



מזכירות הממשלה

פ ר ו ט ו ק ו ל

ישיבת ועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה

ביום רביעי, י"ב בתשרי התש"ע - 30 בספטמבר 2009
(בשעה 17:00 - במזכירות הממשלה)

נכתו חברי ועדת השרים: בנימין נתניהו ראש הממשלה - יו"ר, גלעד ארדן,
אלי ישי, ישראל כ"ץ, יעקב נאמן, שלום שמחון,
יובל שטייניץ.

נעדרו חברי ועדת השרים: אריאל אטיאס, עוזי לנדאו

כך נכתו:

- משרד האוצר	אריאל אבלין
- משרד הפנים	שמאי אסיף
- משרד ראש הממשלה	עידו אציל
- משרד ראש הממשלה	תמי באוספטר
- משרד ראש הממשלה	מיה בוקובזה
- המשרד להגנת הסביבה	גליה בן שוהם
- מנכ"ל משרד התיירות	נועז ברנר
- משרד ראש הממשלה	מיכל גרוסמן
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	גרישה דויטש
- צה"ל	אל"מ רמי דוכן
- משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	יבגני דירולניק
- משרד ראש הממשלה	רועי דרור
- משרד ראש הממשלה	שרון דרטבה
- משרד ראש הממשלה	אמיר וייס
- משרד הפנים	אריאל וכסלר
- משרד ראש הממשלה	ירדן ותיקאי
- משרד הפנים	יהודה זימרת
- משרד הביטחון	בצלאל טרייבר
- משרד המשפטים	כרמית יוליס
- משרד האוצר	אריאל יוצר
- משרד הפנים	שמעון יפרח
- משרד הביטחון	אלון יפרח
- משרד ראש הממשלה	פיני יצחקי
- מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר	יוסי ישי
- משרד ראש הממשלה	יריב מן
- מנכ"ל משרד הפנים	גבריאל מימון
- משרד ראש הממשלה	אבנר סעדון
- צה"ל	סא"ל איל עזרא

- מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה	יוסי ענבר
- משרד ראש הממשלה	הלל פרימן
- משרד ראש הממשלה	מיכל פרנק
- משרד המשפטים	ארז קמיניץ

- מזכיר הממשלה	צבי האוזר
- סגן מזכיר הממשלה	גבי גולן

סדר היום :

1. תבנ/1. קווי יסוד לשיפור תחום התכנון והבנייה - סקירת מנכ"ל משרד ראש הממשלה
2. תבנ/2. הצעות לשיפור תחום התכנון והבנייה - סקירת מנכ"ל משרד הפנים
3. תבנ/3. קביעת מטרות ותחומים מרכזיים לרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה

קווי יסוד לשיפור תחום התכנון והבנייה - סקירת
מנכ"ל משרד ראש הממשלה

ראש הממשלה פותח את הדיון ומציין כי תחום התכנון ורישוי הבנייה בישראל מתקיים תוך יעילות נמוכה ובירוקרטיה כבדה היוצרת חסמים משמעותיים להמשך הצמיחה הכלכלית. מציין את דו"ח הבנק העולמי הבודק את כלכלות העולם בתחום התחרותיות (DOING BUSINESS) אשר מצא כי ישראל נמצאת במקום ה-120 בתחום רישוי הבנייה ובמקום ה-160 בתחום רישום נכסים - מדגיש כי מצב זה לא יכול להימשך, לכן החליט לקדם שינוי מהותי בתחום זה.

ראש הממשלה מבקש לכנס את ועדת השרים בכל שבוע, במשך חודשיים, במגמה לסיים במהירות את הכנת הצעות הרפורמה לקראת הכנת שינויי חקיקה והעברתם לאישור הכנסת בתוך שלושה חודשיים. מוסיף כי השינויים יכללו צמצום מספר ה"תחנות" לאישור תכנית, ייעול וקיצור לוחות הזמנים, ויצירת שקיפות ציבורית רחבה לכל התהליכים ולהחלטות.

