

## הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז צפון

### תקציר

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), מסדיר את המבנה, את התפקידים ואת הסמכויות של מוסדות התכנון בישראל. על פי החוק, התכנון בארץ נעשה בשלוש רמות: ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה המקומית. החוק קובע את גופי התכנון האחראים לרמות התכנון השונות ולתכניות לסוגיהן. לתכנון ברמה הארצית אחראית המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ולצדה, כדרג מקצועי ומינהלי, פועל מינהל התכנון שבמשרד הפנים. לתכנון ברמה המחוזית אחראיות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, וזאת באמצעות לשכות התכנון המחוזיות, שבדקות את התכניות, מכינות אותן לדיון בישיבותיהן של הוועדות המחוזיות ומגבשות המלצות בעניינן.

תפקידיהן העיקריים של הוועדות המחוזיות הם קביעת מדיניות תכנון בתחום המחוז, בעיקר באמצעות הכנת תכניות מתאר מחוזיות וטיפול בתכנון המתארי המקומי, טיפול שוטף בתכניות מפורטות שבסמכותן במסגרת לוח זמנים שנקבע בחוק ובקרה על הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 - מרץ 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מינהליים והיבטים בהליכי התכנון בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז צפון (להלן - הוועדה המחוזית) ובלשכת התכנון המחוזית - מחוז צפון (להלן - לשכת התכנון המחוזית). בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון, בלשכת הבריאות המחוזית - מחוז צפון ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לב הגליל.

### עיקרי הממצאים

#### היבטים מינהליים

##### 1. מצבת כוח האדם בלשכת התכנון המחוזית

משרד הפנים לא קבע תקן כוח אדם ללשכות התכנון המחוזיות, וחלק גדול מהמועסקים בלשכת התכנון המחוזית הם יועצים חיצוניים, האמורים לתגבר את כוח העבודה הקבוע, כדי שיוכל לעמוד במשימות שהוטלו עליו.

מתכנן המחוז, הממלא את מקום הממונה על המחוז, מונה גם לממלא מקום היו"ר של שלוש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה<sup>1</sup>, נוסף על מינוי קודם לכן לממלא מקום היו"ר בוועדה המקומית בקעת בית הכרם. ריבוי התפקידים שהוטלו על מתכנן המחוז ועל שאר עובדי לשכת התכנון המחוזית מטילים עליהם עומס רב, הפוגע בתפקודם השוטף.

## 2. ניהול תיקי התכניות

משרד הפנים משתמש בקובץ ממוחשב המכיל נתונים על אודות תכניות מתאר כוללות ליישובים במחוז הצפון. קובץ זה הוא חלק מ"מערכת מעקב ובקרה" - מאגר מידע המשמש את לשכת התכנון המחוזית. בבדיקה נמצא כי בקובץ נכללו נתונים על תכניות מתאר מקומיות, המתייחסות למתחמים בתוך היישובים, וכי המידע נשמר בו בלא כל מיון של התכניות בהתאם לגודלן ולסוגן; בכמה מקרים לא הוזנו למערכת המועדים של קבלת התכנית ושל בדיקת העמידה בתנאי הסף שלה; במקרים אחרים נרשם כי קבלת התכנית והבדיקה של העמידה בתנאי הסף שלה אירעו באותו מועד עצמו; כמו כן לא הוזנו במערכת נתונים על אודות תנאי הסף של התכניות, שנקבעו בהחלטות הוועדות השונות, ואף לא מידע מעודכן הנוגע למילויים של תנאים אלה.

תיקי התכניות שנבדקו לא כללו מידע על שלב הטיפול בתכניות וגם לא על גורמים שערכו את המשך הטיפול בהן. התיקים אף לא הכילו מידע על התנאים שהיה צורך לעמוד בהם בשלבים השונים של התכניות, ולא צוין בהם אם התנאים האלה קוימו אם לאו.

## 3. הבקרה של הוועדה המחוזית על הוועדות המקומיות

עובדי לשכת התכנון המחוזית, המשמשים נציגי שר הפנים בוועדות המקומיות, לפי סעיף 18(ב) לחוק, לא נכחו במרבית הישיבות ב-22 ועדות מתוך 34 הוועדות המקומיות שבתחום המחוז, זאת בניגוד למתחייב מן האמור בחוק התכנון והבנייה.

בשנים 2011-2012 לא העבירו ועדות מקומיות במחוז הצפון לוועדה המחוזית כ-60 מבין 165 התכניות שאושרו להפקדה, כדי שיוחלט אם הן טעונות אישור השר, וזאת בניגוד לחוק התכנון והבנייה. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שאן, למשל, לא העבירה לוועדה המחוזית שבע תכניות. למרות זאת לא פנתה הוועדה המחוזית מיוזמתה לוועדות המקומיות כדי שיעבירו אליה את התכניות, ולא נקטה כלפיהן צעדים כלשהם כדי שיעבירו לה אותן.

1 גליל עליון, לב הגליל וגליל מרכזי.

**היבטים תכנוניים****1. קידום תכניות במסגרת פרויקט של מינהל התכנון "לקידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי"**

תכנית מתאר מקומית ג/15656 - שיבלי אום אל-ר'נס : האחריות להכנת התכנית ליישובים שיבלי ואום אל-ר'נס, שאוחדו למועצה מקומית אחת, הוטלה על מינהלת פרויקט תכניות אב ומתאר במגזר הערבי, המורכבת מנציגי משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהלה או היזמים). בהכנת התכנית הוחל בשנת 2000, והיא הוגשה לוועדה המחוזית רק ביולי 2005. קידום התכנית התעכב בשל מחלוקת שהתגלעה בין הצוות המקצועי שהכין את התכנית לבין נציגי המועצה המקומית שיבלי אום אל-ר'נס, שעיקרה דרישת המועצה המקומית לתוספת שטחי פיתוח החורגים מן הפרוגרמה המקצועית שאושרה ליישוב, וכן בשל הצורך בקבלת המלצות של הוועדות המקומיות (מרחביות) גליל תחתון, גליל מזרחי ויזרעאלים, שחלק משטח התכנית נמצא במרחבי התכנון שלהן.

חילוקי דעות התגלעו גם בין נציגי מינהל התכנון (אגף תכניות מתאר) לבין נציגי הוועדה המחוזית, וזאת נוסף על בעיות מימון של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י)<sup>2</sup> ודרישות נוספות של המועצה להוספת שטחים לתכנית. בשל כל אלה התעכב הטיפול בתכנית, והוועדה המחוזית החליטה על הפקדתה בתנאים רק כשלוש שנים לאחר שהוגשה לה, במאי 2008.

רק בינואר 2010 נדונה תכנית המתאר בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - הוולנת"ע). בדין הוחלט לאשר תיקונים בתכנית בכפוף למילוי תנאים הנגזרים מתמ"א 3 (תכנית מתאר ארצית לדרכים), מתמ"א 8 (תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף), מתמ"א 22 (תכנית מתאר ארצית ליער וייעור), מתמ"א 35 (תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור) ומתמ"מ 9/2<sup>3</sup>.

מאז הדיון בוולנת"ע ועד למועד סיום הביקורת (מרץ 2013) לא פעלו יזמי התכנית למילוי תנאי הפקדתה, וממילא היא לא הופקדה.

תכנית מתאר מקומית ג/16923 - גוש חלב : תכנית מתאר זו הוכנה על ידי צוות רב-משרדי, שכלל נציגים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד הפנים, ממשרד השיכון ומממ"י, והיא התבססה על תכנית האב לגוש חלב שאימצה הוועדה המחוזית בשנת 2005. התכנית הוגשה לוועדה המחוזית בפברואר 2007, אך במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) היא טרם אושרה. החסם העיקרי לקידום התכנית היה מחלוקת שהתגלעה בין ממ"י ובין המועצה המקומית ותושבים שבתחומה לגבי שינוי תוואי דרך אזורית מס' 891.

תכנית מתאר מקומית ג/14741 - קריית שמונה : מינהל התכנון החל בהכנת התכנית בשנת 2002. הטיפול בתכנית על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית שמונה התעכב יותר משנתיים.

2 בשנת 2009 החלה רפורמה במקרקעי ישראל שנועדה בין היתר להפוך את מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל; הרשות החלה לפעול במרץ 2012.

3 תכנית מתאר מחוזית.

במאי 2005 המליצה הוועדה המחוזית למועצה הארצית להפקיד את התכנית כשינוי לתמ"מ 2, שעניינו הגדלת שטח היישוב העירוני. בניגוד לאותה המלצה החליטה המועצה הארצית בשנת 2006 לגרוע משטח התכנית את "האזור לתכנון מיוחד". המועצה נימקה זאת בכך שהאזור אינו צמוד דופן<sup>4</sup> לשטח העירוני של קריית שמונה ושאינו בו כדי לחולל שינוי מהותי במעמדה של העיר, וכן מאחר שהשטח הוא בעל רגישות נופית וסביבתית גבוהה.

בפברואר 2008 התקיים בוועדה המחוזית דיון נוסף בתכנית, ובו התקבלה הסכמת עיריית קריית שמונה להפקדת התכנית "לאחר שצוות התכנון יתייחס להערות העירייה, הקשורות לתכנון בתוך הכתם שאושר לפיתוח במסגרת תמ"מ 5/64<sup>5</sup>".

ביולי 2008 הוחלט על הפקדת התכנית בתנאים. במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טרם מולאו התנאים להפקדת התכנית וממילא היא לא הופקדה.

תכנית מתאר מקומית ג/11155 ו-ג/16287 - בית זרזיר: תכנית ג/11155 נדונה לראשונה בוועדה המחוזית ביולי 1999, הוחזרה לממ"י לצורך תיקון במרץ 2002 והתקבלה שוב בוועדה המחוזית במאי 2003. בוועדה המחוזית לא נמצא תיעוד לגבי תהליכי הטיפול בתכנית בפרק הזמן יולי 1999 עד מרץ 2002. במאי 2004 הופקדה התכנית, אולם בפברואר 2005 החליטה הוועדה המחוזית להפסיק את הטיפול בה עקב טעות טכנית בתשריט של התכנית, שהתגלתה בשלב הדיון בהתנגדויות, ואשר הוועדה המחוזית הייתה אמורה לאתר עוד בשלב הבדיקה התכנונית המוקדמת.

תכנית ג/16287 מחליפה את תכנית ג/11155; הוועדה המחוזית החליטה באוקטובר 2006 להפקיד את תכנית ג/16287 בתנאים והורחה לממ"י לערוך שורה של תיקונים בתשריט שלה. התכנית הופקדה לשם קבלת התנגדויות רק בפברואר 2008, ובאוגוסט 2008, נוכח ההתנגדויות שהוגשו לתכנית, נדרש ממ"י לתקן את הבסיס לחישוב טבלאות האיזון<sup>6</sup> ולעדכן. רק ביולי 2011 (כעבור שלוש שנים) הועברו טבלאות האיזון המתוקנות לוועדה המחוזית. במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טרם פורסמה התכנית למתן תוקף, מאחר שטרם התקבלה ההסכמה של הוועדה המקומית יזרעאלים לטבלת האיזון, וטרם התקבלה הסכמת משרד הבריאות לפתרון הביוב שהוצע בתכנית. יוצא אפוא שהטיפול בתכנית, שבמקור החל עוד בינואר 1999, טרם הסתיים.

## 2. טיפול בתכניות מפורטות

הוועדה המחוזית מטפלת בשמונה תכניות מפורטות<sup>7</sup> החלות על תחומי היישובים בענה, דיר אל-אסד ומג'ד אל-כרום ואשר נועדו להוסיף כ-5,000 יחידות דיור בתחום שלושת היישובים. התכניות המפורטות הוכנו ביזמת הוועדה המקומית לתכנון

- 4 המונח צמוד דופן הוגדר בתמ"א 35 כדלקמן: "בהמשך ישיר לשטח המיועד לפיתוח או לבנייה, לפי העניין, למעט צמוד דופן למבנה בודד או למקבץ מבנים בודדים שאינם מצויים בהמשך רציף לשטח המיועד לפיתוח או לבנייה".
- 5 תכנית להרחבת היישוב קריית שמונה.
- 6 טבלה המתייחסת לאיחוד וחלוקה מחדש של קרקע, הנערכת על ידי שמאי מקרקעין כדי לתת משקל נכון לחלקות שערכן השתנה במסגרת פעולת האיחוד והחלוקה וכדי למנוע אי-צדק בחלוקה.
- 7 ג/16049, ג/16168, ג/15421, ג/16056, ג/16051, ג/16050, ג/16040, ג/16039.

ולבנייה בקעת בית הכרם (להלן - הוועדה המקומית). קידום חלק מאותן תכניות עוכב בשל הגורמים המפורטים להלן:

תכנית מפורטת ג/16056 - הקמת שכונת מגורים מזרחית לדיר אל-אסד: הכנת התכנית החלה בשנת 2001, והיא התקבלה בוועדה המחוזית בינואר 2006. התכנית נועדה להקמת שכונת מגורים ובה כ-840 יחידות דיור. במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טרם אושרה התכנית למתן תוקף.

עיכובים מתמשכים בהכנת התכנית נבעו בין היתר מעיכוב בשמיעת התנגדויות שהוגשו לתכנית ומהיעדר פתרון ביוב. כל אלה הביאו לקידומה האטי של התכנית ולאי-אישורה לאחר יותר מעשר שנים מאז הוחל בהכנתה. במציאות זו נוצרה תופעה של בנייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים, הפוגעת באינטרס הציבורי, הגורמת נזקים לכלל התושבים, ואף פוגעת בעצם התכנון ובניסיון להשלמת התכנית.

תכנית מפורטת ג/16049 - שכונת מגורים צפונית לדיר אל-אסד: התכנית, שהכנתה החלה בשנת 2000 ושהתקבלה בוועדה המחוזית בדצמבר 2005, נועדה להקמת שכונת מגורים ובה כ-640 יחידות דיור, שבה יוקצו שטחים לצורכי מסחר שכונתי. רק בדצמבר 2012 מולאו כל התנאים למתן תוקף לתכנית, ובינואר 2013 אישר אותה שר הפנים.

העיכובים בקידום התכנית עד לאישורה נבעו בין היתר מעיכובים במילוי התנאים להפקדה, וכן בשל מחלוקת עם ממ"י, שנמשכה כשנתיים, לגבי שיעורי ההפרשות משטחי המדינה לצורכי ציבור.

תכנית מפורטת ג/15442 - כפר ורדים שלב ג': התכנית, שהוכנה בתחילת שנות האלפיים, והתקבלה בוועדה המחוזית בשנת 2005, מאפשרת תוספת בנייה של כ-1,825 יחידות דיור וכ-700 יחידות אירוח.

הליך הפקדת התכנית ארך כחמש שנים כתוצאה מעיכובים שונים: בקשה לדיון חוזר בתכנית<sup>8</sup> שהגישו שני נציגי הוועדה המחוזית; גריעת שטח מזערי מתחום שמורת טבע ומתן הקלה מהוראות תמ"א 8. נוספה על כך החלטת הוועדה המקצועית למים ולביוב שלא להמליץ על קידומה של התכנית להפקדה, בשל היעדר פתרון לסילוק שופכי תוספת הבנייה המוצעת בתכנית, תנאי שמולא רק ביולי 2010.

התכנית הופקדה ביולי 2010 לאחר שהושלמו תנאי ההפקדה, ורק במרץ 2013, כ-13 שנים לאחר שהחלה הכנת התכנית, מולאו תנאי הוועדה המחוזית למתן תוקף לתכנית.

#### תכנית מפורטת ג/14636 - סח'נין

תכנית מפורטת ג/14636 בתחום העיר סח'נין נערכה ביזמת המכללה הארצית להכשרה מקצועית (להלן - היזם). מטרתיה הן שינוי ייעוד מאזור תעשייה ואזור חקלאי לשטח מסחר ומוסדות ציבור; קביעת אחוזי בנייה וקביעת מספר הקומות; שינוי ייעוד מאזור תעשייה לתחנת תדלוק קיימת, בהתאם להיתר בנייה.

בדיקת המסמכים בוועדה המחוזית העלתה כי בנספח הבינוי המקורי שהגיש היזם לוועדה, צוין כי שלושת המבנים (א, ב, ג) שבתחום התכנית מיועדים לשמש מכללה.

הועלה כי אף שהוועדה המחוזית ידעה כי שלושת המבנים משמשים בפועל מוסדות חינוך<sup>9</sup> (כפי שעולה גם מפרוטוקול ישיבת ועדת המשנה מנובמבר 2004), היא אישרה בנובמבר 2006 נספח בינוי, שבו תוקנו השימושים במבנים האמורים למשרדים. בעניין המרחק המזערי המותר של מוסד חינוך מתחנת דלק פעלה הוועדה בניגוד להוראות תמ"א 18, וזאת באמצעות סימון של שני רדיוסים; האחד - רדיוס של 40 מטר ממכלי דלק תת-קרקעיים או עמדות תדלוק, שבתחומו ייאסרו שימושים של מגורים ומלונאות, והשני - רדיוס של 80 מטר, שבתחומו ייאסרו שימושים של בית חולים, מעון לקשישים, מוסד חינוך או נוער וכיוצא באלה. יודגש כי התנאים הללו נקבעו גם בסעיף 3.1 לתקנון התכנית.

### 3. פתרונות ביוב

קידום חלק גדול מהתכניות שבהן מטפלת הוועדה המחוזית מתעכב בין היתר בשל היעדר פתרונות ביוב. כדי למנוע מצב שבו תידרש הוועדה המחוזית לדון בתכניות שאין להן פתרונות ביוב, הכינה הוועדה המקצועית למים ולביוב של הוועדה המחוזית בנובמבר 2008 רשימת יישובים, שהיא ממליצה שלא להפקיד תכניות חדשות החלות על תחומיהם בגלל היעדר פתרון ראוי להסדרת סילוק השופכים. הרשימה מתעדכנת אחת לשישה חודשים.

לפי הוראות תמ"א 34 ותמ"מ 9/2, יש להסדיר פתרון ביוב בשלב אישור התכנית ולא בשלב ההפקדה. קביעת עמדת הוועדה המקצועית לביוב, בנוגע להסדרת פתרון ביוב כבר בשלב הפקדת התכניות גורמת לעיכוב בקידום התכניות.

### סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מעלים כשלים ומחדלים קשים ומתמשכים בתפקודה של הוועדה המחוזית צפון בכל הנוגע לטיפול בקידום תכניות מתאר ותכניות מפורטות, ובפיקוח על פעולותיהן של הוועדות המרחביות שבתחומה. על אף שחלק מהכשלים והמחדלים ידועים למינהל התכנון ולמשרד הפנים, הם לא נקטו משך שנים פעולות לתיקונם ועולה החשש כי התנהלות שכזו מהווה פתח לפגיעה בטוהר המידות. מחסור בכוח אדם, העדר תכניות מתאר עדכניות בחלק מהיישובים והתמהמהות משרד הפנים ביישום רה-ארגון בלשכות התכנון, עלולים להביא לפגיעה בתכנון, עידוד הבנייה הבלתי חוקית בתחום המחוז עליו מופקדת הוועדה המחוזית ובמקרים מסוימים לפגיעה בזכויות האזרחים.

על משרד הפנים לזרז את הארגון המחודש ואת השדרוג של לשכות התכנון המחוזיות ואת קביעת התקנים לכוח האדם שלהן, במטרה להקל את העומס המוטל על בודקי התכניות, לאפשר להם לבצע את המשימות המוטלות עליהם ולסיים את הטיפול בתכניות בתוך פרק הזמן שנקבע בחוק.

9 שלושת המבנים נמצאים במרחק אווירי שהוא פחות מ-80 מטר מתחנת תדלוק, והם נופלים בתוך שני הרדיוסים שסומנו בנספח הבינוי שאישרה הוועדה המחוזית.

מן הראוי שמשרד הפנים ימנה לוועדות התכנון המקומיות (מרחביות) יושבי ראש קבועים במקום ממלאי מקום, שהם בדרך כלל ממלאי תפקידים בכירים בלשכת התכנון המחוזית. זאת על מנת שלא ייווצר עומס רב על מספר מועט של ממלאי תפקידים וכדי שלא לפגוע בעבודתה השוטפת של לשכת התכנון המחוזית ובתפקודן של הוועדות המרחביות.

על הוועדה המחוזית להקפיד כי "מערכת מעקב ובקרה" תעודכן באופן שוטף ומדויק, כמו כן עליה להקפיד על סיווג המידע המוזן למערכת באופן שיאפשר הפקת מידע מהימן בנוגע לסטטוס של תכניות המתאר הכוללות ושל התכניות המפורטות שבטיפול הוועדה המחוזית.

על מינהל התכנון לקבוע הנחיות ברורות ומחייבות בנוגע לעדכון "מערכת מעקב ובקרה", במטרה ליצור אחידות בנתונים שמזינים בודקי התכניות בכל הוועדות המחוזיות. על הוועדה המחוזית לדאוג לכך שיוזנו במערכת, בין היתר, נתונים המספקים מידע על אודות התנאים שנקבעו לתכניות על שלביהן בהחלטות הוועדות השונות ומידע בדבר מילויים של תנאים אלה, וכל זאת במטרה לאפשר מעקב יעיל אחרי הטיפול בתכניות בזמן אמת.

על הוועדה המחוזית ולשכת התכנון להשקיע מאמצים מרביים בקידום תכניות המתאר המקומיות הכוללות, שהן נדבך חשוב לפיתוחו של היישוב ולהתמודדות עם סוגיות חברתיות, כלכליות וסביבתיות בשטחו. על הוועדה ולשכת התכנון למסור את הערותיהן על התכניות המוגשות להן בתוך זמן סביר, על מנת שיהיה אפשר לעמוד במועדים שנקבעו בחוק, ולסייע בכך לקידום פיתוחם של היישובים שבתחומן.

על מנת להימנע ממצב שבו הליכי ההפקדה של התכניות מתארכים יתר על המידה, על הוועדה המחוזית להקפיד על עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לבדיקה התכנונית המוקדמת, עליה לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק להפקדת התכניות, ועליה לדאוג לכך שבמעמד הדיון בהפקדת התכניות, ייקבעו כל התנאים הנדרשים להפקדתן, כך שבהמשך לא יהיה צורך לערוך בהן שינויים. נוסף על כך, עליה להאיץ ביוזמי התכניות לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק.



## מבוא

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), מסדיר את נושא התכנון והבניה וקובע את המבנה, את התפקידים ואת הסמכויות של מוסדות התכנון. החוק קובע שלוש רמות של תכנון: הרמה הארצית, הרמה המחוזית והרמה המקומית. החוק מגדיר מדרג של תכניות (סעיפים 129-131), אשר לפיו תכנית מתאר ארצית היא נורמה עליונה הגוברת על תכניות אחרות, והן חייבות להתיישב עמה; תכנית מתאר מחוזית גוברת על תכניות מתאר מקומיות ועל תכניות מפורטות, ותכנית מתאר מקומית גוברת על תכניות מפורטות. מדרג זה תקף כל עוד לא נקבע אחרת בתכנית המתאר הרלוונטית.

משרד הפנים הוא הגוף המופקד על יישום חוק התכנון והבניה, ולשם כך הוא מחלק את המדינה מהבחינה המינהלית לשישה מחוזות; מחוז צפון, מחוז חיפה, מחוז המרכז, מחוז תל אביב, מחוז ירושלים ומחוז דרום. בכל אחד מהמחוזות פועלת ועדה מחוזית לתכנון ולבניה, שחברים בה בין

היתר נציגים של משרדי ממשלה שיש להם זיקה לתכנון ונציגים של הרשויות המקומיות שבמחוז. הוועדה פועלת מכוח חוק התכנון והבנייה כגוף תכנוני ושיפוטי.

לתכנון ברמה הארצית אחראית המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ולצדה פועל מינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון). בסעיף 49 לחוק נקבע כי תכנית המתאר הארצית תקבע את התכנון של שטח המדינה כולה. ובין היתר את ייעוד הקרקע והשימוש בה תוך שמירה על שטחים בעלי ייעוד חקלאי, אזורי תעשייה ושטחי הפקת מחצבים. נוסף על כך, במסגרת תכנית המתאר הארצית תיעשה ההתוויה של רשת הדרכים הראשיות: קווי מסילות הברזל, עורקי אספקת המים הארצית, תחנות הכוח, רשת החשמל, הבזק ושדות התעופה.

