

# תוכניות אב במועצות אזוריות

דר' רונית דוידוביץ – מרטון – מנהלת – תוכניות אב לפיתוח בר קיימא במועצות האזוריות

1	תוכניות אב במועצות אזוריות
1	התהליך – שלבים מרכזיים
2	דפוסי תכנון – קווים מנחים
3	ממשקים עם תהליכי תכנון וקבלת החלטות
4	ניהול התהליך
4	ועדת היגוי בינשרדית
5	חברה מנהלת
6	תוצרים

## התהליך – שלבים מרכזיים

התהליך הכנתן של תוכניות אב לאיכות סביבה מתבסס על מספר שלבים מרכזיים:

**שלב מקדמי** – שלב זה מיועד להבהיר למועצה את מהות התהליך ואת המחויבות הציבורית, האזרחית והמקצועית הנגזרת ממנו. המועצה מתבקשת להתחייב לקדם תהליך עד לקבלת התוצרים הנדרשים, להקצות לטובתו משאבים כנדרש, לנהל ולרכז את עבודת המומחים אשר ילוו הכנתה של התוכנית, ובעיקר ליישם את מסקנות התכנון והמלצותיו כתהליך מתמשך הנדרש להיות חלק בלתי נפרד מדפוסי פעילותה השוטפים.

**מיפוי ואפיון** – שלב זה נדרש למפות את כלל מאפייני המועצה, למפות את סביבתה ולאפיין את מגמות התפתחותה. האפיון נדרש להתבצע ברמה כוללת, בינתחומית תוך שימוש במאגרי מידע, תוכניות וחומרים קיימים. המיפוי והאפיון מיועד בסופו של שלב זה לספק תמונת מצב עדכנית בהתייחס לדפוסי הפיתוח, התוכניות והיוזמות באזור. על בסיס מידע זה ניתן להגדיר את האתגרים המרכזיים עימם נדרשת התוכנית להתמודד.

**חזון ומדיניות** – שלב זה מיועד לאפשר למועצה בשיתוף הקהילה האזרחית, המקצועית, הכלכלית, החינוכית להגדיר את חזון הפיתוח האזורי. על בסיס חזון זה נדרש להגדיר את המטרות המובילות ואת העקרונות המנחים הנדרשים על מנת לקדם את האזור לקראת מימוש החזון אותו הוא הציב לעצמו. הגדרת חזון ומדיניות בדפוסים אלה יוצרים מחויבות של המועצה אל מול הקהילה הכוללת במרחב ובנוסף, מספקים בידיה כלי חשוב וחיוני להתייחסות אל מול השוק הפתוח, ביקושים ולחצי פיתוח.

**הגדרת מרכיבי המפתח** – שלב זה מיועד למקד את הדיון התכנוני באותם נושאים מרכזיים בהם נדרש תהליך התכנון להמשיך ולהתמקד. שלב זה מאפשר דיון בדילמות, חלופות, בחינת סדרי עדיפויות להתמקדות וכד'. תחומי המפתח יהוו את אותם מרכיבים בהם תתמקד עשיית המועצה בשנים הקרובות.

**פירוט התוכנית** – בשלב זה יתמקד תהליך התכנון בהכנת פרוגרמה אזורית כוללת באותם מרכיבים אשר הוגדרו כמרכיבי מפתח. הפרוגרמה תפרט את התהליכים והתוכניות הנדרשים לקידום וביצוע תוך הצבעה על נגזרות תפעוליות, ארגוניות, תקציביות וכד'.

שלב זה יסוד כללים אשר עומדים בבסיס התהליך. כל מועצה יכולה להתאים את דפוסי התקדמותה בתהליך בהתייחס למאפייני התכנון, המידע, הקהילה והפעילות המתאימים לה ביותר. ואולם חיוני לעבור את כל אחד מהשלבים הנדרשים ולספק בסיומו של כל שלב דו"ח מקצועי המפרט את תוצרי השלב.