שר הפנים מציין כי עמדת ראש הממשלה מקובלת מדגיש כי ביצוע שינויים מהותיים לייעול מערכת התכנון והבנייה נמצא בעדיפות ראשונה בתכניות העבודה של משרד הפנים. מוסיף כי לחוסר היעילות ולבירוקרטיה הכבדה שותפים משרדי ממשלה רבים כמו משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המשרד להגנת הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל ועוד. מציין כי ראוי לקבוע מתכונת אשר תוודא הליכים תקינים לרבות בתחום טוהר המידות בוועדות המקומיות.

שר המשפטים מציין כי להבנתו ניתן להשאיר את תחום הרישוי בידי הזמים באשר התכנית קובעת את הכללים והרישוי הוא שלב טכני המחייב פיקוח אך לא ביצוע בידי הרשויות. אומר, כי כאשר ביקש לבנות בביתו "מרפסת סוכה", תהליך הוצאת היתר בנייה נמשך שלוש שנים וחצי. מוסיף כי קיימת חשיבות רבה לקביעת לוחות זמנים לטיפול בתכניות תוך קביעה כי אם לא התקיים טיפול - הבקשה תאושר אוטומטית. בנוסף מציע, כי החלטות מוסדות התכנון יהיו סופיות ללא אפשרות פנייה לבתי המשפט בניסיון לשנות החלטות תכנוניות.

המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, מציין כי מדובר ברפורמה אשר תשפיע על כל אזרח בישראל. מציין כי לאחר התייעצות עם גורמים רבים במשק הגיעו למסקנה שקיימת הסכמה כללית בדבר חוסר היעילות, הבירוקרטיה הכבדה וההתנהלות הלקויה בתחום התכנון והבנייה, ובדבר הצורך הדחוף לטיפול יסודי בתחום זה. מציג בשקף מיתווה של הליכי תכנון לאישור תכניות ומציין כי המתכונת הקיימת אינה יוצרת ודאות ליוזמים לעניין תוצאות תהליכי התכנון ולא לעניין הזמן אשר יידרש לאישור התכנית. מציין נושאים עיקריים לבחינה:

- מיקור חוץ ומתן דחיפה להוצאת היתר על ידי המתכנן;
- הליכי רישוי מקוצרים ומתן פטורים לבנייה מוגבלת בהיקפה;
- תוכנית אחת בוועדה אחת - ביזור סמכויות מועדה מחוזית;
- הגדרה מחודשת של תפקידן של הוועדות המתוזזות;
- גיבוש מנגנון להבטחת תיאום תכנוני מירבי בין משרדי הממשלה;
- מבנה מוסדות התכנון ברמה הארצית;
- תמצות תהליכי ערר וערעור;
- חיזוק המסגרת המנהלית לטיפול בתהליכי התכנון והבנייה;
- שינוי מבנה הוועדה המקומית והגברת שקיפותה;
- חקיקת חוק חדש.

מונה את מטרות הרפורמה כדלקמן:

- לשפר, לקצר ולפשט את הליכי התכנון, הרישוי והבנייה, על מנת להקל על צרכני מוסדות התכנון.
- ליצור רמה גבוהה של ודאות לגבי הליך ייזום ואישור תכניות או בקשות להיתרי בנייה.
- לתת מענה תכנוני מלא, איכותי, גמיש ומגוון לצרכי החברה, הסביבה והמשק בישראל.

שר התחבורה והבטיחות בדרכים מציין את הצורך בבחינה ובייעול הליכים לאישור תכניות להקמת תשתיות לאומיות. מציין כי הציבור הרחב מודע לבעיות הקשות בתחום התכנון לכן צפויה תמיכה ציבורית ברפורמה. לעניין הוועדות המקומיות, מציין כי השלטון המקומי אינו נופל מהשלטון המרכזי. סבור כי השלטון המקומי יתפקד כהלכה אם יועברו לו סמכויות ואחריות לנושאי התכנון.

