

ביולטין

בטאון מרכז הבניה הישראלי

THE BUILDING CENTRE OF ISRAEL BULLETIN

מס' 42 • ספטמבר-אוקטובר 1994 • זו-ירחון

בגליון זה: התפתחויות וחידושים בתחום האיטום בחו"ל/אינג'י צלינה שתיל (7) ■ מחשבות ולבטים בהכנת תקן לתחזוקת מערכות שירות בבנייני מגורים/ד"ר הלל ארקין (15) ■ עקרונות להפעלת מערך לניהול איכות בנייה על-פי ת"י 2000 (ISO-9000) - רשמי סיור באנגליה/אינג'י אהרון ספיר (21) ■ ירידים במרכז הבנייה הישראלי (27) ■ חדשות בתחום התקינה (28) ■ מחקר חדש: מידת הצלחתם של הנסינות לקיצור משכי הזמן באישור תוכניות בנייה (31) ■ ידיעות מן הענף (34) ■ חוק ומשפט/תחיקה ופסיקה בענייני בנייה/עו"ד רונית פישל-טיברג (37) ■ ספרים ופירסומים בחנות הספרים (43) ■

מרכז הבניה הישראלי

מיסודו של משרד הבינוי והשיכון



זירוז הליכים?

מידת הצלחתם של הנסיונות לקיצור משכי הזמן באישור תוכניות

המחקר נערך ע"י פרופ' רחל אלתרמן וארכ' מיכל סופר, המרכז לחקר העיר והאזור, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, מ.ט.ל. המחקר הוכן בהזמנת מינהל התכנון שבמשרד הפנים.

לראשונה מאז חוקק חוק התכנון והבנייה ב-1965, שינויים מהותיים בסמכויותיהם של חלק מהגורמים השותפים לתהליך האישור (כגון, צימצום מסויים בסמכויות שר הפנים ויסוד יועדה להשלמת תוכניות). כמו כן, כלל ההסדר נסיון לקצוב פרקי זמן מירביים לחוליות מרכזיות בהליך האישור.

פחות משנה מאז שתיקון 26 נכנס לתוקף, נפתחו שערי מזרח אירופה, והיה ברור שיחיה צורך בגיבוש הליכי תכנון ההולמים את המצב החדש של מעין-חרום.

ביוני 1990, הובא לכנסת ע"י שר הדתות, אריה דרעי, חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) בתור פתרון הולם למצב החדש. פתרון זה הציג, פשרה הולמת בין הצורך במהירות לבין הצורך בהמעטת הפגיעה בסביבה ובשכנים עקב החלטות תכנון פזיזות.

מצב החירום נתן טלטלה למערכת וסיפק הזדמנות לערוך ניסוי גדול של שינויים בהליכי התכנון והבנייה, שספק אם היה נערך במשך עוד שנים רבות אלמלא גל העלייה.

מאז 1989, במשך 4-5 שנים בלבד, ערך בית המחוקקים והגופים המבצעים (משרד הפנים והאוצר) את סידרת השינויים מרחיקת הלכת ביותר מאז 1965, ומטרתה העיקרית - קיצור הליכי האישור.

למרות מאמצים אלה, עדיין מופנית ביקורת ציבורית ומוסדית רבה על משכי הזמן באישור תוכניות שבמערכת התכנון. הממשלה החליטה עוד בשנת 1992 על הצורך להכין חוק תכנון ובנייה חדש מיסודו, כאשר יעד מרכזי העומד מאחורי הנחייה זו הוא - שוב - הצורך בקיצור הליכי אישור תוכניות. בינתיים, הונחה בפני הממשלה, ובפני הכנסת (אוגוסט 1994) הצעת חוק נוספת - תיקון מקיף מאוד לחוק התכנון והבנייה מס' 40 - שבין מטרותיה העיקריות נמצא יעד קיצור ההליכים.

בטרם יגשו המוסדות לחקיקה חדשה, היה הולם ללמוד מנסיונות החקיקה האחרונים - עד כמה הועילו מאמצי הקיצור העיקביים במשך 5 השנים האחרונות?

