחראי לכל שלב ומשימה.
5. **מעקב, בקרה ודיווח:** להבטחת עמידה בלוחות הזמנים ובתקציב, ויכולת להגיב לשינויים ולבעיות.
6. **שיתוף ציבור ומעורבות קהילה:** וקבלת משוב מהקהילה המקומית בנוגע לפרויקטים המתבצעים.
7. **זיהוי סיכונים ודרכי התמודדות:** עם בעיות או עיכובים אפשריים.

תכנית עבודה בתכנון מאפשרת למתכננים ולמקבלי החלטות לעקוב אחר התקדמות הפרויקטים בצורה מסודרת ויעילה, להתמודד עם בעיות בזמן אמת, ולהבטיח שכל הפעולות מבוצעות בצורה שתואמת את המטרות והחזון הכוללים של העיר. היות ולא נקבעו יעדים ולוחות זמנים לביצוע, קל וחומר, כי לא מתקיימים תיאום, בקרה ופיקוח בגין היעדים שהוצבו ובכלל זה, חלוקת משימות ומעקב אחר לוחות זמנים.

כאמור האגף לוקה בחוסר הגדרה של כלים בסיסיים לניהול הארגון מטרות ארגוניות – צרכים, מטרות תפעוליות, יעדים אסטרטגיה ותכנית עבודה משימתית מוגדרת זמנים. כך קשה עד בלתי ישים, כי עובדי האגף יתמצאו במטלות המצופות מהם, ללא כלים ברורים לביצוע אפקטיבי.

השלכות הממצא מעידות על ליקויים כדלקמן:

1. **היעדר מדיניות ארוכת טווח** – קיים קושי בגיבוש מדיניות תכנון עירוני ברורה ועקבית.

2. **חוסר עקביות בהחלטות תכנוניות** – ללא מטרות ויעדים ברורים, ההחלטות מתקבלות באופן נקודתי ולא מתוך הסתכלות מערכתית.
3. **פגיעה בתהליכי פיתוח עירוני** – היעדר אסטרטגיה מקשה על תיאום בין מחלקות העירייה, יזמים ורשויות תכנון אחרות, מה שמוביל לעיכובים וקונפליקטים.
4. **ניצול לא מיטבי של משאבים** – ללא קווים מנחים לתכנון, קיימת סכנה לבזבוז משאבים ולקבלת החלטות לא מבוססות.
5. **פגיעה בשקיפות ובאמון הציבור** – כאשר אין תכנון ברור ומוגדר, קשה לציבור להבין את כיווני הפיתוח, דבר שעלול לפגוע באמון הציבור במערכת התכנון.

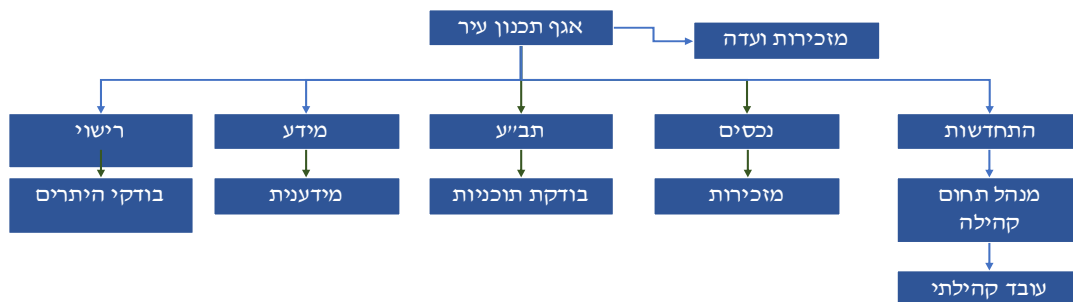
#### להלן המלצות הביקורת:

1. **קביעת מטרות תפעוליות מדידות** – הגדרת יעדים ברי השגה שיאפשרו מעקב שוטף אחר ביצועי האגף.
2. **מעקב ובקרה** - הביקורת ממליצה, כי הנהלת הרשות (מנכ"ל ורה"ע) תעודכן בסטטוס ביצוע תכניות העבודה מקושרות תקציב של האגף בשיתוף מהנדס העיר ומנהל האגף.
3. **פיתוח אסטרטגיית תכנון עירוני** – יצירת תכנית אסטרטגית רב-שנתית עם אבני דרך מוגדרות ותיאום בין כלל הגורמים הרלוונטיים.
4. **שיפור תיאום בין יחידות התכנון** – הבטחת שיתוף פעולה בין מחלקות שונות לצורך יישום החזון והמטרות.
5. **הנגשת החזון והמטרות לציבור** – פרסום מסמכים רשמיים המבהירים את כיווני הפיתוח העירוני ומתן אפשרות לציבור להשתתף בתהליך התכנון.

## חלק ג': מבנה ארגוני ומשאבי אנוש

### מבנה ארגוני

להלן המבנה הארגוני הקיים של אגף התכנון:



בחינת המבנה הארגוני במינהל ההנדסה בכל הנוגע לתחום התכנון, מעלה ממצאים ברי חסמים מינהלתיים ומקצועיים כפי המובא להלן:

### חוסר הפרדה בין הוועדה המקומית לבין תחום התכנון

הממונה על נכסי העירייה משמשת במקביל כמנהלת הוועדה המקומית. שילוב של שני התפקידים הללו תחת אותה נושאת משרה, מנהלת תחום נכסי העירייה ומנהלת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, עשוי ליצור יתרונות מסוימים כגון: תיאום בין תחומי האחריות וגישה כוללת, אך גם עשוי להוביל לקשיים תפקודיים משמעותיים ולהשלכות כדלקמן:

1. **עומס עבודה ופגיעה באיכות התפקוד:** שני התפקידים הינם רחבי היקף ודורשים התמקדות רבה, ידע מקצועי נרחב ותיאום עם גורמים רבים. שילובם עלול להוביל לעומס עבודה, הפוגע באיכות הניהול בכל אחד מהתחומים.
2. **מגבלות מקצועיות:** שני התחומים דורשים מומחיות שונה. ניהול נכסי עירייה הינו תחום נדל"ני ומסחרי במהותו, בעוד שתכנון ובנייה מתמקד בתחומים כמו תכנון מרחבי, רגולציה וחקיקה תכנונית. שילובם עשוי להוביל למצב שבו אחד התחומים לא יטופל בצורה מקצועית מספיק.
3. **ירידה ברמת השירות:** לאור עומס העבודה והדרישות המקצועיות, השירות לאזרחים ולגורמים עסקיים עשוי להיפגע (כגון עיכובים בקבלת היתרים או פיתוח לא מיטבי של נכסים עירוניים).

שילובם של שני התפקידים תחת אותה נושאת משרה, דורש בחינה קפדנית של מבנה הארגון, עומסי העבודה והתהליכים המקצועיים. במידה וישנה החלטה לשלבם, ייתכן שיש צורך לייצר מנגנוני בקרה ופיקוח, כמו גם חלוקת סמכויות ברורה וסיוע בצוותים מקצועיים ייעודיים לכל תחום. לחלופין, ניתן לשקול שמירה על הפרדה בין התפקידים תוך שיפור מנגנוני התיאום ביניהם.

### חוסר הפרדה בין תכנון ארוך טווח לבין מידע תכנון עיר

חוסר הפרדה בין תכנון ארוך טווח לבין מידע תכנון עיר, עשוי לגרום למספר חסרונות תפקודיים, אסטרטגיים וניהוליים, כפי המפורט להלן:

1. **פגיעה באסטרטגיה העירונית**
  - א. עיוות סדרי עדיפויות: היעדר הפרדה עשוי לגרום שתכנון ארוך טווח, האמור להתמקד בתהליכים אסטרטגיים ובחזון לעתיד העיר, יושפע מלחצים נקודתיים ותפעוליים הנובעים מהטיפול השוטף במידע התכנוני, לדוגמה: במקום להתמקד בפיתוח תשתיות לטווח הארוך, תינתן עדיפות לפרויקטים מקומיים ולטיפול בפניות ציבור.
  - ב. קושי ביצירת חזון כולל: תכנון ארוך טווח מצריך מחשבה רחבה ויצירתית שאינה מוגבלת למצב הקיים, בעוד שמידע תכנון עיר מבוסס על תכניות קיימות וחוקים קיימים. השילוב עלול למנוע חשיבה חדשנית ולשמר מבנים ותפיסות מיושנות.
2. **עומס תפעולי ופגיעה באיכות החלטות**
  - א. עומס על צוותי התכנון: גורמים שמתעסקים גם בתכנון ארוך טווח וגם במידע תכנוני שוטף, נאלצים לפצל את זמנם ומשאביהם בין שני תחומים שונים במהותם. הדבר עלול לגרום לפגיעה באיכות העבודה בשני התחומים.
  - ב. תכנון מבוסס נתונים חלקיים: כשאין הפרדה ברורה, ישנה נטייה להסתמך יתר על המידה על נתונים קיימים לצורך קבלת החלטות אסטרטגיות, במקום לחקור לעומק ולגבש בסיס נתונים רחב יותר לתכנון עתידי.