שר האוצר מציין כי תחום התכנון והבנייה היה אחד התחומים שנדונו במסגרת "צוות מאה הימים". הצוות המליץ להעביר את הסמכויות לאישור תכניות מפורטות לוועדות המקומיות, מוסיף כי במקביל ראוי לבטל את שיקול הדעת הקיים בתחום הוספת אחוזי בנייה. מוסיף כי משרדו מגבש הצעת החלטה לממשלה בדבר אישור מהיר של תכניות בנייה גדולות למגורים במגמה לתת תשובה לעליית מחירי הדיור.

שר החקלאות ופיתוח הכפר מציין כי מדובר ברפורמה חשובה וחיונית. מציע לא למהר ולפגוע במוסדות התכנון הקיימים טרם הכנת מתכונת חדשה ומוסיף כי במסגרת הרפורמה ראוי לבזר את קבלת ההחלטות אך תוך הקפדה על איכות התכנון.

הצעות לשיפור תחום התכנון והבנייה - סקירת מנכ"ל משרד הפנים

תבנ/2.

המנהל הכללי של משרד הפנים, מר גבריאל מימון, מציין כי שר הפנים הציב כיעד מרכזי בעבודת המשרד את ביצוע הרפורמה בדיני התכנון והבנייה כדי להסדיר, לייצל ולפשט את מערך התכנון במטרה לספק רמה גבוהה יותר של שירות לצרכני מערכת התכנון. מציין כי המשרד בוחן את כל הרפורמות שהוכנו בעבר. בנוסף, אנשי המשרד מקיימים פגישות עם גורמים שונים במטרה לשמוע עמדות בנוגע לקשיים במערך הקיים ולשם קבלת רעיונות לשיפור. מציין כי המשרד יגבש בשבועות הקרובים הצעה בנדון.

מר מימון מפרט נתונים בעניין היקף פעילות מוסדות התכנון כדלקמן:

מוסדות התכנון הארציים מקיימים כ-90 ישיבות בשנה בהן נדונים בממוצע כ-550 נושאים.

הוועדות המחוזיות מקיימות בין 100 ל-170 ישיבות בשנה, בהן נדונות בין 600 ל-2,100 תכניות במחוז (משתנה בין המחוזות).

הוועדות המקומיות מקיימות לפחות ישיבה אחת לחודש, בישיבות אלה נדונות כ-2,000 תכניות בשנה.

מציין את הנושאים המרכזיים הטעונים הסדרה במערכת הקיימת:

- מערך ומדרג מוסדות תכנון;
- כפל דיונים בתכנית אחת;
- ריבוי שכבות תכנון סטאטוטוריות;
- התמשכות הליכי התכנון והרישוי;
- חוסר ודאות לגבי התנהלות ושקיפות הליכי התכנון;
- תהליך קבלת החלטות במוסדות התכנון הנסמך על גורמים אחרים, חיצוניים למערכת התכנון;
- זמינות מידע תכנוני עדכני ובהיר.

מציין את הנושאים אשר בכוונת המשרד לבחון ולהציע לגביהם שיפורים:

- בחינת מערך מוסדות התכנון על מדרגיהם על מנת להביא למצב שכל תוכנית תידון ככלל בוועדה אחת;
- חלוקת עבודה ברורה בין התכנון ברמה המקומית לתכנון ברמה הלאומית;
- פישוט וקיצור הליכי התכנון והרישוי;
- חיזוק הוועדות המקומיות;
- בחינת הרכב מוסדות התכנון בכל הרמות ועידוד התמקצעות של חבריהם;
- עדכון הפרקים הכלכליים בחוק (פיצויים, היטל השבחה, הפקעות, ועוד).