לתכנון ברמה המחוזית אחראיות הוועדות המחוזיות, המבצעות את התכנון באמצעות לשכות התכנון המחוזיות. בין יתר תפקידיה של הוועדה המחוזית להכין תכניות מתאר מחוזיות ולהעיר את הערותיה בקשר לתכניות מתאר ארציות, לדון בתכניות מתאר מקומיות ובתכניות מפורטות שבסמכות ועדה מחוזית, שמגישות לה הוועדות המקומיות, ולהחליט בדבר הפקדתן או דחייתן. נוסף על כך, על הוועדה המחוזית לדון בהתנגדויות שהוגשו לתכניות שהופקדו ולהחליט אם לקבלן או לדחותן. על ההחלטות של הוועדה המחוזית ניתן להגיש ערר למועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

הוועדה המחוזית אמורה גם לבקר את הוועדות המקומיות ולפקח עליהן, כדי שימלאו את התפקידים שהוטלו עליהן מכוח החוק. אישור הוועדה המחוזית דרוש לכל סטייה מהוראות תכנית מתאר מקומית מאושרת, למעט תכניות מסוימות שאינן מוסיפות זכויות בנייה, והן בסמכות הוועדה המקומית עצמה.

מינהל התכנון אחראי בין היתר לגיבוש המלצות בדבר מדיניות בתחום התכנון והבנייה, לקיום מעקב אחר מימוש המדיניות, למתן סיוע והנחיה מקצועית לשר הפנים, למוסדות התכנון וללשכות התכנון המחוזיות לייזום תכניות מתאר ובכללן תכניות מתאר מקומיות כוללות. כמו כן משמש מינהל התכנון גוף מטה, המפעיל את מוסדות התכנון הארציים. במסגרת מינהל התכנון פועל האגף לתכניות מתאר מקומיות ומפורטות (להלן - אגף תכניות מתאר), האחראי לייזום ולקידום של תכניות מתאר חדשות ליישובים, ובכלל זה לעדכון תכניות קיימות.

מינהל התכנון ולשכות התכנון - כל אחד בתחומו - בודקים את תיקי התכניות ומכינים אותם לדיון, מציגים אותם למוסדות התכנון ומגבשים המלצות בעניינם. לשכות התכנון המחוזיות משמשות גוף מטה מקצועי לוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, המספק להן ייעוץ בנוגע לכל התפקידים והסמכויות המוטלים עליהן מכוח החוק, והן מסייעות לקביעת מדיניות התכנון במחוז, בכך שהן מביאות לידי ביטוי בתכניות המחוזיות והמקומיות את ההחלטות שהתקבלו במועצה הארצית. לשכות התכנון המחוזיות פועלות מכוח הסמכויות המוקנות בחוק למתכנן המחוז, המשמש גם חבר בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. מתכנן המחוז כפוף מהבחינה המינהלית לממונה על המחוז, ומהבחינה המקצועית - למנהל מינהל התכנון.

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי כל שטח בתחום המחוז שלא נכלל במרחב תכנון מקומי (המכונה "שטח גלילי"), יהיה אף הוא מרחב תכנון מקומי, ולגבי אותו שטח יוקנו לוועדה המחוזית, נוסף על יתר סמכויותיה, כל הסמכויות שהיו לוועדה המקומית, אילו הוכרו השטח מרחב תכנון מקומי, לרבות הסמכות לתת היתרי בנייה.

תחום התכנון של מחוז צפון משתרע על שטח של 4,473 קמ"ר<sup>10</sup> (להלן - המחוז). בצפון הוא גובל בלבנון, במערב - בים התיכון, בדרום-מערב - במחוז חיפה, בדרום - ביהודה ושומרון ובמזרח - בסוריה. בתחום המחוז יש כ-400 יישובים (ערים, כפרים, קיבוצים ומושבאים) ב-94 רשויות מקומיות: 15 עיריות, 64 מועצות מקומיות, 15 מועצות אזוריות, ובתחומיהן מתגוררים כ-1.3

10 מזה 518 קמ"ר יערות ו-820 קמ"ר גנים לאומיים ושמורות טבע.



מיליון תושבים<sup>11</sup>. הרשויות המקומיות נכללות במרחבי תכנון של 18 ועדות תכנון מקומיות (לפי סעיף 18 לחוק) ושל 16 ועדות מרחביות (לפי סעיף 19 לחוק).

בוועדה המחוזית 18 חברים: הממונה על המחוז (הוא יו"ר הוועדה), נציגי שרי הבריאות, הביטחון, המשפטים, הגנת הסביבה, התחבורה, החקלאות ופיתוח הכפר, הבינוי והשיכון והתיירות. כמו כן חברים בוועדה נציגי של רשות מקרקעי ישראל<sup>12</sup>, אדריכל או מהנדס או בעל תואר אקדמי בתחום תכנון ערים ואזורים<sup>13</sup>, נציגי החברה להגנת הטבע והארגונים הסביבתיים, מתכנן המחוז במשרד הפנים וחמישה ראשי רשויות. לצד הוועדה המחוזית פועלות ועדות משנה: ועדת משנה לתכניות מתאר, ועדת משנה לתכניות מפורטות, ועדת משנה לתכניות נקודתיות, ועדת משנה להיתרי בנייה, ועדת משנה לנוף הגליל, ועדת משנה לשמיעת התנגדויות, ועדת משנה לתכניות ביוב ותשתיות, ועדת משנה לנושאים עקרוניים וועדת משנה למתקנים ביטחוניים.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2012 - מרץ 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מינהליים והיבטים הנוגעים להליכי התכנון בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז צפון (להלן - הוועדה המחוזית) ובלשכת התכנון המחוזית - מחוז צפון (להלן - לשכת התכנון המחוזית). בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון, בלשכת הבריאות המחוזית - מחוז צפון ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לב הגליל.

## היבטים מינהליים

### מצבת כוח האדם בלשכת התכנון המחוזית

בלשכת התכנון המחוזית מועסקים עובדים מן המניין ויועצים חיצוניים שנבחרו במכרזים פומביים. במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) העסיקה לשכת התכנון 24 עובדי משרד מן המניין ו-12 יועצים חיצוניים. לשכת התכנון מטפלת בכל שנה בכ-750 תכניות.

חלק מהיועצים החיצוניים נבחרו במסגרת מכרז חיצוני שפרסמה לשכת התכנון לקבלת שירותים חיצוניים, והחלק האחר נבחר בתהליך מיון שקיימו שתי חברות זכייניות של משרד הפנים.

בלשכת התכנון המחוזית שלושה צוותי תכנון - 7 עובדים פנימיים של הלשכה ו-12 יועצים חיצוניים. כל העובדים והיועצים עוסקים בקידום, בבדיקה ובליווי של התכניות המוגשות ללשכת התכנון. מראשית 2012 שלושה עובדים מצוות לשכת התכנון מועסקים כצוות וד"ל<sup>14</sup>.

נוסף על הצוותים האמורים מועסקים בלשכת התכנון בעלי התפקידים כדלהלן: מנהל צוות אזורים, המטפל בבדיקה של תכניות שבסמכות מקומית של כל המחוז; מנהל תחום אדריכלות, שעומד בראש ועדת משנה להיתרי בנייה ומשמש אדריכל המחוז; ממונה רישוי; ממונה על תכנון

- 11 בהם 44% יהודים, 38% מוסלמים, 10% נוצרים והיתר, 8%, דרוזים.
- 12 בשנת 2009 החלה רפורמה במקרקעי ישראל שנועדה בין היתר להפוך את מינהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל; הרשות החלה לפעול במרץ 2012.
- 13 שימנה שר הפנים, ובלבד שהוא בקי בענייני תכנון ובנייה. האיש אינו עובד מדינה או עובד ועדה מקומית או רשות מקומית באותו מחוז, וארגון המייצג את בעלי הכישורים האמורים המליץ עליו.
- 14 ועדה לדיור לאומי שהוקמה מכוח חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011. הוועדה עוסקת בבדיקה ובאישור של תכניות לדיור לאומי, להקמת שכונות מגורים בנות 200 יחידות דיור לפחות במגזר היהודי, ושל לא פחות מ-100 יחידות דיור במגזר הערבי.

ופרוגרמות, המשמשת נציגת המחוז בוועדות היגוי, בוועדות תמ"אות, בוועדות ערר ועוד; מרכז תכנון ופרוגרמות ושמונה מזכירות.

בראש הצוות המקצועי של לשכת התכנון המחוזית עומד מתכנן המחוז, מר אלכס שפול (להלן - מתכנן המחוז). מתכנן המחוז מועסק במשרה מלאה, ולו רכות לשכה ושני סגנים. אחד הסגנים משמש גם, מאז דצמבר 2003, ממלא מקום מתכנן המחוז, והשנייה היא סגנית לענייני מעקב ובקרה, המשמשת בתפקידה משנת 2012.

נוסף על תפקידו מונה מתכנן המחוז בתחילת דצמבר 2012 לממלא מקום של הממונה על המחוז היוצא מר יוסף ברון לתקופה של שלושה חודשים. בפברואר 2013 הוארך המינוי לתקופה נוספת של שלושה חודשים, שסיומה בסוף מאי 2013. ואולם נכון לאוקטובר 2013 טרם נקבע ממונה על המחוז, ומתכנן המחוז עדיין ממלא תפקיד זה.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים לא קבע תקן כוח אדם ללשכות התכנון המחוזיות, וכי חלק גדול מהמועסקים בלשכת התכנון המחוזית הם יועצים חיצוניים, האמורים לתגבר את כוח העבודה הקיים כדי שיוכל לעמוד במשימות שהוטלו עליו. יצוין כי ההתקשרויות עם היועצים החיצוניים נעשו בתקופות שונות בהתאם לדרישות העבודה ובאישור הנהלת המשרד.

זה שנים רבות, משנת 2006 לפחות, רווחת במשרד הפנים ההכרה כי לשכות התכנון אינן ממלאות אחר הנדרש מהן, וזאת מן ההיבטים של היקף כוח האדם, התמקצעות כוח האדם וצורת הארגון והתפעול בהן, וכי נדרש ארגון מחדש של הלשכות כדי לשפר את הליכי התכנון והשירות לציבור.

הועלה כי עקב הצורך בארגון מחדש של לשכות התכנון ואף בשדרוגן - וזאת בין היתר נוכח דרישות לשכות התכנון המחוזיות להוספת תקנים מקצועיים - בתקופות שונות התקשר משרד הפנים באמצעות מינהל התכנון עם שלוש חברות חיצוניות<sup>15</sup> שמתמחות בייעוץ ארגוני וביקש שיכינו עבורו הצעה לארגון מחדש ולקביעת תקן לכוח האדם בלשכות התכנון. בתקופות שבהן פעלו הגישו החברות הצעות לשדרוגן של הלשכות. באוקטובר 2010 אף הוקם צוות "לשכות תכנון מחוזיות" במשותף עם חברה ג, שכלל נציגים ממינהל התכנון ומאגף פיתוח ובקרה. הצוות קבע אבני דרך לביצוע מידי של תהליך ארגון מחדש, שבהן נכללו בין היתר אופי הפעילות<sup>16</sup>, הגורם האחראי לכל פעילות ומועדי הביצוע לכל שלבי התהליך.

הועלה כי אף על פי שהמשרד העסיק שלוש חברות ייעוץ, והן הגישו הצעות לשדרוג לשכות התכנון וקבעו אבני דרך ליישום השדרוג עוד באוקטובר 2010 - עד למועד סיום הביקורת (מרץ 2013) לא נערכו שינויים כלשהם בעבודת לשכת התכנון המחוזית, ולא הובהר מה נעשה בהצעות של אותן חברות. נמצא כי משרד הפנים הקים בינואר 2012 פורום מקצועי פנימי בראשות גב' ליאת פלד, מתכנתת מחוז חיפה, להכנת הצעה לארגון מחדש ולשדרוג של לשכות התכנון המחוזיות. הפורום קיים כמה ישיבות, ובמרץ 2013 הגיש למנהלת מינהל התכנון מסמך לקבלת הערות. במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טרם גובשה הצעה סופית לארגון מחדש ולשדרוג של לשכות התכנון המחוזיות.

15 ההתקשרות עם חברה א נועדה לשם ביצוע שינוי מבני בשירות התכנוני; תקופת ההסכם - יוני 2006 עד דצמבר 2010. ההתקשרות עם חברה ב נועדה לקבלת ייעוץ ארגוני ולליווי עבודת השרים בעניין הרפורמה בתכנון ובכנייה; תקופת ההסכם - נובמבר 2009 עד דצמבר 2011. ההתקשרות עם חברה ג נועדה לקבלת סיוע מקצועי לשם מימוש הרפורמה בהליכי התכנון ורישוי בנייה; תקופת ההסכם - אפריל 2011 עד דצמבר 2013.

16 "אישור תפיסת הפרויקט, מבנה ארגוני והתנעתן; הקמת ואיוש מינהלת הפרויקט וצוותי העבודה; גיבוש תכנית עבודה לכל אחד מהצוותים והבאתן לאישור ועדת ההיגוי; גיבוש הערכה ארגונית ותקציבית ראשונית; הטמעת המשימות בתכנית עבודה 2011".

במהלך הביקורת ציינו עובדים בדרגים שונים בלשכת התכנון המחוזית לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה שהלשכה המחוזית מטפלת בכ-750 תכניות בשנה, כוח האדם שלה אינו יכול לעמוד בכל המשימות והדרישות המוטלות עליו במועדים שקבע החוק, וכי בשל מחסור בכוח אדם יש שעובדים משמשים בתפקיד או בתפקידים נוספים, החורגים מהגדרת תפקידם הקבוע. עוד ציינו העובדים כי בכמה הזדמנויות בעבר כבר הוצג עניין מצוקת כוח האדם בלשכה לפני משרד הפנים ומינהל התכנון. כך לדוגמה, עוד באוקטובר 2006 כתב סגן מתכנן המחוז לסגן מנהל מינהל התכנון, כי "בכדי ליעל, לקצר את משך זמן ההמתנה ולהתגבר על העומס המצטבר בטיפול בתכניות... נמצא כי יש צורך מידי לקלוט בשלב ראשון [ההדגשה במקור] שלושה בודקי תכניות לפחות - במסגרת מיקור חוץ".

סגנית מתכנן המחוז לענייני מעקב ובקרה ציינה לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי עניין מצוקת כוח האדם והעומס המוטל על עובדי הלשכה הועלה על ידה כמה פעמים בתכתובת שניהלה בדואר האלקטרוני עם מינהל התכנון, אולם התכתובת לא נשמרה.

בתשובתה של מתכנתת מחוז חיפה, למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 צוין כי הסתיימה העבודה שעשה צוות לשכות התכנון המחוזיות במסגרת מינהלת הרפורמה, וכי בין היתר ממליץ הצוות לחזק את מעמדם של עובדי לשכות התכנון ולבסס את רמתם המקצועית כאמצעי לשיפור תפקודם. נוסף על כך הומלץ כי בכל הנוגע למצבת כוח האדם בלשכת התכנון ייעשה לשמירת איזון הולם בין מספר העובדים המועסקים על פי התקן ובין מספר המועסקים במיקור חוץ, וזאת לצורך שימור הידע המקצועי במחוז.

בתשובתה של סגנית מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 צוין: "בעקבות העומס הרב המוטל על כתפי העובדים במינהל התכנון בכלל ובפרט במחוז צפון אנו מקיימים מו"מ 'מתמיד' מול אגף תקציבים באוצר בנושא הוספת תקנים... הדו"ח אשר הוגש ע"י הפורום המקצועי פנימי - הצעה לרה ארגון ושדרוג במחוזות נמצא בדיונים פנימיים וטרם הסתיימה העבודה בנושא".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח עומס העבודה המוטל על עובדי לשכת התכנון המחוזית, הגורם לעיכוב בטיפול בתכניות שבאחריותה - מן הראוי לסיים בהקדם את הליך הארגון המחודש בלשכות התכנון, על מנת ליעל את עבודתן ולאפשר להן למלא את המוטל עליהן בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו בחוק.

כאמור, מתכנן המחוז מונה בתחילת דצמבר 2012 לממלא מקום הממונה על המחוז במקומו של מר יוסף ברון, ששימש בפועל הממונה על המחוז עד לאותו מועד.

הבדיקה העלתה כי נוסף על תפקידו כממונה על המחוז, שימש מר ברון גם ממלא מקום היו"ר בחמש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה<sup>17</sup>. יצוין כי היקף התפקיד שנקבע ליו"ר ועדה מקומית הוא חצי משרה, דבר הדורש נוכחות של שלושה ימי עבודה בוועדה לצורך ניהול ענייניה, לרבות ניהול ישיבותיה ואישור תיקי הבנייה המוגשים לה. כהונתו של מר ברון בוועדות האמורות כממלא מקום יו"ר נמשכה חודשים מספר. לאחר שמתכנן המחוז מונה לממלא מקום הממונה על המחוז, הוא מונה גם לממלא מקום היו"ר בשלוש מהוועדות המקומיות האמורות, וזאת נוסף על מינוי שקיבל קודם לכן לממלא מקום יו"ר הוועדה המקומית בקעת בית הכרם.

עוד העלתה הבדיקה, כי סגן מתכנן המחוז, המשמש ממלא מקומו של מתכנן המחוז, מכהן גם הוא כממלא מקום בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה חבל אשר.

17 גליל עליון, לב הגליל, בקעת בית הכרם, גליל מרכזי ומעלה חרמון.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי ריבוי התפקידים שהוטלו על הממונה הקודם, על ממלא מקומו אחריו ועל שאר עובדי לשכת התכנון המחוזית - יוצרים עומס רב מאוד על מספר מועט של בעלי תפקידים. מצב זה פוגע בתפקוד השוטף של הממונה ושל לשכת התכנון וכן פוגע בתפקוד הוועדות המקומיות שבהן הוא משמש ממלא מקום של היו"ר, דבר שיש בו כדי להוביל לפגיעה בתכנון עצמו ובשירות לציבור. מן הראוי שמשרד הפנים ימנה בהקדם האפשרי יושבי ראש קבועים לוועדות התכנון האמורות, כדי שהעבודה בהן ובשכת התכנון המחוזית לא תיפגע, וכמו כן מן הראוי שימנה ממונה על המחוז, שכל עיסוקו בכך.

בתשובתו של סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 צוין כי משרד הפנים מודע לצורך המידי במינוי קבוע לתפקיד הממונה על המחוז, וכי מי שכיהן קודם לכן כממונה על המחוז (מר ברוך) עבר בדצמבר 2012 לאייש באופן זמני את תפקיד המפקח הארצי על הבחירות. עוד צוין בתשובת הסמנכ"ל כי לאחר איוש קבוע של תפקיד המפקח הארצי על הבחירות יתפרסם מכרז לתפקיד הממונה על מחוז צפון. אשר לצורך במינוי קבוע של יושבי ראש בארבע ועדות מרחביות צוין כי הנהלת המשרד קבעה כי במהלך חודש אוגוסט ימנה מתכנן המחוז יושבי ראש קבועים במקומו.

בתשובתו של ממלא מקום הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 (להלן - תשובת ממלא מקום הממונה על המחוז) צוין כי העבודה במחוז אכן נעשית עם כוח אדם חסר בהתחשב במטלות המוטלות עליו, וכי כמענה לפניית המחוז בדרישה להגדלת מצבת כוח האדם התקבלו עובדי חוץ בלבד. עוד צוין כי המחוז ממשיך לפעול מול מינהל התכנון בנושא זה.

כמו כן צוין בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז, כי "בימים אלו, ולאחר הליך בדיקה, העביר מ"מ הממונה על המחוז, בהתאם לדין ולנהלים, רשימת מועמדים המתאימים לשמש כיושבי ראש לוועדות מקומיות לבדיקת הוועדה בראשות יועמ"ש משרד הפנים. עם קבלת אישור הוועדה ימונו יושבי ראש קבועים לוועדות בהן מכהנים מ"מ".

### ניהול תיקי התכנון

בתהליך ההכנה של תכנית מתאר מקומית כוללת לרשות מקומית שני שלבים עיקריים: (א) השלב הטרום-סטטוטורי, שבו נחתם חוזה עם המתכנן ובו עוסקים בהכנת התכנית לעתים תוך שיתוף הציבור בתהליך; (ב) השלב הסטטוטורי הכולל כמה תת-שלבים: דיון בוועדה המקומית; העברת המלצותיה לוועדה המחוזית; בדיקה תכנונית מקדימה של התכנית בוועדה המחוזית; החלטה אם להפקיד את התכנית, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה; הפקדת התכנית לאחר שמולאו התנאים; דיון הוועדה המחוזית בהתנגדויות שהוגשו לתכנית; אישור התכנית; פרסום התכנית בילקוט הפרסומים למתן תוקף.

בחוק התכנון והבנייה נקבעו פרקי זמן מרביים לכל אחד מתת-השלבים של השלב הסטטוטורי. פרק הזמן הכולל שהקצה החוק לטיפול בתכנית כולה, מרגע קבלתה בוועדה המקומית ועד אישורה, הוא 20 חודשים<sup>18</sup>. לפי סעיף 62(א) לחוק, תכנית שבסמכות ועדה מחוזית, תדון בה הוועדה המקומית ותעביר את המלצותיה לוועדה המחוזית בתוך 60 יום מהיום שבו הוגשה לה התכנית. לפי סעיפים

18 סיכום פרקי הזמן של שלבי הטיפול חושב כלהלן: חודשיים מתחילת הבדיקה התכנונית המוקדמת ועד קבלת ההחלטה בדבר הפקדת התכנית, עוד שישה חודשים למילוי תנאי ההפקדה, עוד חודשיים של תקופת ההפקדה ועוד עשרה חודשים מתום תקופת ההפקדה ועד לאישור. פרק זמן זה אינו כולל הארכות לשלבים מסוימים של הטיפול שיו"ר הוועדה המחוזית או שר הפנים רשאים לתת.

262ב(א), 62ב(ב) ו-85ב(1) לחוק, משך הטיפול של הוועדה המחוזית בתכנית, מהיום שהתכנית התקבלה מהוועדה המקומית ועד ליום הפקדתה, יסתכם בלא יותר משמונה חודשים.

בסיס הנתונים הנוגע לתכניות הנמצאות בטיפול לשכת התכנון, מנוהל באמצעות מערכת כלל-ארצית של משרד הפנים שפותחה בעבורו. מסוף שנות התשעים של המאה העשרים מופעלת בלשכות התכנון המחוזיות ובמינהל התכנון מערכת ממוחשבת לניהול מידע תכנוני, הנקראת "מערכת מעקב ובקרה", והיא מאגדת בתוכה רישום של כלל התכניות התקפות ושל התכניות שנמצאות בשלבים הסטטוטוריים השונים במוסדות התכנון של משרד הפנים (ממועד קבלתן בלשכות התכנון ועד לאישורן או לדחייתן).

למערכת זו מוזנים פרטי התכנית, הוראותיה, מטרותיה התשריט שלה, השטח שהיא חלה עליו ומספר יחידות הדיור שיוקמו לפיה, וכן הישיבות שהתקיימו בעניין התכנית, הפרוטוקולים והחלטות הוועדות השונות, שלבי הטיפול בתכנית ועוד.

לבקשת משרד מבקר המדינה נמסר לו קובץ נתונים שבו כלל תכניות המתאר הכוללות ליישובים (תכניות כלל-יישוביות) במחוז הצפון. בדיקת הנתונים העלתה כי נכללו בקובץ גם נתונים על תכניות מתאר מקומיות, בין שהן תקפות ובין שהן מטופלות, החלות בין היתר על מתחמים קטנים בתוך היישובים, וכי אין בו הבחנה בין הסוגים השונים של התכניות. מסיבה זו לא ניתן להפיק מן המערכת מידע לגבי מספר תכניות המתאר הכוללות, מצבן ושלב הטיפול בהן.

בדיקת הנתונים המוזנים ב"מערכת מעקב ובקרה" העלתה כי במחוז אין מקפידים על דיוק בהזנת נתונים. למשל, בנושא מועד קבלת התכנית ומועד הבדיקה התכנונית המוקדמת שלה (להלן - בדיקת תנאי הסף), היו מקרים שבהם נרשם אותו תאריך כמועד של קבלת התכנית וכמועד בדיקת תנאי הסף שלה. כך לדוגמה, לגבי תכנית ג/16049<sup>19</sup>, ג/16056<sup>20</sup> ו-ג/16168<sup>21</sup>. במקרים אחרים, בתכנית ג/11155<sup>22</sup> למשל, נמצא כי במערכת לא נקלטו כלל המועדים של קבלת התכנית ושל בדיקת תנאי הסף שלה.

עוד העלתה הבדיקה כי "במערכת מעקב ובקרה" לא נקלטו נתונים על אודות התנאים שנקבעו בהחלטות הוועדות השונות, בין בשלב בדיקת תנאי הסף, בין בשלב ההחלטה על התנאים להפקדת התכנית ובין בשלבים אחרים, וממילא לא עורכן דבר בנוגע למילוי התנאים שנקבעו כאמור. קיום בסיס נתונים שלם ומסודר אמור להקל על המטפלים בתכניות, ובמיוחד על מי שאינם בקיאים בפרטיהן, ולאפשר להם לעקוב אחר התנאים שנדרשו בתכניות, אחר העמידה בתנאים אלה ואחר שלבי ההתקדמות בטיפול בהן.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית, כי עליה להקפיד על עדכון שוטף ומדויק של "מערכת מעקב ובקרה", כדי שיהיה בידיה בסיס נתונים מהימן. הדבר חשוב בשל העובדה שמסד הנתונים במערכת אמור לשמש אף את מינהל התכנון וגורמים נוספים במשרד הפנים כבסיס לקבלת החלטות ניהוליות, לקביעת תכניות עבודה ולקביעת סדרי עדיפויות בתכנון.

