

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
מר חן ליכטנשטיין
גב' מול מועלם
מר טלי מרידור
עו"ד אבי פיישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
מר יוסי קוצ'יק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
מר אליזאבט אברמס, ארה"ב
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
גב' אן אפלבוט, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוגרט מונקו, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קושלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה
פרופ' קרנית פלוג, מחקר
פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' מוסטפא כבהא
פרופ' עמיהי כהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' עליה פיישר
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קורמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יודיה צ' שטרן
פרופ' איתן שניטקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמן

בעקבות הפרסום להערות הציבור תזכיר החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדירור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התש"פ-2020 (להלן: "התזכיר", "תזכיר החוק"), אנו מבקשים לפרט את התנגדותנו לחקיקה המוצעת בתזכיר שבנדון:

1. עיקרי הדברים

התנגדותנו להארכת ההסדר, על התיקונים המוצעים בו, מבוססת בעיקרה על העדר צורך ציבורי בהליכים מיוחדים אלה ונוכח הנזק הטמון בהמשך קיומם:

א. פעילות הותמ"ל מעצימה סיכונים לשחיתות ציבורית בתחום התכנון והבניה - שחיתות ציבורית, מיסודה פוגעת בהליכי קבלת ההחלטות, באמון הציבור, ועלולה להוביל לחלוקה בלתי צודקת ובלתי יעילה של משאבים באופן המנוגד לטובתו של הציבור בכללותו.¹ הליכי התכנון והבניה, הטומנים בחובם יצירת ערך כלכלי משמעותי למעורבים בהם, חשופים באופן מובנה ללחצים רבים ולסיכונים ליצירת דפוסי שחיתות שלטונית.² הוראת השעה ופעילות הותמ"ל על פיו אינה חסינה מאלה, ואף יוצרת פתח לדפוסים חדשים בעייתיים במיוחד. גם השינויים המוצעים בתזכיר, ביחס להסדר בהוראת השעה הקיימת, אינם פותרים קשיים אלה והחששות להעצמת סיכוני השחיתות הציבורית בתחום יוסיפו להתקיים. נציין כי הערותינו מתבססות על ממצאי מחקר מדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה, הנמצא בשלב מתקדמים של עבודה, בנושא דפוסי השחיתות השלטונית בתחום התכנון והבניה בישראל.

ב. העדר צורך בחקיקה המוצעת בתזכיר - קיים בישראל לעת הזו מלאי תכנוני

מספיק – מבחינת המלאי התכנוני הקיים, אין סיבה אמיתית להאריך את תוקפה של הוראת השעה של הותמ"ל.³ ההסדר היה לכתחילה מוקשה ובעייתי, מעקף להליכים הקבועים בדיני התכנון והבניה, דוחק הליכים סדורים שעברו שידוד מערכות ורפורמות חשובות בשנים האחרונות, וכל כולו מוצדק רק בשמה

¹ המכון הישראלי לדמוקרטיה, **טוהר המידות ומניעת שחיתות בתכנון ובניה בשלטון המקומי - המלצות לנבחרי הציבור ולציבור הבוחרים**, 3 (עדנה הראל פיישר, 2018).

² בעניין זה ראו: המכון הישראלי לדמוקרטיה, **שחיתות בהליכי תכנון ובניה בישראל "הבטן הרכה של הועדות לתכנון ובניה: בין הרובד המקצועי לרובד הפוליטי"** (2017) (להלן: "שחיתות בהליכי תכנון ובניה בישראל").

³ ערן פייטלסון, נועם לוי, צביקה מינץ, שאול צבן, ענת הורוביץ-הראל, גיא סטינקמפ, **השפעות הותמ"ל על דמות הארץ**, האוניברסיטה העברית, עמ' 66-68 (2019). מינהל התכנון - הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדירור (ותמ"ל) (להלן: "השפעות הותמ"ל על דמות הארץ").

של דחיפות ומיידיות מיוחדות ועל כן – לתקופה מוגבלת ביותר. כפי שאמרה גם יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת דאז, ל"כ מירי רגב, בעת הצגת החוק לקריאה שניה ושלישית ב-29 ליולי 2014 "אומנם מדובר בהליך תכנוני יוצא דופן, אבל יש להדגיש כי הוא בא להתמודד עם מצב יוצא דופן ועם משבר דיור קשה וכואב, אשר משפיע על ילדינו" וכן "כפי שאמרתי, הצעת חוק זו מקנה סמכויות נרחבות וחריגות לוותמ"ל. לאור ההוראות החריגות הקבועות בהצעת החוק, מוצע כי ההסדרים המוצעים ייקבעו כהוראת שעה למשך ארבע שנים מיום תחילתו של החוק המוצע, וזאת לנוכח הסמכויות החריגות ונרחבות ההיקף שניתנות לוותמ"ל והליכי התכנון המיוחדים שנקבעו בהצעה זו ולשם בחינת השפעתם על היצע הדיור ועל מחירי הדיור."

יתרה מכך, גם אם נקבל את הטענה כי טרם כניסתו לתוקף של חוק הותמ"ל ישראל הייתה במצב של חוסר במלאי של יחידות דיור, חוסר אשר הקמת הותמ"ל נועדה לפתור, עדיין לא ברור האם וכיצד ההגדלה של מלאי הדירות מתורגמת לבנייה של יחידות דיור בפועל. חששות בהקשר זה הועלו על ידי חברי הכנסת כבר בדיונים במליאת הכנסת באותה העת.⁴ גם בשלב זה, כשש שנים לאחר חקיקת חוק הותמ"ל ולאחר הגדלה ניכרת של המלאי התכנוני עדיין לא הוכח שפעילות הותמ"ל אפקטיבית לפתרון משבר הדיור, או שמא מדובר בוועדה שרק "מגלגלת" את הבעיות משלב התכנון לשלב הביצוע, כשהלכה למעשה ההיצע בפועל של הדירות למגורים לא גדל בצורה משמעותית. משאין צורך תכנוני המצדיק הליכים מיוחדים אלה הרי וודאי שאין הצדקה להוסיף ולקיים את ההסדרים הבעייתיים והמוקשים, לשלם את המחירים הגלומים בקיומם ולהסתכן בנזקים שהם יוצרים, ובכלל זאת, כפי שיפורט להלן, בחששות להעמקת דפוסי השחיתות השלטונית בתחום.

