האוניברסיטה העברית בירושלים
בית הספר למדיניות ציבורית ע״ש פדרמן
תכנית המצטיינים ללימודי תואר מוסמך

ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות בישראל

ניתוח רפורמות קודמות בחוק התכנון והבנייה

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית
בהנחיית פרופ׳ ערן רזין

מוגשת על ידי : תומר היימן
040616849

מרץ 2013

תוכן עניינים

מבוא **3**

סקירת ספרות **5**

פרק א' - מארג היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי 5

פרק ב' - מגמות ביזור סמכויות משלטון מרכזי לשלטון מקומי 8

פרק ג' - בין רגולציה לביזור 13

פרק ד'- יחס בין דרג פוליטי לדרג ביורוקרטי ברשויות המקומיות 18

סיכום סקירת הספרות 21

המחקר **22**

שאלת המחקר 22

השערת המחקר 22

מתודולוגיה 23

ממצאים וניתוח **25**

פרק א' : ניתוח יישומו של תיקון 76 - במבט על השלטון המקומי 25

פרק ב' : ניתוח יישומו של תיקון 76 – במבט על השלטון המרכזי 36

דיון ומסקנות **42**

סיכום **47**

ביבליוגרפיה **50**

נספחים **54**

מבוא

תפישת המדיניות המוצהרת כיום, ביחס שבין שלטון מרכזי לשלטון מקומי, דוגלת בביזור סמכויות לרשויות המקומיות (אלתרמן, 1990; דרי, 1994; רזין, 2003; בן אליא, 2004, 2007; Biela, Hennl and Kaiser, 2012; Bannink and Ossewaarde, 2012). הדבר ניכר בכלל מערכי השירותים המסופקים על ידי הרשות המקומית וכך גם בסמכויות התכנון. כלומר, השינויים במערכת התכנון המתרחשים כיום ממוקדים בהעברת סמכויות תכנון מהשלטון המרכזי לוועדות המקומיות.

מגמה זו החלה לתפוס תאוצה עם תיקון 43 לחוק התכנון והבניה (להלן: "החוק") משנת 1995, אשר הביא לשינויים מהותיים בהליכי התכנון, יעילותם ומקצועיותם, וקיבל ביטוי ממשי עם קבלת תיקון 76 לחוק משנת 2006, אשר הציע כלים סטטוטוריים להעברת סמכויות התכנון מהוועדות המחוזיות למקומיות. גם בימים אלה מגובשת רפורמה חדשה לחוק אשר החלה כתיקון 90 וכיום היא נמצאת במסגרת כתיבת חוק תכנון ובניה חדש, אשר מכוונת להאיץ את מגמת ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות ולהסתמך על התכנון ברמה המקומית.

עם זאת, ובניגוד להצהרות המדיניות והביטויים הסטטוטוריים לכך, קשה להצביע על פעולות משמעותיות שבוצעו במסגרת הליכי הביזור שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. כך למשל, במסגרת תיקון 76 פותח מנגנון "הסמכת ועדות", אשר נועד להעביר סמכויות סטטוטוריות ומנהליות לוועדות מקומיות שיעמדו בקריטריונים נדרשים ויוסמכו על ידי שר הפנים בהמלצת מינהל התכנון. בפועל, לאחר 6 שנים של יישום התיקון והפעלת המנגנון, הוסמכו רק 13 ועדות מתוך 118 בכל הארץ. יתר על כן, רק 3 ועדות מתוך רשימה מצומצמת זו יכולות בפועל לממש את הסמכתן, כפי שיוסבר בהמשך.

לפיכך, קשה כיום להצביע על שינוי משמעותי במערכת התכנון המקומית בישראל. מרבית הוועדות עדיין מתקשות לעסוק בתכנון יוזם, לבצע את עבודות הפיקוח והאכיפה ולקחת אחריות על מרחב התכנון שברשותם זאת בעוד שמרבית ההליכים וההחלטות התכנוניות בעלות המשמעות מתקבלות בוועדות המחוזיות, במועצה הארצית ובוועדות המשנה לסוגיהן.

באמצעות ניתוח מגמות הביזור לצד תפקידי הרגולציה המוטלים כיום על השלטון המרכזי, וכן ניתוח היישום של רפורמות ותיקוני חקיקה בשנים אחרונות, במרכזם תיקון 43 ותיקון 76 לחוק, ננסה להבין את הסיבות לכך שהליכי ביזור סמכויות תכנון לרשויות המקומיות אינם ממומשים. השאלות העומדות בבסיס הניתוח הינן: האם חוסר ההצלחה נובע מבעיות מבניות בהליך הביזור? האם מקורו בתפישת השלטון המרכזי את השלטון המקומי ובוועדות המקומיות? או אולי בשל חסמים הקיימים ברשויות המקומיות המסכלים את קבלת הסמכויות? כמו כן, אבחן מהם התנאים שיכולים לאפשר, או לפחות לסייע, להצלחתם בעתיד של הליכי ביזור סמכויות תכנון לרשויות מקומיות.

התזה המרכזית של מחקר זה, תתמקד בסתירה האינהרנטית הקיימת בתפקידו של הרגולטור שבו-זמנית לתהליכי הבקרה והרגולציה הנדרשים ממנו נדרש גם לבצע תהליכים של ביזור סמכויות. כמו כן, אטען כי ישנם חסמים אובייקטיבים (משאבים ויכולות) וחסמים סובייקטיביים (התנגדויות) מצד רשויות מקומיות, לקבל את הסמכויות, או את חלקן. לבסוף, אבחן כיצד מאזן הכוחות שבין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי ברשויות המקומיות משפיע על הליכי ביזור הסמכויות.

בניתוח כשלון יישומן של הרפורמות הקודמות תוך התמקדות בתיקון 76, אבחן את מטרותיהן ואת השגתן/אי השגתן תוך התבוננות בתנאים בהם הן התקיימו ובתפקידם של ה"שחקנים" השונים אשר לקחו בהן חלק. על בסיס זה ניתן יהיה להבין טוב יותר את הכוחות המניעים והבולמים את התהליכים ולסייע באיתור הכלים והמנגנונים אשר עשויים לתרום להצלחת תהליכי הביזור.

במבט לעתיד, ייבחן מקומם של הליכי ביזור במערכת התכנון בישראל באמצעות השאלה: האם יש להליכים אלו סיכויי הצלחה בנתונים הקיימים כיום ומה צריך לקרות על מנת לאפשר את יישומם המוצלח?

תרומתו של המחקר בכך שימקד את נקודות התורפה המרכזיות המונעות את יישומן של רפורמות ביזור ולהמליץ על דרכים לטיפול בהן. באופן זה, ניתן יהיה לסייע ליישומן של רפורמות דומות בעתיד.

על אף שמחקר זה מתמקד בניתוח מדיניות בנושא ביזור סמכויות תכנון, הוא יוכל להבהיר באופן רחב יותר תהליכי ביזור סמכויות גם בתחומים אחרים. כמו כן, אציין כי נושא התכנון והבניה, ובפרט הרפורמה בחוק התכנון והבניה, הם נושאים מעוררי עניין ומחלוקת בשיח הציבורי והפוליטי בישראל. לפיכך, מחקר זה עשוי לעורר עניין לאנשי המקצוע העוסקים בתחום.

<u>גילוי נאות</u>

במסגרת עבודתי במינהל התכנון, ריכזתי בין השנים 2009-2011 את הליך הסמכת הוועדות המקומיות מכוח תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה. מתוקף תפקידי, נחשפתי באופן ישיר לתכתובות ולמסמכים רשמיים, אך גם לגילויי דעת, תכתובות פנימיות ודעות אישיות של בעלי תפקידים זוטרים ובכירים, הן מהדרג הפוליטי והן מהדרג הביורוקרטי.

מתוך אתיקה קולגיאלית ובהתאם להנחיית היועמ"ש של מינהל התכנון לא אוכל להביא את מרבית הדברים והדעות בשם אומרם ובהתמקדות על רשות ספציפית, אלא כאשר הדברים נאמרו לציטוט ובאישור לשימוש לצרכי מחקר זה ואחרים או על ידי הבאת חומרים שפורסמו לציבור הרחב.

חשוב לציין, כי אין בהגבלה זו כל השפעה על איכות המחקר, תוצאותיו או הצגתו.

סקירת ספרות

פרק א' – מארג היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

1. תפקידיו ומעמדו של השלטון המרכזי ביחס לשלטון המקומי

בחינת מארג היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בעולם מלמדת על רצף שבין תלות מוחלטת של השלטון המקומי בשלטון המרכזי לבין עצמאות יחסית. מארג יחסים זה נבחן במאפיינים כגון מידת הפיצול המוניציפאלי, רמת הביזור התפקודי, מידת האוטונומיה הפוליטית, אופן מימון הרשויות המקומיות ומידת הדמוקרטיה המקומית (רזין, 2003).

ככלל, כל מערכת שלטון מקומי, ובכלל זה המערכת בישראל, נתונה בבעיה מבנית הנובעת מכך שמקור הסמכות של הרשות המקומית הוא ציבור התושבים, אך מעל הרשות המקומית ניצב השלטון המרכזי. בעיה מבנית זו באה לידי ביטוי בכך שהרשויות המקומיות, אשר נבחרות על-ידי תושביהן ואמורות להיות אחראיות כלפיהם, מוגבלות בסמכויותיהן, אם משום שהשלטון המרכזי לא העניק להן סמכויות נרחבות ואם משום שמימונן הוא בסמכות השלטון המרכזי. בעיה מבנית נוספת שמאפיינת את השלטון המקומי בישראל, היא ריכוזיות רבה בתהליכי קבלת החלטות של השלטון המרכזי אשר מדירה את השלטון המקומי מהשתתפות בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות אליו. עקב בעיות אלו השלטון המקומי הוא שותף משני בלבד בעיצוב המדיניות הציבורית (נחמיאס ונבות, 2003).

מערכת היחסים בין השלטון המקומי ובין השלטון המרכזי בישראל (באמצעות משרדי הממשלה) מתמקדת בשני נושאים עיקריים:

1. **<u>הממשלה כגוף מפקח</u>:** השלטון המרכזי משמש גוף מפקח על הרשויות המקומיות ומכוח זה מוקנות לו סמכויות פיקוח ואישור נרחבות. מערכת היחסים בין הממשלה כגוף מפקח לבין הרשויות המקומיות מעוגנת בחקיקה שעיקרה נקבע עוד בתקופת המנדט הבריטי. סמכויות אלו עברו עם הקמת מדינת ישראל מידי הנציב לשר הפנים.[1]
2. **<u>הסדרת פעילות והשתתפות בתקציב</u>:** השלטון המרכזי מממן בדרכים שונות חלק מפעילות הרשויות המקומיות ובדרך זו שולט על הנעשה ברשויות המקומיות.

שר הפנים הוא הממונה על הרשויות המקומיות. מתוקף תפקידו מוקנית הסמכות לבקר את פעילותן של הרשויות המקומיות באמצעות אישור לביצוע פעולות הקשורות בתקציב, קבלת הלוואות, מתן ערבויות, מכירת מקרקעין והסכמים שאינם כלולים בתקציב ועוד. השר רשאי למנות רואה חשבון מטעמו, לבדוק ולאשר את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות. לשר הפנים ניתנות סמכויות לאכוף את ביצוע תפקידיה של רשות מקומית כלפי תושביה, **לפזר מועצה אשר לדעתו אינה ממלאת את תפקידיה ולמנות במקומה ועדה קרואה או מועצה ממונה**.

[1] פקודת העיריות (נוסח חדש), התשכ"ב–1964; פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), התשכ"ח–1965; צו המועצות המקומיות (א), צו המועצות המקומיות; התשי"ג–1953; צו המועצות המקומיות (אזוריות), התשי"ח–1958.

בשנת 1985 נחקק חוק יסודות התקציב שהעניק לשרי הפנים והאוצר סמכויות נוספות להגביל את פעילותן של הרשויות המקומיות ולאכוף את ההגבלות: שר הפנים רשאי לדרוש פיטורי עובדים מעל לשיא כוח האדם, להפסיק עבודות שלא אושרו בתקציב ולקצץ את החריגות מסכומים המגיעים לרשות מהממשלה. בחוק זה גם ניתנו סמכויות לקביעת שיא כוח אדם, להגבלת שכר, להתערבות בגובה הארנונות ולאישור הלוואות (סוארי, 1993).

נוסף על האמור לעיל מערכת היחסים בין הממשלה והרשויות המקומיות מוסדרת במערכת חוקים נוספת שמקנה לשר הפנים ולשרים אחרים סמכויות לתקן תקנות הקשורות ברשויות המקומיות. מדובר בעיקר בחוקים המסדירים נושאים יסודיים כגון חינוך, רווחה, כבאות, תעבורה, בריאות הציבור וכמובן בתחום התכנון והבנייה.

2. שלטון אזורי במדינות העולם המערבי

במדינות רבות בעולם המערבי ישנו דרג ביניים המקשר בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. במדינות פדראליות מבנה השלטון האזורי קיים באופן טבעי, כך למשל בגרמניה ואוסטריה בהן ישנו שלטון אזורי הבנוי על "State", או "Lander", או בשוויץ, בה שלטון הביניים נשען על קנטונים להם יש מערכת ממשל מקומי. במדינות אוניטריות בהן אין "מדינות" ביניים, כמו בריטניה, הולנד או צרפת ישנו דרג ביניים המתפקד כשלטון ביניים אזורי.

מידת עצמאותו וסמכויותיו התפקודיות של כל דרג ביניים אזורי משתנה בין המדינות בין אם הן אוניטאריות או פדראליות (Biela, Hennl and Kaiser, 2012). כמו כן, בניתוח מעמדו של השלטון האזורי במערכת השלטון (כפי שיעשה גם בהמשך מחקר זה), ניתן להבחין בין יכולתו של השלטון האזורי להחליט או לקבוע מדיניות ובין היכולות לפעול, תוך התייחסות להיבטי הסמכות והאחריות (Braun, 2000 ; Keman, 2000). יש לציין כי Biela, Hennl and Kaiser (2012), מצאו שבמשטרים פדראליים הנמצאים מצב של מציאות כלכלית משתנה, השלטון האזורי אינו בהכרח מייצר יתרון בביצוע מדיניות.

הטבלה שלהלן מציגה השוואה למבנה ביזור הממשל במדינות האיחוד האירופי ובישראל, ואת גודל האוכלוסייה במדינות אלו.

לוח 1 - ביזור הממשל במדינות האיחוד האירופי ובישראל במבט השוואתי[2]

המדינה	ממשל אזורי	ממשל ביניים אזורי	ממשל מקומי	גודל האוכלוסייה (K)
מדינות פדראליות				
אוסטריה	9 länder	31 regional managements	2,357 gemeinde	8,363
בלגיה	3 regions 3 communitie	10 provinces	589 communes	10,790
גרמניה	16 länder	301 kreise	12,104 gemiende, kreisfreie Städte	81,875
מדינות אוניטריות				
איטליה	20 régions	110 provinces	8,094 communi	60,263
אירלנד	-	29 counties	83 municipalities 5 city corporations	4,468
אסטוניה	-	-	226	1,340
בולגריה	-	-	264	7,569
בריטניה	-	31 counties	406 districts	61,792
דנמרק	-	5 amter	98 kommuner	5,522
הולנד	-	12 provinces	430 municipalities	16,527
הונגריה		19	3,177	10,023
יוון	-	13	325 demoi	11,260
לוקסמבורג	-	-	105 communes	497
לטביה	-	-	119	2,255
ליטא	-	-	60	3,339
מלטה	-	-	68	413
סלובניה	-	-	210	2,042
סלובקיה	-	8	2,928	2,042
ספרד	17 regions	52 provincias	8,116 municipios	45,930
פולין	16	379	2,479	38,153
פורטוגל	2 autonomous regions	-	308 municipios	10,633
פינלנד	2 autonomous region	19 regions	342 kommuner	5,339
צ'כיה	-	14	6,250	10,507
צרפת	26 régions	100 départements	36,682 communes	64,494
קפריסין	-	-	378	798
רומניה	-	41	3,180	21,470
שבדיה	-	20 landsting	290 kommuner	9,341
ישראל[3]	-	-	**256 רשויות מקומיות:** 75 עיריות 128 מ.מקומיות 53 מ. אזוריות	**7,900**

[2] הנתונים מתוך : Dexia, EU Substantial government key figures- 2010/2011 ed.

[3] מתוך אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה : www.cbs.gov.il עדכני לשנת 2010.

במבט השוואתי עולמי, ניתן לראות כי ישראל נמנית על המדינות המאופיינות בריכוזיות יחסית גבוהה. ביטוי לריכוזיות בישראל ניתן למצוא בכך שבישראל אין למעשה דרג משמעותי של שלטון אזורי והשלטון המרכזי מחזיק בכל הסמכויות שהשלטון המקומי לא מחזיק בהן (רזין, 2003).

3. השלטון האזורי בישראל

ישראל היא כאמור מדינה בעלת שלטון אוניטרי מובהק, אין בה דרג שלטון אזורי אך יש בה שלוחות אזוריות של הממשלה המיוצגות על ידי שישה מחוזות[4]. המחוזות כפופים ישירות למשרדי הממשלה ומהווים צינור מקשר בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי.

הקשר של המחוז למשרד האמון עליו מודגם היטב בגבולות השיפוט המחוזיים והתאמתם במהלך השנים לצרכי המשרד. אפילו החלטות הממשלה השונות בנושא האחדת גבולות השיפוט המחוזיים לא יושמו עד כה וכיום המחוזות של משרדי הממשלה השונים פועלים כמעט ללא תיאום או קשר מקצועי ביניהם ומיישמים בעיקר את המדיניות המוכתבת על ידי המשרד הראשי.

באשר למשרד הפנים ומערכת התכנון, ששת מחוזות המשרד ממלאים תפקיד תכנוני מרכזי ביותר בהליכי התכנון. הוועדות המחוזיות מהוות נדבך תכנוני ורגולטורי ביחס לשלטון המקומי, כאשר הן בפועל מאשרות את מרבית התכנון ברמה המקומית, כפי שיפורט בהמשך. עם זאת, הוועדות המחוזיות קשורות בקשר גורדי למשרד הפנים ומינהל התכנון, כאשר מדיניות התכנון מתואמת עם השלטון המרכזי, העובדים בוועדות המחוזיות הם עובדי משרד הפנים, תקציבן מנוהל ומאושר על ידי המשרד. כמו כן, כל מכרז, התקשרות חיצונית והעברת תקציבים וכו' נעשית על ידי או באמצעות המשרד. לפיכך, ניתן לראות בוועדות המחוזיות, בהקשר של מערכת התכנון, כ"ידה הארוכה" של הממשלה ויש להתייחס אליהן כך כאשר מנתחים את הליכי ביזור הסמכויות.

לסיכום, ניתן לומר כי בישראל ישנם למעשה שני דרגים ביצועיים מרכזיים: השלטון המקומי והשלטון מרכזי. הדבר בוודאי נכון במערכת התכנון הישראלית כאשר הוועדות המחוזיות מהוות שלוחות ניהוליות ומקצועיות של מינהל התכנון ומשרד הפנים.

פרק ב' - מגמות ביזור סמכויות משלטון מרכזי לשלטון מקומי

1. מגמות הליכי ביזור הסמכויות בעולם המערבי

מגמות ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי למקומי מהווה שאלה מרכזית המעסיקה את העולם הדמוקרטי המערבי כיום. במדינות מערב אירופה נוצר דיון משותף בנושא, והוא ניזון מהתנאים החברתיים והאידיאולוגיים הדומים שמאפיינים את המדינות האלה מאז תום מלחמת העולם השנייה.

[4] מחוז יו"ש הינו המחוז השביעי, אם כי עבודתו שונה מאוד מיתר מחוזות המשרד. על אף ש הוא מתוקצב על ידי המשרד הראשי ועובדיו נחשבים עובדי משרד הפנים, ממונה המחוז כפוף לאלוף הפיקוד והמינהל האזרחי, חוקי המקרקעין והתכנון והבניה המיושמים דומים לחוק הירדני והוועדות המקומיות ברשויות יו"ש פועלות באופן שונה משאר הועדות בישראל ועל כן לא נתייחס אליו במסגרת מחקר זה.

במחצית השנייה של המאה ה-20 התנסו מדינות האיחוד האירופי בעלייה מתמדת בתביעות לשירותים חברתיים. נוכח הדרישות התחוללו שינויים חברתיים, ואלה יצרו מציאות שבה הרשויות המקומיות והאזוריות אחראיות לרוב השירותים הציבוריים. לעיצוב מציאות זו תרמה התפישה שבזכות קרבתן של הרשויות האלה אל האזרחים, הן נהנות מהיכולת להכיר השקפות ואינטרסים שונים שמקורם בציבור ולהביא בחשבון את ההשתתפות האזרחית בתהליך הדמוקרטי. זאת ועוד, הקרבה לאזרחים מבטיחה את האפשרות הטובה ביותר לקישור הולם בין אספקת שירותים ציבוריים כלליים ובין שאיפות וצרכים מקומיים (Regional and Local Government in the European Union).

מציאות זו קיבלה ביטוי בשני מסמכי יסוד משותפים: האמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי של מועצת אירופה (European Charter of Local Self-Government) ואמנת מסטריכט של האיחוד האירופי (Maastricht Treaty). העמדה הערכית החד-משמעית המשותפת למסמכים האלה נובעת מהתפיסה הדמוקרטית שלפיה **הכרעות בנושאי מדיניות ציבורית צריכות להתקבל בקרבה המקסימאלית האפשרית לאזרחים**.
מכל האמור לעיל נראה לכאורה כי קיימת מסגרת סטטוטורית המאפשרת לממשלה פיקוח ובקרה על פעולות הרשויות המקומיות. אולם בפועל פעמים רבות הממשלה אינה מפעילה את סמכותה, הן בשל חוסר האפקטיביות של החוקים (לדוגמה קביעת שיא כוח אדם) והן בשל הקושי והמעשי הכרוך ביישום צעדי האכיפה (Bannink and Ossewaarde, 2012).

מודלים אחרים, כגון ה: New Public Management, או בקיצור NPM, מדברים אף הם אודות מגמות ביזור הסמכויות (נחמיאס וקליין, 2002; מאור, 2002; Maor, 1999; Hood, 2000; Bannink and Ossewaarde, 2012). לטענתם, מגמות הביזור הם נועדו להשגת יעדים של יעילות, חיסכון ואפקטיביות במינהל הציבורי. האצלת הסמכויות נעשית מהמרכז והחוצה לגופים המוגדרים בהתאם ל NPM כ"סוכני ביצוע".

מגמת ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי הינה מגמה רווחת בכלל המשטרים המערביים בעולם, בין אם הם ריכוזיים יותר או פחות וללא תלות במידת ריכוזיותם או בקיומו של מדרג שלטון אזורי (Biela, Hennl and Kaiser, 2012).

2. מגמות של הליכי ביזור הסמכויות בישראל

בישראל תפישת המדיניות המוצהרת כיום, ביחס שבין שלטון מרכזי לשלטון מקומי, דוגלת בביזור סמכויות לרשויות המקומיות (אלתרמן, 1990; דרי, 1994; רזין, 2003; בן אליא, 2004, 2007). מגמת ביזור הסמכויות מבוססת על שלושה מקורות עיקריים: מגמות אידיאולוגיות, כשלים ממשלתיים ויזמות גוברת מצד השלטון המקומי (Bannink and Ossewaarde, 2012; Biela, Hennl and Kaiser, 2012).

בהתאם לתפישת מודל ה NPM (ראה לעיל), מגמות ביזור הסמכויות לסוכני הביצוע, מיושמות באמצעות הקמת רשויות או תאגידים סטטוטוריים (כגון: רשות המים, רשות המיסים, רשות האוכלוסין וכד') והעברת סמכויות ביצוע לידם. כמו כן, על ידי העברת אחריות והסמכויות ביצוע

לשלטון המקומי. מגמות אלו מצביעות על תאוצה ביישום מודל ה NPM בשנים האחרונות בישראל.

העברת הסמכויות לדרג השלטון המקומי יכולה להתבצע על ידי חקיקה הנוגעת ישירות לתפקיד הרשויות המקומיות, כפי שמוגדר בחוק העיריות או באמצעות העברת סמכויות ליחידות הביצוע ברשויות המקומיות כגון: אגפי החינוך, הרווחה, ההנדסה וכד'.

כל המהלכים מכוונים לאותה מטרה: האצלת סמכויות במדרג המנהלי, תוך הטלת חובה ואחריות על יחידות המשנה והכפפתן למנגנוני פיקוח ובקרה מתאימים שיאפשרו לשלטון המרכזי, ליחידות המטה שלו ולמקבלי ההחלטות לעקוב אחר הביצוע ולהבטיח את יישום המדיניות. מגמות הביזור הללו חלות על כלל היבטי השירות והתחומים שבטיפול מנגנוני הממשל ביניהם גם תחום התכנון והבנייה.

עם זאת, יש לזכור העברת סמכויות לרשויות המקומיות, משמעה העברת אחריות רבה בכל הנוגע להליכים הסטטוטוריים והשמירה על החוק במרחב התכנון שלהן. העברת הסמכויות התכנוניות לוועדות המקומיות מעבירה גם במידה רבה לחצים פוליטיים וכלכליים אשר מופעלים במצב כיום על הוועדות המחוזיות - אל הוועדות המקומיות. חשוב לציין כי גם היום קיימים לחצים כלכליים אדירים על מערכת התכנון ובמיוחד על ועדות ששולטות על קרקעות בעלות ערך נדל"ני יקר (בן אליא, 2000).

