

## השינויים בחוק התכנון והבנייה בדגש על חוק ההסדרים

בשלהי שנת 2005, בריטואל דומה לזה שבשנים שקדמו לה, פורסמה המדיניות הכלכלית של משרד האוצר לשנת 2006, זו המהווה בסיס לחוק ההסדרים במשק מדינת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת התקציב), המכונה בקצרה "חוק ההסדרים".

במסגרת זו הוצעו השנה, כמו בשנים קודמות, גם שינויים לחוק התכנון והבנייה. המדיניות הכלכלית כללה כמה שינויים מפליגים בחוק, אך רק חלקם נכללו בהצעה לחוק ההסדרים. כתוצאה מהשינויים הפוליטיים וההחלטה לקיים בחירות, נעצר קידומו של חוק ההסדרים ועימו ההצעות לשינוי חוק התכנון והבנייה, אך יש לשער כי הקפאה זו היא זמנית בלבד.

במקביל, מקודמת רפורמה בחוק התכנון והבנייה הנבחנת בוועדה בראשות מנהל מינהל התכנון, וחברים בה נציגי משרד האוצר, ממ"י, משרד המשפטים והמשרד לאיכות הסביבה כמשקיף. הקמת הוועדה היוותה חלק מהחלטת הממשלה בעניין מדיניות תקציב 2006, והנושאים שהיא הוסמכה לדון בהם הם: תכניות מתאר גמישות, פיצויים לפי ס' 197 והרכב מוסדות התכנון. בהחלטת הממשלה נקבע כי המלצות הוועדה יוגשו לשר הפנים.

**מטרת הכתבה** היא למפות ולאפיין את מכלול ההצעות לשינוי חוק התכנון והבנייה דרך חוק ההסדרים החל משנת 2000, ואת אלו מבינהן שעוגנו בסופו של יום בחקיקה. אלו ייבחנו על רקע כלל השינויים שנעשו בחוק (חקיקה ישירה ועקיפה, מלבד חוק ההסדרים), ועל רקע עבודתן של שתי וועדות שפעלו בשנים אלו לבחינה של שינויים כוללים בחוק: וועדת המנכ"לים שפעלה בשנת 2001, וועדת קלעג'.

בכתבה ארבעה חלקים עיקריים: רקע כללי בנושא חוק ההסדרים, סקירת מכלול השינויים לחוק התכנון והבנייה בכלל, ודרך חוק ההסדרים בפרט (בטבלה), סקירה של יוזמות לשינוי בחוק התכנון והבנייה, וסיכום ומסקנות.

## על חוק ההסדרים

חוק ההסדרים החל את דרכו כחוק לשעת חירום, במסגרת התכנית הכלכלית לייצוב המשק בשנת 1985, בניסיון להתמודד עם משבר כלכלי חמור שעברה ישראל באותם ימים. מאז, זמן רב לאחר שהשתנו הנסיבות שהביאו לחקיקתו, השתרש החוק והפך לנתיב שגרתו לעקיפה והחלשה של חקיקה קיימת, ובמסגרתו אושרו מאות תיקוני חקיקה בתחומים שונים ומגוונים.<sup>1</sup>

את חוק ההסדרים מביאה הממשלה לאישור הכנסת בכל שנה לצד חוק התקציב, והוא מאגד חוקים ותיקוני חקיקה רבים שהממשלה רואה צורך באישורם בכנסת כדי ליישם את מדיניותה ותוכניותיה הכלכליות. החוק הוא מכשיר שלטוני ייחודי המאפשר לממשלה ליזום חקיקה, להביא להשלמתן של פעולות חקיקה, וכן לעכב או לבטל חוקים פרטיים של חברי הכנסת שהכנסת חוקקה, ובתוך כך להתגבר על מכשולים פרלמנטריים מתוך הסתמכות על הרוב הקואליציוני. "חוק ההסדרים" נבדל מרוב החוקים הנחקקים בכנסת במבנהו ובהליכי חקיקתו: הוא אינו עוסק בנושא מוגדר כמו חוק "רגיל", אלא מקבץ חוקים ותיקוני חקיקה בנושאים שונים. בעבר היה נדון החוק כולו, כיחידה אחת, בוועדת הכספים, אך בשנים האחרונות מועברים חלק מן הנושאים לוועדות הכנסת האחרות לפי תחומי עיסוקיהן, ולבסוף מועברים מקצתם לוועדת הכספים להחלטה ולאישור סופי. ועדת הכספים מניחה את הצעת החוק כיחידה אחת על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית.

מדי שנה, עם פרסום עיקרי מדיניות התקציב על ידי משרד האוצר, מתעוררת הביקורת על השימוש בחוק ההסדרים כפלטפורמה לקידום חוקים ותיקוני חקיקה שונים שההיבט התקציבי שלהם אינו חד משמעי, ושלגבי חלקם מתעורר ספק רב אם היו מאושרים בהליכי החקיקה הרגילים.

הביקורת מתייחסת לעובדה כי אישור החוק מושפע בעיקר משיקולים קואליציוניים, דבר המצמצם או מאיין את הסיכוי לקיים דיון מעמיק וענייני בהצעות החוק. גם מסגרת הזמן (כחודשיים) מצמצמת את היכולת לקיים דיון ממצה בהצעות החוק, בחלקם נושאים שעל חקיקתם עמלו גופים מקצועיים במשך חדשים ואף שנים. שיטת חקיקה זו מעודדת מחטפים, פוגעת בסדרי העבודה התקינים של הכנסת, פוגמת בשקיפות כלפי שרים, חברי כנסת וכלפי הציבור בהעדר יכולת לעמוד על המשמעויות האמיתיות של פעולות החקיקה. המצדדים בחוק מציינים את חשיבותו כמנגנון ויסות וייצוב, וכמכשיר מהיר ויעיל לקדום חקיקה בתנאי וודאות גבוהה ותוך הפחתת התיאומים הנדרשים.