על הוועדה המחוזית ומינהל התכנון להקפיד שהמידע המוזן למערכת יוגדר ויסווג באופן שיאפשר הפקת מידע מהימן על מצבן של תכניות המתאר הכוללות שבטיפול הוועדה המחוזית, בנפרד מהנתונים על תכניות המתאר המקומיות.

- 19 שכונת מגורים צפונית לדייר אל-אסד.  
 20 הרחבת העיר אל-שאג'ור לכיוון צפון מזרח.  
 21 הקמת שכונת מגורים בבענה.  
 22 מרכז בית זרזיר.

עיון בתיקי התכניות שהוועדה המחוזית טיפלה בהם העלה כי אין אחידות ברישום התנועות לגבי השלב בו נמצאים התיקים ובניהולם. זאת ועוד, התיקים שנבדקו לא כללו מידע על שלב הטיפול בתכניות, לא פורט בהם מידע בדבר הגורמים שעייכבו את הטיפול בתכניות, ואף לא פורטו התנאים שיש למלא לקידום התכניות בשלבים השונים של הטיפול בהן ולא תועד מעקב אחר העמידה בתנאים אלה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית ולמינהל התכנון כי עליהם לקבוע הנחיות ברורות ומחייבות בנוגע לעדכון "מערכת מעקב ובקרה", כך שתהיה אחידות ברישום בין בודקי התכניות, ושבהליך עדכונה של כל תכנית ותכנית יוזנו לבסיס המידע באופן קבוע נתונים בדבר התנאים שנקבעו לה בהחלטות הוועדות השונות וכן מידע הנוגע למילוי של תנאים אלה, זאת במטרה לאפשר לקיים בזמן אמת מעקב יעיל אחר התכניות השונות.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי הזנת הנתונים במערכת מעקב ובקרה נעשית בהתאם לנוהל עבודה שהוכן והופץ באמצע שנת 2012, כי הנוהל מתעדכן מדי פעם בפעם, ועודכן לאחרונה באפריל 2013, וכי טעויות שאותרו בעניין עדכון המערכת תוקנו. עוד צוין כי עובדי לשכת התכנון המחוזית מקבלים מדי רבעון הנחיות לביצוע התייעוד ב"מערכת מעקב ובקרה", והם מונחים לסיים טיפול בתכניות שלא עמדו בתנאי ההפקדה.

בעיבודו של קובץ נתונים שבו נשמרות תכניות הנמצאות בטיפול לשכת התכנון המחוזית, ואשר הועבר ממשרד הפנים למשרד מבקר המדינה בינואר 2013, נמצאו 1,525 תכניות המסווגות במערכת כפתוחות<sup>23</sup>. הועלה כי אף על פי שפרק הזמן הכולל שהחוק הקצה לטיפול בתכניות מרגע קבלתן ועד לאישורן הוא 20 חודשים, הרי שכ-375 מהן נמצאות בטיפול הוועדה בין שנתיים לחמש שנים; כ-120 תכניות מטופלות בוועדה במשך חמש עד עשר שנים; וכ-230 תכניות - יותר מעשר שנים, בהן 25 תכניות פתוחות מלפני שנת 1980.

יצוין כי במסד הנתונים שנכלל בקובץ אין מידע כלשהו בנוגע לשלב התכנוני של התכניות הללו, לסיבות ולגורמים המונעים מהוועדה לקדם את התכניות ולסיים את הטיפול בהכנתן, וכי מהנתונים אי-אפשר לדעת אם הטיפול בהן נמשך, או מדוע תכניות מסוימות טרם נסגרו, על אף שהוחל בטיפול בהן לפני עשרות שנים.

נוכח מספרן הרב של התכניות הנמצאות בטיפול הוועדה המחוזית במשך שנים ארוכות, חלקן אף יותר מעשר שנים, העיר משרד מבקר המדינה לוועדה כי עליה לפעול לקידומן ולסיים את הטיפול בהן. בנוגע לקידומן של התכניות החדשות שבטיפול - עליה להקפיד על העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לכך בחוק ולהאיץ ביוזמי התכניות למלא את התנאים שנקבעו להם בתוך פרקי הזמן שנקבעו בחוק. אשר לעדכון קובץ הנתונים הנוגע לתכניות שבטיפול - על הוועדה לפעול ללא דיחוי לעדכונה ולסגירת תכניות ישנות מאוד השמורות בו, שהוועדה הפסיקה או הקפידה את הטיפול בהן.

23 542 תכניות מפורטות, 965 תכניות מתאר מקומיות ו-18 תכניות מתאר מקומיות כוללות.

**הבקרה של הוועדה המחוזית על הוועדות המקומיות**

הוועדות המקומיות דנות ומקבלות החלטות בשלושה תחומים עיקריים: תכניות שבסמכות הוועדה המקומית; בקשות להיתרי בנייה ובקשות לשימוש חורג.<sup>24</sup>

1. סעיף 18(ב) לחוק התכנון והבנייה קובע כי לדיוני הוועדה המקומית ולדיוני ועדת המשנה יוזמנו דרך קבע נציגים של משרדי ממשלה אחדים, וביניהם נציגי שר הפנים (להלן - נציגי השר), ותהיה להם דעה מייצגת. בסעיף 18(ד) לחוק נקבע כי שני נציגים בעלי דעה מייצגת רשאים לערור על כל החלטה של הוועדה המקומית או של ועדת המשנה שלפני ועדת הערר,<sup>25</sup> והיא רשאית לאשר את החלטת הוועדה המקומית, לשנותה או לבטלה. עובדי לשכות התכנון משמשים נציגי השר בוועדות המקומיות.

הבדיקה העלתה, כי בפרק הזמן שמינואר 2012 עד מרץ 2013 נעדרו נציגי השר, עובדי לשכת התכנון המחוזית, מרוב הישיבות שנערכו ב-22<sup>26</sup> ועדות מתוך 34 הוועדות המקומיות שבתחום המחוז, וזאת בניגוד למתחייב מן האמור בחוק התכנון והבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי היעדרות נציגי השר מדיוני הוועדות המקומיות אינה עולה בקנה אחד עם סעיף 18(ב) לחוק התכנון והבנייה. השתתפות נציגי השר חיונית לקיום הפיקוח והבקרה של הוועדה המחוזית על הוועדות המקומיות, והיא מאפשרת לאתר מבעוד מועד פגמים בתכניות ולמנוע את עיכוב הטיפול בהן.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז נמסר כי מספר הוועדות המקומיות שבתחום המחוז גדול משמעותית ממספר ועדות אלה במחוזות אחרים, ובהתאמה גדל גם מספר הישיבות הנערכות בהן. עוד נמסר כי מצוקת כוח האדם וריבוי המטלות שבאחריות עובדי לשכת התכנון גרמו לשיעור השתתפות נמוך בישיבות הוועדות המקומיות האמורות, וכי המחוז פועל בימים אלה למינוי ממלאי מקום לנציגי השר, על מנת להעלות את שיעור השתתפותם בישיבות.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המחוזית כי חרף מצוקת כוח האדם שבלשכת התכנון המחוזית, יש להקפיד על נוכחות נציגיה בישיבות הוועדות המקומיות כפי שנקבע בסעיף 18(ב) לחוק התכנון והבנייה.

2. שר הפנים אצל לממונים על המחוזות את הסמכות המוקנית לו לפי סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה, לקבוע אם תכניות שבסמכות ועדה מקומית טעונה אישורו - שלב עיון השר. לפי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>27</sup>, האחריות לבדיקת תכניות שבסמכות הוועדות המקומיות, בהתאם לסעיף 109 לחוק התכנון והבנייה, חלה על בודקי התכניות בלשכת התכנון המחוזית. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי "הבדיקה תבצע הן מבחינת סמכותה של הוועדה המקומית לאשר את התכנית והן מבחינת ההבטחים התכנוניים של התכנית, ובעקבותיה יקבע האם התכנית תהיה טעונה אישור

24 לפי חוק התכנון והבנייה, שימוש חורג בקרקע או בבניין הוא "שימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק התכנון והבנייה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי כל חוק הדין בתכנון ובבנייה".

25 ועדת ערר מחוזית מוסמכת, בין היתר, לדון ולהחליט בערר על החלטה של ועדה מקומית, של רשות רישוי מקומית או של ועדה משותפת לכמה ועדות מקומיות במחוז אחד.

26 גליל עליון, גולן, מעלה חרמון, טבריה, לב הגליל, צפת, קריית שמונה, קצרין, אצבע הגליל, גליל מזרחי, עכו, מבוא העמקים, נהרייה, בית שאן, בקעת בית הכרם, כרמיאל, משגב, גבעת אלונים, נצרת, נצרת עילית, גלבוע ועמק המעיינות.

27 חוזר מנכ"ל מס' 1/2001 מפברואר 2001.

שר לפי סעיף 109". נוסף על כך נקבע בחוזר המנכ"ל כי בבדיקת התכניות יובאו בחשבון הקריטריונים שקבע שר הפנים, השיקולים התכנוניים שקבע מינהל התכנון ושיקולים הנוגעים לסמכות המשפטית של הוועדות המקומיות להפקיד ולאשר תכניות מתאר מקומיות מסוימות.

אם יש צורך בכך, נדרשת הוועדה המקומית לשנות את התכנית בהתאם לממצאי הבדיקה של בודק התכניות מטעם לשכת התכנון המחוזית, לתקן את הליקויים שנמצאו בה ולהעביר את התכנית המתוקנת למחוז. הממונה על המחוז רשאי לקבוע כי התכנית המתוקנת תופקד מחדש בידי הוועדה המקומית או שתועבר להפקדה בידי הוועדה המחוזית. סעיף 109 לחוק התכנון והבנייה קובע כי אם "החליט השר כי התכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתכנית אלא באישור השר".

בפועל הוועדה המחוזית מאתרת תכניות שלא הועברו אליה לצורך החלטה אם הן טעונות אישור של השר, רק לאחר אישורן על ידי הוועדות המקומיות, וזאת באמצעות מעקב אחר פרסומן ברשומות.

הבדיקה העלתה כי הוועדה המחוזית אינה פונה מיוזמתה לוועדות המקומיות כדי שאלה יעבירו אליה את התכניות, והתכניות שבסמכות הוועדות המקומיות שמתקבלות לבדיקה בוועדה המחוזית מועברות אליה רק ביוזמתן של הוועדות המקומיות. בדיקת המסמכים בוועדה המחוזית העלתה כי בשנים 2011-2012, כ-60 מכ-165 התכניות שאושרו על ידי הוועדות המקומיות לא נבדקו על ידי הוועדה המחוזית. כך, לדוגמה, נמצא כי הוועדה המקומית בית שאן לא העבירה לוועדה המחוזית שבע תכניות לצורך החלטה אם הן טעונות אישור של השר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בית שאן כי היה עליה להעביר את התכניות שבסמכותה לוועדה המחוזית, כדי שזו תחליט אם הן טעונות אישור השר, כפי שנקבע בחוק התכנון והבנייה.

עיריית בית שאן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2013, כי בעבר אכן לא העבירה את כל התכניות לוועדה המחוזית. לפיכך תפנה העירייה לוועדה המחוזית לקבלת רשימת התכניות החסרות, על מנת לטפל בהן כפי הנדרש בחוק.

איתור תכניות פגומות על ידי הוועדה המחוזית בשלב של הליך עיון השר מאפשר לתקן קודם אישורן, ובכך למנוע אישור של תכניות בלתי תקינות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי עליה להנחות את הוועדות המקומיות להעביר אליה לעיון ולבדיקה תכניות שהן אישרו להפקדה, כפי שנקבע בחוק התכנון והבנייה.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי באפריל 2013 הוציא המחוז נהלים להכנה ולבדיקה של תכניות בסמכות מקומית, וכי הוועדות הונחו שוב ושוב בדבר חובתן להעביר את התכניות לבדיקת לשכת התכנון המחוזית, בהתאם לסעיף 109 לחוק. עוד צוין כי לצורך העמקת הידע בוועדות המקומיות והכשרתן המקצועית, ערך המחוז שני ימי עיון, במרץ ובמאי 2013, וכי על פי תכנית העבודה של המחוז יתקיימו ימי עיון נוספים, לפחות פעם ברבעון.



**היבטים תכנוניים****תמ"מ 9/2 - תכנית מתאר מחוזית מחוז הצפון**

"תמ"מ 9/2 - תכנית מתאר מחוזית, מחוז הצפון, לנפות יזרעאל, כנרת, עכו וצפת (ללא נפת הגולן)" (להלן - תמ"מ 9/2) החליפה את תמ"מ 2, שאושרה בשנת 1983. העבודה על התכנית החלה בשנת 1991, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אישרה את התכנית באוגוסט 2005, והתכנית פורסמה למתן תוקף ביולי 2007.

תמ"מ 9/2 מתייחסת אל היישובים הקיימים בתחום המחוז כאל המוקדים העיקריים לפיתוח. התכנית קובעת הוראות גמישות להרחבה צמודת דופן<sup>28</sup> של שטחים המיועדים לפיתוח (יישובים ואזורי תעסוקה), תוך שמירה על שטחים פתוחים אכזתיים. זאת לצורך הגנה על הנוף הטבעי ועל רצף השטחים הפתוחים, בהתאם לדרגות השונות של הרגישות הנופית-סביבתית שנקבעו בתשריטת התכנית. התכנית קובעת הנחיות להכנת תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות.

**תכנית מתאר מקומית**

תכנית מתאר מקומית היא מסמך סטטוטורי הקובע, בהסתמך על ייעודי הקרקע, את מדיניות התכנון של היישוב ואת השימושים המותרים בקרקע. מטרתה של תכנית מתאר מקומית הן, בין היתר, פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי והבטחת תנאי מחיה נאותים באמצעות קביעת אזורי מגורים, אזורי מסחר, מבני ציבור, שטחים פתוחים, שטחי חקלאות, דרכים ועוד. כל אחד מייעודי הקרקע והשימושים המותרים לפיו, לרבות אופי הבינוי ואחוזי הבנייה, מקבלים ביטוי במסמכי התכנית.

עריכתה ואישורה של תכנית מתאר מקומית כרוכים בדרך כלל בהליך ארוך ומורכב. הליך זה כולל שלב של הפקדה, שמאפשר לציבור להגיש התנגדויות לתכנית. תכנית מתאר מאושרת היא בעלת מעמד סטטוטורי, והוועדה המקומית מחויבת לפעול לפיה. תכנית מתאר מקומית נגזרת מתכנית המתאר המחוזית ומתכניות המתאר הארציות, והיא אינה יכולה לסתור אותן.

תכנית מתאר מקומית עשויה לחול על כל מרחב התכנון של היישוב (להלן - תכנית מתאר מקומית כוללת). היא קובעת בדרך כלל רק קווים כלליים ומנחים להתפתחות היישוב, ולכן בהיעדר תכנון מפורט לא ניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה. יש תכניות מתאר מקומיות שחלות על חלקים שונים של מרחב התכנון הכולל של היישוב. הן עשויות לקבוע תכנון מתארי דווקני ומפורט יותר, ומכוחן ניתן להוציא היתרי בנייה.

סעיף 61א לחוק התכנון והבנייה מגדיר תכנית בסמכות ועדה מחוזית כך: "תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת שאינה תכנית בסמכות ועדה מקומית". בדרך כלל מדובר בתכניות שבאות לשנות את ייעודי הקרקע ואת אחוזי הבנייה בהן.

סעיף 62א לחוק מסמיך ועדה מקומית לתכנון ולבנייה לאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות, שעוסקות בהיבטים תכנוניים ספציפיים.

בתחום התכנוני של הוועדה המחוזית נכללות, כאמור, 94 רשויות מקומיות, שבתחומן כ-400 יישובים.

28 המונח "צמוד דופן" הוגדר בתמ"מ 35 כדלקמן: "בהמשך ישיר לשטח המיועד לפיתוח או לבינוי, לפי העניין, למעט צמוד דופן למבנה בודד או למקבץ מבנים בודדים, שאינם מצויים בהמשך רציף לשטח המיועד לפיתוח או לבינוי".

לבקשת משרד מבקר המדינה עיבד משרד הפנים במאי 2013 נתונים ממאגר המידע שברשותו בדבר הסטטוס התכנוני (קיום תכניות מתאר) בכ-380 מכ-400 היישובים שבתחום מחוז הצפון. מהמסמך עלו המסקנות האלה:

1. ל-17 יישובים אין תכניות מתאר כוללות<sup>29</sup> (כ-5% מהיישובים).
  2. תכניות המתאר הכוללות של 13 מהיישובים (חמש עיריות, שתי מועצות מקומיות ושישה יישובים בחמש מועצות אזוריות שונות) אושרו עוד לפני שנת 1980.<sup>30</sup>
  3. 82 תכניות מתאר כוללות (בכללן 13 התכניות שלעיל) אושרו עד שנת 1990 (כ-22% מסך התכניות).
  4. 119 תכניות מתאר כוללות אושרו בשנים 1991-2000 (כ-31% מסך התכניות).
  5. 7 תכניות מתאר כוללות אושרו בשנים 2001-2005 (כ-19% מסך התכניות).
  6. 92 תכניות אושרו בשנים 2006-2013 (כ-24% מסך התכניות).
- מינהל התכנון שבמשרד הפנים החל בסוף שנות התשעים של המאה העשרים לקדם פרויקט רחב היקף "לקידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי", שכלל 34 יישובים במחוז הצפון (ראו פירוט של כמה דוגמאות להלן).

הבדיקה העלתה כי במסגרת פרויקט זה ב-18 יישובים<sup>31</sup> בלבד הושלם הליך הכנת תכניות המתאר, בתשעה<sup>32</sup> יישובים הליך הכנת התכניות הופסק, ובשבעת<sup>33</sup> היישובים הנותרים הטיפול בהכנת התכניות טרם הושלם, אף שהוא נמשך יותר מ-15 שנים.

עוד העלתה הבדיקה כי בין הסיבות שגרמו לעיכובים באישור התכניות ובהשלמתן היו חסמים שונים ומגוונים, כגון התמשכות הליכי הטיפול והתכנון במינהל התכנון ובוועדה המחוזית, לעתים כתוצאה מהיעדר "פתרונות קצה" לביוב, עיכובים של היזמים, בעיות תקצוב, סירוב הרשויות המקומיות למתווים שנקבעו באותן תכניות, עיכובים של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), חסמים תחברתיים וכו'.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התמונה המצטיירת לגבי מצב תכניות המתאר החלות בתחום הוועדה המחוזית צפון, הן מההיבט של ריבוי התכניות הישנות והן מההיבט של ההתמשכות הלא סבירה של הטיפול בתכניות.

- 29 מגדל העמק, תשעה יישובים במועצה האזורית משגב, שלושה במועצה האזורית גלבוע, שלושה במועצה האזורית גולן ויישוב אחד במועצה האזורית עמק הירדן.
- 30 קריית שמונה, צפת, מעלות תרשיחא, כרמיאל, נצרת עילית, רמת ישי, גוש חלב, חוסן, בוסתן הגליל, עין המפרץ, עין השופט, כפר החורש, מעיין ברוך. באותם יישובים, שכולם ברשויות מקומיות יהודיות להוציא גוש חלב, אין בעיות בנייה, כי התכנון בתחומם מקודם באמצעות תכניות מפורטות, שהכנתן נעשית על ידי הוועדות המקומיות באותן רשויות מקומיות או על ידי ממ"י או יזמים פרטיים. מתכנן המחוז מסר למשרד מבקר המדינה כי בכוונת לשכת התכנון המחוזית להכין ולקדם תכניות מתאר חדשות לאותם יישובים.
- 31 רומת אל-הייב (התכנית אושרה בשנת 2005), עוזייר, כאוכב אבו אלהיג'א, נעורה, מוקבילה, ערב אל ערמאשה, טובא זנג'ריה, רומאנה (התכניות של יישובים אלה אושרו בשנת 2008), צנדלה, טמרה זועביה, בועינה נוג'ידאת, דחי (התכניות אושרו בשנת 2009), שעב, ואדי אל-חמאם (התכניות אושרו בשנת 2010), דיר חנא, זרזיר, מנשיה זבדה (התכניות אושרו בשנת 2011) וביר אל-מכסור (התכנית אושרה בשנת 2013).
- 32 בענה, דיר אל-אסד, מג'ד אל-כרום, נחף, עראבה, ראמה, ניין, סח'נין, סלאמה.
- 33 טייבה זועביה, טמרה, כאבול, כעביה טבאש חג'אג'רה, מיסר, סולם, שיבלי אום אל-רעם.

על מינהל התכנון והוועדה המחוזית לתת את הדעת לעניין, לפעול ללא דיחוי לקידום תכניות המתאר ביישובים שאין להם תכניות מאושרות, ולקדם תכניות חדשות ליישובים שהתכניות הקיימות שלהם ישנות. אם לא יעשו כן, ייוותר על כנו המצב הנוכחי, דבר הפוגע בזכויות התושבים באותם היישובים, תורם לעידוד הבנייה הבלתי חוקית בהם ועלול להביא לצמצום השטחים הציבוריים ולהשפיע על התפתחות היישובים שלא כהתאם למדיניות התכנון המקומית והאזורית.

### פרויקט קידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי

כאמור, תכנית מתאר מקומית היא מסמך סטטוטורי, הקובע את מדיניות התכנון של היישוב ואת כיווני ההתפתחות שלו. חשיבותה של תכנית המתאר נובעת מהעובדה שהיא קובעת מסגרת כללית, שממנה ניתן להכין תכניות מפורטות, אשר מכוחן ניתן יהיה ליישם הלכה למעשה את מטרות התכנון המתארי.

רשות מקומית או יישוב שאושרה להם תכנית מתאר מקומית אשר עונה על צרכי התושבים, נהנים מעצמאות תכנונית יחסית ומיכולת מסוימת לנהל את מרחב התכנון שלהם. לעומת זאת, בהיעדר תכנית מתאר מקומית עדכנית מתפתח בהדרגה מחסור בשטחי מגורים ובשטחים ציבוריים ופתוחים, ולא ניתן לפתח תשתיות מספקות ומתאימות.

כל אלה גורמים לירידה הדרגתית באיכות החיים ביישוב, ומובילים לעתים לבנייה בלתי מוסדרת ולהתפשטות הפיתוח לשטחים שאינם תואמים את מדיניות התכנון המקומית או האזורית. מצב זה עלול לגרום קשיי אכיפה מצד הרשויות המופקדות על מניעת בנייה בניגוד לחוק.

לרשויות מקומיות חזקות, שנהנות מחוסן כלכלי, יש יכולת עצמאית להכין ולקדם תכנון מפורט בהיעדר תכנון מתארי כולל. מנגד, רשויות מקומיות חלשות תלויות במידה גדולה יותר בשלטון המרכזי כמנוף לפיתוח מקומי, הן בקבלת תקציבים ייעודיים לקידום יזמות ולפיתוח בתחום היישוב, והן בייזום תכניות פיתוח שמוכנות ובמידה מסוימת מוכתבות על ידי השלטון המרכזי.

בסוף שנות התשעים של המאה העשרים החל מינהל התכנון במשרד הפנים לקדם פרויקט רחב היקף ל"קידום התכנון המתארי במגזר הלא יהודי" (להלן - פרויקט המגזר הלא יהודי). מטרת הפרויקט, שרוב הרשויות המקומיות שנכללו בו הן חלשות ודלות אמצעים, הייתה להכין תכניות מתאר ליישובים במגזר זה. הפרויקט כלל בשיאו כ-65 יישובים ערביים במרכז הארץ ובצפונה, 34 מהם, כאמור, בתחום המתארי של מחוז הצפון.

פרויקט המגזר הלא יהודי תאם כמה החלטות שקיבלה הממשלה בעניין זה, והוא נערך בשיתוף מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה והרשויות המקומיות הרלוונטיות.

מטרתו העיקרית של הפרויקט הייתה "שיפור איכות החיים ביישובים במגזר הלא יהודי, לרבות תוספת ניכרת של שטחים למגורים, מבני ציבור, אזורי תעסוקה, שטחים פתוחים ותשתיות ברמה נאותה כמענה לצרכי היישובים לטווח הארוך". החלטות הממשלה שהובילו לביצוע הפרויקט של משרד הפנים התקבלו בין החודשים נובמבר 1998 למרץ 2000.

בהחלטה של ועדת השרים לענייני המגזר הערבי מינואר 2000, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה<sup>34</sup>, נקבע בין היתר כי "תכניות המתאר מהוות מכשיר אדמיניסטרטיבי, לשיפור איכות החיים

34 החלטה מס' ערב/19 מיום 3.1.00 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה, וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27.1.00 ומספרה 980 (ערב/19).