3. ביטויים להליכי הביזור במערכת התכנון בישראל – סקירת רפורמות קודמות

א. תיקון 43

רבים רואים בתיקון 43 כאחד השינויים המרכזיים בחוק התכנון והבנייה מאז חקיקתו בשנת 1965 אם לא המרכזי ביותר. תיקון זה, אשר נכנס לתוקף בתאריך 1.9.1995 שינה סעיפים ונושאים רבים בהליכי התכנון, תפקידי הוועדות השונות, זכויות עמידה ועתירה, התייחסות לנושא השימור, הקמת ועדות ערר ועוד.

בהכרעת בג"צ 5145/00 (הוועדה המקומית לתכנון ולבניה חוף השרון נ' שר הפנים ואח'), העוסק בסמכויותיה של ועדה מקומית מכוח תיקון 43, צוין בפסק הדין כי: "תיקון זה עשה שינויים רבים בחוק העיקרי, ואולם השינוי העיקרי שבו – היה בהרקת סמכויות תכנון מכלי אל כלי, קרי בהעברת סמכויות שונות מן הוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות". (שם, ע' 186)..."תיקון 43 נועד לתכלית של קיצור הליכי התכנון וייעולם. הדרך העיקרית שהמחוקק בחר בה לצורך זה הייתה הקניית סמכויות אוטונומיות לוועדות מקומיות לאשר תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות בנושאים מסוימים בלא להידרש להסכמתן של הוועדות המחוזיות (הסכמה שנדרשה עד אותה עת)". (שם, ע' 180)... "תיקון 43 לחוק התכנון והבניה נחקק על רקע מצב בלתי נסבל של עומס ואחריות שהוטלו על הוועדות המחוזיות, אשר הביא לריכוזיות-יתר, לאיטיות ולסרבול רב של הליכי התכנון. עומס העניינים שרבץ על הוועדות המחוזיות היה כבד מנשוא" (שם, ע' 224).

בהיבט ביזור הסמכויות ומעמדן של הוועדות המקומיות ניתן לציין כי תיקון החוק מהווה ציון דרך. התכנון המתארי וקביעת קיבולות וזכויות הבנייה נשארו אמנם בתחום סמכותן של הוועדות המחוזיות, אך התכנון המפורט של תכניות אלו הועברו לסמכות הוועדות המקומיות.

מאז הכניסה לתוקף של תיקון 43, הוועדות המקומיות מוסמכות לאשר תכניות בנושאים הבאים: אופן חלוקת המגרשים ואיחודם (פרצלציה); תכניות לצרכי הרחבות דרכים ולצורך הרחבת שטחי ציבור; קביעת התכנון המפורט בתחום העיר - שינוי קווי בניין, שינוי בהוראות בינוי ועיצוב אדריכלי, שינוי בגודל המגרש, שינוי בחלוקת שטחי מגרש, שינוי בחלוקת שטחי בניין, הגדלת מס' יחידות דיור ועוד.[5]

יחד עם זאת, חשוב לציין כי גם אם היעדים של תיקון 43 הושגו בצורה מסוימת, הם עדיין לא הביאו לשינויים המיוחלים ביעילותם ומקצועיותם של תהליכי התכנון. בביקורת רחבה יותר, ניתן אף לומר כי שינוי קו בניין או קביעת הוראות בינוי הם דברים חשובים, אך שוליים יחסית בקביעת אופי התכנון והפיתוח של הערים ומרחבי התכנון אשר נשאר עדיין בידי הוועדות המחוזיות.

תיקון 76

על רקע הלקחים מהיישום של תיקון 43 לחוק משנת 1995, אשר העביר סמכויות תכנון מסוימות לוועדות התכנון המקומיות ובמטרה לייעל את הליכי התכנון, הוצע לעדכן את ההיררכיה בין הסמכויות של מוסדות התכנון וליצור איזון מחודש במערכת התכנון. במסגרת מהלך זה, יזם מינהל התכנון במשרד הפנים רפורמה מקיפה נוספת בחוק על מנת "להתאים אותו למאה ה-21 וליצור איזון מחודש בין סמכויות מוסדות התכנון בדגש על הרחבת סמכויות הועדה המקומית"[6].

היעדים העיקריים שנקבעו לרפורמה היו: 1. פישוט ייעול וקיצור הליכי התכנון; 2. התאמת כלי התכנון לתפישה של פיתוח בר-קיימא וחידוש עירוני; 3. שקיפותו של תהליך התכנון ושיפור כלי ההיוועצות והשתתפות הציבור.

הסמכת הועדות המקומית – לב ליבו של תיקון 76

כחלק מתיקון 76, פותח מנגנון המאפשר לשר הפנים להסמיך ועדות מקומיות המקיימות "באופן יעיל ומקצועי מערכת תכנון ומערכת אכיפה של הוראות חוק תו"ב", לאשר תכניות מפורטות התואמות את תכנית מתאר מקומית מעודכנת[7]. הסמכת השר, על פי החוק, תיעשה לאחר קבלת המלצת מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים ותהיה לפרק זמן שלא יעלה על 5 שנים, אם כי יכול להיות לפחות מכך.

תיקון חוק זה, נועד לקדם מהלך בו ועדות תכנון מקומיות יעילות ומקצועיות יקבלו סמכויות, ואילו אחרות יפעלו על מנת לשפר את הליכי העבודה הפנימיים על מנת לעמוד בתנאי הסף להסמכה ולקבל את הסמכויות הנובעות מהסמכה זו. הסמכת הוועדות המקומיות מקנה לוועדה

---

[5] מתוך סעיף 62א לחוק התו"ב התשכ"ה 1965.

[6] דו"ח המסכם לרפורמה בחוק התכנון והבנייה, משרד הפנים, 2007

[7] חוק התו"ב, שם.

שורה של כלים המחזקים את מעמדה, עצמאותה אך גם את אחריותה במסגרת מרחב התכנון עליו היא אמונה. הכלים נוגעים ביכולת הוועדה המקומית לאשר תכנית מפורטת התואמת תכנית מתאר מעודכנת, הרחבת זכויות בניה, אישור חריגות מסוימות ועוד. השיקולים המנחים להסמכת הוועדות המקומיות נובעים בעיקר מהכרתו של שר הפנים ומינהל התכנון ביכולותיה המקצועיות של הוועדה המקומית ובאמונה כי השימוש בסמכויות הניתנות ייעשו בצורה מושכלת שתתרום להליכי התכנון ולא תפגע בהם, או אף יעשה שימוש לרעה בסמכויות אלו וגרימת נזקים.

במסגרת פיתוח המנגנון, הוגדרו קריטריונים שחלקם מהווים "תנאי סף" כך שרק אם הוועדה עומדת בתנאים אלו, יכול מינהל התכנון להמליץ בפני השר על הסמכתה. הקריטריונים עוסקים בכלים המקצועיים העומדים לרשות הוועדה, מערכת האכיפה, עמידה במדיניות ונורמות תכנוניות, שקיפות ושיתוף המידע הניתן לציבור ועוד.

יש לציין כי הסמכת ועדה מקומית אינה חד-פעמית והיא נתונה לבקרה שוטפת. במידה שוועדה מקומית הפסיקה לעמוד בתנאים שנקבעו, הסמכתה עלולה להישלל, או שלא תוארך (כפי שקרה בנס ציונה וברמת גן). אם הוועדה המקומית תעמוד בתנאים שנקבעו, לרבות עדכון תכנית המתאר, יוכל שר הפנים להאריך את הסמכתה לתקופה נוספת.

במהלך שש השנים, בהן בוצעו מאמצים במינהל התכנון ליישום תיקון החוק ולהסמיך ועדות מקומיות, הוסמכו עד לסיום שנת 2012 13 ועדות מקומיות בלבד, מתוך 118 ועדות בכל הארץ.

במסגרת גיבוש הרפורמה וכתיבת תיקון 76 לא הייתה אמנם הצהרה גלויה על יעד כמותי של ועדות תכנון להסמכה, אך יחד עם זאת, קיימת הסכמה שכמות הוועדות שהוסמכו במהלך שבוצע הינה מועטה מידי. ביטוי לכך ניתן לראות במספר ניירות מדיניות שנכתבו בנושא. אחד מהם, הוא מסמך שהוכן עבור מנהל מינהל התכנון שמאי אסיף באוגוסט 2009, אשר בו נכתב:

" המטרות שהוגדרו בזמנו לתיקון 76 לחוק היו:

- *פישוט הליכים בתכנון מפורט*
- *תמרוץ להכנת תכניות מתאר מקומיות*
- *תמרוץ לשדרוג פעילות הועדות המקומיות*

במלאת שלוש שנים למימוש תיקון 76, ניתן לראות כי מטרות אלה מושגות באופן חלקי מאוד בלבד"... "להערכתנו, הבעיה טמונה במידה רבה בהנחת היסוד של תיקון 76, על פיה הועדות המקומיות יהיו מעוניינות לקבל סמכויות נוספות" (שם, שם).

מאז אוגוסט 2009, נוספה לרשימת הועדות המוסמכות רק הוועדה המקומית רעננה שהוסמכה ביוני 2012.

מידת היערכותן של הוועדות המקומיות לקבל סמכויות תכנון

אחת השאלות עמן היה צריך להתמודד במהלך יישומו של תיקון 76, נוגעת למידת היערכותן המקצועית של הוועדות המקומיות לקבל על עצמן את הסמכויות אשר אמורות להיות מועברות במסגרת הסמכתן. נושא זה עלה במספר דו"חות אשר בחנו את הנושא.

דו"ח ברנע (2011), לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה מציין כי אחת הסיבות המרכזיות לכך שהוסמכו כה מעט ועדות מקומיות היא "בשל היעדר יכולת מימון של הרשויות המקומיות להשקעת המשאבים הדרושים לקבלת הסמכה מידי השר כגון במערכות מחשוב, כוח אדם וכו'. סיבה נוספת שעלתה היא תפקוד לקוי של הרשויות המקומיות בתחום הפיקוח והאכיפה, המהווה חלק מתנאי ההסמכה" (שם, ע' 9). עוד עולה בדו"ח כי עיקר החסמים במערך התכנון נובע הוא מהיעדר כוח אדם מספק ברמה מקצועית והולמת.

דו"ח זה, מחזק את מסקנות דו"ח ניתוח ממצאי הביקורת ברשויות המקומיות מנובמבר 2005, אשר ציין כי "הידע של העובדים ברשויות המקומיות והמידע הניתן להם אינם מתאימים לתפקידיהם, לא ניתנת להם הדרכה מספקת בתחומים המקצועיים שעליהם הם מופקדים, חסרה להם תודעת שירות ואין בידם ידע אודות סדרי מינהל תקין. (שם, ע' 33). עוד מציין הדוח (שם, ע' 44) כי "בוועדות מקומיות רבות, נמצא כי לחברי הוועדה או לממלאי מקומם לא היה ידע מספק בהוראות חוק התכנון והבניה ולכן לא מילאו את תפקידם כראוי. הסיבה לליקוי זה, היא, כמובן, היעדר הדרכה מספקת של נבחרים, במיוחד בתחום בעייתי הדורש ידע רב כמו נושא התכנון והבניה."

התייחסות נוספת לנושא זה ניתן למצוא בדו"ח השנתי של האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים מיולי 2007, אשר ביצע ביקורת בועדות מקומיות לתכנון ולבניה ובו צוין כי: "ממצאי הביקורת מורים על ליקויים חמורים ועל חריגות מהוראות החוק ומכללי המינהל התקין, כמעט בכל התחומים שנבדקו. היקף הליקויים והחריגות המתמשכים לאורך שנים מחייב נקיטת צעדים על ידי הגופים המוסמכים, לרבות העמדה לדין של בעלי תפקידים שנתנו יד, במודע או מתוך רשלנות להפרה של הוראות החוק והנהלים. כמו כן, מומלץ לחייב את הנבחרים לעבור הכשרה כלשהי בנושא תכנון ובניה." (שם, ע' 3).

פרק ג' - בין רגולציה לביזור

1. רגולציה ורגולטורים בשלטון המרכזי

א. מהי רגולציה?

רגולציה מתייחסת למגוון כלים שבאמצעותם ממשלות מגדירות דרישות מגופים ומאזרחים (OECD, 1997). הרגולציה כוללת חוקים, הסדרים פורמאליים ובלתי פורמאליים והוראות הקבועות על ידי דרגי השלטון השונים. חקיקה ראשית וחקיקה משנית, תקנות, נורמות, רשיונות,

הוראות, קודי עבודה, הנחיות, תכניות עבודה ואפילו הדרכה אדמיניסטרטיבית הן כולם חלק ממערך הרגולציה. מטרתה העיקרית של הרגולציה הינה לחפות על כשלי שוק, מצב של מונופול (בין אם על מידע או על שליטה בפועל) וחלוקה של משאבים ציבוריים.

בתחום המוסדי, ניכר כי הרגולציה הממשלתית ומנגנוניה התפתחו באופן ניכר ב- 50 שנה האחרונות. ניתן לראות כיצד מספר התקנות, ההוראות ותחומי הרגולציה, לצד השקעה תקציבית לצורך ביצוע פעולות אלו, הן בהאצה מתמדת. בארה"ב של 2005 היו פי שלושה בעלי תפקידים שעיקרם ביצוע פעולות רגולציה בהשוואה למספרם בשנת 1970 (Dudley ,2005).

ב. מיהם הרגולטורים?

Dudley (2005) סוקרת מספר מחקרים שבחנו את מוסדות הרגולציה ואת הביורוקרטים אשר אחראיים על ביצוע הרגולציה. המחקרים מצביעים על כך שהביורוקרטים, הנוהגים ככל האדם, דואגים ראשית לצרכים ולאינטרסים האישיים שלהם ומונעים מהדרישות הקיימות בתוך מקום עבודתם. עניין התנהגותי זה אינו מושפע מהעובדה שעובדים אלו עובדים במשרדים ממשלתיים או משרתים מטרות ציבוריות, אלא מושפע בראש ובראשונה מטבעם של האנשים.

במגזר הציבורי, כמו במגזר הפרטי, אנשים מונעים על ידי אינטרסים אישיים. אין להסיק מכך שאנשים אלו אינם רוצים למלא את תפקידם או לשרת את הציבור נאמנה, אלא זהו טבעו של האדם. **הסיבה שמערכי הביורוקרטיה והרגולציה גדלים נובעת מכך שהגדלה של מערכים אלו מספקת אפשרויות קידום ושליטה אשר משרתות את האינטרסים של הביורוקרטים העובדים במערכות אלו** (Tullock ,2002).

ניתן להבחין בין שלוש קבוצות של אנשים העובדים במערכי או סוכנויות הרגולציה:

1. **"פקידות ותיקה"**, עליה נמנים עובדים המועסקים שנים רבות באותו המשרד ומזדהים עם הארגון ומטרותיו. האינטרס של עובדים אלו יהיה לראות את הארגון גדל ומתחזק.
2. **"פוליטיקאים"**, אלה רואים במשרד הנוכחי תחנת מעבר להמשך הקריירה. האינטרס של קבוצה זו לצבור קשרים ויחסים טובים עם גורמים שונים ובכלל זה גורמים מחוץ לארגון שלו. מידת ההזדהות של חברי קבוצה זו תהיה מוגבלת והם יהיו אדישים למידת ההתחזקות או הגדילה של הארגון.
3. **"אנשי המקצוע"**, על קבוצה זו נמנים בעלי תפקידים המתמחים בתחום מקצועי, בהיבט הרגולטורי הם יגדירו מספר מיומנויות ותחומים בהם ירצו לראות פיתוח. בניגוד לפקידות הוותיקה, טיפוס זה ירצה לראות חיזוק של תחומים מסוימים ולאו דווקא את הארגון כולו (Wilson ,1989).

המערכת הביורוקרטית ומנגנוני הרגולציה אינם מייצרים צמיחה מעצמם והם יוכלו לשרוד רק אם הם ישפיעו וייצרו ערך משמעותי למספיק אנשים. לכן, מוסדות אלו לא יוותרו על סמכויות הרגולציה תוך שאיפה להישאר רלוונטיים. גופי רגולציה ישאפו תמיד לגדול ללא בקרה והגדרת סמכויות וגבולות גזרה ברורים ובאופן תיאורטי ישאפו לגדול עד אין סוף (Welch, Gruhl, Rigdon and Thomas, 2012).

ג. שמרנות רגולטורית

באשר לאופן לקיחת הסיכונים של שומרי הסף במערכות הרגולציה, נמצא כי המערכת הממשלתית והביורוקרטית אינה מעודדת ביורוקרטים לקחת סיכונים בכל הקשור לביזור והקטנת הרגולציה. לדוגמה, פקיד או משרד שיסתכן ויאשר מוצר שמאוחר יותר עלול להתברר כבעייתי, צפוי להיפגע על ידי הממונים עליו או על ידי התקשורת. במקרה ההפוך, הציבור לא ייחשף ליתרונותיו של מוצר שלא אושר על ידי אותם גורמים. לפיכך, לדחיית מוצר טוב לא תהיה השפעה שלילית על אנשי הרגולציה. בשל כך, המערכת מעודדת את הפקידים ואת יחידות הרגולציה לפעול באופן שמרני ולהקפיד ביתר שאת על מנגנוני הבקרה. מבחינה זו, קיימת בעייתיות רבה בציפייה ממערכי הרגולציה לוותר על סמכויות או הקטנה בפועל של הרגולציה עצמה, משום שפעולה זו אינה מתוגמלת ודורשת מאנשי הרגולציה לקחת סיכונים (Huber ,1983 ; Welch, Gruhl, Rigdon and Thomas, 2012).

מכאן, ניתן להסיק שביזור סמכויות מחייב לקיחת סיכונים. כאשר הרגולטור מעביר סמכות לגוף אחר, הוא מקטין את יכולת שליטתו בקבלת ההחלטות. מנקודת ראותו, ביזור זה חושף אותו לפוטנציאל של החלטות שגויות וכשלים עליהם יצטרך לתת את הדין. לפיכך, כאשר הגוף המקבל את הסמכויות הינו הגוף המבוקר על ידי הרגולטור הנדרש לביזור נוצרת אנומליה ומתח מבני בין הדרישה לביזור הסמכויות ובין הדרישה לאחריותיות (Accountability) מהרגולטור.

2. מאפיינים של תהליכי ביזור

Biela, Hennl and Kaiser (2012), חקרו את השפעתו של שלטון הביניים בהליכי ביזור סמכויות. מחקר זה, מצא כי קיומו של שלטון ביניים אינו מסייע לתהליכי ביזור, זאת משום שבדרג זה, כבכל שאר הדרגים, מתפקדים אנשים המונעים מאינטרסים ומשיקולים אישיים. במקרים כאלו הליכי ביזור הסמכויות עלולים להיות לא יעילים ואף מזיקים משום שביזור מחייב יכולת לתאם ולקיים מדיניות אחידה. לפיכך, תוצאות המחקר מצביעות על כך שהליכי ביזור יכולים להיות יעילים יותר במדינות אוניטריות בהן אין שלטון ביניים מובהק.

מחקר זה, מבוסס על התפישה כי ביזור משמעותו העברת סמכויות ביצוע. בדומה ל-Braun(2000) ו- Keman (2000), אשר הבחינו בין האוטונומיה של השלטון האזורי להתוות מדיניות לבין האוטונומיה ליישמה, מאמץ מחקר זה את הגישה שביזור הוא בעיקרו האוטונומיה לפעולה ולא היכולת לקביעת מדיניות.

בניגוד אליהם, Bannink and Ossewaarde (2012), גורסים כי תהליך הביזור כולל את שני התחומים: 1. ביזור המדיניות, כלומר העברת האוטונומיה לשלטון המקומי לקבוע בעצמו את המדיניות; 2. ביזור המשאבים, היינו העברת המשאבים ליישם את המדיניות שנקבעה (כאשר המדיניות יכולה להיקבע בכל אחת מהרמות השלטוניות).

ניתוחם מראה כי משום שהליכי הביזור כוללים שני מימדים, הם יכולים להוביל לתופעה המוגדרת כ"**הפרדוקס של הביזור**", פרדוקס זה יכול להתבטא בשלושה סוגים שונים בהתאם לתנאי הביזור המיושמים:

1. "פרדוקס הביצועים". פרדוקס זה נוצר, כאשר ישנה העברה של משאבים ליישום מדיניות, ללא קשר לרמה בו היא נקבעת אך ללא העברה של האוטונומיה לקביעת אותה מדיניות והשארתה בשלטון המרכזי. המטרה של מהלך זה, היא העברת האחריות הביצועית לשלטון המקומי.

סגנון ביזור זה יוצר פרדוקס משום שבמצב זה השלטון המקומי, אשר ממשיך להיות מבוקר על ידי השלטון המרכזי, יכוון את ביצועיו בהתאם לדרישות וסוג הבקרה המבוצעת על ידי השלטון המרכזי. יתרה לכך, השלטון המקומי אף יעדיף להתמודד עם פתרון של בעיות נקודתיות הנמדדות על ידי השלטון המרכזי ללא התמודדות עם בעיות העומק אשר לעיתים אינן מבוקרות. פרדוקס זה מאפיין את ה NPM, אשר מכוון לביזור סמכויות ביצוע ל"סוכני משנה", אך משאיר את קביעת המדיניות לשלטון המרכזי.

2. "פרדוקס של רגולציה עצמית". פרדוקס זה נוצר כאשר ישנה העברה של האוטונומיה לקביעת המדיניות אך ללא העברת המשאבים הנדרשים ליישום המדיניות. המטרה של מהלך זה היא יצירת שותפות בקביעת המדיניות ועל ידי כך גם יצירת הזדהות עם המדיניות המועדפת כאשר המשאבים מועברים ליישום המדיניות הנקבעת בלבד. ההנחה בסגנון ביזור זה היא שהגוף המקומי מכיר את הצרכים של תחומי אחריותו ועל כן ידע לקבוע את המדיניות בצורה הטובה ביותר.

יחד עם זאת, סגנון ביזור זה מוביל לפרדוקס, משום שהסגנון מאופיין על ידי שליטה רופפת של השלטון המרכזי ועלול לגרום למצב שהעברת המשאבים ליישום המדיניות הקבועה בסופו של דבר תוביל לניצול משאבים אלו כדי לחזק את סוכן הביצוע ולא את הקשר עם השלטון המרכזי. בנוסף, התחזקות בלתי מבוקרת של סוכן הביצוע, עלולה לגרום לו לשנות את המדיניות המוסכמת בהתאם לצרכיו המשתנים.

3. "פרדוקס המשניות". פרדוקס זה נוצר כאשר ישנה העברה מלאה גם של האוטונומיה לקביעת המדיניות וגם את המשאבים הנדרשים לכך. המטרה של מהלך זה, היא חיזוק השלטון המקומי.

גם סגנון ביזור זה יוצר פרדוקס, משום שהוא מוציא לחלוטין את השלטון המרכזי מ"המשחק" ומעביר את כל האחריות והתהליכים למגרש של השלטון המקומי. מצב כזה, עלול להעביר את כל הבעיות והקונפליקטים של תכנון וביצוע מדיניות שאפיינו את השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ללא שיפור תהליכי. מעבר לכך, הסמכויות המוגבלות של השלטון המקומי (ביחס לשלטון המרכזי) לעיתים לא יאפשרו לו פתרון בעיות שהיו יכולות להיות מטופלות על ידי השלטון המרכזי.

מסקנת המחקר היא שאין דרך אחת נכונה לבזר, אך יש להכיר בהשלכות של כל אחד מסוגי הביזור.

3. רגולציה ובקרה במערכת התכנון בישראל

מערכת התכנון בישראל היא מערכת היררכית מובנית. מינהל התכנון והמועצה הארצית עומדות בראש פירמידת התכנון, תחתן נמצאות לשכות התכנון והוועדות המחוזיות ותחתן כל ועדות התכנון המקומיות בישראל. מערכת התכנון בנויה כך שמרבית פעולות הרגולציה והבקרה על הוועדות המקומיות נעשות על ידי לשכות התכנון והוועדות המחוזיות. מערכת זו היא מונופול משום שאין מערך תכנון מתחרה למערכת הממשלתית. מטרת הרגולציה המבוצעת על ידי מערכת התכנון, היא להשתית מערכת מאוזנת מבחינת הבקרה המקצועית-תכנונית, הסטטוטורית-חוקית ומהבחינה הניהולית.

מקצועית-תכנונית: לשכות התכנון המחוזיות והוועדה המחוזית מתוות את מדיניות התכנון אשר אמורה לבוא ליידי ביטוי גם בוועדות המקומיות. הוועדות המחוזיות מאשרות תכניות אב, תכניות מתאר, ניהול תכנון התשתיות הבין עירוניות ומכוונות מבחינה מקצועית את הוועדות המקומיות.

כמו כן, לעיתים הוועדות המחוזית ומינהל התכנון נדרשות לקדם הליכי תכנון ברמה המקומית. מתכניות העבודה של מינהל התכנון בשנים האחרונות, עולה כי קיימות עשרות תכניות מתאר עירוניות ותכניות מתאר לשטחים פתוחים, נחלים וכד' אשר מתוקצבות במיליוני שקלים כל אחת ומנוהלות ישירות על ידי משרד הפנים.