### 3. ניגודי אינטרסים

- א. שירות מידי מול חזון ארוך טווח: המידע התכנוני עוסק בעיקר בשאלות תפעוליות (כגון מתן היתרים, תיאום בין גורמים ובקרה), בעוד שתכנון ארוך טווח עוסק במטרות רחבות לטובת עתיד העיר. ניגוד זה עשוי להוביל להעדפת פתרונות קצרים ומיידיים על חשבון תכנון כוללני ואסטרטגי.
- ב. קושי במתן מענה שוויוני: מידע תכנוני מתמקד לעיתים קרובות בפרויקטים נקודתיים, מה שעלול להזניח את הצרכים של אזורים פחות מבוססים בעיר בתכנון האסטרטגי.

### 4. פגיעה בשקיפות ובניהול המידע

- א. בלבול בקרב הציבור: חוסר הפרדה עלול להקשות על התושבים והיזמים להבין מהו מצב התכנון ומהן הכוונות ארוכות הטווח של העירייה. הדבר עשוי לפוגע באמון הציבור ולהוביל לתחושת חוסר ודאות.
- ב. ריכוז סמכויות ופגיעה בבקרה: חוסר הפרדה יוצר ריכוז סמכויות בידי גורם אחד, מה שעלול להוביל לטעויות, להיעדר שקיפות ואף לניגודי עניינים בתוך העירייה.

### 5. חוסר גמישות והתאמה לשינויים

- א. קושי בהתאמה למגמות עתידיות: תכנון ארוך טווח דורש יכולת להגיב לשינויים גלובליים (כגון שינויים אקלימיים או טכנולוגיים), בעוד שמידע תכנון עיר נוטה להיות ממוקד במגבלות הקיימות. חוסר הפרדה בין התחומים עלול לעכב את יכולת העירייה להיערך לעתיד.
- ב. פגיעה בפיתוח תשתיות: כאשר תכנון ארוך טווח מתערבב עם מידע שוטף, ייתכן שלא תוקדש תשומת לב מספקת לתכנון ופיתוח תשתיות אסטרטגיות לטווח הארוך.
6. השפעה על כוח האדם והמומחיות - מומחיות שונה - תחום התכנון האסטרטגי דורש כישורים בתחומים כמו מחקר, חזון עירוני ותכנון כלכלי, בעוד שמידע תכנוני הוא תחום טכני יותר, המתמקד ביישום תקנות ותפעול שוטף. חוסר הפרדה עלול לגרום לכך שאף תחום לא יקבל את תשומת הלב המקצועית הנדרשת.

על מנת למנוע חסרונות אלו, מומלץ להפריד בבירור בין התכנון האסטרטגי לבין מידע תכנוני שוטף, תוך הקמת צוותים ייעודיים לכל תחום עם מנגנוני תיאום ברורים ביניהם. הפרדה זו תבטיח שוויון בין מענה לצרכים המידיים לבין יצירת תשתית אסטרטגית לפיתוח בר-קיימא של העיר.

### מחסור ביחידה לייעודי קרקע

- תפקידי המחלקה האמורה חולשים על הפעולות הבאות:
- עדכון מערך ממוחשב של ייעודי קרקע בתחומי העיר, ליצירת כלים לשיפור השרות הן ברמה העירונית לציבור הרחב והן ברמת פנים הארגון ליחידות העירייה.
  - מתן שירותי תיב"ם (תכנון בעזרת מחשב) למינהל ההנדסה: סריקות והפקות של תכניות בנין עיר, קווי בנין, מסמכי רקע לתכנון, דפי מידע ועדכון נתונים במערכת.
  - תוצרים של ייעודי קרקע הם: שכבת קומפילציה גראפית - רצף תכנוני עירוני הכולל מספרי חלקות/מגרשים ויעודים, התראות ומגבלות תכנוניות מתכניות ומקורות נוספים; מידע לחלקה - רשימת התכניות החלות על חלקה, זכויות הבניה המותרות, התראות ומגבלות; מפות

עירוניות ותרשימי סביבה לגורמים שונים (אדריכלים, שמאים); דו"חות תכנוניים והקמת מאגרי מידע המסייעים לעירייה בתכנון ובתפעול שוטף. יצויין, כי מגוון הפעולות הנמנות מעלה, ניתנות לעירייה על ידי מיקור חוץ.

**מתן שירותי מיקור חוץ בתחום ייעודי הקרקע בעירייה במקום קיומה של מחלקה ייעודית בתוך העירייה עשוי להוביל למספר חסרונות משמעותיים, הנוגעים לתפקוד, איכות העבודה, היעילות, והשלכות כלכליות כדלקמן:**

1. פגיעה בידע ובשליטה המקומית - **אובדן ידע מוסדי**: לכשייעודי קרקע מנוהלים מחוץ לעירייה, הידע שנצבר לאורך זמן אינו מתועד או מועבר לצוותים פנימיים, מה שמקשה על רציפות העבודה והמשך פיתוח התשתיות לטווח הארוך.
2. **פחות זמינות וגמישות**: גופי מיקור חוץ פועלים לפי חוזים מוגדרים ועשויים להיות פחות זמינים או גמישים לטפל בבעיות דחופות או ייחודיות של העיר, בניגוד למחלקה עירונית הפועלת מתוך מחויבות ישירה לעירייה ולתושביה.
3. **חוסר שליטה ובקרה**:

- א. **קושי בניהול ובקרה על גוף חיצוני**: מיקור חוץ מצריך מנגנוני בקרה על עבודת הגוף החיצוני, אך לעירייה אין תמיד את הכלים או המשאבים לפקח על העבודה ברמת הפירוט הנדרשת. הדבר עלול להוביל לטעויות או ליישום שגוי של מדיניות.
- ב. **הסתמכות יתר על גורם חיצוני**: הסתמכות על גוף חיצוני יכולה ליצור תלות, כך שבעת סיום החוזה או שינויים בתנאי העבודה, העירייה תתקשה להמשיך בתפקוד תקין.
4. **פגיעה ברציפות תפקודית**:

- א. **תלות בגורמים חיצוניים**: גוף מיקור חוץ עשוי להפסיק את עבודתו בעקבות סיום חוזה, חילופי ספקים או סיבות אחרות, מה שעלול ליצור פערים תפקודיים ולעכב תהליכים קריטיים בעירייה.
- ב. **שינויים במיקור החוץ**: בכל מעבר לגוף חיצוני חדש, יש צורך בהעברת ידע, הגדרת מדיניות חדשה והתאמות, תהליך שיכול לגרום לעיכובים ולפגוע ברציפות השירות.

**שימוש במיקור חוץ לניהול ייעודי קרקע בעירייה עשוי להיראות כפתרון יעיל בטווח הקצר, אך הוא טומן בחובו חסרונות משמעותיים מבחינת שליטה, יעילות, איכות השירות ועלויות לטווח הארוך. מומלץ, כי הרשות תשקול הקמה של יחידה/מחלקה פנימית שתאפשר לה לשמור על ידע מוסדי, שקיפות ותכנון בר-קיימא המתואם עם צרכי העיר ותושביה. במקרה של שימוש במיקור חוץ, חשוב ליצור מנגנוני פיקוח ובקרה הדוקים ושיתוף פעולה הדוק עם גורמים פנימיים בעירייה.**

### מחסור ביחידה לשימור אתרים

תיקון 31 – הוספת התוספת הרביעית לחוק (1991) - הוסיף מעמד מיוחד ביחס הסטטוטורי לשימור האתרים והמבנים. התוספת יצרה שינוי משמעותי במישור התודעתי ובמישור המעשי – הסדרה נפרדת ומפורטת של נושא שימור האתרים והמבנים בהליכי התכנון והבנייה, כך ששיקולי השימור יועלו כבר בשלבים הראשונים של הליכי התכנון והבנייה, ויוקמו ועדות שימור ברשות המקומית בעלות סמכויות תכנוניות וביצועיות בנושא השימור.

השינויים העיקריים שיצרה התוספת הרביעית –

- **הקמת ועדה לשימור אתרים ברשות המקומית** – תפקידה של הוועדה הוא לתת המלצות מקצועיות הנוגעות לעניין שימור אתרים ומבנים בתחום המוניציפאלי של הרשות ובין היתר לוועדה המקומית. על הוועדה לשימור הוטלה אף המשימה להכין רשימה של אתרים ומבנים לשימור בתחום שיפוטה של הוועדה.
- **שימור פיזי** – סמכות נוספת אשר הוענקה לוועדה לשימור, היא להורות לבעל נכס המיועד לשימור לדאוג לעבודות אחזקה ושיפוץ של הנכס. במקרה שהוא אינו מקיים את ההוראה וקיימת סכנה ממשית למבנה, יכולה הוועדה לבצע את פעולות האחזקה בעצמה ולחייב את בעל הנכס בהחזר הוצאות השיפוץ. במקרים קיצוניים יכולה הוועדה אף להפקיע את הנכס מבעליו על מנת להבטיח כי האתר יישמר.
- **תכנית לשימור אתרים** – ועדה מקומית או מי שמעוניין בכך רשאים להגיש לוועדות התכנון תכנית לשימור אתרים. דינה של התכנית הינו ככל תכנית מתאר מקומית. מכוח התכנית מוסמכת הוועדה המקומית לקבוע הוראות לעניין שימושים מותרים ואסורים בנכס המיועד לשימור.
- **שינויים פנימיים** – בעוד שבבניין "רגיל" עריכת שינויים המוגדרים כשינויים פנימיים אינה מצריכה היתר בנייה, לאור העובדה שבבניינים רבים לשימור הערכים המוגנים נמצאים גם בתוך הבניין, קבעה התוספת הרביעית, שגם שינוי פנימי יהיה טעון היתר בנייה, אם נקבע הדבר בתכנית לשימור.