מקורות המידע ובחירת המדגם

הבדיקה מתבססת על חומר מתוך מאגר נתונים שהוקם ע"י החוקרות בטכניון לצרכי מחקר ובו כלולים פרסומים ברשומות המלווים על-פי החוק את הליכי האישור של התוכנית, על-פי סעיף 117 ו-89 לחוק התכנון והבנייה, דהיינו **משלב ההפקדה** ועד שלב הפרסום על אישור **תוכנית**. משכי הזמן לפני שלב ההפקדה אינם כלולים במימצאים.

הבדיקה כוללת נתונים משנת 1986 ועד סוף 1992, במטרה לעמוד על השפעת תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקפו בינואר 1989 והוראות השעה מיוני 1990.

בשנת 1989 נכנס לתוקף תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה אשר כלל שינויים מהותיים בסמכויותיהם של חלק מהגורמים השותפים לתהליך אישור תוכניות בנייה.

ביוני 1990, עם בוא העלייה מחבר העמים, הובא לאישור הכנסת ע"י שר הפנים, "חוק חרום"

(הוראת שעה) בתור פתרון הולם למצב שנוצר.

פתרון זה הציג פשרה בין הצורך במהירות לבין הצורך בהמעטת הפגיעה בסביבה ובשכנים עקב החלטות תכנון פזיזות.

בימים אלה מוגשת לממשלה ולכנסת הצעת חוק נוספת - תיקון מקיף מאוד לחוק התכנון והבנייה

מס' 40 - שבין מטרותיה העיקריות נמצא היעד של קיצור הליכים.

בטרם יעשו המוסדות לחקיקה חדשה - מן הראוי ללמוד מנסיונות החקיקה הקודמים. דו"ח זה,

שעיקרי מימצאיו מובאים להלן, מנסה לתת מענה לסוגיה זו.

ישראל היא יוצאת דופן בין מרבית ארצות המערב בקצב הפיתוח העירוני והאזורי המתרחש בה. קצב זה נובע משלושה גורמים, שיעור ריבוי טבעי הגבוה משאר המדינות המפותחות, שיעור צמיחה כלכלית גבוה מעת לעת, ומדיניות קליטת עולים הנדיבה ביותר בין ארצות אלה.

בשנים האחרונות גבר עוד יותר קצב הפיתוח בעקבות גל העלייה וההשלכות הצפויות של הסכמי השלום המתקמים. עתה מופנית תשומת לב הולכת וגוברת להליכי התכנון והבנייה. הסברה היא, שהליכי אישור תוכניות מהווים מחסום המשהה את קצב הפיתוח.

בשנת 1989 נכנס לתוקף תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה אשר כלל,

אין הבדלים משמעותיים בין תוכניות מיתאר מקומיות לתוכניות מפורטות

המימצאים מצביעים על מחיקה, הלכה למעשה, של ההבדל בין תוכניות מיתאר מקומיות לתוכניות מפורטות. אין הבדלים משמעותיים במשכי האישור של התוכניות בקטגוריות אלה וכן אין הבדלים במאפייני הכוללניות של התוכניות על פי סיווגן הסטטוטורי. מצב זה עומד בסתירה להוראות החוק המעידות כי המחוקק שאף להבחין בין תוכניות מיתאר מקומיות לתוכניות מפורטות - בתוכן, במתכונתן ובמשכי הזמן הנדרשים לאישורן.

משך אישור תוכניות כוללניות לא קוצר

תיקון 26 לא הביא לקיצור משך האישור של תוכניות כוללניות החלות על שטח של 12 מגרשים ומעלה - מיקטע עירוני או תחום היישוב בשלמותו. ממוצע משך אישורן התייצב על שנתיים ואולי אף הוארך. מאידך, תיקון 26 הביא לקיצור דרמטי במשך האישור של תוכניות ספציפיות החלות על אתר אחד. השערה אפשרית למימצא זה היא שדווקא בתוכניות ספציפיות ונקודתיות קל יחסית להשיג קיצור בלוח זמנים משום שיש יזם ספציפי מעוניין, בעוד שהשיהוי במשך האישור של תוכניות כוללניות יותר נובע מקשיים שורשיים - אופן קבלת החלטות, מסר הדרגים המאשרים, דרכים למיתון קונפליקטים, וכד' - אשר דורשים התערבות מעמיקה ויסודית יותר לשם שיפורם.