סטטוטורית-חוקית: סמכויות רבות הקשורות להליכי התכנון נתונות בידי הוועדה המחוזית, לדוגמה: אפשרות לתוספת זכויות, שינוי ייעוד, הקלות מקווי בנין ועוד. באשר למעמדן ותפקידן של הוועדות המחוזיות ניתן לציין את סעיף 109 המאפשר לוועדה המחוזית 30 יום לאשר או לדחות תכניות בסמכות מקומית מכל סיבה משפטית או תכנונית[8]. דוגמה נוספת באה ליידי ביטוי בסעיף 28 לחוק, אשר מאפשר לוועדה המחוזית להיכנס לנעליה של הוועדה המקומית ולקבל החלטות במקומה, כאשר הראשונה חשה שהאחרונה אינה ממלאת את תפקידה.[9]

בהיבט מנהלי: עובדי משרד הפנים ובעיקר אנשי לשכות התכנון המחוזיות מתפקדים (לפי מינוי) כמשקיפים בוועדות המקומיות. גם אם אין בתקן זה סמכויות בפועל, הרי שתפקידם כמשקיפים מעמידם בעמדת הרגולטור הבוחן. תלונות ציבור על הוועדות המקומיות, גם הן מגיעות לפתחן של הוועדות המקומיות אשר נדרשות לבחון ולתת מענה לפניות אלו. כמו כן, עררים על החלטות הוועדה המקומית נדונים בפני ועדת ערר מחוזית[10].

אלו הם רק חלק מהתפקידים המנהליים אשר הוועדות המחוזיות צריכות למלא כחלק מתפקודם כרגולטורים.

---

[8] החוק אמנם מפנה את הסמכויות לפי סעיף 109 לשר הפנים, אך בתקנות השר הואצלו סמכויות בנושא זה לממונים על המחוזות.

[9] נדיר לראות את הוועדה המחוזית משתמשת בסמכותה לפי סעיף 28, אך הדבר קורה מעת לעת. כך למשל הוועדה המחוזית מרכז שהשתמשה בסמכותה לפי סעיף זה בשנת 2009 ועשתה פעולות בשם הוועדה המקומית זמורה וביטלה היתרים לשימושים חורגים אשר ניתנו על ידיה למבנים במתחם הקניות "בילו סנטר".

[10] ועדת ערר מחוזית (בדומה לועדת ערר של המועצה הארצית) הינה גוף בלתי תלוי לוועדה המחוזית, זאת בשונה לשאר ועדות המשנה. בראש ועדה זו עומד נציג משרד המשפטים ובוועדה קיימת נציגות למערכת התכנון במשרד הפנים. במקרים מסוימים, בעיקר נושאים עקרוניים, יכולה וועדת הערר להחליט כי יש להעביר את הנושא לדיון בפני הוועדה המחוזית והיא תשמש גם כגוף מכריע בערר זה.

4. מערכי רגולציה ובקרה נוספים במשרד הפנים

ישנם שני גופים נוספים במשרד הפנים, אשר חלק עיקרי מתפקידם הינו ביצוע רגולציה על ידי בקרה וביקורת על הרשויות המקומיות.

מערך אחד, הוא המינהל לשלטון מקומי אשר אחראי באופן ישיר על מערכת התקציבים ברשויות המקומיות. מערך זה אחראי על אישור תקציבי הרשויות המקומיות, אישור מענקי איזון, תכניות הבראה, הצמדת חשב מלווה ברשויות גירעוניות, שינויי גבולות מוניציפאליים בין רשויות, אישור מצבת כוח האדם ברשויות ועוד. מערך זה כולל גם את יחידת הביקורת על הרשויות המקומית, המונה למעלה מ- 250 רו״ח המבצעים כל שנה ביקורת על ניהול התקציבים ברשויות המקומיות. במחוזות משרד הפנים פועלים תקציבנים וקציני מחוז, אשר נמצאים בקשר שוטף עם הרשויות המקומיות שבתחום המחוז.

המערך השני, הוא היחידה הארצית לפיקוח על הבניה. מערך זה כולל כ- 80 מפקחי בניה המפוזרים במחוזות המשרד (אף כי אינם כפופים לממונה על המחוז). תפקידם הוא ביצוע עבודות פיקוח בשטחים הגליליים בשטח המחוז, ובשטחים הבנויים והפתוחים ברשויות המקומיות. עבודת הפיקוח כוללת הוצאת צווים מינהלים ובקשות לצווים שיפוטיים כנגד עבריינות בניה, והכנת תיקים לקראת הגשת כתבי אישום ככל שנדרש. עבודות הפיקוח נעשות כנגד אנשים פרטיים בין אם על ידי עבודות יזומות ובין אם בעקבות פניות ציבור. כמו כן פעילות הפיקוח מופנית גם כלפי הוועדות המקומיות עצמן, כאשר מערך הפיקוח על הבניה מפקח גם על עבודתן של הועדות המקומיות ועל מידת הפיקוח הנעשית על ידן.

לסיכום, מנגנוני הרגולציה והבקרה במערכת התכנון בישראל, יחד עם המנגנונים הקיימים במערכים הנוספים במשרד הפנים ובמחוזותיו, מספקים תמונה מקיפה יחסית לשלטון המרכזי על המתרחש ברשויות המקומיות. בהמשך נבחן את עמדת גופי הרגולציה בשלטון המרכזי כלפי הליכי הביזור אותם הם נדרשים להוביל.

פרק ד׳- יחס בין דרג פוליטי לדרג ביורוקרטי ברשויות המקומיות

בכל המערכות הביורוקרטיות קיים מתח מובנה בין הדרג הפוליטי לבין הדרג הביורוקרטי. באופן פשטני, אפשר לחלק את התפקידים באופן הבא: הדרג הפוליטי-הנבחר אמור לקבוע את המדיניות והדרג הביורוקרטי אמור ליישם מדיניות זו.

בפועל, ניתן לראות שאין תמיד הרמוניה ביחסים בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי וקיים מתח הנבנה על כך שהפוליטיקאי נבחן ונבחר על סמך יכולתו להבדיל ולדרג בין ערכים ובהתאם לכך להציב סדר יום בעוד שהדרג הביורוקרט נבחן על סמך יכולתו ליישם ולבצע ביעילות תהליכים באופן שוויוני וללא הבחנה ערכית (Welch, Gruhl, Rigdon and Thomas, 2012).

המתח המבני בין שני הדרגים, נשען על שתי סיבות עיקריות: 1. פערים באינטרסים בין שני הצדדים; 2. פערים ביישום המדיניות אשר יכולים לנבוע מכישורים לא מספקים, או קשיים הקשורים לשליטה במידע הנדרש לביצוע ההחלטות.

1. פערים באינטרסים

טבעי הדבר, שיהיו פערי אינטרסים בין הדרג הביורוקרטי לפוליטי. פערי האינטרסים מונעים משיקולים מקצועיים אך יכולים באותה מידה להיות מונעים משיקולים אישיים (Aberbach and Rockman, 1994, 1997; Welch, Gruhl, Rigdon and Thomas, 2012).

Bresler-Gonen and Dowding (2009) הסבירו כי חוסר התאמה בין התפישה של הפוליטיקאי והפקיד עלולה להוביל להתחמקות הביורוקרט מליישם את המדיניות או להוריד את המדיניות מסדר היום. תחת הנחה זו, הם חקרו את המינויים הפוליטיים במסגרת "משרות אמון" של ראשי ערים, תוך התייחסות לטענה שאנשי מקצוע יכולים שלא להסכים למדיניות שמתווה נבחר הציבור ובכך להכשיל במתכוון רפורמות ושינויים שהוא מבקש לבצע. כלומר, הסברה של ראשי הרשויות היא שבמקרים אלה איש האמון יקדם בצורה טובה ונאמנה יותר את המדיניות ועל כן הפתרון לקושי זה הוא מינוי פוליטי. במחקר נמצא כי באופן אירוני היו אלה דווקא רוב המינויים הפוליטיים שנטו לא לשתף פעולה עם הנהלת העירייה בקידום תהליכים. בנוסף, כאשר לחצו על הממונים למנות מינוי פוליטי לקידום השינויים, התברר שלרובם כלל לא היה הניסיון המוניציפאלי הנדרש לביצוע המשימות. המסקנה הייתה כי מינוי של אנשים המבוסס על הסכמה אידיאולוגית אינו מוביל בהכרח לתוצאות המצופות. מחקר זה, מאשש את ממצאיו של Lewis (2007), שהצביעו על כך שמשרתי ציבור מנוסים יכולים להגיע לתוצאות וביצועים טובים יותר מאשר מנהלים חיצוניים אשר מונו על ידי פוליטיקאים.

מחקרים אחרים ניסו לענות על השאלה "מדוע ביורוקרטים מנסים להכשיל, או לכל הפחות להימנע מרפורמות ארגוניות?" (Calvert, McCubbins, and Wiengast, 1989; Epstein and O'Halloran, 1999 ; Dudley, 2005). בכל המקרים הללו, נמצא כי <u>מניעים אישיים</u> היו גורמים מרכזיים בהכשלת היישום של רפורמות ארגוניות.

2. פערים בין היכולות של הדרגים

כאשר ישנה עדיפות **בכישורים** או **בשליטה על המידע** של אחד הדרגים על האחר, הדבר יוצר תסכול רב לשני הצדדים ועלול להוביל לכישלון.

Huber and McCarty (2004) ניסו להתמודד עם השאלה: מה עושים כאשר הדרג הביצועי ברמה נמוכה? הם טענו, כי יכולת נמוכה של הדרג הביורוקרטי מפחיתה את היכולת של פוליטיקאים לשלוט בפקידים. ככל שהפקידים יהיו פחות מוכשרים, כך תקטן יכולתם לעמוד בדרישות של הפוליטיקאי. לכן, כל ניסיון להשפיע על הביצועים באמצעות חקיקה או על ידי מנגנוני בקרה הנו לרוב חסר תועלת. לטענתם, במצב זה ישנו מלכוד מסוים לדרג הפוליטי שאינו יכול להביא ליישום

אפקטיבי של החלטותיו. לפיכך, ליכולת האישית והמקצועית של הדרג הביורוקרטי ישנה השפעה מכרעת על היכולת של הדרג הפוליטי לקדם מדיניות ורפורמות.

מנגד, עולה השאלה **מה קורה כאשר היכולת הנמוכה היא דווקא של הדרג הנבחר?** מצב זה סביר שיקרה במערכות מקצועיות כגון מערכת התכנון, בהן השליטה במידע הינו מרכיב משמעותי. ניתן לשער שכפי שנוצרה "גילדה" של כלכלנים ומשפטנים שמרכזים כוח רב במערכת המוניציפאלית, כך ישנה גילדה של אדריכלים ומתכנני ערים שיוצרים שפה ועולם ידע שמקנה להם מעמד ועוצמה.

על מנת להבין את מאזן הכוחות המשחק תפקיד ביישומן של רפורמות יש לנתח גם את מקורות העצמה של הביורוקרט ושל הפוליטיקאי.

מהם מקורות העוצמה של הביורוקרט?

Moe (2005), טוען כי לביורוקרט שני מוקדי כוח עיקריים: **1. שליטה במידע 2. יכולת התארגנות והשפעה פוליטית**.

השליטה במידע, היא נקודת מפתח במערכת היחסים שבין הביורוקרט לפוליטיקאי. לרוב, הביורוקרט הוותיק יותר ובעל הניסיון הינו בעל השליטה במידע אשר משמש כמקור עצמה. עם זאת, מציין Moe, כי ישנם לא מעט כלים כגון, נהלים, תמריצים ומנגנוני בקרה, בהם הפוליטיקאי יכול להשתמש על מנת לנטרל או למזער את יתרון הביורוקרט בשליטה על המידע.

Bresler-Gonen and Dowding (2009), טענו שבמצב של חוסר סימטריה בשליטה על המידע, הדרג הפוליטי עשוי לבצע שינויים פרסונאליים ולמנות "אנשי אמון" על מנת לבצע את המשימות הללו. כפי שהוזכר לעיל, אין בכך ערובה לקידומן של הרפורמות המצופות.

יכולת התארגנות והשפעה פוליטית. במערכות דמוקרטיות, הישויות הפוליטיות נבחרות על ידי הציבור. לכן, ביורוקרטים בדרגים הנמוכים והבינוניים יכולים להתארגן ולהשפיע בצורה עקיפה וישירה על תוצאות הבחירות. בכך, הם מתעצמים פוליטית וביכולתם להכריע מי יהיו המנהלים שלהם בעתיד ובכך להשפיע על החלטות עתידיות. במצב זה, פוליטיקאי עלול להיגרר למצב בו ינסה לרצות את הביורוקרט ומאזן הכוחות עלול להתהפך ולמעשה הבירוקרט שולט בפוליטיקאי.

נוכל לסכם את מאזן הכוחות שבין הדרגים הפוליטיים והביורוקרטיים באמצעות הלוח הבא:

לוח 2 - מקורות העצמה והתפקידים של הדרג הפוליטי והביורוקרטי

דרג	תפקיד בקידום מדיניות	מקורות עצמה
פוליטי	החלטה על המדיניות	סמכות בחוק כישורים (לא בהכרח נכון בהתייחס למערכת התכנון)
ביורוקרטי	הוצאה לפעול של המדיניות	שליטה במידע ובנתונים כישורים (לא תמיד) השפעה פוליטית (Moe, 2005)

הדרג הפוליטי הממונה על החלטות מדיניות מקבל את עוצמתו מכוח החוק וכישוריו. הדרג הביורוקרטי הממונה על יישום המדיניות שולט במידע, לרוב בעל כישורים מקצועיים רלוונטיים ולעיתים מתעצם פוליטית באמצעות התאגדויות. לפיכך, ניתן לראות כי אין מאזן כוחות קבוע ומוכתב מראש וכי הוא יכול להשתנות בהתאם לשחקנים השונים בהקשרים ובזמנים נקודתיים. דבר זה אף מוביל לתנודתיות במארג היחסים שבין הדרג הפוליטי והביורוקרטי.

סיכום סקירת הספרות

בסקירת הספרות, הוצג מארג היחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי במבט השוואתי עולמי ובמבט על מערכת השלטון בישראל. כפי שצוין, ישראל נמנית על המדינות בהן קיימת ריכוזיות שלטונית יחסית גבוהה. מגמות הביזור הוצגו הן במבט עולמי והן במבט מקומי, תוך התמקדות במערכת התכנון וברפורמות הקודמות בהליכי התכנון.

נושא הרגולציה נסקר ברמתו העקרונית תוך התמקדות במנגנונים ובאנשים אשר מבצעים אותו בפועל. הסקירה העלתה את הסתירה האינהרנטית הקיימת בתפקודו של מוסד הרגולציה הנדרש לבצע במקביל תהליכי ביזור והחששות מפני חשיפה לסיכונים ואיבוד השליטה מצד הרגולטור. בד בבד, מקבל הסמכויות מקבל יחד עם הסמכות גם את האחריות ועלול להיחשף גם הוא למערכת לחצים ותביעות מצד מקבלי השירות מחד ומגופי הרגולציה מאידך.

בניתוח של מאפייני הביזור נמצא כי ישנם שני היבטים המעורבים בתהליך: הסמכות לקביעת המדיניות והמשאבים לביצועה. משקלם היחסי של היבטים אלו בתהליך הביזור מייצר פרדוקסים מטיפוסים שונים המשפיעים על איכות ויעילות התוצאה. כמו כן, נמצא כי אין דרך נכונה לבזר וכי יש להתייחס באופן דיפרנציאלי להקשר ולהבין את המשמעויות.

הסקירה של נושא הרגולציה הדגישה גם את מרכזיותו של האדם עליו מוטלת האחריות לבצע את תהליך הביזור בפועל. נושא זה עבר כחוט השני גם בסקירת יחסי הגומלין שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג הביורוקרטי. ניתן היה לראות כי מעמדו של מקבל ההחלטות הפוליטי אינו מבטיח בהכרח את יישומן של ההחלטות. הדרגים עליהם מוטלת האחריות לביצוע החלטות אלו, לעיתים קרובות מכשילים את יישומן בשל פערים באינטרסים, אידיאולוגיות סותרות או בשל פערי יכולות.

על בסיס סקירה זו, אפתח את השערת המחקר בפרק הבא.

המחקר

שאלת המחקר

מחקר זה עוסק בשאלה הבאה: מהם הגורמים לכישלונם של תהליכי ביזור סמכויות במערכת התכנון בישראל?

שאלות המשנה הנובעות מהשאלה המרכזית הינן: האם חוסר ההצלחה נובע מבעיות מבניות בהליך הביזור? האם מקורו בתפישת השלטון המרכזי את השלטון המקומי ובוועדות המקומיות? או אולי בחסמים הקיימים ברשויות המקומיות המסכלים את קבלת הסמכויות?

השערת המחקר

השערת המחקר, מתבססת על שלושה מוקדים מרכזיים שעלולים לגרום לעיכוב ביישום הליכי ביזור סמכויות במערכת התכנון בישראל.

אנסח את ההשערה באמצעות שלוש טענות כלהלן:

1. כפל התפקידים של מוסד רגולציה אשר נדרש לבצע הליכי ביזור, יוצר סתירה תפקודית אינהרנטית.

אחד מתפקידיה המרכזיים של הממשלה ומשרדיה השונים הוא רגולציה ובקרה על סוכני הביצוע שלה, ביניהם הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות. בשנים האחרונות ניתן לראות כיצד מספר התקנות, ההוראות ותחומי הרגולציה, לצד השקעה תקציבית לצורך ביצוע פעולות אלו, הן במגמת גידול מתמיד (Dudley, 2005).

גם אם אטען כי באופן תיאורטי מנגנוני הרגולציה והבקרה נועדו ליצור מהלך משלים למגמות הביזור הקיימות כיום (כפי שאכן נדרש וראוי שיעשה), לא ניתן להתעלם מהעובדה שבסיסה של הרגולציה נשען על שליטה במקורות עוצמה בעוד שביזור נשען על ויתור על מקורות אלו.

כנזכר בסקירת הספרות, האנשים הממלאים את תפקידי הרגולציה, מונעים על ידי אינטרסים אישיים ולכן ישאפו להגדלה והעצמה של המנגנונים בהם הם עובדים (Tullock, 2002; Wilson, 1989). בנוסף, הגישה השמרנית שהוזכרה על ידי Huber (2005), מסבירה מדוע עשויים הרגולטורים להימנע מתהליכי הביזור בשל החשש מלקיחת סיכונים.

במערכת תכנון בישראל, הגופים והאנשים המבצעים את הבקרה והרגולציה הם אותם הגופים הנדרשים לבצע את מהלכי הביזור או לפחות להשתתף בהם. בכך קיימת למעשה סתירה אינהרנטית ביישומם של מהלכים אלו, ואף לטעון כי הציפייה למלא את שני תפקידים בו זמנית הינה בלתי אפשרית.

2. רשויות מקומיות אינן חפצות לקבל את הסמכות והאחריות הנובעת מרפורמת הביזור והליכי ההסמכה, בשל החשש מחשיפה לסיכונים ובשל פערים וקשיים מקצועיים.

העברת סמכויות לרשויות המקומיות, משמעה העברת אחריות בכל הנוגע להליכים סטטוטוריים והשמירה על החוק במרחב התכנון שלהן. כנזכר, מהלכים אלו עלולים לעורר לחצים פוליטיים וכלכליים על הרשויות המקומיות, בעיקר באזורי הביקוש, אשר הופנו עד כה לוועדות המחוזיות (בן אליא, 2000).

הטענה אם כן היא, שוועדות מקומיות רבות, יעדיפו כי הלחצים המופעלים על ידי יזמים ובעלי ההון יופנו לוועדות המחוזיות והארציות ולא על הרשויות עצמן. לעניין זה יש להוסיף, כי גם אם הרצון מצד הרשות המקומיות, או חלק מבעלי התפקידים בה, לקבל את הסמכויות קיים, לא תמיד קיימת היכולת. מצב זה הינו שכיח בעיקר בתחומים מקצועיים כמו מערכת התכנון, אשר דורשת בין השאר, תשתית כוח אדם איכותיות, תשתיות מחשוב ומערכות מידע ברמה גבוהה. בהיעדר תשתית, כפי שקיים ברשויות רבות בישראל, תעלה התנגדות גם מצד רשויות אלו (לפחות חלקן) לקבל את הסמכויות הנוספות. לנושא זה מצטרפת הטענה, כי גם אם קיים רצון מצד הרשות המקומיות, או מצד חלק מבעלי התפקידים בה, לקבל את הסמכויות הנוספות, כלל לא בטוח כי התשתית והיכולות המקצועיות הקיימות בוועדה יכולות לבצע משימות אלו. כנזכר בסקירת הספרות, שורה של דו"חות מקצועיים אשר בחנו את יכולתן המקצועית של הוועדות המקומיות ובראשם דו"ח ברנע (2011), מצביעים על ליקויים מקצועיים הקיימים בוועדות המקומיות המהווים חסם להסמכה והעברת סמכויות תכנון לוועדות המקומיות.

3. מאזן הכוחות שבין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי ברשויות המקומיות הינו גורם בעל השפעה רבה על שיתוף הפעולה עם מהלכי ביזור סמכויות.

כפי שנזכר בסקירת הספרות, לעיתים קיימים פערים באינטרסים בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי וכן יכולים להיות פערים בכישורים שבין שני הצדדים אשר מובילים למתח מובנה בין הצדדים ולחוסר שיתוף פעולה. מצב זה, עלול לסכל את היכולת לבצע רפורמות, ביניהן ההסכמה לשתף פעולה בנוגע לקבלת סמכויות תכנון. כפי שהוסבר, אף כי הדרג הפוליטי ממונה על הדרג הביורוקרטי, מקורות העוצמה העומדים לרשות הדרג הביורוקרטי יכולים להשפיע ואף לסכל יישומן של החלטות הדרג הפוליטי.

מתודולוגיה

שיטת המחקר תכלול ניתוח של נקודות המבט של השלטון המקומי ושל השלטון המרכזי בהקשר ליישומו של תיקון 76 לחוק. הניתוח מתבסס על ניתוח טקסטים של מאות מסמכים, ניירות מדיניות, דו"חות והמלצות, שנאספו במהלך השנים 2006 עד 2010, המתעדים את יישומו של תיקון 76. כמו כן, במהלך המחקר התקיימו מספר רב של שיחות רשמיות ובלתי רשמיות עם בעלי תפקידים בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי ועם אנשים שלקחו חלק פעיל ביישומו של התיקון.

הנתונים שנאספו, מוינו ומוקדו על פי הקשרם ביחס לפעילות השלטון המקומי והשלטון המרכזי בהליך יישום תיקון 76. לאחר מכן, בוצעה חלוקת משנה של נתונים אלו שאפשרה לענות על שלושת טענות המחקר כפי שהוצג בפרק הקודם.

פרק הניתוח יבנה באופן הבא: ראשית, תוצג סקירה של הליך ביצוע ההסמכות במסגרת תיקון 76, על מרכיביו השונים ויובאו נתונים כמותיים המדגימים את הפער שבין הציפייה לבין הביצוע של תיקון זה. שנית, יוצג מיון של נתונים אלה וניתוח טיפולוגי של כלל הוועדות המקומיות בישראל בהקשר תהליך ההסמכה על מנת לבסס את הטענה השנייה בדבר אי רצונן של הרשויות המקומיות לקבל סמכויות נוספות. על בסיס טיפולוגיה זו, תנותח סוגיית מאזן הכוחות בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי ברשויות המקומיות וזאת על מנת לבסס את הטענה השלישית כי מאזן זה, הוא בעל השפעה על מהלכי שיתוף הפעולה עם מהלכי ביזור סמכויות. לאחר מכן, יוצגו מספר מקרי בוחן אשר מדגימים הלכה למעשה שתי הטענות אלה.

על מנת לבחון את הטענה הראשונה, אודות הסתירה התפקודית האינהרנטית הקיימת בכפל התפקידים של גופים רגולטורים הנדרשים לבצע הליכי ביזור, יבוצע מיון נוסף של הממצאים ביחס ליישומו של תיקון 76, הפעם בהתייחס לגופים בשלטון המרכזי אשר לקחו חלק פעיל בהליך ביזור הסמכויות. הניתוח הטיפולוגי שביצוע במקרה זה, יאפיין את רמת המעורבות הרגולטורית של אותם גופים ביחס לשלטון המקומי.

ממצאים וניתוח

פרק א': ניתוח יישומו של תיקון 76 - במבט על השלטון המקומי

במהלך שש השנים האחרונות ומאז שהחל הליך יישום תיקון 76 הוסמכו 13 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה והן: **תל אביב, הרצליה, חולון, רמת גן, שוהם, נתניה, נס ציונה, להבים, עפולה, חיפה, קריית טבעון, קצרין ורעננה**[11]. כמו כן ישנן מספר רשויות נוספות הנמצאות בשלבים מתקדמים של הליך ההסמכה ביניהן: **ראשון לציון, כפר סבא וקריית אונו**. ניתן לראות כי רשויות אלו הן רשויות חזקות ורובן נמצאות במרכז האורבאני והכלכלי בישראל.

1. תהליך ביצוע ההסמכות

בתהליך יישום הרפורמה היה ניסיון לקדם את הליך ההסמכה בכל 118 הוועדות המקומיות בישראל. פעילות ההסמכה והפעלת המנגנון הוטל על מינהל התכנון במשרד הפנים והוא התבצע בשלושה שלבים כלהלן:

בשלב ראשון, נשלחו שאלונים לכלל הוועדות בארץ שמטרתן הייתה לבחון את מידת נכונותן של הועדות להיכנס לתהליך ההסמכה. על שאלונים אלה ענו כמחצית מהוועדות. יש להניח כי הוועדות אשר לא ענו על השאלונים לא היו מעוניינות בקבלת סמכויות נוספות או שהנתונים שנדרשו לספק הבהירו להן כי הן רחוקות מאוד מתנאי הסף להסמכה.