בעבודת מחקר שהוכנה ע"י מרכז המידע והמחקר של הכנסת<sup>2</sup> מפורטת ההיסטוריה של החוק, ומתוארות הבעיות העיקריות בהפעלתו במתכונת הנוכחית – החל מהיותו חקיקה אנטי דמוקרטית, וכלה בבעיות הקשורות בשינויי חקיקה משמעותיים המתאשרים במחטף תחת הכיסוי של "הסתייגויות" ועוד. במחקר גם קיימת סקירה של חוקים דומים במדינות אחרות. מתברר כי חקיקה בעלת מאפיינים דומים קיימת במדינות אחרות (בלגיה, ספרד, איטליה, וכן חקיקה דומה מארה"ב ומדינות נוספות), אם כי בכולן, למעט ישראל, הצעות החוק נדונות בוועדות נושאות רבות המעבירות את מסקנותיהן לוועדת הכספים או לוועדת התקציב – המגישות למליאה את כולן כמקשה אחת.

המחקר מתמקד בדרכים שבאמצעותן אפשר להתמודד עם תופעת חוק ההסדרים לאור הניסיון במדינות אחרות ולאור ניסיונות שונים שנעשו בכנסת לשפר את התהליך השנתי

<sup>1</sup> סקירה מקיפה על חוק ההסדרים – הסטוריה, ביקורת ויתרונות – ניתן למצוא במסמך עמדה "חוק ההסדרים: בין כלכלה לפוליטיקה", פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999.

<sup>2</sup> מסמך רקע בנושא: חוק ההסדרים – סוגיות והשוואות בין לאומיות, דר' שילה הטיס רולף, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 9/05.

לטיפול בהצעת החוק. בסופו מוצעות שלוש חלופות פעולה: (1) הותרת המצב כמות שהוא (2) הפסקת השימוש בחוק ההסדרים (3) הותרת החוק על כנו תוך צמצום מימדיו ושיפור הליכי הטיפול בו.

## סקירת השינויים בחוק התכנון והבניה – עיקרי הממצאים

במסגרת הכנת הכתבה נסקרו מכלול השינויים שנעשו בחוק התכנון והבניה, בהתייחס לשלושה רבדים של מידע: **רובד המדיניות**, כפי שהוא בא לידי ביטוי במסמך המדיניות הכלכלית שמפרסם משרד האוצר, **חוק ההסדרים** ובו שינויי החקיקה לחוק התכנון והבניה שאושרו ונכנסו לספר החוקים, וכן חקיקה אחרת – **שינויים ישירים ועקיפים**, מלבד חוק ההסדרים, שבוצעו בחוק התכנון והבניה. הסקירה במלואה מופיעה בטבלה בנספח, להלן כמה מהממצאים העיקריים:

מטבע הדברים, **רובד המדיניות**, כמסמך בלתי מחייב, מכיל את הקשת הרחבה ביותר של הרצונות והכוונות לשינויים בחוק. בדברי הרקע, בכמה מן השנים שנסקרו, מתוארות בעיות כגון העדר תכנון מתארי, ואי עמידה ביעדים של יצירת מלאי תכנוני. ממסמכי המדיניות לא ניתן לדעת מהו בסיס המידע למיפוי הבעיות כפי שהן מתוארות במסמכים, והאם נעשתה עבודת הכנה לבחינת חלופות לפתרון בעיות אלו. נושא בולט אחד מוזכר כמעט בכל השנים – הצורך בשינוי עבודת הולקחש"פ. נקודה זו תורחב בהמשך. גם לגביה – ככל הידוע לנו לא נערכה עבודת רקע כבסיס להמלצות החוזרות ונשנות לשינוי בסמכויות הוועדה.

בשנת 2002 מופיע פירוט רב של יעדים – שאומצו כמות שהם מעבודתה של וועדת מנכ"לים שבחנה את נושא האצת הבניה. אך מעניין שדווקא בשנה זו, בה בסיס הנתונים וההמלצות הם לכאורה המפורטים ביותר – אין התאמה בין פרק המדיניות לבין החקיקה שאושרה. על אי התאמה זו נעמוד בהרחבה בהמשך.

בשנת 2000 מוזכר הצורך בבחינה כוללת של חוק התכנון והבניה, ומעניין לראות כי מדובר בוועדה **ציבורית**. להזכיר, גם ועדת קלעג'י שמונתה לשקול תיקונים לחוק (ר' בהמשך) וגם הועדה הבינמשרדית המקדמת היום את הנושא מתוקף החלטת ממשלה, כוללות נציגים של משרדי ממשלה בלבד ללא ייצוג ציבורי כלל.

נושא נוסף המוזכר בחלק המדיניות הוא חשיפת מידע תכנוני לציבור, נושא זה התקדם מאוד בשנים האחרונות ומידע תכנוני רב אכן נגיש כיום באמצעות האינטרנט. מן הצד השני – בחלק מן השנים מוצעים צעדים להצר את מקומו של הציבור בהליכי התכנון – כמו ההצעה להטיל אגרה על הגשת התנגדויות (בשנת 2003).

מתוך מסמך המדיניות, רק מיעוט מבין ההצעות עבר את הליכי החקיקה של **חוק ההסדרים**. השינוי המרכזי בוצע בחוק ההסדרים לשנת 2002 – הקמת הועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל) שתידון בהרחבה בהמשך. השינויים הנוספים שבוצעו הם בתוספת השלישית (היטלי השבחה), הכרזה על מתחמי פינוי בינוי, ואגרה על ערר לעניין פיצוים לפי ס' 197 לחוק. חשוב להדגיש כי העובדה שרק מיעוט מבין ההצעות המקוריות לשינוי החוק אושרו בסופו של יום – היא תוצאה של מאבק עיקש ובלתי מתפשר מצד ארגוני הסביבה ואחרים (בחלק מן הנושאים – גם של מינהל התכנון עצמו).

