

25 במאי, 2011

## הערות מטעם עמותת "במקום" להצעת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 מה- 5.5.2011

### מבוא

עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון פועלת לקידום זכויות האדם בתכנון המרחבי בישראל. העמותה הוקמה ב-1999 על ידי אנשי מקצוע בתחום התכנון המרחבי, וב-2005 הוכרה על ידי שר הפנים כגוף מקצועי הרשאי להגיש התנגדויות לתוכניות, לפי סעיף 100(3) לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק התקף").

מטרת המסמך הנוכחי היא להביא את עמדתה של עמותת "במקום" ביחס להצעת חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: "הצעת החוק"). ככלל, בהשוואה לגרסאות מוקדמות שלה ולפרסומים שונים על תוכנה, הצעת החוק בגרסתה הנוכחית מהווה שיפור ניכר. עם זאת, עדיין טמונות בה בעיות מהותיות הדורשות פתרון.

הצעת החוק באה על רקע אובייקטיבי של מצוקת דיור קשה שהתפתחה בשנים האחרונות בישראל. הצעת החוק יוצאת מנקודת הנחה, שלפיה אחת הסיבות העיקריות למצוקת הדיור היא לוחות זמנים ארוכים ובלתי סבירים שהחוק התקף קובע לאישור תוכניות מתאר למגורים. הנחה זאת שגויה: לוחות הזמנים הקבועים בחוק התקף קצרים בהרבה מכפי שנטען בדברי ההסבר להצעת החוק (ר' טבלה בסעיף 1.2. להלן). לאמיתו של דבר, משך הזמן לאישור תוכנית לפי הצעת החוק הוא בסך הכל חודש וחצי פחות מאשר לפי החוק התקף. אמנם בפועל, מוסדות התכנון לא עומדים בלוחות הזמנים שקובע החוק התקף, אולם הסיבה לכך אינה נעוצה בחוק עצמו, אלא בגורמים שונים המקשים על יישומו. הדרך הנכונה להתמודד עם הבעיה אינה על ידי חיקוק חדש, אלא על ידי טיפול שורש בגורמים המונעים את יישום החוק התקף ומימוש לוחות הזמנים הקבועים בו.

עם זאת, מאחר שנראה כי הממשלה נחושה לקדם את הצעת החוק, חלקו הראשון והעיקרי של המסמך הנוכחי יתמקד בהערות פרטניות לסעיפים הבעייתיים שבה. בחלקו השני של המסמך נראה כי אין כלל צורך ממשי בהצעת החוק, מאחר שכאמור החוק התקף מאפשר, ואף מחייב, טיפול יעיל ומהיר בתוכניות מתאר מקומיות ומפורטות למגורים, ואף יוצר מנגנונים שונים לקיצור לוחות הזמנים הכרוכים באישור תוכניות. טיפול בגורמים המונעים את מימוש לוחות הזמנים הקבועים בחוק התקף (בין היתר: מחסור בכוח אדם מקצועי במוסדות התכנון הקיימים, חוסר-יעילות בחלקם), יחד עם ניצול המנגנונים הללו, שכיום כמעט ולא נעשה בהם שימוש, צפוי לפתור את הבעיה שעמה מבקשת הצעת החוק להתמודד. לדעתנו, לפני שנוקטים מהלך מרחיק לכת של קידום חוק חדש, תוך פגיעה במערכת עדינה של איזונים שעליה מושתת החוק התקף, ראוי ראשית לבחון את האפשרות ליישם את הפתרונות שהחוק התקף מאפשר. רק אם יימצא כי פתרונות אלה אינם מספיקים, יהיה מקום לקדם את הצעת החוק, ואף זאת רק ככל שהבעיות המהותיות שבה יתוקנו.

## **חלק 1: הבעיות העיקריות בהצעת החוק**

### **1.1. העדר קריטריונים חברתיים-תכנוניים לתוכניות לדיור לאומי (סעיף 2(א) להצעת החוק)**

סעיף 2 (א) להצעת החוק מגדיר את המונח תוכנית לדיור לאומי (להלן: "תד"ל") כ"תוכנית בתחום קרקע שעיקרה בבעלות המדינה, שעניינה הקמת 200 יחידות מגורים לפחות..." ההגדרה לא כוללת שום קריטריון כלכלי או חברתי. בהינתן שהצעת החוק נועדה לענות על מצוקת הדיור שממנה סובלים בעיקר בני שכבות הביניים והמעמד הנמוך, צריך להבטיח שיחידות הדיור שיוקמו מכוח התד"לים אכן ייתנו מענה לשכבות הללו. בהעדר קריטריונים חברתיים-תכנוניים ברורים, התוצאה עלולה להיות אישור תוכניות (למשל: תד"ל לשכונה של צמודי קרקע), שרק בני העשירון העליון מסוגלים לרכוש בתחומן יחידות דיור.

כדי למנוע תוצאה שכזאת, הסותרת את מטרתיה המוצהרות של הצעת החוק, יש לדעתנו להוסיף להגדרת המונח "תוכנית לדיור לאומי" שורה של קריטריונים באשר לצפיפות הבינוי ולגודלן של יחידות הדיור שייבנו בה. אנו סבורים כי תד"ל צריכה להיות אך ורק תוכנית לבנייה רוויה. התד"ל צריכה לאפשר מצד אחד בנייה רוויה תוך ניצול יעיל של משאבי קרקע ויצירת יחידות דיור בתמחור סביר, ומצד שני עליה למנוע צפיפות גדולה מדי, שפירושה המעשי הקמת מגדלי מגורים. מאחר שעלויות התחזוקה במגדלי מגורים הן גבוהות מאוד, רק השכבות העשירות מסוגלות, מבחינה כלכלית, לרכוש בהן יחידות דיור. היות ובמוצהר התד"לים נועדו לפתור את מצוקת הדיור שממנה סובלות שכבות אחרות בחברה הישראלית, אין מקום לאשר במסגרתן תוכניות להקמת מגדלי מגורים בצפיפות גבוהה מאוד.

כן מוצע לקבוע כי תד"ל תכלול מגוון של יחידות דיור בגדלים שונים, כדי לענות על הצרכים של אוכלוסיות שונות: זוגות צעירים בלי ילדים, משפחות עם ילדים, קשישים ועוד. בכלל זה יש לקבוע אחוז מינימלי של יחידות דיור קטנות, בהתאם להנחיות שהוציא לאחרונה מנכ"ל משרד הפנים בחוזר מס' 3/2011.

לפי סעיף 49 לחוק התקף, מיקומו של יישוב חדש, גודלו ומאפייניו צריכים להיקבע בתוכנית מתאר ארצית. מכאן נובע שסוג התוכנית המוצג בהצעת החוק (התד"ל) אינו מתאים, מעצם מהותו, ככלי תכנוני להקמת יישובים חדשים. על כן מוצע לקבוע במפורש בהצעת החוק כי ניתן יהיה לקדם תד"ל רק בתחום יישוב קיים.