בשלב שני, לאחר בחינת התשובות לשאלונים, נשלחו סוקרים אל הוועדות אשר נמצאו שעומדות או קרובות לעמידה בתנאי הסף שנקבעו מראש. במקביל נאספו חוות דעת מגופים שונים כגון: ממונה ומתכנן המחוז, יושבי ראש ועדות ערר מחוזיות, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, המינהל לשלטון מקומי, נציגים מייעצים וגופים נוספים אשר נמצאו רלוונטיים. חוות דעת אלה נמסרו לועדת ההיגוי.

בשלב השלישי, ועדת ההיגוי להסמכת ועדות מקומיות בראשות מנהל מינהל התכנון דנה בהסמכת/אי-הסמכת הוועדות המועמדות ובתנאים להסמכתן לאור חוות הדעת. ועדה זו המליצה לשר הפנים על הסמכת ועדה כזו או אחרת, לאיזה פרק הזמן ובאילו תנאים.

---

[11] הועדה המקומית רעננה היא האחרונה מבין הוועדות שהוסמכו וקיבלה את אישור הסמכתה ביוני 2012. הסמכתן של הוועדה המקומית בנס ציונה והוועדה המקומית בר"ג לא הוארכה בראשית 2010 ולמעשה נמצאת במצב של הקפאה, זאת משום שלא השלימו את התנאים שנדרשו מהן כתנאי להארכת ההסמכה. למעשה, בזמן כתיבת עבודה זו, מספר הוועדות המוסמכות עומד על 11 ועדות בלבד.

ועדת ההיגוי בחנה חמישה קריטריונים שהוועדה המקומית נדרשה לעמוד בהם על מנת לקבל את ההסמכה:

1. מענה על השאלון (והבעת עניין בתהליך).
2. עמידה בתנאי סף: תשתית פיזית, מערכת מידע גיאוגרפי, קיומו של אתר אינטרנט, הקמת ועדת שימור והכנת רשימת שימור בהתאם לתוספת הרביעית לחוק, גביית אגרות כנקוב בחוק ועוד מספר נושאים טכניים.
3. ביצוע סקירה על ידי סוקר חיצוני וקבלת המלצה חיובית[12].
4. חוות דעת של ממונה ומתכנן המחוז הרלוונטי.
5. חוות דעת של היחידה הארצית לפיקוח על הבניה.

ראוי לציין שכל ההמלצות שנמסרו עד היום לשר הפנים על ידי הועדה התקבלו במלואן.

כאשר הייתה דילמה לגבי הסמכת ועדה מקומית מסוימת, נעזרה ועדת ההיגוי גם בחוות דעת של גופים נוספים, כגון: המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, המינהל לשלטון מקומי, יושב ראש של ועדת ערר מחוזית ונציגי ציבור.

2. ממצאים מתהליך ההסמכה

לוח 3 – מספר הועדות שהוסמכו בחלוקה על פי המחוזות (עדכני לדצמבר 2012)[13]

מחוז	סה"כ ועדות	מספר ועדות מוסמכות	אחוז הוועדות המוסמכות
צפון	33	2	6%
חיפה	13	2	15%
מרכז	31	5	16%
תל אביב	10	4	40%
ירושלים	4	0	0%
דרום	27	1	4%
ממוצע ארצי	**118**	**13**	**11%**

ניתן לראות כי אחוז הוועדות המוסמכות במחוז תל אביב הינו גבוה באופן משמעותי מאחוז הוועדות המוסמכות בשאר המחוזות ובממוצע הארצי.

תנאי ראשון – מענה על שאלונים:

השאלונים נשלחו כאמור לכל אחת מהוועדות. ארבעים ואחת ועדות כלל לא השיבו על השאלונים, 14 ועדות השיבו לשאלונים בשלילה וטענו כי אינן מעוניינות או אינן ערוכות לקבלת ההסמכה, 63 רשויות השיבו והביעו עניין בתהליך.

[12] מינהל התכנון שכר מספר סוקרים חיצוניים אשר ביקרו בוועדות המקומיות וביצעו את פעולת הסקר.

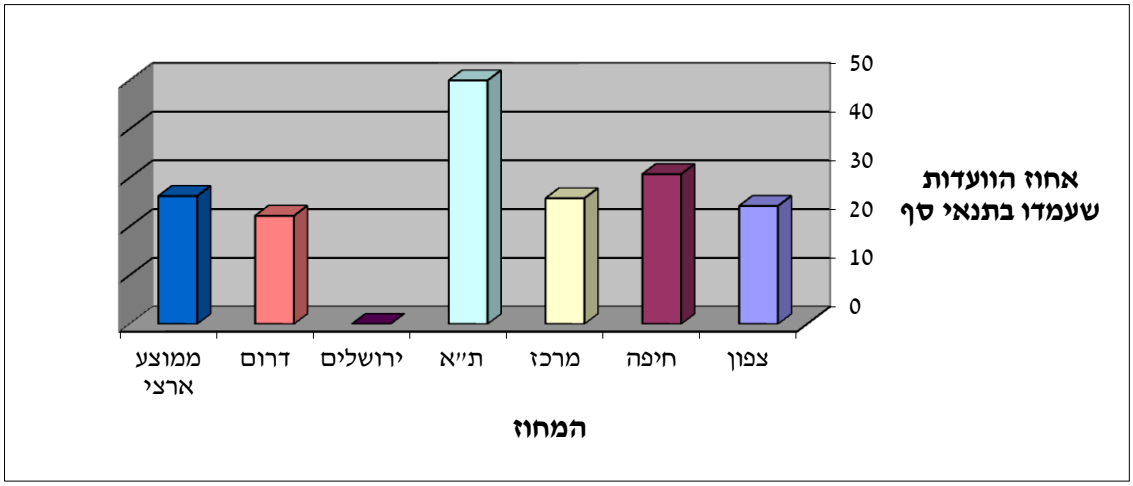
[13] לחישוב סך הוועדות המוסמכות הוכנסו גם 2 הוועדות שהסמכתן הוקפאה וזאת משום שהבחינה נעשית לתהליך ההסמכה, אשר הן כאמור עמדו בו.

מהנתונים עולה שכמעט מחצית מהוועדות בישראל לא שיתפו פעולה עם הליך ההסמכה וזאת בין אם במענה שלילי או התעלמות מהשאלון.

תנאי שני – עמידה בתנאי סף:

מתוך 118 ועדות מקומיות, שמונים וחמש רשויות כלל לא עמדו בתנאי סף[14], כאשר רק 33 רשויות עמדו בתנאי הסף. בניתוח עמידתן של הוועדות המקומיות בתנאי הסף בהתייחס לפריסה ארצית, ניתן לראות כי אף אחת מהוועדות במחוז ירושלים לא עמדו בתנאי סף בעוד שמחצית מהוועדות במחוז תל אביב עמדו בהם. כמו כן, 25% מהוועדות במחוז צפון ו- 20% מהוועדות במחוז דרום עמדו בתנאים.

איור 1 – אחוז הוועדות המקומיות שעמדות בתנאי סף להסמכה בפריסה מחוזית



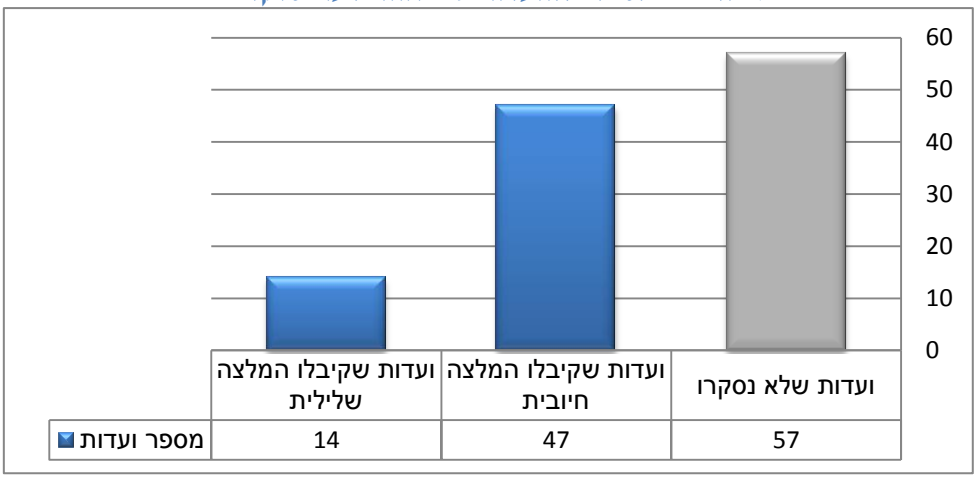
גם בקריטריון העמידה בתנאי הסף, ניתן לראות פער משמעותי בין הוועדות במחוז תל אביב לועדות בשאר המחוזות ולממוצע הארצי.

תנאי שלישי – דו"ח סוקרים:

מתוך כלל הוועדות, נשלחו סוקרים ל- 61 רשויות, 12 מתוכן היו וועדות שלא היו מעוניינות או ערוכות להסמכה או שלא השיבו על השאלון. חמישים ושבע רשויות כלל לא נסקרו, מרביתן כאלו שלא השיבו או שלא היו מעוניינות או ערוכות להסמכה. יחד עם זאת היו 14 רשויות שכן הביעו עניין, אך למרות זאת לא נסקרו, מחציתן ממחוז הצפון וזאת כיוון שהן לא עמדו בתנאי סף או שקבלו חוות דעת שליליות. מתוך 61 ועדות שנסקרו, 47 קיבלו המלצה חיובית ו- 14 קיבלו המלצה שלילית.

[14] ראה סעיף קודם

איור 2 – מספרי הוועדות לפי חוות דעת סוקרים



מרבית הועדות שנסקרו, קיבלו בסופו של דבר המלצה חיובית על ידי הסוקר.

תנאי רביעי - חוות דעת ממונה ומתכנן המחוז:

רק 22 מתוך כלל הוועדות, קיבלו חוות דעת חיובית מגורמי המחוז. ראוי לציין כי היה מתאם גבוה בין חוות הדעת של המחוז לבין עמידת הוועדות בתנאי סף (רק 5 מתוך 22 ועדות שקיבלו חוות דעת חיובית מהמחוז לא עמדו בתנאי סף). ייתכן שהדבר מעיד על כך שהמחוזות מעורים ומכירים בצורה טובה למדי את מצבם של הועדות המקומית.

תנאי חמישי - חוות דעת היחידה הארצית לפיקוח על הבניה:

שלושים ואחת ועדות קיבלו חוות דעת חיובית מהיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה. במקרה זה לא ניתן להצביע על התאמה סטטיסטית גבוהה בין חוות הדעת של היחידה הארצית לבין עמידת הוועדות בתנאי הסף. כלומר, היו הרבה ועדות שעמדו בתנאי הסף אך לא קיבלו את המלצת היחידה הארצית ולהיפך.

לסיכום ניתוח זה, כדאי להדגיש מספר נתונים שעשויים לסייע לנו בהמשך:

ראשית, מספר הוועדות המקומיות שהומלצו על ידי סוקרים חיצוניים (47) היה למעלה מפי שניים ממספר הוועדות שהומלצו להסמכה על ידי הוועדות המחוזיות (22) וגבוה גם ממספר ההמלצות שהועברו על ידי היחידה הארצית לפיקוח על הבניה (30). שנית, מספר רב של ועדות מקומיות כלל לא הביעו רצון לקחת חלק בתהליך ההסמכה (55). שלישית, מספר גבוה של ועדות מקומיות כלל לא עמדו בתנאי הסף (85). באשר לנתון זה, ראינו כי ישנם פערים הבאים ליידי ביטוי מבחינת פריסה גיאוגרפית-מרחבית, כאשר מעל כולם בולט מחוז תל אביב אשר קיימות בו מספר יחסית גבוה של ועדות שעמדו בתנאי הסף וועדות שבסופו של דבר הוסמכו.

3. טיפולוגית הוועדות המקומיות בהקשר לתהליך ההסמכה

ניתוח כלל הוועדות המקומיות ביחס ליישום מדיניות הביזור וקידום הליך ההסמכה בתחומן, מצביע על חלוקה של ארבע קבוצות עיקריות:

א. **ועדות מוסמכות**- מדובר ב- 13 הוועדות המוסמכות ואלו אשר בעלות פוטנציאל הסמכה. גם כאן ניתן לחלק קבוצה זו לוועדות אשר הוסמכו בצורה חלקה ומהירה כמו תל אביב, חולון והרצלייה לעומת ועדות בהן ההסמכה הותנתה בשיפור במספר נושאים כמו נתניה, נס ציונה וראשון לציון.

ב. **ועדות המעוניינות בהסמכה, אך לא עומדות בתנאי סף** - מדובר בכ- 15 עד 20 ועדות נוספות, בעיקר ועדות מרחביות[15] וועדות מקומיות במועצות אזוריות, אשר חסרות את האמצעים הנדרשים מבחינת כוח אדם, תקציבים ושאר האמצעים לעמידה בתנאי הסף. ועדות אלו הצהירו כי הן מעוניינות בקידום הליך ההסמכה אך זקוקות לסיוע בנושא התשתיות לשם עמידה בתנאי הסף הנדרשים.

ג. **ועדות העומדות בתנאי הסף, אך אינן מעוניינות בהסמכה** - מדובר בכ- 20 ועדות מקומיות אשר עומדות, לכאורה, בתנאי סף או קרובות לכך, אך לא מעוניינות בקידום הליך ההסמכה. כפי שנראה בהמשך, חוסר העניין יכול להתבטא בהצהרה מפורשת של אנשי הוועדה או בחוסר שיתוף פעולה נדרש מצד בעלי תפקידי מפתח בדרג ביורוקרטי בוועדה המקומית.

ד. **ועדות שאינן מעוניינות בהסמכה ואינן עומדות בתנאי סף** - כמחצית מהוועדות בארץ נמצאות במצב בו הן מתקשות למלא את משימותיהן השוטפות כיום ובוודאי אינן ערוכות לקבלת סמכויות נוספות. לפיכך, קיים ספק רב מבחינת משרד הפנים ומבחינת הוועדה באשר לאפשרות קידום הליך ההסמכה בשלב זה. כמו כן, יש לציין שמרביתן לא הביעו עניין בקידום הליך ההסמכה.

4. פערי יכולת מצד הרשויות המקומיות

החלוקה המתוארת לעיל מעלה תמונה בעייתית למדי, כאשר מחצית מהוועדות המקומיות בישראל כלל אינן מסוגלות, במסגרת הכלים העומדים לרשותן במצב הקיים, לקחת חלק בתהליכי מדיניות שנועדו לבזר סמכויות ולחזק את דרג השלטון המקומי. לרשויות אלו חסרים הכלים הבסיסיים ביותר לתפקוד ולניהול שוטף ולביצוע המשימות הבסיסיות ביותר כמו קליטת תכניות, קביעת סדרי יום, ביצוע הליכי רישוי לפי דין וביצוע כל פעילות של אכיפה. ניתן לראות שמרביתן של ועדות אלו נמצאות בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית בישראל, ומרבית הוועדות במגזר המיעוטים נמצאות בקבוצה זו.

המיון מצביע על כך כי החוסן התקציבי של הרשויות המקומיות משפיע על יכולת התפקוד של המערכת המוניציפאלית (אם כי לא תמיד, כך למשל הוועדה המקומית קצרין אשר מצליחה לנהל ועדה שקיבלה הסמכה על אף הכנסות נמוכות יחסית). רשות מקומית שגביית הארנונה שלה

[15] "ועדה מרחבית"- ועדה שבה חברות מספר רשויות מקומיות בד"כ במגזר הכפרי ובמועצות מקומיות במגזר הערבי אשר מתפקדת כמו ועדה מקומית לתו"ב. הרכבה מעט שונה והיא נסמכת הרבה יותר על משרד הפנים.

נמוכה והכנסותיה מהיטלי השבחה ואגרות בנייה נמוכות, המתקשה לעמוד בהתחייבויות הנוכחיות שלה, לא תוכל לעמוד בהוצאות הנדרשות לשם עמידה בתנאי סף אשר דורשים: רכישת מערכות מחשוב, מערכות GIS, מערכת לניהול וועדה, מערכת רישוי ומערכת מעקב תב"ע (תכניות בנין עיר), איסוף מידע תכנוני ועוד תנאים הכרחיים לתפקוד הוועדה המקומית. רשות כזו עלולה להיקלע למצב בו היא נטולת יכולת לשפר את הרמה המקצועית של הוועדה ביחס למצבה הנוכחי.

סוגיה זו מעלה מספר שאלות:

1) מצבן הכלכלי של הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות ידוע למקבלי ההחלטות בשלטון המרכזי. בהינתן מצב זה, מדוע מתקיימים הליכי ביזור תחת קריטריונים והסתייגויות אשר מתאימים למספר מצומצם של ועדות?

2) הכוונה המוצהרת בתיקון 76 והקמת המנגנון המורכב והיקר ליישומו, הייתה, לקדם הליכי ביזור באופן משמעותי ולא למספר מצומצם של רשויות מקומיות. האם התוצאות של מהלך זה נגרמו כתוצאה מחוסר עמידתן של הרשויות בציפיות הממשלה או שאולי הקריטריונים והדרישות שהועלו לא היו ריאליים בהתחשב במצבן של מרבית הרשויות בפועל?

3) לבסוף, האם באמת הסיבות לחוסר היכולת לקדם את הליך ההסמכה נובע מחוסר רצון לשיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות או האם הוא נובע מחוסר רצון של הרגולטור לבזר את הסמכויות?

על מנת לענות על שאלות אלו, ולו באופן חלקי, יש לבחון באופן מדוקדק יותר את הליכי הביזור והפעולות שבוצעו אל מול הרשויות אשר נמצאות בקבוצות 3,2 המתוארות לעיל, היינו, וועדות בעלות יכולות תפקוד בסיסיות לכאורה, אך עם גישות משתנות ביחס להליכי הביזור. באמצעות ניתוח זה נוכל לדון בטענה על פיה רשויות מקומיות אינן חפצות לקבל את הסמכות והאחריות הנובעת מרפורמת הביזור והליכי ההסמכה, בשל החשש מחשיפה לסיכונים ובשל פערים וקשיים מקצועיים.

חשוב להזכיר כי הקריטריונים הבסיסיים לקידום הליך ההסמכה התייחסו לשני נושאים מרכזיים: א. התנהלות הוועדה ורמתה המקצועית; ב. יכולת הוועדה להיערך לקבלת הסמכויות הנוספות שיועברו אליה במסגרת ההסמכה. לפיכך, היו לא מעט רשויות אשר הראו "כוונות טובות" ברצון לקידום ההסמכה, אך היה ברור כי ללא שדרוג משמעותי של הכלים העומדים לרשות הוועדה, יהיה זה בלתי אפשרי מבחינתן לקבל סמכויות אלה. כך נוצר מצב המאופיין בקבוצה 2, הכוללת רשויות אשר הביעו עניין בקידום הליך ההסמכה אך לא עמדו בתנאי סף. ביניהן ניתן למצוא רשויות שקיוו לקבל תוספת תקציבים להשלמת הפערים ורשויות שהניחו שלא יקבלו תקציב ונואשו מלקבל את ההסמכה.

5. חוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות

השאלה העומדת ביחס לקבוצה השלישית, היא מדוע היו רשויות אשר לכאורה עמדו בתנאי הסף, או שנדרשו להשלים כמה נושאים ברי השגה, אך בחרו לא לקדם את הליך ההסמכה? הטענה השלישית במחקר זה התייחסה להשפעת מאזן הכוחות בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי ברשויות המקומיות על קידום או עיכוב מהלכי ביזור. טענה זו מציינת כי מקורות העוצמה העומדים לרשות הדרג הביורוקרטי יכולים להשפיע ואף לסכל את יישומן של החלטות הדרג הפוליטי. לפיכך, ניתוח סוגיה זו מחייב בחינה של מחויבות הדרג הביורוקרטי לקידום המהלך של ביזור הסמכויות והסיבות לשיתוף או לחוסר שיתוף הפעולה מצידו ושל השפעת הדרג הביורוקרטי בוועדה המקומית על יכולת קידום המדיניות.

מחויבות הדרג הביורוקרטי כתנאי לקידום הליך ההסמכה

וועדה מקומית לתכנון ובנייה ברשות מקומית מורכבת משני חלקים: החלק האחד כולל את חברי הוועדה ויו"ר המועצה שהם נבחרי ציבור, והם בעלי הסמכות לקבל את ההחלטות במליאת הוועדה. החלק השני מורכב ממינהל ההנדסה[16], וכולל את אנשי המקצוע ברשות לנושא תכנון ובנייה. מדובר במומחים מהתחומים: הנדסה ובינוי, אדריכלות, תכנון ערים, פיקוח, רישוי וכו'. אנשי מינהל ההנדסה אמנם אינם חברי המליאה ואין להם סמכות פורמאלית להכריע בענייני תכניות בינוי עירוניות (תב"ע), אך מדובר ב"גילדה מקצועית" אשר מחזיקה בידע ובהתמחויות אשר לרוב אינם מובנים לאנשים שאינם אנשי תכנון.

ניתן לומר כי בהשוואה לאגפים או למינהלים אחרים בעירייה כגון חינוך ורווחה, למהנדס העיר ולעובדיו ישנה עמדת כוח גדולה יחסית ביחס לדרג הפוליטי בעירייה, וזאת משום שהם מתמחים בתחום מקצועי אשר הדרג הפוליטי לרוב אינו בקיא בו (ועדת ברנע, 2011). בדומה לתחום המשפטי, או הכלכלי, גם אנשי התכנון סיגלו לעצמם עם השנים שפה וגינונים אשר מבדילה אותם מתחומים אחרים ומרוממת את מעמדם.

הבחנה זו מתיישבת עם טענותיו של Moe (2005) אשר הסביר כי אחד ממוקדי הכוח העיקריים של הדרג הביורוקרטי, הוא השליטה במידע. במקרה של תחום התכנון והבנייה ניתן לראות זאת באופן מובהק, לדוגמה: בנושא פרוגראמות לשטחי ציבור, בדיקות תחבורתיות, ניתוח תכניות מבחינה ההשפעות הסביבתיות שלהן ועוד.

הנחת העבודה אשר אומתה כבר עם התחלת יישום המדיניות, היא שרובם המכריע של חברי הוועדה (הפוליטיקאים) יברכו על כל תהליך של ביזור סמכויות, אשר מגדיל את עצמאותם וכוחם. אינטרס זה, העביר את האחריות להמשך ביצוע התהליך למגרשם של אנשי המקצוע של ועדות התכנון, קרי הדרג הביורוקרטי. ואכן, תהליך הסמכת הוועדות המקומיות נעשה בעיקר אל מול הדרג הפקידותי של הוועדות המקומיות, אשר נדרשו להמציא נתונים וחוות דעת אודות הוועדה המקומית והתנהלותה. בפועל, מידת שיתוף הפעולה בכל רשות הייתה שונה והייתה לכך השפעה

[16] "מינהל הנדסה" קיים בערים שלהן מעל 100 אלף תושבים. ברשויות שלהן מספר תושבים שבין 50 ל 100 אלף תושבים ישנו "אגף ההנדסה" וברשויות של עד 50 אלף תושבים ומועצות אזוריות ישנה "מחלקת ההנדסה". ההגדרה הארגונית של הגוף משתנה בהתאם להוראות אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים לנושא תקנים ושכר.

ניכרת על מהלך קידום ההסמכה באותה ועדה. כבר בראשית החלת הרפורמה, ניתן היה לקבוע כי ללא שיתוף פעולה מצד הדרג הביורוקרטי לא ניתן יהיה לקדם את הליך ההסמכה. ועדות אשר סירבו לשתף פעולה סווגו כ"ועדות בעייתיות" וכמעט ולא הייתה מולן התקדמות ביישום המדיניות. מאידך, אלו ששיתפו פעולה, התקדמו יפה בתהליך ההסמכה. כך לדוגמה בנתניה, קריית טבעון, חולון, חיפה, רעננה, הרצלייה וקריית אונו. עיריות אלה השקיעו מאמצים רבים בקידום הליך ההסמכה, הועדות ענו באופן מיידי על שאלות שהופנו אליהם, סיפקו נתונים מהימנים, שיפרו והטמיעו סוגיות אשר נמצאו כבעייתיות והפגינו מעורבות ומוטיבציה בכל שלבי התהליך. דוגמאות לחוסר שיתוף פעולה ניתן למצוא בקרב רשויות אחרות (שלא נציין את שמן), אשר נמנעו באופן פאסיבי ואקטיבי מקידום הליך ההסמכה. לחוסר שיתוף הפעולה היו מספר מאפיינים חוזרים:

1. מהנדסי ועדות שהביעו חוסר עניין בתהליך באופן מוצהר. בועדות אלו נמצאו לעיתים קרובות פערים גדולים בין מידת היערכותן וחוזקן המקצועי ובין תנאי הסף של ההסמכה. היו מספר קטן של ועדות שהביעו עניין בהליך ההסמכה, אך ציינו כי לא יוכלו למלא את המשימות שיוטלו עליהם עם מתן ההסמכה, ללא סיוע של משרד הפנים בכוח אדם, תקציבים ואמצעי תשתית בסיסיים.

2. מהנדסי הועדות אשר לכאורה הביעו עניין פורמאלי בהליך ההסמכה אך הפעילו כלים ואמצעים שונים ובעיקר הפגנת פאסיביות כלפי הליך ההסמכה וזאת בכדי לפגוע ולעכב את קידומו. אלו ועדות אשר "גררו רגליים" ומצאו את הדרכים הביורוקרטיות לסכל את יישום המדיניות (התנגדות פאסיבית).