**שינויי החקיקה הישירים** שבוצעו בחוק בשנים אלו מעטים יחסית. ביניהם ניתן למנות את השינוי הנוגע לתסקירי השפעה על הסביבה, תיקונים בתוספת השלישית ושינויים חשובים בכל הנוגע לפרסום הודעות על הפקדת תכנית – באמצעות שלט, והודעה לבעלי נכסים גובלים.

לעומתם, השינויים העקיפים הם רבים ומגוונים: מפטור מהיתר להתקנת צלחות לוויין (חוק הבזק) והצבת מכונות לאיסוף מיכלי משקה (חוק הפיקדון), דרך שינויים מתחייבים בנושא נגישות – בעקבות חוק שיווין זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות, שינויים נדרשים בעקבות חוק משק הגז, החוק לפיתוח הנגב והגליל ועד שינויים שנדרשו בחוק בעקבות חוק החופים (הקמת הולחוף) וחוק ייצוג גופים שעניינם איכות סביבה. בטבלה מפורטים שינויים נוספים.

## **מהלכים לבחינה של שינוי בחוק התכנון והבנייה ובמערכת התכנון משנת 2000**

להלן נסקור בקצרה כמה יוזמות לשינויים בחוק התכנון והבנייה ובמערכת התכנון בכלל:  
1. עבודתן ומסקנותיהן של שתי וועדות שפעלו לבחינה של שינויים כוללים בחוק התכנון והבנייה: וועדת המנכ"לים להאצת הבניה וועדת קלעג'י.  
2. שתי יוזמות נוספות לשינויים בחוק התכנון והבנייה ובמערכת התכנון: היוזמה להחזרת עבודת הול"לים והיוזמה להעברת מינהל התכנון.

### **וועדת המנכ"לים להאצת הבנייה**

ב2.7.01 קיבלה תוקף החלטת וועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי כלכלי, החלטה מס' 359) – שעניינה קיצור ויעול הליכי תכנון ובניה. הוחלט להטיל על צוות מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד רוה"מ ובהשתתפות מנכ"ל מש' האוצר, איכות הסביבה, הבינוי והשיכון, המשפטים, הפנים ומינהל מקרקעי ישראל, לגבש הצעות לזירוז ולייעול הליכי התכנון והבניה. נקבע כי הצוות יוכל להיעזר ביועצים חיצוניים, ולרשותו הועמדו 30 יום עד הגשת המלצות לראש הממשלה. צוות המנכ"לים אכן התכנס, הגיש לקבינט החברתי כלכלי שורת המלצות שיפורטו להלן. המלצות אלו אושרו בקבינט בתאריך 29.9.01, וקיבלו תוקף של החלטות ממשלה.

- קיצור ואכיפת הזמנים הקבועים בחוק התכנון והבנייה: להטיל על שר הפנים לבחון את הזמנים הקצובים בחוק להליכי אישור של תכניות ולהגיש לממשלה תוך 30 יום הצעה לקצרו במסגרת שינוי חקיקה.
- הקמת ארכיב ממוחשב של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות (תשריטים והוראות), הקמת מאגר ממוחשב למעקב אחר הליכי אישור של תכניות, מיחשוב פרוטוקולים של דיונים והחלטות במוסדות התכנון
- יישוב קונפליקטים בין משרדי ממשלה בתכניות שעניינן פיתוח עירוני או תשתיות בהיקף נרחב וקציבת זמן מחייב להתייחסות משרדי הממשלה בהליך התכנון.
- מיזוג נושאים תכנוניים ארציים: להטיל על יו"ר המועצה הארצית להגיש הצעה לשינוי בהוראות תכניות מתאר ארציות שתאפשר איחוד דיונים.
- האצלת סמכויות המועצה הארצית עפ"י תמ"א לוועדות המחוזיות, ע"י הגשת הוראות התמ"אות.
- הכנת תכניות מתאר נושאיות (ולא פרטניות)
- מסלול מהיר לתכניות קטנות, אשר יקודמו ע"י וועדות משנה, וכן הרחבת הנושאים הכלולים כהקלה או סטייה ניכרת עפ"י תקנות סטייה ניכרת, והעברת נושאים מינוריים ונקודתיים לשלב הרישוי.
- קביעת מתכונת אחידה להגשת תכניות.
- התייעצות מקדמית עקרונית: להטיל על מנכ"ל משרד הפנים להציע נוהל שיאפשר התייעצות מוקדמת של היזם עם משרדי הממשלה, מינהל התכנון, מתכנן המחוז וגופים מקצועיים רלוונטיים נוספים.
- בחינה מקדמית של תכניות מוצעות באמצעות יועצים חיצוניים, וכן בדיקת בקשה להיתר בנייה באמצעות יועצים חיצוניים
- תקנות בנושא תדירות להתכנסות מוסדות התכנון.
- קביעת נוהל מחייב בדבר החלטת מוסד תכנון ל"הפקדה בתנאים".
- קביעת נוהל המאפשר מינוי חוקר לשמיעת התנגדויות.