מציין רעיונות מרכזיים:

שימוש בכלי תכנון כחלק ממאמץ הבראת הרשויות המקומיות החלשות וחיזוקן:

1. חונכות - המשרד מקדם תכנית חונכות לוועדות מקומיות כדי לקדם את המטרות הבאות:

א. להעלות את הרמה המקצועית של חברי הוועדה המקומית ושל הצוות המקצועי התומך של הוועדה

ב. להקנות לוועדה את הכלים הסטטוטוריים שייצרו מינוף כלכלי וחברתי באמצעות כלי התכנון והבנייה.

2. קידום תכניות מקומיות - המשרד בוחן הפניית משאבים לקידום תכנון מתארי של ישובים מעוטי יכולת, בין השאר על ידי הקצאת תקציב ייעודי לרשות המקומית לניהול ועריכת התכנית וזאת בבקרת המשרד.

מציע לבצע רביזיה מלאה ומקיפה בתחום התכנון ברמה המקומית, בנושאים הבאים:

- עדכון סמכויות.
- הרכב הוועדות המקומיות.
- הגדרה מחודשת של מרחבי התכנון המקומיים.
- תקנון ומיסוד מערך תמיכה מקצועית - לשכות תכנון.
- עדכון ומיסוד אופן ורמות הבקרה של משרד הפנים על הוועדות.

מסיים באומרו כי משרד הפנים רואה ברפורמה מהלך חשוב והזדמנות בלתי חוזרת לשיפור וייעול המערכת ומודיע, כי משרדו ישתף פעולה בנדון עם משרדי הממשלה.

השר להגנת הסביבה מציין כי הוא רואה תשיבות רבה לפישוט ולייעול תהליכי הבנייה בישראל. מציין כי ראוי קודם כל להגדיר את הבעיות ורק לאחר מכן לגבש פתרונות. מוסיף כי מדינת ישראל צפופה ולכן פעולות תכנון מחייבות זהירות והקפדה. להבנתו הבעיה אינה בתחום התכנון אלא בתחום הביצוע כאשר קיימות תכניות מאושרות שלא מבוצעות ובמסגרתן כ-200 אלף יחידות דור. מדגיש כי הוא מתנגד להצעת ההחלטה משום שישנם מספר נושאים המופיעים כהנחייה לצוות המקצועי אשר אינם מקובלים עליו:

1. עיקרון של תכנית אחת בוועדה אחת.
2. חובת נציגי הממשלה במוסדות התכנון להצביע כעמדת הממשלה.
3. צמצום תחום השקיפות ושיתוף הציבור.

בדיון משתתפים: ראש הממשלה בנימין נתניהו והשרים יובל שטייניץ, יעקב נאמן, ישראל כ"ץ, שלום שמחון וה"ה איל גבאי, גבריאל מימון, שמאי אסיף, גליה בן שהם.

ראש הממשלה מטכסם:

ועדת השרים תתכנס במהלך החודשיים הקרובים בכל שבוע, זאת במגמה להגיע בתוך 60 יום להצעה מגובשת אשר תופץ לקבלת תגובות במשך חודש נוסף ואחר-כך תועבר כתיקוני חקיקה לאישור הכנסת.

מנחה את המנהלים הכלליים של משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים לתאם בין המצגות שהציגו ולהציג בישיבה הבאה מצגת מאוחדת ומוסכמת על שני המשרדים.

קביעת מטרות ותחומים מרכזיים לרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה

ראש הממשלה מעמיד את הצעת ההחלטה לאישור הוועדה.

מ ח ל י ט י ם (5 קולות בעד; 1 קול נגד):

להטיל על הוועדה המקצועית (להלן: הוועדה) שהוקמה על-פי החלטת הממשלה מס' 708 מיום 23.8.2009, להגיש המלצות לתכנית מפורטת לרפורמה בתחומי התכנון ורישוי הבנייה, ולהביאן לאישור בוועדת השרים בהתאם לאמור להלן:

1. מטרות הרפורמה:

א. לשפר, לקצר ולפשט את הליכי התכנון, הרישוי והבנייה, על מנת להקל על צרכני מוסדות התכנון.

