

בלי תוספת יח"ד או שטחי בנייה

המינהל נתן, המינהל לקח: השוק יצטרך ללמוד להסתדר בלי הקלות יובל ניסני

סוף שנה | תכנון

ביטול ההקלות ייכנס לתוקף רשמית בסוף החודש; כך ייראה תהליך הרישוי החדש

בתוכניות שיופקדו מ-1.1.2023 ואילך לא יינתנו יותר הקלות לתוספת יחידות דיור או לתוספת שטחי בנייה • בעוד ארבע שנים לכל היותר, גם תוכניות ישנות לא יכללו הקלות כאלו, אלא אם כן שר הפנים יחליט אחרת

יובל ניסני

מוסד ההקלות עומד להסתיים באופן רשמי: החל בעוד שבועיים, מ-1 בינואר 2023, לא ניתן יהיה עוד לבקש הקלות בדמות תוספת שטחי בנייה ותוספת יחידות דיור בתוכניות מופקדות חדשות. תפקידן המקורי של הקלות הבנייה היה להקל על תהליך הרישוי כאשר נדרש תיקון ספציפי בתוכנית שמכוחה הוצא היתר בנייה. במקום להידרש לשינוי כולל של התוכנית עצמה, עניין שעשוי להימשך כמה שנים, התאפשרו הקלות שהרשות המקומית מוסמכת לאשר, וכך לחסוך לכאורה זמן רב בהליך. עם הזמן "תופעת" ההקלות הלכה והתרחבה, בעיקר סביב היכולת להוסיף שטחי בנייה (לדוגמה: עד 30% מיחידות הדיור שאושרו בתוכנית). אולם ההקלות הפכו לאחר המאפיינים המובהקים של תהליך הרישוי ברמה המקומית בשנים האחרונות, והן הלכו והתרכבו עם הזמן ומבחינות רבות הפכו לנטל על הרשויות, והאריכו מאוד את זמני הרישוי.

"מוסד ההקלות נוצר למטרה טובה", אומרת מיכל מיטרני, יועצת למנכ"ל מינהל התכנון, "אך עם הזמן הוא הלך והתנפח, וצמח לממדים אדירים, בעיקר מכיוון תוספות הבנייה. כך למשל, בתב"ע (תוכנית בניין עיר) של 3,000 יחידות דיור ניתן היה להוסיף כמעט יום לאחר מכן עוד 900 יחידות דיור נוספות, בלי לקחת בחשבון את בתי הספר הנדרשים, את גני הילדים. זה מהלך שהוא הכי רחוק שאפשר מתכנון מיטבי, והכי רחוק שאפשר מהכוונה המקורית של החוק.



איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15

צילום: ינאי יחיאל

"צריך לתת לתהליך הזה זמן, כדי לראות איך הוא 'מתגלגל', איך השוק מתפקד. הוא אמור להקל על מערכת הרישוי, אבל אולי הוא ייצור הכבדה מסוימת דווקא על שלב התכנון"

מסוימת את השינוי.

כך, על אף שתוכניות שיופקדו החל בתחילת 2023 לא יכללו הקלות כלל, הקביעה לגבי תוכניות ישנות מרוככת יותר: התקנות קובעות כי בקשות להיתר שיוגשו מכוח תוכנית לפני שאושרו או הוחלטו להפקדה לפני תחילת השנה הקרובה, יוכלו עדיין לקבל הקלות לפי המצב הקיים כיום, ולמשך השנתיים הקרובות. שר הפנים, מי שלא יהיה במועד הרלוונטי, יוכל להחליט על הארכת תקופת ההסתגלות הזו בשנתיים נוספות. לאחר ארבע השנים הללו, לא יינתנו הקלות גם בהיתרים מכוח תוכניות ישנות.

בית קפה עם "מוזיקת רקע שקטה בלבד"

תופעה נוספת שהלכה והתגברה עם השנים, והגיעה גם היא לפתחן של הוועדות המקומיות בדמות שלל בקשות להקלות, היא הכנסת דרישות על גבי דרישות אל תוך התוכניות, כולל כאלו שכלל לא קשורות לחוק התכנון והבנייה ושלא ניתן לאכוף אותן באמצעותו. מאחר שוועדות התכנון לא ידעו כיצד להתמודד עם דרישות אלו, הן פנו לכלי הזמין ביותר שהיה להן - הליך

ההקלות, ופתרו את הבעיה בדרך זו. כך, הועמסו עוד הליכים על תהליך הרישוי העמוס לעיפיה.