- להטיל על שר הפנים לקבוע נוהל לדיון חוזר/ערר במוסד תכנון
- ולקחש"פ: שר הפנים יפעל לתיקון החוק כך שיקבע בו כי דיון בשינוי ייעוד של קרקע חקלאית יעשה במסגרת דיון אחד בולקחש"פ. בתיקון החקיקה אמור ייבחנו שינויים בהרכב חברי הוועדה במגמה ליצור הרכב מתאים ומאוזן לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. (נוסח זה מחליף נוסחים מוקדמים של הצוות לפיהם יש לבטל את הוועדה ולהעביר את סמכויותיה לוועדות המחוזיות ולמועצה הארצית).
- רישוי באמצעות מורשה להיתר
- הסעיף האחרון קובע כי על הצוות לעקוב אחר ביצוע ההחלטות שלעיל, לדווח לממשלה אחת לחדשיים על הסטטוס בדבר ביצוען.

## וועדת קלעג'י

בתאריך 17.6.01 החלטה וועדת שרים לענייני חברה וכלכלה " ... להקים וועדה בין-משרדית בראשות נציג משרד הפנים, ובהשתתפות נציגי ממ", משרד המשפטים, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר והמשרד לאיכות הסביבה, אשר תבחן ותגבש הצעת חוק לתכנון ובניה במקום החוק הקיים, וזאת במטרה להביא לגמישות תכנונית, מניעת כפל התדיינויות במוסדות התכנון ופישוט וזירוז הליכי תכנון ורישוי. הצוות יגיש את הצעת החוק המפורטת לאישור הממשלה עד ל- 30 ביולי 2002."

הוועדה אכן הוקמה ובראשה עמד עמרם קלעג'י, יו"ר המועצה הארצית דאז. הוועדה קיימה מספר ישיבות מראשית 2002 ועד סוף 2003, במהלכן שמעה בעלי עניין דעה שונים: השלטון המקומי, ארגוני סביבה וחברה, משרד האוצר, התאחדות הקבלנים והבונים ועוד.

סיכום עבודתה של הוועדה הוגש לשר הפנים דאז, אברהם פורז, ב-14.12.03, ונכתב בו כי "חברי הוועדה העלו שורה של נושאים אשר לדעתם טעונים תיקון או הסדרה... הוועדה טרם גיבשה את הנושאים הסופיים שלדעתה יש להסדיר בחוק ולא הגיעה כדי פירוט עקרונות ו/או הוראות". עוד ממליצה הוועדה לבקש את התייחסותם של גופים ציבוריים ומקצועיים נוספים, לשקול להזמין מחקר השוואתי על הנעשה בעולם, ובעקבות כך לקבוע את העקרונות הרצויים לחוק.

## היזמות להשבת הול"לים

במחצית שנת 2001 קודמה יוזמה להפיח חיים בוועדות לבנייה למגורים ותעשייה (ול"לים) שפעלו בימי קליטת העלייה בראשית שנות התשעים, ועל שולחן הקבינט החברתי כלכלי הוגשה הצעת החלטה הכוללת שני מרכיבים עיקריים: (1) ביצוע שורת שינויים בחוק התכנון והבנייה (בשפת המקור - "בשלב ראשון, ועד לגיבוש חקיקת חוק תכנון ובנייה חדש, לתקן את חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן 1990...") - כך שיוחזרו לפעולה הוועדות לבנייה למגורים (ול"לים), יצומצם מספר חברי המועצה הארצית והוועדות המחוזיות כך שנציגי הממשלה יהוו בהם רוב, יקוצר משך הזמן להגשת התנגדויות מ-60 יום ל-30 יום ותצומצם באופן משמעותי הסמכות של הולקחש"פ. (2) קביעת יעדים של קידום תכניות חדשות להשגת מלאי תכנוני זמין לבנייה בהיקף של 180,000 יח"ד כל שנה, בהנמקה של הרצון למנוע עלייה במחירי הדיור. גם יוזמות אלו לא אושרו.

יוזמות אלו הן "מיחזור" של הצעות קודמות מסוף שנות התשעים: בתאריך 13.8.97 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2481, לפיה יתוקן חוק התכנון והבנייה כך ששר הפנים יוסמך לקבוע הסדרים מיוחדים לאישור תכניות באמצעות הוועדות לבנייה למגורים (ול"לים) במתכונת שהיתה נהוגה כהוראת שעה מ-1990. הליך זה היה מיועד לתכניות הכוללות מעל 400 יחידות דיור, ובשונה מהוראת השעה מכוחה פעלו הול"לים - ההצעה התכוונה למסד שינוי קבוע בחוק. המועצה הארצית, בפברואר 1998, דנה בהצעה זו והחליטה, בהסתייגות

נציג מש' האוצר, להמליץ לממשלה שלא לאשר את השינוי המוצע לחוק, וזה כידוע, בסופו של יום לא אושר.

## העברת מינהל התכנון

במהלך 2002-2003 נעשה מהלך להעביר את מינהל התכנון יחד עם מינהל מקרקעי ישראל למשרד ראש הממשלה. אמנם לא היתה זו יוזמה לשינוי חוק התכנון והבנייה, אבל לו יושמה היו לה, ללא ספק, השלכות מרחיקות לכת על התכנון והבנייה בארץ, גם במסגרת החוק הנוכחי.

להזכיר, מדובר בתקופה בה התנהל מינהל התכנון ללא מנהל, לאחר שמנהלת מינהל התכנון, דינה רצ'בסקי, פרשנה לגימלאות. למרות שמועד הפרישה היה ידוע וצפוי מראש, במשך תקופה ארוכה נמנע, כפי הנראה במכוון, מינוי של מחליף, וקרוּב לשנתיים, עד מועד כניסתו של שמאי אסיף לתפקיד, התנהל מינהל התכנון ללא מנהל.