3. מהנדסי ועדות אשר נמצאו מתאימות להסמכה ולכאורה שיתפו פעולה, אך באופן לא פורמאלי הצהירו כי אינם מעוניינים בהסמכה. כך למשל, מהנדס עיר גדולה ממחוז תל אביב הסביר כי הוא חושש ממתן ההסמכה לוועדה ומקווה כי היא לא תינתן, אך לא יביע עמדה זו באופן רשמי בגלל הלחץ המופעל עליו מכיוון ראש העיר והחשש למשרתו.

סיבות אפשריות לחוסר שיתוף הפעולה

מתן הסמכה לוועדות המקומיות מעניק סמכויות רבות בנושאי תכנון אשר עד כה היו בידי הוועדות המחוזיות. בשונה מהוועדות המקומיות, הוועדות המחוזיות מורכבות מאנשי מקצוע כגון נציגי משרדי ממשלה ונציגים של גופים ציבוריים. יש אמנם מספר נציגים של הרשויות המקומיות, אך הם מיעוט בהרכבן של הוועדות המחוזיות. לפיכך, הוועדות המחוזיות הן לרוב מקצועית יותר מהוועדות המקומיות ופחות נתונות ללחצים פוליטיים (אם כי לחצים פוליטיים תמיד יהיו). הוועדות המחוזיות נמצאות לרוב בעמדה של "בקרה" על הוועדות המקומיות ותוכניות רבות אשר מוגשות לוועדה המקומית נדונות בוועדה המחוזית, עם או בלי התחשבות בעמדת הוועדה המקומית.

במקרים רבים, מתקיים שיתוף פעולה בין מהנדס הוועדה למתכנן/הממונה על המחוז, אשר מתאמים עמדות תכנוניות לפני דיונים, כאשר העמדה המתגבשת עשויה להיות מנוגדת לעמדה הרשמית של הוועדה המקומית. הסיבה נעוצה בכך שמהנדסי ועדות רבים חוששים למעמדם

ומחויבים לראש העיר ולחברי המועצה ועל כן מעדיפים להימנע מחיכוכים. הכרעת הוועדה המחוזית מסירה את הלחצים מבעל התפקיד המקומי. קורה לעיתים שחברי המועצה מקבלים החלטות שאינן מתאימות לתכנון מקצועי, אך בגלל אינטרסים אישיים או אלקטוראליים הם מעוניינים לקדם נושאים אלה. במקרים כאלו, מהנדסי העיר מעדיפים שההחלטות יתקבלו או יפסלו בוועדה המחוזית. הסמכת הוועדה המקומית ומתן הסמכויות לחברי מועצת הרשות המקומית, עלולים להיות מנוצלים לרעה על ידי הדרג הפוליטי, אשר מונע משיקולים שאינם בהכרח מקצועיים, ועלולים לגרום (לשיטתם של אנשי המקצוע) נזק בלתי הפיך למרחב התכנון.

בהסתמך על ניתח החלטות, פרוטוקולים ושיחות עם בעלי מקצוע בתחום, כפי שיודגם גם במקרי הבוחן שיוצגו בפרקים הבאים, בנוסף על הלחצים הפוליטיים אשר מופעלים על הוועדות המקומיות ונהדפים בוועדות המחוזיות, ישנם גם לחצים כלכליים על מערכות התכנון ובמיוחד על ועדות שבתחום שיפוטן קרקעות בעלות ערך נדל״ני יקר (בן אליא, 2000). הלחצים המופעלים על חברי הוועדה ועובדיה עלולים לפעמים אף לחצות את הגבולות המקצועיים. לא פעם מופעלים איומים אלה על אנשי החזית בוועדה: מהנדס העיר והמפקחים.

6. מעמד הדרג הביורוקרטי כמשפיע על קידום המדיניות

על אף פירוט הבעיות המופיעות לעיל עולה השאלה, מדוע קיימים בכל זאת ההבדלים בין הרשויות המקומיות השונות? האם הלחצים המופעלים על הוועדה המקומית בעיריית תל אביב או בעיריית רמת גן אשר קיבלו את ההסמכה קטנים מהלחצים המופעלים על ועדות אחרות במחוז תל אביב אשר התנגדו להליך ההסמכה בגלל הסיבות שפורטו לעיל? ככל הנראה ההבדלים בין הוועדות הם בעיקר בצורת ההתייחסות וביכולת ההתמודדות של הוועדה המקומית ושל מהנדס העיר עם המציאות הדינאמית והמורכבת והלחצים המופעלים עליהם. במילים אחרות, ברצוני לטעון כי למרכיב הפרסונאלי בוועדות המקומית (ובעיקר מהנדס העיר) ולמאזן הכוחות שבין הדרג הביורוקרטי לפוליטי יש משקל מרכזי ביכולת וברצון לקדם את הליך ההסמכה של הוועדות המקומיות. ניתן לראות כי בכל הוועדות אשר הוסמכו, נמצאה שדרה ניהולית ומקצועית טובה. בוועדות הללו מתפקדים מהנדסי ערים אשר מוערכים על ידי חברי הוועדה הנבחרים, דעתם המקצועית מקבלת משקל רב בהחלטות הוועדה וקיים שיתוף פעולה טוב עם יושב ראש הוועדה.

בוועדות המקומיות בהן היה חשש לקדם את הליך ההסמכה, למרות שלכאורה הן עמדו בתנאי הסף, מערכות היחסים בין הדרג הביורוקרטי לפוליטי היו בעייתיות יותר. בוועדות אלו, מתפקדים מהנדסים שמעמדם מול חברי הוועדה חלש יותר ולעיתים הם חוששים לעתידם המקצועי ומפחדים להביע עמדה מנוגדת לזו של יו״ר הוועדה. התנגדות להסמכת הוועדה שיקפה את רצונם להימנע מההתמודדות עם חברי הוועדה על סוגיות תכנוניות מהותיות.

7. הדגמה מעשית באמצעות תיאור מקרי בוחן

להלן מספר מקרי בוחן שנאספו במהלך יישומו של תהליך הסמכת הוועדות במסגרת תיקון 76, אשר יכולים להמחיש את התיאוריות וההסברים שניתחנו עד כה. בחלק מהמקרים לא אוכל לצטט את דברי המרואיינים בשל הצורך לשמור על אנונימיות ולאור רגישותו של המידע ורגישות התהליך. כמו כן, הבאת הדברים הינה בגוף זכר בלבד.

א. מחויבות הדרג הביורוקרטי לתהליך ההסמכה, כגישה המניבה תוצאות

הנתונים להלן, מבוססים על מעקב צמוד אחר פעילות הוועדה המקומית רעננה, בין השנים 2009-2012:

הוועדה המקומית בעיר רעננה, נחשבה לכל אורך התקופה כבעלת פוטנציאל להסמכה. עם זאת, במשך השנים בכל פעם שהתקיים דיון בועדת ההיגוי להסמכה בנוגע לוועדה זו, נמצאו סיבות שונות מדוע לא ניתן להסמיכה. נמצאו מספר נושאים בהם הוועדה לא עמדה בתנאי הסף, היו הערות מצד הוועדה המחוזית, אך הדבר המשמעותי ביותר היה חוות דעת שלילית ביותר מטעם היחידה הארצית לפיקוח על הבניה. בנושא זה יש לציין כי לגבי הוועדה המקומית רעננה נאספה גם חוות דעת של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, אשר הצביעה גם היא על מספר ליקויים.

כאשר אנשי הוועדה המקומית ברעננה קיבלו את הממצאים וחוות הדעת אשר מנעו את קבלת ההסמכה, הם פעלו בנחישות על מנת לשפר ליקויים אלה ולעמוד בתנאים הנדרשים. הוועדה המקומית הגדילה את היקף כוח האדם העוסק בפיקוח על הבניה, נכתבו נהלי עבודה ושיטות עבודה, נעשו תיאומי מדיניות תכנון עם לשכת התכנון המחוזית ומעל לכל, הועדה המקומית הקצתה כ-2.5 מיליון ₪ להכנת תכנית מתאר לעיר.העבודה המתוארת לעיל נמשכה כשנתיים, ובסופו של דבר הוועדה המקומית קיבלה את הסמכתה ביוני 2012.

ב. חוסר שיתוף פעולה מחשש ללחצים פוליטיים

המקרה הבא מתאר ועדה מקומית ממחוז תל אביב, אשר נחשבת רשות איתנה עם מקורות תקציביים רבים ועתודות קרקע לפיתוח. הועדה המקומית נראתה לכאורה מועמדת טבעית לקבלת הסמכה.

בשלב הראשון לתהליך ההסמכה הובעה התעניינות ורצון מצד הוועדה המקומית להיכנס לתהליך. לאחר שלב זה, ירדה התעניינות מצד אנשי הוועדה בדרך של התעלמות מפניות מצד אנשי מינהל התכנון לגבי קידום התהליך. לאחר מספר חודשים של נתק, התקיימה פגישה עם מהנדס הרשות על מנת להבין את הסוגיה. מהנדס הוועדה ציין כי הלחצים המופעלים על הוועדה באופן יום יומי מצד קבלנים ובעלי עניין בקרקע הם קשים ביותר ולא נראה כיצד הוועדה המקומית תוכל לעמוד מול הלחצים הללו כפי שהוועדה המחוזית עושה זאת. לטענתו, מתן ההסמכה לוועדה (על אף שהתבקש לקדם תהליך זה על ידי ראש הרשות) עלולה לגרום לנזק בלתי הפיך והוא מקווה שהוועדה לא תקבל את ההסמכה. כמו כן, ציין כי לא יצהיר עמדה זו באופן גלוי. לשאלה מדוע בחר לפעול באופן בו פעל, ציין, כי הופעל עליו לחץ לקדם את המהלך ועל כן עשה את הפעולות הנדרשות ומילא את השאלון, אך בחר לא לגלות התלהבות רבה ולא ליזום פניות או להשקיע משאבים בנושא זה.

ג. חוסר שיתוף פעולה והתנגדות ללקיחת אחריות

בשיחות שהתקיימו במהלך שנת 2010, עם מהנדסי שתי ועדות מקומיות, האחת בעיר במחוז הצפון והשנייה במועצה אזורית במחוז חיפה, טענו כל אחד ממהנדסי הערים כי אינם רואים תועלת בהעברת הסמכויות לוועדות המקומיות. המצב כיום, בו מרבית הסוגיות התכנוניות

מובאות בפני הוועדה המחוזית הוא נוח מאוד מבחינת הרשות. היא אינה צריכה להתעמת עם התושבים שלה במקרה של אי הסכמה ואינה נדרשת לספק תשובות.

מהנדסי הוועדות ציינו כי "אינם מעוניינים בכאב הראש הזה..." וכי ממילא הם לא מתכוונים ולא יכולים להשקיע משאבים בשדרוג הוועדה על מנת לעמוד בכל התנאים להסמכה".

ד. חוסר שיתוף פעולה מחשש לחוסר מסוגלות מקצועית

תיאור המקרה הבא מתייחס לוועדה מקומית בעיר גדולה במחוז הצפון. הנתונים הראשוניים שהגיעו אודות ועדה זו הצביעו על חוסר עמידה בתנאי הסף, בנוסף לחוות דעת שליליות. מטעמים אלו לא התקדם הליך ההסמכה ולא נשלח סוקר לבחון את הוועדה.

לאחר מספר שנים, נכנס לתפקיד מהנדס ועדה חדש, מוכר ומוערך במערך התכנון בישראל. מספר חודשים לאחר כניסתו לתפקיד, נעשתה פניה מצד מינהל התכנון לראות האם חל שיפור ואם כדאי לשלוח סוקר ולחדש את הליך ההסמכה. התשובה שהתקבלה הייתה, שהמצב של הוועדה המקומית מבחינת ההיערכות שלה והיכולות המקצועיות הן כה נמוכות, שאינו רואה מתי והאם הוועדה תוכל לעמוד בתנאי הסף שנקבעו. יתר על כן, במצבה כיום, גם אם הוועדה הייתה עומדת בתנאי הסף, הוא בעצמו (המהנדס) לא היה ממליץ להעביר סמכויות נוספות לוועדה המקומית וזאת כיוון שהיכולות המקצועיות הקיימות בוועדה זו אינן גבוהות. דבריו עומדים בקנה אחד עם ממצאי דו"ח הביקורת ברשויות המקומיות מנובמבר 2005.

מקרי הבוחן הללו מדגימים את המתח שבין הדרג הנבחר-פוליטי ובראשם ראשי הרשויות, אשר מעוניינים לקבל אליהם את הסמכויות הנוספות לבין הדרג המקצועי-ביורוקרטי של הוועדה המקומית ובראשם מהנדס העיר שלעיתים אינם מעוניינים בכך. כמו כן, ניתן לראות כי נכונותם של אנשי הדרג הביורוקרטי בוועדות המקומיות לשתף פעולה עם מדיניות הביזור מושפעת במידה ניכרת ממערכת היחסים וממאזן הכוחות שבינם לבין הדרג הפוליטי ברשות. בעוד שברשויות מקומיות בהן הדרג הביורוקרטי יציב ובעל עמדה חזקה עשוי להיות שיתוף פעולה לקידום הליכי הביזור וקבלת הסמכויות, הרי שבוועדות בהן הדרג הביורוקרטי חלש ביחס לדרג הפוליטי, או לחילופין חשוף באופן שוטף ללחצים פוליטיים, החשש מקבלת סמכויות נוספות גדל ושיתוף הפעולה קטן.

בנוסף לכך, בלטה העובדה שכאשר היה חשש או התנגדות מצד הדרג הביורוקרטי-המקצועי לקדם את הליך ההסמכה, נוצר חסם ברור לקדם את הליך ההסמכה שלא הגיע להשלמתו. הדבר מדגיש את מרכזיותו של הדרג הביורוקרטי בתהליך זה, ותומך בטענה כי מקורות העוצמה העומדים לרשות הדרג הביורוקרטי יכולים להשפיע ואף לסכל את יישומן של החלטות הדרג הפוליטי.

פרק ב': ניתוח יישומו של תיקון 76 – במבט על השלטון המרכזי

הפרק הקודם דן בחוסר ההצלחה בביזור סמכויות במבט על הוועדות המקומיות. כעת ננסה להבין את הקשיים מצד השלטון המרכזי תוך התמקדות בשאלה, האם אכן קיימת סתירה אינהרנטית בתפקידו של השלטון המרכזי כרגולטור, כמפקח וכמבזר סמכויות?

1. השלטון המרכזי – רגולטור או מבזר?

הטענה הראשונה במחקר זה התייחסה לסתירה האינהרנטית הקיימת בתפקידו של השלטון המרכזי אשר מצד אחד מתפקד כמוסד העוסק ברגולציה ובקרה ומצד שני נדרש ליישם מדיניות של ביזור סמכויות.

על מנת להבין אם אכן קיימת בעייתיות בביצוע שני תפקידים אלו, עלינו לנתח את תפקידו של השלטון המרכזי בהליכי הביזור ולראות, האם תפקידיו כרגולטור וכמבקר, כפי שפורטו בפרק התיאורטי, משפיעים על תפקודו כמבזר. כפי שהסברנו בפרק התיאורטי, ישראל היא מדינה בעלת שלטון מרכזי ריכוזי. אף על פי שבמערכת השלטונית והתכנונית ישנו דרג משנה של ועדות מחוזיות, לא ניתן לראות בו דרג אזורי או שלטון ביניים. על כן, בניתוח תפקודו של השלטון המרכזי במהלכי הביזור, אתייחס לועדות המחוזיות כחלק מהשלטון המרכזי וכפי שאכן תפקדו במהלך תהליך הביזור במסגרת תיקון 76.

2. הגורמים השונים הלוקחים חלק ביישומו של תיקון 76 ותפקידם

למרות שניתן להתייחס לשלטון המרכזי כמקשה אחת (כפי שהתייחסתי גם בפרק א' בניתוח שבחן את הוועדות המקומיות) יש למפות ולהבין מיהם ה"שחקנים" המרכזיים אשר הרכיבו את מערך השלטון המרכזי בתפקידו ביישום הרפורמה. הבנת גישתו של כל שחקן למהלך הביזור במסגרת תיקון 76 על ידי בחינת התוצרים שסיפק, תוך התייחסות לאינטרסים המניעים אותו ותפקידיו הרגולטורים, תאפשר לענות על השאלה: האם קיים קשר בין פעילות הרגולציה לגישה כלפי ביזור?

1. **הדרג הפוליטי** – בניגוד לתפקידו המשמעותי בשלטון המקומי בכל הקשור להליכי הביזור, בשלטון המרכזי השפעתו של הדרג הפוליטי על מהלך הביזור מינורית והוא פעל בעיקר במישורים הפורמאליים-הממלכתיים.

תפקידיו במהלך יישום תיקון 76:

א. הדרג הפוליטי הוא המחוקק והוא אשר אישר הלכה למעשה הן את תיקון 43 והן את תיקון 76 לחוק התכנון והבניה. יחד עם זאת, ברור כי היוזמים למהלכים אלו ואלו שכתבו את החוק הם פקידים במשרדי הממשלה העוסקים בתכנון ובניה ובעיקר משרד הפנים ומשרד המשפטים. בפרק התיאורטי נסקרו הפערים הקיימים בין הדרג פוליטי והדרג ביורוקרטי, שמתמקדים בפערי כישורים והשליטה במידע.

ב. תיקון 76 לחוק הסמיך את שר הפנים לחתום על הצווים אשר העבירו לוועדות המקומיות את הסמכויות לפי החוק. כפי שהוסבר קודם, שר הפנים ממעט להתערב בשיקולה של ועדת ההיגוי להסמכת ועדות ועד כה קיבל את המלצות הוועדה במלואן, לחיוב ולשלילה. כמו כן, ראוי לציין כי כמעט ולא הופעלו לחצים פוליטיים על מנת לקדם את הסמכתה של ועדה כזו או אחרת.

לאור תפקידו המצומצם יחסית של הדרג הפוליטי בשלטון המרכזי ביישומו של תיקון 76, לא נתייחס אליו בניתוח זה.

2. **מינהל התכנון -** זהו הגוף אשר ניהל את מהלך ביזור הסמכויות בפועל והיה המרכזי ביותר בקידומו החל מתיקון החקיקה ועד ביצוע ומעקב אחר ההסמכות והעברת דיווחים לממשלה אחר התקדמות המהלך.

תפקידיו במהלך יישום תיקון 76:

א. ניסוח תנאי הבסיס להסמכת הוועדות המקומיות.

ב. ניסוח השאלונים, שליחתם לכלל הוועדות המקומיות, מעקב אחר מילויים ואיסוף הנתונים.

ג. גיוס סוקרים ושליחתם לועדות המקומיות. לאחר מכן איסוף וריכוז חוות דעת וההמלצות שהוכנו.

ד. איסוף חוות דעת מהוועדות המחוזיות, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה וכן מיו"ר ועדות ערר מחוזיות, המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, המינהל לשלטון מקומי, נציגים בעלי דעה מייעצת וגופים נוספים אשר נמצאו רלוונטיים.

ה. לבסוף, מנהל מינהל התכנון ונציגים נוספים ממינהל התכנון הרכיבו את ועדת ההיגוי להסמכת ועדות אשר סיכמה את הנתונים והעבירה המלצה לשר הפנים אילו ועדות להסמיך.

3. **סוקרים -** הסוקרים שימשו למעשה סוכני ביצוע מטעם מינהל התכנון. מתוך כוונה לבצע ביקורת בלתי תלויה בוועדות המקומיות כחלק מהליך ההסמכה, גויסו מספר סוקרים אשר ביקרו בועדות אשר נמצאו בעלות פוטנציאל לקבלת הסמכה, כאמור נשלחו סוקרים ל- 61 ועדות מקומיות.

כל ביקור לקח בין יום ליומיים והסוקרים עבדו לפי פורמט שתואם עם מינהל התכנון. בסוף כל ביקור העבירו הסוקרים חוות דעת והמלצה האם להסמיך את הוועדה המקומית בה ביקרו ובאילו תנאים. כאמור, מתוך 61 הועדות שנסקרו, 47 קיבלו המלצה חיובית (חלקן בתנאים מסוימים) ו- 14 קיבלו המלצה שלילית. ניתן לראות בלוח 7 דוגמה לחוות דעת סוקרים.

4. **הוועדות המחוזיות** – הועדות המחוזיות ביצעו תפקיד יחסית פסיבי בכל הנוגע להליך ההסמכה. הדרישות מהן היו בעיקר העברת חוות דעת מטעם ממונה ומתכנן המחוז באשר להתנהלות של הוועדה המקומית בהיבטים התכנוניים. חלק מחוות הדעת גם נגעו בנושאים נוספים כמו התנהלות תקציבית, ניהול שוטף, מערך כוח אדם וכד'. ראוי לציין כי אף על פי שהועדות המחוזיות נדרשו להעביר חוות דעת בלבד, ועדת ההיגוי להסמכה נתנה להם משקל

רב, זאת בעיקר לאור החשיבות הרבה שניתנה להיכרות העמוקה שיש לועדות המחוזית עם הועדות המקומיות. ועדות מקומיות שקיבלו חוות דעת שליליות התבקשו לבצע שיפורים לאור התייחסות המחוז. בכל מקרה, ועדה שקיבלה חוות דעת שלילית מהמחוז כלל לא עלתה לדיון בפני ועדת ההיגוי להסמכות. דוגמה לחוות דעת מחוזית מצורפת בלוח 8 בנספחים.

5. **היחידה הארצית לפיקוח על הבניה** – בדומה לוועדות המחוזית, גם היחידה הארצית לקחה תפקיד פאסיבי בהליך ההסמכה ונדרשה להעביר חוות דעת בלבד. חוות הדעת הוכנו כולן על גבי פורמט אחיד ששימש את כל מנהלי הפיקוח המחוזיים. דוגמה לחוות דעת היחידה הארצית לפיקוח על הבניה מצורפת בלוח 9 בנספחים.
6. **גופי רגולציה חיצוניים נוספים, כגון המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, ועדת ערר מחוזיות, המינהל לשלטון מקומי, נציגי ציבור וכד'**- אף על פי שגופים אלו העבירו חוות דעת במקרים ספציפיים וכאשר התקיימה אליהם פניה, ראוי לציין כי כולם ביקשו להיות יותר מעורבים בתהליך ההסמכה. כך למשל במקרה של המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין אשר בתחילת המהלך כלל לא הייתה מעורבת בתהליך ההסמכה ובהמשך מעורבותה גדלה עד אשר חוות דעתה הפכה להיות חלק אינטגראלי ונדרש מתהליך ההסמכה.

להלן טבלה המסכמת את הגורמים המרכזיים אשר לקחו חלק מטעם השלטון המרכזי בהליך ביזור הסמכויות וההסמכות מכוח תיקון 76. הטבלה מציינת את תפקידם כרגולטור ביחס לשלטון המקומי וכפי שתואר בפרק ג' בסקירה הספרותית שעסק ברגולציה, את תפקידם בישום תיקון 76 ואת הגישה והתוצרים שהם סיפקו.