**לאור כל האמור לעיל, מוצע לשנות את הגדרת המונח "תוכנית לדיור לאומי" המופיע בסעיף 2(א) להצעת החוק ולהוסיף בסופה את ההוראות הבאות: "ובלבד שהתקיימו בה כל התנאים שלהלן:**

- (1) התוכנית תהיה בתחום יישוב קיים.**
- (2) התוכנית תהיה לבנייה רוויה בלבד.**
- (3) צפיפות הבינוי בתוכנית לא תפחת מהצפיפות המינימלית הקבוע בתמ"א 35 לאותו יישוב, ולא תעלה על כפל הצפיפות המינימלית האמורה.**
- (4) התוכנית תכלול מגוון גדלים של יחידות דיור, תוך יצירת מבני מגורים הטרונגניים, שכל אחד מהם כולל יחידות דיור בגדלים שונים.**
- (5) לפחות 20% מהמספר הכולל של יחידות דיור בתחום התוכנית יהיו בגודל שלא יעלה על 75 מ"ר שטחים עיקריים."**

## **2.1. אי-מתן מענה לצורכי ציבור ולתשתיות חיוניות (סעיפים 2(א), 9, 10 להצעת החוק)**

תוכנית לשכונת מגורים או ליישוב חדש חייבת לכלול פתרונות תכנוניים לצורכי הציבור ולתשתיות הפיזיות. הקמת שכונת מגורים בת מאות יחידות דיור בלי מבני ציבור ו/או בלי שטחים ציבוריים פתוחים ("שצ"פ") בהיקף הנדרש, ביחס לגודל האוכלוסייה, פירושה פגיעה קשה באיכות החיים של תושבי המקום. הקמת שכונה שכזאת בלי תשתית נאותה של דרכים, תיעול, מערכת לטיפול בשפכים וכדומה תפגע בתושבי השכונה, בתושבי שכונות גובלות, באיכות הסביבה ובציבור הרחב. על כן, במסגרת תוכנית מסוג התוכניות שהצעת החוק נועדה לקדם, קיים צורך חיוני בהבטחת הצרכים הציבוריים (להלן: "ההיבטים הפרוגרמטיים") והתשתיות הפיזיות.

סעיף 2(א) להצעת החוק מגדיר את המונח תד"ל כ"תוכנית... שעניינה הקמת 200 יחידות דיור לפחות" אשר "נכללו בה התייחסויות להסדרת נושא מבני הציבור, התחבורה וסילוק השפכים" (כל ההדגשות כאן ובהמשך הן שלנו, אלא אם נאמר אחרת). סעיף 9 להצעת החוק מוסיף כי טרם הפקדתה של תד"ל תוגש לוועדה לדיור לאומי ("ווד"ל") חוות דעת של מתכנן המחוז, שתסקור בין היתר את ההיבטים הפרוגרמטיים ואת התשתיות הפיזיות הנדרשות, וכן את הפתרונות הקיימים לצרכים אלה בתחום הרשות המקומית ו/או בשטח התוכנית. אולם בהצעת החוק אין הוראה המחייבת את הווד"ל לאמץ את חוות דעתו של מתכנן המחוז, והיא רשאית להפקיד את התד"ל גם אם אין בה מענה להיבטים הפרוגרמטיים ולתשתיות הפיזיות הנדרשות.

הצעת החוק כוללת אפוא ניסוח כוללני ובלתי-מחייב בכל הנוגע להיבטים הפרוגרמטיים ולתשתיות הפיזיות: לפי הצעת החוק, כל מה שנדרש מהווד"ל הוא לכלול בתד"ל התייחסות להיבטים הפרוגרמטיים ולתשתיות הביוב; אין זאת אומרת שהווד"ל חייבת להבטיח פתרונות מלאים וראויים לצרכים אלה.

לשם השוואה, סעיף 61א(ג)(3) לחוק התקף, המתייחס לתוכניות מתאר מקומיות, קובע כי "לא תאושר" תוכנית מתאר מקומית הכוללת תוספת יחידות דיור "אלא אם כן מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים והתשתיות הכלולים בשטח התוכנית ובסביבתו נותנים מענה לצרכים הנובעים מהתוכנית".<sup>1</sup> וזאת בניסוח חד משמעי, שאינו משתמע לשתי פנים.

התוצאה מהניסוח הבלתי-מחייב המופיע בהצעת החוק עלולה להיות אישור תד"לים שאינן נותנות מענה לצורכי הציבור החיוניים ו/או לתשתיות הפיזיות הנדרשות לשכונה חדשה בת מאות ואלפי יחידות דיור. תוצאה שלילית נוספת עלולה להיות העמסת-יתר על המערכות הפיזיות והציבוריות הקיימות באותו יישוב. יתר על כן: סעיף 2(א) להצעת החוק מתייחס רק לתשתיות ביוב, בעוד שלשכונת מגורים נדרשות תשתיות פיזיות רבות נוספות (למשל: תיעול, דרכים ועוד). בנוסף, הצעת החוק לא קובעת יחס כלשהו בין שלביות הביצוע של התד"ל לבין קצב המימוש של השטחים הציבוריים והתשתיות הפיזיות. כתוצאה מכך ייתכן מצב שבשטח התוכנית יוקמו כמה מאות יחידות דיור, בלי מבני ציבור ושצ"פים, ואילו הצרכים הפרוגרמטיים והתשתיות הפיזיות ימומשו רק כמה שנים לאחר תחילת אכלוס השכונה.

**לפיכך, מוצע לשנות את הסייפא להגדרת המונח "תוכנית לדיור לאומי" בסעיף 2(א) בהצעת החוק כדלהלן: "אשר הובטח בה מענה לכל צורכי הציבור, השטחים הציבוריים הפתוחים והתשתיות הפיזיות, לרבות פתרון סילוק שפכים, בהתאם לגודל האוכלוסייה המיועדת להתגורר בתחום התוכנית ולשלבי מימושה".**

<sup>1</sup> הדברים מתייחסים לתוכנית מתאר מקומית בסמכות הוועדה המקומית, אולם יש להקיש מהם גם על תוכניות מתאר מקומיות בסמכות הוועדה המחוזית.

בנוסף יש לדעתנו להוסיף לסעיף 10 להצעת החוק סעיף חדש קטן כדלהלן: "לא תחליט הוועדה על הפקדת תוכנית לדיור לאומי ו/או על אישורה אלא אם נכללו בה שטחים המיועדים למבני ציבור, לשטחים ציבוריים פתוחים ולתשתיות פיזיות (לרבות דרכים, חנייה וטיפול בשפכים) בהיקף הנדרש לשלבי מימושה של התוכנית ובהתייחס לגודל האוכלוסייה שתתגורר במקום בכל אחד משלבים אלה".

### 3.1. עדיפותה של תד"ל על תוכניות גבוהות ממנה במדרג התכנוני (סעיף 13(א))

סעיף 13(א) להצעת החוק קובע כי כוחה של תד"ל יהיה "יפה מכל תוכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תוכנית מתאר ארצית". זאת בניגוד לחוק התקף, הקובע כי תוכנית מתאר מחוזית, כוחה יפה מתוכנית מתאר מקומית או מפורטת (סעיף 130 לחוק התקף), כדוגמת התד"ל.

תוכניות המתאר המחוזיות ממלאות תפקיד חשוב בקביעת ייעודי הקרקע במחוזות השונים, בהתוויית שימושי הקרקע ובהבטחת מבט-על מחוזי, שנעדר מתוכניות המתאר המקומיות והמפורטות. עבודה ומשאבים רבים הושקעו ביצירתן ובאישורן של תוכניות המתאר המחוזיות. לקביעה שלפיה כוחה של תד"ל יהיה יפה מכוחה של תוכנית מתאר מחוזית יש השלכות פוטנציאליות מרחיקות לכת, עד כדי סיכול מטרותיהן של תוכניות המתאר המחוזיות ויצירת מתחמים גדולים של שימושי קרקע הנוגדים את הייעודים הקבועים בתוכניות המתאר המחוזיות – למשל: אישור תוכנית מתאר לשכונת מגורים במסגרת תד"ל שתוחל על שטח שמיועד בתוכנית המתאר המחוזית לפארק מטרופוליני או לפונקציה מחוזית חשובה אחרת. יוזכר בהקשר זה כי תוכניות המתאר המחוזיות מגדירות שטחים נרחבים, שטרם פותחו, לצורכי מגורים. לפיכך, הכפפתן של התד"לים לתוכניות המתאר המחוזיות אין בה, ולו לכאורה, כדי למנוע אישור מהיר של תוכניות מתאר למגורים באותם מתחמים פנויים נרחבים, שיועדו לשכונות מגורים בתוכניות המתאר המחוזיות התקפות.