2. רקע

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (לעיל ולהלן: "החוק" או "הוראת השעה") נחקק לפני כשש שנים כחלק מהמאמצים והניסיונות של הממשלה להאצת הבנייה למגורים בשל משבר הדיור. ההסדר נקבע כהוראת שעה לארבע שנים, עם הסמכה להאריכו בשנה נוספת. הוראת השעה נועדה להגדיל את היצע הדירות למגורים באמצעות יצירת מסלול תכנון שימש "מסלול מהיר" לאישור תכניות בנייה למגורים, באמצעות קיצור הליכי התכנון כך שתכנית בנייה למגורים תאושרנה בהיקף רחב בתוך פרקי זמן קצרים. בכך נוצר סוג חדש של תכנית – תכנית מועדפת לדיור – מכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה ללא צורך בתכנית נוספת,⁵ והוא שימש לתכניות בנייה רחבות היקף במתחמי קרקע שהוכרו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים במסגרת הליך תכנוני מיוחד.⁶

⁴ וראה דיוני מליאת הכנסת בהצעת החוק מן התאריכים 10 לפברואר 2014, 28 ליולי 2014 ו-29 ליולי 2014

⁵ עת"מ (ב"ש) 23636-05-19 המועצה האיזורית שדות נגב נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים, פסקה 53 (פורסם בנבו, 18.11.2019).

⁶ סעיף 1 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014. בעניין זה ראו: עע"ם 17/9403 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' כרמלי, פסקאות 25-26 (פורסם בנבו; 26.6.2019); עע"ם 18/1846 הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור נ' החברה להגנת הטבע, פסקה 19 (פורסם בנבו, 17.9.2018).

לשם קידום מטרות אלה הוקמה הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). בהתאם לקבוע בחוק הרכב הותמ"ל כולל 18 נציגים: 12 מתוכם הם נציגים של משרדי ממשלה שונים; 4 נציגים הם ראשי רשויות, מתוכם ראש הרשות המקומית שבתחומה נכלל רוב שטח התכנית הנדונה; נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם שמירה על איכות הסביבה ונציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה.⁷ לותמ"ל ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, כמו גם הסמכות לאשר תכניות המנוגדות להוראות הקבועות בתכניות מתאר מחוזיות וארציות אחרות (למעט תמ"א 35).

הכרזה על מתחם כמתחם מועדף מבוצעת בהתאם לפרוצדורה הקבועה בחוק ולפי המלצת מינהל התכנון. בעוד שבהוראת השעה שנחקקה בשנת 2014 הוגבלה הותמ"ל לקידום מתחמים שבהם רוב הקרקעות נתונות בידי המדינה (תכניות הכוללות לכל הפחות 750 יחידות דיור או לפחות 200 יחידות דיור בישוים ערביים), התיקון הרביעי לחוק, משנת 2017, הרחיב את סמכויותיה גם לקידום מתחמים להתחדשות עירונית ולמתחמים בקרקע מרובת בעלים העומדים בתנאים שנקבעו בחוק. ההתחדשות העירונית הפכה לנדבך מרכזי בפעילותיה של הוועדה ולצורך כך הוקם אגף נוסף בוועדה העוסק בנושא זה.⁸

תוקפה של הוראת השעה נקבע לתקופה בת ארבע שנים והוארך על ידי הכנסת עד ליום 7.8.2019. בשל פיזורן של הכנסת ה-21 וה-22 נותרה הוראת השעה בתוקף. לאחר הקמתה של הממשלה, הוחלט בחודש מאי האחרון על הארכת תוקפה של הוראת השעה מכוח סעיף 13 לתזכיר חוק בענייני תכנון ובנייה (הוראת שעה) (נגיף הקורונה), התש"ף-2020 עד ליום 7.8.2020.⁹

ביום 15.6.2020 פורסם התזכיר לחוק. בדברי ההסבר נאמר: "למרות המאמצים שהושקעו על ידי הממשלה בשנים האחרונות, הצורך בטיפול אסטרטגי בשוק הדיור טרם הסתיים. מכאן הצורך בהארכת החוק לתקופה נוספת, וזאת לצד שינויים בו שהינם נדרשים על מנת למקד את פעילות הוועדה באתגרים תכנוניים נוספים שנמצא כי נכון יהיה לטפל בהם במסגרת ועדת תכנון ייעודית ברמה הארצית".¹⁰

עוד נציין ברקע הדברים כי חוק הותמ"ל אינו מהווה המצאה מקורית או חדשנית במיוחד, שכן החל משנות התשעים נחקקו מספר חוקים בהוראות שעה דוגמת חוק הותמ"ל. כך למשל חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011, שנועד להקים לתקופה מוגבלת ועדות דיור לאומיות (וד"לים) - ועדות תכנון מיוחדות לקידום מהיר של תכניות גדולות לבנייה למגורים, תוך עקיפה של הליכי התכנון המהירים. הסדרים אלו נועדו להאיץ ולקדם לתקופה נתונה את התכנון של תכניות מרכזיות באופן שמשנה את חוק התכנון והבנייה או עוקף אותו, כאשר קיצור הזמנים והאצת ההליך הם הערך המרכזי המנחה אותם, תוך דחיקת ערכים ומטרות אחרות של ההסדר העיקרי הקבוע בחוק.