## **דפוסי תכנון – קווים מנחים**

דפוסי התכנון נדרשים לשקף את כלל עקרונות פיתוח בר קיימא. בעיקר יש להדגיש מספר עקרונות מנחים:

- **כוללניות** – התוכנית מיועדת להתייחס למגוון תחומי העשייה והפעילות של המועצה. אין המדובר בתוכנית ליחידה/מחלקה אחת מוגדרת אלא בתוכנית כוללת ורב תחומית.
- **שיתוף הציבור** – התהליך מחייב שיתוף ציבור לאורך כל השלבים. דפוסי השיתוף יגובשו לכל מועצה בהתאמה למאפייניה ואולם חיוני לשלב את מגוון מרכיבי הקהילה בשיטות מקצועיות מתאימות. השקיפות בתהליך וההזדמנות לאפשר לציבור לקחת בו חלק מהווים מרכיב בלתי נפרד מהטמעת תוצריה ומאיכותם.
- **שותפות בין ארגונית** – מעצם כוללניות התהליך חיוני לשלב בו את מגוון משרדי הממשלה והארגונים הרלבנטיים לתהליך ובהמשך ליישומו.
- **ניצול מיטבי של משאבי האזור** – חיוני לנצל את הידע, המידע, אנשי המקצוע ועוצמת הקהילה בתהליך ולממש את היכולות הקיימות. התהליך נדרש להיות יעיל, מקצועי ולאפשר שילובם של הידע המקצועי, הקהילתי והסביבתי הטמון באזור כתשומות ישירות לתהליך.

על בסיס עקרונות אלה הוגדר דפוס מנחה לקידום התכנון:

**החלטת מליאה** – כל מועצה נדרשת לאשר כניסה לתהליך ומסגרת תקציב להשתתפות המועצה במימון תהליך התכנון.

**רפרנט מקצועי מקרב המועצה** – כל מועצה נדרשת להגדיר רפרנט המיועד לרכז את התהליך. תהליך מסוג זה דורש משאבי ניהול, תאום, מעקב, והנחיה. כל אלה נדרשים להתבצע באמצעות הרפרנט – המהווה את החוליה המקשרת בין חברת התכנון החיצונית לבין המועצה.

**בחירת חברת תכנון** – הרפרנט יפנה ל – 3 חברות תכנון לפחות על בסיס מיפרט אשר הוגדר על ידי ועדת ההיגוי הבינמשרדית. לפחות 3 חברות יוזמנו להציג את הצעתם בפני ועדה שהוסמכה לקבל החלטה בנושא. הועדה תשקול את ההצעות ותקבל החלטה באשר לחברה המתאימה ביותר – על בסיס הקריטריונים כפי שהוגדרו על ידי ועדת ההיגוי הבינמשרדית המלווה את התהליך.

**התקשרות מועצה – חברת תכנון** – כל מועצה הנכנסת לתהליך נדרשת ליצור התקשרות עם חברת התכנון שנמצאה מתאימה. ההתקשרות תבצע לאחר קבלת אישור המליאה לכניסה לתהליך ולהשתתפות במימונו.

**ועדת עבודה** – רפרנט המועצה יקים ועדת עבודה. ועדה זו תמנה 6 – 10 חברים מקרב כלל מחלקות המועצה, נציגי יישובים, נציגי ציבור וכד'. ועדת העבודה נדרשת להיות זמינה לקבלת חומר באופן שוטף, להיפגש באופן סדיר אחת לחודש לפחות וללוות את עבודת התכנון. חשוב כי בחברי הועדה יהיו בעלי פנאי המאפשר תשומותיהם הפעילות לתהליך. נדרש לשלב יו"ר/נציג מטעמה של הועדה לאיכותה סביבה במועצה בוועדת העבודה.

**ועדת היגוי** – תגודר בכל מועצה ועדת היגוי אשר תתכנס לפחות בסיומו של כל שלב. ועדת ההיגוי תכלול את ועדת העבודה, נציגי הקהילה על מרכיבי השונים, וכן נציגים משרדי ממשלה, ארגונים וגורמים רלבנטיים אחרים. ועדת ההיגוי יכולה למנות 30 – 40 משתתפים ומיועדת לאפשר לבעלי העניין השונים להיות מעורבים בתהליך ולשלב תשומותיהם בתוצריו.

**הועדה לאיכות הסביבה – ליבת ועדת ההיגוי** – חיוני לשלב את הועדה לאיכות הסביבה כליבת ועדת ההיגוי. התוכנית תהווה תשתית להגדרת סדר יום ולהטמעת פעילותן של הועדות לאיכותה סביבה (אשר נדרשות על פי חוק) להפעלה מסודרת ובונה.

**צוותי תכנון מקצועיים – ציבוריים** – בשלב המסכם את התהליך לקראת פירוט התוכנית נדרש להקים צוותי תכנון אשר יקבלו הנחיה מקצועית ויעסקו בפירוט מרכיבי התוכנית השונים. ועדות אלה מיועדות לאפשר לציבור המקצועי והאזרחי (שאף הוא יכול להיות בעל ידע מקצועי) לקחת חלק פעיל בהגדרת התוכנית ומרכיביה. תוצרי עבודת ועדות התכנון ירוכזו על ידי חברת התכנון וישמשו בסיס להכנתה של התוכנית האינטגרטיבית המשקפת את מגוון השותפים בתהליך.