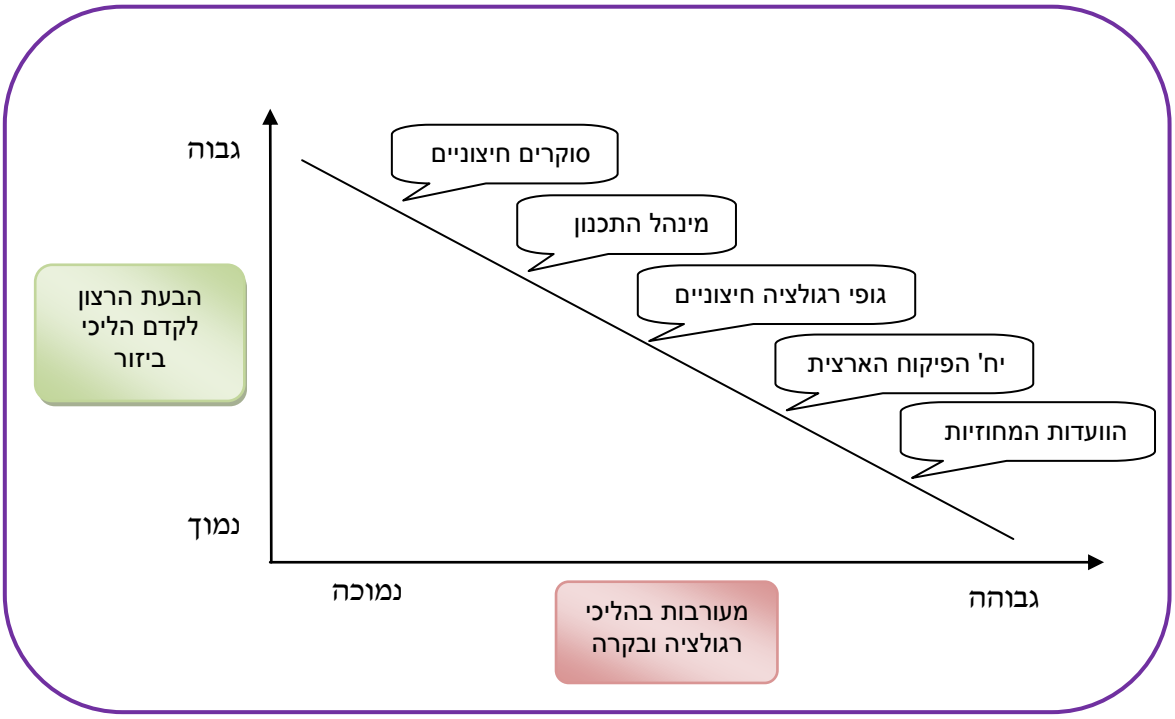
לוח 4 - מוסדות הרגולציה, תפקידיהם וגישתם בתהליך יישום תיקון 76

	הגורם	תפקידו כרגולטור/מבקר ביחס לועדות המקומיות	תפקידו ביישום תיקון 76	תוצרים	גישתו למהלך הביזור
1	**מינהל התכנון**	אינו עוסק באופן שוטף ברגולציה או בקרה על הוועדות המקומיות. בעיקר מתווה מדיניות ומהווה את המדרג התכנוני הבכיר ביותר במערכת התכנון	ניהול המהלך וביצוע ההסמכות בפועל	הסמכת 13 ועדות מקומיות	לאחר שיזם את המהלך, לאורך השנים ניסה לפעול באופן אקטיבי לקידומו
2	**סוקרים**	אינם מבצעים רגולציה או בקרה	ביקור בוועדות המקומיות והכנת חוות דעת	61 ועדות נסקרו. מתוכן 47 המלצות חיוביות ו- 14 שליליות	הסוקרים המליצו על למעלה מ 75% מהוועדות בהם ביקרו
3	**הוועדות המחוזיות**	עוסקות באופן שוטף ברגולציה ובקרה על הוועדות המקומיות. (ראה פרק ג' 2 בסקירת הספרות)	העברת חוות דעת	מתוך 118 ועדות, רק 22 ועדות קיבלו המלצה חיובית	גישה די שמרנית, אשר מייצגת חוסר אמון של הוועדות המחוזית בוועדות המקומית וביכולתן למלא את התפקידים אשר יוטלו עליהן במסגרת הסמכתן
4	**היחידה הארצית לפיקוח על הבניה**	המחלקות המחוזיות ביחידה הארצית עוסקות באופן שוטף ברגולציה ובבקרה. (ראה פרק ג' 3 בסקירת- הספרות)	העברת חוות דעת	מתוך 118 ועדות, רק 30 ועדות קיבלו המלצה חיובית	גישה די שמרנית הדומה לגישתם של הוועדות המחוזיות
5	**גופי רגולציה חיצוניים נוספים, כגון המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, ועדת ערר מחוזיות, המינהל לשלטון מקומי, נציגי ציבור וכד'**	כל גוף בהתאם לפעילותו. המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין והמינהל לשלטון מקומי למשל, עוסקים בבקרה שוטפת על הוועדות המקומיות (ראה פרק ג' 3 בסקירת הספרות)	העברת חוות דעת	אין ממצאים מדויקים	רצון לייצר דריסת רגל בתהליך ההסמכה

3. ניתוח הממצאים בהקשר למעורבותם של מוסדות השלטון המרכזי בהליכי ביזור

אחד הממצאים המעניינים והבולטים ביותר, הוא המתאם השלילי שבין מידת המעורבות בהליכי רגולציה ובקרה ובין הרצון לשתף פעולה בהליכי הביזור. כפי שמוצג בשרטוט הבא, ככל שהגופים מרבים לעסוק בתהליכי רגולציה ובקרה, כך הם מציגים גישה שמרנית יותר לתהליכי הביזור ולהיפך:

איור 3 - הקשר בין מידת המעורבות בהליכי רגולציה לבין המוטיבציה לקידום הליכי ביזור



ממצא זה מתיישב עם מחקריהם של Dudley (2005) ו Tullock (2002), אשר מתייחסים לאינטרסים האנושיים שיושבים בבסיסם של מנגנונים רגולטורים וגורמים לחוסר רצון של בעלי התפקידים בארגונים אלו לוותר על שליטה. לכן, גם אם המדיניות המוצהרת הינה מדיניות של ביזור, לא בהכרח כל הגופים שיתפו פעולה עם מדיניות זו. מהלך הסמכת הועדות לפי תיקון 76, הוא כאמור מהלך אשר נועד להעביר סמכויות תכנון מהוועדות המחוזיות לועדות המקומיות. לכאורה, מהלך זה נוגד את האינטרסים של הוועדות המחוזיות ויחידות הפיקוח ועל כן מעורר את הגישה השמרנית כלפי הליך ביזור הסמכויות ובמידה רבה מתיישב עם תפישתו של Hubber (1983).

מנגד, עומדים אנשי מינהל התכנון (וכמובן הסוקרים) המעוניינים לקדם את המהלך אותו יזמו והזדהו עם מטרותיו. זוהי דוגמה לאינטרסים סותרים בין גופי רגולציה בשלטון המרכזי, אשר עשויה לשפוך אור על סוגיית הסתירה שבין רגולציה לביזור. דוגמה לכך ניתן למצוא בתהליך הסמכתה של הוועדה המקומית ראשון לציון. ועדה זו הינה אחת הועדות הגדולות בישראל, היא כוללת למעלה מ 100 עובדים (יותר ממינהל התכנון ויותר מכל אחד מהמחוזות) והיא בעלת

תשתיות מחשוב ותשתיות ניהול גבוהות. מאז החל יישומו של תיקון 76, וועדה זו הייתה מועמדת טבעית להסמכה ואף קיבלה ציונים גבוהים הן בעמידתה בתנאי הסף והן על ידי הסוקר שנשלח לוועדה. ברם, הוועדה המחוזית מרכז והיחידה הארצית לפיקוח התנגדו להסמכת הועדה. בחוות הדעת של המחוז מ 2009, נכתב כי הוועדה המקומית נעדרת מדיניות תכנון. בחוות הדעת של הפיקוח צוין כי קיימים מקרים רבים של עבריינות בניה שאינם מטופלים על ידי הוועדה המקומית, בעיקר לאורך חוף הים.

רצונם של גופים נוספים (כמו המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, מינהל שלטון מקומי וכד') להגדיל את השפעתם על תהליך ההסמכה מתיישבת אף היא עם התיאוריה המסבירה כי כל גוף העוסק ברגולציה ישאף לגדול ולרכז עוד סמכויות (Tullock, 2002).

התיאוריה הפרסונאלית של Wilson (1989), אשר הבחינה בין שלושה סוגים של עובדים הפועלים במערכות הרגולציה, מסייעת אף היא להסביר ממצאים אלה. התיאוריה כאמור מבחינה בין אנשי הפקידות הוותיקה, הפוליטיקאי ואנשי המקצוע, כאשר אנשי הפקידות הוותיקה מאופיינים בעובדים הנמצאים שנים רבות באותו המשרד ומזדהים עם הארגון ומטרותיו. האינטרס של עובדים אלו יהיה לחזק את הארגון ולהגדילו. תיאוריה זו מאפשרת לנו להבין את גישתם של מרבית העובדים במשרדי הממשלה בישראל כלפי הביזור היות שהם מאופיינים כפקידות וותיקה.

ניתן לראות כי גישתם של הוועדות המחוזיות והיחידה הארצית לפיקוח על הבניה, תואמת גם את התיאוריה שהוצגה על ידי Huber (2005), אשר דיברה אודות השמרנות הרגולטורית והסבירה מדוע המערכת הממשלתית והביורוקרטית אינה מעודדת ביורוקרטים לקחת סיכונים בכל הקשור לביזור והקטנת הרגולציה.

דיון ומסקנות

מודל ה NPM, מדגיש מגמות של ביזור סמכויות לשם השגת יעדים של יעילות, חיסכון ואפקטיביות במינהל הציבורי (נחמיאס וקליין, 2002; מאור, 2002; Maor, 1999; Hood, 2000; Bannink and Ossewaarde, 2012). מגמות הביזור רווחות ברוב המשטרים המערביים בעולם ללא תלות במידת הריכוזיות של השלטון המרכזי (Biela, Hennl and Kaiser, 2012) וכפי שנראה מגמה זו קיימת גם בישראל (אלתרמן, 1990; דרי, 1994 ; רזין, 2003; בן אליא, 2004, 2007).

עבודה זו בחנה את תהליכי הביזור במערכת התכנון בישראל הלכה למעשה.

הניתוח בעבודה זו בחן את הגורמים המשפיעים על קידום ועיכוב תהליכי ביזור הסמכויות מנקדות מבט של השלטון המרכזי ושל השלטון המקומי, תוך התייחסות לנהלים והמנגנונים אשר היו מעורבים ביישומו של תיקון 76 לחוק.

שאלת המחקר הייתה: מהם הגורמים לכישלונם של תהליכי ביזור סמכויות במערכת התכנון בישראל? השערת המחקר התמקדה בשלוש טענות אשר אדון בהן כעת לאור ממצאי המחקר:

1. כפל התפקידים של מוסד רגולציה אשר נדרש לבצע הליכי ביזור, יוצר סתירה תפקודית אינהרנטית.

על מנת לבחון טענה זו, ניתחנו את יישומו של תיקון 76 מנקודת המבט של <u>השלטון המרכזי</u> תוך התמקדות בשחקנים המרכזיים שלקחו חלק בתהליך ההסמכה. הממצאים העלו כי:

א. נמצאו הבדלים בגישתם של גופי השלטון המרכזי המעורבים בתהליכי הביזור. הבדלי גישות אלה נבעו בעיקר מהשוני התפקודי שלהם כסוכני רגולציה ובקרה על הוועדות המקומיות. בהקשר זה, נמצא כי תפקודם כסוכני רגולציה משפיע על האינטרסים המניעים אותם ואת האנשים הפועלים במנגנונים אלו.

ב. נמצא מתאם שלילי בין מידת המעורבות בהליכי רגולציה ובקרה של גופי השלטון המרכזי לבין הרצון לשתף פעולה בהליכי ביזור כמוצג באיור 3. ככל שתפקידיו הפורמאליים והבלתי פורמאליים של הגוף השלטוני יתמקדו ברגולציה ובבקרה, הוא יאופיין בגישה שמרנית יותר כלפי הליך הביזור.

במחקרים קודמים נמצא, כי לגופי הרגולציה ישנה השפעה רבה על תהליכי ביזור והם בעלי אינטרס מובהק לשמר את כוחם ולהעצים את הארגון (Tullock, 2002; Welch, Gruhl, Rigdon and Thomas, 2012). הגורמים לכך נובעים הן מאופי הארגון הדוגל בשמרנות רגולטורית ומצורך ההישרדות של הארגון תוך שאיפתו להישאר רלוונטי והן מטבעם של האנשים העובדים בגופים אלו אשר מונעים על ידי אינטרסים אישיים (Calvert, McCubbins, and Wiengast, 1989;Wilson, 1989; Epstein and O'Halloran, 1999; Tullock, 2002; Dudley, 2005). כפי שמצא Wilson (1989), התופעה מובהקת במיוחד בקבוצת ה"פקידות הוותיקה", שהאינטרס שלה לראות את הארגון גדל

ומתחזק. תופעה זו, אינה פוסחת על המגזר הציבורי בישראל, אשר בחלקים נרחבים בו עובדים אנשים הנמנים על קבוצה זו.

בנוסף, הליכי ביזור מחייבים לקיחת סיכונים על ידי גוף הרגולציה, משום שבהעברת הסמכויות, הוא מקטין את יכולת השליטה בקבלת ההחלטות וחושף אותו לפוטנציאל שגיאות עליהן יצטרך לתת את הדין (Welch, Gruhl, Rigdon and Thomas, 2012 ; Huber ,1983). עכב חששו של הרגולטור מאיבוד שליטה, הוא עשוי להעביר משאבים ליישום המדיניות ללא האוטונומיה לקביעתה. מצב זה יוביל ל"פרדוקס הביצועים" כפי שמגדירים אותו Bannink and Ossewaarde (2012) אשר מנקודת מבטו של השלטון המרכזי ממזער את הסיכונים הכרוכים ברגולציה.

חשוב לציין כי בכל המחקרים שנסקרו הנוגעים לרגולציה ולביזור, לא נמצאה התייחסות לכפל התפקידים של הרגולטור כגוף מבזר סמכויות.

כיוון שמנגנון הביזור הקיים כיום לפי תיקון 76, מסתמך במידה רבה על בעלי תפקידים אשר מבצעים בפועל תפקידי רגולציה ובקרה, המסקנה הנובעת היא שהמנגנון הקיים מבוסס על מבנה המכיל סתירה אינהרנטית.

לפיכך, אם ברצוננו לקבל שיתוף פעולה רב יותר לקידומם של הליכי ביזור מצד השלטון המרכזי, עלינו לייצר מנגנון אשר מסתמך יותר על בעלי תפקידים אשר אינם עוסקים ברגולציה ובקרה באופן ישיר.

2. רשויות מקומיות אינן חפצות לקבל את הסמכות והאחריות הנובעת מרפורמת הביזור והליכי ההסמכה, בשל החשש מחשיפה לסיכונים ובשל פערים וקשיים מקצועיים.

על מנת לבחון טענה זו, ניתחנו את יישמו של תיקון 76 מנקודת המבט של השלטון המקומי, ותוצאותיו של יישום תיקון זה על הוועדות המקומיות. הממצאים העלו כי:

א. באופן עקרוני לא הובעה התנגדות למהלך ביזור הסמכויות מצד הרשויות המקומיות, מרביתן הזדהו עם מטרות מהלך ביזור הסמכויות ופעלו באופן אקטיבי לקבל סמכויות אלו.

ב. עם זאת, נמצא כי כמעט מחצית מהוועדות המקומיות כלל לא פעלו על מנת לקחת חלק בתהליך ההסמכה ובפועל הביעו חוסר עניין ומוטיבציה לקבל על עצמן את האחריות הנובעת מקבלת הסמכויות. חוסר עניין זה נבע בין אם מחוסר יכולת או חוסר אמונה ביכולות המקצועיות ובין אם מסיבות אחרות הקשורות ליחסי הדרג הביורוקרטי והדרג הפוליטי ברשות המקומית.

ג. כמו כן, נמצא כי שיעור גבוה של ועדות מקומיות (למעל מ 70% מהוועדות) לא עמדו בתנאי הסף שנקבעו כתנאי להסמכה. בהקשר זה ראוי לציין כי נמצאו פערים משמעותיים בין ועדות שונות ובמידת היערכותם והתשתית הקיימת בהן.

ד. נמצא כי קיים מתאם גיאוגרפי בין מספר הוועדות אשר עמדו בתנאי הסף והוועדות שבסופו של דבר הוסמכו לבין פריסתם במחוזות השונים, כאשר מרבית ועדות אלו היו במרכז הארץ ובעיקר במחוז תל אביב.

כפי שצוין על ידי Bannink and Ossewaarde (2012) ו Biela, Hennl and Kaiser (2012), מגמות ביזור הסמכויות מבוססת על שלושה מקורות עיקריים: מגמות אידיאולוגיות, כשלים ממשלתיים ויזמות גוברת מצד השלטון המקומי. במבט על תמונת המצב המתקבלת מתהליכי הביזור בישראל, נראה כי הכוח המניע לביזור נשען על כשלים ממשלתיים ומגמות אידיאולוגיות המעוגנות בהליכי חקיקה. יזמות מצד השלטון הינה מזערית ביותר וברוב המקרים אף מתנגדת להליכים אלה.

הליכי הביזור כוללים העברת סמכויות ולצדן אחריות כבדה. העברת סמכויות תכנוניות לוועדות המקומיות, מעבירה אליהן לחצים פוליטיים וכלכליים אשר מופעלים כיום על השלטון המרכזי על שלוחותיו (בן אליא, 2000; Bannink and Ossewaarde 2012).

כפי שעלה במספר דו"חות קודמים והאחרון שבהם משנת 2011 (דו"ח ברנע), הסיבות המרכזיות לכישלון הליכי הביזור נובעים בשל מצבן הגרוע של הוועדות המקומיות בהיבטי תשתיות פיזיות ויכולות מקצועיות. לפיכך, אין זה מפתיע כי הוועדות המקומיות אינן מפגינות מוטיבציה רבה לקבל על עצמן סמכויות ללא היכולת לממשן ולהיחשף ללחצים מצד תושבים וזימים ולסיכון מצד האחריות בפני הגוף המרכזי.

ממצאים אלה מובילים אותנו למסקנה כי רובן המכריע של הוועדות המקומיות בישראל אינן ערוכות כיום לקבל על עצמן את הסמכויות אשר אמורות לעבור אליהן במסגרת הליכי הביזור ואת המשימות והאחריות שתידרש מהן עקב כך.

מערך הרשויות המקומיות בישראל מציג תמונה של פערים גדולים בין הרשויות, הנובעים בין השאר מדירוגן הסוציו-אקונומי, יכולת גביית ארנונה, מקורות הכנסה שוטפים, עלויות קרקע, מבנה בעלויות קרקע ועוד. בהיעדר תמיכה ממשלתית רצינית לועדות המתקשות, לא נראה כי בעתיד הקרוב יוכלו מרבית הוועדות לעמוד בתנאי הסף הנדרשים מהן על מנת לקבל את הסמכויות במסגרת הליכי הביזור.

יתר על כן, הליכי ביזור סמכויות התכנון נועדו לחזק את הרשויות המקומיות. מצב זה עלול לגרום להגדלת פערים בין הרשויות בישראל, כאשר הועדות החזקות יתחזקו והחלשות יישארו במקומן ואף יוסיפו להיחלש.

3. מאזן הכוחות שבין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי ברשויות המקומיות הינו גורם בעל השפעה רבה על שיתוף הפעולה עם מהלכי ביזור סמכויות.

בכדי להבין את השפעתו של מאזן הכוחות בתוך השלטון המקומי על תהליכי הביזור התמקדנו במספר מקרי בוחן אשר העלו את הממצאים הבאים:

א. שיתוף הפעולה של הדרג הביורוקרטי ביישום המדיניות הינו תנאי בסיסי והכרחי לקידום הליך ההסמכה. יתר על כן, שיתוף הפעולה חייב להיות מלא ומונע על ידי הרצון והאמונה בחשיבות המהלך (מניעים אידיאולוגיים).

ב. ככל שהדרג המקצועי ברשויות המקומיות חזק יותר בהשוואה לדרג הפוליטי, כך ניתן היה למצוא שיתוף פעולה גבוה יותר לקדם את הליכי הביזור.

ג. המרכיב הפרסונאלי ומערכת היחסים בין אנשי הניהול בוועדות המקומיות ובין השלטון המרכזי הינו בעל השפעה מכרעת על הרצון לקדם את מהלכי הביזור.

Welch, Gruhl, Rigdon and Thomas (2012), הצביעו על כך שקיים מתח מובנה בין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי בשל האופן בו כל אחד מהם נבחן ומוערך. בעוד שהדרג הפוליטי נדרש לדרג בין ערכים, הדרג הביורוקרטי נבחן על סמך יכולתו להוציא מדיניות לפועל באופן שוויוני. במקרי הבוחן שלנו ראינו כי גם כאשר הדרג הפוליטי התווה מדיניות, היא לא תמיד זכתה לשיתוף פעולה ביצועי על ידי הדרג הביורוקרטי, דבר אשר מנע את המשך התהליך (מקרי בוחן ב׳, ג׳, ד׳). התנהגות זו יכולה להיות מוסברת בכך שקיימים פערי אינטרסים בין הדרגים שמובילים להתחמקות הביורוקרט מליישם את המדיניות או להורידה מסדר היום (Calvert, McCubbins, and Wiengast, 1989 ; Aberbach and Rockman, 1994, 1997 ; Epstein and O'Halloran, 1999 ; Dudley, 2005 ; Bresler-Gonen and Dowding, 2009).

מקורות העצמה של הדרג הביורוקרטי, מבוססים על שליטה במידע ובנתונים, כישורים והשפעה פוליטית (Moe, 2005). היכולות האישיות של הדרג המקצועי הינו גורם מכריע ביכולת ליישם מדיניות, כאשר יכולת נמוכה של הדרג הביורוקרטי עלולה לסכל שאיפות אלו (Huber and McCarty, 2004). תיאוריות אלו מתיישבות עם מקרי הבוחן שהוצגו, כך למשל מצב בו הדרג המקצועי בוועדה המקומית חזק (מקרה א׳) ניתן היה למצוא שיתוף פעולה יחסית רב בעוד שבמקרים בהם הדרג המקצועי היה חלש (מקרה ד׳) או שהיה נתון ללחצים פוליטיים (מקרה ב׳) ניתן היה למצוא מעט מאוד שיתוף פעולה.

המסקנה המתבקשת היא, שעל מנת לקדם מהלכי ביזור יש לחזק את הדרגים המקצועיים בועדות המקומיות ולבסס קשרים בין אישיים תקינים בין אנשי התכנון בשלטון המקומי ובשלטון המרכזי.

לסיכום

כפי שהוצג בסקירת הספרות, נראה כי תפקודו של השלטון האזורי אינו בהכרח מסייע ביישום מדיניות של השלטון המרכזי ובתהליכי ביזור סמכויות ואף יכול להיות גורם מכשיל (Biela, Hennl and Kaiser, 2012 ; Braun, 2000 ; Keman 2000). מחקרים אלו, הצביעו על כך שהליכי ביזור יעילים יותר במדינות אוניטריות בהן אין שלטון ביניים. לפיכך, ניתן היה לצפות כי במדינת ישראל כמדינה אוניטרית – ריכוזית, תהליכי ביזור סמכויות היו מיושמים באופן מהיר ויעיל אך העובדות מצביעות על מצב הפוך. הפער שבין הציפייה ליישומם של הליכי הביזור למימושם בפועל, מחזק את הטענות שעומדות בבסיס השערת המחקר.

Bannink and Ossewaarde (2012), הציגו שלושה פרדוקסים המאפיינים סוגים שונים של תהליכי ביזור: "פרדוקס הביצועים" אשר אופיין בהעברת משאבים ליישום מדיניות ללא מתן אוטונומיה

לקביעת מדיניות, "פרדוקס של רגולציה עצמית" אשר מאופיין בהעברת סמכות לקביעת מדיניות אך ללא הענקת משאבי ביצוע ו"פרדוקס המשניות" אשר מאופיין במתן אוטונומיה לקביעת מדיניות לצד העברת משאבי ביצוע. תהליכי הביזור אשר הוצגו במחקר זה, מצביעים על פרדוקס מסוג אחר, המאופיין בהעברת סמכויות מוגבלות אשר מטרתן ליישם מדיניות קבועה מראש וזאת ללא העברת משאבי ביצוע. מצב זה משאיר את הכוח לקביעת המדיניות ולבקרת הביצוע בידי הרגולטור ומאפשר רק לרשויות חזקות כלכלית ומעמדית לקבל אליהן את הסמכויות מצד השלטון המרכזי. בצורה זו, השלטון המרכזי ממשיך לשלוט ללא עוררין בהליכי התכנון על אף המדיניות המוצהרת מחד, ומאידך, תורם להגדלת פערים בין רשויות בישראל.

סיכום

שאלת המחקר אשר עמדה בבסיס מחקר זה נגעה בניסיון לברר מהם הגורמים לכישלונם של תהליכי ביזור סמכויות במערכת התכנון בישראל? הטענות שבאמצעותן ניסיתי לטפל בשאלה זו היו:

1. כפל התפקידים של מוסד רגולציה אשר נדרש לבצע הליכי ביזור, יוצר סתירה תפקודית אינהרנטית.
2. רשויות מקומיות מתנגדות לקבלת הסמכות והאחריות הנובעת מכך, בשל חסמים וקשיים ובשל החשש מחשיפה לסיכונים הנובעים ממהלך זה.
3. מאזן הכוחות שבין הדרג הפוליטי לדרג הביורוקרטי ברשויות המקומיות הינו גורם בעל השפעה רבה על שיתוף הפעולה עם מהלכי ביזור סמכויות.

הניתוח הוביל למסקנה כי הליכי ביזור הסמכויות אינם מצליחים להגיע למימוש בעת הנוכחית עקב מספר כשלים מערכתיים, חלקם קשורים במנגנון הביזור עצמו תוך דגש על הרגולטור כמבזר וחלקם קשורים בהיערכותן וביכולתן המקצועית של הוועדות המקומיות. בכל מקרה, כיום ניתן לתאר מצב של חוסר אמון של השלטון המרכזי בוועדות המקומיות וביכולתן להתמודד מבחינה מקצועית וניהולית עם הסמכויות אשר יוענקו להן במסגרת הליכי הביזור.

ככל הנראה, כל עוד מצב זה לא ישתנה, גם אם יוצהר שיש רצון לביזור והעברת סמכויות לרשויות המקומיות, בפועל דבר זה לא יקרה. בהתחשב במצבן של מרבית הוועדות המקומיות קיום ומתוך חשש לעתיד מערכת התכנון, השלטון המרכזי ימשיך להשאיר את הסמכויות בידיו. חסמים נוספים שנמצאו בתהליכים אלו, כגון החשש של רשויות מקומיות מקבלת אחריות והתמודדות עם קונפליקטים, החשש של גופים השלטון המרכזי לוותר על שליטה הצביעו על אינטרסים שונים שהביאו לחוסר שיתוף פעולה שהיה אחד הגורמים לחוסר היכולת לקדם את הליכי הביזור.

עם זאת, מסקנות המחקר מציעות מספר פעולות או תנאים אשר יכולים לסייע לקידום הליכי ביזור סמכויות התכנון לוועדות המקומיות:

בהיבט השלטון המרכזי - יש צורך בשינוי מנגנון ההסמכה הקיים כיום תוך הסמכות על גורמים בשלטון המרכזי שאינם עוסקים ברגולציה ובקרה כחלק מתפקידם השוטף.

בהיבט השלטון המקומי – יש צורך בחיזוק משמעותי של הוועדות המקומיות הן בתשתית הפיזית והן בכח אדם מקצועי, וחיזוק מעמד הדרג המקצועי בוועדות המקומיות.

ברור שפעולות אלו דורשות השקעת משאבים רבים במערכת התכנון הארצית והמקומית, אך היא הכרחית על מנת ליישם את מדיניות הביזור, אשר חשובה ונכונה בבסיסה.