משך אישור תוכניות החלות על שטח קטן לביצוע בטווח הקרוב.

האם הקיצור שהשיג תיקון 26 במשך האישור של תוכניות החלות על "אתר" הוא מספק? נמצא שרק 3% מהתוכניות מקבלות החלטת דחייה, ומתוך כך ניתן ללמוד שפרק הזמן הקודם להפקדה הוא משמעותי עד מאוד לגיבוש תוכנית שסיכויי אישורה רבים; בחלק מהמקרים קדמה לתוכנית הספציפית המתנה לאישור תוכנית כוללנית יותר, ולאחר אישור התוכנית לאתר יש צורך להמתין לתהליך הוצאת היתר בנייה - הליך האורך אף הוא מספר חודשים, ולעיתים שנה ומעלה.

שיעור התוכניות הספציפיות מהווה 25% מהתוכניות המתאשרות

העובדה שכרבע מהתוכניות שמתאשרות הן תוכניות החלות על אתר נקודתי מצומצם וחרף זאת, משך אישורן הממוצע הוא שנה, מלמדת על ליקויים שורשיים במערכת התכנון. לפיכך, מוצע כי במאמצים הכלליים לקיצור משכי האישור יש לשקול דרכים להקטנת עומס העבודה של הועדות המחוזיות. מגמת השינויים בתיקון 40 לחוק התכנון והבנייה שהוצעו ביולי 1994, הולכת בכיוון זה, וראוי לחזקה.

הבדלים בין הועדות המחוזיות ביחס למשך אישור תוכניות מימצאי המחקר מראים גם הבדלים בין המחוזות. יש להדגיש שהבדלים אלה מתייחסים לנתונים עד 1992, כפי שמופיעים ברשומות. מאז הופעלו מאמצים ניכרים ליעול העבודה על-ידי תגבור כח-אדם, הגברת הפגישות של הועדה המחוזית ויעול נוהלים. ההבדלים בין המחוזות, שהראו הנתונים, חשובים מבחינה מחקרית משום שהם מצביעים על חשיבות הגורם המינהלי.

האם היתה לתיקון 26 הזדמנות להשפיע?

לעיתים תכופות נשמעת הטענה שתיקון 26 מעולם לא קיבל הזדמנות נאותה להשפיע על קיצור הליכים משום שבינתיים, ביוני 1990, חוקקה הוראת השעה בעיקבות גל העלייה. אין לקבל טענה זו משתי סיבות. האחת, גם בתוך שנה ומחצה, עד לחקיקת הוראת השעה, ניתן

הנתונים נאספו לרוב בקבצים של חודשיים רצופים - מאי/יוני ונובמבר/דצמבר - שהם חודשים נטולי חגים או חופשות. הבסיס לדגימה היה מרווח של שנה בין קבוצות הנתונים, כאשר סביב שינויי החקיקה צופפו הדגמים למרווח של מחצית השנה.

להלן עיקרי המסקנות:

השפעת תיקון 26 לחוק התכנון והבנייה

תיקון 26 השפיע במידת מה על משך אישור תוכניות מקומיות ותוכניות מפורטות

תיקון 26 שחוקק בשנת 1988 ונכנס לתוקף בהדרגה עד 1989 השפיע במידת מה על קיצור משך האישור של תוכניות מיתאר מקומיות ותוכניות מפורטות, אולם, אף השפעה צנועה זו איננה אחידה. הבדיקה הוכיחה כי בתחומים מסויימים לא הביא תיקון 26 לקיצור המיוחל במשך האישור וכי שיעור הקיצור לא תמיד ניכר.