מאחר שמעצם טבען לתד"לים אין היכולת לשקלל את מלוא השיקולים שתוכנית המתאר המחוזית מסוגלת לבחון, ומאחר שהתד"ל במהותה היא תוכנית מתאר מקומית שמקומה במדרג התכנוני הוא מתחת לזה של תוכנית המתאר המחוזית, יש לדעתנו לשנות את סעיף 13(א) להצעת החוק כדלקמן: "כוחה של תוכנית לדיור לאומי יהיה יפה מכוחה של כל תוכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תוכנית מתאר ארצית ותוכנית מתאר מחוזית".

### 4.1. אי-מתן אפשרות לערור על החלטות הוד"ל

החוק התקף יצר מנגנון עררים פנימי בתוך מערכת התכנון, באופן שמגיש תוכנית שתוכניתו נדחתה, או מתנגד שהתנגדותו לתוכנית נדחתה, עשוי – בין אם בזכות ובין אם ברשות – לערור על ההחלטה בפני מוסד תכנון בדרג גבוה יותר. כך, על החלטתה ועדה מקומית לדחות התנגדות לתוכנית קיימת זכות ערר אוטומטית בפני ועדת הערר המחוזית (סעיף 112א לחוק התקף); על החלטת ועדת הערר המחוזית לדחות ערר שהוגש נגד החלטתה של ועדה מקומית כאמור ניתן להגיש, ברשות יו"ר ועדת הערר, ערר שיישמע בפני הוועדה המחוזית (סעיף 111א לחוק התקף); ואילו על החלטת הוועדה המחוזית לדחות התנגדות לתוכנית שבסמכותה קיימת, ברשות יו"ר הוועדה המחוזית, זכות ערר למועצה הארצית (סעיף 110 לחוק התקף). אפילו כשמדובר בתוכנית מתאר שנדונה בפני ועדת תכנון מיוחדת – הדומה בהיבטים רבים לוד"ל – החוק התקף מאפשר ערר בזכות נגד החלטתה של הוועדה המיוחדת לדחות התנגדות לתוכנית, ומורה כי במקרה זה המתנגד יוכל לערור למועצה הארצית (סעיף 73 לחוק התקף).

למנגנון העררים הפנימי יש תפקיד חשוב בהגברת אמינותה של מערכת התכנון בציבור הרחב, בצמצום טעויות תכנוניות ובמניעת הצפה של בתי המשפט בעתירות מינהליות נגד החלטותיהם של מוסדות התכנון. על חשיבותו עמד בית המשפט העליון:

"הטלת תפקידים מעין שיפוטיים על המועצה הארצית מהווה חלק מהמגמה הכללית בחוק התכנון והבנייה, ליצור גופי ערר פנימיים המהווים חלק מהמנגנון המינהלי, שנועדו לקיים בדיקה פנימית על מעשיה של הרשות המינהלית... המגמה ליצירת גופי ערר פנימיים אינה נחלתו הבלעדית של חוק התכנון והבנייה. מזה מספר שנים נוטה המחוקק להכיר בחשיבות הציבורית של הקמת גופי ערר פנים-מינהלתיים במגזרים השונים של הרשויות המינהליות, במטרה ליישב במהירות סכסוכים המתגלעים בין הפרט לרשות המינהלית, ומתוך תקווה כי גישה זו עשויה לטפח יחסים תקינים והוגנים בין האזרח לשלטון... בגישה זו טמון היגיון רב. ראשית, היא תורמת להפחתת העומס המוטל על בתי המשפט. שנית, היא מביאה ליישוב מהיר ויעיל של המחלוקות המתגלעות בין הפרט לרשות המינהלית. שלישית, היא מאפשרת קיומה של בדיקה שנייה, רחבה, יסודית ומקצועית, של החלטות הרשות. רביעית, היא עשויה לטפח יחסים תקינים בין האזרח לשלטון" (מתוך סעיף 7 בפסק הדין בע"א 6365/00 **אברהם בר אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז צפון**; ההדגשות במקור).

למרות דברים אלה, הצעת החוק אינה מאפשרת הליכי ערר כלשהם על החלטותיה של הוד"ל. אדרבא, סעיף 5(ב) להצעת החוק קובע מפורשות, כי הוד"ל היא הסמכות הבלעדית המוסמכת לאשר או לדחות תד"לים, בלי אפשרות לערר על החלטותיה.

נראה כי שלילת האפשרות להגשת ערר על החלטותיה של הוד"ל נועדה למנוע את התארכות הליכי אישורן של תד"לים. ואולם, את הצורך בקיצור הליכים ובייעולם יש לאזן אל מול התועלת הציבורית הרבה הטמונה בהליכי ערר פנימיים, שעליה עמד בית המשפט העליון. יתר על כן: בהעדר כל ערוץ לערר פנימי בתוך מערכת התכנון, התוצאה עלולה להיות הצפת בתי המשפט המינהליים בעתירות נגד החלטות הוד"לים. זוהי תוצאה בלתי רצויה מכמה טעמים: ראשית, משך הזמן הנדרש לבירור עתירות מינהליות ולהכרעה בהן ארוך משמעותית מכפי שנדרש למיצוי הליכי ערר פנימי בתוך מערכת התכנון. לפיכך, ובאופן פרדוקסלי, שלילת זכות הערר, כמוצע בהצעת החוק, עלולה דווקא להוביל להתארכות יתרה של הליכי אישורן של תד"לים, בניגוד מוחלט לכוונה שמאחורי הצעת החוק. שנית, מאחר שתכנון מרחבי הוא נושא מקצועי, רצוי שהביקורת על החלטותיו של מוסד תכנון תיעשה על ידי מוסד תכנון בכיר ממנו, ולא על ידי בית המשפט המינהלי, שמומחיותו היא בבחינת ההליך המינהלי, ולא דווקא בהיבטי התכנון עצמם.

**על כן מוצע להוסיף אחרי סעיף 21 להצעת החוק סעיף חדש כדלקמן: "כל חבר בוד"ל החולק על החלטתה, כל מי שהגיש תוכנית לאישור הוד"ל וזו החליטה לדחותה או לאשרה בתנאים, וכן כל מי שהגיש התנגדות לתד"ל והתנגדותו נדחתה, כולה או חלקה, יהיה רשאי להגיש ערר שיישמע בפני הוועדה המחוזית, והחלטתה של זו תהיה סופית". לעניין המועדים להגשת הערר מוצע לאמץ את ההסדרים הקבועים בסעיף 112 לחוק התקף לעניין הגשת ערר על החלטת הוועדה המקומית בתוכנית שבסמכותה, דהיינו: הערר יוגש בתוך 15 יום ממועד קבלת ההחלטה על ידי העורר, והוועדה המחוזית תיתן את החלטתה בערר בתוך 60 יום ממועד הגשתו. מאחר שהצעת החוק מתווה הליך לאישור תד"ל הנמשך חודשים רבים ועשוי לארוך כשנה שלמה, אין במועדים המוצעים לערר כדי לפגוע פגיעה משמעותית בתכלית של קיצור לוחות הזמנים, ויש בכך לעומת זאת כדי למנוע עיכובים נוספים ולא-הכרחיים בצורת עתירות מינהליות לבית המשפט.**

### 5.1. הרכב ועדת המשנה לדיור לאומי של המועצה הארצית (סעיף 3(א))

לפי סעיף 3 להצעת החוק, המועצה הארצית תמנה ועדת משנה לדיור לאומי בת שבעה חברים, "ובהם נציג משרד ראש הממשלה ונציג שר הפנים", שלה יוקנו כל סמכויותיה של המועצה הארצית בנוגע לתד"לים. תפקידה העיקרי של ועדת המשנה לדיור לאומי, כך עולה מהצעת החוק, יהיה לאשר קידום תד"לים הכוללות סטיות מהוראותיהן של תוכניות המתאר הארציות (תמ"אות) התקפות, ובלבד שהסטייה האמורה היא בהיקף המותר המוגדר בתמ"א הרלוונטית (מתוך דברי ההסבר להצעת החוק).

