

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



תכנון ובנייה ותשתיות

תכנון נקודתי ברשויות מקומיות



תכנון נקודתי ברשויות מקומיות

רקע

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

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

נתוני מפתח

49%
(7,428)

שיעור (מספר) התוכניות הנקודתיות שהציעו שינוי משמעותי - תוספת של יותר מ-20% למספר יחידות הדיור או תוספת של יותר מ-50% להיקף זכויות הבנייה

82%
(12,504)

שיעור (מספר) התוכניות הנקודתיות שהתקבלו מיזמים פרטיים מסך התוכניות הנקודתיות, לעומת 43% (4,260) של תוכניות אחרות (שאינן נקודתיות) שהתקבלו מיזמים פרטיים מסך התוכניות האחרות שהתקבלו

84%
(86,277)

שיעור (מספר) תוספת יחידות הדיור שהציעו 6,442 תוכניות נקודתיות מפורטות בסמכות מקומית או מחוזית ביחס ל-103,019 יחידות שהיו במצב הקודם המאושר

60%
(15,075)

שיעור (מספר) התוכניות הנקודתיות המפורטות שמכוחן ניתן להוציא היתר בנייה שהתקבלו במוסדות התכנון בישראל משנת 2016 (מכלל 25,121 התוכניות שהתקבלו באותה התקופה)

11%
בלבד
15 מתוך
(131)

שיעור (מספר) הוועדות המקומיות שנכון לינואר 2023 היו מוסמכות כוועדות עצמאיות, שתיים מהן - כוועדות עצמאיות מיוחדות

42 בלבד

תוכניות כוללניות אושרו בשנים 2016 - 2022 ל-20 עיריות (מתוך 79), ל-19 מועצות מקומיות (מתוך 122) ולשלושה יישובים נוספים


421
552-ו

ימים נדרשים בממוצע להליך התכנון של תוכניות נקודתיות המציעות שינוי משמעותי בוועדות מקומיות ומחוזיות, בהתאמה

375
552-ו

ימים נדרשים בממוצע להליך התכנון של תוכניות נקודתיות בסמכות מקומית ומחוזית, בהתאמה

פעולות הביקורת

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



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

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



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



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



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

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

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

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



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

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

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

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

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



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



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

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

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

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

עיקרי המלצות הביקורת

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



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



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



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



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





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


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


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

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

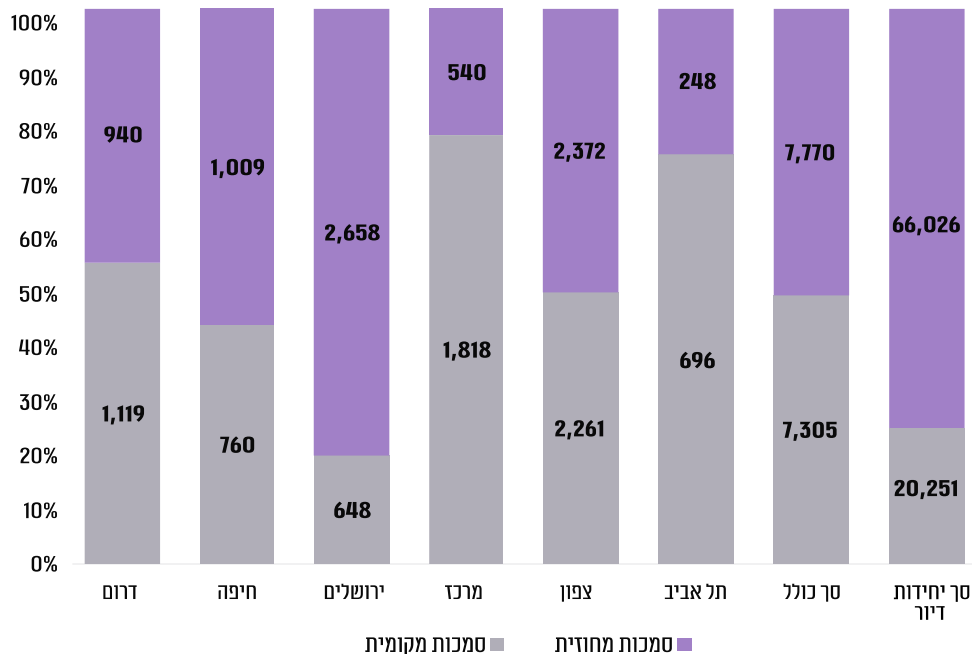
מומלץ למינהל התכנון לפעול בשיתוף עם הוועדות המקומיות כדי להבטיח אחידות במבנה הממ"ג (מערכת מידע גיאוגרפי) ובשמות השכבות המוצגות וכדי להנגיש את המינוחים המקצועיים לציבור הרחב. לוועדות המקומיות שנבדקו מומלץ לספק במערכות ה-GIS הסברים לשמות השכבות המוצגות ולתכולתן. עוד מומלץ לוועדות המקומיות **באר שבע, בת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



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

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

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



על פי נתוני מינהל התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

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

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