"באחת התוכניות נכתב כי 'בעסקים מסוג בתי קפה תותר השמעת מוזיקת רקע שקטה בלבד'", מספרת מיטרני. "לא רק שזו דרישה שאי אפשר לאכוף אותה מתוקף תקנות התכנון והבנייה, שהרי זה עניין ששייך לתקנות רישוי עסק, מדובר בהטעיה מסוימת של הציבור. ובעל בית הקפה? הוא בכלל לא יודע שכתובה דרישה כזו בהוראות התוכנית.

"בתוכנית אחרת נרשם מספר טלפון לתיאום מול גורם במערכת הביטחון, שבועיים לפני הפקדת התוכנית; הוראה בתוכנית נוספת, להקמת מפעל, קבעה ש'הרצפה תהיה מותאמת לפעולת הניקוי', כנראה מתוך מטרה להבטיח ניקוי קל. להוראות הללו אין מקום בתוכניות, כי חוק התכנון והבנייה לא עוסק בהן. אנחנו צריכים לנקות את התוכניות מרעשי רקע."

בהתאם לכך גיבש לאחרונה מינהל התכנון מסמך חדש, "תכנון חושב רישוי" שמו, שאמור לדאוג שדברים כאלה ייעלמו מנוף עולם התכנון ולאפשר לבצע את תהליך הרישוי בצורה מהירה ויעילה יותר.

המשך בעמוד 20 <<



בנייה בראשון לציון. "בתוך התוכניות יש דברים שקשורים בכלל לתחזוקה או לרישוי עסקים"

צילום: Shutterstock / א.א.פ. קריאייטיב

אילו הקלות בכל זאת ניתן יהיה לבקש

האיסור על מהות ההקלות אינו גורף: אמנם הקלות שמעותן תוספת יחידות דיור או שטחי בנייה (שנחשבות למבוקשות ביותר מצד היזמים) ייאסרו לגמרי, אך ישנן הקלות שכן יתאפשרו גם במתכונת החדשה, בחלוקה לשני סוגים: הקלות וסטיות מתוכנית.

סטיות שניתן יהיה לאשר

בנייה מעבר לקו בניין צידי או אחורי, עד 10%

סטייה בתכסית (השטח הבנוי המכסה את שטח המגרש כולו), עד 5%

שינוי במטרת שטחי הבנייה, משטח עיקרי לשירות

העברת שטחי בנייה עיקריים מותרים מעל הקרקע לתת-הקרקע, עד 10%

העברת שטחי שירות מעל הקרקע לתת-הקרקע

סטייה בגובה בניין, שני מטרים (לצורך התקנת מתקנים טכניים)

סטייה במפלס הכניסה הקובעת, עד 0.5 מטרים, משיקולים הנדסיים (חיבור לתשתיות ניקוז למשל)

הקלות שניתן יהיה לאשר

בנייה מעבר לקו בניין קדמי בהתאם למרבית הבניינים ברחוב

חריגה מקווי בניין לטובת בניית ביתן שמירה (כצורך ביטחוני)

תוספת מקלט או ממ"ד

תוספת פיר מעלית או פיר מעלון

תוספת מדרגות וכבשים בלתי מקורים לטובת יציאת חירום

תוספת מתקנים לטיפול ולניטור מפגעים

התאמות נגישות, צמצום מקומות חניה בתוכנית עד למינימום התקן הקבוע, בניית כבש או מעלון במדרכה הגובלת במגרש

המשך מעמוד 18 <<

המסמך החדש אינו מאפשר לציין חוקים ותקנות בתוכנית - שכן מעצם היותם חוקים, הם תקפים וחלים על התוכנית; לא ייכללו הוראות תפעוליות (כדוגמת אופי המזיקה בבית קפה או סוג הרצפה במפעל); לא יצוין כי קבלת ההיתר תהיה תלויה באישור גורם כלשהו, שכן עניינים אלו מוסדרים בתקנות הרישוי שפורסמו בשנת 2016; לא יהיו בתוכנית נספחים מנחים, שהיו גם הם תלויים עד כה בהליך של הקלה, והתוכנית יכללו רק נספחים רלוונטיים; ועוד ועוד.