המהלך להעברת מינהל התכנון זה קודם בדרכים עקלקלות, דרך יישום של המלצות הוועדה הבין משרדית לעניין ייעול המגזר הציבורי. למרות שהמלצות הוועדה כללו שורה של צעדים לייעול המיגזר הציבורי, יפים שכשלעצמם, היו שמיהרו ליישם מתוכם דווקא את ההמלצה שתרומתה לייעול המיגזר הציבורי קלושה אם קיימת בכלל. כנגד מהלך זה הוגשה עתירה לבג"צ ע"י החברה להגנת הטבע ו-7 ארגוני סביבה וחברה נוספים, ובסופו של יום, כידוע, היא לא בוצעה.

## סיכום ומסקנות

### חוק ההסדרים ככלי לביצוע שינויים בחוק התכנון והבנייה

במסגרת שינויי החקיקה נכללים מדי שנה שינויים מוצעים לחוק התכנון והבנייה שאין להם נגיעה ישירה להיבטים תקציביים. למרבה המזל, האיזון והפשרות המשקפים אינטרסים סותרים של מרכיבי המערכת הפוליטית בכנסת מנפים חלק גדול מההצעות הראשוניות, אם כי לא תמיד את הגרועות שבהן, אך עדיין, כמעט מדי שנה מבוצעים בפועל שינויים לחוק דרך חוק ההסדרים, כמפורט להלן.

הבעיות הכרוכות בשימוש בחוק ההסדרים בכלל, באות לידי ביטוי בכל הנוגע לחוק התכנון והבנייה. כך למשל, במרבית הצעות חוק ההסדרים נכלל סעיף "סידרתי", העובר מיחזור כמעט בלתי פוסק החל משנת 1999 – הלא הוא הסעיף המציע לצמצם/לבטל את הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (הצעה הנכללת גם בחוק ההסדרים לשנת 2006). בנושא זה עולות כמה נקודות מעניינות:

- בכל השנים הללו לא קודמה ע"י יוזמי ותומכי חוק ההסדרים הצעה לשנות את עבודת הוועדה במסגרת הליך חקיקה רגיל, על אף פרק הזמן הארוך שעמד לכנסת לבצע זאת. זהו שינוי חקיקה "בלעדי" לחוק ההסדרים. עובדה זו מחזקת את התחושה כי חוק ההסדרים הוא פלטפורמה להעביר החלטה שספק אם היתה מתאשרת בהליך הרגיל, וכי מדובר במה שנקרא בעגת הרחוב "שיטת מצליח".
- העילה לגריעת הצעה זו מחוק ההסדרים בחלק מן השנים בהן היא נדונה - היתה הצורך לבצע מיפוי מקיף ומבוסס יותר על עבודת הוועדה, שיהווה בסיס לשינויים המוצעים. העובדה כי עבודה כזו מעולם לא בוצעה, לא הפריעה ליוזמי התכנית הכלכלית וחוק ההסדרים לשלבה שוב בהצעת החוק בכל שנה.

השינוי המרכזי ביותר, לטעמי, שנערך בשנים האחרונות לחוק התכנון והבנייה, הוא הקמת המסלול הוות"לי – אישור תכניות לתשתית לאומית במסגרת הוועדה הארצית לתשתיות

לאומיות (ות"ל), שהוקמה מכוח חוק ההסדרים 2002, חרף התנגדות נמרצת מצד מינהל התכנון שבמשרד הפנים, מתכננים וארגוני סביבה. מטרת החקיקה היתה קיצור הליכי התכנון של תשתיות לאומיות. תכנית לתשתית לאומית עוברת למעשה את כל הליכי האישור בות"ל בלבד, ולצורך כך הועברו אליה כל סמכויות המועצה הארצית. תכנית כזו גם אינה טעונה אישור הועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. החוק קובע סד זמנים מחמיר לתכניות הנדונות בות"ל: ליועץ הסביבתי (שהחוק קובע כי אינו עובד המשרד לאיכות הסביבה) הוקצבו 7 ימים בלבד להכנת הנחיות לתסקיר השפעה על הסביבה, 7 ימים לבדיקת הצורך בהשלמות לתסקיר, ו-14 יום בלבד לבחינת התסקיר כולו והכנת חוות דעת. משך הזמן להתנגדויות הציבור קוצר מ-60 יום בחוק הראשי ל-30 יום בתכנית לתשתית לאומית. גם הרכב הות"ל שונה במהותו מהרכב המועצה הארצית, ויש בו רוב מכריע של נציגי משרדי הממשלה – 12 מתוך 15 חברי הוועדה.

גם בנושא סמכויות הות"ל ניכר הנסיון להעביר "בכל מחיר" שינויי חקיקה שלא צלחו בעבר. בשנת 2003, במסגרת הדיונים על התקציב, הציע משרד הבינוי והשיכון להרחיב את סמכויות הות"ל גם לתכניות למגורים הכוללות מעל 1,000 יחידות דיור, הצעה שנפסלה כזכור ע"י הכנסת שנה קודם לכן. כנגד יוזמה זו והצעות נוספות של משרד הבינוי והשיכון להאצת הבנייה במסגרת חוק ההסדרים, הופץ לשרי הממשלה מכתב ביקורת מאת היועמ"ש לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין.

כנגד הקמת הות"ל במסגרת חוק ההסדרים הוגשה עתירה לבג"ץ ע"י עמותת "אדם טבע ודין" (בג"ץ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל ואח'). בית המשפט קבע כי בהעדר עילה חוקתית אין ביכולתו להתערב ולשנות חקיקה של הכנסת, אך בה בעת לא חסך את שבטו מההסדרים הקובעים את עבודת הוועדה. כך למשל אמר כב' השופט חשין כי "לו דיברנו בחקיקת משנה כי אז, דומני, הכרזנו עליה חקיקת משנה בלתי סבירה בעליל ובטלה מעיקרה בהיותה חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד של היחיד לחיים במדינה מתוקנת...". כב' הנשיא ברק מציע כי "מן הראוי הוא שהכנסת תעיין מחדש בהסדרים הקיימים...", ולדבריו מצטרפת השופטת ביניש. למרבה הצער המלצה חד משמעית זו לא שכנעה את מובילי הרפורמה הנוכחית בחוק התכנון והבנייה, שלא מצאו לנכון לכלול במסגרתה שינויים בהסדרי העבודה של הות"ל.