על כל אלו יש להוסיף, שעצם העובדה שחוק שנחקק כהוראת שעה לארבע שנים ממשיך להיות בתוקף לתקופה של לפחות עשר שנים, היא בעייתית שכן היא הופכת את הזמני לקבוע, ואת החסרונות שניתן היה אולי להצדיק לכתחילה בשמה של מטרה מוגבלת לתקופה קצובה, לחלק מובנה מן ההסדרים המנהליים.

⁷ סעיף 5 לחוק.

⁸ השפעות הותמ"ל על דמות הארץ", ה"ש 3 לעיל בעמ' 4; דו"ח פעילות שנתי 2017 – הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור, עמ' 4 (2018).

⁹ עוד נקבע כי שר האוצר יהיה רשאי להאריך את תקופת הארכת בתקופה נוספת בת 90 ימים. בדברי ההסבר הופיע כי התיקון נדרש, על מנת לאפשר את סיום הטיפול בתכניות אשר הליך קידומן נעצר או עוכב בשל הקפאת מועדים והשלכות נוספות של תקופת החירום. על היכולת לקדם בתקופה זו תכנית למתחמים גדולים ומשמעותיים וכן לתת לממשלה החדשה שהות לערוך תיקונים והסדרים חדשים בחוק הותמ"ל, ככל שתחליט על כך.

¹⁰ עמ' 3 לתזכיר.

- א. הארכת הוראת השעה בארבע שנים נוספות כך שהחוק יישאר בתוקפו עד ליום 7 באוגוסט 2024.¹¹
- ב. הרחבת ההסדר הייעודי הקיים בהוראת השעה לעניין **קידום ההתחדשות העירונית לתכנון במתחמי פינוי בינוי** – מוצע להרחיב את ההסדר הקיים למתחמים נוספים שקיימות בהם לפחות 100 יחידות דיור המיועדות להריסה ולבניה מחדש. בנוסף, מוצע להעניק לותמ"ל סמכות תכנון לגבי קרקע משלימה הנדרשת על מנת להבטיח את הכדאיות הכלכלית לצורך קידום מיזם הפינוי והבינוי, ובלבד שלפחות מחצית מיחידות הדיור בקרקע המשלימה ישמשו לצורך מימון המיזם לפינוי בינוי.¹²
- ג. הגדלת היצע הקרקע המתוכננת לאוכלוסייה הערבית והחרדית – מוצע להמשיך את המסלול שנקבע לקידום התכנון בוועדה ביישובי המיעוטים. בנוסף, מוצע להרחיב מסלול זה גם לישובים בעלי אוכלוסייה חרדית (לעניינים מתחמים של 500 יחידות דיור לפחות). ההרחבה המוצעת מנומקת בקשיים ומחסור בדיור לאוכלוסייה החרדית.¹³
- ד. צמצום פעילות הוועדה במתחמי הבנייה למגורים למתחמי דיור בעלי משמעות ארצית או מחוזית – פעילות הוועדה בקידום תכניות מועדפות לדיור שלא במסלול הייעודי של פינוי ובינוי או במסלול של יישוב מיעוטים וישוב בעל אוכלוסייה חרדית, תתמקד בתכניות מועדפות לדיור בעלות חשיבות ארצית או מחוזית, שניתן לתכנן במסגרתן 2,500 יחידות דיור לפחות (חלף 750 בחוק הקיים).¹⁴
- ה. הרחבת סמכותה של הוועדה לאשר קידום מהיר של מתחמים מוטי תחבורה ציבורית – תכנון מהיר של מתחמי פיתוח מוטה תחבורה בסמיכות לתחנות העסקת ההמונים, במקביל לתכנון תשתיות התחבורה, צפוי בהתאם לתזכיר לחוק להשלים את פעולות הממשלה בנושא זה ולאפשר את הצפיפות הנדרשת להקמת מערכת תחבורה יעילה וכלכלית. כל זאת, באופן אשר צפוי להביא למיקוד הפיתוח בערים, דבר הצפוי להפחית את עומסי הפיתוח על השטחים הפתוחים.¹⁵
- ו. שינוי הסדר מינוי חוקרי התנגדויות – על רקע הניסיון שנצבר לאורך שנות פעילותה של הותמ"ל מוצע לאפשר ליו"ר הוועדה להחליט, במקרים שמצא כי אין הצדקה למינוי חוקר, שלא ימונה חוקר.¹⁶

¹¹ תיקון סעיף 34(ב) לחוק העיקרי.

¹² עמ' 3 ו-15 לתזכיר.

¹³ עמ' 3-4 ו-14-15 לתזכיר.

¹⁴ סעיף 3 לדברי החסבר לתזכיר החוק.

¹⁵ סעיף 6 לדברי החסבר לתזכיר החוק והוספת פרק ב'1 לחוק – הכרזה על מתחם מועדף לפיתוח מוטה תחבורה.

¹⁶ הוספת סעיף קטן (ג) לסעיף 19 לחוק.