במגזר הערבי ומשמשות גם במאבק בבנייה הבלתי חוקית במגזר זה; אשר על כן שואפת ועדת השרים כי במהלך ארבע השנים הקרובות יסתיים כלל עדכון תכניות המתאר בכלל המגזר הערבי.

לצורך קידום פרויקט המגזר הלא יהודי, הוקמה ועדת היגוי בין-משרדית שכללה נציגים משרד הפנים, ממ"י, ממשד ראש הממשלה, ממשד הבינוי והשיכון ומהמשרד להגנת הסביבה (להלן - ועדת ההיגוי). משרד הפנים היה הגורם הממשלתי שהוביל את הפרויקט, וממ"י היה האחראי לתהליך הניהולי השוטף ביישובים שנכללו בפרויקט, לרבות הפעלת חברות מנהלות, צוותי תכנון ויועצים.

תהליך התכנון שבוצע על ידי צוותי התכנון תואם עם הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, עם נציגי הוועדה המחוזית, עם נציגי ועדת ההיגוי ועם נציגי היישובים הכלולים בפרויקט. בכל יישוב הוקמה ועדת היגוי מקומית שליוותה והנחתה את צוות התכנון בכל הנוגע להצגה של חזון היישוב ושל השאיפות והצרכים של הציבור שאותו הם מייצגים.

אף שוועדת השרים ציינה בהחלטתה מינואר 2000 כי תהליך עדכון תכניות המתאר במגזר הערבי יסתיים בתוך ארבע שנים, במועד סיום הביקורת (מרץ 2013), הושלם הליך הכנת התכניות רק ב-18 מתוך 34 יישובים ממחוז הצפון שנכללו בפרויקט. מתוך 16 תכניות ביישובים הנותרים 9 תכניות נסגרו לפני שהושלמו<sup>35</sup>, ו-7 נמצאות עדיין בהליכי טיפול של הוועדה המחוזית ושל מינהל התכנון.

**משרד מבקר המדינה העיר בחומרה למשרד הפנים כי עליו לתת את הדעת לסחבת בהשלמת הפרויקט, וכי עליו לפעול לקידום התכניות ביישובים שאין בהם תכניות מאושרות, על מנת לצמצם את הפגיעה באיכות החיים של התושבים ולמנוע מצב שיביא לעידוד הבנייה הבלתי חוקית.**

בתשובתה של יועצת לתכנון במגזר הערבי שבמינהל התכנון צוין כי "הכנת תכניות המתאר בפרויקט האמור קודמה תחת ועדת היגוי בין-משרדית, שבראשה עמד הממונה על מחוז צפון... יודגש כי תכניות מתאר הן תכניות מורכבות, הנדרשות להליכי תאום חוזרים ונשנים עם הרשויות המקומיות והכוללות מסמכים מקצועיים רבים... למורכבות זו נוספו עיכובים רבים בשל קשיים אובייקטיביים של ההתנהלות בוועדה המחוזית. כגון: חודשים ארוכים שתכנית מחכה במחוז לדיון (שם כפי שפורט יש בעיות בכ"א), חודשים ארוכים ואף שנים בין סיום הפקדה למינוי חוקר התנגדויות, או זמן רב לקבלת נוסח פרסום ו/או תוקף מלשכת התכנון המחוזית, המוסיפים כולם להימשכות מיותרת של הליך האישור של תכניות אלה".

רשות מקרקעי ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 (להלן - תשובת רמ"י), כי מבחינה מנהלתית ומקצועית מי שנושא באחריות להפעלת התכנון ולניהול התכנון הוא משרד הפנים באמצעות מינהל התכנון ומתכנן המחוז במשרד הפנים. אחריותם של ממ"י ושל משרדי ממשלה נוספים שהצטרפו ליוזמי התכניות מתבטאת בהשתתפות בעלויות התכנון ובמעורבות בוועדות ההיגוי לגיבוש התכניות. רק לאחר גיבוש תכניות המתאר בוועדות ההיגוי, הן מקודמות בוועדות התכנון, אשר באחריות מינהל הפרויקט מטעם מינהל התכנון במשרד הפנים, וזאת בתיאום עם מתכנן המחוז של משרד הפנים, עם ראשי הרשויות, עם נציגי הציבור ועם משרדי ממשלה נוספים ובכללם ממ"י.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי "המחוז אינו אחראי לאי מילוי או לשיהוי במילוי תנאי הפקדה או תנאי אישור התכנית. אלה באחריות מגישי התכניות והצוות אשר פועל מטעמו של

35 תכנית המתאר של היישוב נין קודמה לאחר מכן על ידי היישוב והוועדה המקומית, ואושרה בשנת 2005.

מגיש התכנית. התכנית אשר נזכרו הינן תכניות המכילות מסמכים מקצועיים רבים... מסמכים מקצועיים אלה ואישורם על ידי משרדי הממשלה אינו באחריות המחוז.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, המוביל את הפרויקט, כי נוכח העיכובים בקידום התכנית, על מינהל התכנון והוועדה המחוזית לפעול במשותף כדי לקצר באופן משמעותי את פרק הזמן הנדרש לאישור התכנית על פי לוחות הזמנים שנקבעו בחוק.**

משרד מבקר המדינה בדק את שלבי הטיפול של הוועדה המחוזית בכמה תכניות מתאר בחלק מהיישובים שנכללו בפרויקט משרד הפנים, כמפורט להלן:

#### תכנית מתאר מקומית ג/15656 - שבלי - אום אל-ר'נם

האחריות להכנתה ולקידומה של תכנית מתאר מקומית ג/15656 הופקדה בידי מינהלת הפרויקט לתכניות אב ומתאר במגזר הערבי, בראשות משרד הפנים ובשיתוף משרד ראש הממשלה, משרד השיכון וממ"י (להלן - ועדת ההיגוי). מטרותיה של התכנית הן בין היתר להגדיר את השטחים המיועדים למגורים, לצורכי ציבור, לתעסוקה ולדרכים ותשתיות, וזאת כדי לאפשר פיתוח פיזי, כלכלי וחברתי של היישוב, לרבות מתן שירותים חקלאיים לאזור הסובב. שטח התכנית כולל את תחום השיפוט של המועצה וכ-195 דונם נוספים מחוצה לו.

הכנת תכנית מתאר מקומית לשני היישובים, שבלי ואום אל-ר'נם, במסגרת הפרויקט של משרד הפנים, התחילה בשנת 1998, לפני איחוד שני היישובים למועצה מקומית אחת. לאחר איחודם, במאי 2000, הוחל בהכנת תכנית מתאר ליישוב המאוחד.

הועלה כי התכנית הוגשה לוועדה המחוזית רק כחמש שנים מאוחר יותר, ביולי 2005, לאחר קיום ישיבת עבודה מקדמית בלשכת התכנון המחוזית. התכנית עברה בדיקה ראשונית באותו החדש, ולפיה נדרשו מגישי התכנית להשלים חומר חסר לצורך פתיחת תיק תכנית.

במהלך דיון על התכנית, שערכה הוועדה המחוזית בספטמבר 2005, עלו חילוקי דעות בין חברי הוועדה לנציגי המועצה המקומית שבלי אום אל-ר'נם. הממונה על המחוז דאז סיכם את עמדתו בציינו כי "התכנית שהוצעה היום אי אפשר להגיד שזה תכנון טוב". בתום הדיון הוחלט שלא להפקיד את התכנית ולדרוש מצוות התכנון להשלים את התכנון.

נוכח חילוקי הדעות שנתגלעו באותו הדיון, הקים הממונה על המחוז צוות מקצועי בראשות מתכנן המחוז, אשר כלל את ראש המועצה המקומית, נציג ממ"י, נציג משרד הבינוי והשיכון והמשרד להגנת הסביבה (להלן - הצוות המקצועי). מטרת צוות זה הייתה לנסח קווים מנחים לשינויים בתכנית, על בסיס הטיעונים והטענות שנשמעו בישיבת הוועדה המחוזית.

בפברואר 2005 התקיימה פגישת עבודה במחוז הצפון בראשות מנהל מינהל התכנון, ובה הועלתה סוגיית תכנית המתאר של שבלי - אום אל-ר'נם. מעיון בפרוטוקול הישיבה עולה כי מנהל מינהל התכנון ציין כי "אין ויכוח שהמחוז הוא זה שמוביל את התכנית, יחד עם זאת אני מציע שבמקומות בהם ישנם חילוקי דעות לבצע את התאום הנדרש ביחד עם מינהל התכנון ולפעול באחת מהדרכים שהוצעו".

בנובמבר 2005 קיים הצוות המקצועי ישיבה ראשונה לשם הצגת הקווים המנחים לשינויים בתכנית, שהתבקשו על ידי המועצה המקומית. לאחר שמתכנן המחוז הציג את בקשות השינויים של נציגי המועצה המקומית, הוחלט לבקש מעורך התכנית לבחון את הנושאים ולגבש כמה חלופות לפתרונות, אשר יובאו לדיון בפני הצוות המקצועי.

במאי 2006 פנה הממונה על המחוז במכתב למנהל אגף תכניות מתאר שבו ציין כי מאז הפגישה (פברואר 2005) לא חלה שום התקדמות והתכנית "תקועה". הוא ביקש לפעול לקידום התכנית כדי שאפשר יהיה להמשיך לקדמה גם במחוז.

ביולי 2006 קיים הצוות המקצועי ישיבה נוספת במטרה לגשר על הפערים והמחלוקות בין נציגי המועצה המקומית לבין ועדת ההיגוי, שהייתה אחראית להכנת התכנית. בעקבות הישיבה התבקש עורך התכנית לערוך את תשריט התכנית כמסמך עבודה, שיאפשר להציג לצוות המקצועי את הפשרה המוצעת בצורה גרפית.

בדצמבר 2006 פנה מנהל אגף תכניות מתאר לממונה על המחוז, וביקש לקבל לידיו את פרוטוקול ישיבת ועדת ההיגוי מיולי 2006. בפנייתו הוא ציין כי "אישור פרוטוקול הישיבה חשוב לאור הוראות סותרות שקיבל צוות התכנון מגורמים שונים בלשכת התכנון. לאור הקושי להמשיך ולממן את צוות התכנון, אנו חייבים להיות ברורים בהגדרת מטלות העבודה של הצוות כדי למנוע כפל עבודה. אודה לך על אישור הפרוטוקול כדי לאפשר את קידום התכנית".

בעקבות פניית ראש המועצה המקומית שבלי - אום אל-ר'נם למנכ"ל משרד הפנים בדצמבר 2006 ציין מנהל אגף תכניות מתאר באותו החודש לפני המנכ"ל כי "תכניות האב של שני היישובים דאו שבלי ואום אל-ר'נם אומצו כבר בשנת 2000. הכנת תכניות המתאר התעכבה כשנתיים לאור קשיים תקציביים של מ"מ"י השותפה לפרויקט 35 היישובים בצפון. בתקופה זו אוחדו שני היישובים לרשות מקומית אחת - שבלי אום אל-ר'נם, והוחל בהכנת תכנית המתאר עבור היישוב המאוחד. לאחר עבודה משותפת עם ראשי היישוב לאורך למעלה משנתיים, סיכמה ועדת ההיגוי את מתווה תכנית המתאר כבר בתחילת 2005. מאז ועד היום עשה היישוב כל שביכולתו לעכב את קידום התכנית, תוך דרישה לקבל שטחים החורגים מעבר לפרוגרמה המקצועית שאושרה ליישוב. לפני למעלה משנה, כשנדונה התכנית בוועדה המחוזית, נמנע יו"ר הוועדה, מלקבל החלטה לגבי קידום התכנית והחליט להקים 'ועדה מקצועית' (ללא צוות התכנון של היישוב וללא מינהל התכנון) כדי לבחון מחדש את דרישות ראש המועצה לתוספת שטחי פיתוח ליישוב, וכך נפתח מחדש תהליך התכנון. בסופו של דבר, הוחזרה התכנית לוועדת ההיגוי, שדנה בשינויים המבוקשים. עד היום לא קיבל צוות התכנון פרוטוקול חתום שיאפשר לו להשלים את מסמכי התכנית".

רמ"י מסרה בתשובתה כי "אם היו עיכובים לפרקי זמן קצרים, הם היו בפרקי זמן בהם לא היה תקציב מדינה מאושר".

הבדיקה העלתה עוד כי באותו חודש, דצמבר 2006, הודיע מתכנן המחוז לממונה על המחוז לאחר בדיקה שערך מול מינהל התכנון, כי האחרון לא אישר לעורך התכנית מימון לעריכת תשריט "מוסכם", ולכן לא התאפשר לצוות המקצועי לקיים דיון מעשי בתכנית.

עוד העלתה הבדיקה כי רק במאי 2008 החליטה הוועדה המחוזית על הפקדת התכנית בתנאים, ובהם בין היתר תיקון התכנית בהתאם להנחיות תכניות מתאר ארציות וקבלת המלצות הוועדות המקומיות גליל תחתון, גליל מזרחי ויזרעאלים, וזאת כיוון שחלק משטח התכנית נמצא במרחבי התכנון שלהן.

בינואר 2010 נערך דיון בתכנית המתאר בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - הוולנט"ע). מטרת הדיון הייתה לאשר סטיות או גריעות מתמ"א 3 (תכנית מתאר ארצית לדרכים), תמ"א 8 (תכנית מתאר ארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף), תמ"א 22 (תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור), תמ"א 35 (תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור) ותמ"מ 9/2. הוולנט"ע החליטה לאשר את התכנית בכפוף למילוי תנאים הנגזרים מהתכנית שלעיל, ואשר פורטו בפרוטוקול הדיון, שאושר על ידה בפברואר 2010.

נמצא כי מאז הדיון בוולנת"ע, שהתקיים בינואר 2010, ועד למועד סיום הביקורת (מרץ 2013) לא פעלו יוזמי התכנית למילוי תנאי הפקדה, וממילא היא לא הופקדה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית ולמינהל התכנון, כי היה עליהם לפעול במשותף ובתיאום כדי לקיים את ההחלטות שנתקבלו בישיבות השונות, לסכם יחדיו את מתווה התכנית ולגשר על חילוקי הדעות עוד בשלבים המוקדמים של הכנתה כדי להביא לקידומה ולאישורה.

פרק הזמן שעבר מאז הוחל בהכנת התכנית עד למועד סיום הביקורת (מרץ 2013) - כשמונה שנים - שבמהלכו התכנית לא הופקדה, מצביע על ליקויים בפעולתם של הגורמים שהשתתפו בהכנתה, לרבות המועצה המקומית, ממ"י, מינהל התכנון והוועדה המחוזית. על הוועדה המחוזית, מינהל התכנון והמועצה המקומית לפעול ללא דיחוי נוסף למילוי תנאי ההפקדה של התכנית, כדי שיהיה ניתן לקדמה. זאת בין היתר מתוך אחריות לפיתוח היישוב ולמניעת בזבוז משאבים, כדי שכספי הציבור וכן העמל והמאמצים הרבים שהושקעו עד כה בהכנת התכנית לא ירדו לטמיון.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי הוועדה המחוזית אינה היוזמת של התכנית. על פי הגדרת תפקידה היא מוסמכת לבדוק, לבחון ולהחליט בעניין התכניות המוגשות לה. עוד צוין כי בשל מחלוקת בין המועצה המקומית לבין מגישי התכנית לא מולאו תנאי ההפקדה של התכנית, דבר שמנע מהוועדה המחוזית להמשיך את הטיפול בה.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי באופן עקרוני האחריות "להפעלת תכנון וניהול תכנון, מבחינה מינהלתית ומקצועית היא של משרד הפנים באמצעות מינהל התכנון ומתכנן המחוז במשרד הפנים", וכי ממ"י הצטרף ליזמי התכניות עם משרדי ממשלה נוספים במטרה "להשתתף בעלויות התכנון ובוועדות ההיגוי לגיבוש תכניות אלו". עוד מסרה רמ"י כי לאחר שתכנית המתאר גובשה בוועדות ההיגוי, קידום מסמכי התכנית בוועדות התכנון היה באחריות מינהל התכנון במשרד הפנים ומתכנן המחוז, הרשויות המקומיות ומשרדי ממשלה נוספים כולל ממ"י, דהיינו "ממ"י השתתף באופן פעיל בשלב גיבוש התכנית", ושלב "הכנת מסמכי התכנית ואישורם בוועדות התכנון היו בניהול משרד הפנים וצוות התכנון של כל תכנית מתאר".

משרד מבקר המדינה מוסיף ומעיר למינהל התכנון, שהוביל את מינהלת הפרויקט שעסקה בהכנתה ובקידומה של תכנית המתאר המקומית שבלי - אום אל-רנב, כי עליו לפעול מול כל הגורמים הנוספים שהיו שותפים לתכנון, על מנת לקדם ולסיים את הטיפול בתכנית.

#### תכנית מתאר מקומית ג/16923 - גוש חלב

תכנית מתאר מקומית גוש חלב ג/16923 מתבססת על תכנית האב לגוש חלב שהוכנה בשנים 2002-2004, אשר אומצה על ידי הוועדה המחוזית בשנת 2005. תכנית המתאר הוכנה במסגרת פרויקט בין-משרדי על ידי צוות תכנון רב-תחומי, המורכב מנציגי משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, ממ"י ומשרד השיכון. את שלבי התכנון השונים של התכנית לוותה ואישרה ועדת היגוי, שכללה נציגים ממשרדי ממשלה שונים, ממוסדות התכנון ומהמועצה המקומית גוש חלב.

המטרות של תכנית המתאר הן בין היתר: הוספה של כ-520 יחידות דיור; הסדרה של מערך הדרכים האזורי, שאליו מקושר היישוב, והסדרת אזורי הכניסה ליישוב; מתן פתרון לשטחי ציבור הדרושים לאוכלוסיות היישוב; תכנון מחדש של אזור התעשייה הקיים והסרת מטרדים סביבתיים קיימים, לרבות פינוי של דירים ורפתות מתחומי המגורים.

תכנית המתאר הוגשה לוועדה המחוזית בפברואר 2007, במקביל להגשתה לוועדות המקומיות מעלה נפתלי, מרום הגליל וגליל עליון. הוועדות המקומיות דנו בתכנית המתאר בחודשים מאי-יוני 2007. הועלה כי הוועדה המקומית מרום הגליל, שחלק מהתכנית נמצא בתחום שיפוט, התנגדה לתכנית ולא המליצה על הפקדתה.

באוגוסט 2007 דנה ועדת המשנה לתכניות מתאר של הוועדה המחוזית בהפקדת התכנית. בהחלטתה קבעה הוועדה כי יש מקום "לקדם את התכנית בהליכי הפקדה", בכפוף למילוי מספר תנאים, שהעיקרי בהם הוא מציאת פתרון תחבורתי סטטוטורי שיאפשר את הוצאתה של דרך אזורית מס' 891<sup>36</sup> משטח היישוב. עוד הוחלט כי נספח התחבורה יועבר לקבלת חוות דעת של משרד התחבורה.

באוקטובר 2007 כתב משרד התחבורה לעורכי התכנית כי בדיון שהתקיים בוועדת המשנה לתכניות מתאר הועלו שאלות לגבי "שילוב התוואי הקיים של דרך 89 [891] והתוואי למחצבה בתכנון הכולל של היישוב", אולם בדיון שהתקיים במשרד התחבורה לא הוצגו סוגיות אלו. משרד התחבורה דרש מעורכי התכנית "להכין הצעה המטפלת בתכנון התנועתי - הנסמך על התכנון המתארי - לכל החלק המערבי של היישוב".

הבדיקה העלתה כי בדצמבר 2007 פנה מנהל אגף תכניות מתאר למתכנן המחוז בנוגע לדיון שנערך בוועדה המחוזית באוגוסט אותה שנה, וציין כי הדיון נערך ללא נוכחות ראש המועצה המקומית גוש חלב. בפנייתו למתכנן המחוז ציין מנהל אגף תכניות מתאר: "בשולי הדברים, לצערי אני נדרש לשוב ולפנות אליך בבקשות לשיתוף פעולה, כאילו איננו עובדים באותו משרד ולמען אותה מטרה. לדיעתך - מצב זה אינו מתקיים מול אף אחת מלשכות התכנון האחרות של המשרד".

התמונה העולה ממכתבו של מנהל אגף תכניות מתאר היא היעדר שיתוף פעולה בין מינהל התכנון למתכנן המחוז. דבר זה עלול לפגוע בקידום התכניות שהם מטפלים בהן, וראוי היה שמשרד הפנים ייתן דעתו על כך.

בינואר 2008 התקיימה פגישה נוספת בין עורכי התכנית לבין נציגי משרד התחבורה, ובה הוצגה התכנית כשהיא מעודכנת לאור ההערות שהעלה המשרד לפני עורכי התכנית באוקטובר 2007. בעקבות הפגישה העלה משרד התחבורה הערות נוספות לתכנית, ובהן הרחבת דרך הכניסה ליישוב (דרך מס' 15) והפיכתה לדו-מסלולית, וכן חיבור דרך מס' 11 לדרך 891, שינוי שיאפשר בה מהירות נסיעה גבוהה יותר.

בפברואר 2008 הודיעה המועצה המקומית לוועדה המחוזית כי בהסתמך על החלטת המועצה מאותו חודש, היא מתנגדת לכל תכנית שתכלול כל שינוי, לרבות העתקת תוואי דרך מס' 891.

בדיון שקיימה הוועדה המחוזית במרץ 2008 בנוגע לתכנית המתאר צוין כי הוועדה סבורה שאין מניעה להחליט על הפקדת התכנית בתנאים. באותו חודש מסרה הוועדה המחוזית לוועדות המקומיות מרום הגליל, הגליל העליון ומעלה נפתלי הודעה בדבר הפקדת התכנית, בהתאם לסעיף 89 לחוק התכנון והבנייה.

בעקבות החלטת ועדת המשנה לתכניות מתאר מאוגוסט 2007 הכינו עורכי התכנית תכנון מפורט לתוואי החדש של דרך 891, בהתאם לשינוי ג' לתמ"א 3. לתכנית הוגשו התנגדויות הן מטעם המועצה המקומית והן מטעם כמה מתושבי היישוב.

36 בהתאם לשינוי ג' לתכנית מתאר ארצית לדרכים (תמ"א 3) משנת 2004, הוסטה דרך ראשית מס' 89 ממרכז היישוב דרומה, והפכה לדרך אזורית מס' 891.



באפריל 2008 הציגה החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - החברה הלאומית לדרכים) לפני הוועדה המחוזית את התייחסותה לשינויים המוצעים בדרך מס' 891 כחלק מתכנית המתאר, וציינה כי היא מתנגדת לצמצום הרצועה לתכנון<sup>37</sup> של דרך מס' 891, מאחר ששינוי התוואי המוצע בתכנית "אינו כלול בתכנית החומש שלה - לא תכנון ולא ביצוע". עוד ציינה כי עדיין אין לה תכנון מגובש וסופי לדרך 891, המאפשר בוודאות הקטנה של רוחב הרצועה המיועדת לתכנון.

בדיון שקיימה ועדת המשנה לביוב ותשתיות של הוועדה המחוזית בספטמבר 2008, בעניין "חוות דעת בהתאם לסעיף 8.6.4 בתמ"מ 9/2", צוין בין היתר, כי נספח הביוב שהוכן עבור תכנית המתאר "מאוד כללי ומתייחס לתכנון קווי ביוב בשכונות חדשות ביישוב בלבד".

בהחלטה שהתקבלה בוועדת המשנה לביוב ותשתיות בעקבות אותו דיון נקבע כי "אישור התוקף" לתכנית המתאר יותנה בתנאים נוספים, ובין היתר בכך ש"לא יינתנו היתרי בנייה על פי תכנית זו, אלא לאחר שיוגש ע"י רשות מקומית/תאגיד ביוב אזורי, לוח זמנים מחייב לביצוע מערכת ביוב עפ"י תכנית ביוב מאושרת, שיהיה מקביל ללוח הזמנים לביצוע התכנית ובאופן שמערכת הביוב תפעל בטרם יאוכלסו המבנים".

באוגוסט 2009 החליטה ועדת המשנה לשמיעת התנגדויות של הוועדה המחוזית למנות חוקר לדון בהתנגדויות שהוגשו לתכנית המתאר (45 התנגדויות). רבע מההתנגדויות עסקו בדרך 891. ההתנגדויות נשמעו בשתי ישיבות, שהתקיימו במרץ ובאפריל 2010.

באוגוסט 2010 דנה ועדת המשנה לשמיעת התנגדויות בהמלצות החוקר, והחליטה לאשר את התכנית בתנאים, שחלקם עסק ברצועת דרך 891. לפני הוועדה עמדו שתי אפשרויות בקשר לדרך 891: "להמתין עד שיושלם התאום עם משרד התחבורה והחברה הלאומית לדרכים ובה לעכב את אישור התכנית או לחילופין לאשר את התכנית כך שתשמור על האפשרות ליישומן של שתי החלופות וזאת בשלב הבא של התכנון המפורט".