**כנסים ציבוריים רחבים** – במסגרת התהליך נדרש לקיים לפחות 2 כנסים ציבוריים פתוחים לקהל האזרחי והרחב. כנסים אלה מיועדים ליידע את הציבור הרחב בתהליך, ליצור שקיפות, ולהניע תהליך הטמעת חשיבות הנושא בציבור הרחב. לכנסים הפתוחים חשיבות רבה לצרכי הסברה, דברור ושיווק התהליך. הכנסים הציבוריים הראשון יתבצע במהלך התכנון והשני יתבצע בסיומו – לצורך הצגת התוצרים.

## **ממשקים עם תהליכי תכנון וקבלת החלטות**

תהליך הכנתה של תוכנית אב לאיכות סביבה הינו תהליך תכנון אסטרטגי. בהיותו תהליך רחב, בינתחומי כולל מחייב התהליך ליצור תוך התקדמותו ממשקים עם תהליכי תכנון נקודתיים, סטטוטוריים ואחרים הרלבנטיים למרחב התכנון ולקהילה באזור.

חיוני לידע את ועדות התכנון המקומית והמחוזית אודות קידומו של התהליך במסגרת דיון במליאת הוועדות. רפרנט המועצה, מהנדס המועצה וחברת התכנון יציגו בפני ועדות התכנון את התהליך מיד עם תחילתו ויגיעו להציג את תוצרי התהליך בפני הוועדות. למרות שהתהליך אינו סטטוטורי רשאית המועצה לבקש דיון במליאת הוועדות אשר יאפשר הכרת התוכנית, משמעויותיה וכן קבלתה כתוכנית מנחה. הניסיון מוכיח כי הכרות ועדות התכנון עם תוכניות אסטרטגיות מקדם ומשפיע על תהליכי תכנון סטטוטוריים בהמשך.

## ניהול התהליך

תהליך הכנתה של התוכנית, על כלל מרכיביה נדרש לניהול על ידי **רפרנט המועצה** אשר הוגדר לצורך זה.

במסגרת זו אחראי הרפרנט למרכיבים הבאים:

- מפגשי עבודה קבועים עם ועדת העבודה
- הקפדה על לוח זמנים וקבלת תוצרי ביניים כפי שהוגדרו במסגרת ההתקשרות עם חברת התכנון
- הפצת תוצרי הביניים והתוצרים המסכמים לחברי ועדת ההיגוי
- הצגת התהליך והתוצרים בפני הציבור הרחב
- הצגת התהליך ותוצריו בפני ועדות התכנון המקומית והמחוזית
- לשמש חוליה מקשרת בין המועצה לבין ועדת ההיגוי הבינשרדית באמצעות חברת הניהול. במסגרת זו נדרש הרפרנט ליידע את חברת הניהול בנוגע להתקדמות התהליך, להעביר את תוצרי הביניים ותוצרי התהליך, לקחת חלק במפגשים מקצועיים מנחים וכד'.

## ועדת היגוי בינשרדית

ועדת ההיגוי הבינשרדית מרכזת את כלל הגורמים השותפים במימון הכנתה של התוכנית ובקידום יישומה. הועדה כוללת נציגי מרכז המועצות האזוריות, משרד החקלאות, משרד איכות הסביבה, משרד הפנים (המפעמים) מרכז השל. תפקידי הועדה:

- הנחיית המועצות בנוגע לתהליך, לתוצרי הביניים והתוצרים המצופים מהתהליך – כתנאי להעברת המימון על בסיס שלבי ההתקדמות
- מעקב אחר התקדמות התהליך במועצות
- היגוי מקצועי לקידום התהליך ותוצריו
- הנעת תהליכי קבלת החלטות הנדרשים לצורך קידום תהליך התכנון ויישום תוצריו

## חברה מנהלת

התהליך על כלל מרכיביו בכל המועצות האזוריות מנוהל על ידי חברה מקצועית אשר מיועדת להיות אחראית על ביצוע:

- **עבודה שוטפת של הועדה הבינשרדית:**
  - לרכז התכנסות קבועה אחת לחודש של ועדת ההיגוי הבינשרדית
  - לעדכן את חברי ועדת ההיגוי הבינשרדית בנוגע להתקדמות המועצות בתהליך
  - להכין מסמכי מטה מנחים אשר יסייעו לשותפים בתהליך לקבל החלטות, לעקוב אחר התהליך, לפתח את משמעויותיו
  - להציג בפני חברי ועדת ההיגוי הבינשרדית את תוצרי תהליכי התכנון המתבצעים במועצות כתנאי להעברת תקציבים ולהמשך סיוע בקידום התהליך
- **לעבוד מול המועצות האזוריות אשר החלו בתהליך התכנון, המעוניינות להיכנס לתהליך וכן עם אלה אשר סיימו את תהליך התכנון ונדרשות להטמעה ויישום התוכנית.**
  - מעקב אחר התקדמות התהליך במועצות
  - הנחייה מקצועית למועצות בשאלות העולות מן השטח בנוגע להתקדמות התהליך על היבטיו המקצועיים, התקציביים, הארגוניים וכד'
  - ריכוז תוצרי ביניים ותוצרים מסמכים של התהליך והצגתם בפני הועדה הבינשרדית
- **לדאוג לקיום תהליך למידה הדדית ועדכון מקצועי.**
  - הפעלה, ניהול עדכון אתר אלקטרוני המאפשר קיומו של פורום מקצועי פעיל ואינטראקטיבי
  - לבצע דיאלוג מקצועי ולמידה הדדית בין חברות התכנון והרפרנטים של המועצות
  - להעביר חומרים מקצועיים רלבנטיים לשותפים בתהליך
  - לדאוג לפיתוח חומרים מקצועיים הנדרשים לקידום התהליך ויישומו
- **פיתוח חומרים מקצועיים מסייעים.**
  - פיתוח חומרים מקצועיים נדרשים על ידי גורמים רלבנטיים, ריכוז תהליך הכנתם והפצתם
- **שיווק התהליך בפני מקבלי החלטות לצורך גיוס ואיגום ידע ומשאבים.**
  - הצגת התהליך בפני מקבלי החלטות
  - קידום הרחבת מעגל השותפים בתהליך ואיגום משאבי ידע ותקציב

## תוצרים

התהליך נדרש לקדם קבלת תוצרים בשלוש רמות מרכזיות:

**תשתיות ארגוניות ומקצועיות** אשר יבטיחו כי עקרונות פיתוח בר קיימא יוטמעו בדפוסי הניהול השוטף של המועצה על כלל מרכיביה:

- תפעול שוטף של הועדה לאיכות הסביבה
- קיומם של פורומים ציבוריים קבועים המשתפים את הציבור על מגוון מרכיביו
- הטמעת עקרונות פיתוח בר קיימא בקרב כלל עובדי המועצה והקהילה
- מנגנוני אכיפה ובקרה

### הנחיות תכנון ופיתוח

הנחיות אלה נדרשות להתייחס למגוון תחומי התכנון והפיתוח של המועצה:

- דפוסי התיישבות
- שטחים פתוחים
- חקלאות
- אזורי תעסוקה
- תיירות
- מערכות שירותים בכלל וחינוך בפרט

הנחיות התכנון והפיתוח יסוכמו בדו"ח כתוב וכן על גבי תשריט המציג מצב קיים ומצב מוצע. המצב המוצע יוצג ברמה של חלוקת כלל שטחי המועצה לאזורי משנה על פי מאפייני פיתוח מוצעים, רמת אינטנסיביות הפיתוח ומאפייניו, וכן סימון מוקדי התייחסות המחייבים התייחסות מפורטת בהמשך.

### תוכניות מוגדרות לקידום תכנון ויישום:

- הגדרת תוכניות אב / מתאר נושאיות / ממוקדות הנדרשות כהמשך לתהליך
- הגדרת פרויקטים ותוכניות ליישום במערכות התפעול השונות של המועצה והיישובים (תיירות, חינוך, פנאי, תרבות וכד')

כל התוצרים נדרשים להגיע להגדרת הרעיון, עקרונות מנחים, שלבי קידום, נגזרות ארגוניות, תקציביות וכד'.

בסיום התהליך תוגש התוכנית במתכונת של דו"ח המסכם את התהליך על כלל מרכיביו, תשריט רעיוני המרכז את כלל תוצרי התוכנית והמלצותיה וכן כל חומר אחר הנגזר מתוצרי התוכנית. כל תוכנית תסוכם למצגת קצרה המאפשרת הצגת התהליך וכלל תוצריו בפני מקבלי החלטות.