התנגדות להצעה להאריך את הוראת השעה ולתיקוניה

לשיטתנו, הוראת השעה בנוסחה הקיים יוצרת דפוסים חדשים של שחיתות שלטונית בתחום התכנון והבניה. ההארכה של הוראת השעה, בשינויים המוצעים בתזכיר לחוק, לא רק שאין בה כדי להתגבר על הבעייתיות הנובעת מפעילות הותמ"ל בכל האמור ביצירת חששות וסיכונים לשחיתות שלטונית, אלא שיש בה, כפי שנראה להלן, כדי להוסיף בעייתיות בהקשר זה. אין כל הצדקה לסיכונים אלה ולפגיעה בהליכים התקינים של התכנון והבניה, **כאשר קיים מלאי תכנוני מספיק ולמעשה אין צורך אמיתי להאריך את תוקפה של הוראת השעה של הותמ"ל, כפי שפורט לעיל.**

כבר בעת חקיקת החוק ולאורך שנות פעילותה, ספגה הותמ"ל ביקורת נרחבת מארגוני סביבה, השלטון המקומי, ההתיישבות הכפרית, ארגונים שונים העוסקים בתכנון ואחרים. כפי שנראה להלן, הבעייתיות שיוצרים ההסדרים הקבועים בהוראת השעה לשיטתם של אותם גורמים, כרוכים גם בסיכוני שחיתות שלטונית שאנו מבקשות להצביע עליהם. בהתאם, נדון בסיכוני השחיתות השלטונית על פי עיקרי הביקורת הכללית:

(א) יצירתן של שתי מערכות תכנון מקבילות

השימוש האינטנסיבי בכלי תכנוני אשר עוקף את מערכת התכנון המרכזית הביא, הלכה למעשה, ליצירתה של מערכת תכנון ארצית חלופית אשר מאפשרת למדינה ולגורמים מעוניינים אחרים מן השלטון המקומי ומן השוק הפרטי, לעקוף את מערכת התכנון ההיררכית הרגילה.

ככל שהותמ"ל הפכה לאורך שנות פעילותה למוסד תכנוני משמעותי, כך היא הורידה מחשיבותה של המערכת התכנונית ההיררכית הרגילה עד כדי הפיכתה ללא רלוונטית.¹⁷ השימוש האינטנסיבי בקידום תכנון באמצעות הותמ"ל הוביל לייטור ודריסה של מוצרים תכנוניים אחרים כגון תכניות לתשתיות לאומיות, תכניות מתאר מחוזיות ותכניות מתאר כוללניות.¹⁸ בעניין זה נציין, כי במסגרת הדיונים על הארכת הוראת השעה בוועדת הפנים של הכנסת הושמעה ביקורת רבה מצד ראשי רשויות מקומיות וכן מטעם חברי כנסת ביחס לדריסת מוצרים תכנוניים כגון תכניות מתאר מחוזיות. סיכומם של דברים היה שמר אביגדור יצחקי, ראש מטה הדיור הלאומי דאז, הקריא לפרוטוקול מכתב במסגרתו הוא מתחייב לפעול בהתאם להסכמות אליהן הגיע יחד עם המשרד להגנת הסביבה ויושב-ראש המועצות האזוריות לפיהן הותמ"ל תפעל ככל הניתן בהתאמה לתכנון הארצי והמחוזי. אי התאמה לתכנון תיעשה במשורה ובאישור קבינט הדיור.¹⁹

התחייבות זו אינה מופיעה בנוסח תזכיר החוק ויתירה מכך - התזכיר לחוק מבקש להוסיף על הסמכויות הרחבות של הותמ"ל עוד סמכויות תכנון נוספות (לרבות פיתוח של מתחמים מוטי תחבורה ציבורית).

בשל כך, השינויים המוצעים בתזכיר לחוק עלולים להחריף עוד יותר את המתח השורר בין שתי מערכות התכנון ואף ליצור מתח נוסף בין הותמ"ל לבין הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של

¹⁷ הדו"ח המסכם את פעילות הותמ"ל לשנת 2018, מתגאה בכך שהותמ"ל הייתה אחראית לאישור של 35% מכלל יחידות הדיור שאושרו על ידי מוסדות התכנון באותה שנה - מינהל התכנון, **דוח פעילות שנתי: הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור**, 3 (2019).

¹⁸ החברה להגנת הטבע, **מתכננים לאקסל - פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל)**, 11 (2019).

¹⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 593 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20, 14 (11.3.2018).

דפוסי השחיתות השלטונית הנובעים מכך :

(1) קיומן של שתי מערכות תכנון מקבילות (הרגילה והעוקפת) עלול ליצור מרוץ סמכויות בין שני המסלולים, **באופן המאפשר לגורמים אינטרסנטיים לבצע Forum shopping** בין מספר מוסדות תכנון בהתאם ליכולת שלהם למקסם את רווחיהם ולנצל נקודות תורפה ביושרה ובניקיון הכפיים של גורמים בעלי סמכות. דברים אלו מקבלים משנה חשיבות בשל כך שהחוק אינו מפרט מהם השיקולים בגינם מתקבלת ההחלטה לקדם תכנית מסוימת באמצעות מסלול אחד על פני האחר. בדומה, גם התזכיר לחוק אינו מפרט מהם השיקולים בגינם מתחם מסוים יוכרז כמתחם דיור בעל משמעות ארצית או מחוזית או מתחם מוטה תחבורה ציבורית.