**1. הביקורת מציינת, כי לא נקבעה מדיניות שימור עירונית, ולא מנוהל ולא מקודם נושא השימור בכלל זה: תכנית שימור, זכויות שימור, תמריצי שימור, תיעוד, מידע, פיקוח וכיו"ב. לא מתבצע טיפול בנושא שימור על ידי צוות שימור עירוני וריכוז ועדה עירונית לשימור אתרים.**

**על הרשות לפעול לקידום תחומי פעילות לשימור על ידי כינון וכינוס ועדה לשימור אתרים וכן יחידה/מחלקה ייעודית אשר מתפקדה:**

- רישוי במבנים ומתחמים לשימור (בקשה להיתר, רישוי עסקים, שילוט עסקי, שילוט היסטורי).
- ייזום וליווי תכניות בניין עיר הנוגעות למבנים ומתחמים המוגדרים או מיועדים לשימור בעיר.
- ריכוז פעילות הוועדה העירונית לשימור מבנים ואתרים.
- ייזום, קידום וליווי פרויקטים של שיפוץ מבנים ומתחמים לשימור.
- ייזום וקידום סקרי שימור למתחמים בעיר ועדכון רשימת השימור העירונית.
- עדכון שכבות מורשת מבנים ונוף במערכת ה-GIS.

**2. התוספת הרביעית לחוק דורשת הקמת ועדה לשימור אתרים בכל רשות מקומית (סעיף 10 לתוספת). אחד מתפקידיה של הוועדה לשימור הוא לקבוע רשימה של אתרים הראויים לשימור. הרשימה תפרט בין היתר את טעמי השימור, באיזו מידה ניתן לפתח את האתר, פרטי בעל האתר ובעלי זכויות אחרים בו (סעיף 12(ב) לתוספת). רשימת האתרים תשמש את הוועדה לשימור אתרים וכן את מוסדות התכנון. בנוסף, ועדת השימור מייצעת למועצת הרשות המקומית, לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית – אם נדרשה לעשות כן, בכל עניין הנוגע לשימורם של אתרים (סעיף 13 לתוספת).**

בחודש אפריל 2024 החליטה מועצת העיר בישיבתה למנות יו"ר וחברי ועדה לשימור אתרים.

**עד מועד הביקורת אוקטובר 2024, הוועדה לשימור אתרים טרם התכנסה. בדיקת הביקורת העלתה, כי מועד כינוסה האחרון של הוועדה היה במרץ 2020. יצויין, כי הנכסים הראויים לשימור נקבעו בתוכנית המתאר כוללנית ג/21011. יחד עם זאת, נושא השימור אינו עולה לסדר היום הציבורי.**

### מחסור ביחידה לתכנון אסטרטגי

על יחידה זו לעסוק בהיבטים רב תחומיים וכוללניים של תכנון העיר ומונה מתכנני ערים בעלי רקע מגוון (מדעי החברה, אדריכלות, תכנון נוף, גיאוגרפיה ועוד). היחידה אחראית להכנה ולעדכון התכנית האסטרטגית לנהריה ולהכנת תכניות אב ומסמכי מדיניות בנושאים שונים ולגבי אזורים שונים בעיר. היחידה אמורה לעסוק בהיבטי תכנון שטחי הציבור בעיר: הגדרת הצרכים, חיפוש ואיתור פתרונות מיקום וקידום הקצאות קרקע לשימושים ציבוריים. בנוסף על היחידה לנהל מערכות מידע, בקרה ומעקב שוטפים על תהליכי התכנון והפיתוח של העיר.

1. הניסיון ברשות מוכיח, כי במקרים שבהם נערכו סקרים, ממצאיהם סייעו משמעותית לקבל החלטות תכנון חשובות לרווחת הציבור לדוגמא: מיפוי גדלי יח"ד וסופרפוזיציה על מימוש תמ"א 38 – הדגיש, כי אחת מהשלכותיה של התמ"א על העיר הינה אובדן מלאי יח"ד קטנות; ניתוח גדלי משק בית ממוצעים - הדגיש, כי יח"ד שתוכננו וניבנו משך שנים, אינן עונות למאפייני משקי הבית בעיר, נתון המשפיע באופן קרדינאלי על מחירי הדיר; מסמך מדיניות דיר כחלק מהתכנית הכוללת להתחדשות עירונית - אפשרה לרשות לקבוע יעדים לגיוון במצאי הדיר העירוני, המידע היה חשוב והכרחי לאור ממצאי גדלי הדירות שהתבררו בסקר שבוצע קודם לכן.

2. יודגש, כי לא תמיד ניתן להשתמש בתחום זה באמצעות שימוש במיקור חוץ, היות וסקרים כוללים בהם מאגרי מידע עליהם חלה סודיות מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981, כך שאין באפשרות הרשות להעביר נתונים לגורם חיצוני.

3. להלן דוגמאות לסקרים נוספים שעריכתם עשויה להשפיע על החלטות תכנוניות:

- סקר הכנסה פנויה למשק בית – נדרש על מנת לדייק את חישובי כוח הקנייה באזור מסוים ולתכנן את היקף וסוג שטחי המסחר בתכנית.
- ניתוח בעלות על רכב פרטי ואופן השימוש – מסייע בקביעת תקני חנייה מופחתים בתכנית ובעל חשיבות יתרה במימוש פרויקטים להתחדשות עירונית.

הקמת יחידה לתכנון אסטרטגי באגף תכנון העיר מועילה לניהול אפקטיבי ומודרני של הרשות. היחידה פועלת לא רק לתיאום ושיפור תהליכים פנימיים אלא גם לקידום חזון עירוני כולל, שמביא בחשבון צרכים מיידיים ועתידיים יחדיו, ייעול תהליכים וחסכון במשאבים כך שעם ראייה אסטרטגית, ניתן לצמצם טעויות בתכנון והוצאות מיותרות ולייעל תהליכים דרך הכנת תוכניות אב ממקדות ואסטרטגיות.

## כוח אדם

יודגש, כי מבנה ארגוני מיטבי ברשות מאפשר - ביצוע מיטבי ויעיל של תהליכי עבודה ומשימות, תוך השגת מקסימום תפוקות במינימום משאבים שלהם, להגשמת מטרות ויעדי הרשות; מתן שירותים איכותיים לתושבים; הגדרה בהירה של תחומי סמכות וקבלת החלטות; הגדרה בהירה של תחומי אחריות - שיוך הגיוני ויעיל של משימות ויעדים לבעלי תפקידים; ביצוע תהליכי הליבה (פעילות מרכזית או אוסף פעילויות לביצוע) לצורך הבטחת הגשמת ייעוד והמשך תפקוד.

1. על אף שהאגף מנוהל על ידי מנהל אגף, האגף אינו מחולק למחלקות המנוהלות על ידי מנהלי מחלקות ועובדי מחלקות.
2. המבנה הארגוני של האגף (וככזה גם המבנה הארגוני של כלל מנהל ההנדסה), חסר ואינו מותאם למבנה הארגוני המוצע על ידי איגוד מהנדסי ערים בישראל לרשות מקומית בעיר גדולה.
3. מחסור במשאבים – כוח אדם מוגבל: העיר נהריה נמצאת בהליך פיתוח מואץ, בעוד במקביל היקף נושאי המשרה באגף אינו תואם את היקף הפעילות בו. יוצא איפה, כי באגף חסר כוח אדם מקצועי בהתאמה להיקף הפעילות.

א. באגף שלושה נושאי משרה העוסקים בתכנון - מנהל ושני עובדים מהם – בודקת תכנון יחידה אשר בו בזמן מבצעת גם משימות נוספות, ועובד נוסף – בו בזמן משתתף בישיבות העבודה של מתחמי התכנון, עומד גם בראש היחידה להתחדשות עירונית ומבצע מטלות נוספות.

ב. מחסור בנושא משרת בודק תב"ע - האחראי על קידום ובדיקת תב"עות, קידום תצ"רים, בדיקה וכתובה של פרוגרמות ותכנון אסטרטגי.

תיקון 101 לחוק מעודד רשויות ליזום תכנון ולקדמו, לצורך כך העסקת בודק תב"ע ייעודי הבודק ומקדם תכנון בניין עיר ובקשות להיתרי בנייה על כל שלביהן, יעניק שירות לציבור התושבים, למתכננים, לקבלנים ולשמאים. יודגש, כי מינוי בודק תב"ע אשר יפעל לקידום תכנון שישביחו את העיר, יעלה במקביל את הכנסות העירייה מעצם ההשבה.

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

ד. מחסור בעו"ד נוסף בתחום המכרזים – יודגש, כי אישור נוסח למכרז תכנון אורך כחודשיים ימים. העסקת עו"ד נוסף בתחום המכרזים בעירייה מציעה יתרונות רבים, התורמים לשיפור התנהלות המחלקה המשפטית, הפחתת עומס עבודה המוביל לעיכובים בטיפול במכרזים וקיצור זמני טיפול, כתיבה, בקרה וליווי של מכרזים.

ה. מחסור בנושא משרת תמחירן - הרשות שאינה מעסיקה תמחירן מקצועי עשויה להתמודד עם חסרונות משמעותיים המשפיעים על היכולת שלה לתכנן, לתמחר ולנהל תקציבים בצורה יעילה ואפקטיבית. להלן החסרונות המרכזיים:

(1) קושי בתכנון כלכלי מדויק - קושי בהערכת עלויות מדויקות של פרויקטים/פעולות, מה שמוביל לאי דיוק בתכנון התקציב ולסטיות תקציביות בשל הערכות לא נכונות של עלויות.