ברשימת ההשגים של תיקון 26 ניתן למנות שלושה תחומים בהם הושג קיצור ברור ומשמעי של משך האישור. ראשית, בעיקבות התיקון לחוק גדל שיעור התוכניות שאושרו בפירקי זמן קצרים יחסית, של עד שנה ומחצה, בכ-15% עד 25%. שנית, ממוצע משך האישור של התוכניות הנקודתיות קוצר באופן בולט, מתקופה של שנה ומחצה ועד לשנתיים לפני התיקון - לשנה אחת בלבד. שלישית, באמצעות ביטול החובה לקבל את אישורו של שר הפנים עבור כל תוכניות השינוי, קיצור בכשלושה חודשים בממוצע משך אישורן של תוכניות שינוי (שהן החלק הארי של התוכניות).

לצד רשימת הישגים זו ניתן לגבש רשימת "החמצות" - הן של מטרות התיקון לחוק, והן של מטרות החוק בכללותו.

שיעור התוכניות שאישורן משתהה במיוחד לא צומצם

תיקון 26 לא הביא לצמצום בשיעור התוכניות אשר הליך אישורן התארך במיוחד. גם אחריו עד כחמישית מהתוכניות משך אישורן (משלב ההפקדה) ארוך יותר משנתיים ו-5% מהתוכניות יותר מ-5 שנים. המצב קודר עוד יותר כאשר מדובר במעט התוכניות שנידחו. בדיקת פירקי הזמן שתוכניות היו מופקדות טרם דחייתן מצביע על כך שכשליש מהתוכניות שנדחו היו מופקדות, טרם דחייתן, לתקופה ארוכה מחמש שנים. תוכניות ארוכות אלה מגיעות לכדי 5% מסך התוכניות שהופקדו בתקופה שנבדקה.

נראה, כי מתבקש גיבוש של חקיקה או נוהלי עבודה אשר יטפלו במצבי השיהוי הארוך מאוד כבמצב מיוחד. המלצה זו מתבססת על ההנחה שבשלב מסויים, שיהיו באישור פוגם בעדכניות התוכניות באופן בלתי סביר בעליל.

פער בין הקצוב בחוק למשך האישור בפועל

עיקרו של תיקון 26 נסוב על ייעול תהליך האישור והחשתו. בתיקון 26 שירטט המחוקק נורמות זמן-יעד לעניין משך האישור של תוכניות למרות יעד זה, השאיר המחוקק את משך האישור הכולל פרוץ, איפשר הארכתו על-ידי הרשויות (הועדה להשלמת תוכניות), ולמעשה הציב מועדי-יעד מנחים ולא מחייבים - ובכך קצב משך זמן מקסימלי ללא כושר לאוכפו. המימצאים מצביעים על כך שכאשר מדובר בתוכנית מפורטת, ממוצע משך האישור בפועל הוא פי שניים מפרק הזמן המקסימלי שהוקצב, ולעניין תוכנית מיתאר מקומית - ממוצע משך האישור הוא פי אחד ומחצה.

מימצא זה מעלה את הצורך בבחינה מחדש של העקרונות שחנחו את נסיון הקיצור והוראות החוק - נורמות הזמן שהוקצבו, ההסדרים במקרה של שיהוי עינייני ודרכים לאכיפת משך האישור בפרק זמן סביר.

שרים מיוחדת בראשות ראש הממשלה עצמו, שתפקידה לא אחר מאשר הבטחת קיצור נוסף של הליכי התכנון והבנייה.

האם יש דרכים נוספות לקיצור הליכים שטרם נוסו?

יש גם יש. אולם הדרך היעילה ביותר להשיג קיצור הליכים אינה על ידי טיפול ישיר נוסף בגורם הזמן - קיצורים כבר נוסו ובוצעו, וב"חוק הול"לים" הגיעו כמעט לנגיסה ב"בשר החי" של הזמן המספיק לשיקולי תכנון נאותים. קיצור משמעותי נוסף ניתן להשיג רק על ידי שינוי מבני לקראת ביזור סמכויות לדרג המקומי. תיקון 40 בנוסח שהונח בפני הכנסת צועד צעד קטן בכיוון הנכון.