(2) קיומה של מערכת התכנון העוקפת משליך על התודעה של הציבור הרחב ביחס לחשיבותה של מערכת התכנון ולחשיבותן של המטרות אותן היא מבקשת לקדם. בכך, **יש בו כדי לקדם את חוסר הלגיטימציה של מערכות התכנון הכללית ולחתור תחת ההצדקה לציית להן**. הותמ"ל, כפי שמוצהר במטרות החוק, הינה מוסד שנועד לעקוף את חוק התכנון והבנייה. לפיכך הן הוראת השעה, ובמיוחד שהארכותיה ותזכיר החוק המציע להאריך בתקופה נוספת את הוראת השעה מחזקים את התפיסה הרווחת בקרב הציבור לפיה חוק התכנון והבנייה בעייתי ועקיפתו מוצדקת. לפי תפיסה זו מדובר בחוק ארכאי, עתיר רגולציה מיותרת אשר מטילה קשיים לא נחוצים ומביאה לעיכובים בקידום תכניות בנייה. משתמע כי התכנון בכלל וחוק התכנון והבנייה בפרט הם חסם אשר שמפריע לבנייה, חסם שיש לעקוף אותו. במצב דברים בו המדינה עצמה, כאשר היא מבקשת לקדם תכניות משמעותיות ורחבות למגורים איננה פועלת בהתאם לרגולציה הקבועה בחוק התכנון והבנייה ולרפורמות החשובות שקידמה וחוקקה, אלא מחוקקת חוקים במטרה לעוקפם, כיצד ניתן יהיה להצדיק את הדרישה לציית לאותה רגולציה, כאשר אזרח מבקש לשנות תכנית בכדי להגדיל את שטח הבנייה שלו, או כשיו"ר ועדה מקומית או נציג שלה מתבקשים לאשר חריגה מסוימת?

ב) חשש לפוליטיזציה של הליך התכנון

בותמ"ל, בניגוד למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, קיים רוב מוחלט לנציגי הממשלה על פני גורמים אחרים (כמו נציגי הציבור, נציגי השלטון המקומי). הרכב הותמ"ל מכפיף, באופן משמעותי, את עבודת גוף התכנון לאינטרסים ממשלתיים ופוליטיים. הותמ"ל מציבה בראש סדרי העדיפויות שלה יוזמות של הממשלה, על חשבון יוזמות של השלטון המקומי וכלל

הציבור.²⁰ בנוסף, הרכבה של הותמ"ל מאופיין, בשונה מהמועצה הארצית לתכנון ולבניה, בהעדרם של שחקנים בולמי פיתוח, ביקורתיים. כתוצאה מאלה, המדיניות שמקודמת היא פוליטית כשהקבוצה השלטת מקבלת החלטות על בסיס פוליטי, אתני ולאומי. כידוע, חשיבה פוליטית מוטה לא אחת לשיקולים קצרי טווח, בעוד שסוגיות התכנון מטיבן מחייבות תכנון ארוך טווח והענקת משקל ניכר לגורמים מקצועיים.

לדוגמה, ניתן לתהות מדוע לא הוחל לכתחילה ההסדר בהוראת השעה על יישובים בעלי אוכלוסייה חרדית, אם אמנם קיימת הצדקה תכנונית להחלת ההסדר ביישובים אלה (בשונה מצורך לבינוי לפי תכניות קיימות), אלא הוחל רק כעת בתזכיר שהופץ לאחר הקמת הממשלה החדשה ולאחר העברת מנהל התכנון למשרד הפנים.²¹ על פני הדברים, הסדרי הותמ"ל מאפשרים לכאורה מעורבות פוליטית גוברת בהליך התכנון, בעקבות זאת - פתח לקידום אינטרסים סקטוריאליים, לאוכלוסיות ספציפיות או יזמים מטעמם, ומשכך - לחלוקת משאבים שאינה שוויונית ואינה הוגנת כלפי כלל הציבור.²²

ג) ריכוזיות עבודת הותמ"ל וסתירה למגמות הביזור בחוק התכנון והבנייה

הותמ"ל, בשונה מוועדות התכנון במסלול התכנון הרגיל, עובדת במתכונת של "תכנית אחת בוועדה אחת" קרי התכנית נדונה, החל משלב התכנון ועד לשלב הרישוי, אך ורק על ידי הותמ"ל. התנהלות זו מובילה לקבלת החלטות ריכוזית ומבלי שקיים הליך ביקורת דה פקטו על ההחלטה.

כאמור בפתח הדברים - הליכי התכנון והבניה הם מטיבם יוצרי ערך כלכלי משמעותי, בתחרות על השימוש במשאבים מצומצמים, ומכאן שהם מהווים מוקד ללחצים היוצרים חששות לדפוסים שחיתות שלטונית. לפיכך, ישנה חשיבות מרבית להבטחת הליכים תקינים ככל האפשר ומניעת סיכונים לניצול לרעה של ההליכים.

לדוגמה, ההנחה היא כי ככל שמספר השותפים לקבלת ההחלטה הינו גדול יותר, כך ההסתברות לשחיתות תפחת. זאת בשל עלויות העסקה הכרוכות בצורך להשפיע על מספר גדול של משתתפים. מכאן נובע שהחלטה המתקבלת בוועדה אחת בלבד מבלי שתהייה עליה ביקורת של ועדה נוספת מגבירה את החשש לשחיתות, בעוד שהחלטה הדורשת שתי רמות היררכיה או יותר, המורכבות מפורומים נרחבים, מקטינה את הסיכוי לשחיתות.²³

בשונה מהותמ"ל, מערכת התכנון הרגילה אכן פועלת באופן זה, שכן היא המבקשת להבטיח, באמצעות חוק התכנון והבנייה, גם מטרות של מינהל תקין ועושה זאת באמצעות הפרדת רשויות וביזור כוחם של המעורבים בתכנון. כך, הסמכות לאישור תכנית אינה נתונה בידי הוועדה שערכה את התוכנית אלא מסורה לדרג התכנון שמעליה. כאשר הקריטריונים לאישור נגזרים מתוך התכנית הרחבה והגורם המאשר אינו המוסד המשתמש בתכנית אלא זה שמעליו, הציפייה היא להתנהלות נקייה יותר מבחינה ציבורית.²⁴

²⁰ איתמר בן דוד, ותמ"ל - ועדת תכנון מזיקה לסביבה, שולחן הדיונים - רב-שיח בנושא הרפורמה במערכת התכנון בישראל - בין חברה לסביבה, **אקולוגיה וסביבה** 4(4) 331, 338 (דצמבר 2013).