הועלה כי הוועדה החליטה לקבל את החלופה השנייה ולהוסיף להוראות התכנית סעיף, שלפיו "התכנון המפורט של מתחמים מ-7 ו-12 יתוכנן כיחידה תכנונית אחת הכוללת גם את התכנון המפורט של החלק המערבי של דרך 891".

במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טרם מולאו תנאי הוועדה לאישור התכנית מאוגוסט 2010, וממילא היא לא אושרה.

בתשובתה של יועצת לתכנון במגזר הערבי שבמינהל התכנון צוין: "התיאומים מול משרד התחבורה לגבי דרך 891 נעשו במהלך התכנון, ובהתאם להחלטות ועדת ההיגוי של היישוב אשר ליוותה את התכנית... תכנון סטטוטורי מפורט של דרך 891, ככל דרך ארצית, מקומו בתכנית דרך, הכוללת תכנון רציף של הדרך לכל אורכה... על אף האמור, לאור החלטת הוועדה המחוזית מאוגוסט 2007, נעשה ניסיון לשלב תכנון מפורט של חלק הדרך אשר בתחום תכנית המתאר... ניסיון זה גרר התנגדויות של היישוב והערות נוספות של משרד התחבורה, ובסופו של דבר חזרה בה הוועדה מהחלטה זו והוחלט לסמן רצועה לתכנון בלבד".

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי לאור ניסיון כושל לשלב תכנון מפורט של חלק מדרך 891 שסומנה בתכנית ותיאום התווייתה וכן במציאת פתרון קצה לביוב, חל עיכוב ממושך בקידום התכנית.

37 רצועת קרקע לדרך מוצעת מסומנת בתשריט בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת, שבתחומה תתוכנן רצועת הדרך.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה המחוזית והמועצה המקומית היו פועלות בעוד מועד תוך שיתוף משרד התחבורה והחברה הלאומית לדרכים למציאת פתרון מספק להסדרת תוואי דרך 891 כחלק בלתי נפרד מהליך אישור תכנית המתאר. זאת במטרה למנוע מחלוקת עתידית בעת התכנון המפורט וכדי לפשט את הליך הכנתו. על הוועדה המחוזית למנוע הישנות מצבים כאלה בעתיד בעת טיפולה בתכניות.

המועצה המקומית גוש חלב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2013, כי היא והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה נפתלי יזמו תכנית מפורטת [חדשה] ג/20814, שמטרתה תכנון מפורט של דרך מס' 891 והרחבת פיתוח מתחמים 7 ו-12 לצורך "איזון הפגיעות במקרקעין" הנמצאים בבעלויות שונות ביישוב. עוד מסרה המועצה המקומית כי הוועדה המחוזית החליטה ביוני 2013 להפקיד את התכנית במטרה "למצוא פתרון מספק לכל הגורמים בכל הקשור להסדרת תוואי הדרך 891".

משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2013, כי לדעתו החלטת הוועדה המחוזית צפון, לשמור בתכנית המתאר של גוש חלב את שני התוואים של דרך 891, "הקיים והמוצע בתמ"א 3 - נכונה בעיניו". אולם "דרך זו אינה נמצאת בסדרי העדיפות" של המשרד ושל נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה, ועל כן אין ביכולתו להעריך מתי יהיה אפשר להתחיל בתכנונה.

עוד מסר משרד התחבורה בתשובתו כי "שינוי סדרי העדיפויות והשקעת כסף ומאמץ במקום שאין בו כיום היקפי תנועה המצדיקים זאת, נוגד את המדיניות והמטרות של המשרד". אולם מנגד נטען בתשובה גם כי "אין זה נכון לעצור תכנון ופיתוח של יישוב הנחצה ע"י דרך ארצית שאינה בסדר עדיפויות לטיפול".

### טיפול הוועדה המחוזית בתכניות מתאר נוספות

#### תכנית מתאר מקומית ג/14742 - קריית שמונה

תכנית מתאר מקומית קריית שמונה ג/14742 הוכנה בשנת 2002 על ידי מינהל התכנון באמצעות הוועדה הבין-משרדית לתכניות מתאר מקומיות, הכוללת נציגים של משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, ממ"י ועיריית קריית שמונה (להלן - העירייה). עיקר מטרותיה של תכנית המתאר - להסדיר את תכנון העיר ולייעד שטחים לקיבולת אוכלוסייה של כ-40,000 תושבים. מטרות נוספות שלה הן להגדיר אזורי מגורים חדשים, לקבוע הוראות להתחדשות עירונית בשטח הבנוי, לקבוע הוראות בינוי והוראות להכנת תכניות מפורטות, לשדרג את מערך הדרכים המקומי ולשלבם במערך הדרכים האזורי, לשדרג ולהסדיר את מערך מוסדות הציבור ואת אזורי התעסוקה ולהסדיר את הקמתם של אזורי תעסוקה חדשים. התכנית משנה את הייעוד של כ-3,700 דונם, משטח של "יער", לפי תמ"א 22, לשטח ציבורי פתוח ול"אזור תכנון מיוחד". התכנית נתקבלה בלשכת התכנון המחוזית במאי 2004, ועברה את בדיקת תנאי הסף ביולי באותה שנה.

ועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית שמונה החליטה בשיבתה מנובמבר 2004 להמליץ למליאת הוועדה המקומית על הפקדת התכנית. בשיבה ציין ראש העירייה: "אנחנו באיחור של שנתיים, התכנית הזו יכלה לעבור מזמן, יש להעביר את התכנית לכל הגורמים הנוגעים בדבר להערות ולהמליץ על הפקדה בפני הוועדה המחוזית".

יוצא אפוא שהוועדה המקומית קריית שמונה לא מילאה כראוי את תפקידה, מאחר שתחת לפעול לקידומה של התכנית ולזירוז המהלכים להשלמתה, היא גרמה לעיכוב של כשנתיים בטיפול בה.

במאי 2005 דנה בתכנית ועדת המשנה לתכניות מתאר של הוועדה המחוזית והחליטה להמליץ למועצה הארצית להפקיד את התכנית כשינוי לתמ"מ 2 בדבר הגדלת שטח היישוב העירוני.

באפריל 2006 (כעבור 11 חודשים) דנה המועצה הארצית בהמלצת הוועדה המחוזית והחליטה להפקיד את התכנית בניגוד להמלצת הוועדה המחוזית. הועלה כי המועצה הארצית החליטה לגרוע משטח התכנית את "האזור לתכנון מיוחד", בין היתר משום שהוא אינו צמוד דופן<sup>38</sup> לשטח העירוני של קריית שמונה, וכיוון שבינו ובין שטח היישוב מפרידה רצועת יער. המועצה הארצית לא השתכנעה כי תוספת יחידות הדיור המוצעת, במנותק מהעיר ובפריסה דלילה על פני שטח נרחב - יש בה כדי לחולל שינוי מהותי במעמדה של העיר קריית שמונה. נוסף על כך, על פי התכניות הארציות והמחוזיות, השטח הוא בעל רגישות נופית וסביבתית גבוהה מאוד בשל מיקומו ברכס הרי נפתלי, בלב יער מפותח.

בעקבות החלטת המועצה הארצית דנה הוועדה המחוזית בתכנית המתאר שוב, בנובמבר 2006, והחליטה על הפקדתה מחדש בתנאים, ובהם יישום מלא של החלטות הוועדה וקבלת הקלה בקו בניין מדרך מוצעת מס' 90.

הבדיקה העלתה כי בינואר 2007 סיכם מהנדס העיר קריית שמונה את עיקר התנגדותו לתכנית, והתייחס הן לנושא התיירות והן לשינוי תוואי כביש מס' 90 ולהתחדשות העירונית. הוא ציין כי בתכנית המתאר המוצעת נקבע כי לאזורי ההתחדשות, שבהם ניתנות תוספת זכויות בנייה והקלות, יש להכין ולאשר תכניות מפורטות, שמכוחן יהיה אפשר לממש תוספות אלה, וכי מהבחינה הכלכלית אין ביכולתה של העירייה להכין תכניות מפורטות לשטח שגודלו כשני שלישים מהעיר.

עוד הועלה כי באותו חודש (ינואר 2007) החליטה הוועדה המחוזית לבטל את החלטתה מנובמבר 2006 בדבר קידום התכנית והפקדתה, בטענה "שנושאים עיקריים המהווים בסיס לקידום תכנית המתאר המקומית, טרם קיבלו את המענה הנדרש במסגרת שמיעת ההתנגדויות לשינוי לתכנית מתאר מחוזית, ובמסגרת שינויים לתמ"מ 3, אין באפשרותנו לקדם את התכנית בשלב זה אלא להחליט על המשך הדיון לאחר קבלת החלטות המועצה הארצית".

באוקטובר 2007 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תמ"מ 64/2<sup>39</sup> לקריית שמונה והמליצה להעביר את תמ"מ 91/3<sup>40</sup> ותמ"מ 19/23<sup>41</sup> לאישור הממשלה. בעקבות ההחלטה פנתה מנהלת תחום קידום תכניות מתאר במינהל התכנון למתכנן המחוז וביקשה לקבוע מועד לדיון של הוועדה המחוזית בתכנית המתאר של קריית שמונה.

בפברואר 2008 התקיים בוועדה המחוזית דיון נוסף בתכנית, ובו התקבלה הסכמת עיריית קריית שמונה להפקדת התכנית "לאחר שצוות התכנון יתייחס להערות העירייה, הקשורות לתכנון בתוך הכתם שאושר לפיתוח במסגרת תמ"מ 64/2".

ביולי 2008, בהתאם להחלטת הוועדה מפברואר, הובאה התכנית לדיון פנימי, ובו הוחלט על הפקדתה בתנאים. נקבע כי בהוראות התכנית יוספו ההוראות האלה: לא יותרו עבודות בנייה ופיתוח בשטח נחל עיון אלא על פי תכנון מפורט; תכניות מפורטות שיוכנו לקרקעות בשטח התכנית יכללו נספח ניקוז ונספח לשימור וניצול של מי נגר עיליים; יוספו הוראות בדבר הקמתה של מערכת הולכה וטיהור של שופכים. נוסף על כל אלה תידרש חוות דעת משרד הביטחון בעניין מתקנים ביטחוניים הנמצאים בתחום התכנית.

38 ראו הערת שוליים מס' 4.

39 הרחבת היישוב קריית שמונה.

40 שינוי מערך הדרכים באזור קריית שמונה.

41 קביעת תוואי של מסילת רכבת בין כרמיאל לקריית שמונה.

בינואר 2009 נדונה התכנית בוועדה המקצועית לכיוב, ובמאי אותה שנה היא הובאה לדיון נוסף במליאת הוועדה המחוזית. במליאה הוחלט על המשך קידומה של התכנית, תוך התייחסות לנושא פתרון הכיוב ולנספח הכיוב שצורף למסמכי התכנית.

הועלה כי במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טרם מולאו התנאים להפקדת התכנית, וממילא היא לא הופקדה.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי "עקב השתהות מגיש התכנית בהגשת מסמכי תכנית מתוקנים, התארך הטיפול בתכנית זו. עותק מתוקן של התכנית התקבל בחודש יולי 2013 לצורך הפקדתה".

משרד מבקר המדינה העיר למינהל התכנון, לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריית שמונה על העיכוב המתמשך בהכנתה של תכנית המתאר של העיר.

נוכח העובדה שהטיפול בתכנית נמשך זה כעשר שנים, על הוועדה המחוזית והוועדה המקומית קריית שמונה לפעול ללא דיחוי למציאת פתרונות הולמים לחסמים המונעים את קידום התכנית, ועליהן לפעול לאישורה על מנת לאפשר את התפתחותה של קריית שמונה ולבסס את מעמדה כעיר מרכזית בצפון הארץ.

### טיפול הוועדה המחוזית בתכניות מפורטות

תכנית מפורטת היא התכנית הנמוכה ביותר במדרג התכניות, והיא אינה יכולה לסתור תכניות מתאר. תכנית זו באה לקבוע בין היתר הוראות ברורות יותר ודווקניות, שלא נקבעו בתכנית המתאר המקומית. מכוחן של התכניות המפורטות ניתן להוציא היתרי בנייה.

משרד מבקר המדינה בדק את שלבי הטיפול של הוועדה המחוזית בכמה תכניות מפורטות העוסקות בבנייה למגורים. להלן הפרטים:

#### תכניות מפורטות ג/11155 ו-ג/16287 - בית זרזיר

תכנית מתאר מקומית ג/11155 משתרעת על שטח כולל של כ-355 דונם. מטרתה העיקרית הן לחלק את שטח התכנית למגרשי בנייה למגורים, למוסדות ציבור ולמבנים סחירים ולהתוות דרכי גישה ועקרונות לפתרונות חנייה.

הכנת התכנית וקידומה הופקדו בידי ממ"י ובידי צוות תכנון, שהחל את עבודתו באמצע שנות התשעים של המאה העשרים. התכנית נדונה בוועדה המחוזית ביולי 1999, ובדצמבר אותה שנה היא קיבלה את אישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - הוולקחש"פ). בוועדה המחוזית לא נמצאו מסמכים המתעדים את תהליכי הטיפול בתכנית בפרק הזמן שבין יולי 1999 עד מרץ 2002, המועד שבו החליטה הוועדה המחוזית לתת לממ"י ארכה של חמישה חודשים כדי לתקן את התכנית ולמלא אחר תנאיה להפקדתה.

בדיקה תכנונית מוקדמת נועדה לבדוק אם התכנית נערכה בהתאם להוראות החוק והתקנות ולבחון אם נפלו פגמים בהכנתה. בנוגע לבדיקה זו נקבע בסעיף 62ב(א) לחוק: "הוועדה המחוזית תדון בתכנית שבסמכותה לאחר שנבדקה בבדיקה תכנונית מוקדמת בידי מתכנן המחוז או מי שהוא הסמיך לכך...".

בלשכת התכנון המחוזית הסמיך מתכנן המחוז כמה בודקי תכניות לעשות את הבדיקה המוקדמת.

הועלה כי ממ"י החזיר את תכנית ג/11155 המתוקנת לטיפול הוועדה המחוזית רק במאי 2003. כשנה לאחר מועד זה, במאי 2004, הופקדה התכנית לאחר שמולאו תנאי ההפקדה, ובאוגוסט אותה שנה הוגשו התנגדויות לתכנית. בישיבת ועדת המשנה להתנגדויות שהתקיימה בפברואר 2005 צוין כי "עקב הטעות הטכנית שהתגלתה בתשריט המצב הקיים בעת ההפקדה והשלכותיה על טבלאות האיזון"<sup>42</sup>, מחליטה הוועדה על הפקדת התכנית מחדש, וזאת לאחר שטבלאות האיזון יתוקנו בהתאם למצב הקיים הנכון". נמצא כי עקב גילוי הטעות הפסיקה הוועדה המחוזית את הטיפול בתכנית, וכשנה לאחר מכן, באפריל 2006, פתחה לתכנית תיק חדש והחלה מחדש את הטיפול בה.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי "הפגם שנפל בתכנית היה בתשריט. מודד התכנית הוא האחראי מקצועית לנכונות התשריט. עורך התכנית והשמאי מטעם מגיש התכנית, הם אשר הציגו במסמכי התכנית אותם ערכו, מצב דברים שגוי (שהתגלה במסגרת הדיון בהתנגדויות) והם נושאים באחריות מקצועית לטעות זו".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי היה עליה לעשות את הבדיקות הדרושות לגילוי הטעות עוד בשלבי הבדיקה התכנונית המוקדמת, וזאת בין היתר על מנת שלא לפגוע בבעלי החלקות, וכדי שהזמן היקר והמאמצים הרבים שהושקעו בטיפול בתכנית לא ירדו לטמיון. על הוועדה המחוזית להפיק את הלקחים ממקרה זה ולמנוע את הישנותו בעתיד.

תכנית מתאר מקומית ג/16287 "מרכז זרזיר" (להלן - תכנית המתאר החדשה או התכנית החדשה) מחליפה את תכנית ג/11155, שהטיפול בה הופסק בעקבות אותה טעות טכנית. תכנית זו חלה על שטח של כ-285 דונם, והיא באה להסדיר את מרכז היישוב ואת פיתוחה של שכונת מגורים המשולבת בשטחי מסחר. היא כוללת כ-740 יחידות דיור וכ-22 דונם של שטחי מסחר, ומהווה תכנית של איחוד וחלוקה ללא הסכמת הבעלים, כולל טבלאות איזון, בהתאם לפרק ג', סימן ז' לחוק התכנון והבנייה.

הוועדה המחוזית החליטה בישיבתה שהתקיימה באוקטובר 2006 להפקיד את התכנית בתנאים, והורתה על שורה של תיקונים בתשריט התכנית, בתקנון ובנספח התנועה. מאחר שממ"י לא הצליח להפקיד את התכנית בפרק הזמן שנקבע בחוק, ניתנה לו ארכה עד נובמבר 2007 למילוי תנאי ההפקדה.

בדצמבר 2007 הגיש ממ"י לוועדה המחוזית בקשה נוספת להארכת פרק הזמן שנקבע למילוי תנאי ההפקדה, במטרה להתאים את התכנון ולהכשיר בנייה בלתי חוקית חדשה שבוצעה בתחום התכנית. רק בפברואר 2008 הופקדה התכנית, והודעה על כך פורסמה ברשומות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי פרק הזמן שעבר מאז התגלתה הטעות (פברואר 2005) עד למועד הדיון בהפקדה המחודשת (אוקטובר 2006) ועד להפקדה בפועל (פברואר 2008) אינו סביר, גם נוכח העובדה שהטיפול בהכנת התכנית החל עוד בינואר 1999.

באוגוסט 2008 דנה ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית בחמש ההתנגדויות שהוגשו לתכנית, והחליטה לתת תוקף לתכנית בתנאים. בעקבות ההתנגדויות דרשה הוועדה מהיזמים לתקן

42 טבלה המתייחסת לאיחוד וחלוקה מחדש של קרקע, הנערכת על ידי שמאי מקרקעין, ומטרתה לתת משקל נכון לחלקות השונות, שערכן השתנה במסגרת פעולת האיחוד והחלוקה, וכדי למנוע אי-צדק בחלוקת החלקות.

את התכנית, לרבות תיקון הבסיס לחישוב טבלאות האיזון, עדכונן והפקדתן מחדש בתוך 60 ימים. נמצא כי רק ביולי 2011, כעבור שלוש שנים, הועברו טבלאות האיזון לוועדה המחוזית לשם בדיקתן והפקדתן מחדש.

בינואר 2012 קיימה ועדת המשנה לתכניות מתאר דיון חוזר בתכנית והורתה לבצע בה כמה תיקונים, נוכח הזמן הרב שעבר מאז הוחלט על מתן תוקף בתנאים לתכנית (אוגוסט 2008). באוקטובר 2012 פנה מתכנן המחוז לעורך התכנית, והבהיר לו כי שתי סוגיות טרם באו על פתרונן: האחת - קבלת הסכמת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה יזרעאליים לטבלת ההקצאה והאיזון, והשנייה - קבלת אישור של משרד הבריאות לפתרון בנושא מערכת הביוב שהוצע בתכנית.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת (מרץ 2013) לא באו שתי הסוגיות על פתרונן, וממילא התכנית לא פורסמה למתן תוקף.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי התמשכות הטיפול בתכנית נבע מעיכוב בהגשת מסמכים מתוקנים של התכנית מצד יוזמי התכנית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית על העיכוב המתמשך בטיפול בתכנית ועל פרק הזמן הלא סביר שעבר מאז הוחל בהכנתה. נוכח הזמן הרב שעבר מאז הוחל בהכנת התכנית בסבב הראשון (שנת 1999), ונוכח העובדה שהעיכוב בטיפול בה גם בסבב השני נבע מהצורך לתקן את טבלאות האיזון - היה עליה לקבוע מלכתחילה את הבסיס לחישוב טבלאות האיזון ואת שאר התנאים לקידום התכנית. על הוועדה המחוזית להימנע מהכנסת שינויים תכופים בתנאים שהיא קובעת לתכניות בעת טיפולה בהן, על מנת שלא להקשות על יוזמי התכנית וכדי לא להאריך את משך הטיפול בהן.

משרד מבקר המדינה העיר לממ"י כי היה עליו לפעול בעוד מועד עם הוועדה המקומית לתיקון טבלאות האיזון ולהקפיד על מילוי התנאים שקבעה הוועדה המחוזית, כדי להביא לאישור התכנית מהר ככל האפשר.

רמ"י מסרה בתשובתה כי כמחצית מהשטח של תכנית ג/16287, שנחשבה ל"תכנית פורצת דרך במגזר הערבי", שייכת לכמה בעלים פרטיים. לפיכך התכנית, שהוכנה "כתכנית איחוד וחלוקה עם טבלת איזון", נתקלה בקשיים רבים. למרות זאת נוכח חשיבות התכנית, בחר ממ"י, להמשיך בקידומה. עוד מסרה רמ"י בתשובתה כי בשל התארכות משך התכנון נוספו "לקראת אישור התכנית" דרישות נוספות שעייכבו את קידומה, ובהן הדרישה להצגת פתרון כיוון יישובי, וכי רק לאחר עדכון תקנון התכנית על פי דרישת הוועדה המקצועית לכיוב, הושלמו באוגוסט 2013 המסמכים הנדרשים, וממ"י מצפה לאישור התכנית בקרוב.

#### תכניות מפורטות של היישובים בענה, דיר אל-אסד ומג'ד אל-כרום

במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טיפלה הוועדה המחוזית בשמונה תכניות מפורטות בתחומי היישובים בענה, דיר אל-אסד ומג'ד אל-כרום (להלן - יישובי אל-שאג'ור)<sup>43</sup>. הכנת חלק מהתכניות החלה עוד בתחילת שנת 2000, לפני איחוד המועצות המקומיות באותם היישובים למועצה מקומית אחת בשנת 2003. ביוני 2005 שלושת היישובים שאוחדו הוכרוזו עיר, והמועצה המקומית המאוחדת קיבלה מעמד של עירייה.

43 ג/16049, ג/16168, ג/15421, ג/16056, ג/16051, ג/16050, ג/16040, ג/16039.

בתקופת האיחוד עלה הצורך בהכנת תכנית מתאר כוללת ליישוב המאוחד. לא מעט התלבטויות התלוו לשאלת קידומן של התכניות המפורטות, עד שהתקבלו הנחיות מינהל התכנון לגבי קידומן במשולב עם תכנית המתאר הכוללת ליישובים. על פי התכניות המפורטות יוקמו ביישובי אל-שאג'ור שכונות חדשות ובהן כ-5,000 יחידות דיור. על פי פרוגרמה, שהוכנה כבסיס לשינוי תמ"מ 49/2<sup>44</sup>, אמורה אוכלוסיית היישובים להגיע בשנת היעד, 2020, לכ-50,000 תושבים.

בנובמבר 2005 פיזר שר הפנים את העירייה ובמקומה מינה ועדה למילוי תפקידי העירייה. בנובמבר 2008 אישרה הכנסת את החוק שביטל את האיחוד של הרשויות האמורות ואשר השיב את המצב לקדמותו.

יצוין כי התכניות המפורטות לשלושת היישובים הוכנו ביזמת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "בקעת בית הכרם", והן נערכו על ידי שני משרדי אדריכלים. "פתרון הקצה" של הביוב שהוצע להן היה משותף (מט"ש כרמיאל), ולכן חלק נכבד מהגורמים שעכבו את קידומן היו משותפים. הביקורת של משרד מבקר המדינה עסקה בשתיים מהתכניות, כפי שיובהר להלן.

#### תכנית מפורטת ג/16056 - שכונת מגורים ממזרח לדיר אל-אסד

תכנית מפורטת ג/16056 נועדה להקמת שכונת מגורים ובה כ-840 יחידות דיור ממזרח ליישוב דיר אל-אסד, תוך שינוי ייעוד קרקע חקלאית לייעוד של מגורים א', מגורים א'1 ומגורים משולבים במסחר והתוויית מערכת דרכים.

תהליך הכנת התכנית החל עוד בשנת 2001<sup>45</sup>, והיא התקבלה בוועדה המחוזית בינואר 2006. מאחר שבמערכת הממוחשבת של הוועדה המחוזית נרשם תאריך אחד לקבלת התכנית ולבדיקת תנאי הסף שלה, אי-אפשר לדעת מהו המועד המדויק של סיום בדיקת תנאי הסף של התכנית, מהו משך הזמן שחלף מאז קליטת התכנית ועד סיום בדיקתם של תנאי הסף, וגם אי-אפשר לדעת אם הוועדה המחוזית עמדה בפרק הזמן שנקבע בחוק לבדיקת תנאים אלה.