החוק התקף מסמיך את המועצה הארצית למנות מבין חבריה ועדות משנה ולאצול להן מסמכויותיה (סעיף 12ד לחוק התקף). ואולם, בכל הנוגע לוועדות המשנה שהחוק התקף עצמו מחייב את הקמתן, המחוקק לא הסתפק בקביעת הצורך בהקמתן, אלא פירט את הרכבן: כך, סעיף 6א לחוק התקף קובע את הרכבה של ועדת המשנה לתשתיות לאומיות; סעיף 2 לתוספת הראשונה לחוק התקף קובע את הרכבה של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ); ואילו סעיף 3 לתוספת השנייה לחוק התקף קובע את הרכבה של הוועדה לשמירת הסביבה החופית. נראה כי המטרה שהציב לעצמו המחוקק כשקבע בעצמו את הרכבן של ועדות המשנה הללו היה להבטיח כי יוקמו בהרכב מגוון, שיביא לידי ביטוי מגוון דעות והשקפות, כיאה למוסד תכנון שהחוק הקנה לו את סמכויותיה של המועצה הארצית בנושאים המסוימים שהוסמך לעסוק בהם.

כך, כדי להבטיח ששיקולים סביבתיים יובאו בחשבון בהחלטותיהן של הוועדה לתשתיות לאומיות, הולקחש"פ והוועדה לשמירת הסביבה החופית, החוק התקף קבע כי בכל אחת מהן יישב נציג של השר להגנת הסביבה ובנוסף גם נציג הגופים הציבוריים שמטרתם הגנה על הסביבה.

לעומת זאת, בהצעת החוק אין התניה כלשהי לגבי הרכבה של ועדת המשנה לדיור לאומי, למעט הקביעה כי בין שבעת חבריה יהיו נציג ראש הממשלה ונציג משרד הפנים במועצה הארצית. כתוצאה מכך ייתכן מצב, שבו חמשת חברי המועצה הארצית הנוספים, שימונו לוועדת המשנה לדיור לאומי, ייצגו רק אותם משרדי ממשלה, שיש להם אינטרס מובנה בקידום תד"לים, בלי מתן ביטוי להשקפות ולאינטרסים אחרים. הרכב מגוון של מוסדות התכנון חשוב גם משום שהוא מאפשר חילופי דעות מפרים, המבטיחים החלטות תכנוניות נכונות יותר. פגם זה שבהצעת החוק בולט במיוחד על רקע העובדה, שסעיף 4 להצעת החוק קובע באופן מפורט את זהות החברים בוד"ל, תוך יצירת הרכב מגוון, המייצג מגוון דעות ואינטרסים.

על כן, וכדי להבטיח שוועדת המשנה לדיור לאומי תפעל בהרכב מגוון המביא לידי ביטוי השקפות שונות, מוצע לתקן את סעיף 3(א) להצעת החוק כדלקמן: "תמונה ועדת משנה לדיור לאומי של המועצה הארצית אשר תכלול את חברי המועצה הארצית הבאים: 1. נציג משרד הפנים במועצה הארצית, והוא יהיה היושב ראש; 2. נציג משרד ראש הממשלה; 3. נציג המשרד להגנת הסביבה; 4. נציג שר התחבורה; 5. חבר המועצה הארצית בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה; 6. נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירת איכות הסביבה; 7. נציג הארגונים המקצועיים בתחומי התכנון והבנייה".

## **6.1. השר הממונה והתערבות משרד ראש הממשלה (סעיפים 4(ב), 10(ד), 13(ד), 27)**

סעיף 27 להצעת החוק קובע כי "ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו".

כידוע, השר הממונה על פי החוק התקף הוא שר הפנים (סעיף 265 לחוק התקף). גם בהצעת חוק התכנון והבנייה התש"ע-2010, הנמצאת בימים אלה בדיונים בכנסת (להלן: "חוק הרפורמה") – אף היא הצעת חוק ממשלתית – נקבע כי השר הממונה יהיה שר הפנים (סעיף 565 לחוק הרפורמה), ולא במקרה. מאז הקמת המדינה היה תחום התכנון המרחבי באחריות משרד הפנים, המרכז ידע מקצועי ומומחיות בנושא זה. לעומת זאת, משרד ראש הממשלה לא עוסק בתכנון מרחבי, אין לו המומחיות הדרושה לכך ואף לא כוח אדם מקצועי שמסוגל לפעול בתחום זה.

אין זאת אומרת שאין מקום לשפר הליכים או לביקורת על פעולות משרד הפנים בתכנון המרחבי בישראל. אולם הכוונה המגולמת בהצעת החוק – ליצור מערכת תכנון מקבילה שבאחריות משרד ראש הממשלה ואשר אינה כפופה, למעט במקרים חריגים (למשל, כאשר נדרש אישור ועדת המשנה לדיור לאומי של המועצה הארצית להקלה מתמ"א), למערכת התכנון הראשית שבאחריות משרד הפנים – אינה ראויה, ואף טומנת בחובה סיכון משמעותי. כוונה זאת כמוה כהבעת אי-אמון במערכת התכנון הכפופה למשרד הפנים, והיא מערערת את האיזונים הנכונים בין משרדי הממשלה השונים בשדה התכנון המרחבי.

יתר על כן: הן החוק התקף והן חוק הרפורמה מסמיכים את השר הממונה להתקין תקנות "לאחר התייעצות עם המועצה הארצית" (סעיף 265 לחוק התקף, סעיף 565 לחוק הרפורמה). לעומת זאת, הצעת החוק מורה כי ראש הממשלה יוסמך להתקין תקנות לצורך ביצועו על דעת עצמו ובלתי התייעצות עם גורם מקצועי כלשהו. התוצאה עלולה להיות תקנות לא ראויות, שאינן מושתתות על ידע מקצועי ועל צרכים תכנוניים אמיתיים.

**על כן מוצע לשנות את סעיף 27 להצעת החוק כדלהלן: "שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו".**

הצעת החוק כוללת סעיפים נוספים המסמיכים את משרד ראש הממשלה להתערב בהליכי אישורן של תד"לים. כך, סעיף 10(ד) להצעת החוק קובע כי במקרה שהוד"ל לא החליטה אם לאשר את הפקדתה של תד"ל או שלא עשתה כן במועדים הקבועים בהצעת החוק, "יכנס נציג ראש הממשלה בוועדה ישיבה שלא מן המניין לקבלת החלטה והוא יעמוד בראש הישיבה". מעבר לבעייתיות העקרונית הכרוכה בהתערבות של משרד ממשלתי שתכנון מרחבי אינו ממומחיותו, בניסוחו של סעיף 10(ד) טמון קושי נוסף.

ראשית, נציג ראש הממשלה כלל אינו אחד מחברי הוד"ל לפי סעיף 4(א) להצעת החוק. כיוון שנציג ראש הממשלה אינו חבר בוועדה, ממילא ניסוחו של הסעיף, הקובע כי "נציג ראש הממשלה בוועדה" יכנס ישיבה שלא מן המניין, אינו ניתן ליישום ומהווה סתירה לסעיף 4(א) האמור. אמנם סעיף 4(ב) להצעת החוק קובע כי בהעדרן של יו"ר הוד"ל – הוא נציג משרד הפנים – ישמש נציג ראש הממשלה כממלא מקומו. אולם ברור כי אפשרות זאת קמה רק בהעדרו של היו"ר הקבוע, ולא כאשר משרד ראש הממשלה מבקש להתערב בשל אי-שביעות רצונו מקצב עבודתה של הוד"ל.

