**השלטון המקומי**

**היבטים בתכנון המתארי המקומי הכולל**

**הגופים המבוקרים: משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, מינהל מקרקעי ישראל**

**ליקוי**

1. בישראל חלק ניכר מפעולות הבינוי והפיתוח בתחומי השיפוט של עיריות ומועצות מקומיות (אזורים המיושבים בצפיפות) נעשה שלא לפי תכניות מתאר מקומיות עדכניות. במועד הבדיקה נמצא כי רק תכניות המתאר של חמש מ-105 רשויות מקומיות במגזר היהודי קיבלו תוקף 10 שנים או פחות לפני כן (פרק הזמן ממועד קבלת התוקף ועד מועד הבדיקה יקרא להלן - גיל התכנית); גיל התכניות של 64 רשויות מקומיות אחרות הוא יותר מ-20 שנה; ל-14 רשויות מקומיות אחרות כלל לא הייתה תכנית מתאר בתוקף. עוד העלתה הבדיקה כי המחסור האמור בתכניות מתאר עדכניות גדל בעשור האחרון עקב ההתיישנות של תכניות המתאר הקיימות ומאחר ושום תכנית חדשה לא קיבלה תוקף בשנים האחרונות (משנת 2006).

**ליקוי**

2. נמצא כי הכנתה של כל אחת מ-74 תכניות המתאר המקומיות הכוללות שקיבלו תוקף בשנים 2009-1990 נמשכה עשר שנים בממוצע. ניתוח הנתונים בדבר הליכי ההכנה והאישור של תכניות מתאר שהיו בתחילת שנת 2009 בטיפולם של גורמי התכנון השונים מלמד כלהלן:

1. הליכי ההכנה בשלבים הטרום-סטטוטוריים נמשכו שנים רבות (כשש שנים בממוצע במגזר היהודי וכארבע שנים בממוצע במגזר הלא יהודי).

2. אשר לשלבים הסטטוטוריים נמצא כי הוראות הדין הקובעות את פרק הזמן המרבי לטיפול בתכניות ממועד קבלתן בוועדות המחוזיות עד מועד הפקדתן (11 חודשים) לא מקוימות, וכי משך זמן הטיפול בתכניות ממועד קבלתן עד מועד הפקדתן ארוך במידה בלתי סבירה (כחמש שנים בממוצע במגזר היהודי וכשלוש שנים וחצי בממוצע במגזר הלא יהודי).

3. בפועל פרק הזמן שעובר ממועד ההתקשרות עם המתכננים עד מועד הפקדתן של התכניות שנמצאות כיום בטיפולם של גורמי התכנון השונים הוא 11 שנים בממוצע במגזר היהודי וכשבע וחצי שנים בממוצע במגזר הלא יהודי.

בשנים האחרונות השקיע מינהל התכנון מאמצים רבים לקידום תכניות מתאר מקומיות במגזר הלא יהודי. אשר למגזר היהודי, מספרן המועט של התכניות שהגיעו לשלבים הסטטוטוריים בוועדות המחוזיות בשנים האחרונות, השנים הרבות שארכו הליכי הטיפול בתכניות ומורכבותן של חלק מהתכניות יש בהם כדי ללמד כי שינוי מספר התכניות העדכניות במגזר היהודי הוא תהליך אטי ביותר, שבקצב מימושו הנוכחי אין בו כדי לחולל שינוי של ממש בשנים הקרובות.

**ליקוי**

3. תכנית אב היא תכנית כללית שאמורה לשמש בסיס לתכנון מתארי מקומי. במסגרת הכנתה לא מתבצעים ההליכים הסטטוטוריים שנקבעו בחוק התכנון והבנייה, ולכן אין לה תוקף משפטי מחייב. לעתים הוועדות המקומיות והוועדות המחוזיות מאמצות אותה. בגלל המורכבות של הליכי ההכנה והאישור הסטטוטוריים של תכניות מתאר מקומיות כוללות ופרק הזמן הארוך הנדרש להכנתן ולאישורן, התופעה של הכנת תכניות אב כלליות נעשתה רווחת יותר. תכניות האב הפכו לעמוד תווך של התכנון המתארי המקומי באזורים רבים בארץ. תכניות אב צריכות להיות מוכנות בעיקרון מתוך תפיסה שתכנית כזאת היא שלב מקדים בהכנה ובאישור של תכנית מתאר מקומית כוללת. ואולם רבות מהרשויות לא החלו לאחר הכנתן של תכניות האב בהליך ההכנה והאישור של תכנית מתאר כוללת. הרשויות המקומיות, משרד השיכון וממ"י קידמו תכניות אב, והוועדות המחוזיות אימצו את חלקן, גם כאשר היה ידוע להם כי אין כוונה להכין על בסיס תכנית האב תכנית מתאר כוללת ולפעול לאישורה.העובדה שעשרות תכניות אב משמשות בסיס לאישור תכניות מפורטות נקודתיות שמכוחן נעשים הליכי הבנייה והפיתוח ביישוב מבלי שהוכנה ואושרה תכנית מתאר כוללת שהציבור רשאי לעיין בה ולהביע עמדה בעניינה אינה מתיישבת עם עקרון השקיפות ועם העיקרון ולפיו הציבור רשאי להשתתף בתהליך התכנוני ואף להביע התנגדות בעניינו. יודגש כי ההכרה בתכנון המתארי המקומי באמצעות תכניות אב עשוי לשמש תמריץ לאי הכנת תכניות מתאר.