תיקון 40 מציע להסיר משולחן של הוועדות המחוזיות את כל סוגי ההקלות ושימוש חורג ומוסיף לרשימת הנושאים המועברים להחלטה הבלעדית של הוועדות המקומיות גם תוכניות בעלות היקף פעוט.

יש לשאוף לעיקרון של "תחנת אישור אחת" למרות החלטות של התכנון השוטף המסדיר את יוזמות התכנון המקומיות. יש צורך לעשות צעד גדול ואמיץ יותר לקראת ביזור סמכויות לדרג המקומי מאשר זה הנכלל בתיקון 40.

עד כה נרתע המחוקק הישראלי מצעד זה - אף שבמרבית המדינות המתועשות בעולם נעשו צעדי ביזור מרחיקי לכת בעשורים האחרונים. בטיוטה קודמת של תיקון 40 היתה הצעה עדיפה בהרבה. ההצעה הבחינה בין תוכניות מתאר מבניות ועקרוניות ("תוכניות הכתמים") שיהיו בסמכות הבלעדית של הוועדות המחוזיות, לבין תוכניות שיפרטו את התוכניות המבניות, והללו יהיו בסמכותן הבלעדית של הוועדות המקומיות. מבנה כזה של סמכויות יש בו כדי לערוך קיצור הליכים רב הרבה יותר מאשר טיפול בגורם הזמן - והוא גם נכון מבחינת תיאוריות של תכנון טוב. לוועדות המקומיות, ביוזמן שהן הכתובת היחידה ליעילות או מחדל באישור יוזמות פיתוח, יהיה מן הסתם עניין בקבלת החלטות מהירה. עיני ציבור הבוחרים, ציבור היזמים, ומוסדות הממשלה המפקחים על יעילות ההליכים (שמספרם הולך וגדל לבקרים), יופנו לוועדות המקומיות. ואם הגורם האנושי הוא החשוב בהסבר ההבדלים במידת היעילות (בין המחוזות השונים), על אחת כמה וכמה, כאשר יתווסף לכך תמריץ פוליטי-ציבורי.

יחד עם זאת, יש מקום גם לקיצור נוסף בחלק מההליכים, ואף בדרך זו נוקט תיקון 40. אולם, הצעות נוספות לקיצור מן הראוי שיהיו סלקטיביות ומבוקרות. אין זה קל לבחון את תוצאות הקיצור המוצע מראש. דרך אחת לעשות זאת היא לערוך סימולציה של התהליך במצבי תכנון שונים. כך ניתן לבחון את האיזון הרצוי בין החוליות השונות בהקשר למשאב הזמן. דרך נוספת היא לחוקק את הקיצורים הנוספים בהוראת שעה כדי שניתן יהיה לבחון את יעילותם ומועילותם. במקביל, ראוי לבחון דרכים לתימרוץ מינהלי ולהעשרת כח האדם המקצועי, הן בכמות, והן באיכות הכשרתו, לא רק בוועדות המחוזיות כפי שנעשה במשך 1994 במרץ ראוי לשבת, אלא גם בוועדות המקומיות אשר ברבות מהן, החסר בתמיכה המקצועית בתכנון זועק חזק.

היה לצפות להשפעה ולשינוי. יוזמר, להשוואה, שהוראת השעה השפיעה על קיצור הליכים תכף עם הפעלתה. יתר על כן, דווקא בתקופתה הראשונה של הוראת השעה היתה השפעתה על קיצור הליכים רבה ביותר. ניתן היה לצפות שגם תיקון 26 ישפיע מהר מאחר שהוא נתקבל לאחר שנים של גיבוש המודעות של אנשי המיקצוע ומקבלי ההחלטות לכך שיש בעיה חמורה בקצבי האישור, ושכבר אז היתה תחושה ש"הגיעו מים עד נפש".