מבט לעתיד - הרפורמה בהליכי התכנון והרישוי

מאז שנת 2010 מקודמת על ידי גורמי ממשלה שונים ובראשם מינהל התכנון במשרד הפנים ומשרד המשפטים רפורמה מקיפה בהליכי התכנון, אשר נובעת מהחלטת ועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבניה, בהחלטותיה מס' 708 מיום 23.8.2009 ומס' 777 (תבנ3/) מיום 2.10.2009 ומס' 1295 (תבנ5/) מיום 28.1.2010 וכוללת בין השאר כתיבת חוק תכנון ובניה חדש. ההחלטה על הרפורמה קובעת (שוב) יעדים להרחבה משמעותית של סמכויות הוועדות המקומיות בנושאי התכנון. עוד קבעה ועדת השרים, כי הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות תהייה באמצעות מתן הסמכה לוועדות השונות לאור "קריטריונים" אשר ייקבעו מראש. נקבע שם, כי הליך ההסמכה הינו מחייב וכי כל הוועדות יידרשו לעבור את הליך ההסמכה; ולא, יופעלו נגדן סנקציות וישללו מהן סמכויות תכנון.

מגמות ביזור הסמכויות אשר התבטאו בתיקונים 45 ו- 76 מקבלות משנה תוקף ברפורמה הנוכחית, אשר שמה את יהבה על הרשויות המקומיות. בניגוד לתיקון 76, אשר דיבר על אפשרות הסמכתן של הוועדות המקומיות, במקרה זה מדובר על חובת הסמכתן של כלל הרשויות המקומיות בישראל. עוד נקבע בטיוטה לחוק, כי רשויות אשר לא יוסמכו במשך תקופת המעבר ליישום הרפורמה (אשר תעמוד ככל הנראה על פרק זמן של 4-5 שנים) ישללו מהן כלל סמכויות התכנון ויישארו להן סמכויות רישוי מוגבלות בלבד.[17]

האם חלו שיפורים ברפורמה החדשה?

כיוון שהליכי הביזור הקודמים הצליחו להתבצע באופן מוגבל, עולה השאלה האם חל שינוי משמעותי במצבן של הרשויות המקומיות או לחלופין, האם חל שינוי במנגנון ביזור הסמכויות?

באשר למנגנון ביזור הסמכויות, ניתן לומר כי נעשית במינהל התכנון בימים אלו עבודה אשר אמורה למסד את הליך הסמכת הוועדות המקומיות וליצור קריטריונים אחידים להסמכת ועדות מקומיות. קריטריונים אלו, אמורים ליצור מנגנון הסמכה שקוף לכלל הוועדות המקומיות, באמצעותו כל ועדה תבין את הדרישות ממנה ותוכל לפעול בעצמה על מנת לצמצם את הפערים, מעין "הסמכה עצמית" גם ללא מעורבות גורמים מהשלטון המרכזי. קריטריונים אלו אמורים בסופו של דבר להפוך למעין "תו תקן" לפעולתה של הוועדה המקומית והם כוללים מדדים לנושאי היערכות, מדדי כמות ומדדי איכות. בימים אלו, נעשית עבודה מקיפה באמצעות חברה סוקרת שתבחן את מידת התאמתם של הקריטריונים להסמכה כפי שגובשו לבין המצב בוועדות המקומיות.[18]

באשר למצבם של הרשויות המקומיות, הרי שנושא זה מורכב הרבה יותר ודורש השקעה רבה על מנת להביא את הוועדות המקומית לרמת היערכות נדרשת כדי שיכולו לקבל אליהן את הסמכויות במסגרת הליכי הביזור.

---

[17] הצעת חוק התכנון והבניה - 449, כ"ט באדר התש"ע- 15.3.2010. נוסח ההצעה מפורסם באתר הכנסת בכתובת: http://www.knesset.gov.il/laws/heb/template.asp?type=4.

[18] טיוטת הקריטריונים להסמכה מצורפים בלוח 2 המופיע בנספחים.

כפי שכבר הובהר במספר רב של דיוני היערכות והכנה ליישום הרפורמה במשרד הפנים, היכולת לקידום הליכי ביזור סמכויות תדרוש העברת תקציבים רבים לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. תקציבים אלו יצטרכו למלא פערים ניכרים במערכות המחשוב וניהול הוועדה, מערכות מעקב ובקרה, מערכות תכנון, פערי כוח אדם ואמצעי פיקוח וכולי. הפערים הללו מוערכים במאות מיליוני שקלים אשר יצטרכו להיות מוזרמים באופן מיידי לוועדות המקומיות ועוד מיליונים כתקציבים שנתיים להשלמת הפערים בהיבטי ארגון וכוח אדם.

לאור קיצוצי התקציב הצפויים לשנת 2013 ביניהם מענקי האיזון ושאר התקציבים המועברים לרשויות המקומיות וכיוון שהרפורמה החדשה בעיקר משכללת את מנגנוני הסמכה קיימים כיום, עולה השאלה הבאה: האם בתנאים הללו, יהיה סיכוי ליישומה של הרפורמה הנמצא בימים אלה על שולחנה של ועדת הכנסת לענייני חקיקה הדנה בה?

ביבליוגרפיה

1. אלתרמן, ר', (1989). *נקודות תורפה במערכת התכנון ובניה ודרכים לשפרן*. בהוצאת חיפה, המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המרכז לחקר העיר והאזור.
2. אלתרמן, ר' (1990). *השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות*, מונוגראף בהוצאת חיפה, המרכז לחקר העיר והאזור. הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים ,המרכז לחקר העיר והאזור.
3. בן-אליא, נ', (1995). *לקראת מדיניות ביזור דיפרציאלי בשלטון המקומי*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
4. בן-אליא, נ' (1998). *משבר הרשויות המקומיות בישראל, הכשל הניהולי והדרכים לשיקום* מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
5. בן-אליא, נ' (2000). *"קופת התכנון" הפיסקליזציה של התקנון והפיתוח ברשויות המקומיות*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
6. בן-אליא, נ' (2004). *הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
7. בן-אליא, נ', (2005). *רשות נתונה- אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
8. בן-אליא, נ' (2006). *שלטון אזורי בישראל*. מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, ירושלים.
9. בן-אליא, נ' (2007). *העשור האבוד בשלטון המקומי* מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות,ירושלים.
10. בן בסט, א' ודהן, מ' (2009). *הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות*. המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.
11. דרי ד',(1994). *מי שולט בשלטון המקומי?* תל אביב:1994,עמ' 9-73.
12. מאור, מ', (2002). רפורמות הניהול הציבורי החדש בשלטון המרכזי: סקירת מגמות מרכזיות,אצל מ. טליאס (עורך) *הניהול הציבורי החדש*. ג'וינט-אלכ"א, עמ' 21-36.
13. נחמיאס ד' ונבות, ד' (2003). *לקראת הגדרת מעמדו החוקתי של השלטון המקומי בישראל*, פרסומי המועצה הציבורית 10- ההיבטים החוקתיים המשטריים והפרוצדוראליים של השלטון המקומי. המכון הישראלי לדמוקרטיה.
14. נחמיאס ד' וקליין ע. (2002). הניהול הציבורי החדש: רקע כללי ועקרונות יסוד. בתוך: טליאס מ. (עורך), *ערכת הדרכה בנושא הניהול הציבורי החדש – רפורמה במינהל הציבורי*, עמ' 9-20.
15. סוארי, י' (1993). *המלצות הועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיזון" לרשויות המקומיות*, משרד הפנים, תל-אביב.

16. רזין, ע', (2003). *רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למדיניות*, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות 39-79; 101-108.
17. רפורמה בחוק התכנון והבניה -נספח י"א - *תהליך הכנת הרפורמה בתחום התכנון* ; 2007.

מקורות נוספים:

18. אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: www.cbs.gov.il
19. בג"ץ 5145/00, הוודה המקומית לתכנון ולבניה, חוף השרון נגד שר הפנים. נבו הוצאה לאור; פסה"ד מתאריך 6.2.2003
20. הצעת חוק התכנון והבניה - 449, כ"ט באדר התש"ע- 15.3.2010. נוסח ההצעה מפורסם באתר הכנסת בכתובת: http://www.knesset.gov.il/laws/heb/template.asp?type=4.
21. דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבניה, ירושלים; דצמבר 2011
22. דו"ח ועדת ברנע, *בחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבניה*, ירושלים; דצמבר 2011.
23. דו"ח שנתי של האגף לביקורת ברשויות המקומיות של משרד הפנים, ביקורת בוועדות מקומיות לתכנון ולבניה, ירושלים; יולי 2008.
24. המחלקה למחקר באגף למינהל מוניציפאלי במשרד הפנים, *ניתוח ממצאי ביקורת ברשויות המקומיות*, ירושלים; נובמבר 2005.
25. פקודת העיריות (נוסח חדש), התשכ"ב–1964; פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), התשכ"ח–1965; צו המועצות המקומיות (א), צו המועצות המקומיות; התשי"ג–1953; צו המועצות המקומיות (אזוריות), התשי"ח–1958.
26. רפורמה בחוק התכנון והבניה, *המלצות הצוות הבין משרדי לבחינת שינויים בחוק התכנון והבניה- דו"ח מסכם* ; 6.6.2007

27. Aberbach, J. D. and Rockman, B. A., (1994). Civil servants and policymakers: Neutral or responsive competence? *International Journal of Policy and Administration* 7 (4) pp. 469-91.
28. Aberbach, J. D. and Rockman, B. A., (1997). Back to the future? Senior federal executives in the United States. Governance. *International Journal of Policy and Administration* 10 (4) pp.323-349.
29. Bannink, D. and Ossewaarde R., (2012). Decentralization: New Modes of Governance and Administrative Responsibility. *Administration & Society* 44(5) 595– 624
30. Biela J., Hennl A. and Kaiser, A. (2012) Combining Federalism and Decentralization: Comparative Case Studies on Regional Development

Policies in Switzerland, Austria, Denmark, and Ireland. *Comparative Political Studies* 45(4) pp. 447–476

31. Braun, D. (2000). *Public Policy And Federalism*. Aldershot, UK: Ashgate.
32. Bresler-Gonen, R. and Dowding, K., (2009). Shifting and Shirking: Political Appointments for Contracting Out Services in Israeli Local Government. *Urban Affairs Review*. 44 pp. 807-831
33. Calvert, R.l L., McCubbins, M. D. and Weingast B. R., (1989). A Theory Of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science* 33(3) pp.588-611.
34. Dudley S. E., (2005). Mercatus policy series; Regulatory Studies Program.
35. Epstein, D., and O'Halloran, S., (1999). *Delegating Powers*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
36. *EU Substantial Government Key Figures 2009.* Dexia 2010/2011 ed.
37. European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985: http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm
38. Hood, C., (2000). Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains International Public Management Journal 3, pp. 1–22.
39. Huber, J. D. and McCarty N., (2004). *Bureaucratic Capacity, Delegation, and Political Reform*. American Political Science Review 98(3) pp.481-94.
40. Keman, H. (2000). Federalism and Policy Performance: A Conceptual and Empirical Inquiry. In U. Wachendorfer-Schmidt (Ed.), *Federalism and Political Performance*. London, UK: Routledge. pp. 196-227.
41. Maor, M., (1999). The Paradox of Managerialism, *Public Administration Review*; pp. 5-18.
42. Minogue, M., (2005). *Apples and oranges: problems in the analysis of comparative regulatory governance*; UK: University of Manchester.
43. Moe, T. M., (2005). Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics & organization*, Vol. 22(1) pp. 1-29.
44. OECD (1997). The OECD report on regulatory reform: Synthesis. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
45. Regional and Local Government in the European Union, p. 4.
46. Tullock, G., Seldon, A. and Brady G., (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice;* Cato Institute, Washington DC.

47. Welch, S., Gruhl, J., Rigdon, M. S.and Thomas, S., (2012). *Understanding American Government*, College Bookstore Wholesale. 13th Edition.
48. Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It;* Basic Books.

נספחים

לוח 5 - הסמכת ועדות מקומיות - מעקב 2012

	מחוז	ועדה מקומית	מצב בפועל	שאלון	תנאי סף	סקירה	מחוז	פיקוח
1	צפון	אצבע הגליל	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
2	צפון	בית שאן	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
3	צפון	בקעת בית הכרם	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
4	צפון	בקעת בית שאן	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	חיובי
5	צפון	גבעות אלונים	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
6	צפון	גולן	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	שלילי
7	צפון	גלבוע	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
8	צפון	גליל המזרחי	לא מוסמכת	לא התקבל	עברה	חיובית	שלילי	שלילי
9	צפון	גליל המרכזי	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
10	צפון	גליל העליון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	חיובי	חיובי
11	צפון	גליל התחתון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	חיובי
12	צפון	חבל אשר	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	חיובי
13	צפון	טבריה	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
14	צפון	יזרעאלים	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
15	צפון	כרמיאל	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	חיובי	חיובי
16	צפון	לב הגליל	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	חיובי	חיובי
17	צפון	מבוא העמקים	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
18	צפון	מגדל העמק	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	חיובי
19	צפון	מעלה הגליל	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
20	צפון	מעלה חרמון	לא מוסמכת	לא התקבל	עברה	חיובית	שלילי	חיובי
21	צפון	מעלה נפתלי	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
22	צפון	מרום הגליל	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
23	צפון	משגב	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי

	מחוז	ועדה מקומית	מצב בפועל	שאלון	תנאי סף	סקירה	מחוז	פיקוח
24	**צפון**	נהריה	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
25	**צפון**	נצרת	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
26	**צפון**	נצרת עלית	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
27	**צפון**	עכו	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
28	**צפון**	עמק הירדן	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
29	**צפון**	עפולה	**מוסמכת עד 1.1.2017**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
30	**צפון**	צפת	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
31	**צפון**	קצרין	**מוסמכת עד 1.1.2017**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
32	**צפון**	קרית שמונה	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
33	**צפון**	שפלת הגליל	לא מוסמכת	לא התקבל	עברה	חיובית	שלילי	חיובי
34	**חיפה**	זבולון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
35	**חיפה**	חדרה	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
36	**חיפה**	חוף הכרמל	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
37	**חיפה**	חיפה	**מוסמכת עד 1.1.2017**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
38	**חיפה**	מורדות הכרמל	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	חיובית	שלילי	חיובי
39	**חיפה**	מנשה אלונה	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
40	**חיפה**	עיר הכרמל	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
41	**חיפה**	עירון	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
42	**חיפה**	קריות	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	חיובי
43	**חיפה**	קרית אתא	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
44	**חיפה**	קרית טבעון	**מוסמכת עד 1.1.2013**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
45	**חיפה**	שומרון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	שלילי
46	**חיפה**	קציר	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
47	**תל אביב**	אונו	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	חיובי
48	**תל אביב**	אור יהודה-אזור	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
49	**תל אביב**	בני ברק	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
50	**תל אביב**	בת ים	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
51	**תל אביב**	גבעתיים	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי

	מחוז	ועדה מקומית	מצב בפועל	שאלון	תנאי סף	סקירה	מחוז	פיקוח
52	**תל אביב**	הרצליה	**מוסמכת עד 1.1.2017**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
53	**תל אביב**	חולון	**מוסמכת עד 1.1.2017**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
54	**תל אביב**	רמת גן	**נגמרה הסמכה ב 1.1.2010**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
55	**תל אביב**	רמת השרון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	שלילי
56	**תל אביב**	תל אביב-יפו	**מוסמכת עד 1.1.2017**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
57	**ירושלים**	בית שמש	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
58	**ירושלים**	הראל	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
59	**ירושלים**	ירושלים	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	חיובי
60	**ירושלים**	מטה יהודה	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
61	**מרכז**	אלעד	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
62	**מרכז**	גזר	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
63	**מרכז**	דרום השרון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
64	**מרכז**	הוד השרון	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	חיובית	חיובי	שלילי
65	**מרכז**	זמורה	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
66	**מרכז**	חבל מודיעין	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
67	**מרכז**	חוף השרון	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
68	**מרכז**	טייבה	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
69	**מרכז**	טירה	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
70	**מרכז**	יבנה	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
71	**מרכז**	יהוד - מונסון	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
72	**מרכז**	כפר סבא	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	שלילי
73	**מרכז**	לב השרון	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
74	**מרכז**	לוד	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
75	**מרכז**	מודיעין-מכבים-רעות	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
76	**מרכז**	מזרח השרון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
77	**מרכז**	מצפה אפק	לא מוסמכת	התקבל - לא	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי

	מחוז	ועדה מקומית	מצב בפועל	שאלון	תנאי סף	סקירה	מחוז	פיקוח
				מעוניינים				
78	מרכז	נס ציונה	מוקפא	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
79	מרכז	נתניה	מוסמכת עד 1.1.2015	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
80	מרכז	עמק חפר	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
81	מרכז	עמק לוד	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
82	מרכז	פתח תקוה	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי
83	מרכז	קסם	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
84	מרכז	ראש העין	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
85	מרכז	ראשון לציון	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	שלילי
86	מרכז	רחובות	לא מוסמכת	לא התקבל	עברה	חיובית	שלילי	שלילי
87	מרכז	רמלה	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
88	מרכז	רעננה	מוסמכת עד 15.6.2017	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
89	מרכז	שוהם	מוסמכת עד 19.2.2014	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
90	מרכז	שורקות	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
91	מרכז	שרונים	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
92	דרום	אבו בסמה	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
93	דרום	אופקים	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	שלילית	שלילי	שלילי
94	דרום	אילת	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
95	דרום	אשדוד	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	חיובי
96	דרום	אשקלון	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
97	דרום	באר טוביה	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
98	דרום	באר שבע	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	שלילי	חיובי
99	דרום	דימונה	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
100	דרום	הערבה התיכונה	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
101	דרום	חבל אילות	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
102	דרום	ירוחם	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי

	מחוז	ועדה מקומית	מצב בפועל	שאלון	תנאי סף	סקירה	מחוז	פיקוח
103	**דרום**	להבים	**מוסמכת עד 1.1.2013**	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	חיובי
104	**דרום**	מיתר	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	חיובית	חיובי	שלילי
105	**דרום**	מצפה רמון	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
106	**דרום**	נתיבות	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	חיובי
107	**דרום**	עומר	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
108	**דרום**	ערד	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	חיובי	שלילי
109	**דרום**	קרית גת	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
110	**דרום**	קרית מלאכי	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	לא עברה	שלילית	שלילי	שלילי
111	**דרום**	רהט	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
112	**דרום**	רמת חובב	לא מוסמכת	התקבל - מעוניינים	עברה	חיובית	שלילי	חיובי
113	**דרום**	רמת נגב	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
114	**דרום**	שדרות	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
115	**דרום**	שמעונים (ועדת משנה ב')	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
116	**דרום**	שמעונים - (ועדת משנה א')	לא מוסמכת	התקבל - לא מעוניינים	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
117	**דרום**	שקמים	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	לא התבצעה	שלילי	שלילי
118	**דרום**	תמר	לא מוסמכת	לא התקבל	לא עברה	חיובית	שלילי	שלילי

לוח 6: רשימת הקריטריונים להסמכת ועדות מקומיות

1. **אבחנה בין מדדי הערכות, ביצוע ואיכות** כדלקמן:

- **מדדי היערכות:** נועדו לבחון את מידת היערכותה של הוועדה המקומית למשימותיה הקיימות והעתידיות, בנושאים דוגמת כוח אדם, תשתיות מיחשוב, בינוי וכד'.
- **מדדי ביצוע:** נועדו לבחון האם ביצועי הוועדה בפועל, בתחומי פעילותה השונים, עומדים בדרישות החוק, תקנות, הנחיות מינהליות וכד'.
- **מדדי איכות:** שנועדו לבחון, מעבר להיערכות הוועדה ולתוצאות פעילותה בפועל גם את איכות ביצועי הוועדה, ועד כמה תוצאותיה בפועל מגשימות את היעדים והמטרות שנקבעו לה. בחינת האיכות יכולה להתבצע למול מערכי בקרה שונים (סמכות השר לפי ס. 109, ו. ערר מחוזית, בתי משפט, מבקר המדינה וכד').

2. **הגדרת מדדים פשוטים ומדידים**, שאינם ניתנים לפרשנות (עד כמה שניתן). עיקרון זה נועד להקל על הבנתם של הקריטריונים בקרב קהלי היעד, לפשט את הליך הבדיקה ואימות התוצאות, לאפשר השוואות בין ביצועי וועדות שונות וכד'. כמו כן, הצגת מדדים אלו תאפשר לוועדות המקומיות להבין את הציפיות והדרישות מהן.

מס'	סוג המדד	תחומי הבחינה	משקל
א	**היערכות**	1. כוח אדם	33
		2. תשתיות מיחשוב	
		3. תשתיות פיסיות וציוד	
ב	**ביצוע**	1. תכנון	33
		2. רישוי	
		3. פיקוח ואכיפה	
		4. ניהול ובקרה	
		5. שקיפות ושירות לאזרח	
ג	**איכות**	1. תכנון	34
		2. רישוי	
		3. פיקוח ואכיפה	
		4. שקיפות ושירות לאזרח	
סה"כ			100

על בסיס כל אלה, להלן פירוט קריטריוני ההסמכה המוצעים בכל אחד מסוגי המדדים והתחומים כדלקמן:

<u>הסמכת וועדות מקומיות - מדדי הסמכה וקריטריונים מוצעים</u>

מס'	סוג המדד	פירוט הקריטריונים	משקל
א	**מדדי הערכות:** בחינת קיומם של הכלים והאמצעים הנדרשים בהיקף ובהתאמה לפעילות הוועדה בתחומים השונים		
1	**כוח אדם**	1. האם מצבת כוח אדם המועסקת בוועדה בפועל, עומדתב-80% מדרשיות היקף כוח אדם בוועדה (לפחות), כפי שהוגדרו לכל סוג ורמת ועדה **<u>בנספח יג</u>**: "אמות מידה לקביעת כוח אדם בוועדות המקומיות". 2. האם בעלי התפקידים שהוגדרו עומדים בפועל בכל <u>דרישות הכשירות</u> כפי שהוגדרו בנספח "כשירויות".	**33**
2	**תשתיות מיחשוב**[19]	**1. האם ברשות הוועדה ציוד ותשתיות מיחשוב כדלהלן:** א. (תנאי סף) עמדת מחשב לכל בעל תפקיד מקצועי ב. (תנאי סף) תשתיות אחסון ורשת ג. (תנאי סף) יכולות הדפסה וסריקה ד. מכשירי כף יד או ניידים עבור אפליקציות ייעודיות (אם קיימות), מסכים רחבים וחומרה משודרגת אחרת. **2. האם ברשות הוועדה מערכות ממחושבות הכוללות:** א. מערכות לניהול התהליך התכנוני ב. מערכת לניהול הליכי רישוי ג. מערכת לניהול הליכי פיקוח ד. מערכת לניהול השבחה ה. ממ"ג (GIS) בסיסי ו. אפליקציות GIS מתקדמות ז. מודולים נוספים תומכי תהליכי ניהול ועדה: נכסים, BI, תשתיות וכו'. **3. האם בוועדה קיים מידע נגיש ומוטמע במערכות הכולל בין היתר:** א. מידע האלפא-נומרי - בסיס נתונים מפורט, העומד מאחורי המערכות המהוות תנאי סף ב. מידע סרוק ותמונות - מסמכים סטטוטוריים ומסמכים נלווים הקשורים למערכות המהוות תנאי סף ומערכות אחרות ג. ארכיבי תכנון (תכניות) ורישוי (תיקי בניין) מסודר, מאורגן ונגיש לעובדים, בעותקים קשיחים ובאופן	

[19] עבור כל סעיף ראה הסבר בנספח יד: "מדדי הסמכה בנושא תשתיות מיחשוב"

		ממוחשב. **ד.** מידע גיאוגרפי - שכבות רקע: קדסטר ואורתופוטו ומידע תכנוני: תכניות, קומפילציה של תכניות ושכבות מיפוי מפורט.	
3	**תשתיות פיסיות וציוד**	1. האם לרשות כל מפקח הציוד הבא: מחשב נייד, מצלמה דיגיטאלית, מד מרחק לייזר, מכשיר מירס ופלאפון, GPS, נשק, אפוד מגן וקסדה, רכב (כולל רכב שטח למפקחים שבשטחים הפתוחים). 2. האם מתקני הוועדה המקומית עומדים בכלל דרישות הנגישות והבטיחות, בהתאם ל"תקנות התכנון והבנייה- בקשה להיתר, תנאיו ואגרות".	
ב	**מדדי ביצוע:** בחינת עמידת הוועדה בדרישות החוק, תקנות והנחיות מנהליות בתחומים הבאים		
1	**התכנון**	1. האם כל בעלי הדעה המייעצת מוזמנים דרך קבע ומראש לכל דיוני הוועדה? (בהתאם לסעיף 18 (ב) לחוק); 2. האם כל פרוטוקולי ישיבות הוועדה מתפרסמים באתר האינטרנט, תוך 7 ימים מיום אישורם? (בהתאם לסעיף 48ד.(ה)(2) וחוזר מנכ"ל מס' 6/ 2008); 3. האם טרם כל דיון בתכנית שבסמכותה מבוצעת בפני הוועדה המקומית בדיקה תכנונית מוקדמת בכתב ע"י מהנדס הוועדה? (בהתאם לסעיף 62ב.(ה) 4. האם ההחלטה באם להפקיד תכנית, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה מתקבלת בתוך ששים ימים מיום הגשתה (או תשעים ימים באישור היו"ר) (בהתאם לסעיף 85.(ב)(1); 5. האם ההחלטה לאשר או לדחות תכנית מתקבלת בתוך שלושה חודשים מתום תקופת הפקדתה? (בהתאם לסעיף 109א.(א)); 6. האם יו"ר הוועדה מגיש למנהל (כהגדרתו בפקודת המדידות) תכנית לצרכי רישום כנדרש, וזאת בתוך שמונה חודשים מיום תוקפה של החלוקה החדשה? (בהתאם לסעיף 125(א)); 7. האם יו"ר הוועדה מגיש ללשכת רישום מקרקעין את תשריט התכנית החתומה על ידו לצורך רישום, וזאת תוך שמונה חודשים מיום שאישר המנהל (כהגדרתו בפקודת המדידות) את תכנית החלוקה החדשה)? (בהתאם לסעיף 125 (ב)); 8. האם החלטת הוועדה באם לקבל או לדחות תביעה לפיצויים בגין תכנית מתקבלת בתוך 90 יום מיום הגשת התביעה (כולל הגדרת הסכום המוצע לפיצויים, במקרה של קבלת התביעה)? (בהתאם לסעיף 198.(ב)); 9. האם קיימת רשימת אתרים לשימור המצויים בתחום הוועדה? (בהתאם לסעיף 12. שבתוספת הרביעית);	
2	**הרישוי**	1. האם הוועדה פועלת בהתאם לנוהל התייעצות מוקדמת בנוגע לבקשה להיתר (פרה-רולינג) 2. האם הוועדה עומדת בלוחות הזמנים של הממוצע הכלל ארצי בטיפול בבקשות להיתר לפי השלבים השונים? 3. האם הוועדה עומדת בדרישות החוק (עפ"י הרפורמה) לכלל שלבי האישור (30 יום מרחבי ו90 יום כולל).	