**ליקוי**

4. האחריות לייזום ולקידום הכנתן של תכניות מתאר מקומיות כוללות מוטלת בעיקר על הרשויות המקומיות. נמצא כי 49 מ-78 הרשויות המקומיות במגזר היהודי שאין להן תכנית מתאר כלל או שתכנית המתאר שלהן גילה יותר מ-20 שנה אינן יוזמות ומקדמות תכניות מתאר מקומיות. רק שש מ-43 התכניות שקודמו ברשויות במגזר היהודי במועד הביקורת קודמו על ידי הרשויות המקומיות. משרד הפנים קידם בשנים 2005 ו-2006 תיקון לחוק התכנון והבנייה (תיקון 76) שבמסגרתו הורחב היקף הסמכויות של הוועדות המקומיות לאשר תכניות מפורטות; אחד התנאים לכך הוא קיומה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית. התיקון נועד בין היתר להמריץ את הוועדות להכין תכניות מתאר מקומיות כוללות. במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר שתיקון נכנס לתוקף, נמצא כי רק שתי רשויות מקומיות החלו להכין וקדמו תכנית מתאר מקומית כוללת.

**ליקוי**

5. ביוני 2005 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה הציבורית לרפורמה בממ"י שבראשה עמד מר יעקב גדיש (להלן - ועדת גדיש), ובכללן ההמלצה לחלק מחדש את האחריות בתחום התכנון בין הגורמים הממשלתיים, באופן שהאחריות לתכנון המתארי בכל המישורים (המישור הארצי, המחוזי והמקומי) תהיה בידי מינהל התכנון, ואילו האחריות לתכנון המפורט תהיה בידי ממ"י, משרד השיכון והרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה אחרים, לפי העניין.

לאחר שהחליטה הממשלה לאמץ את מסקנות דוח ועדת גדיש לא תיאמו ביניהם משרד השיכון ומינהל התכנון את צמצום המעורבות של משרד השיכון בתכנון תכניות מתאר מקומיות כוללות. בעת הביקורת עדיין קידם משרד השיכון תכניות מתאר מקומיות שנמצאו בשלבי תכנון טרום-סטטוטוריים.

הטיפול של משרד השיכון בתכניות המתאר של המושבות מגדל ומנחמייה ושל משרד השיכון וממ"י בתכנית המתאר של מצפה רמון משקף תופעה שצוינה בדוח שהגישה ועדת גדיש לממשלה: קידום הליכי תכנון על פי יעדים אשר אינם עולים בקנה אחד עם עקרונות תכנוניים ארציים.

**ליקוי**

6. א. בשנים האחרונות אימץ מינהל התכנון את מדיניות "התכנון היוזם" שביסודה התפיסה ולפיה הוא ייזום תכנון מתארי בכל המישורים. לצורך כך סיכמו בפברואר 2005 מינהל התכנון, ממ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר שתוכן תכנית תלת-שנתית (לשנים 2007-2005) הכוללת יעדים תכנוניים ספציפיים ובהם הכנת תכניות מתאר מקומיות כוללות חדשות ולוח זמנים ליישומן. נמצא כי התכנית התלת-שנתית האמורה לא יושמה, וכי רק בשנת 2008 הוחל ביישומה של תכנית דומה, והדבר מעורר תמיהה מאחר שביצועה של התכנית נדרש בדחיפות לצורך ההתמודדות עם העיכוב הניכר בקידום התכנון המתארי המקומי. יצוין כי אי-יישום התכנית פגע גם ביכולת של מינהל התכנון ליישם את ההחלטה ולפיה הוא ירכז בידיו את סמכויות התכנון המתארי.

ב. לצורך יישומן של מדיניות "התכנון היוזם" והתכנית התלת-שנתית הכין מינהל התכנון רשימה של 17 רשויות מקומיות שבהן יקדם מינהל התכנון תכנית מתאר מקומית כוללת ויממן את הוצאות התכנון הנדרשות לשם כך. ואולם מינהל התכנון הכין את רשימת הרשויות בלי שפנה לכל הרשויות או לכל הוועדות המקומיות על מנת לקבל מהם מידע והסתפק בקבלת חוות דעתם של מתכנני המחוזות של משרד הפנים ונציגי משרד השיכון וממ"י, והדבר גרם לכך שבמקרים אחדים לא היו למינהל התכנון נתונים מלאים שעל פיהם יכול לקבל החלטות בעניין.

**ליקוי**

7. תכניות המתאר המקומיות הכוללות הן נדבך מרכזי במערך התכנוני הכולל בישראל, אך לכמחצית מהעיריות והמועצות המקומיות בישראל אין תכניות מתאר מקומיות עדכניות. ההכנה והאישור של תכניות אלו אורכים שנים רבות, ותכניות רבות כלל אל מגיעות לשלב אישורן. בעשור האחרון קיבלו תוקף רק חמש תוכניות מתאר מקומיות של רשויות מהמגזר היהודי. רשויות מקומיות רבות מתבססות בעבודתן על תכניות אב שהינן תכניות לא סטאטוטוריות, שלא עברו את הליכי האישור שנקבעו בדין. הדבר פוגע ביכולתן להתמודד עם סוגיות תכנוניות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות.

**ליקוי**

8. על משרד הפנים להטמיע בקרב ראשי הרשויות המקומיות בישראל את התפיסה ולפיה מחובתם לפעול להכנתה ולאישורה של תכנית מתאר מקומית כוללת ועדכנית, אשר תבטיח כי יישמרו האינטרסים של הציבור כולו, וכן עליו לטפל בהחלטיות ברשויות שאינן ממלאות את חובתן האמורה, ובמידת הצורך עליו לעשות כן באמצעות שימוש בסמכויות שבידיו.

**מעקב**

**משרד הפנים**

1-8. ראה החלטת ועדות שרים עמ' 24-25