(2) ניהול לקוי של מכרזים והתקשרויות - תמחור לא הוגן במכרזים של מחירים לא תחרותיים למשתתפים במכרזים, או אומדן שגוי המעלה את עלויות ההצעות

המתקבלות, וכן בחירת ספקים שאינם מתאימים בשל חוסר הבנה של העלויות האמיתיות.

(3) בזבוז כספים ומשאבים - סכנה לבזבוז כספי ציבור בפרויקטים שאינם מנוהלים היטב כלכלית, ושימוש לא מיטבי בתקציב בשל תיעדוף פרויקטים שאינם מניבים את התועלת הכלכלית/החברתית הגבוהה ביותר.

(4) קושי בניהול פרויקטים מורכבים - פגיעה בבקרת עלויות, ותכנון לא ישים של פרויקטים שאין מספיק משאבים לבצעם.

(5) היעדר כלי ליעוץ לגורמים העירוניים

- תמיכה חלשה במחלקות השונות: היעדר תמחירן מונע ייעוץ מקצועי למחלקות העירייה השונות (כגון הנדסה, תחבורה, חינוך), שפועלות ללא ניתוח עלויות מקצועי להחלטותיהן.

- החלטות אופטימיות יתר על המידה: תכנון תקציב המושתת על השערות ולא על תמחור מקצועי עלול להוביל לתחזיות שגויות ולכשלים בתכנון.

(6) חוסר יכולת לבצע ניתוחי עלות-תועלת

- תכנון בלתי מבוסס כלכלית: היעדר ניתוח מקצועי גורם לכך שפרויקטים לעיתים לא נבדקים מבחינת עלות-תועלת, ולא תמיד בוחרים את האפשרות החסכונית או היעילה ביותר.

- השוואות בלתי מדויקות: קשה יותר להשוות בין חלופות בפרויקטים ולבחור באפשרות הכלכלית האידיאלית.

**היעדר תמחירן בעירייה מגביל את יכולתה לנהל את המשאבים הציבוריים ביעילות יתרה. תמחירן מקצועי הוא כלי חיוני לשיפור קבלת ההחלטות, תכנון כלכלי וניהול סיכונים.**

**בהיקף לאגף יודגש, כי האומדן התקציבי החמש שנתי לתוכנית בניין עיר לשנים 2024-2028 בעלות של 7.9 מיליון ₪ ממנו נדרש לתכנן את תקציב התכנון העירוני לשנים הבאות, לא נערך באופן מקצועי וניתן לייחסו כשיערוך בלבד.**

1. **מחסר בנושא משרת תחשיבן** - הבקיא בהליכי התכנון והרישוי, אשר יתכלל את כלל הכנסות האגף – אגרות והיטלים.

4. **יודגש, כי כח אדם מצומצם ביותר עוסק בתכנון בכללותו בכל הרמות ובכלל זה** - ניהול תהליך תכנון אסטרטגי, אב, מיתאר, פרוגרמות, תכניות מפורטות, פרצלציות, תכניות שביוזמת הרשות, בדיקת כל תכנית טרם דיוני הוועדה המקומית עליהן, תיאומי תכנון להיתרי בנייה, גיבוש מפרטי התכנון, הגשת הצעות לקולות קוראים וניסיונות לגייס תקציבי תכנון, עריכת מכרזי תכנון, הערכת הצעות מוגשות, הליכים סטטוטוריים. ואומר, כי צוות האגף אינו פנוי לעסוק בעבודת התכנון בלבד, אלא נאלץ לפעול בכל המישורים שצוינו.

5. **המצוקה בכוח אדם מקצועי בנושא התכנון החמירה משמעותית בשנים האחרונות מכמה טעמים:**

- בסוף שנת 2024 מתגוררים בנהריה כ - 77 אלף תושבים והעיר נדרשת להתמודד עם אתגרים דמוגרפיים וחברתיים רבים, בייחוד בתחום המרחב הציבורי. העיר בתהליכי

- צמיחה משמעותיים בעקבות מערך בנייה נרחב המתקיים בה לאור הסכם גג הכולל בינוי של אלפי יח"ד בתכניות מאושרות וכן גם בתכניות שבהליכים.
- שינוי אג'נדה תכנונית – המכוונת כיום בעיקרה להתחדשות עירונית שעיקרה קידום מתחמי תכנון רבים בהן התכניות מורכבות יותר ועתירות עבודה תכנונית.
  - הקמה של יחידת התחדשות עירונית עתירת עבודה.

#### 6. הביקורת מדגישה ומפרטת את ההשלכות של מחסור בכוח אדם באגף בתחום התכנון:

- עיכובים בפרויקטים: עומס העבודה מוביל להאטה, להארכה ולעיכובים משמעותיים בזמני הטיפול בתכניות, ופוגע ביעילות התהליך התכנוני.
- איכות נמוכה של השירות: העומס על העובדים פוגע באיכות השירות הניתן לזמנים ולציבור, ועשוי להוביל לתסכול ולחוסר שביעות רצון.
- חוסר יכולת להתמודד עם אתגרים חדשים: חוסר בכוח אדם מנוסה מונע מהרשות להתמודד עם אתגרים חדשים בתחום התכנון.

קצב הפיתוח המואץ של העיר מחייב את הרחבת האגף בעל בירוקרטיה מרובה והתאמתו לטפל בצרכים הגדלים בייזום, קידום ואישור תוכניות. בעוד כיום, האגף מתנהל תחת עומס רב לאור מצבת כוח אדם חסרה.

הביקורת מתריעה, כי על מנת למנוע פגיעה ברמת השירות, חיוני להרחיב משרות מקצועיות בהן צוותי תכנון, תמחירן, עו"ד ייעודי בתחום עריכת מכרזים, תחשיבן ושמאות בהתאמה. במקביל, יש לדאוג לשטחי משרד מתאימים.

## חלק ד': נוהלים וממשקי עבודה

### נוהלים

מלבד נוהל הגשת תכנית מטעם מינהל התכנון, האגף מתנהל ללא נוהלים כתובים על כלל פעולותיו. התנהלות של האגף ללא נוהלי עבודה מוגדרים עלולה להוביל לחסרונות משמעותיים מבחינת תפקוד, יעילות, שקיפות ואיכות העבודה בפרמטרים שלהלן:

- חוסר סדר וארגון
  - עבודה לא עקבית: ללא נוהלי עבודה, פרויקטים ותהליכים עשויים להתבצע באופן לא עקבי, מה שמוביל לתוצאות לא אחידות או אף שגויות.
  - קושי בניהול פרויקטים: היעדר נוהלים מקשה על מעקב אחר התקדמות הפרויקטים, זיהוי בעיות בזמן וניהול המשאבים הדרושים להשלמתם.
- פגיעה בשקיפות
  - היעדר תיעוד מסודר: תהליכי קבלת החלטות אינם מתועדים כראוי, מה שמוביל לחוסר שקיפות מול הציבור ומול גורמים פנימיים בעירייה.
  - קושי בהסבר החלטות: היעדר קריטריונים ברורים בתהליכי התכנון מקשה על מתן תשובות לשאלות מצד תושבים, יזמים או גורמי ממשל, דבר שמחליש את האמון באגף.
- פגיעה ביעילות
  - בזבוז זמן ומשאבים: העובדים עשויים לחזור על אותן משימות, לבצע עבודה כפולה או להיתקל בקשיים בעבודת צוות, מה שמבזבז משאבים חשובים.

- ב. **חוסר בהירות בתפקידים ובתחומי אחריות:** עובדים עשויים להיות לא בטוחים לגבי תחומי האחריות שלהם, מה שמוביל לעיכובים, חוסר יעילות וטעויות בתיאום בין גורמים שונים באגף.
4. **ירידה באיכות התכנון**
- א. **תכנון לא מבוסס:** נוהלי עבודה מבטיחים שימוש בנתונים עדכניים, קריטריונים מקצועיים ושיטות בדיקה סדורות. בהיעדרם, תכניות עשויות להיות מבוססות על הנחות לא מדויקות או מידע חלקי.
- ב. **חוסר עמידה בלו"ז הנחיות ארציות ואזוריות:** האגף עשוי להתקשות לעמוד בדרישות הרגולטוריות של גופי התכנון הארציים, דבר שעלול לעכב או לפסול תכניות עירוניות.
5. **פגיעה בשירות לתושבים**
- א. **מענה לא עקבי:** המענה לתושבים עשוי להיות לא עקבי, תלוי באדם המטפל או במצב נקודתי, דבר היוצר תחושת חוסר שוויון.
- ב. **עיכובים בטיפול בבקשות:** ללא נהלים ברורים לניהול בקשות ותהליכי עבודה, עלול להיווצר עומס עבודה ותורים ארוכים, מה שפוגע באיכות השירות ובזמינות האגף.
6. **קושי בהתמודדות עם אתגרים מורכבים וחוסר יכולת להגיב במהירות לשינויים:** תכנון עירוני דורש יכולת להגיב לאתגרים בלתי צפויים כמו גידול אוכלוסייה מהיר, שינויים רגולטוריים או אירועים דחופים. היעדר נהלים מקשה על האגף להתמודד עם אתגרים אלו בצורה מאורגנת.
7. **פגיעה בשיתוף הפעולה בין מחלקות**
- א. **תיאום לקוי:** היעדר נהלים עשוי להקשות על תיאום בין האגף לתכנון עיר לבין אגפים אחרים בעירייה, כמו תחבורה, חינוך, מים ביוב וניקוז או איכות הסביבה.
- ב. **עיכובים ואי-הבנות:** ללא תהליכים מובנים, ייתכן שיהיו אי-הבנות לגבי חלוקת סמכויות ותחומי אחריות, מה שעלול לעכב את יישום הפרויקטים.
8. **קושי בפיקוח ובקרה**
- א. **היעדר סטנדרטים ברורים:** נוהלי עבודה מספקים מסגרת לבדיקת איכות העבודה והפיקוח עליה. ללא נהלים, קשה להעריך אם העבודה בוצעה כראוי או אם יש טעויות בתכנון.
- ב. **חוסר אחריותיות:** ללא תהליכי עבודה מובנים, קשה לזהות מי אחראי לטיפול בתקלות או בעיות, מה שמוביל להיעדר אחריות ברורה.
- בהיעדר נוהלי עבודה מוגדרים, האגף עשוי להתקשות לפעול ביעילות, לשמור על סטנדרטים מקצועיים ולספק שירות איכותי. נוהלי עבודה הינם קריטיים לניהול אפקטיבי, תיאום בין מחלקות ושיפור תהליכי התכנון העירוני. השקעה בגיבוש נהלים תסייע לאגף לשפר את תפקודו ולמנוע חסרונות בו.**