		4. האם הוועדה עומדת בדרישת החוק למענה בלוחות הזמנים לכל סבב (איטרציה) קבלת תכניות מעורך הבקשה (10 ימים למענה ראשון ו- 3 ימים למענה שני).	
3	**פיקוח ואכיפה**	**היקף ביצוע פעולות פיקוח ואכיפה:** 1. מה מס' הבניינים הבלתי חוקיים שאותרו בוועדה בשנה החולפת? 2. מה מס' דו"חות העבירה שהועברו לתובע בשנה החולפת? 3. מה מס' כתבי האישום שהוגשו בשנה החולפת ? 4. מה מס' הבניינים שניתנו בהם צווי הריסה מינהליים בשנה החולפת? 5. מה מס' הבניינים שניתנו בהם צווי הפסקה שיפוטיים בשנה החולפת? 6. מה מס' הבניינים שניתנו בהם צווי הפסקה מינהליים בשנה החולפת? 7. מה מס' הבניינים שניתנו בהם צווי הריסה שיפוטיים/צווי סגירה/צווי איסור 8. שימוש(לפי סעיפים : 204,210,241,246,247) בשנה החולפת? 9. מה מס' המבנים שנהרסו (ע"י הוועדה והבונה) בשנה החולפת? 10. מה מס' צווי ההפסקה השיפוטיים והמינהליים שנמסרו בשנה החולפת? 11. מה מס' הבניינים שהופסקו בהם הבניה/השימוש בשנה החולפת? 12. השוואה של הנתונים הנ"ל לנתוני השנה שלפניה.	
4	**הניהול והבקרה**	1. האם לרשות המקומית גרעון תקציבי שוטף של מעל 2% בשנת התקציב האחרונה? (בהתאם למדיניות המשרד בנוגע לרשויות איתנות) ; 2. האם לרשות המקומית גרעון תקציבי מצטבר של מעל 17.5% בשנת התקציב האחרונה? (בהתאם להחלטה מס' 1475 של הממשלה, מיום 8/2/2004) ; 3. האם שיעור ההוצאות בסעיף "הנהלה וכלליות " שבתקציב הרשות חורג מעבר ל 16.5% בשנת התקציב האחרונה? (בהתאם להנחיית החשב הכללי מיום ... לנושא רשויות איתנות) ; 4. האם הוועדה עמדה ב 98% ב המאושר על ידי הממונה על המחוז (רלוונטי לוועדות מרחביות בלבד) ; 5. האם בדו"ח הביקורת האחרון שנערך ברשות אותר "ליקוי חמור" שטרם תוקן? (בהתאם למדיניות המשרד בנושא ביקורת ברשויות) ; 6. האם הוועדה פועלת בהתאם לתיק הנהלים אשר הופץ כחוזר מנכ"ל בנושא? 7. האם חברי ועובדי הוועדה המקומית מממשים בפועל את תכנית ההדרכה ורענון נהלים לוועדה? 8. האם הוועדה מקצה תקציב ייעודי לנושאי תכנון באופן שוטף?	33

5	**שקיפות ושירות לאזרח**	1. האם הוועדה המקומית מוסרת בכתב, לכל המעוניין, מידע תכנוני מפורט ומלא, וזאת בתוך 30 יום? (בהתאם לסעיף 119א.); 2. האם יש לוועדה אתר אינטרנט? 3. האם אתר האינטרנט של הוועדה מכיל את כל המידע שלהלן: א. כל ההודעות בענייני תכנון ובניה; ב. כל התכניות המופקדות והמאושרות (על מסמכיהן הסטטוטוריים), כאשר איתור התכנית ייעשה גם עפ"י כתובת (רחוב ומס'); ג. פרוטוקולי ישיבות הוועדה (כולל ועדות משנה ורשות רישוי); ד. סדרי יום של הישיבה הבאה של הוועדה (כולל ועדות משנה ורשות רישוי); 4. האם משרדי הוועדה המקומית פתוחים לקבלת קהל למשך 10 שעות לפחות בשעות הבוקר ו-5 שעות לפחות אחה"צ, מדי שבוע? 5. האם שיעור הפניות לציבור שלא קיבל תשובת ביניים (מעבר לאישור קבלה) תוך 14 ימי עבודה מיום קבלת הפניה חורג מ 10%? 6. האם שיעור הפניות לציבור שלא קיבל מענה סופי (מעבר לתשובת הביניים) תוך 45 ימי עבודה מיום קבלת הפניה חורג מ 10%? 7. האם ניתן לקבל תוך 14 ימי עבודה העתק של ההיתרים שהונפקו ושל התכניות המאושרות, וזאת באמצעות הזמנתם דרך האינטרנט (כולל ביצוע התשלום באינטרנט)?	
ג	**מדדי איכות:** בחינת איכות פעולות הוועדה בתחומים הבאים		
1	**התכנון**	1. האם שיעור התכניות שנקבעו כטעונות אישור השר לאור חריגה מסמכות חרג מ 15% בממוצע תלת שנתי של כל התכניות שבסמכות מקומית? 2. האם שיעור החלטות ועדת הערר אשר הפכו/ שינו באופן ניכר את החלטות הוועדה המקומית (כולל רשות רישוי) חרג מ 15% בממוצע תלת שנתי של כל העררים שנדונו? 3. האם שיעור פסיקות בית משפט אשר הפכו/ שינו באופן ניכר את החלטות הוועדה המקומית חרג מ 15% בממוצע תלת שנתי של כל הפסיקות שהתקבלו בנוגע להחלטות הוועדה המקומית? 4. האם יש לוועדה תוכנית עבודה ומדיניות תכנונית מאושרות? 5. האם החלטות הוועדה/ התכניות מממשות את יעדי ומדיניות התכנון (דורש מחשבה והגדרה נוספת)	
2	**הרישוי**	1. האם איכות ושלמות חוות דעת מהנדס הוועדה בסירוב או אישור בקשה להיתר בניה עומדת בהתאם לנהלים? 2. האם איכות ושלמות המידע שנמסר בתיק המידע עומד בהתאם לנהלים? 3. האם ציון המשוב המקוון מעורכי הבקשה וממכון הבקרה עומד בסטנדרט שהוגדר? 4. האם התגלה בדו"ח הביקורת כי הוועדה נתנה היתרים	

		בלתי חוקיים?	
3	**פיקוח ואכיפה**	1. האם שעור עבירות הבניה ושימושים בלתי חוקיים שאותרו,בשלב התחלת הבניה (שלד לדוגמה) עולה על 80% מתוך סך איתורי הבנייה הבלתי חוקית? 2. האם היקף האיתור והתגובה המהירה לנושאים הבאים : א. בבניה בלתי חוקית - בשלב היסודות ב. בהפרת צווים - עד שבוע לאחר מסירת הצו ג. בביצוע הריסות - הגשת בקשת הסיוע למשטרה - עד 21 יום לפני תום תוקף הצו. גבוה מהממוצע התלת שנתי לוועדה? 3. האם הוועדה המקומית מימשה בפועל את מסמך מדיניות הפיקוח והאכיפה המאושר (על ידי היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה), וזאת בהתאם לאבני הדרך שהוגדרו בו?	
4	**שקיפות ושירות לאזרח**	1. האם סקר שביעות רצון שנערך בשנה האחרונה (על בסיס אמנת השירות) מצביע על שביעות רצון גבוהה בנוגע לתפקוד הוועדה המקומית?	34

לוח 7 דוגמה לחוות דעת סוקרים

דר רזט יעקב -- אדריכל ומתכנן ערים

הערכות הועדה המקומית לתכנון ובניה '[redacted]' לאישור תוכניות מפורטות

סימוכין : שאלון מנהל התכנון (ראה נספח א)

ישיבה וסיור בועדה עם מהנדס הועדה

א.פרטי הועדה

1. הועדה המקומית לתכנון ובניה '[redacted]' כוללת שני רשויות שהן מועצות אזוריות :

(1) מועצה אזורית [redacted] – ובה 29 קיבוצים

(2)מועצה אזורי [redacted] - ובה 13 מושבים . (ראה נספח א-1)

סה"כ בתחום הועדה 42 ישובים על 425000 דונם .

2.מספר חברי מליאת הועדה הוא שבעה + יו"ר . יו"ר הוא אחד מראשי המועצות האזוריות , מתחלפים כל שנתיים . במליאה ארבעה נציגים של [redacted] ושלושה נציגים של [redacted].

3. בועדה אין ועדות משנה .

4.הועדה מתכנסת פעם בחודש .

5.הרשויות – היבטים תכנוניים

5.1 לכל מועצה מהנדס מועצה במשרה מלאה עם השכלה של הנדסאי .

5.2 הרשויות נעזרות בארכיון של הועדה המקומית .

5.3 הועדה אינה קולטת ודנה בתוכנית ללא אישור הרשות .

ב.מערכת מידע תכנוני

1.ארכיון

בועדה המקומית ארכיון מסודר המתוחזק היטב ומאוחסן בקופסאות קרטון על מדפים פתוחים לפי הישובים . התיקים הפעילות נמצאים במשרדי העובדים . הארכיון כולל תיקי תוכניות ותיקי בנין ,

ניהול ומעקב בארכיון נעשה באמצעות מערכת מחשוב מנהלית .

2.ארכיון ממוחשב – בועדה אין ארכיון ממוחשב של המידע תכנוני (GIS) בתקציב 2007 אושר להתחיל להקים ארכיון ממוחשב .

1

2.ארכיון ממוחשב – בועדה אין ארכיון ממוחשב של המידע תכנוני (GIS) בתקציב 2007 אושר להתחיל להקים ארכיון ממוחשב .

ג. שקיפות המידע

1. טופס מידע – ניתן ע"י מהנדס הועדה על בסיס נתוני הארכיון (מלוי ידני) .המבקש , מגיש בקשה למידע על טופס בו הוא מפרט את מהות הבקשה ופרטים תכנוניים כגון : שימוש מוצע , שטח וגובה מבוקשים וכד. ניתן להוריד את הטופס מאתר האינטרנט (ראה נספח ג-1) .הועדה נותנת למבקש טופס מידע בו מפרטים את התנאים והמגבלות ביחס לבקשה הספציפית . (ראה נספח ג-2)

2.שתוף הציבור

2.1 הועדה פועלת בהתאם לחוק – פרסום , שמיעת התנגדויות ועמידה בלוח הזמנים .

2.2 שימוע ציבורי

כל תוכנית עוברת הליך שתוף הציבור

– הצגת התוכנית בישוב וקבלת הערות התושבים.

- הצגת התוכנית המעודכנת בפני "המועצה" – גוף פנימי בו יושבים נציגי ומהנדסי המועצות האזוריות ומהנדס הועדה המקומית . אישור "המועצה" הוא תנאי לקליטת התוכנית ותחילת הליך הסטטוטורי .

3. אתר אינטרנט [redacted]

אתר האינטרנט של הועדה כולל מידע כללי – תיאור תפקידי הועדה , חברי מליאת הועדה עובדי הועדה ומספרי הטלפון ליצירת קשר . בנוסף ניתן להוריד מהאתר נוהלים המסבירים אופן הגשת בקשות למיניהם והדרישות המלוות ,טפסים שונים המלווים את הבקשות כגון בקשה למידע ,בקשה להיתר לעבודה מצומצמת וכד.

(ראה נספח ג-3)

ד.צוות תכנון מקצועי ומנהלי

1. בועדה חמישה תקנים (מהנדס הועדה ב-75% משרה) מהם 4 עם השכלה תכנונית .לצוות התכנון ותק של יותר מחמש שנים . (ראה נספח ד)

2. בועדה מפקח בניה אחד .

2

2.יעוץ משפטי ניתן ע"י יועץ חיצוני .

ה.היקפי עבודה ואופייה

1.יזום וקידום תוכניות נעשה ע"י מהנדסי הרשויות בשיתוף הועדה המקומית .

2. תהליכי העבודה

(1) תוכניות

- בודק תוכניות בודק עמידה בתנאי סף ,יחס לתוכניות אחרות ומעביר הערות למהנדס הועדה .

- מהנדס הועדה על בסיס הערות ושיקול דעתו מעביר המלצות לועדות .

(2) תיקי בנין

- בודק תוכניות בודק את עמידת התיק בתנאי סף ,תיאום לתוכניות החלות על השטח .

- מפקח בניה מאמת את הבקשה מול המצב בשטח .

- מהנדס הועדה ממליץ לועדות .

3.הקיפי עבודה

3.1 . תוכניות – בשנת 2005 נידונו בועדה 86 תוכניות .

3.2 . בקשות להיתרים – הועדה קולטה בשנת 2005 524 תיקי בנין . (ראה נספח ה)

4. שטחי ציבור

4.1 הקף ומיקום שטחי ציבור ניתן מתוך התוכניות .אין מידע מרוכז.

4.2 הקצאת שטחי ציבור - בכל הישובים קיים עודף של שטחי ציבור

4.3 שטחי הציבור מתקבלים ממי או הם בבעלות ועד הישוב .

ו. נתונים על תוכניות

1. תוכניות מתאר – לכל הישובים בתחום הועדה מלבד למושב [redacted] תוכניות מתאר מאושרות . ל31 ישובים מתוך 42 תוכניות שאושרו מ - 1995 .

2.תוכניות מתאר משמעותיות - במסגרת המדניות למשוך אוכלוסיות חדשות לגליל במרבית הישובים קיבוצים ומושבים מכינים במסגרת התוכנית ל"הרחבות קהילתיות" תוכניות לאזורי מגורים חדשים .

ז . פיקוח על הבניה

1.כוח אדם – בועדה מפקח בניה אחד עם רכב מתאים .

2. פיקוח – קיים מעקב אחרי ביצוע ודווח של תיקי בנין . (ראה נספח ז-1)

3. אכיפה – הפיקוח פתח בשנת 2005 288 תיקים והוגשו 34 כתבי אישום על חריגות בניה . לא בוצעו הריסות .

4. לגליזציות – מדיניות הועדה לאפשר מתן לגליזציה באמצעים תכנוניים .

ח.מסקנות

1. מליאת הועדה - מתפקדת בהתאם לחוק .יו"ר הועדה מתחלף מידי שנתיים .

2. תפקוד הועדה - לועדה כוח אדם מקצועי ומיומן בעל ותק המכיר את הרקע התכנוני שבתחום הועדה .יחד עם זאת **אין לועדה כוח אדם מספיק** המתאים לגודל תחום הועדה והיקפי העבודה שלה . תהליכי העבודה מלווים ומבוקרים ע"י מערכת ממוחשבת מנהלית .

3. בסיסי נתונים - לוועדה ארכיון מלא ומתוחזק היטב . אין לועדה בסיס מידע תכנוני ממוחשב . מתוקצב לשנת 2007 לבנות בסיס מידע תכנוני ממוחשב .

4. תוכניות - ל 41 מתוך 42 הישובים שבתחום הועדה תוכניות מתאר מאושרות מהן 31 תוכניות משנת 1995 והלך . במסגרת המדיניות להרחבות קהילתיות למרבית הישובים תוכניות לתוספת אזורי מגורים חדשים .

5. פיקוח – לועדה מפקח אחד על שטח של 425000 דונם בו 42 ישובים . נראה שיש לתגבר את הפיקוח בכוח אדם . פריסת הישובים ואופי הבנוי שלהם מתאים לפיקוח באמצעות צילומי אויר היכולים לסיעה בתגבור הפיקוח .

6.סיכום

למרבית הישובים בועדה תוכניות מתאר מאושרות משנת 1995 והלך , וכן קימות תוכניות מתאר / מפורטות משמעותיות של הרחבת אזורי מגורים .יחד עם זאת יש לדרוש מהועדה תגבור כוח אדם ללוי התכנון והפיקוח והקמת בסיס מידע תכנוני ממוחשב כתנאי להסמכת הועדה לאשר תוכניות מפורטות .

4

לוח 8: דוגמה לחוות דעת מחוזית

מדינת ישראל
משרד הפנים
מחוז המרכז

7.12

[redacted]

לשכת התכנון המחוזית

כ"ה בכסלו התשע"א
2 בדצמבר 2010
מת 2010-21775

לכבוד
[redacted]

שלום רב,

הנדון: הסמכת ועדה מקומית [redacted] - המלצת לשכת התכנון

לשכת התכנון העבירה את חוו"ד ביחס להסמכת הועדה המקומית [redacted] לפי סעיף 62 א, לחוק התכנון והבניה, בתאריכים 14.1.2006, 16.1.2006, 13.5.2007.
בחוו"ד, צוינו מספר נושאים בגינם סברנו באותה עת כי אין מקום להסמיך את הועדה המקומית ראשון לציון והם: הכנת תכנית מתאר כוללת, מעורבות הציבור בתכנון, מספר התכניות בסמכות הועדה המקומית לפי סעיף 62 א', שנקבעו כטעונות אישור בהתאם לסעיף 109 לחוק, תכניות בסמכות הועדה המקומית, שאושרו למרות שיו"ר הועדה המחוזית הודיע בהתאם לסמכותו בסעיף 109 לחוק כי התכניות אינן מאושרות, ריבוי עבירות תכנון ובניה ופעולות אכיפה נדרשות.

לבקשתכם, ערכנו בדיקה מחודשת לגבי המלצתנו ומצאנו כי:

תכנית מתאר:
הועדה המקומית [redacted] שוקדת בשנה האחרונה על הכנת תכנית מתאר כוללת וחדשה לעיר. לצורך כך גויס צוות תכנון מקצועי המוביל את התהליך שכלל שני מפגשי שיתוף ציבור, שני כינוסים של ועדת היגוי ופגישות עבודה דו שבועיות עם אגף התכנון בעיריה. התכנית נמצאת כעת בשלבי עריכה סופיים וזאת לאחר גיבוש החלופה המועדפת ע"י הציבור ונבחרי העירייה.

שיתוף ציבור בתכנון:
הועדה המקומית [redacted] ערכה מספר כינוסים של שיתוף ציבור לצורך הצגת תכנית המתאר המקומית.
עם זאת, נראה כי שנושא שיתוף הציבור אינו נערך עדיין באופן שיטתי, לפי כללים ברורים. לכן, לטעמנו, יש מקום להתנות את הסמכת הועדה המקומית ראשון לציון בקביעת מדיניות ברורה בעניין זה ויישומה.

בדיקת תכניות עפ"י סעיף 109 לחוק:
בשנה החולפת אחוז התכניות בסמכות הועדה המקומית, אשר נקבעו כטעונות אישור עפ"י סעיף 109, נמצא בעליה לעומת השנה הקודמת. בין חודש נובמבר 09 לאוקטובר 10 נקבעו 11 תכניות כטעונות אישור שמהוות כ – 34% מתוך 32 תכניות שהוגשו ע"י הועדה המקומית. בחודשים המקבילים בין חודש נובמבר 08 לחודש אוקטובר 09 אחוז זה היה נמוך יותר, 28% אשר כלל 9 תכניות שנקבעו טעונות אישור השר מתוך 32 תכניות שהוגשו בתקופה זו.

עררים המוגשים על החלטת הועדה המקומית:
עפ"י הנתונים שנמסרו ע"י ראש העיר בפברואר השנה מספר העררים (תכנון) שהוגשו בשנת 2008 פחת באופן משמעותי לעומת שנים קודמות. מנתונים שהועברו על ידי ועדת הערר נמסר כי בשנת 2008 ירד מספר העררים שהוגש ל – 5. בשנת 2009 ירד המספר לשני עררים. מתחילת שנת 2010 ועד היום הוגשו 5 עררים.

קריית הממשלה, רחוב הרצל 91 רמלה, מיקוד 72430 טלפון: 08-9788434 פקס: 08-9788493
אתר המשרד: www.pnim.gov.il דואר אלקטרוני: mer-tichnun@moin.gov.il

מדינת ישראל
משרד הפנים
מחוז המרכז

ברצוננו להדגיש כי חל שיפור משמעותי בעבודה מול הועדה המקומית ומתקיים תהליך יעיל ופורה של עבודה משותפת בין לשכת התכנון לבין צוות העירייה.

המלצה:
לשכת התכנון סבורה כי ניתן לאשר את הסמכת הועדה המקומית [redacted] בתנאי שתקבע מדיניות ברורה לשיתוף ציבור בעיר ויישומה, ובנוסף עמידה על כך שהעירייה תדון בתכניות על פי סעיף 62 א (א) בהתאם להוראות החוק ובהתאם להוראות חוזר המנכ"ל מיום 12.2.2001.

המלצה זו מקובלת [redacted] ותממונה על מחוז המרכז.

בכבוד רב,

[redacted]
מתכנן מחוז מרכז

העתק:
ד"ר שוקי אמרני - המשנה למנכ"ל והממונה על מחוז מרכז
גב' עדית בר יוסף - ראש צוות תכנון דרום
גב' אפרת אפק - יועצת למנהל מינהל התכנון

קריית הממשלה, רחוב הרצל 91 רמלה, מיקוד 72430 טלפון: 08-9788434 פקס: 08-9788493
אתר המשרד: www.pnim.gov.il דואר אלקטרוני: mer-tichnun@moin.gov.il

לוח 9: דוגמה לחוות דעת היחידה הארצית לפיקוח על הבניה

חוות דעת על אכיפת חוק התכנון והבניה

ועדה מקומית [redacted]

1. פוטנציאל עבריינות הבניה בתחום הועדה [ ] בינוני [ ]

2. כ"א בפיקוח תקן מול מצבה, הכשרה ואמצעים

א. תקן על פי אמ"ץ (ע"פ נתונים משנים 2006, 2007, 2008): 3 מצבה: 4 פער: 1+

ב. הכשרת המפקחים:

1) סמכות שוטר: כן

2) הכשרה והתאמה מקצועית: חלקי

ג. אמצעים למפקח

1) רכב יעודי: אין.

2) מצלמה: כן.

3) אחר: גי.פי.אס

3. קיום נוהלי עבודה לפיקוח - קיים [ ]

4. נתונים מספריים על ביצוע אכיפה בשנה האחרונה:

א. דוחות עבירה שנפתחו 110 דוחות פיקוח שנמסרו לתביעה 87

ב. כמות כתבי אישום שהוגשו 21

ג. כמות צווי הריסה שהוצאו (לא נמסר)

ד. כמות צווי הריסה שבוצעו על ידי הועדה 8

ה. כתבי אישום על אי ביצוע (לא נמסר)

ו. מספר גני האירועים הלא חוקים מטופלים ___ לא מטופלים ___

ז. מספר תחנות דלק פיראטיות מטופלים ___ לא מטופלים ___

ח. אכיפת שימושים חורגים בשטח חקלאי [ ] מתבצעת חלקית [ ]

5. **קיום פיקוח יזום ע"י המפקחים** | מועט

6. **פיקוח על השטחים הפתוחים והחקלאיים** | מתבצע חלקית

7. **תוצאות ביקורת אחרונה בוועדה**
(הערה מי ביצע הביקורת ומתי)

8. **שת"פ עם הפיקוח המחוזי**

א. **ברמת השטח מפקח מול מפקח** | קיים

ב. **ברמת הנהלה מול הנהלה** | קיים

ג. **מתן מענה לתלונות ופניות המחוז** | טוב

9. **הערכה מילולית** (מתבססת בעיקרה על ניתוח וסיכום כלל הנתונים שדלעיל)

- **לוועדה המקומית קיים מערך אכיפה מסודר עם נהלי עבודה.**
- **קיים שיתוף פעולה מלא עם יחידת הפיקוח המחוזית.**
- **במרחב התכנון המקומי קיימות עבירות בנייה / שימוש על קרקע חקלאית.**
- **היקף פעולות האכיפה הננקטות ע"י הועדה המקומית הינו נמוך.**
- **רמת העניישה נמוכה מאוד ואינה מהווה הרתעה בפני עבריינ בנייה.**
- **על הועדה המקומית לפעול בנחישות ולעשות שימוש במגוון אמצעי האכיפה העומדים לרשותה במסגרת הוראות חוק התכנון והבניה ותקנותיו לרבות בשטחים הפתוחים.**

10. **סיכום**

בהתאם לאמור לעיל , אין אנו ממליצים להסמיך את הוועדה המקומית [redacted] לפי סעיף 62א (ג).

הוועדה המקומית מוערכת בתחום אכיפת חוק התכנון והבנייה.

בינונית

17.12.09
תאריך

חתימה