²¹ העברת מינהל התכנון והותמ"ל תחת אחריותו של שר הפנים הייתה חלק מההסכמות הקואליציוניות בין מפלגת ש"ס לליכוד.

²² מתוך מאמר דעה של קרמניצר בהארץ 17.6.2018.

²³ שחיתות בהליכי תכנון ובניה בישראל, ה"ש 2 לעיל בעמ' 13.

²⁴ רן שמאלי, **פוליטיקה בהליכי תכנון גמישות יתרה למקבלי החלטות בהכרזת תכנית תשתית לאומית**, עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית - האוניברסיטה העברית, עמ' 4 (2013).

איננו מוצאות כל הצדקה, בוודאי במצב הדברים התכנוני הנוכחי, לקיים מערכת תכנונית המעצימה באופן מובנה את סיכוני השחיתות השלטונית.

יתרה מכך, הריכוזיות שבעבודת הותמ"ל, סותרת את מגמת הביזור שהגיעה לשיאה עם חקיקת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, מגמה שנועדה, בין היתר, להפוך את הוועדות המקומיות לתכנון ובניה לנדבך משמעותי בהליך התכנון, תוך העצמתן, טיוב הסטנדרטים לעבודתן ותקינות ההליכים במסגרתן. המטרה היתה יצירה של מדרג וחלוקת סמכויות בין הוועדות המקומיות לבין הוועדות המחוזיות באופן שיאפשר האצה של הליכי התכנון ושיפור השירות לאזרח. פעילות הותמ"ל נוגדת למטרות אלה ומחלישה את פעילותה של מערכת התכנון הרגילה.

התזכיר לחוק לא רק שאינו מצמצם את סמכויותיה של הותמ"ל אלא מרחיב אותן, באופן שמוותר שיקול דעת רחב בידי הותמ"ל, ומאפשר כי החלטות רבות יותר יתקבלו ריכוזית וללא בקרה. התזכיר אינו מפרט מהם היעודים והשימושים הנוספים אותם ניתן לתכנן במתחם דירור בעל חשיבות ארצית או מחוזית או מהם השיקולים להכרזה על מתחם כמתחם מוטה תחבורה ציבורית, ובכך מעצים את אי הוודאות התכנונית, מעמיק את החלשתה של מערכת התכנון הרגילה, ואת עוצמתה מעוררת הקושי של הותמ"ל. בה בעת, לא מוצע להוסיף הסדרים מאזנים כלשהם לסמכויות הותמ"ל, להרחיב את קשת השיקולים שהיא מחויבת בשקילתם או להגביר את הבקרה על פעילותה והחלטותיה.

ד) מינוי חוקרים

מוצע במסגרת התזכיר לשנות את ההסדר הקבוע בהוראת השעה בדבר מינוי חוקרי התנגדויות. הניסיון שנצבר עד כה מראה, כי רובן המוחלט של ההתנגדויות שמוגשות נדחות על ידי חוקרי הותמ"ל ואילו המעטות שמתקבלות נדחות על ידי ועדת המשנה להתנגדויות (פחות מ-4% מההתנגדויות הציבוריות מתקבלות על ידי הוועדה ונשקלות על ידה). אם מתקבלות התנגדויות כלשהן, מדובר בהתנגדויות שוליות בלבד אשר אין להן השפעה מהותית על התוכנית.²⁵

החובה למנות חוקרי התנגדויות מעוררת קושי גם ביחס למניעת שחיתות שלטונית, שכן עניינה בפונקציה משמעותית בהליך התכנוני שהופרטה למעשה. חוקר ההתנגדויות הוא נקודת המפגש המרכזית עם הציבור, בה מתאפשר לו לקחת חלק של ממש בהליך התכנוני.

במספר עתירות שהוגשו לבתי המשפט הועלו טענות בדבר ניגודי עניינים ומשוא פנים של חוקרי ההתנגדויות שמונו על ידי הותמ"ל, ולו על יסוד החשש כי חוקר ההתנגדויות המועסק על ידי הותמ"ל יתקשה לקבל החלטות המקשות על קידום אותן תכניות. באחת מאותן העתירות, קיבל בית המשפט המחוזי (כב' השופטת ריבי למלשטריך-לטור) את טענת הקיבוץ אושה, העותר, בדבר ניגוד העניינים בו עלול היה להימצא חוקר ההתנגדויות.²⁶ בית המשפט העליון הפך אמנם את החלטת המחוזי, ואולם, במסגרת פסק הדין התומך בהחלטת הרוב, העיר המשנה לנשיאה כב' השופט מלצר: "נוכח הצורך הקיים כיום במינוי חוקרים רבים במסגרת הליכי התכנון, ראוי לבחון האם 'הפרטת' הפונקציה האמורה רצויה (הן מבחינה תקציבית, הן מבחינה של יעילות וזמינות והן מההיבט של מראית העין)". המשנה לנשיאה הציע כי "היה ותוצאות הבדיקה יעלו

²⁵ החברה להגנת הטבע, דו"ח מעקב תקופתי – פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדירור (הוותמ"ל) במלאת שלוש שנים לאישור חוק הוותמ"ל, 60 (2017) (להלן: "דו"ח החברה להגנת הטבע, 2017").

²⁶ עתי"מ (חי) 47360-03-18 קיבוץ אושה נ' הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדירור (פורסם בנבו, 28.3.2019).

שיש להמשיך בהפרטה – יתכן שעדיף יהיה לאמץ הסדר דומה לזה שהונהג ביחס למינוי שמאים מכריעים.²⁷

תזכיר החוק אינו כולל התייחסות כלשהיא לבעייתיות העולה ממניינים של חוקרי התנגדויות ומהמלצת בית המשפט העליון לבחון את נושא ההפרטה.