ב. ליצור רמה גבוהה של ודאות לגבי הליך ייזום ואישור תכניות או בקשות להיתרי בנייה.

ג. להבטיח מענה תכנוני מלא, איכותי, גמיש ומגוון לצרכי החברה, הסביבה והמשק בישראל.

2. הרפורמה תבוצע באמצעות חקיקת חוק תכנון ובנייה חדש או על ידי חקיקת תיקון משמעותי לחוק הקיים. הוועדה תציע תיקונים עקיפים הנדרשים בחוקים אחרים ותמליץ על השינויים המבניים הנדרשים במוסדות התכנון והרישוי ובמערכות המקצועיות המנהלות אותם.

3. נושאי הרפורמה:

א. הגדרה מחדשת של הליכי רישוי הבנייה במטרה לשפר, לקצר לייעל ולפשט את ההליכים:

(1) הגדרת פעולות של בקרת תכנון ורישוי שאותן ניתן יהיה לבצע באמצעות מיקור חוץ או באופן עצמי תוך בקרה, וכן הבטחת התנאים שיאפשרו את השימוש המירבי באמצעים אלו.

(2) בחינה מחדשת של הליכי רישוי מקוצרים ומתן פטורים מהיתר לבנייה מוגבלת בהיקפה ומוגדרת תוך בחינת הצורך בקביעת מנגנוני גמישות מהוראות בשלב היתר הבנייה.

3) בחינת סטטוס יישום החלטת הממשלה מסי' 964 מיום 31.12.06 במגמה לקדם את תהליך "רישוי זמין" וכך קידום יעיל של "קוד הבנייה".

ב. הגדרה מחודשת של הליכי התכנון כך, שככלל, תכנית אחת תאושר בוועדה אחת:

1) ביזור סמכויות בתחום התכנון מהוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות.

2) בתוך כך בחינת ייעודו של דרג התכנון המחוזי והסמכויות המסורות בידיו והרכב הוועדות המחוזיות.

3) בחינת המבנה הרצוי למערכת התכנון ברמה הארצית.

4) הערכת ההיתכנות וההצדקה למדיניות המיועדת להעברת מערכת התכנון מפעולה בשלוש רמות (ארצית, מחוזית ומקומית) לפעולה בשתי רמות.

5) קביעת המדרג הרצוי של תכניות מתאר וכן תכולתן, רמת הפירוט שלהן, ורמת גמישותן לרבות הגדרת יחס ברור בין תכנית חדשה לתכניות קודמות.

6) הגדרת תחום סמכויות מוסד התכנון בבואו לדון בבקשות להיתר ובתכניות לרבות הגדרת התנאים שבהם יוכל מוסד תכנון להתנות את קידומה של תכנית והיתר.

7) גיבוש תכנית פעולה לשם שידרוג יכולות הוועדות המקומיות, לרבות בחינת שינויים דרושים בהרכב הוועדות, נוכחות נציגי ממשל והמשאבים העומדים לרשותן.

8) חלוקת אחריות, דרכי המימון ומתן תמריצים לקידום התכנון המתארי והתכנון המפורט באופן שיאפשר שוויון הזדמנויות תכנון בין רשויות.

9) בחינת התהליכים של קבלה וטיפול בהתנגדויות ציבור ובחינת אפשרויות ואופי הליכי הערר והערעור בשלבים השונים של תהליכי התכנון.

10) קביעת לוחות זמנים מחייבים לכל הליכי התכנון והרישוי תוך יצירת כלים שיבטיחו עמידה בהם.