שנית, העיקרון השזור בכל חקיקת התכנון והבנייה בישראל – הן בחוק התקף והן בחוק הרפורמה – הוא שממלא מקום של חבר במוסד תכנון צריך להיות נציג אותו גוף, שאותו מייצג החבר הקבוע. בנוסף, החוק התקף וחוק הרפורמה מדגישים, כי "הכשירות הנדרשת מחבר נדרשת גם מממלא מקומו" (למשל: סעיף 48 לחוק התקף, סעיף 26(א) לחוק הרפורמה). ברור שדרישה זאת אינה ניתנת למילוי כאשר ממלא המקום (במקרה זה – נציג ראש הממשלה) עובד במשרד

ממשלתי אחר מזה שבו מועסק החבר הקבוע. לפיכך, הכוונה לאפשר במקרים מסוימים לנציג ראש הממשלה למלא את מקומו של היו"ר הקבוע של הוד"ל (נציג משרד הפנים) – בין אם כאשר נבצר ממנו למלא את מקומו (לפי סעיף 4(ב) להצעת החוק) ובין אם על ידי מעין הדחת אד-הוק ישירה, במקרה שהוד"ל לא קיבלה במועד החלטה בעניין הפקדתה של תד"ל – יוצרת אי-תקינות מינהלית חמורה. הדבר חמור במיוחד משום שכאמור לעיל, היו"ר הקבוע של הוד"ל מייצג את משרד הפנים, שרכש מומחיות בתחום התכנון המרחבי, בעוד שנציג ראש הממשלה, שלפי הצעת החוק ישמש כממלא מקומו, עובד במשרד ממשלתי שאין לו מומחיות או ידע מקצועי בתחום זה.

**על כן מוצע לשנות את סעיף 10(ד) להצעת החוק כדלהלן: "לא דנה הוועדה בתוכנית או שלא קיבלה החלטה לעניין הפקדתה במועדים הקבועים לכך בחוק זה, יכנס יו"ר הוועדה ישיבה שלא מן המניין לקבלת החלטה".**

**כן מוצע למחוק את סעיף 4(ב) להצעת החוק.**

בדומה לסעיף 10(ד) להצעת החוק, סעיף 13(ד) קובע כי במקרה שוועדת המשנה לדיור לאומי, במקום שאישורה נדרש לצורך הפקדת תד"ל, לא נתנה את החלטתה במועד, "יכנס נציג ראש הממשלה בוועדת המשנה ישיבה שלא מן המניין לקבלת החלטה... והוא יעמוד בראש הישיבה". מכל הטעמים שפורטו לעיל בנוגע לסעיף 10(ד) להצעת החוק, אנו סבורים שגם סעיף 13(ד) פוגע באיזונים הקיימים בין משרדי הממשלה השונים בכל הנוגע להחלטות תכנון, תוך מתן עדיפות למשרד ראש הממשלה, שכאמור אין לו המומחיות והניסיון הנדרשים בתחום התכנון המרחבי.

**על כן מוצע לשנות את סעיף 13(ד) להצעת החוק כדלהלן: "לא נתנה ועדת המשנה את החלטתה במועד האמור, יכנס יושב ראש הוועדה ישיבה שלא מן המניין לקבלת החלטה כאמור".**

#### **7.1. מחליף מקום נציג משרד הבינוי והשיכון בוד"ל (סעיף 4(ג))**

ככלל, הרכב הוד"ל, כפי שהוא קבוע בסעיף 4(א) להצעת החוק, הוא הרכב מאוזן, הנותן ביטוי למגוון השקפות ואינטרסים. עם זאת, ובנוסף לאמור לעיל לעניין סעיף 4(ב) להצעת החוק, קיים קושי דומה בסעיף 4(ג) להצעת החוק, המורה כי "נציג רשות מקרקעי ישראל... יהיה ממלא מקומו של נציג שר הבינוי והשיכון בהעדרו". כפי שפירטנו לעיל בהרחבה, הן החוק התקף והן חוק הרפורמה מורים כי ממלא מקומו של חבר במוסד תכנון יהיה נציגו של אותו גוף, שאותו מייצג החבר הקבוע. בנוסף, הכשירות הנדרשת מהחבר הקבוע נדרשת גם מממלא מקומו.

ברור כי נציג של רשות מקרקעי ישראל לא יכול, ולו לכאורה, לבוא בנעליו של נציג משרד הבינוי והשיכון, מאחר שמדובר בגופי ממשל שונים, שסמכויותיהם ותחומי אחריותם שונים. ממילא אין כלל אפשרות, שנציג רשות מקרקעי ישראל יהיה בעל אותה כשירות, הנדרשת מנציג משרד הבינוי והשיכון. יתר על כן: לפי סעיף 4(א) להצעת החוק, לרשות מקרקעי ישראל אין כלל נציג בוד"ל, ולפיכך לא ברור כיצד גוף שלטוני, שלפי הצעת החוק לא אמורה להיות לו נציגות בוד"ל, יזכה בנציגות שכזאת בתור ממלא מקום.

גם במקרה זה, כמו בעניין סעיף 4(ב) להצעת החוק, מדובר בטשטוש תחומים בין משרדי הממשלה השונים, תוך פגיעה קשה באיזונים העדינים שביניהם. ברי כי במקרה שנציג משרד הבינוי והשיכון בוד"ל ייאלץ להעדר מדיניה, המשרד ימנה לו ממלא מקום מקרב עובדיו, בנהלים הקבועים בחוק התקף (סעיף 48 לחוק התקף).

**על כן מוצע למחוק את סעיף 4(ג).**



### 8.1. הפרטת מערך הייעוץ המקצועי (סעיף 5(ד))

סעיף 5(ד) להצעת החוק קובע כי לוד"ל יהיו יועצים בתחום המשפט, התחבורה, הסביבה, השמאות והכלכלה, אשר כל אחד מהם "אֵינָו עובד מדינה". בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר בעניין זה כי "מוצע כי לוועדה לדיור לאומי יהיו מגוון יועצים אשר אינם מקרב עובדי המדינה. הניסיון מלמד כי בתחומים שונים תלויים מוסדות התכנון בעמדות נציגי משרדים שונים, עובדה היוצרת עיכובים בעבודת המוסד. הצעת החוק מבקשת לטפל בבעיה זו באמצעות העמדת יועצים מקצועיים בתחומים הרלוונטיים, ולהסדיר את מינויים של יועצים אלה כמינויי חובה".

ואולם, אין כלל קשר בין זהות היועצים המקצועיים של מוסד תכנון לבין החובה המוטלת עליו, בחיקוקים שונים, לקבל את אישורו של גוף שלטוני אחר לצורך קידום תוכנית. כך, תוכנית לשכונת מגורים, אשר כדי לממשה נדרשת סלילת כביש גישה חדש באחריות החברה הלאומית לדרכים, מצריכה הסכמה מצד כמה משרדי ממשלה, ובהם משרד התחבורה ומשרד האוצר (שנדרש לממן את הסלילה). העובדה שלוד"ל יהיה יועץ תחבורה ויועץ כלכלי שאינם עובדי מדינה אין בה כדי לעקוף את הצורך לקבל את אישורם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. לפיכך, מינוי יועצים מקצועיים שאינם עובדי מדינה אין בו, ולו לכאורה, כדי לענות על הבעיה האובייקטיבית שהוצגה בדברי ההסבר להצעת החוק: תלותם של מוסדות התכנון בעמדותיהם של נציגי משרדים שונים. הדרך לפתור בעיה זאת אֵינָו על ידי הפרטת מערך הייעוץ המקצועי, אלא על ידי ייעול עבודתם של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וקביעת נהלים פנימיים, כולל לוחות זמנים מחייבים, בעניין זה.