הצעת התזכיר כי הותמ"ל תוסמך שלא למנות חוקר התנגדויות, מותירה את מינוי החוקר כברירת המחדל, ואינה מקדמת את אי-תלותו של חוקר ההתנגדויות או קשיים אחרים.

אנו סבורות, כי יש צורך לבחון את הנושא בצורה דקדקנית תוך התייחסות להמלצות בית המשפט העליון בנושא. למצער, יש להבטיח את אי-תלות החוקרים ומניעה ברורה של ניגודי עניינים.

ה) פיקוח ומעורבות הציבור בהליך התכנוני

נראה שאין מחלוקת מקצועית על חשיבות שיתוף הציבור בהליכי תכנון ובניה. שיתוף הציבור בהליכי התכנון חיוני לקידום מגוון רחב של אינטרסים ציבוריים ואת איכות קבלת ההחלטות, באופן כללי, ואף ידוע כמסייע בצמצום השחיתות השלטונית.²⁸

דא עקא כי בניגוד למערכת התכנון הרגילה, היכולת של הציבור להיות מעורב ולפקח על ההליך התכנוני המבוצע בותמ"ל היא פחותה ממספר סיבות: עבודת הותמ"ל מקודמת כמסלול תכנון מהיר בסד זמנים מהיר; הותמ"ל ממוקמת בראש ההיררכיה התכנונית מבלי שקיים מעליה מוסד תכנוני נוסף המבקר את החלטותיה ומבלי שישנה אפשרות לציבור לערור על ההחלטות המתקבלות בה (שלא באמצעות הגשת תובענה לבית המשפט); ישיבות הוועדה מתקיימות בירושלים ולא בתחומי הרשות או הרשויות שבשטחן מקודמות התכניות, דבר המוביל לניתוק של התכנון מהשטח.

במהלך תקופת קיומה של הותמ"ל נשמעו טענות מטעם ראשי רשויות מקומיות ביחס לעבודה מול הותמ"ל,²⁹ הטענות התגברו והוצגו בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בעת הדיונים על הארכת תוקפה של הוראת השעה בשנה נוספת. בסיכומו של דבר הוארכה הוראת השעה רק לאחר שמר אביגדור יצחקי, ראש מטה הדיור הלאומי דאז התחייב לפרוטוקול על יידוע הרשויות המקומיות בתחומן מקודם או צפוי להיות מקודם מתחם מועדף לדיור, לפחות שבועיים קודם למועד ההכרזה; כן התחייב, כי עמדתן של הרשויות המקומיות תוצג בפני חברי הוועדה; וכי יגובש נוהל עבודה מסודר בנוגע לאופן עבודת הוועדה אל מול הרשויות המקומיות.³⁰

בתזכיר לחוק אין כל התייחסות לנושאים אלו בפרט ולנושאים של שיתוף הציבור בכלל.

²⁷ ע"מ 3405/19 הוועדה הארצת לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור נ' קיבוץ אושה (פורסם בנבו, 20.2.2020).

²⁸ לעניין זה ראו למשל: ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן (עורכות), **השתתפות: הדרך שלך להשפיע** (הוצאת הקיבוץ המאוחד, 2003) ובעז ברזילי, חוק התכנון והבניה: שיתוף הציבור בהליכי התכנון, **מקרקעין יד/35**, (אוקטובר 2015).

²⁹ בעת הדיונים על הארכת הוראת השעה פנו נציגי השלטון המקומי ליו"ר ועדת הפנים והתנגדו להארכת פעילות הותמ"ל. לעניין זה ראו למשל: אורי חודי, השלטון המקומי נגד הותמ"ל: "אין כל צורך בהארכת פעילותה", **גלובס** (2018) בקישור: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001224986>; אודי חודי, הקיבוצים והמושבים עתרו לבג"ץ: לפזר את הותמ"ל, **גלובס**, 24.4.2018 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001232788>

³⁰ פרוטוקול ישיבה מס' 593 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20, 12-14 (11.3.2018).



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ועוד, הותמ"ל מתנאה בכך שהרחיבה את שיתוף הציבור בתכניותיה מעבר לנדרש ממנה בהוראת השעה. כך למשל דו"ח הותמ"ל לשנת 2019 מציג כי הרחבת מסגרות השיתוף נעשתה מתוך הרצון להגיע לתכנית הנשענת על הסכמות רחבות ככל הניתן ועל מנת לצמצם התנגדויות אשר עלולות להאריך את משך אישורן ומימושן של התכניות.³¹

לא ברור מדוע שיתוף הציבור המורחב, שגם הותמ"ל מתנאה בו, לא תורגם בפועל ולא נכלל כהסדר מחייב במסגרת השינויים המוצעים לתיקון החוק בתזכיר. גם מטעם זה אנו מתנגדים להארכה הנוספת של הסדרים אלה, אשר נועדו לכתחילה לזרז את ההליכים המגביל מעורבות גורמים מבקרים, מנהליים, ציבוריים ואת מעורבות הציבור, באופן שיש בו כדי להעמיק את החששות לשחיתות שלטונית והעדר בקרה.

(ו) ביקורת ביחס למוצר התכנוני של הותמ"ל

לא ניתן לסיים בלי להזכיר את הטענות המשמעותיות של מבקרים מקצועיים מתחום התכנון לפיהן הוראת השעה להקמת הותמ"ל, בדומה לחוקים אשר קדמו לה, מובילה לטעויות תכנוניות קשות, לרבות תכנון שבלוני ושטחי אשר אינו מייצג סטנדרטים תכנוניים נאותים; תכנון אשר אינו תואם לצרכי הדיור המקומי והאזורי ומגלגל את הבעיות משלב התכנון לשלבי השיווק והביצוע; כשלי תחבורה; בזבוז קרקע, העתקת תשתיות עתירות הון; ניצול של קיצור תהליכים לצורך בניית שכונות מגורים פרבריות לשכבות האוכלוסייה המבוססות, שכונות אשר הובילו להחלשת מרכזי הערים והשכונות הוותיקות.