## ממשקי עבודה ותיאום מערכות

בכל תכנון יש שילוב של עשרות מערכות תכנוניות והנדסיות הדורש תיאום מערכות בין יחידות שונות הממשיקות לתחום התכנון. לעיתים, עוד לפני קליטתה של תוכנית מתקיימים תהליכים של חוות דעת מקדמית (pre-ruling) - זוהי בדיקה המאפשרת לתוכנית להגיע ראויה ובשלה למוסד התכנון. הליך זה רותם את כל צוות התוכנית לדיונים מקדימים בה עוד טרם קליטתה במוסדות התכנון, ובכך מייעל את הפעילות התכנונית ומביא בסופו של דבר לחיסכון במשאבים. במסגרת

ההליך נדרשים מגישי התוכניות למלא אחר שורה של תנאים מקדימים כדי שייקלטו במערכת התכנון ויקודמו בשלבים השונים התחומים בזמן.

1. תכלול כלל הגורמים העירוניים בתכניות נועד צורך שיתוף וקבלת התייחסות (לדוגמא מינהל החינוך, אגף המים הביוב והניקוז, שפ"ע, איכות הסביבה, חשמל).

- א. בהיעדר כ"א מקצועי מתאים ביחידות העירוניות בעלות ממשקים עם אגף התכנון, קיים קושי בביצוע תיאום בשלב התכנון.
- ב. יצויין, כי תיאום המערכות והעבודה השוטפת בין אגף התכנון לבין מחלקות העירייה מתנהל באופן אד הוק ללא הליך סדור, ללא פלטפורמה אחידה לקבלת מענה מקצועי מהמחלקות וללא לוחות זמנים קבועים לקבלת המענה.

#### המלצות לתיאום מערכות בין-מחלקתי:

1. אגף התכנון יקבע הליך סדור לפנייה אל מחלקות העירייה הרלוונטיות ולמענה מטעמם.
2. יצירת צוותי עבודה רב תחומיים משותפים בין מחלקות העירייה.
3. קביעת פגישות סטטוס קבועות בין המחלקות הרלוונטיות לדיון בתכניות מורכבות והמצאת פרוטוקול לשיבות.
4. רצוי, כי ביחידות עירוניות השונות יהיה רפרנט מקצועי המוכשר בקריאת תכניות ובידע מקצועי רלוונטי, אשר יתכלל את עבודתם המקצועית מול אגף התכנון.
5. פיתוח מערכת מידע לשיתוף מידע בין המחלקות השונות.

#### 2. קיימים פערים בין המדיניות שמכתיבים מקבלי החלטות בעירייה לבין המדיניות שמנחה את התכנון בפועל כדלקמן:

- א. **פערי אינטגרציה בין תכנון למדיניות:** ההחלטות התכנוניות מתקבלות ללא תיאום מספק עם רה"ע, מה שיוצר חוסר התאמה בין החזון האסטרטגי של העיר לבין היישום בפועל. דוגמאות ספציפיות לכך כוללות פרויקטים כמו: נת"צ ברחוב הרצל, מעונות סטודנטים, פרויקט קיבוץ גלויות צפון.
- ב. **ליקויים בשיתוף המידע וקבלת החלטות:** רה"ע אינו מקבל מידע מספק על פרויקטים של התחדשות עירונית, דבר העלול לגרום לחוסר תיאום וחוסר שליטה על פיתוח העיר. דוגמאות לפרויקטים בהם לא היה עדכון מספק: נחלת אשר מערב, קיבוץ גלויות צפון, ויצמן 77-80, בית הכנסת יוסף לוי.
- ג. **העדר מעורבות מהנדס הרשות בניהול התכנון:** תפקידי מהנדס הרשות לשעבר לא מלאו את ייעודם בניהול תחום התכנון, מה שמוביל להעדר גורם מקצועי מתכלל שיכול לאזן בין המדיניות והביצוע.
- ד. **השלכות:**
  - קיים חשש שהעדר תיאום והיעדר ניהול מקצועי גורם לכך שהתכנון העירוני מתקדם ללא מדיניות ברורה וללא ידיעה או פיקוח של הדרג הבכיר בעירייה.
  - מצב זה עלול להוביל לבעיות תכנוניות חמורות בעתיד, פערים בתשתיות, חוסר מענה לצרכים עירוניים אמיתיים ופגיעה בתושבים.

**להן המלצות הביקורת לתיאום מערכות עם הדרג הניהולי:**

1. יש להקים מנגנון שיתוף פעולה מובנה, רציף ועקבי בין מקבלי החלטות בעירייה לבין אגף התכנון.
2. יש למנות גורם מקצועי (כגון מהנדס העיר הנכנס) שיהיה אחראי על ניהול כלל תהליכי התכנון בעיר.
3. יש לקבוע נוהל עבודה ברור שבו כל פרויקט חדש יחייב עדכון ואישור הדרגים הבכירים בעירייה עוד בשלבי גיבוש ראשוניים.
4. יש לבצע תיאום ותקשורת רציפה בין גורמי הניהול בתחום ההנדסי, ובכלל זה, מהנדס העיר, אדריכל העיר (לכשיאויש התפקיד), מנכ"ל החברה הכלכלית ומנהל אגף התכנון.
5. יש לבצע ריענון של תכניות האב העירוניות בהתאמה למדיניות הנהגת העיר.

חוסר תקשורת יעיל בין כלל הגורמים המעורבים בתהליך התכנון העירוני, בין הדרג התכנוני לבין הדרג המינהלי וכלה ביחידות מתממשקות, מהווה מחסום בהתקדמות תכניות. חוסר תקשורת זה עשוי להוביל לחיכוכים, אי הבנות, עיכובים והחלטות שאינן מיטביות. חוסר ביצוע תיאום מערכות בתכניות או ביצוע תיאום מערכות חלקי ולא מקצועי, עשוי להוביל לטעויות תכנוניות המובילות להפסד כספי ולתכנון ללא היתכנות המבזבז את זמנם של היזמים. לאור ריבוי המשימות באגף ולאור התארכות התהליכים המקצועיים ומורכבותם, ישנו צורך בממשקי עבודה מאוזנים ומהודקים. שיפור בממשקי העבודה ישפר את השירות וסייע לאגף לעמוד בדרישות הפיתוח.

## חלק ה': מערכות מידע ופרסום מידע

### מערכת מידע גיאוגרפי (ממ"ג – GIS)

מערכת GIS, או מערכת מידע גיאוגרפי (להלן גם - ממ"ג), היא מערכת ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור, הצגה וניתוח של מידע שמעוגן ברשת קואורדינטות (נקודות ציון במרחב). בעזרת המידע הגיאוגרפי ניתן להציג באופן גרפי ומרחבי טבלאות ונתונים שונים<sup>1</sup>. המערכת בנויה משכבות מיפוי נושאיות. כל שכבה היא אוסף של ישויות גיאוגרפיות בעלות מאפיין גרפי משותף (נקודה, קו או מצולע) המייצגות תופעות שיש להן ביטוי מרחבי והן משויכות למערכת קואורדינטות משותפת, למשל גושים וחלקות, ייעודי ושימושי קרקע, תכניות החלות בכל תא שטח, זכויות בנייה, שמות רחובות, מבני ציבור, דרכים, עצים ותשתיות מים וביוב, תנועה תילומי אוויר ועוד. הנתונים הגיאוגרפיים מגדירים את מיקומו וצורתו של הפריט בשכבת המיפוי, והנתונים הנוספים מגדירים תכונות נוספות, כמו שם, צבע או כל מטא-דאטה<sup>2</sup> אחר. בכך מקיימים הפריטים קשר וזיקה הן לסביבה הגיאוגרפית והן לסביבה האלפא-נומרית<sup>3</sup>. על כן, שכבות אלה קרויות גם בשם "שכבות מידע מרחביות" מאפשרת ניהול וניתוח מידע גיאוגרפי תוך שילוב תכנים ממספר שכבות מידע.