ככלל, מוסדות התכנון נדרשים לייעוץ מקצועי בתחומים שונים, חלקו ייעוץ שוטף וחלקו מעת לעת ולפי העניין. לדעתנו, ככל שמדובר ביועצים קבועים, כמו היועץ המשפטי של הוד"ל והיועץ הסביבתי שלה, ראוי לקבוע כי אלה יהיו עובדי מדינה. הסיכון לניגוד עניינים הוא מטבע הדברים גדול בהרבה כאשר מדובר ביועץ פרטי, שרוב עיסוקיו בשוק הפרטי ועל כן הוא חשוף לאינטרסים כלכליים שונים של לקוחותיו. לעומת זאת, ככל שמדובר ביועצים שמוסד התכנון נדרש לקבל את חוות דעתם רק במקרים ספציפיים ואשר אינם יועצים קבועים של אותו מוסד תכנון, יש מקום לאפשר גם העסקת יועצים מקצועיים מן השוק הפרטי, ובלבד שהצעת החוק תקבע הוראות למניעת ניגוד עניינים.

**לפיכך מוצע לשנות את הוראות סעיף 5(ד) להצעת החוק ולמחוק את התיבה "שאינו עובד המדינה" המופיע בסעיפי המשנה (2) עד (כולל) (6). כן מוצע לשנות את סעיף משנה (7) כדלהלן: "יועצים נוספים, כפי שיקבע יושב ראש הוועדה, אשר יכול שיהיו יועצים לתוכנית ו/או לעניין מסוים בלבד, ויכול שלא יהיו מקרב עובדי המדינה, ובלבד שיובטח כי היועצים האמורים אינם נמצאים בניגוד עניינים, ישיר או עקיף".**

### 9.1. לוח הזמנים למתן החלטה בהתנגדויות לתד"ל (סעיפים 19(ב) ו-19(ד))

סעיף 19(ב) להצעת החוק קובע כי במקרה שהוד"ל שמעה את ההתנגדויות שהוגשו לתד"ל בעצמה, תיתן את החלטתה בעניין התוכנית "בתוך 14 ימי עבודה מתום המועד לשמיעת ההתנגדויות" (שהוא 30 עד 60 יום מהמועד האחרון להגשת ההתנגדויות). במקרה שמונה חוקר לשמוע את ההתנגדויות, לפי סעיף 19(ד) להצעת החוק תיתן הוד"ל את החלטתה בהן "בתוך 14 ימי עבודה ממועד הגשת המלצות החוקר". הצעת החוק לא מאפשרת להאריך מועדים אלה בשום מקרה, אפילו תחת נסיבות חריגות.

לדעתנו, אין זה ריאלי לקבוע לוח זמנים קצר כל כך, ובוודאי שאין זה סביר שלא ליתן אפשרות להארכתו בנסיבות מיוחדות. כך, במקרה שלתוכנית יוגשו עשרות רבות ואף מאות התנגדויות, מטבע הדברים יידרש לוד"ל זמן ארוך יותר כדי להגיע להחלטה מושכלת בעניינן. באופן דומה, ככל שהתוכנית שבה מדובר גדולה יותר בשטחה ומורכבת יותר, כך ייתכן שיידרש לוד"ל זמן רב יותר כדי להכריע בהתנגדויות שיוגשו לה. בהקשר זה נזכיר את לוחות הזמנים הקבועים בחוק התקף ובחוק הרפורמה: סעיף 109א לחוק התקף קובע כי מוסד תכנון יחליט אם לאשר תוכנית מתאר מקומית/מפורטת בתוך שלושה חודשים מתום תקופת הפקדתה (דהיינו: בתוך 90 יום מהמועד האחרון להגשת התנגדויות). אולם לגבי תוכנית מתאר החלה על כל מרחב התכנון המקומי, יחליט מוסד התכנון בתוך עשרה חודשים מתום תקופת ההפקדה. באופן דומה, סעיף 276 לחוק הרפורמה מורה כי מוסד התכנון יחליט בעניין התנגדויות שהוגשו לתוכנית בתוך 21 יום מהמועד, שבו הגיש לו החוקר שמונה לשמוע את ההתנגדויות את המלצותיו (87 יום מתום המועד להגשת התנגדויות). אולם סעיף 277 לחוק הרפורמה מאפשר להאריך את המועד למתן ההחלטה של מוסד התכנון ב-14 יום נוספים. כשמדובר בתוכנית מתאר מקומית-כוללנית, סעיף 277(ד) לחוק הרפורמה מתיר להאריך את המועד לקבלת החלטה בהתנגדויות בשלושה חודשים נוספים.

**לפיכך, וכדי למנוע מצב שבמסגרתו תיאלץ הוד"ל לתת החלטה חפוזה, בלי לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים, מוצע לשנות את סעיף 19(ב) להצעת החוק כדלקמן: "הוועדה תחליט בדבר ההתנגדויות, וכן תחליט לאשר את התוכנית עם או בלי שינויים או בתנאים שתקבע, או לדחותה, הכל בתוך 30 ימי עבודה מתום המועד לשמיעת ההתנגדויות; אולם בנסיבות מיוחדות (כגון: ריבוי התנגדויות שהוגשו לתוכנית, מקום שבו שטח התוכנית או מורכבותה או הסוגיות שהיא מעלה מחייבים זאת) רשאית הוועדה להאריך את המועד האמור ב-15 ימי עבודה נוספים."**

כן מוצע לתקן בהתאמה את סעיף 19(ד) להצעת החוק כדלקמן: "בתום 30 ימי עבודה ממועד הגשת המלצות החוקר תחליט בהן הוועדה וכן תחליט לאשר את התוכנית עם או בלי שינויים או בתנאים שתקבע, או לדחותה. אולם בנסיבות מיוחדות (כגון: ריבוי התנגדויות שהוגשו לתוכנית, מקום שבו שטח התוכנית או מורכבותה או הסוגיות שהיא מעלה מחייבים זאת) רשאית הוועדה להאריך את המועד האמור ב-15 ימי עבודה נוספים."

#### **10.1. ביטול תד"ל, התלייתה או שינויה (סעיפים 23(ג) ו-23(ד))**

סעיף 23 (ג) להצעת החוק קובע כי במקרה שלא הוחל בביצועה של תד"ל שאושרה למתן תוקף בתוך שלוש וחצי שנים ממועד אישורה, "לא יפקע תוקפה, ואולם הוועדה תהיה רשאית לשנות את התוכנית, להתלותה או לבטלה".

לדעתנו יש חוסר-היגיון מובנה בסעיף 23(ג) להצעת החוק. מטרתו המוצהרת של החוק המוצע היא לאפשר בנייה מאסיבית של מספר רב של יחידות דיור כדי להקל על מצוקת הדיור הקיימת כיום. מטרה זאת מחייבת מימוש מהיר של התד"לים שיאושרו בהליכים המיוחדים שהצעת החוק קובעת. אין כל טעם בתד"ל, אם אין כוונה להתחיל במימושה בתוך שלוש וחצי שנים ממועד אישורה. כאשר לא הוחל במימוש התד"ל בתוך פרק זמן זה, המסקנה המתחייבת היא שלא היה כלל צורך באותה תוכנית ובוודאי שלא היה מקום לקדמה בהליך המהיר הקבוע בהצעת החוק. כדי למנוע ניצול לרעה של ההליך הייעודי שהצעת החוק קובעת לאישור תד"לים כמכשיר מהיר לאישור תוכניות שימושו רק בעוד שנים ארוכות, יש להורות כי אי-התחלת מימושה של תד"ל ממועד הקבוע בהצעת החוק תוביל לפקיעתה.

**לכן מוצע לתקן את סעיף 23(ג) להצעת החוק כדלקמן: "לא הוחל בביצוע תוכנית במועד הקבוע בסעיף קטן (א), יפקע תוקפה".**

ככל שהצעתנו זאת תידחה, ניסוחו של סעיף 23(ג) כפי שהוא מופיע בהצעת החוק מעניק לוד"ל סמכויות מרחיקות לכת, שאף מוסד תכנון לא נהנה מהן לפי החוק התקף. לפי החוק התקף, שינוי תוכנית, התלייתה או ביטולה הם צעדים שמוסדות התכנון רשאים לבצע רק באמצעות תוכנית חדשה, שיש להפקידה להתנגדויות הציבור לפי הוראות החוק. ניסוחו של סעיף 23(ג) להצעת החוק יאפשר לוד"ל לשנות תוכניות, להתלותן או לבטלן בהחלטה פנימית, בלי הפקדת תוכנית חדשה ובלי לשמוע התנגדויות. מדובר אפוא בהצעה חמורה ביותר, שתשלול מהציבור את זכותו להשמיע את עמדתו בנוגע להצעה לבטל תד"ל, להתלותה או להכניס בה שינויים.