בנובמבר 2006 החליטה ועדת המשנה לתכניות מתאר של הוועדה המחוזית להפקיד את התכנית בתנאים. בהחלטה צוין בין היתר כי "התכנון המוצע נדון בוועדה המחוזית בתאריך 29/1/03", וכי אחד התנאים להפקדה הוא "קבלת אישור המועצה הארצית בדבר קבלת הקלה מהוראות תמ"א 31 - מדובר על חדירה בתוך שטחים שהוגדרו בתמ"א 31 כשטח לשמורת טבע. התכנית הנ"ל עברה דיון במועצה לגנים לאומיים ושמורות טבע ביום 27/5/04 (ישיבה מס' 112). המועצה לגנים לאומיים המליצה לאשר את הגריעה המבוקשת במסגרת תכנית זו".

עוד צוין בהחלטה: "מכיוון שבנייה בלתי חוקית הפכה את מערכת הדרכים המתוכננת למערכת בלתי ישימה נאלצה הוועדה המחוזית בישיבתה מיום 21/2/05 להקפיד את הטיפול בתיק... ולהחזיר את התכנית לתיקונה. הוועדה מקבלת את חוות הדעת של... ומחליטה על המשך טיפול בהפקדת התכנית וזאת תוך אימוץ אישורים שהתקבלו במסגרת תכנית...". בתנאים הנוספים להפקדת התכנית נקבע גם כי התכנית לא תאושר ללא אישור סופי של תמ"מ 49/2 וללא פתרון ביוב כפי שנדרש בתמ"א 34.

במרץ 2008, בעקבות הגשת 48 התנגדויות לתכנית, דנה בתכנית ועדת המשנה להתנגדויות, ורק כעבור כשנה וחצי, באוגוסט 2009, היא החליטה, נוכח ריבוי ההתנגדויות, למנות חוקר שיעסוק בבירור. ביוני 2011 מסר החוקר דוח מסכם בעניין ההתנגדויות, ובנובמבר החליטה ועדת המשנה

44 תכנית המתאר המחוזית, מחוז הצפון, תמ"מ 2, שינוי מס' 49 - הרחבת שטח היישוב אל-שאג'ור, פורסמה לאישור ברשומות ב-27.2.12.

45 תכנית ג/16056 החליפה את תכנית ג/13263, שטופלה בוועדה המחוזית בין ינואר 2003 לינואר 2006 (המועד שבו נסגר תיק התכנית מבלי שאושרה להפקדה).

להתנגדויות לתת תוקף לתכנית, בתנאי שתתוקן בהתאם לשינויים שעליהם החליטה בהתנגדויות ובהתאם להנחיות מינהל התכנון, לפי סעיף 109 לחוק. כמו כן התנתה הוועדה את אישור התכנית בהסדרת נושא הביוב, בהתאם להמלצת הוועדה המקצועית למים ולביוב מספטמבר 2011, ובקבלת אישור המועצה הארצית לתמ"מ 49/2.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי הזמן הרב שעבר, כשנה וחצי, מאז הוגשו ההתנגדויות עד להחליטה למנות חוקר לשמיעתן, תרם לעיכוב בקידום התכנית. על הוועדה המחוזית לפעול למיני חוקרים לשמיעת התנגדויות סמוך לאחר הגשתן, כדי למנוע עיכובים מיותרים בטיפול בתכניות.

בספטמבר 2011 דנה הוועדה המקצועית למים ולביוב בתכנית האב לביוב, המשותפת ליישובים בענה, דיר אל-אסד ומג'ד אל-כרום (להלן - תכנית האב לביוב), שהוכנה על ידי תאגיד המים והביוב "מי גליל". הוועדה החליטה לאמץ את תכנית האב כתכנית מנחה להכנת תכניות ביוב מפורטות ונספחי ביוב וכן כבסיס להכנת תכניות מתאר ותכניות מפורטות חדשות. זאת בתנאי שתכנית האב יתווסף לוח זמנים מחייב לביצוע עבודות ביוב עיקריות המצוינות בתכנית.

עוד החליטה הוועדה המקצועית למים ולביוב להמליץ למועצה הארצית לאשר שינוי לתמ"מ 49/2 ולכלול בהוראות השינוי את הסעיף הזה:

"תנאי לאישור תכנית מפורטת בתחום המאושר לבנייה יהיה אישור תכנית ביוב על כל מרכיביה... לא יינתנו היתרי בנייה אלא לאחר תחילת ביצוע תכנית ביוב מאושרת ובכפוף לשלבויות שתיקבע ע"י הוועדה המקצועית למים ולביוב" (ההדגשה במקור).

באותו מועד דנה הוועדה המקצועית למים ולביוב בתכנית ג/16056, והתנתה את אישורה בהכנת תכניות להסדרת מערכת הביוב בשטח השכונה, בהתאם לתמ"מ 34 ותמ"מ 9/2.

נוסף על כך נקבע כי תנאי למתן היתרי בנייה מכוח התכנית הוא השלמת הקמתה של מערכת ההולכה האזורית ותחילת הקמתה של מערכת איסוף פנימית בשכונה, וכי תנאי לאכלוס הבתים שקיבלו היתר בנייה יהיה השלמת הביצוע של קווי הביוב הנדרשים להזרמת שופכי הבית למערכת ביוב אזורית ולפתרון הקצה המאושר (מט"ש כרמיאל).

הועלה כי במועד סיום הביקורת (מרץ 2013) טרם מולאו תנאי הוועדה לרבות בעניין הביוב, וממילא התכנית לא קיבלה תוקף.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית בקעת בית הכרם כי עליה למלא בהקדם את תנאי הוועדה שנקבעו למתן תוקף לתכנית. על תאגיד המים והביוב מי גליל למלא את חלקו ביישום החלטות הוועדה המקצועית למים ולביוב בכל הקשור לפתרון הביוב.

הוועדה המקומית בקעת בית הכרם ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2013 כי היא פעלה ככל שנדרש ממנה לקידום התכנית, אלא שהמציאות חייבה אותה להתמודד עם מספר רב של דרישות, דוגמת אישור למערכת הביוב, תמ"מ 49/2, אשר ההחלטות בגינן לא היו בסמכותה.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי הוחל בהכנתה של תכנית זו עוד בתקופת עיריית אלשאג'ור, אשר התפרקתה מאוחר יותר לשלוש מועצות מקומיות חייבה תכנון מחדש. עוד צוין כי מגישי התכנית השתהו במציאת פתרון ביוב, שבלעדיו קידום התכנית לא היה מתאפשר.



משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית בקעת בית הכרם, כי העיכובים המתמשכים בהכנת התכנית, קידומה האטי והעובדה שלא אושרה במשך למעלה מעשר שנים, הביאו לבנייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים, דבר הפוגע בכל אחד מהתושבים, במערכות הכבישים ביישוב, בתכנון עצמו ובאינטרסים הציבוריים הכרוכים בו.

#### תכנית מפורטת ג/16049 - שכונת מגורים מצפון לדיר אל-אסד

מטרת תכנית מפורטת ג/16049 היא הקמת שכונת מגורים של כ-640 יחידות דיור, שבה יוקצו שטחים למרכז עסקים ומסחר, לשטחי ציבור ולדרכים. זאת באמצעות שינוי ייעודי הקרקע משטח חקלאי לייעודים האמורים. התכנית קובעת בין היתר מדדים מחייבים לגבי צפיפות הבנייה מרחקי הבנייה וגובה המבנים.

התכנית, שהכנתה החלה עוד בתחילת שנות האלפיים, התקבלה בוועדה המחוזית בדצמבר 2005. מאחר שבמערכת הממוחשבת של הוועדה המחוזית צוין תאריך אחד הן לקבלת התכנית והן לבדיקת תנאי הסף שלה, אי-אפשר לדעת מהו המועד המדויק שבו הסתיימה בבדיקת תנאי הסף של התכנית, מהו משך הזמן שחלף מאז קליטת התכנית ועד סיום הבדיקה, והאם הוועדה המחוזית עמדה בפרק הזמן שנקבע בחוק לבדיקת תנאי הסף.

בינואר 2006 נדונה התכנית לראשונה בוועדת המשנה לתכניות מתאר של הוועדה המחוזית, ובנובמבר 2006 החליטה הוועדה המחוזית להפקידה בתנאים, ובהם קבלת חוות דעת על התכנית מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה משגב, מאחר שחלק משטח התכנית נמצא בשטח השיפוט של מועצה זו; אישור התכנית רק לאחר שתמ"מ 49/2 תאושר, בהתאם להנחיות מינהל התכנון הארצי, ולאחר מציאת פתרון למערכת הביוב, כפי שנדרש בתמ"מ א"34.

במרץ 2007, במסגרת ההתייחסות של הוועדה המקומית משגב לתכנית, היא המליצה לוועדה המחוזית שלא להפקיד את התכנית, בין היתר בנימוק שקיים "עיוות בסימון גבולות מרחבי התכנון" בין תחום השיפוט של הוועדה המקומית משגב לבין התחום של הוועדה המקומית בקעת בית הכרם.

ביולי 2007 דנה הוועדה המחוזית בתכניות ג/16049, ג/16050 ו-ג/16051, ולאחר ששמעה את מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה משגב ואת עורך התכניות של הוועדה, החליטה לקבל את עמדת הוועדה המקומית משגב ולקדם את התכניות אולם באופן כזה שימנע מהן לחול על מרחב התכנון של משגב, ובהתאם, לפעול לקידומה בנפרד של התכנית הנוגעת לדרך מס' 600.

עורך התכנית פנה באוגוסט 2007 לממונה על המחוז דאז, שבתוקף תפקידו שימש גם יו"ר הוועדה המחוזית, וביקש לקבל ארכה למילוי התנאים שהציבה הוועדה המחוזית להפקדת התכנית.

באפריל 2008 מולאו התנאים להפקדת התכנית, ובמאי פורסמה ההודעה על הפקדתה כחוק. באותו חודש התקבלו בוועדה 23 התנגדויות לתכנית. ועדת המשנה להתנגדויות שמעה את ההתנגדויות ביולי 2009, ובאוגוסט החליטה לתת תוקף לתכנית, בכפוף להחלטות בדבר התיקונים שנדרשו לאור ההתנגדויות, ובכפוף לאישור התכנית להסדרת מערכת הביוב ולהתאמת התכנית לתמ"מ 49/2.<sup>46</sup>

בהחלטת מליאת הוועדה המחוזית מנובמבר 2009 נקבע, בין היתר, כי "כיוון שהחלטת הוועדה מיום 20.7.09 התייחסה לכך כי משטחי המדינה מופרש שיעור מעט גבוה יותר בהסכמת מינהל

46 כאמור התכנית פורסמה לאישור ברשומות רק בפברואר 2012, ועל כן אישור תכניות מפורטות ג/16049 לא התאפשר מעשית לפני מועד זה.

מקרקעי ישראל, והוברר כי אין הסכמה כזו, מחליטה הוועדה להחזיר את הנושא לדיון נוסף וזאת על מנת לאפשר לנציגי משרד הפנים לקבל הסכמת המינהל בנושא.

בישיבתה שהתקיימה באוקטובר 2010 החליטה ועדת המשנה להתנגדויות להוריד את התכנית מסדר היום, מפני שעדיין לא התקבלה הסכמה של ממ"י ו"כיוון שהמגעים הללו עדיין לא בוצעו".

הועלה כי בספטמבר 2011, כשנתיים לאחר החלטת מליאת הוועדה המחוזית, החליט ממ"י להסיר את התנגדותו לתכנית בעניין שיעור השטחים שיופרשו לצורכי ציבור.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית ולממ"י כי היה עליהם לדון ולהכריע בעניין ההתנגדות של ממ"י סמוך להחלטת הוועדה בנובמבר 2009 (המועד שבו נודע לממ"י על שיעור הפרשה הגבוה), ולא לעכב במשך כשנתיים את הדיון ואת ההחלטה בסוגיה.**

רמ"י מסרה בתשובתה כי בשנת 2009 הגיש ממ"י התנגדות במטרה לתקן את התכנית, וכי בשנת 2010 נעשו ניסיונות לתיאום בעניין התכנית בינו לבין הרשות המקומית, וגובש פתרון המקובל על שני הצדדים. בשנת 2011, לאחר שמשרד הפנים הבהיר לממ"י כי מולאו כל התנאים האחרים לאישור התכנית, "להוציא דרישת ממ"י לתכנית מאוזנת", וכי כל שינוי מהתכנית יעכב בעוד כמה שנים את אישורה, החליט ממ"י "לוותר על דרישתו העקרונית לאיזון כדי לאפשר אישור תכנית מפורטת ליישוב".

בעקבות הסרת ההתנגדות של ממ"י החליטה הוועדה המקצועית למים ולביוב בספטמבר 2011 להמליץ לפני הוועדה המחוזית על אישור התכנית, בכפוף להשלמת נספח הביוב ולהוספת תנאים לתקנון התכנית. לפי תנאים אלה לא יהיה ניתן להוציא היתרי בנייה מכוח התכנית, קודם תושלם הקמתה של מערכת ההולכה האזורית מנקודת חיבור שופכי השכונה החדשה למט"ש כרמיאל, וקודם שיוחל בהקמתה של מערכת איסוף פנימית בשכונה. עוד המליצה הוועדה כי אכלוס הבתים בתכנית יותנה בהשלמת הקמת קווי הביוב הנדרשים להזרמת שופכי הבית למערכת הביוב האזורית ולפתרון הקצה המאושר (מט"ש כרמיאל).

בדצמבר 2012 מולאו התנאים למתן תוקף לתכנית, בינואר 2013 אישר אותה השר, ובאותו החודש פורסמה הודעה בדבר אישורה על פי החוק.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז נמסר כי בהכנתה של תכנית זו הוחל עוד בתקופת עיריית אלשאג'ור, אשר התפרקה מאוחר יותר לשלוש מועצות מקומיות, דבר שחייב להתחיל בתכנון מחדש. עוד נמסר כי מגישי התכנית השתהו במציאת פתרון להסדרת מערכת הביוב בשטחי התכנית, נושא שבלעדיו לא הייתה אפשרות להמשיך בקידומה.

**על משרד הפנים ועל הוועדה המחוזית לתת את דעתם להתמשכות הטיפול בתכניות השונות בניגוד לפרקי הזמן שנקבעו בחוק. עליהם להפיק את כל הלקחים הנוגעים להליכים ולשלבבים של קידום התכניות ולפעול לקביעת מנגנונים שיבטיחו את ייעול הטיפול בתכניות ואת קידומן.**

#### תכנית מפורטת ג/15442 - כפר ורדים שלב ג'

תכנית מפורטת ג/15442 משתרעת על שטח כולל של כ-1,700 דונם, שהם בבעלות ממ"י ובעלות פרטית. ייעודה של התכנית, שהוכנה בתחילת שנות האלפיים ביוזמת ממ"י, להקצות חלקים משטחה לשכונות מגורים מסוגים שונים, ליצור מערכת תחבורה חדשה ולהקצות שטחים למבני ציבור ולאזורי מלונאות. על חלק מהתכנית חלות הוראות מפורטות. התכנית מאפשרת תוספת בנייה של כ-

1,825 יחידות דיור וכ-700 יחידות אירוח. ברמה המתארית מציעה התכנית להקצות שטחים לאזור תעסוקה, למוסדות ציבור, לעסקים ומסחר - שטחים שיחולקו בעתיד באמצעות תכנית מפורטת, שמימושה יתבצע בארבעה שלבים.

התכנית התקבלה בוועדה המחוזית באפריל 2005, וביוני באותה שנה עברה את בדיקת תנאי הסף. לאחר כחודש היא הובאה לדיון בוועדת המשנה לתכניות מתאר של הוועדה המחוזית, ושם הוחלט על הפקדתה בתנאים, וניתנו הערות של לשכת התכנון בגינה.

ביולי 2005 הגישו שני חברי המליאה של הוועדה המחוזית, נציג הארגונים הסביבתיים ונציגת השר להגנת הסביבה בקשה לדיון חוזר<sup>47</sup> בהחלטת ועדת המשנה לתכניות מתאר, בנימוק כי נפל פגם תכנוני עקרוני בהחלטת הוועדה. בבקשה לדיון החוזר נטען כי התכנית מבוססת על תכנית מתאר ג/3663 משנת 1981, ששטחה כ-4,735 דונם, וכי מאז אישורה של תכנית המתאר חלו שינויים רבים במדיניות התכנון הכולל. שינויים אלו באו לידי ביטוי בהוראות תמ"א 31 ושינוי מס' 9 לתמ"מ<sup>48</sup>, שבהם הוחלט בין היתר על הפניית האוכלוסייה למרכזים עירוניים.

באוקטובר 2005 החליטה הוועדה המחוזית לדחות את הבקשה לדיון חוזר, כיוון שלא מצאה פגם תכנוני או משפטי בהחלטת ועדת המשנה האמורה. באוקטובר 2007 דנה בתכנית ועדת המשנה לתכניות ונושאים עקרוניים כלל-מחוזיים. בעקבות הדיון תיקנה הוועדה את החלטת ההפקדה מיולי 2005 והמליצה למועצה הארצית על מתן הקלה מהוראות תמ"א 48<sup>49</sup>, וזאת בטענה שבחלקה הדרומי של התכנית כלולים כעשרה דונם מתחום שמורת הטבע נחל יחיעם, המסומן בתמ"א 8, וכן שטח בתחום השמורה, המסומן בתמ"א 35<sup>50</sup> ובתמ"מ 9/2.

הועלה כי בינואר 2008 דנה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית בבקשת ההקלה מתמ"א 8 והחליטה לאשרה.

באוגוסט 2008 דנה הוועדה המקצועית למים ולביוב בתכנית והחליטה שלא ניתן בשלב זה להמליץ על קידומה להפקדה, בשל היעדר פתרון תכנוני להסדרת סילוק השופכים הצפויים מתוספת הבנייה המוצעת בתכנית. הועלה כי ביולי 2010 מולאו תנאי ההפקדה, והודעה על כך פורסמה באוגוסט של אותה שנה.

לתכנית הוגשו 23 התנגדויות. באפריל 2012 דנה בהן ועדת המשנה להתנגדויות והחליטה לדחות את מרביתן ולאשר את התכנית בכפוף לביצוע תיקונים. באותו חודש אישרה הוועדה המקצועית למים ולביוב את נספח הביוב של התכנית.

סמוך לאחר אישור התכנית הגישו שלושה מחברי הוועדה המחוזית<sup>51</sup> ערר על החלטת ועדת המשנה להתנגדויות, ובנובמבר 2012 החליטה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לדחות את הערר ולאשר את התכנית.

לאחר אישור התכנית בידי ועדת המשנה לעררים, דנה ועדת המשנה לתכניות מתאר בפברואר 2013 בהערות מינהל התכנון בדבר הצורך להתחשב בסיכונים סיסמיים בתכניות מתאר ובתכניות מפורטות. לאחר שבחנה בשנית את נושא הסיכונים הסיסמיים, החליטה הוועדה כי בנסיבות המקרה, נוכח המרחק הרב מההעתק הפעיל<sup>52</sup> ולאור העובדה כי מדובר בתכנית שהוחלט להפקידה בשנת 2005, אין צורך בסקר ובבחינת מידע סיסמי נוסף. במרץ 2013 מולאו תנאי הוועדה המחוזית לאישור התכנית.

47	לפי סעיף 11 לחוק.
48	במועד הבקשה לדיון חוזר טרם אושר השינוי בתמ"מ 9/2.
49	תמ"א 8 - גנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף.
50	תמ"א משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.
51	נציג ארגוני הסביבה, נציגת השר להגנת הסביבה ונציג שר הבריאות.
52	תזוות קרקע הנגרמת ברעידת אדמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, פרק הזמן שנדרש להליך הפקדת התכנית, כחמש שנים מאז ההחלטה ביולי 2005 להפקיד את התכנית בתנאים ועד למילוי תנאי ההפקדה ביולי 2010, הוא בלתי סביר. על מ"י והוועדה המחוזית לאתר את הסיבות שגרמו לעיכוב ולהתמשכות של שלב ההפקדה ולהפיק את הלקחים הדרושים על מנת לייעל ולזרז את הטיפול בתכנית דומות בעתיד.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי "מגישי התכנית השתהו בהצגת פתרון ביוב אשר היווה תנאי לקידום הטיפול בתכנית, הפקדתה ולבסוף אישורה".

רמ"י מסרה בתשובתה כי התכנית "נתקלה בהתנגדות נמרצת של הגופים הירוקים לאורך כל שלבי קידום התכנית בוועדות התכנון". כמו כן טענה רמ"י כי התכנית כוללת "איחוד וחלוקה בקרקעות בבעלויות שונות ודרישה לטבלאות איזון". כתוצאה מכך, מתכנן המחוז בחר להגיע "להבנות" עם רובם של הגורמים המעורבים בה, "טרם ההפקדה כדי לצמצם התנגדויות בעתיד ככל שניתן".

### תכנית מפורטת ג/14636 - סח'נין

תכנית מפורטת ג/14636 החלה על שטח בתחום העיר סח'נין, הוכנה ביזמת בעלי המכללה הארצית להכשרה מקצועית (להלן - היזם). מטרתה הן שינוי הייעוד של שטח מאזור תעשייה ואזור חקלאי לשטח מסחר ומוסדות ציבור; קביעת אחוזי בנייה וקביעת מספר הקומות; ושינוי הייעוד של שטח מאזור תעשייה לתחנת תדלוק קיימת (גם היא בבעלות היזם), בהתאם להיתר בנייה.

תמ"א 18 - תכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק, אושרה באוגוסט 1976, ומאז עברה ארבעה שינויים, האחרון שבהם באוגוסט 2006. בין יתר מטרותיה היא נועדה להבטיח שירות נאות לצרכנים; למנוע מפגעים תחבורתיים, בטיחותיים וסביבתיים ולקבוע כללים לקביעת מיקומן של תחנות תדלוק, לתכנון, להקמתן ולהפעלתן.

בסעיף 15.1(א) לשינוי מס' 4 בתמ"א 18 נקבע כי לא תופקד תכנית, לא תאושר ולא יינתן היתר לפי סעיף 8 לתמ"א, אלא אם כן המרחק האווירי בין המיקום בתחנת התדלוק של צינורות האוויר של המכלים התת-קרקעיים, האי שעליו מוצבות עמדות התדלוק ונקודת המילוי של מכלי הדלק לבין גבול המגרש המיועד לשימושים של מוסדות ציבור, לרבות בית חולים ומוסד חינוך, יהיה 80 מטרים לפחות. יוטעם כי בתמ"א 18 לא נעשית הבחנה לגבי שימושי המשנה במוסד הציבור, כגון אזורי אשפוז החולים לעומת אזורי המשרדים בבית החולים או מיקום כיתות הלימוד לעומת מיקומם של המשרדים במוסד החינוכי.

בסעיף 15.1(ד) נקבע: "על אף האמור בסעיף קטן (א) מוסד תכנון רשאי להפקיד תכנית, לאשרה וליתן היתר לפי סעיף 8 לתחנת תדלוק שאינה עומדת בתנאים המפורטים בסעיף זה ובלבד שהתקיימו בה כל אלה:

- (1) הסטייה של המרחקים מגבול מגרש השימושים הרגישים אינה גדולה ביותר מעשרה אחוזים (10%) מהמרחקים המינימליים.
- (2) מוסד התכנון השתכנע שאין בכך כדי לפגוע במטרות תכנית זו.
- (3) לגבי תחנת תדלוק המספקת גפ"מ התקבל אישורו של המנהל".

יצוין כי ממועד אישור שינוי מס' 1 לתמ"א 18 (שינוי בהוראות), ביולי 1987, ועד לאישור שינוי מס' 4, באוגוסט 2006, חלה הוראה מקבילה לשמירה על מרחק מזערי בין תחנת תדלוק ובין מוסד חינוך. בסעיף 22(א)(2) לשינוי מס' 1 לתמ"א 18 נקבע: "בתחנת תדלוק שאינה בחניון מבונה, תהא דרגתה אשר תהא, יהיו צינורות האוויר של המיכלים התת-קרקעיים ואי-המשאבות במרחק אווירי

של 80 מטרים לפחות ממוסד, בין שהוא קיים ובין שהקמתו אושרה בתכנית כאמור, שהוא בית חולים, מעון לקשישים, מוסד חינוך או נוער וכיוצא באלה".

בדיקת מסמכי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה לב הגליל (להלן - הוועדה המקומית לב הגליל או הוועדה המקומית) העלתה כי כשהגיש היזם את התכנית, בשנת 2004, עמדו בשטח התכנית המבנים האלה (אף הם בבעלות היזם): תחנת דלק, שהיתר הבנייה האחרון לגביה הוצא בשנת 1997; מכון רישוי שהוקם לפי היתר משנת 1993; מוסך הגובל עם מבנה ב', שנבנה בלי היתר בנייה; אגף מערבי במבנה של שלוש קומות, הגובל עם כביש מס' 805 (להלן - מבנה א'), המשמש בית ספר להנדסאים; מבנה של ארבע קומות (להלן - מבנה ב'), המשמש מכללה ומבנה של ארבע קומות (להלן - מבנה ג'), המשמש בית ספר יסודי פרטי.