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

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

3 מדובר באותיות או במספרים.

### השימוש בממ"ג להנגשת מידע תכנוני בוועדה מקומית

לפי מינהל התכנון, קיומה של ממ"ג באתרי המרשתת של הוועדה המקומית מאפשר בקרה אזרחית על המתרחש במרחב התכנון ועל פעולות הוועדה המקומית<sup>4</sup>. מערכת זו יכולה להיות כלי לידוע ושיתוף הציבור בתכנון ולהנגשת המידע התכנוני, בין היתר הנגשת מידע על תוכניות נקודתיות באזור מסוים ועל מגמות תכנון כלליות יותר שהוועדה מקדמת באותו אזור.

**ממ"ג מכילה שכבות מידע מרובות, ובהן מידע בענייני מינהל, הנדסה, תכנון ורישוי. בביקורת נמצא, כי הוועדה המקומית לא פתחה לעיון הציבור את מערכות ה-GIS שפרסמה באתר המרשתת שלה.**

### הצגת שכבות בממ"ג

בביקורת נבדק קיומה של שכבות מידע במערכת ה-GIS.

**מהביקורת עולה, כי שכבות מידע מרכזיות חסרות כיום במערכת הממ"ג כפי המובא להלן:**

#### 1. פרטי מידע על התוכניות בממ"ג

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

א. הטמעת תכניות מאושרות – יודגש בזאת, כי משנת 2018 לא בוצעה הטמעה ב-GIS של תב"עות חדשות שפורסמו לתוקף בכלל זה, שם התכנית; מס' התכנית; מצבה התכנוני; מועד אישורה; שטח התכנית; קישור למסמכי התכנית והוראותיה.

ב. בעת אישור פרצלציה לא הוטמעו גושים וחלקות מעודכנים שהוסדרו.

2. אין סקר מבנים מעודכן (העדכון האחרון הינו משנת 2014).

3. אין סקר שילוט מעודכן (העדכון האחרון הינו משנת 2019). הסקר מסייע לבחון תכנונית התפתחות עסקים ומסחר רחוב, ומעניק נגישות לאיתור הזדמנויות.

4. אין עיבוד נתוני מרשם משרד הפנים לשכבות דמוגרפיה – מיפוי ראסטרי (מדרג צבעים) המייצג נתונים כגון: גיל, הכנסה, מספר נפשות במשק בית, בעלות רכב, מספר יחידות דיור לחלקה.

5. Space Syntax – ייצוג סכמתי של מקטעי רחוב ושבילים, המאפשר לזהות נקודות נחוצות לצינתור רחובות והרחבה.

6. אין סקר הידרולוגיה ופשטי הצפה מעודכן לאחר ביצוע מאגרי חירום – הסקרים הקיימים בוצעו טרם ביצוע המאגרים.

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

7. **אין ציון של עליית מפלס פני הים** עד שנת 2100 – בהתאם לפרסום מדיניות מינהל התכנון והולחוף (יוני 2024).
8. **אין שכבת סיכונים מפני רעידות אדמה בעיר.**
9. **יש צורך בהשלמת נתונים חסרים אשר עדיין לא הוטמעו:**
- שמות רחובות.
  - מספרי בתים.
  - עדכונים בדבר פיצול ואיחוד חלקות.
  - שכבות לתשתיות מים ביוב וניקוז - הוטמעו תוכניות חלקיות לא מדויקות ולא אינפורמטיביות, ללא רשום קטרים של צינורות, ללא סימון שוחות. יש להטמיע את המידע העדכני הנמצא ברשות לשכונות החדשות וכן להטמיע קטעי תשתיות שבוצעו בעבר.
  - שכבות תמרור ורימזור אינן מעודכנות.
10. **שכבות מידע חסרות נוספות:**
- ריהוט רחוב; ב. שכבות פארקים; ג. גינון ציבורי; ד. חניות; ה. סימוני מדרכות; ו. סימוני כבישים.
11. **הצגת מסמכי מדיניות** - מסמכי מדיניות מציגים נורמה תכנונית חשובה, ועל פי מינהל התכנון<sup>5</sup> מכינים אותם כשלב מקדים לקידום של תוכניות. על כן, יצירת שכבה המציגה מידע ממסמכים אלה בממ"ג נחוצה להצגת תמונה מלאה ומקיפה. שכבה נפרדת תסייע למשתמשים להבדיל בין מסמכי המדיניות לבין התוכניות הסטטוטוריות.
- נמצא, כי הוועדה המקומית פרסמה מסמכי מדיניות, אך לא הציגה שכבת מסמכי מדיניות בממ"ג, ועל כן לא היה ניתן לאתרם במערכת זו. הביקורת ממליצה לוועדה המקומית ליצור שכבה נפרדת למסמכי מדיניות בממ"ג כדי שכל המידע התכנוני ירוכז על גבי המערכת הגיאוגרפית. קיום שכבה נפרדת יאפשר למשתמש שאינו יודע מראש על עצם קיומו של מסמך מדיניות מסוים לאתרו בקלות.**

#### היעדר הטמעה של שכבות תכנוניות במערכת ה-GIS ברשות עשוי לגרום למספר חסרונות משמעותיים בהם:

1. **חוסר יעילות בתהליכי תכנון ובקרה**

  - א. **החלטות שגויות:** ללא מידע מרחבי מעודכן ומרובד (שכבות תכנוניות שונות), יש קושי בהערכת מצב התשתיות, תוכניות הבנייה וההשלכות על השטח.
  - ב. **עבודה כפולה ומיותרת:** התבססות על מסמכים מודפסים או על נתונים שאינם מרוכזים גורמת לעבודה ידנית רבה וסיזיפית באגף בעת הנגשת המידע התכנוני למבקש המידע ויתכן גם לטעויות.
  - ג. **תכנון לא מיטבי:** ללא שכבות גיאוגרפיות עדכניות כמו ייעודי קרקע, שימושי תשתית או שכבות סביבתיות, קשה לתכנן בצורה הוליסטית וחכמה את העיר.

5 "הגשת מסמכי מדיניות מקוונים", אתר מינהל התכנון, [https://www.gov.il/he/departments/policies/create\\_policy\\_doc](https://www.gov.il/he/departments/policies/create_policy_doc)

## 2. חוסר שקיפות מול הציבור והגברת אי-ודאות

- א. **קושי בהנגשת מידע**: מערכת GIS מאפשרת להנגיש לתושבים מידע מעודכן על תוכניות בניין עיר (תב"עות), מגבלות תכנוניות או פיתוח עתידי. חוסר בשכבות אלו ונעילת המערכת לציבור מונע את הנגשת המידע הציבורי.
  - ב. **פערי ידע**: תושבים יתקשו להבין אילו תוכניות רלוונטיות להם, מה סטטוס הפיתוח באזורם ומה ההשפעה על חייהם.
- ## 3. בעיות בתיאום בין גופים שונים בעירייה
- א. **חוסר סנכרון בין אגפים**: כשאין בסיס נתונים גיאוגרפי אחיד אגפים כמו הנדסה, תשתיות, תחבורה ותכנון עלולים לעבוד עם מידע חלקי או שונה. זה גורם לעיכובים ועשוי אף לגרום לטעויות בשטח.
  - ב. **בעיות תיאום בין רשויות חיצוניות**: קבלנים, מתכננים וחברות חיצוניות נתקלות במידע לא מעודכן ולא אחיד על הקרקע והפיתוח בשטח.
- ## 4. פגיעה בקבלת החלטות מבוססות נתונים
- א. **העדר תהליכים מבוססי נתונים**: ה-GIS מאפשר ניתוח נתונים מדויק באמצעות חיזויים, הדמיות וניתוחי עומק גיאוגרפיים. ללא הטמעה שלו, ההחלטות מתקבלות בעיקר באופן אינטואיטיבי ופחות מבוסס.
  - ב. **חוסר יכולת לאיתור בעיות מוקדם**: לדוגמה, בעיות הצפות, צפיפות תנועה או מחסור בשטחים פתוחים קשה לזהות בהיעדר תמונה מרחבית עדכנית.
- ## 5. קשיי בקרה על פיתוח ובנייה לא חוקית
- א. **פיקוח לא אפקטיבי**: ללא שימוש בשכבות GIS קשה לאתר הפרות תכנוניות או חריגות בנייה בזמן אמת.
  - ב. **מעקב חלקי אחר תוכניות מאושרות**: בלי הטמעה של שכבות של תוכניות קיימות מול המצב בפועל, מעקב אחר התקדמות הפרויקטים יכול להשתבש.
- ## 6. חסרון כלכלי ואובדן הזדמנויות
- א. **פגיעה בגביית היטלי השבחה או מיסים**: תכנון מרחבי לא ממופה עלול להוביל לפערי הכנסות לרשות בעקבות קושי בזיהוי תוספות בנייה או פיתוחים.
  - ב. **בזבוז משאבים**: תכנון לא יעיל מוביל לניצול לא אופטימלי של שטחי קרקע ותשתיות.

הביקורת מדגישה, כי מערכת ה-GIS הינה כלי קריטי לניהול, פיתוח ותכנון עירוני. חוסר הטמעה של שכבות תכנוניות פוגע באופן מהותי ביכולת העירייה לקבל החלטות, לנהל משאבים ולהציע שירות מיטבי לתושבים.