**על כן, וככל שתידחה הצעתנו לשנות את סעיף 23(ג) להצעת החוק כאמור לעיל, יש לכלל הפחות להוסיף בסופו של סעיף זה את המשפט: "שינוי התוכנית, התלייתה או ביטולה ייעשו באמצעות תוכנית חדשה שתופקד ותאושר לפי סעיפים 22-15 לחוק זה".**

סעיף 23(ד) להצעת החוק מורה כי "בעל מקרקעין או בעל זכות במקרקעין שבתחום התוכנית לא יהא זכאי לתבוע פיצויים כלשהם בשל שינוי התוכנית, התלייתה או ביטולה".

שלישית, לדעתנו ההוראה שבסעיף 23(ד) לעניין שלילת הזכאות לפיצויים אינה חוקתית ויש לבטלה. פרק ההגדרות בהצעת החוק (סעיף 2(א)) קובע כי תד"ל היא תוכנית החלה על "תחום קרקע אשר המדינה הינה בעלת הזכויות ב-80% או יותר במקרקעין הכלולים בו". סעיף 6(ג) להצעת החוק מורה כי הכללת קרקע שאינה בבעלות המדינה בתחום תד"ל טעונה הצדקה תכנונית, ולא תיעשה אלא אם היא נדרשת למימוש מטרות התוכנית.

מהוראות אלו נובע כי בעליהם של מקרקעין פרטיים, שנכללו בתחום תד"ל ובכל מקרה מהווים חלק קטן משטח התוכנית (לא יותר מ-20%), תלויים לצורך מימושה בגורמים שכלל אינם תלויים בהם: בעבודות תשתית המותנות לעתים קרובות בתקציבי מדינה ובפעולות של גופים שלטוניים כמו החברה הלאומית לדרכים; ובראש ובראשונה בבעלים של רוב שטח התד"ל, דהיינו: רשות מקרקעי ישראל.

מכאן שהסיבות הצפויות לאי-ביצועה של תד"ל בתוך שלוש וחצי שנים מיום אישורה אינן קשורות, ברוב המכריע של המקרים, לבעלי הקרקע הפרטיים שבתחומה. שלילת זכאותם לפיצויים בשל שינוי התוכנית, התלייתה או ביטולה בגין אי-תחילת מימושה במועד הקבוע בסעיף 23(ג) להצעת החוק – כמוהו כענישה כפולה: ראשית, בעלי הקרקע הפרטיים אינם יכולים ליהנות מהרווחים הצפויים להם מהבנייה בה; שנית, הם אינם רשאים לתבוע פיצויים ממוסד התכנון, שהחליט בנסיבות אלו לשנות את התוכנית (למשל, על ידי הקטנת זכויות הבנייה), להתלותה או לבטלה, באופן שיפגע משמעותית בשווי המקרקעין שבבעלותם.

**לפיכך, לדעתנו יש לשנות את סעיף 23(ד) להצעת החוק כדלקמן: "בעל מקרקעין או בעל זכות במקרקעין שבתחום התוכנית יהיה זכאי לתבוע פיצויים בשל שינוי התוכנית, התלייתה או ביטולה – כאמור בסעיף קטן (ג); אולם במקרה שבו לא ניתן היה להתחיל בביצועה של התוכנית במועד הקבוע בסעיף קטן (א) בשל מעשה של בעל המקרקעין או בעל הזכות במקרקעין, לא יהא זכאי לתבוע פיצויים בגין שינוי התוכנית, התלייתה או ביטולה".**

## חלק 2: האם יש צורך בהצעת החוק?

### 1.2. לוחות הזמנים לאישור תוכניות

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי "בשנתיים האחרונות אנו עדים לאיום כלכלי וחברתי שנוצר בגין עלייה קיצונית במחירי הדיור. עלייה זו נוצרה, בין היתר, בגין ירידה חדה בהתחלות הבנייה וצמצום משמעותי של היצע הדיור לציבור. הליכי אישור תוכניות בנייה למגורים על פי החוק הקיים אורכים למעלה משלוש שנים. החוק המוצע מבקש לקבוע כהוראת שעה הסדרים מיוחדים והקמת מוסד תכנון ייעודי (הוועדה לדיור לאומי) לטיפול בהליכי אישור תוכניות בנייה למגורים. זאת במגמה לאפשר קידום מהיר ויעיל של תוכניות בנייה למגורים. חוק זה קובע הליכים שמשכם יהא כשנה". עוד נאמר בדברי ההסבר כי לוחות הזמנים הקבועים בהצעת החוק "דומים בעיקרם ללוחות הזמנים אשר נקבעו" בחוק הרפורמה.

לפי יוזמי הצעת החוק, הצורך בה נובע אפוא מכך שהחוק התקף קובע הליכים ממושכים (למעלה משלוש שנים) לאישור תוכניות מתאר מקומיות/מפורטות למגורים. לטענה זאת אין יסוד, כפי שניתן לראות בטבלה שלהלן, המשווה את לוחות הזמנים לטיפול בתוכניות מתאר מקומיות/מפורטות בחוק התקף, בחוק הרפורמה ובהצעת החוק הנוכחית. מהטבלה אף עולה כי בניגוד לדברי ההסבר של הצעת החוק, לוחות הזמנים הקבועים בחוק הרפורמה ארוכים, ובאופן משמעותי, הן בהשוואה לחוק התקף והן בהשוואה להצעת החוק.

### לוחות הזמנים לאישור תוכנית מתאר מקומית/מפורטת למגורים

השלב התכנוני	בחוק התקף	בחוק הרפורמה	בהצעת החוק
בדיקה מוקדמת	30 יום מהגשת התוכנית (סעיף 62ב)	14 יום מהגשת התוכנית (סעיף 250)	14 יום מהגשת התוכנית (סעיף 7א)
דיון בהפקדה והחלטה	60 יום מהגשת התוכנית (סעיף 85ב)	45 יום מקליטת התוכנית בתום הבדיקה המוקדמת (סעיפים 253, 257א)	45 יום מקליטת התוכנית בתום הבדיקה המוקדמת (סעיף 10א)
פרסום להתנגדויות	15 יום מההחלטה על הפקדת התוכנית (סעיף 89א)	14 יום מההחלטה על הפקדת התוכנית (סעיף 263א)	15 יום מההחלטה על הפקדת התוכנית (לפי החוק התקף)
הגשת התנגדויות	חודשיים (60 יום) ממועד הפרסום המאוחר (סעיף 102)	60 יום ממועד הפרסום המאוחר (סעיף 266)	60 יום ממועד הפרסום המאוחר (סעיף 18ב)
שמיעת ההתנגדויות	אין מועד מחייב	30-45 יום מתום המועד להגשת התנגדויות (סעיף 273א)	30 יום מתום המועד להגשת התנגדויות (סעיף 19א)
החלטה בהתנגדויות, אישור התוכנית או דחייתה	שלושה חודשים (90 יום) מתום המועד להגשת התנגדויות (סעיף 109א)	87 יום מתום המועד להגשת התנגדויות (21 יום אחרי הגשת דו"ח החוקר ששמע את ההתנגדויות – סעיפים 274, 276 ו-277א)	14 יום מתום המועד לשמיעת ההתנגדויות (סעיף 19ב)
<b>סך הכל</b>	<b>225 יום</b>	<b>250-265 יום</b>	<b>178 יום</b>