"הוראות תוכנית צריכות לקבוע מה מותר לבנות, מה אסור לבנות, כמה מותר לבנות ואיך לבנות - וזה הכול", מבהירה מיטרני. "אנחנו צריכים תוכניות רוות יותר, קצרות יותר, שכל משפט בהן חשוב ומהותי לתוכנית, ושכל הוראה בהן נדרשת באמת לצורך הוצאת ההיתר. כל מנסח תוכנית צריך לחשוב אם ההוראה שכתב תוביל למימוש התוכנית, ואם לא - עדיף לא לכתוב אותה. הדברים הקטנים האלה, כך אנחנו מאמינים, הם אלו שיעשו את השינוי בשטח, ובתוספת ביטול ההקלות יש כאן אמירה חשובה מאוד".

יזמים: "הגמישות החדשה לא תספיק"

אחד הנושאים שעליהם מדברים מקדמי הרפורמה הוא הצורך בגמישות - שתתאפשר בין היתר

בזכות גיבוש המהלך ל"תכנון חושב רישוי". אך יש כאלו שטוענים כי המהלך הזה אינו גמיש מספיק, ועשוי לעכב משמעותית פרויקטים שונים, בעיקר כאלו שאמורים לצאת לפועל מכוח תוכניות ישנות.

"ההקלות לא נוצרו סתם, אלא מתוך הבנה שתוכניות אינן מושלמות ושיש בהן לפעמים פגמים, או שהן כבר לא יהיו רלוונטיות עד שיתממשו", אומר אמנון מחרוז, מנכ"ל חברת היוזמות קבוצת בראל. "בשני המקרים האלה - כאשר מתכנן התוכנית טעה, וכאשר הזמן שחלף גרם לכך שהוראות מסוימות לא יהיו רלוונטיות יותר - אנחנו חייבים הקלות. הגמישות שמציע המצב החדש לא תעזור כאן.

"ניקה לדוגמה מכרז שזכינו בו לאחרונה בנוף הגליל: אנחנו צריכים להקים בו ארבעה מגדלים בני 25 קומות על ארבעה מגרשים, אלא שאחד מהם הוא מגרש משולש. קווי הבניין המחייבים לא מאפשרים לי לבנות בו מגדל כזה, וללא ההקלה שאישרה הוועדה המקומית הייתי צריך לתקן את התב"ע עצמה, תהליך שהיה מוסיף לסיפור עוד שנתיים.

"בתוכנית אחרת בטירת הכרמל האדריכל שכח להוסיף מרפסת לדירות. מדובר על מתחם של 2,500 יחידות דיור, וללא ההקלות הוא לא היה מתממש לדעתו.

"בעוד כמה שנים כולנו נעבור לנהוג ברכבים חשמליים, אבל היום אף אחד מאיתנו לא יודע מה זה ידרוש ואילו חידושים והמצאות יבואו לעולם בעקבות כך. אם לא תהיה גמישות שתאפשר להכניס אותם לתוכניות קיימות, ניתקע

אמנון מחרוז, קבוצת בראל: "בעוד כמה שנים כולנו נעבור לרכבים חשמליים, אבל אף אחד לא יודע מה זה ידרוש. אם לא תהיה גמישות, ניתקע עם פרויקטים שלא יוכלו להתממש"

עם אינספור פרויקטים שלא יוכלו להתממש. נכון שהמחוקק הגדיר רשימה סגורה של הקלות שכן יתאפשרו מ-2023, אבל צריך לאפשר ל'מבוגר אחראי' כלשהו - יהיה זה מהנדס העיר, ראש מחלקת הרישוי או כל אדם אחר - להפעיל שיקול דעת במקרים מסוימים, שיאפשר לפתור מקרים נקודתיים כאלו. להשאיר מקום לשכל הישר. אחרת יוזמי ביטול ההקלות יתגלו כמי שבאו לברך ויצאו מקללים".

"צריך לתת לתהליך הזה זמן, כדי לראות איך הוא 'מתגלגל', איך השוק מתפקד", מוסיף אטיה. "יכול להיות שהוא דווקא ייצור קשיים מיוחדים שלא צפינו. הוא אכן אמור להקל על מערכת הרישוי, אבל אולי הוא ייצור הכבדה מסוימת דווקא על שלב התכנון. שלא נגיע למצב, כמו שקורה לא פעם בישראל, שאחרי חודשיים מצהירים 'זה לא עובד', ויתחילו לתקן.

"אני מאוד מקווה, ומבקש מכל המערכת והגורמים הרלוונטיים, להיות סבלניים ולתת לביטול ההקלות את הזמן הנחוץ כדי לבחון איך זה עובד. לתת למהלך הזה סיכוי להצליח".