### **השינויים לחוק הם אוסף מצטבר של שינויים נקודתיים ו"ניצול הזדמנויות".**

כאשר בוחנים את מכלול השינויים שנערכו בחוק התכנון והבנייה בשנים האחרונות, בנוסף לחוק ההסדרים, ניתן לראות כי מדובר בצבר של שינויים נקודתיים – ישירים ועקיפים – שאינם מהווים חלק ממגמה מכוונת, ולעיתים הם אף בעלי מגמות סותרות. השינוי המקיף האחרון שנעשה לחוק, הוא שינוי 43 (שנכנס לתוקפו בשנת 1995), ומאז ניכר כי גם אם הוכנסו שינויים מהותיים בחוק – הם אינם חלק מראייה כוללת של הצורך בשינוי. כך למשל, התקבלו בשנים האחרונות כמה שינויים הנוגעים לשוויון או הגדלת השקיפות והמעורבות הציבורית בתכנון (למשל חוק ייצוג גופים ציבוריים, חוק החופים, חוק שוויון אנשים בעלי מוגבלויות) – אך נראה כי גם אלו אינם חלק מהליך של דמוקרטיזציה והגדלת המעורבות האזרחית בתהליכי קבלת החלטות, אלא תוצר של יוזמה פרטית שצלחה את הליך החקיקה. במקביל להם, קיבלו את אישור הכנסת שינויים לחוק שמגמתם הפוכה.

למרבה הצער, גם תכולת הרפורמה הנוכחית המקודמת לחוק, נקבעה במסגרת החלטת ממשלה בנושא תקציב 2006, ולא כחלק מהליך מסודר ומבונה בו ממופות הבעיות העיקריות בחקיקה הקיימת, ומוגדרים יעדים ועקרונות לשינויי החקיקה הנדרשים.

**יחסם של שינויי החקיקה להמלצותיהן של וועדות שהוקמו במטרה לבחון שינוי מערכתי בחוק.**

במהלך השנים שנסקרו פעלו שתי וועדות לבחינה של שינויים נדרשים בחוק התכנון והבנייה – "ועדת המנכ"לים" ו"ועדת קלעג'י". מבחינה של השינויים שהוכנסו בפועל בחוק התכנון והבנייה ניכר חוסר התאמה מוחלט בין עבודתן והמלצותיהן של וועדות אלו לשינויים שהוצעו ו/או אושרו בפועל. חוסר ההתאמה קיים בשני מישורים:

- נושאים שקודמו בחוקי ההסדרים ואינם מצויים בהמלצות של מי מן הוועדות הללו.
- המלצות שנבעו מעבודת הוועדות, וחלקן אף קיבלו תוקף של החלטת ממשלה, אך לא יושמו בחקיקה או בהחלטות מינהליות, או שחולפות שנים עד יישומן.
- כך או כך, ההליך המינהלי העולה מהשתלשלות עניינים זו אינו הגיוני ואינו בהיר בלשון המעטה.

חוסר ההתאמה האמור בולט במיוחד בשנת 2001. במהלך שנה זו הוקמה ופעלה וועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שהגישה שורת המלצות בענייני תכנון ובנייה, אך השינוי היחד שאומץ בסופו של יום בחוק ההסדרים – הקמת הות"ל - אינו נמנה על המלצותיה של הוועדה כלל וכלל. לעומת זאת, שורת ההמלצות שאותן הציעה הוועדה לאמץ – יושמו לאט או לא יושמו כלל עד היום.

**המסקנה הבלתי נמנעת** מניתוח זה היא כי בנסיבות היווצרותו, בזהות מגישו ותומכיו, במטרותיו ובלוח הזמנים בו הוא מוגש - חוק ההסדרים אינו הפלטפורמה המתאימה לביצוע שינויים בחוק התכנון והבנייה ובייחוד אם המגמה הרצויה לשינוי ושיפור חוק התכנון והבנייה היא הגדלת שקיפותו ומעורבותו של הציבור והגדלת חלקו של הסקטור המקצועי הבלתי תלוי בהליך התכנון. במבחן התוצאה נראה כי זו הפוכה לחלוטין; חוק ההסדרים נוצל עד כה כמכשיר יעיל להחדיר לחוק התכנון והבנייה מרכיבים אנטי דמוקרטיים בעליל, המפריים את האיזון הקיים בו, ומרחיקים את התכנון צעדים רבים אחורה.



## נספח: סקירת השינויים בחוק התכנון והבנייה בכלל, ודרך חוק ההסדרים בפרט, בשנים 2000-2005

- להלן סקירה של מכלול השינויים לחוק התכנון והבנייה, בהתייחס לשלושה רבדים של מידע:
1. **מדיניות:** עיקרי התקציב המפורטים במסמך המדיניות הכלכלית שמפרסם משרד האוצר מדי שנה, ומהווים בסיס לחוק התקציב.
  2. **חקיקה – חוק ההסדרים:** חוק התקציב ובו שינויי החקיקה לחוק התכנון והבנייה שאושרו בסופו של יום ונכנסו לספר החוקים.
  3. **חקיקה אחרת:** שינויים ישירים ועקיפים לשינוי חוק התכנון והבנייה, מלבד חוק ההסדרים.