הביקורת ממליצה, כי העירייה תעסיק איש מקצוע מבין שורותיה לשירות התכנון וההנדסה בפרט ולשירות העירייה בכלל, להטמעה, עדכון וניהול מערכת ה-GIS באופן שוטף, וכן לפעול להנגשת הממ"ג בשכבות הרלוונטיות באופן פומבי.

## פרסום מידע תכנוני במרשתת

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

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

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

באוקטובר 2017 פרסם מינהל התכנון את "נוהל ניהול ותפעול אתר אינטרנט בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה" (להלן - נוהל המרשתת). מטרת הנוהל להבהיר את דרישות החוק והתקנות בדבר פרסום מידע באתר הוועדה המקומית, להציע מבנה לאתר המרשתת של הוועדה המקומית שיאפשר גישה ממוקדת וקלה למידע ולהקנות כלים מזעריים הנדרשים לטובת תחזוקה ועדכון האתר. נוהל המרשתת מתייחס גם לאופני ההצגה ולתכנים שיש להציג באתר הוועדה המקומית ומחלק אותם לתחומים שרצוי שיהיו בכל אתר מרשתת של ועדה מקומית.

### איתור תוכניות

נוהל המרשתת ממליץ, כי איתור התוכניות הנשמרות בארכיב הדיגיטלי של הוועדה ייעשה באמצעות שאילתה לפי אחד או יותר ממשתנים אלה: מספרן ושמן של התוכניות, כתובת השטח שעליו הן חלות וכן מספרי גוש וחלקה (להלן - משתני זיהוי). כמו כן מומלץ בנוהל לאפשר את סינון התוכניות לפי מועד הדיון בהפקדתן ובאישורן וכן לפי השלב (סטטוס) של קידומן. במהלך הביקורת נבדק אתר המרשתת של הוועדה המקומית, ובמסגרת זו נבדק אם ניתן לאתר בממשק המשתמש תוכניות על פי הפרמטרים שעליהם ממליץ נוהל המרשתת.

**בביקורת עלה, כי האתר של הוועדה המקומית הוקם בכפוף לנוהל המרשתת של מינהל התכנון. האתר מפרט באופן שקוף ונגיש את המידע הרלוונטי לפעילות הוועדה המקומית. באתר המרשתת של הוועדה המקומית ניתן לאתר תוכניות לפי משתני הזיהוי וכן לסנן תוכניות לפי הסטטוס (בתוקף, בהפקדה, בתכנון) ולפי סמכות הוועדה שיכולה לאשר את התכנית. יחד עם זאת, לא ניתן לסנן תוכניות גם לפי תאריכי הפקדתן ואישורן ולפי סוג התוכנית (מתארית או מפורטת). משתנים אלה יכולים לסייע באיתור תוכניות ובניתוח מגמות.**

### פרסום תוכניות נקודתיות טרם הפקדתן

החוק קובע כי מסמכי תוכנית וכל מסמך אחר שהוגש לפי חוק למוסד תכנון הדן בתוכנית על ידי מגיש התוכנית או מי מטעמו, יפורסמו באתר המרשתת של מוסד התכנון ויועמדו לעיון הציבור. פרסומה של תוכנית לציבור בשלבים מוקדמים טרם הפקדתה, משפר את יכולתו של הציבור לדעת על תהליכי תכנון שעתידיים להשפיע על חייו ומאפשר לו להשתתף בתהליך התכנוני בשלבים המוקדמים ולא לראשונה במסגרת שלב הגשת ההתנגדויות לאחר שהתכנון הושלם.

בביקורת נדגמו תוכניות המציעות שינויים במרחבי התכנון של מוסד התכנון המקומי בשנים 2022-2024 אשר עדיין לא הופקדו.

**נמצא, כי נכון למועד הבדיקה (דצמבר 2024), באתר המרשתת של הוועדה המקומית לא פורסמו כל התוכניות שהתקבלו בשנים 2022-2024 אשר עדיין לא הופקדו. בבדיקה המדגמית עלה, כי 12 תכניות מתוך 69 תכניות לא פורסמו כפי המובא להלן:**

מטרות	מספר תכנית
הסדרת מצב קיים ותוספת זכויות	210-0950014
תוספת שימושים, גובה, קומות, גובה התחדשות עירונית	210-1034230
תוספת זכויות, קומות, גובה, יח"ד	210-1252147
תוספת זכויות על מבנה קיים	210-0925776
תוספת זכויות	210-1127414
תוספת זכויות	210-1201094
תוספת זכויות במגרש מסחרי	210-0844597
תוספת זכויות מתחם בזק	210-0663799
תוספת זכויות	210-1189513
שינוי קווי בניין	210-1072297
תוספת זכויות ושימושים	210-1211069
שינוי יעוד והגדלת צפיפות במשק עזר	210-1183938

**הביקורת ממליצה לוועדה המקומית להציג באתר המרשתת שלה את כל התוכניות המוגשות עוד לפני הדיון בהפקדתן. הדבר יתרום לשקיפות המידע ולהגברת מעורבות הציבור הרחב בהליך התכנוני.**

### הודעות תכנון ובנייה

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

**נמצא, כי בדף הכניסה לאתר המרשתת של הוועדה המקומיות פורסם מדור ייעודי להודעות בענייני תכנון ובנייה, כפי שדורש החוק, המופיע בשם "פרסומים בנושא תכנון ובנייה". יחד עם זאת, הוועדה המקומית לא אפשרה חיפוש לפי כל המשתנים שהציע נוהל המרשתת- הוועדה לא אפשרה חיפוש לפי אזור או שכונה, כתובת אתר הפיתוח וסוג ההודעה (הודעה על הכנת התוכנית, על הגשתה, על הפקדתה או על אישורה).**

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

לוח 11: קיום משתנים המסייעים באיתור הודעות תכנון ובנייה באתרי המרשתת של הוועדה כפי שפרסמה במדור הודעות התכנון והבנייה בדף הכניסה לאתר המרשתת שלה

מספר התוכנית	תאריך פרסום ההודעה	כתובת אתר הפיתוח	סוג ההודעה	גוש וחלקה	אזור או שכונה	שם מגיש התוכנית	שם עורך התוכנית
יש	יש	אין	אין	יש	אין	יש	אין

### ישיבות ועדה

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

### מנוע חיפוש לאיתור ישיבות הוועדה

נוהל המרשתת ממליץ לוועדה המקומית לשמור את תוצרי<sup>6</sup> ישיבותיה בארכיב דיגיטלי שיפורסם באתר, וכן לאפשר לאתר באמצעות מנוע חיפוש מידע רלוונטי על ישיבות אלה. הנוהל ממליץ לבנות מנוע חיפוש שיאפשר לאתר ישיבות של הוועדה על פי משתנים אלה: סוג הוועדה<sup>7</sup>, תאריך הישיבה ומספר תוכנית, כתובת השטח שעליו חלה התוכנית ומשתנים נוספים ככל שתבחר הוועדה. נוסף על כך, החוק מחייב לפרסם את סדרי היום של ישיבות הוועדה. הפרסום נועד, בין היתר, לאפשר לגורמים אשר מעוניינים בכך להתעדכן בנושאים ובתוכניות שיידונו בישיבות הקרובות. הנוהל ממליץ למקם אותם ב"דף הישיבה".

נמצא, כי באתר המרשתת של הוועדה המקומית קיים מנוע חיפוש לאיתור ישיבות ועדה. אולם אתר המרשתת של הוועדה המקומית אינו מאפשר לחפש ישיבות לפי כתובת השטח שעליו חלה התוכנית.

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

הביקורת ממליצה לוועדה המקומית לאפשר חיפוש של ישיבות ועדה באמצעות כתובת השטח ולפרסם טרם הישיבות את סדר היום להן באופן נגיש.

<sup>6</sup> סדר יום לישיבת הוועדה, החלטות הוועדה, פרוטוקול ותמליל.

<sup>7</sup> ועדה מקומית, ועדת משנה, רשות רישוי.

## חלק ו': פעילות מתווכים בלתי רשמיים

### פעילות מתווכים בלתי רשמיים

כשמבקשי שירותים מתקשים לקבלם, בין אם בשל אי-זמינות המידע הנדרש לצורך קבלת השירותים ובין אם בשל הנהלים הסבוכים הנדרשים לקבלתם, הם עשויים לפנות לגורמים שייצגו לפני נותני השירות הציבורי לצורך קבלת השירותים (להלן - מייצגים). המושג "מאכער" במובנו השלילי מתייחס למי שמייצג מבקשי שירותים לפני הגופים הציבוריים נותני השירות תוך ניצול קשריו עם אותם גופים או ניצול נקודות תורפה בהם לקידום ענייניהם של אלה שהוא מייצג. בית המשפט המחוזי<sup>8</sup> קבע כי "שירות במשרד ממשלתי כזה או אחר אמור להיות נגיש לאזרח. שיקולי הפקיד המספק את השירות אמורים להיות שיקולים ענייניים, המתייחסים אך ורק לעובדות ולנסיבות הרלוונטיות, ולא למיהותו של האדם המבקש לקבל שירות זה או אחר". בדוח מבקר המדינה בנושא תופעת ה"מאכערים" בשירות הציבורי מ-2006 הובהר, כי אין פסול בפעולת המייצגים ובלבד שהייצוג הוא מקצועי, נעשה כחוק ואינו פוגע בשירות הניתן למקבלי השירות שאינם מיוצגים<sup>9</sup>. עוד צויין, כי בשל המנגנון המינהלי המסועף במוסדות השלטון המקומי, בייחוד הליכי רישוי הבנייה ורישוי העסקים, עלול להיווצר כר פורה לפעילותם של מתווכים בלתי רשמיים. עוד עלה באותה הבדיקה, כי רוב העיריות לא הגדירו בנוהל את אמות המידה לייצוג התושבים לפני הגופים שבתחומי אחריותן ולא הסדירו את הליכי הרישום של המייצגים<sup>10</sup>. אחת הדרכים להתמודדות עם תופעת פעילים אלו ביחידת התכנון של הוועדה המקומית, היא הסדרת המנגנון למסירת מידע תכנוני לציבור.