ג. שיפור תהליכי התכנון והרישוי ברמה הכוללת:

- 1) קביעת מטרות, יעדים ומדדים ברורים למערכת התכנון והרישוי.
- 2) חיזוק המסגרת המנהלית לטיפול בתהליכי התכנון והבנייה:
 - א. הידוק הקשר בין מוסדות התכנון ברמות השונות, שכלול הבקרה והתיאום עם הדרג המקומי, וכך שכלול כלי ניהול לרבות מערכות מחשוב, ושילוב ב"ממשל זמין";
 - ב. בחינת האפשרות להסדרת מעמדם של נושאי משרה בכירים במוסדות תכנון לרבות הגדרת הדרישות המקצועיות, הכפיפות המנהלית ותקופת הכהונה.
 - ג. המלצות בתחום האמצעים הנדרשים ליישום הרפורמה תגובשנה בין מנכ"ל משרד הפנים והממונה על תקציבים במשרד האוצר והן תהווה חלק מזו"ח הוועדה.
- 3) גיבוש מנגנון להבטחת תיאום תכנוני מרכיבין משרדי הממשלה החברים במוסדות התכנון, במגמה ליישם את מדיניות הממשלה.
- 4) האצת הגיבוש של תשתית תכנונית עדכנית ביחס לכלל שטחה של המדינה.
- 5) הבטחת קידום המהיר של פרויקטים בעלי חשיבות לאומית לרבות בחינת דרכים לקביעת הסדרים והליכים מיוחדים לקידום תחום תכנון התשתיות ותחום רישוי התשתיות.
- 6) בחינה ויצירת מנגנונים לתיאום ואיחוד בין ההליכים לשינוי תחומי שיפוט ושינוי מרחבי תכנון.
- 7) בחינת האפשרות לייעול ההליכים להשגת קרקע למטרות ציבוריות על פי חוק התכנון והבנייה לצורך קידום פרויקטים בעלי חשיבות ציבורית.
- 8) גיבושם של כלים כלכליים תומכים למערכת התכנון, לרבות:
 - א. הגדרת הזכאות לפיצויים הניתנים בגין אישור תכניות פוגעות;

- ב. בחינת האפשרות להגדרה מחדש של היטל ההשבחה ואופן החיוב בעבורו;
- ג. בחינת הסדרתם של כללי השיפוי של מוסדות תכנון בגין פיצויים בשל אישורה של תכנית פוגעת;
- ד. קביעת תמריצים כלכליים לתכנון ולפיתוח בר קיימא ולצורך התחדשות עירונית.
4. המלצות הצוות הבין-משרדי שהוקם על פי החלטת הממשלה מס' 4103 מיום 9.8.2005, מסמכי הרקע שהוגשו לצוות וכן תזכיר חוק התכנון והבנייה מיום 20.11.2008 (תיקון 90 לחוק התכנון והבניה), יובאו בחשבון בדיוני הוועדה המקצועית. הצוות יבחן את התיקון על חלקיו ויגיש לוועדת השרים המלצות בנוגע לטיוטת החוק.
5. הוועדה לא תעסוק בנושאים תכנוניים המצויים בסמכותם של מוסדות אחרים.
6. הצוות הבין-משרדי יקבע מדדי הצלחה להמלצותיו שיצביעו על השינוי שיושג בפרמטרים הבאים:
- א. שיפור השירות הניתן לאזרח והיזם בבואם לקדם בנייה ופיתוח, ייעול ההליך וקיצור במשך הזמן למתן היתרי בנייה.
- ב. הגברת רמת הוודאות לגבי הליכי קידום תכניות ובניה.
- ג. הורדת העלות הנובעת מהתמשכות תהליכי תכנון, קיצור במשך ההליכים לאישור תכניות מפורטות.
- ד. גידול בהיקף פעילות התכנון למגורים, תעשייה ומסחר ברשויות בפריפריה או ברשויות המדורגות בחציון התחתון מבחינת דירוגן הסוציו-אקונומי.
- ה. שמירה על עקרונות של פיתוח בר קיימא ובתוכם: מניעת החרפת פערים בין מרכז לפריפריה, שמירה על הטבע והסביבה, שימור נכסי תרבות ונוף והטמעת עקרונות של בטיחות בבנייה.
- הוועדה תגיש לוועדת השרים דו"ח ביניים על התקדמות הכנת הרפורמה ותסיים את עבודתה בתוך חודשיים.