### עיקרי הממצאים מרוכזים בטבלה שלהלן:

שנה	עיקרי המדיניות	שינויים במסגרת חוק ההסדרים	שינויים אחרים – ישירים ועקיפים לחוק
2000	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. יישום תיקון 43</li> <li>2. יעדים של מלאי תכנוני אליהם מחוייב מינהל התכנון – 40,000 יח"ד מדי שנה, סה"כ 120,000 יח"ד.</li> <li>3. השלמת תמ"א 35</li> <li>4. החלטה להקים וועדה <b>ציבורית</b> (ההדגשה נוספה) שתציע עקרונות חדשים לחוק תכנון ובנייה, מאחר והחוק הנוכחי, המבוסס על החוק המנדטורי, אינו עונה עוד לצרכים.</li> </ol>	<p>ביטול סעיף 12 א בתוספת השלישית (היטלי השבחה).</p>	<p><b>תיקונים עקיפים:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. מספר שינויים בעקבות חוק בתי"מש לעניינים מינהליים</li> <li>2. פטור מהיתר לצלחות קליטה לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין – דרך חוק הבזק.</li> <li>3. פטור מהיתר למכונות לאיסוף מיכלי משקה במסגרת חוק הפקדון</li> </ol>
2001	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. מינוי ו. מקומית קרואה</li> <li>2. החלטות ו. הערר שליד הוועדות המחוזיות יהיו פתוחות לעיון הציבור</li> <li>3. תיקון תקנות תסקירי השפעה על הסביבה כך שיוקצב זמן לקביעת הנחיות לתסקיר, ולמועדי הדיונים בהם בוועדות.</li> <li>4. מינהל התכנון יחל להציג לציבור הרחב מידע תכנוני כולל, באופן זמין ונגיש.</li> </ol>	<p>שינויים בתוספת השלישית לחוק (היטלי השבחה), שנקבע כי יחולו למשך זמן קצוב.</p>	<p><b>תיקונים ישירים:</b> תיקונים בתוספת השלישית (היטלי השבחה) להרחבת הפטור מהיטל גם למקרקעין של הקדש ציבורי, והרחבת תחולת הפטור לדירות מגורים עד 160 מ"ר (במקום 120 מ"ר)</p> <p><b>תיקונים עקיפים:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. הרחבת ההגדרה "ספק" בס' 157 א (הגבלת הספקת חשמל, מים וטלפון) במסגרת חוק תאגידי מים וביוב.</li> <li>2. שינוי בס' 158 א (חובת התקנת מעליות וגנרטורים) במסגרת חוק התקנת מעליות.</li> <li>3. פטור מהיתר למתקן גישה אלחוטית במסגרת חוק הבזק.</li> </ol>
2002	<p>בהתאם להחלטה 359 מתאריך 2/7/01, לפיה הוטל על וועדת מנכ"לים בראשות</p>	<p>הקמת הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל) ובמקביל, סוג חדש של</p>	<p><b>תיקונים ישירים</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. תוספת לס' 83ב – תסקיר השפעה על</li> </ol>

<p>הסביבה – במקרים בהם נדרשת הכנה של תסקיר הוא ייערך ויחתם בידי בעל מקצוע.</p> <p>2. הוספה של התוספת החמישית לחוק, בה מוגדרים סוגי דיור.</p> <p>3. שינוי במטרות תכנית מתאר מקומית (ס' 61 ס"ק 3) – למגורים, תעשייה ומסחר יתווספו מבני ציבור לרבות מבני דת שלעניין סעיף זה כוללים מקוואות טהרה.</p> <p><b>תיקונים עקיפים</b></p> <p>1. תיקון סעיפים (פיצויים, במסגרת חוק משק הגז הטבעי).</p> <p>2. מבין נציגי המועצות האזוריות במועצה הארצית (ס' 2) - יהיה נציג אחד מן הגליל ואחד מן הנגב – במסגרת החוק לפיתוח הגליל והנגב</p>	<p>תכניות – תכנית לתשתית לאומית (תת"ל). המסלול הות"ל יוצר מסלול חלופי, מקביל להליך הקיים בחוק הראשי. בהצעת החוק כללו סמכויות הוועדה גם אישור תכניות הכוללות מעל 1,000 יחידות דיור, אך החוק שאושר מגדיר תשתית לאומית כדרך, מבנה דרך, מסילה וקווי תשתית אחרים בעלי חשיבות לאומית שהוכרזו ע"י ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים. להצעה זו התנגדו מש' הפנים, המשפטים, איכות הסביבה.</p> <p>הכרזה על מתחם פינוי ובינוי (ס' 33א)</p>	<p>מנכ"ל משרד רוה"מ לגבש הצעות לייעול וקיצור הליכי תכנון, מוצע לאמץ את ההצעות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ פרסום פרוטוקולים.</li> <li>□ הכנת תכניות מתאר נושאיות ברמה המקומית.</li> <li>□ קביעת מתכונת אחידה להגשת תכניות.</li> <li>□ התייעצות עקרונית מוקדמת לפני קדום תכניות קציבת זמן מחייב להתייחסות משרדי הממשלה לתכניות, שאחריו יוכל מתכנן המחוז להעביר את התכנית לקבל חוות דעת של גורם מקצועי חיצוני מוסמך.</li> <li>□ ביטול הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) (וועדת המנכ"לים המליצה לאחד דיונים ולא לבטל).</li> <li>□ רישוי באמצעות מורשה להיתר</li> <li>□ בדיקה מקדמית של תכניות מוצעות בעזרת יועצים חיצוניים.</li> <li>□ הקמת וועדה לטיפול בתכניות העוסקות בפרויקטים של תשתית לאומית – במתכונת של תכניות ארציות מפורטות. (הצעה זו לא נכללה בהמלצות וועדת המנכ"לים)</li> </ul>	
<p><b>תיקונים ישירים</b></p> <p>הוראות הנוגעות לפירסום הודעות הפקדה על גבי שלט.</p> <p><b>תיקונים עקיפים</b></p> <p>תוספת נציגים למוסדות תכנון – וועדות מחוזיות (ס' 7), ולקחש"פ והוועדה למימי חופין – במסגרת חוק ייצוג גופים ציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה.</p>	<p>הגשת ערר על החלטת וועדה בעניין פיצויים לפי ס' 197 תהיה כרוכה באגרה בשיעור של 2.5% מסכום הערר.</p>	<p>1. ייעול עבודת הולקחש"פ – לא יידרש אישורה של הוועדה לתכניות המקיימות את הוראותיה של תכנית מתאר מחוזית שאושרה על ידי הוועדה.</p> <p>2. מינוי חוקר לשמיעת התנגדויות.</p> <p>3. היוועצות בגורמים מקצועיים במהלך התכנון</p> <p>4. תשלום אגרה בגין הגשת התנגדויות. זאת מאחר ונטען כי חלק ניכר מההתנגדויות המוגשות למוסדות התכנון הן התנגדויות "משוכפלות", לדוגמא כאשר יחיד או גוף המתנגד לתכנית, משכנע בעלי עניין נוספים להגיש התנגדות</p>	<p>2003</p>