**בביקורת עלה, כי הוועדה המקומית לא קבעה בנוהל הנחיות ספציפיות לנושא מסירת מידע תכנוני לציבור המגדיר את הגורמים שיוכלו לקבל מידע ישירות ממחלקות ההנדסה.**

הביקורת ממליצה לוועדה המקומית לקבוע מנגנונים למניעת תופעת הפעילים הבלתי רשמיים על ידי נוהל ובו הנחיות לקבלת שירותים ממוסד התכנון המקומי, וטיפול בבקשות למידע וקידום הליכים שונים באמצעות מייצגים. בנוהל יוגדרו הגורמים שיוכלו לקבל מידע ישירות ממחלקות ההנדסה - בעל נכס או חוכר, מבקש היתר או מי שמתנהלים נגדו הליכים פליליים בקשר למקרקעין וכן בעלי מקצוע כגון עורך דין, אדריכל, מודד ושמאי שלהם ייפוי כוח מטעם הבעלים, מבקש ההיתר או מגיש התוכנית. כל גורם אחר הפונה לבקשת מידע יופנה לממונה על יישום הוראות חוק חופש המידע לשם הגשת בקשה מתאימה. כן מומלץ, כי הוועדה המקומית תפרסם את הנוהל שייקבע בנושא לצורך שיפור השקיפות לציבור.

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

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

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

## חלק ז': סיכום

התכנון העירוני משמש כלי מרכזי לעיצוב איכות חייהם של תושבי העיר. באמצעות תכנון מושכל של המרחב העירוני, ניתן להבטיח חלוקה יעילה של משאבים, פיתוח תשתיות מתקדמות ויצירת סביבת מגורים הרמונית ובת-קיימא. דוח זה מציג ממצאי ביקורת מקיפה שנערכה במינהל ההנדסה במהלך שנת 2024, תוך התמקדות בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן – הוועדה המקומית) ובאגף התכנון, במטרה לבחון את תפקוד מערך התכנון העירוני, לזהות ליקויים ולגבש המלצות לשיפור וייעול תהליכי התכנון והביצוע בעתיד.

1. מטרות ואסטרטגיה ניהולית - אגף התכנון סובל ממחסור חמור בהגדרת כלים ניהוליים בסיסיים, לרבות מטרות ארגוניות, צרכים, מטרות תפעוליות, יעדים, אסטרטגיה ותוכנית עבודה משימתית מוגדרת זמנים. היעדר זה מקשה באופן משמעותי, ולעיתים אף בלתי אפשרי, על עובדי האגף להתמצא במטלותיהם ולבצען באופן אפקטיבי שכן לא קיימת עבורם תמונה ברורה של המשימות הנדרשות ושל הדרכים להשגתן. יתרה מכך, היעדר תכנון אסטרטגי וקביעת יעדים מדידים גורם לתכנון יותר תגובתי מאשר יזום, ובכך פוגע ביכולת האגף להוביל פרויקטים ארוכי טווח.

לאור זאת, הביקורת ממליצה על גיבוש של חזון ברור, קביעת מטרות תפעוליות מדידות ופיתוח תוכנית עבודה סדורה.

2. מבנה ארגוני ומשאבי אנוש - המבנה הארגוני הקיים בתחום התכנון סובל מליקויים מהותיים, המתבטאים בחסמים מינהליים ומקצועיים. בין חסמים אלה נמנים: חוסר הפרדה ברורה בין הוועדה המקומית לתחום התכנון, מחסור ביחידות ייעודיות כגון יחידות לייעודי קרקע, שימור אתרים ותכנון אסטרטגי, וכן מחסור נרחב בכוח אדם מקצועי. ליקויים אלה פוגעים באופן משמעותי באיכות ובמקצועיות התפקוד, ביעילות העבודה ומקשים על הטיפול באתגרי תכנון מורכבים ועל עמידה ביעדים.

לאור קצב הפיתוח המואץ של העיר, נדרשת בחינה מקיפה של המבנה הארגוני, הקמת יחידות ייעודיות גיוס כוח אדם מקצועי נוסף תוך מתן חללי עבודה נאותים, כפי המפורט בגוף הדוח.

3. נוהלים וממשקי עבודה -

א. אגף התכנון פועל ללא נוהלי עבודה מוגדרים, עובדה הפוגעת באופן מהותי בסדר ובארגון ומעמידה בסיכון את תפקודו, יעילותו, שקיפותו ואיכות עבודתו.

ב. ממשקי עבודה בלתי סדורים בין אגף התכנון לבין הגורמים המעורבים בתהליך התכנון העירוני, הן ברמה המנהלית והן ברמת היחידות המתממשקות עמו, מהווים חסם משמעותי להתקדמות תכניות. חוסר סדר זה עלול להוביל לחיכוכים, אי-הבנות, עיכובים וקבלת החלטות שאינן מיטביות.

לאור עומס המשימות, התארכות התהליכים המקצועיים ומורכבותם, נדרש עיגון מיידי של נוהלי עבודה, יצירת ממשקי עבודה מאוזנים ומהודקים בין כלל הגורמים הרלוונטיים וקביעת מנגנוני תיאום בין-מחלקתיים.

4. מערכות מידע ופרסום מידע -

א. הוועדה המקומית אינה מאפשרת גישה פומבית למערכת המידע הגיאוגרפי (GIS) באתר המרשתת שלה, ובכך מחמיצה הזדמנות לשפר את יידוע הציבור, את שיתופו בתהליכי תכנון ואת הנגשת המידע התכנוני.

- ב. מערכת המידע הגיאוגרפי (GIS) סובלת מתת-ניהול ומתפעול לקויים, המתבטאים בחוסרים משמעותיים בשכבות מידע בכלל ומעדכון שכבות מידע קיימות בפרט. ליקויים אלה מובילים לפגיעה משמעותית ביעילותם של תהליכי תכנון ובקרה, כתוצאה מאפשרות של החלטות שגויה ומכפל עבודה. בנוסף, הם גורמים לחוסר שקיפות מול הציבור, מקשים על הנגשת מידע, יוצרים בעיות בתיאום בין גופים עירוניים, פוגעים בקבלת החלטות מבוססות נתונים, מקשים על בקרת פיתוח ובנייה בלתי חוקית ועשויים ליצור נזק כלכלי ואובדן הזדמנויות.
- ג. הביקורת בחנה את אופן פרסום המידע התכנוני באתר המרשתת של הוועדה המקומית, בהתאם לדרישות החוק ונוהל המרשתת של מינהל התכנון. נמצא, כי האתר עומד בדרישות הבסיסיות ומאפשר איתור תוכניות ופרסום הודעות תכנון ובנייה. עם זאת, קיימים ליקויים משמעותיים בהנגשת המידע, לרבות היעדר אפשרויות סינון מתקדמות לתוכניות (סינון לפי תאריכי הפקדה ואישור ולפי סוג התוכנית); העדר פרסום של תוכניות נקודתיות טרם הפקדתן; קושי באיתור סדרי יום של ישיבות הוועדה (היעדר פרסום מסודר של סדרי יום לישיבות עתידיות והיעדר אפשרות חיפוש ישיבות לפי כתובת השטח). ליקויים אלה פוגעים בשקיפות המידע ובאפשרות הציבור לממש את זכותו להשתתף בתהליכי התכנון.
- הביקורת ממליצה על שיפור הניהול, התפעול וההנגשה של מערכת ה-GIS, עדכון שכבות מידע וכן על שיפורי הנגישות ושקיפות המידע באתר המרשתת, לרבות הוספת אפשרויות סינון מתקדמות, פרסום מלא של תוכניות נקודתיות, שיפור מנגנון החיפוש ופרסום נגיש של סדרי יום.
5. פעילות גרומים בלתי רשמיים - היעדר הנחיות ברורות מצד הוועדה המקומית בנוגע למסירת מידע תכנוני לציבור, עשוי ליצור קרקע פורייה לפעילותם של גורמים מתווכים בלתי רשמיים. מצב זה עשוי לפוגע באופן חמור בעקרונות השוויון והשקיפות, ולאפשר ניצול לרעה של כוח וקשרים, תוך פגיעה באמון הציבור במערכת התכנון. לאור זאת, הביקורת ממליצה על קביעת נהלים ברורים ומפורטים למסירת מידע, ועל יישום מנגנוני בקרה אפקטיביים למניעת תופעה פסולה זו.
- הדוח מצביע על ליקויים מהותיים בתפקוד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, הנובעים מחוסר תכנון אסטרטגי, מבנה ארגוני לקוי, מחסור במשאבים וניהול לא תקין. יישום המלצות הביקורת יביא לשיפור משמעותי בתפקוד הוועדה ולייעול תהליכי התכנון והביצוע.