כפי שמראה הטבלה, לוחות הזמנים שהחוק התקף קובע לאישור תוכנית מתאר מקומית/מפורטת קצרים בהרבה מכפי שנטען בדברי ההסבר להצעת החוק: אין מדובר בשלוש שנים או יותר, אלא בפחות משמונה חודשים. אמנם החוק התקף מאפשר בנסיבות מיוחדות להאריך מועדים אלה, אלא שגם חוק הרפורמה וגם הצעת החוק מאפשרים להאריך את המועדים הקבועים בהם. בצירוף כל תקופות ההארכה האפשריות בכל אחד מהשלבים הכרוכים באישורה של תוכנית מתאר מקומית/מפורטת, שלא חלה על כל מרחב התכנון המקומי, משך הזמן הכולל המירבי לאישור תוכנית לפי החוק התקף הוא 285 יום (סעיפים 85 ו-102 לחוק התקף), או 375 יום באישור מיוחד של שר הפנים (לפי סעיף 109א לחוק התקף). משך הזמן הכולל המירבי לאישור תוכנית לפי חוק הרפורמה הוא 302 יום (סעיפים 257(ב) ו-19(ג), 274(ה) ו-277(ג) לחוק הרפורמה). משך הזמן הכולל המירבי לאישור תוכנית לפי חוק הרפורמה הוא 19(א) ו-19(ד). בלוחות הזמנים הללו לא הובא בחשבון הזמן הנדרש לתיקון תוכנית טרם הפקדתה, במקרה שנקבע כי נדרש להכניס בה תיקונים, מאחר שמדובר בפעולה שבאחריותו של מגיש התוכנית, ולמוסד התכנון אין כל שליטה בה.

לפיכך, לטענה כאילו החוק התקף קובע לוח זמנים של שלוש שנים ויותר לאישור תוכנית מתאר/מפורטת למגורים אין כל בסיס. לאמיתו של דבר, לוחות הזמנים לאישור תוכניות למגורים הקבועים בהצעת החוק קצרים רק בחודש וחצי בהשוואה למצב לפי החוק התקף. בפועל, מוסדות התכנון (בעיקר הוועדות המחוזיות, שהסמכות לאשר את רוב תוכניות המתאר/המפורטות למגורים נתונה בידן) לא עומדים בלוחות הזמנים הקבועים בחוק – בעיקר בשל מחסור בכוח אדם מקצועי, לנוכח היקף העבודה ומספר התוכניות המוגשות לאישור, ולעתים קרובות גם בשל חוסר-יעילות ונהלי עבודה לקויים. במלים אחרות, הגורם להתארכות הליכי אישורן של תוכניות אינו החוק התקף או לוחות הזמנים הקבועים בו, אלא סיבות חיצוניות לחוק, שבגינן מוסדות התכנון פועלים בניגוד להוראותיו ולמעשה מפריס אותו דרך קבע. הדרך הנכונה לטפל בבעיה אינה על ידי שינוי חקיקה והקמת מערכת תכנון מקבילה לזאת שיצר החוק התקף, כפי שמוצע בהצעת החוק, אלא על ידי טיפול שורש בבעיות שמונעות את יישום הוראות החוק התקף, ככתבן וכלשונו, לרבות לעניין לוחות הזמנים שמוסדות התכנון מחויבים לעמוד בהם.

הצעת החוק, אם תאושר, תדרוש הקצאת משאבים ממשלתית ניכרת: הקמת ועדות תכנון חדשות (הוד"לים), תקצוב פעולותיהן ומימון המשכורות של חבריהן, עובדיהן והיועצים המקצועיים שימונו להן. נראה כי השקעת אותם משאבים בתגבור כוח האדם המקצועי בוועדות המחוזיות הקיימות, במקביל לפעולות לייעול הליכים ולשיפור נהלים, תאפשר להשיג את מטרתה המוצהרת של הצעת החוק – קיצור משך הזמן הנדרש לאישור תוכניות בנייה למגורים – בלי צורך בשינוי חקיקה ובלי פגיעה באיזונים העדינים הקיימים בחוק התקף.

**לדעתנו ולמיטב הבנתנו, צעד זה של תגבור הוועדות המחוזיות וייעול עבודתן כלל לא נבחן ונשקל ברצינות. לפני שהצעת החוק נבחנת גופא, יש לבדוק האם צעדים חלופיים, במסגרת החוק התקף, שעלותם דומה לזו הכרוכה ביישום הצעת החוק, עשויים לממש את תכליתה בלא צורך בשינוי חקיקה.**

## **2.2. ניצול מנגנונים קיימים לקיצור הליכים בחוק התקף**

מסקנה זאת מתחזקת לאור העובדה, שהחוק התקף כולל הוראות שונות שמאפשרות לקצר את ההליכים הנדרשים לאישור תוכניות מתאר/מפורטות למגורים. באופן תמוה, הוראות אלו,

המהוות כאמור חלק מחיקוק תקף, אינן מנוצלות כמעט על ידי מוסדות התכנון והממשלה, אשר מעדיפה שינויי חקיקה (במסגרת הצעת החוק וחוק הרפורמה) על פני ניצול מושכל של המנגנונים הקיימים בחוק התקף עצמו.

להלן כמה מהאפשרויות הקבועות בחוק התקף, ואשר כאמור מיושמות רק לעתים רחוקות:

- **סעיף 260** לחוק התקף קובע כי "מוסד תכנון ידון ויכריע בבקשות של המדינה ושל כל רשות שהוקמה בחוק לפני שידון ויכריע בבקשות אחרות". סעיף זה נותן אפוא עדיפות לטיפול בתוכניות ביוזמה ממשלתית, כדוגמת התד"לים. בפועל, למיטב ידיעתנו, המדינה ומוסדותיה עושים רק לעתים נדירות שימוש בסעיף 260 האמור, כדי לחייב את הוועדות המחוזיות והמקומיות לתת קדימות לתוכניות בנייה למגורים ביוזמה ממשלתית.
- **סעיף 109א(ב)** לחוק התקף קובע כי במקרה שהוועדה המחוזית לא החליטה אם לאשר או לדחות תוכנית מתאר מקומית/מפורטת בתוך שלושה חודשים מהמועד האחרון להגשת התנגדויות, "ימנה יושב ראש הוועדה המחוזית, תוך 30 ימים", "ועדה להשלמת תוכניות", וזו תמשיך את הטיפול בתוכנית מהשלב שאליו הגיעה הוועדה המחוזית. הוראה זאת שבחוק התקף נועדה להתמודד עם המציאות השכיחה, שבמסגרת הוועדות המחוזיות אינן עומדות בלוחות הזמנים שהחוק התקף קובע לטיפול בתוכניות. למיטב ידיעתנו, גם סעיף זה שבחוק התקף כמעט שאינו מיושם, למרות הפוטנציאל הטמון בו לייעול הטיפול בתוכניות בכלל, ובתוכניות בנייה למגורים בפרט, ולהאצת הטיפול בהן.
- באופן דומה, **סעיף 109א(ד)** לחוק התקף קובע כי במקרה שהוועדה המקומית לא החליטה אם לאשר או לדחות תוכנית שבסמכותה בתוך שלושה חודשים מהמועד האחרון להגשת התנגדויות, "יעברו סמכויותיה לגבי אותה תוכנית לוועדה המחוזית, אשר תמשיך בהליכים מהשלב שאליו הגיעה הוועדה המקומית".

לדעתנו, לפני שמתקבלת החלטה מרחיקת לכת על חקיקה חדשה, יש לבחון את כל המנגנונים שהחוק התקף מאפשר כדי לקצר את לוחות הזמנים הנדרשים לצורך אישור תוכניות מתאר/מפורטות למגורים. רק אם יתברר, בתום הבדיקה, כי אין די בכל המנגנונים הללו כדי להשיג את התכלית הראויה של הצעת החוק, יהיה מקום לאשרה, ובלבד שיבוצעו בה התיקונים הנדרשים.