		<p>זוהה להתנגדות המוגשת על ידו. 5. אגרה בגין הגשת ערר לוועדות ערר בעניין תביעת פיצויים</p>	
<p><b>תיקונים עקיפים</b> שינוי התוספת השנייה (הוועדה למימי חופין) - הקמת הוועדה לשמירת הסביבה החופית, קביעת הרכבה, מטרותיה, קביעת תכניות טעונות אישור הוועדה, סמכויות הוועדה. במסגרת החוק לשמירת הסביבה החופית</p>	<p>תיקון מס' 67 לחוק - וועדה ממונה בסמכות שר הפנים.</p>	<p>1. מוזכרת בעיה של העדר תכניות מתאר עדכניות תקפות. השינויים המוצעים מתבססים על החלטת ממשלה מס' 834 מתאריך 13/9/03. 2. הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות - רשות מקומית שיש לה תכנית מתאר מקומית תקפה תהיה רשאית לאשר כל תכנית החלה בשטחי אותה רשות מקומית. בהעדר תכנית כזו - סמכות הדין בתכנית תהיה של הוועדה המחוזית. 3. ולקחש"פ - הצעה זוהה לזו שהוצעה בשנת 2003: לא יידרש אישור הוועדה לתכניות המקיימות את הוראותיה של תכנית מתאר מחוזית שאושרה על ידה 4. התייחסות לנושא של הפקעות ולמינוי וועדה קרואה</p>	<p><b>2004</b></p>
<p><b>תיקונים ישירים</b> 1. שינוי 73 לחוק תכנון והבנייה: פרסום ומסירה של הודעת הפקדה לבעלים ולמחזיקים נכסים גובלים (ס' 89 א) 2. שינוי מס' 70 לחוק: תיקון בס' 198 לחוק - שינוי סכומי האגרות על הגשת ערר. (זהו שינוי לחקיקה שנקבעה בחוק ההסדרים 2003)</p> <p><b>תיקונים עקיפים</b> 1. שינוי סדרים בענייני ערר על החלטות הוועדה בנושא תביעות פיצויים והיטלי השבחה, הסדרים שונים בענייני שמאי מכריע (ס' 198, תוספת שלישית, 198 ועוד) - במסגרת שינוי 15 לחוק בתי משפט מינהליים. 2. מספר שינויים הנוגעים להבטחת נגישות של אנשים בעלי מוגבלויות למקומות ציבוריים ולשטחים משותפים במבני</p>	<p>אין שינויים בחוק התכנון והבנייה. מוצעת רפורמה במקרקעי ישראל, אם ייגזרו ממנה שינויים בחוק התכנון והבנייה - הם יתואמו עם שר הפנים</p>	<p>תיאור המצב:  <input type="checkbox"/> העדר תכנון מתארי בכל הרמות.  <input type="checkbox"/> העדר יעדים כמותיים מביא להפרדה בין הסמכות לאשר תכניות לבין האחריות לאספקת מלאי תכנוני זמין.  <input type="checkbox"/> שתוף פעולה לקוי בין הגופים העוסקים בתכנון ברמה הארצית (ממשלתיים בעיקר) לבין מוסדות התכנון.  <input type="checkbox"/> גידול במעורבות הציבור בהליכי התכנון והבנייה.  כתוצאה מכל הנ"ל נפגעת יכולתו של השוק לתת מענה לגידול בביקוש לדיר, ונפגעת יכולת הייזום בשוק.  המלצות:  1. להביא את תמ"א 35 לאישור הממשלה.  2. עידכון התכניות המחוזיות בהתאם לתמ"א 35.  3. קידום תכניות מתאר עדכניות למרבית הערים בישראל.  4. הכנת התכניות תעשה</p>	<p><b>2005</b></p>

<p>מגורים – במסגרת תיקון 2 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות.  3. הוספת פרק ה 3 – רישוי באמצעות מורשה להיתר – במסגרת חוק המהנדסים והאדריכלים.</p>		<p>בתיאום עם ממ"י ומשרד הבינוי והשיכון.  5. הגדלת סמכויות הועדות המקומיות לאשר תכניות מפורטות המקיימות את הוראות התכניות המקומיות.  4. עד לתאריך 31.12.04 תוגש לאישור המועצה הארצית הצעה לקביעת יעדים שנתיים של יחידות דיור ושטחי תעסוקה.</p>	
--	--	---	--