בדיקת התייעוד בוועדה המקומית לב הגליל העלתה עוד כי ממועד הגשת התכנית (2004) ועד למועד סיום הביקורת (מרץ 2013) נעשו תוספות בנייה במבנים א', ב' ו-ג': למבנה א' הוספה קומה, ובסך הכול יש בו ארבע קומות; למבנה ב' נוספו שלוש קומות, ובסך הכול יש בו שבע קומות; ולמבנה ג' נוספה קומה, ובסך הכול יש בו חמש קומות. נמצא כי היתרי הבנייה לביצוע התוספות ניתנו בדיעבד והכשירו את הבנייה הבלתי חוקית, כמפורט להלן:

אחת ממטרות תכנית מפורטת ג/14636, שהוגשה לוועדה המקומית לב הגליל היא לשנות את ייעודו של שטח המיועד לתעשייה ומלאכה לשטח המיועד לתחנת דלק. הוועדה המקומית לב הגליל דנה בתכנית בישיבתה במרץ 2004 והחליטה להמליץ לפני הוועדה המחוזית על הפקדתה.

התכנית התקבלה בוועדה המחוזית בחודש אפריל 2004, ובנובמבר באותה שנה היא נדונה בוועדת המשנה לתכניות מפורטות של הוועדה המחוזית, אשר החליטה להפקידה. בפרוטוקול הישיבה צוין כי "הוועדה ראתה חשיבות רבה להמשך תפקוד המכללה להכשרת עובדים ואת המגמה הקיימת להגדלת זכויות בנייה בתוך השטח העירוני".

הוולנת"ע דנה בתכנית בישיבתה באוגוסט 2006, ובפרוטוקול הדיון צוין בין היתר כי "התכנית נמצאת בחלק המזרחי של סכנין מדרום לדרך אזורית 805 ומציעה הרחבת המתחם הקיים של המכללה הארצית להכשרה מקצועית. בין מטרות התכנית: שינוי שטח מאזור תעשייה ומלאכה, לשטח תחנת דלק... ושטח למסחר ומוסד ציבורי (עבור השימושים: משרדים, חדרי לימוד, חדרי הרצאות, אולמות, ספריות, חדרי מעבדות ובנוסף, מסעדות, מזנונים, חנויות וחנויות תת קרקע)".

הוולנת"ע החליטה לאשר קו בניין<sup>53</sup> עבור שטח מסחר ומוסד ציבורי, בהתאם למבנים הקיימים בפועל; לאשר את חיבור כביש הגישה, המוצע לדרך אזורית מס' 805, בתנאי שרוחב דרך הגישה בתשריט ובנספח התנועה יהיה זהה ולא יפחת משה מטרים. עוד החליטה הוולנת"ע כי לפי הוראות התכנית יישמר מרחק של 80 מטרים לפחות בין הקרקע שיועדה ל"שטח למבנה ציבורי" לבין תחנת הדלק, בהתאם להוראות תמ"א/18. ביוני 2008 אישר שר הפנים את התכנית, ובאוגוסט באותה שנה היא פורסמה לאישור ברשומות.

בדיקת מסמכי הוועדה המחוזית העלתה כי בנספח הבינוי המקורי שהגיש היזם לוועדה צוין ששלושת המבנים שבתחום התכנית (א, ב, ג) ישמשו מכללה, בהמשך שונו השימושים בבקשה להיתר הבנייה על ידי מחיקה של המונחים מכללה וכיתות לימוד, ובאמצעות תוספת בכתב יד, כפי שיפורט להלן.

הועלה כי אף שהוועדה המחוזית ידעה כי שלושת המבנים משמשים בפועל מוסדות חינוך (כפי שעולה גם מפרוטוקול ישיבת ועדת המשנה מנובמבר 2004), היא אישרה בנובמבר 2006 נספח בינוי שבו תוקנו השימושים במבנים האמורים למשרדים. בעניין המרחק המזערי המותר של מוסד

53 מוגדר בתקנות התכנון והבנייה כקו שנקבע בתכנית כגבול לבנייה בחזית המגרש (חזית לדרך) מצד המגרש או בצדו האחורי. קו הבניין מקביל לגבולות המגרש בצדדיו השונים בהתאם.

חינוך מתחנת דלק פעלה הוועדה המחוזית בניגוד להוראות תמ"א 18, וזאת באמצעות סימון שני רדיוסים: האחד רדיוס של 40 מטרים ממכלי הדלק התת-קרקעיים ועמדות התדלוק, שבו ייאסרו שימושים של מגורים ומלונאות; והשני רדיוס של 80 מטרים, שבו ייאסרו שימושים של בית חולים, מעון לקשישים, מוסד חינוך או נוער וכיוצא באלה. יודגש כי התנאים הללו נקבעו גם בסעיף 3.1 לתקנון התכנית<sup>54</sup>.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי "היזמים נדרשו להוסיף נספח בינוי מחייב בו הגדירה הוועדה המחוזית את השטחים שימשו למכללה. שטחים אלה עומדים בהוראות תמ"א 18 ורדיוסי הבטיחות".

עוד צוין בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז כי "יחידת הפיקוח המחוזית של משרד הפנים, בהתאם להנחיות הממונה על המחוז פעלה לאכיפת החוק, הוגש כתב אישום ורק לאחר מיצוי ההליך הפלילי, לרבות גזר הדין, קידמה הוועדה את הטיפול בתכנית. גזר הדין, בין היתר, הטיל קנס של מיליון ש"ח אשר שולם על ידי הנאשמים שהורשעו. במסגרת הליך הטיפול בתכנית בחנה הוועדה את ההיבטים הציבוריים הקשורים לפעילותה מחד גיסא ומאידך גיסא הפסקת פעילות המכללה בסחנין, לצד הצורך באכיפת דיני התכנון והבנייה, ושמירה על בטיחות השימוש במקרקעין שבתחום התכנית. ראוי לציין כי המדובר במכללה אקדמית יחידאית במחוז במגזר הערבי ולהפסקת פעילותה השלכות ציבוריות רחבות".

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי מאחר שהיא ידעה שהמבנים משמשים בפועל מוסדות חינוך, היה עליה להימנע מאישור התכנית, ולכל הפחות להתנות את אישורה בהפסקת השימוש האמור במבנים. לחלופין היה עליה לדרוש את הפסקת השימוש בתחנת הדלק שבמתחם, משום שהמשך קיומה בצמוד למבנים המשמשים מוסדות חינוך עלול לסכן את השהים בתחומם.

בגין מבנה א' הוצאו ארבעה היתרי בנייה: הראשון הכשיר בנייה של שלוש קומות, השני והשלישי הכשירו תוספות בנייה צמודות לאגף המערבי והקמתה של קומה רביעית והאחרון הכשיר בניית חדר חשמל בשטח של 49 מ"ר.

בגין מבנה ב' הוצאו שלושה היתרי בנייה: ההיתר הראשון הוצא בשנת 2001 והתייחס לבניית ארבע קומות, השני הוצא בשנת 2005 ובין היתר נועד להכשיר בדיעבד חריגות בנייה שנעשו בסטייה מההיתר הראשון (תוספת של כ-270 מ"ר בכל קומה), ההיתר השלישי הוצא בשנת 2006 ונועד להכשיר בדיעבד בניית שתי קומות נוספות, שנעשתה לאחר שפורסמה הקלה לפי תכניות מפורטות ג/6671-1-ג/בת/142. נמצא כי בהיתר שהוציאה הוועדה המקומית היא לא אישרה ליום לבנות את הקומה השביעית, כיוון שתוספת הקומה הייתה בניגוד לתכניות התקפות באותו מועד.

עוד נמצא כי למבנה ב' הוצא בספטמבר 2008 היתר נוסף, שנועד להכשיר בדיעבד, לאחר אישור תכנית ג/14636<sup>55</sup>, את תוספת הקומה השביעית. יצוין כי היום הגיש בקשת בנייה נוספת לשם תוספת קומה שמינית במבנה ב' ולקבלת הקלה, שלפיה יאושר מרחק מזערי של 72 מטרים בלבד בין מוסד ציבור לבין צינורות האוורור, המשאבות ומכלי הדלק של תחנת דלק, הקלה שמשמעותה סטייה של 10%, מהמרחק המזערי של 80 מטרים, שנקבע בתמ"א 18. הבקשה אושרה בישיבת הוועדה המקומית לב הגליל בדצמבר 2012, לאחר שפורסמה הודעה על הקלה לפי סעיף 149 לחוק, אולם טרם הוצא היתר בנייה.

54 המרחק האווירי בין כל אחד משלושת המבנים לבין המיקום בתחנת התדלוק של צינורות האוורור של המכלים התת-קרקעיים, האי שעליו מוצבות עמדות התדלוק ונקודת המילוי של מכלי הדלק הוא פחות מ-80 מטר, ומבנה א' נופל בתוך שני הרדיוסים, שסומנו בנספח הבינוי, שאישרה הוועדה המחוזית.

55 בתקנון התכנית נקבע בין היתר כי בשטח התכנית מותרת בנייה בגובה של שמונה קומות.

הבדיקה העלתה כי השימושים שנדרשו על ידי היוזם בבקשות הבנייה שהגיש למבנים א', ב' ו-ג' כללו מלכתחילה בין היתר בניית חדרי לימוד, מעבדות, ספריות, מזנונים ושירותים, שימושים האופייניים לפעילותו של מוסד חינוך. נמצא כי חלק גדול מהשימושים האמורים, שלא התאמו למרחק המזערי לפי שיטת המדידה שקבעה הוועדה המקומית, נמחקו מבקשות הבנייה שהגיש היוזם לוועדה ותוקנו בכתב יד לשימוש של משרדים, כדי שיוכלו לעמוד במגבלות שקבעה הוועדה המקומית להוצאת היתרי בנייה. יצוין כי אישור השימושים אינו עולה בקנה אחד עם הוראות תמ"א 18, כפי שיובהר בהמשך.

יודגש כי מבנים א', ב' ו-ג' משמשים בפועל מוסדות חינוך. ממסמך שהוועדה המקומית לב הגליל הכינה במרץ 2013, לבקשת משרד מבקר המדינה, עולה כי מבנה א' משמש כאמור בית ספר להנדסאים, מבנה ב' משמש מכללה ומבנה ג' משמש בית ספר יסודי.

יוצא אפוא כי היוזם משתמש במבנים שלא בהתאם לייעודים שנקבעו בהיתרים, וכי הוועדה המקומית לב הגליל אינה נוקטת צעדים כלשהם למנוע זאת. הוועדה המקומית לא טיפלה כראוי במשך שנים בבנייה הבלתי חוקית שביצע היוזם והכשירה בדיעבד את עברות הבנייה שביצע, לאחר שבנה כרצונו בניגוד לתכניות קיימות וקבע עובדות מוגמרות בשטח. הוועדה המקומית וגם הוועדה המחוזית יודעות כי המבנים במתחם משמשים כמכללה אזרחית, ועולה חשש כי הן העלימו עין מהתיקונים שנעשו כדי להתאים את הייעודים בפועל לדרישות שעלו מן הבקשות להיתר בנייה, על מנת שאלה יעמדו בהוראות התכניות.

בשלוש תשובות מיולי ומאוגוסט 2013 שהשיב היוזם באמצעות עורך דינו למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת היוזם) צוין כי "עת עלה התנאי של המרחק של 80 מטרים עפ"י שינוי מס' 4 הנ"ל, היוזם מיד פעל בהתאם לאמור בשינוי מס' 4, והרחיק את כיתות הלימוד ל-80 מטרים, והפך את השימוש בכיתות הישנות לשימוש משרדים". עוד ציין היוזם כי "לאחרונה בוצעו שיפוצים במבנה המכללה, דבר אשר בעטיו נאלץ להשתמש זמנית, ולפרק זמן קצר במשרדים בתור כיתות למבחנים..." וכי הוא מתחייב "שלא יהיו כיתות לימוד ברדיוס של 80 מטר מתחנת הדלק ומהמוסך".

יוצא אפוא כי היוזם מודה, אם כך, כי בחדרים הממוקמים בטווח של 80 מטרים נעשה שימוש לצורכי לימוד, אך טוען כי הדבר נעשה באופן זמני ובשל שיפוצים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי מבנים במוסדות החינוך, הבנויים בצמוד זה לזה, ממוקמים בקרבת תחנת הדלק ומכון הרישוי ובצמידות למוסך, שנבנה ללא היתר; לכל הבניינים דרך גישה משותפת, וכמהלך היום עוברת בה תנועה רבה של מכוניות בדרכן לתחנת הדלק ולמכון הרישוי, מכוניות של תלמידי המכללה ומוריה ושל הורי התלמידים בבית הספר היסודי.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית לב הגליל על הישנות המקרים, שבהם ביצע היוזם עבודות בנייה בניגוד לחוק ובטרם קיבל היתרי בנייה בגינם. מן הראוי היה שהוועדה המקומית תאכוף את החוק ותפעל למניעת הבנייה הבלתי חוקית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב הקיים, שבו היוזם מבצע בנייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים וקובע עובדות מוגמרות בשטח, והוועדה המקומית לב הגליל אינה נוקטת נגדו פעולות אכיפה כלשהן, אלא משמשת בפועל כחותמת גומי ומנפיקה לו היתרי בנייה בדיעבד.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לוועדה המקומית כי עליה לאכוף את השימושים שאושרו ליוזם בהיתרי הבנייה ולמנוע את השימוש הנעשה במבנים למוסדות חינוך, וזאת נוכח הסכנה הנשקפת לשלום התלמידים ולבטיחותם עקב קרבתם לתחנת דלק פעילה.

הוועדה המקומית לב הגליל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2013, כי היתרי הבנייה ניתנו ליזם "לאחר בדיקה תכנונית ובהתאמה לתכנית או אגב הקלה כדין מתכנית". עוד מסרה הוועדה המקומית כי "התנהלות היום הקשתה על הוועדה לנקוט פעולות אכיפה", אך שכן ננקטו נגדו פעולות אכיפה "מטעם הוועדה המחוזית", לאחר בירור שערכה עם יו"ר הוועדה המקומית.

הוועדה המקומית הוסיפה בתשובתה כי דוח מבקר המדינה יסייע לה "לשפר את התמודדות עם התחכום הרב ועם מצגים בלתי מדויקים ומטעים מצד יזמים מסוימים".

לפי נספח התנועה והחנייה<sup>56</sup> שאושר במסגרת תכנית ג/14636, נדרש היזם לסלול כביש גישה (שירות), שאמור להתחבר עם כביש 805 ולשרת את באי המכללה ואת באי תחנת הדלק ומכון הרישוי, ואשר יאפשר לנוסעים גישה נוחה ובטוחה, כפי שאושר על ידי משרד התחבורה.

הבדיקה העלתה כי היזם לא סלל את כביש הגישה בהתאם לתכנית, ובמקומו קיימת מדרכה מונמכת, שמנוצלת כחנייה קדמית לחלק ממתחם המכללה, דבר היוצר הפרעה לתנועת הנוסעים בדרך.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי עליה לחייב את היזם לסלול את כביש הגישה, לדאוג להסדרתו ולמנוע ממנו לנצל את תוואי הדרך לשימושים אחרים, בניגוד לנספח התנועה והחנייה שאישר משרד התחבורה ובניגוד לחוק.**

עוד העלתה הבדיקה כי לעניין המרחק המזערי המותר של מוסד חינוך מתחנת דלק, עשתה הוועדה המקומית הבחנה בין השימושים השונים שנעשים במוסד החינוך. הוועדה אישרה כי יותר להשתמש במבנה לצורך חדרי לימוד והרצאות רק במרחק של יותר מ-80 מטרים, כפי שנקבע בתכנית המפורטת, אולם יותר למקם ספריות, חדרי הנהלה, משרדי מכללה, שירותים וחדרי ספח, במרחקים של פחות מ-80 מטרים. בפועל, רוב השטח בכל אחד מהמבנים דנון כלול בתחום הרדיוס של 80 המטרים ולא מחוצה לו, כך שגם יישום דווקני של הבחנה זו לא היה מאפשר לקיים במקום מוסדות חינוך בהיקף וברמת הפעילות הקיימים. מכל מקום, מתעורר ספק אם הבחנה זו נשמרת במלואה על ידי היזם.

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית כי תמ"א 18 אינה קובעת הוראות מיוחדות לעניין המרחק המזערי של תחנת דלק מחדרי לימוד דווקא, וכי הוראותיה חלות על כל מוסד החינוך. אפילו ניתן היה לקבוע הוראות כאמור, הרי שבנסיבות התכנוניות של שלושת המבנים דנון ובהתחשב בקרבתם אל תחנת הדלק (וכן אל מכון הרישוי והמוסך) - הבחנה זו אינה מעשית כלל ועיקר. אשר על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, אין בסיס להבחנה שעמדה ביסוד החלטותיה של הוועדה המקומית, אשר הביאה לאישור שימושים שונים במבנים, במרחק הפחות מ-80 מטרים, בניגוד לנקבע בתמ"א 18. הוועדה המקומית פעלה בנושא זה בחוסר אחריות, שכן קרבת היתר של מוסד החינוך אל תחנת הדלק עלולה להיות הרת אסון.**

#### תכניות מפורטות ג/13176 ו-ג/14512

ביוני 2002 הגיש אותו יזם לוועדה המחוזית תכנית מפורטת (ג/13176), שמטרתה שינוי ייעוד שטח הנמצא בין סחינין לעראבה מחקלאות לשירותי דרך והקטנה של קו הבניין<sup>57</sup> מדרך אזורית מס' 805

56 לפי תקנון התכנית, נספח התנועה והחנייה מהווה מסמך מחייב פרט לנושא החנייה.  
57 הקטנת המרחק מציר דרך שבו מותר לבנות.



(להלן - שטח התכנית). הדיון הראשון בתכנית נקבע לישיבת הוועדה המחוזית באוגוסט 2002, אך היא לא נדונה באותה ישיבה משום שהיזם לא הגיע לדיון.

בנובמבר 2002 החליטה רשות הרישוי של הוועדה המקומית לב הגליל לאשר בתנאים בקשה שהגיש היזם להיתר בנייה של סככה חקלאית בשטח של 200 מ"ר, לאחר שהוא התחייב להשתמש בסככה לגידול פרחים. בדצמבר באותה השנה ציין נציג יחידת הפיקוח המחוזית במענה לפניית הוועדה המקומית בנדון כי "מאחר שבמקום קיימת תכנית מפורטת מס' ג/13176 ואשר נמצאת במעמד של דיון לפני הפקדה... יש להקפיד בשלב זה את הבקשה עד להחלטה שתתקבל בתכנית המפורטת".

נמצא כי למרות זאת נתנה הוועדה המקומית ליזם במאי 2003 היתר בנייה להקמת הסככה. הוועדה המקומית הנפיקה את ההיתר לאחר שאישרה תשריט איחוד וחלוקה לחלקות שעליהן ביקש היזם להקים את הסככה.

בדצמבר 2003, בעקבות מידע שהגיע לוועדה ולפיו לא כל החלקות המיועדות להקמת הסככה הן בבעלות היזם, ערך מהנדס הוועדה המקומית שימוע ליזם. מעיון בתרשומת השימוע עולה כי עוד במאי 2003 התחייב היזם להמציא לוועדה בתוך עשרה ימים נסחי רישום לחלקות האמורות, המוכיחים את בעלותו עליהן<sup>58</sup>. עד מועד השימוע, שהתקיים כעבור שבעה חודשים, לא המציא היזם את נסחי הרישום.

בפברואר 2004 פנה אחד מבעליה של אחת החלקות (להלן - חלקה 61) באמצעות עורך דינו לוועדה המקומית והתלונן לפנייה כי הופתע לגלות שהיזם מבצע עבודות בנייה בחלקה 61, על סמך היתר הבנייה שהנפיקה לו הוועדה, לפי תשריט איחוד וחלוקה שאושר ללא ידיעתו וללא הסכמתו.

באותו חודש, בפברואר 2004, פנה היזם למהנדס הוועדה המקומית וביקש לבטל את האיחוד של החלקות האמורות. לטענתו נפלה טעות בבקשה להיתר, הואיל ולא היו לו נסחי רישום טאבו של החלקות, וזאת מאחר שרק מחצית מחלקה 63 מצויה בבעלותו, וחלקה 61 אינה שייכת לו כלל.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהוועדה המקומית לב הגליל אישרה תשריט איחוד וחלוקה ואף נתנה ליזם היתר בנייה על חלקה שאינה בבעלותו, בלי שבדקה את נסחי רישום הטאבו של החלקות. צעדה האמור של הוועדה הוא רשלני, והיה בו כדי לפגוע בזכויות הקנייניות של בעלי החלקה האמתיים.

הועלה כי באוגוסט 2003 הוציאה הוועדה המקומית לב הגליל צו הפסקה שיפוטי נגד היזם, אשר הורה על הפסקת עבודות הבנייה שביצע בחריגה מהיתר הבנייה, ובמרץ 2004 החליטה לבטל את ההיתר בין היתר מן הסיבות האלה:

1. ליזם אין הוכחת בעלות על חלקה 61, והתברר שהוא "רימה את הוועדה ע"י המצאת מסמכים שלא מוכיחים מעל לכל ספק את בעלותו בחלקה 61".
2. היזם בנה בסטיות ניכרות מההיתר מוסך של שתי קומות בקו בניין המרוחק כ-35 מטרים מכביש אזורי מס' 805, בשעה שהמרחק המזערי המותר הוא 80 מטרים; במקום סככה חקלאית הגדיל היזם את שטח הבנייה בכ-120 מטרים נוספים; בנה קומת קרקע מעמודי בטון, קירות בלוקים במקום קומה מפולשת והגביה את הבניין לגובה של 7 מטרים במקום 4.70 מטרים. הוא בנה גלריה נוספת מקונסטרוקציית פלדה, בנה גדרות בטון באורך 90 מטרים ובגובה של 2.50 מטרים במקום גדרות רשת, "וכל זה לאחר קבלת צו הפסקה שיפוטי".

58 חלקות מס' 3,61,63 בגוש 19240 מאדמות סח'נין.

נגד היזם הוצא גזר דין, שהורה על הריסת המבנה שנבנה בניגוד להיתר הבנייה ממאי 2003, לרבות הקירות שנבנו מסביב לו. בבדיקה שנעשתה במועד סיום הביקורת, מרץ 2013, הועלה שהיזם הרס את המבנה, אך טרם הרס את גדרות הבטון.

הוועדה המקומית לב הגליל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2013, כי לאחרונה היא החלה להקפיד "על בדיקת זכויות הבעלות של מבקשי היתרים", וכי פעולות האכיפה בעניין המבנה, לרבות הגדרות שנבנו ללא היתר, טופלו "מטעם הוועדה המחוזית".

בתשובת היזם צוין כי הוא "אינו משתמש בשטח זה בשום צורה ואופן".

**משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית לב הגליל כי היה עליה לוודא את ביצוע צו הפסקת העבודות במלואו, ולאחר שנודע לה כי הדבר לא נעשה, היה עליה לפעול בנמצאות גם להריסת הגדרות שנבנו ללא היתר ולא להמתין שהוועדה המחוזית תנקוט בדיעבד אמצעים נגד היזם.**

לאחר שהיזם לא הצליח לקדם את תכנית ג/13176, הוא הגיש בפברואר 2004 תכנית מפורטת נוספת שמספרה ג/14512 (להלן - התכנית המפורטת השנייה או התכנית השנייה). התכנית נועדה להקמת תחנת תדלוק מדרגה א', לפי תמ"א 18, שבשטחה יותרו השימושים בית אוכל, משרדים ומחסנים לשירות התחנה, וזאת באמצעות שינוי ייעוד השטח שבתכנית מחקלאות לשירותי דרך ובאמצעות הקטנת קו הבניין מדרך אזורית מס' 805. התכנית משתרעת על שטח של כשלושה דונם, וכוללת דונם וחצי המיועדים לשמש תחנת תדלוק. יתרת השטח מיועדת לדרך.

ועדת המשנה לתכניות מפורטות של הוועדה המחוזית דנה בתכנית בנובמבר 2004 והחליטה כי "לא תקודם התכנית להפקדתה, עד הריסת כל המבנים והקירות התומכים הקיימים בשטח והוצאת כל הגרוטאות של פסולת הבניין והחזרת המצב לקדמותו". נמצא כי במרץ 2005 החליטה מליאת הוועדה המחוזית לשנות את החלטת ועדת המשנה האמורה, והורתה למחוק מהתנאים להפקדת התכנית את הריסת הקירות התומכים, מפני שהם אינם בבעלות היזם ונמצאים מחוץ לשטח התכנית המתוקנת.

**משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המחוזית כי הנימוק להחלטתה על שינוי תנאי ההפקדה של התכנית אינו עולה בקנה אחד עם העובדה שהקירות המיועדים להריסה נבנו על ידי היזם עצמו.**

בדיון שהתקיים באוגוסט 2005 בוועדת המשנה ליישובים חקלאיים של הוועדה המחוזית, הוחלט שלא לאשר את התכנית כיוון שהיא אינה חלה על שטח שהוא צמוד דופן לשטח שנועד לפיתוח כלשהו או לצומת דרכים, והיא ממוקמת בשטח רגיש, המאופיין במרחב פתוח של כרמי זיתים. נמצא כי החלטה זו אומצה על ידי הוולקחש"פ<sup>59</sup> בספטמבר 2005.