כמו-כן, ראוי לזכור שהחוק הרגיל, כולל תיקון 26, המשיך וממשיך כיום להיות הדרך העיקרית לאישור תוכניות. תיקון 26 לא נפסק ביוני 1990 ולו היתה השפעתו ניכרת, מן הסתם היתה זו משתקפת מנתונים שהמשיכו את התצפיות עד סוף שנת 1992. יתר על כן: דווקא הוראת השעה היה בה כדי לגרום להאצה בהליך הרגיל משום שהקטינה את העומס. כוח האדם המקצועי בלשכות המחוזיות תוגבר בעיקבות הוראת השעה, ואף אם תוספת זו הגיעה בעיקר ל"לולים", הרי לא היתה הקטנה בכוח האדם בהליך הרגיל, ובעקיפין היה אולי תיגבור. בקיצור, "אין תירוצים" למימצאים על השפעתו הצנועה של תיקון 26.

ההליך המזורז - על פי חוק הליכי תכנון ובנייה ("חוק החרום")

מהמימצאים עולה שחוק הליכי תכנון ובנייה הביא לקיצור דרמטי של משכי האישור בהשוואה למקביליהם על פי חוק התכנון והבנייה בהליך רגיל. הישג זה מרשים במיוחד ביחס לתוכניות כוללניות - ממוצע משך האישור עומד על כרבע ממוצע משך האישור במסלול הרגיל! אולם במהלך הזמן, האפקטיביות של הוראת חוק החירום ירדה; משך האישור התארך במהלך הזמן ואף הכפיל את עצמו מ-5 חודשים ל-10 חודשים בממוצע. ניתן לשער שמגמה זו הושפעה מירידה בלחצי הפיתוח, ממיתון תחושת הבהילות שאפיינה את ראשית גל העלייה ומביקורת הולכת וגוברת על נזקים שגורם החיפזון.

לקראת חקיקה חדשה

לקראת חקיקה חדשה מופנה הזרקור לוועדה היעילה ביותר כפי שעלה מהמימצאים - הוועדה המחוזית ירושלים. השיעור שניתן ללמוד מוועדה זו הוא כפול. משך האישור במחוז ירושלים מצביע על זמן יעד קצר, העומד על תשעה חודשים. בנוסף, ממחוז ירושלים למדים שגם בהליך הרגיל על פי חוק התכנון והבנייה, מבלי לשנות את "סדרי בראשית", ניתן ליעל את הליך האישור ולהגיע למשכי אישור שאינם שונים ממשכי האישור בהליך המזורז על פי הוראת השעה: ממוצע משך האישור במחוז ירושלים בהליך הרגיל, לאחר תיקון 26, שווה לממוצע משך האישור על-ידי הול"לים לקראת תום התקופה שנצפתה!

הדוגמא של מחוז ירושלים משמעותית בעיני החוקרות, הסבורות כי שינויים בחוק ראוי שיבוצעו תוך ראייה כוללת ומאזנת של מערכת התכנון, ולא דווקא תוך מתן עדיפות מוחלטת בחקיקה לנושא הזמן. ניתן להגיע למסקנה מתוך המימצאים, שהגורם המינהלי-אנושי הוא הגורם העיקרי המבחין בין המחוזות השונים מבחינת משכי זמן ממוצעים. מאמצי חקיקה עתידיים ראוי שיקחו גורם זה בחשבון ובאופן מודע וישיר יותר מאשר בניסיונות החקיקה בעבר.

לא די בקביעת מועדים מוגדרים וקצרים בחוק כדי להביא לקיצור משך האישור. הדהירה המהירה של המחוקק בישראל לקיצור הליכים עלולה גם להגיע לידי הגזמה. קיצור יתר של משך הזמן בחוליה אחת - עלול להפר את האיזון הראוי בין החוליות השונות. מאמצי החקיקה, ללא ספק, הביאו לקיצור משמעי בסך כל משכי האישור. אולם מידת קיצור זו איננה מספיקה לצורכי המשק, ובימים אלה (אוקטובר 1994) נקטה הממשלה בצעד קיצוני של קמת ועדת

במחקרים המובאים במדור זה ניתן לעיין בספריה הטכנית-עיונית של מרכז הבנייה הישראלי. הספריה פתוחה בימים: א' - ה', מ-9:00-14:00

מרכז הבנייה הישראלי
 מיסודו של משרד הבינוי והשיכון
 תל-אביב 40 רמת אביב, תל-אביב