כך, תחת הערך העליון של קידום תכניות לדיור במסלול מהיר, הופנו המאמצים לתכנון מהיר וירוד של שכונות לוויין פרבריות מבוססות על תחבורה פרטית כמעט מבלי להתייחס לתחבורה ציבורית.³² תכנון אשר מגדיל את העומס על תשתיות הדרכים הקיימות, מגדיל את זיהום האוויר ומחריף את משבר התחבורה בישראל; תכנון המקודם על חשבון שטחים פתוחים וחקלאיים מבלי זכר לדיור בר השגה ולמטרות חברתיות כלשהן.

גם בנק ישראל, כיועץ הכלכלי לממשלה התריע, בדו"ח משנת 2017, בחלוף מספר שנים לפעילות הוועדה כי "החיסרון הבולט בעבודת הוועדה (הוותמ"ל) נעוץ בכך שמנחה אותה בעיקר הצורך להגדיל את המלאי התכנוני תוך זמן קצר, וכתוצאה מכך לא ניתן דגש ראוי להשפעות מרחביות (למשל פגיעה בשטחים פתוחים) ולצרכים אחרים, כגון תחבורה ציבורית ופרטית, תשתיות ומוסדות ציבור. מאחר שהוועדה אינה מטפלת בהיבטים אלה בשלב התכנון, הטיפול נדחה לשלבי הרישוי והביצוע ויוצר בהם פיגורים.³³

לכאורה, התזכיר לחוק מבקש להתמודד עם חלק מהטענות והביקורות שהופנו כנגד המוצר התכנוני של הותמ"ל כפי שתוארו לעיל כדלקמן באמצעות צמצום מתחמי הבנייה למגורים רק למתחמי דיור בעלי משמעות ארצית או מחוזית (הכוללים למעלה מ-2,500 יחידות דיור); באמצעות הרחבת ההסדר הקיים בחוק לקידום תכנון במתחמי פינוי בינוי במטרה לחזק את

³¹ מינהל התכנון – הוועדה למתחמים מועדפים לדיור, דו"ח פעילות שנתי 2019 ותיאור פעילות 2014-2019, עמ' 8 (2020).

³² ראו למשל: החברה להגנת הטבע, מתכננים לאקסל - פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל), 11 (2019); וכן בנק ישראל, דין וחשבון 2017: פרק ט' – שוק הדיור, עמ' 226 (2018).

³³ דו"ח החברה להגנת הטבע, 2017, ה"ש 24 בעמ' 60.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מרכזי הערים; ובאמצעות הרחבת סמכותה של הוועדה לאשר קידום מהיר של מתחמים מוטי תחבורה ציבורית אשר צפויים להביא למיקוד הפיתוח בערים, לצמצם שימוש ברכבים פרטיים ולהפחית את עומסי הפיתוח על השטחים הפתוחים.

על אף הניסיון של התזכיר לשפר את המוצר התכנוני של הותמ"ל, עדיין לא ברור מהי ההצדקה לבצע פעולות אלו דווקא באמצעות הותמ"ל ולא באמצעות מערכת התכנון הרגילה. זאת בעיקר נוכח העובדה שאיננו מצויים במחסור תכנוני ויש אף הטוענים כי אנו נמצאים כיום במצב של עודף תכנוני, אשר לא רק שאינו מוריד את מחירי הדיור, אלא אף גורם לפגיעה בעתיד התכנוני של הערים.³⁴ על אחת כמה וכמה כך, נוכח סיכוני השחיתות השלטונית שפורטו לעיל, המוחמרים ומעצמים בשל הליך תכנוני זה.

לסיכום

הארכת הוראת השעה והרחבת סמכויותיה של הותמ"ל כפי שהם מוצעים בתזכיר החוק, עלולים להגביר את הלחצים המופעלים מערכת התכנון בישראל, להחריף את המתח בין מערכת התכנון הרגילה ובין מערכת התכנון העוקפת וכתוצאה מכך להעמיק את החששות לדפוסי שחיתות שלטונית בתחום התכנון והבניה.

שחיתות שלטונית היא נגע כבד, הפוגע בציבור הרחב, מטה את קבלת ההחלטות מטובת כלל הציבור אל טובתם של בעלי עניין ומקורבים, פוגע באמון הציבור במערכת, ובעל השלכות קשות על חלוקת המשאבים ההוגנת, השוויונית והיעילה לטובת כלל הציבור.

לאור מלאי תכנוני קיים ולאור רפורמות מרכזיות וחשובות אחרות בתחום התכנון והבניה (תיקון 101 בראשון) אין כל מקום לקדם את התזכיר ולהאריך את פעילות של הותמ"ל, אשר נקבעה לכתחילה כהוראת שעה בלבד, ובוודאי שאין להרחיב את סמכויותיה מעבר לסמכויות הנתונות לה כיום.

בברכה,

עו"ד עדנה הראל-פישר ועו"ד ליטל פילר

העתקים:

פרופ' יובל שני, סגן נשיא למחקר

פרופ' קרנית פלוג, סגן נשיא למחקר

פרופ' מוטה קרמניצר, עמית בכיר

עו"ד ארז קמיניץ, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי)

עו"ד תדמור עציון, היועצת המשפטית, מינהל התכנון, משרד הפנים

³⁴ השפעות הותמ"ל על דמות הארץ, ה"ש 8 לעיל, עמ' 66-68.