בנובמבר 2005 הגיש היזם ערר על החלטת הוולקחש"פ. ביולי 2006 החליטה ועדת הערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (להלן - ועדת הערר) לדחות את הערר. בנימוקה החלטה טענה הוועדה כי היא לא השתכנעה שיש לסטות מהמגמה התכנונית הברורה, שלפיה אין מקום לאפשר בנייה בשטח זה, שכן הוא מיועד לעיבוד חקלאי, וכל בנייה בו תהווה פגיעה ביעוד זה והפרה של המגמה התכנונית שחלה עליו. הועלה כי העורר פנה לבית המשפט ועתר כנגד ההחלטה, ובינואר 2007 ניתן פסק דין בעתירה שבו הורה בית המשפט על החזרת הדיון לוועדה.

59 הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

ביולי 2007 דנה ועדת הערר שנית בערר המתוקן והחליטה לדחותו, בין היתר בנימוק שיש לשמר את רצועת השטח הפתוח, המהווה חיץ בין היישובים עראבה וסחינין. הוועדה השתכנעה כי יש בתכנית כדי לפגוע בשטח הפתוח החוצץ בין היישובים, וכי התכנית מהווה סתירה להוראות תכנית המתאר המחוזית תמ"מ 9/2.

במרץ 2008 נדחתה עתירה מינהלית שנייה<sup>60</sup> שהגיש היוזם נגד החלטת ועדת הערר, ובה נטען כי הוועדה לא דנה בסעיף 10 לתמ"מ 4/18. עם זאת צוין בהחלטת בית המשפט כי העותר רשאי לפנות לוועדת הערר בבקשה לדיון חוזר, בהתחשב בטענתו החדשה. באותו החודש הוגשה בקשה לוועדת הערר לדיון חוזר.

בינואר 2009 החליטה ועדת הערר שלא לקיים דיון חוזר בבקשה ולדחותה, מאחר שלא הומצאו בה נתונים חדשים, שלא הוצגו לוועדה בעבר, או תימוכין לכך שנבצר מהעותר להציג נתונים מעין אלה לוועדה באותו מועד, וכי תמ"מ 4/18 והוראותיה היו ידועות לוועדה גם בעבר.

הועלה כי עוד ביולי 2009 כתב מנהל מינהל התכנון שבמשרד הפנים למהנדס העיר סחינין, בתגובה לפנייתו של האחרון אל מנכ"ל משרד הפנים בעניין מכון הרישוי ותחנת הדלק שבמתחם המכללה, כדלקמן:

"בהתייחס לפניותיך מיום 9.2.09 ומיום 24.3.09 אל מנכ"ל משרד הפנים ובהמשך לביקורי בעיר סחינין ביום 4.6.09 התרשמתי כי הסמיכות בין מכון הרישוי לכלי רכב לבין המכללה אכן יוצרת הפרעה לפעילות המכללה וכי ראוי להעתיק את מכון הרישוי למיקום מתאים אחר בייעוד מתאים.

לפי בדיקתי... אושרה תכנית ג/14636... להסדרת השימושים בשטח בו ניצבים כיום המכללה, מכון הרישוי ותחנת הדלק. בתכנית זו נוספו שטחים למכללה וכן הותרו שימושים למסחר. לפי התכנית [השטח] עליו ניצב כיום מכון הרישוי, או לפחות חלקו כפי שהוצג לנו בסיוע, מיועד על פי התכנית ל'אזור מסחר ומוסד ציבורי' ולא ניתן לעשות בו שימוש לצורך מכון לרישוי רכב. בתכנית הבינוי הוא מסומן כמקומות חנייה לרכב, הנדרשים לפי התכנית. אשר על כן למיטב הבנתי ישנה כוונה להעתיק את מכון הרישוי ללא קשר לתכנית החדשה לתחנת הדלק... במקביל... תכנית ג/14512 להקמת תחנת דלק על קרקע חקלאית שבין סחינין לעראבה.

הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית וועדת הערר סברו שוב ושוב, לאחר שבחנו את העניין, כי המיקום שהוצע לתחנת הדלק בתכנית ג/14512 איננו מתאים לשימושים המוצעים ועליו להישמר כשטח פתוח...

הרעיון להעתיק את תחנת הדלק הקיימת בתכנית ג/14636 לאתר המוצע ב-ג/14512 עלה לאחרונה ואין בו כדי לשנות משהו מההחלטות הקודמות. העובדה כי החלקה החקלאית אליה הוצע להעתיק את תחנת הדלק הינה בבעלות בעלי התחנה הקיימת סמוך למכללה אין בה כמובן כדי להצדיק את פיתוחה..."

עוד הועלה כי היוזם הגיש עתירה נוספת<sup>61</sup> נגד החלטת ועדת הערר בטענה כי היא לא שקלה את התאמת התכנית לתמ"מ 18. בפסק הדין בעתירה המינהלית, שניתן בפברואר 2012, הוחלט לקבל את העתירה ולהחזיר את הדיון לוועדת הערר, על מנת שתקיים דיון חוזר בבקשת היוזם, מאחר שיש צורך בהנמקה ספציפית לאי-אישור התכנית על רקע הוראות התמ"מ.

בפברואר 2012 החליטה ועדת הערר לדחות פה אחד את הערר, בנימוק שלא נמצא צורך חיוני בהקמת תחנת דלק על שטח חקלאי שאינו מיועד לפיתוח, שטח המהווה חיץ בעל איכויות נופיות

60 עת"מ 4386/07 בדארנה נ' ועדת הערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.  
61 עת"מ 5908-03-09 בדארנה נ' ועדת הערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.

וטבעות בין שני היישובים. עוד ציינה הוועדה לעניין מגמות הפיתוח העתידיות באזור כי "אין זה ראוי להקים את המגמות שעתידות להבחן במוסדות התכנון השונים על ידי קביעת עובדות בשטח".

בפברואר 2013 דנה הוועדה המקומית לב הגליל בבקשה חדשה שהגיש היוזם להקמת סככה חקלאית על אותו שטח שבתכנית ג/14512 הוצע להקים בו תחנת תדלוק<sup>62</sup>. מפרוטוקול הדיון עולה כי היוזם מבקש שהסככה החקלאית תשמש מכון רישוי, וזאת באמצעות התרה של שימוש חורג במבנה. יו"ר הוועדה<sup>63</sup> פנה לחברי המליאה וביקשם לתת את דעתם לחשיבות העניין, שכן, לטענתו, העברת מכון הרישוי משטח המכללה לסככה האמורה תאפשר למכללה "להמשיך לעבוד כמו שצריך... לא ליצור ערבוב כזה של מכון רישוי, מכללה וגם לא להפסיד את המכללה מהאזור כי רוצים שהיא תמשיך להיות באזור סחינין ועראבה". יו"ר הוועדה הוסיף: "ראוי לציין שמנכ"ל משרד הפנים אמר שתמצאו דרך חוקית לעזור לעיר סחינין. להפריד בין מכללה קיימת ובין שימוש זר בתוך אזור זה, זאת הנחייה שאני אישית קיבלתי, עוד פעם אני חוזר דרך חוקית ותכנונית נכונה".

עוד ציין יו"ר הוועדה המקומית כי "בתאריך 20/5/03 הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לב הגליל נתנה היתר למבקש, שמטרתה הקמת סככה חקלאית בהתאם להוראות תכנית ג/6540. לפנינו היום בקשה לחזור להחלטת הוועדה, הכוללת הקמת סככה חקלאית (כפי שמתברר במהלך הדיון בקשה להשתמש בסככה זו לטובת מכון רישוי במסגרת הוראות סעיף 149 לחוק התכנון והבנייה שימוש חורג)... לאור האמור לעיל, ובהתחשב בסיכום פגישת עבודה שנעשתה במשרדי מנכ"ל משרד הפנים, בהשתתפות מנהלת [מינהל] התכנון, ראש העיר, מהנדס העיר ומתכנן המחוז, מחליטה הוועדה לאשר את הבקשה להקמת סככה בשימוש חורג בתנאים הבאים:

1. על עורך הבקשה לתקן אותה בהתאם לדרישות תקנים של משרד התחבורה...
2. לאחר קבלת בקשה מתוקנת (מאושרת ע"י משרד התחבורה) תפורסם בקשה בהתאם לנדרש בסעיף 149 (גם בדבר שימוש חורג וגם בדבר הקלה בקו בניין)..."

מעיון בפרוטוקול הישיבה האמורה עולה כי החלטת הוועדה אושרה על ידי שלושה משתתפים בלבד: יו"ר הוועדה (מתכנן המחוז), מר מאזן ג'נאיים, ראש עיריית סחינין ומר עומר ואכד, ראש המועצה המקומית עראבה. יצוין כי יוזם התכנית, מר אחמד בדארנה, משמש חבר מועצת עיריית סחינין, והוא חבר בקואליציה עם ראש העירייה. מסיבה זו היה על מר מאזן ג'נאיים, ראש עיריית סחינין להימנע מלהשתתף בדיון ובהצבעה על התכנית.

בתשובת היוזם צוין כי "לאור התפתחות העסק נתבקש היוזם ע"י משרד התחבורה להעתיק את מקום מכון הרישוי למקום מרוחק וזאת בשל העובדה כי המכון נמצא בקרבת קמפוס חינוכי". עוד צוין כי לגבי המוסך ותחנת הדלק "הוגשה תכנית לוועדת התכנון כדי להעתיקם לכביש סחינין עראבה ועם קבלת כל האישורים המתחייבים נפעל במידי להעתיק אותם כאמור וזאת מן הטעם כי בכוונתנו להותיר את המקום בקמפוס חינוכי בלבד".

יודגש כי באותה ישיבה של הוועדה, שנערכה ב-6.2.13, התייחס מהנדס הוועדה המקומית לבקשת הבנייה האמורה והעלה את נימוקיו נגד אישורה בציינו: "אינני ממליץ לאשר סככה חקלאית עם תכלית של מכון רישוי כל כך קרובה לכביש 805, ללא נגישות מוסדרת מאותו כביש, כאשר השטח איננו צמוד דופן לאזור בנוי עם שירותים של תעשייה או מסחר, באמצע שטח כפרי פתוח, ללא רצף תכנוני ועם פוטנציאל לפגיעה נופית משמעותית (ההדגשה במקור) ומתן קדימות לאפשרויות לבנייה מסביב לו לפיתוח מואץ באופן חוקי או לא חוקי".

62 על אותו שטח בנה היוזם בעבר מבנה למוסך, בסטייה מההיתר שקיבל לבניית סככה חקלאית. היום הוסר כאמור את המבנה, בהתאם לגזר הדין שניתן נגדו, אך לא הוסר את הקירות התומכים שמסביב לו.

63 מאוגוסט 2012 מכהן מתכנן מחוז צפון במשרד הפנים כממלא מקום יו"ר הוועדה. מדצמבר 2012 הוא גם מכהן כממלא מקום הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים.

בתשובת ממלא מקום הממונה על המחוז צוין כי "הוועדה המחוזית לא דנה בבקשה. בשלב זה הדיון בבקשה תלוי ועומד לפני הוולקחש"פ. רק לאחר מכן, ובכפוף להחלטת הוועדה, תדרש הוועדה [המחוזית] לבקשה".

בתשובת ראש עיריית סח'נין למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 נמסר כי "אין מחלוקת על העובדות כפי שעלו בדוח הביקורת... בישיבת הוועדה המקומית... השתתף גם היועץ המשפטי של הוועדה... ברצוני להדגיש כי לו היה היועץ המשפטי או כל גורם אחר בוועדה מצביע על חשש לניגוד עניינים, הייתי נמנע מלהשתתף בדיון ובקבלת ההחלטה, מה עוד שההחלטה הייתה פה אחד".

בתשובת היזם צוין כי הוא טרם קיבל היתר לבניית הסככה, ועל כן הוא לא החל בהקמתה.

הניסיון של מתכנן המחוז לאשר את בקשת הבנייה של היזם, בניגוד לעמדתו המקצועית ולנימוקיו התכנוניים של מהנדס הוועדה, מעלה תמיהות גם לנוכח עמדתן הברורה של כל הוועדות המקצועיות התכנוניות (ועדת הערר, הוולקחש"פ ועדת המשנה ליישובים חקלאיים) שהתנגדו לאישור התכנית.

משרד מבקר המדינה העיר למתכנן המחוז, לוועדה המקומית לב הגליל ולמינהל התכנון כי החלטת הוועדה המקומית לאשר את בקשת הבנייה מנוגדת להחלטות ועדת הערר ולמדיניות משרד הפנים, שנקבעו במסגרת טיפולם בתכנית ג/14512. ההחלטה אף מנוגדת לעמדת מהנדס הוועדה המקומית לב הגליל, ולעמדת מנהל מינהל התכנון, שקיבלה את ביטויה במכתבו למהנדס העירייה מיולי 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חברי מוסד תכנוני צריכים להימנע מלהשתתף בדיונים הנוגעים לסוגיות שבהן הם עלולים להימצא בניגוד עניינים, וכי על רושמי הפרוטוקולים של הישיבות לציין במפורש את יציאתם ואי-השתתפותם בדיונים אלה.

הוועדה המקומית לב הגליל מסרה בתשובתה כי "ההחלטה להתיר מבנה חקלאי עם שימוש חורג למכון רישוי, ניתנה מתוך גישה תכנונית שהפרעה לנוף ולסביבה חקלאית נובעת ממילא מהכביש הקיים ומעצם קיומו האפשרי של מבנה חקלאי בשולי הכביש (אשר מותר לבנות לפי תכנית ג/6540)", כך שהמבנה המשמש כמכון רישוי לרכב לא יחמיר את ההפרעה לנוף ולסביבה החקלאית "ובוודאי פחות מתחנת תדלוק, שבה דובר בזמנו". עוד מסרה הוועדה המקומית כי החלטתה היא למעשה "בגדר המלצה בלבד", וכי "מתן ההיתר טעון את אישור הוועדה המחוזית והוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הולקחש"פ)", וכן כי הנושא מונח עתה על שולחן הוולקחש"פ במטרה לשקול האם "אכן יש להבחין בין תחנת תדלוק (שנפסלה בזמנו) ובין מכון רישוי שעומד עכשיו על הפרק".

## פתרונות ביוב

בתמ"א 34, תכנית מתאר ארצית למשק המים (ביוב)<sup>64</sup> ובתמ"מ 9/2 נקבעו, בין היתר, הוראות והנחיות להסדרת פתרונות לסילוק שופכים כתנאי לקידום תכניות מתאר מקומיות ומפורטות. בסעיף 13.1 לתמ"א 34 נקבע כי "לא יאשר מוסד תכנון תכנית מקומית או מפורטת ביישוב, אלא אם קיים לתכנית פתרון לטיפול בשופכים במיתקן טיפול וסילוק הקולחים והכול בהתאם לקבוע בתכנית זו".

64 אושרה על ידי הממשלה ביוני 2003.

עוד נקבע בתמ"א 34 כי ליד כל ועדה מחוזית תוקם ועדה מקצועית לביוב, שבה יהיו חברים נציג משרד הפנים, נציג המשרד להגנת הסביבה, נציג משרד הבריאות, נציג נציבות המים, נציג משרד החקלאות ונציג נוסף שתבחר הוועדה המחוזית מבין חבריה.

בתמ"מ 9/2 נקבע כי לא תופקד כל תכנית מקומית המייעדת שטח למגורים או לתעסוקה, אלא לאחר קבלת חוות דעת של הוועדה המקצועית לביוב, בשאלת יכולתם של מתקני הקצה לסילוק השופכים שיפורטו בתכנית לקלוט תוספת שופכים מהשטח שהתכנית חלה עליו בלי לפגוע בתפקוד מתקני הטיפול בשופכים או בתפקוד מערכת סילוק השופכים.

עוד נקבע בתמ"מ 9/2 כי לא תאושר תכנית מקומית, אלא לאחר שתאושר כחוק תכנית ביוב, המתייחסת לאיסוף ולסילוק של השופכים מהשטח שעליו חלה התכנית, ואשר תכלול לפי הצורך את התכנון הכללי של מתקני הקצה, את הרחבתם או שיפורם, את התכנון של קווי ההולכה הראשיים, ואשר תקבע לוח זמנים לביצוע תכנית הביוב במקביל לביצוע התכנית המקומית, וזאת בהתאם לקבוע בתמ"א 34.

עוד נקבע כי לא יינתנו היתרי בנייה על פי התכנית המקומית, אלא לאחר שהרשות המקומית הרלוונטית תגיש לוח זמנים מחייב להקמת מערכת הביוב, על פי תכנית ביוב מאושרת, שיהיה מקביל ללוח הזמנים לביצוע התכנית, ובאופן שמערכת הביוב, ובכללה מתקני הקצה, תפעל עוד בטרם יאוכלסו המבנים.

הבדיקה העלתה כי בהתאם להוראות תמ"א 34 ותמ"מ 9/2 שלעיל, דורשות הן הוועדה המחוזית והן הוועדה המקצועית לביוב את הסדרת נושא הביוב כתנאי לקידום ולאישור של תכניות מתאר מקומיות ושל תכניות מפורטות.

עוד העלתה הבדיקה כי חלק גדול מהתכניות שבהן מטפלת הוועדה המחוזית מתעכב בשל היעדר פתרון תכנוני הולם למערכת הביוב. כדי למנוע מצב שבו יידונו בוועדה תכניות שאין להן פתרון לנושא הביוב, הכינה הוועדה המקצועית לביוב בנובמבר 2008 רשימה של 40 יישובים, שהיא ממליצה שלא להפקיד כלל תכניות חדשות לגביהם, בגלל היעדר פתרון ראוי להסדרת סילוק השופכים בתכניות המוצעות. עוד נמצא כי הוועדה מתכנסת אחת לשישה חודשים לשם עדכון הרשימה, כדי לבחון את השפעת השינויים הנעשים במערכות הביוב האזוריות על היישובים השונים. הועלה כי בנובמבר 2012 עדכנה הוועדה המקצועית למים ולביוב את הרשימה, וכי לשכת הבריאות מחוז צפון הכינה במרץ 2013 רשימה מקבילה של יישובים, שבהם יש בעיות ניכרות בנושא ביוב.

משרד הבריאות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2013 כי הרשימה שהכין היא לצורך סיכום "מצב הביוב ביישובים במחוז הצפון", במסגרת עבודתו השוטפת של מחוז הצפון של המשרד.

עוד מסר משרד הבריאות בתשובתו כי ההחלטה בנוגע לרשימת היישובים היא אחת מההחלטות המתקבלות בוועדה המקצועית לביוב, "המייעצת לוועדה המחוזית אם לקדם תכנית בנייה בהיבט של תשתיות מים וביוב בלבד", וכי הוועדה המקצועית "מתייחסת לנושא הביוב בשלב הפקדת התכנית, בהסתמך על סעיף 8.6.4 בתמ"מ 9/2". עוד מסר משרד הבריאות כי במקרה שיישוב קידם את פתרונות הביוב, והוועדה המקצועית "מתרשמת כי חל קידום משמעותי" בנושא, היא ממליצה להפקיד את התכנית לאותו היישוב, על אף היותו חלק מהרשימה.

משרד הבריאות הוסיף וציין כי כאשר הוועדה המחוזית מפקידה תכנית, היא מקצה פרק זמן לציבור לצורך הגשת התנגדויות. לפיכך אם הציבור אינו יודע "שיש מתקני ביוב בסמיכות לביתו", הוא לא יוכל להתנגד. כמו כן במקרים רבים הסדרת מערכת הביוב דורשת שינוי ייעוד והסדרה סטטוטורית (כמו תב"ע למתקנים הנדסיים), ולפיכך "חשוב להפקיד את התכנית לאחר אישור נוסף הביוב של התכנית".

משרד הבריאות סיכם כי הוועדה המקצועית לביוב "מציעה את נושא הביוב (המהווה חסם קריטי במחוז הצפון) כבר בשלב ההפקדה, מיידעת ומפגישה את הגורמים הרלוונטיים לנושא ובכך מביאה לקיצור הליכים", ובשלב ההפקדה נבחנת "הישימות של קידום פתרון הביוב לשנים הבאות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לפי הוראות תמ"א 34 ותמ"מ 9/2, תכנית להסדרת נושא הביוב צריכה להתבצע בשלב אישור התכנית ולא בשלב ההפקדה. לפיכך לא ברורה עמדת הוועדה המקצועית לביוב, שלפיה היא ממליצה שלא להפקיד תכניות לפני הסדרת תכנית ביוב, הכוללת פתרון קצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ולתאגידי המים והביוב, האחראים לנושא הביוב ביישובים האמורים, כי עליהם לפעול למציאת פתרונות ביוב הולמים כדי שתכניות מתאר או תכניות מפורטות שנמצאות בהליכי הכנה לא יתעכבו בגלל בעיית סילוק שופכים, שמוסדות התכנון מתריעים עליה מבעוד מועד.

## סיכום

ממצאי הביקורת מעלים כשלים ומחדלים קשים ומתמשכים בתפקודה של הוועדה המחוזית צפון בכל הנוגע לטיפול בהקידום תכניות מתאר ותכניות מפורטות, ובפיקוח על פעולותיהן של הוועדות המרחביות שבתחומה. על אף שחלק מהכשלים והמחדלים ידועים למינהל התכנון ולמשרד הפנים, הם לא נקטו משך שנים פעולות לתיקונם ועולה החשש כי התנהלות שכזו מהווה פתח לפגיעה בטוהר המידות. מחסור בכוח אדם, העדר תכניות מתאר עדכניות בחלק מהיישובים והתמהמהות משרד הפנים ביישום רה-ארגון בלשכות התכנון, עלולים להביא לפגיעה בתכנון, עידוד הבנייה הבלתי חוקית בתחום המחוז עליו מופקדת הוועדה המחוזית ובמקרים מסוימים לפגיעה בזכויות האזרחים.

על משרד הפנים לזרוז את הארגון המחודש ואת השדרוג של לשכות התכנון המחוזיות ואת קביעת התקנים לכוח האדם שלהן, במטרה להקל את העומס המוטל על בודקי התכניות ולאפשר להם לבצע את המשימות המוטלות עליהם ולסיים את הטיפול בתכניות בתוך פרק הזמן שנקבע בחוק.

מן הראוי שמשרד הפנים ימנה לוועדות התכנון המקומיות (מרחביות) יושבי ראש קבועים במקום ממלאי מקום, שהם בדרך כלל ממלאי תפקידים בכירים בלשכת התכנון המחוזית. זאת על מנת שלא ייווצר עומס רב על מספר מועט של ממלאי תפקידים וכדי שלא לפגוע בעבודתה השוטפת של לשכת התכנון המחוזית ובתפקודן של הוועדות המרחביות.

על הוועדה המחוזית להקפיד כי "מערכת מעקב ובקרה" תעודכן באופן שוטף ומדויק. כמו כן עליה להקפיד על סיווג המידע המוזן למערכת באופן שיאפשר הפקת מידע מהימן בנוגע לסטטוס של תכניות המתאר הכוללות ושל התכניות המפורטות שבטיפול הוועדה המחוזית.

על מינהל התכנון לקבוע הנחיות ברורות ומחייבות בנוגע לעדכון "מערכת מעקב ובקרה", במטרה ליצור אחידות בנתונים שמזינים בודקי התכניות בכל הוועדות המחוזיות. על הוועדה המחוזית לדאוג לכך שיוזנו במערכת, בין היתר, נתונים המספקים מידע על אודות התנאים שנקבעו לתכניות על שלביהן בהחלטות הוועדות השונות ומידע בדבר מילויים של תנאים אלה, וכל זאת במטרה לאפשר מעקב יעיל אחרי הטיפול בתכניות בזמן אמת.

על הוועדה המחוזית ולשכת התכנון להשקיע מאמצים מרביים בקידום תכניות המתאר המקומיות הכוללות, שהן נדבך חשוב לפיתוחו של היישוב ולהתמודדות עם סוגיות חברתיות, כלכליות וסביבתיות בשטחו. על הוועדה ולשכת התכנון למסור את הערותיהן על התכניות המוגשות להן בתוך זמן סביר, על מנת שיהיה אפשר לעמוד במועדים שנקבעו בחוק, ולסייע בכך לקידום פיתוחם של היישובים שבתחומן.

על מנת להימנע ממצב שבו הליכי ההפקדה של התכניות מתארכים יתר על המידה, על הוועדה המחוזית להקפיד על עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לבדיקה התכנונית המוקדמת, עליה לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק להפקדת התכניות, ועליה לדאוג לכך שבמעמד הדיון בהפקדת התכניות, ייקבעו כל התנאים הנדרשים להפקדתן, כך שבהמשך לא יהיה צורך לערוך בהן שינויים. נוסף על כך, עליה להאיץ ביוזמי התכניות לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בחוק.