

## ניתוח וביקורת: הרפורמה בחוק תו"ב לפי החלטת הממשלה מינואר 2010

בנימין היימן

### איפיון עיקרי הרפורמה המוצעת

הרפורמה המוצעת בחוק התכנון והבניה בינואר 2010 שונה מזו שפורסמה בספטמבר 2009. ניכר על פניו שההצעה האחרונה מתכנסת אל תיקון 90 שכבר התגבש לכדי ניסוח סעיפי חקיקה. הכלל המרכזי בתיקון 90 היה מתן סמכות לוועדות המקומיות לאשר תכנית שתואמת את תכנית המתאר המקומית שאושרה ע"י הוועדה המחוזית, וזאת בתנאי שהוועדה המקומית נמצאה מתאימה לקבלת הסמכויות הללו. עקרון זה למעשה כבר מופעל בחקיקה קיימת, לפי תיקון 76 לחוק התכנון והבניה. אולי השינוי העיקרי שמציעה הגרסה האחרונה של הרפורמה הוא ביטול תכניות המתאר המחוזיות כרובד ביניים בין תכניות מתאר ארציות לתכניות מתאר מקומיות.

### ההצעה וביקורת עליה

שיטת ההתייחסות להלן ל"רפורמה" היא לפי המדרג של התכניות, בחלוקה הידועה של תכנון מתארי ארצי, מחוזי ומקומי ותכנון מפורט. כל אחד מאלה מחולק ל: א. תכניות; ב. מוסדות; ג. סמכויות והליכים. מספרי הסעיפים הם של התזכיר שפורסם.

### מטרות מוצהרות

#### ההצעה: לשפר ולייעל את הליכי התכנון

**ביקורת:** מאז תיקון 28 לחוק התכנון והבניה, משנת 1988, מטרת כל השינויים המהותיים בחוק התכנון והבניה היא שיפור וייעול הליכי התכנון, מטרה חשובה וראויה לכל הדעות. אלא שנדמה שלא נלמד ולא כלום מהסיבות בגללן הליכי התכנון נתפסים עדיין כבעיה אקוטית של מערכת התכנון הסטטוטורית. על כן הרפורמה סובלת מסיסמאות ומקלישאות וחוזרת על טעויות העבר, והיא אינה מתייחסת באופן מעמיק, אמיתי ומקצועי לבעיות איתן היא מבקשת להתמודד. לעומת זאת, יושקעו אנרגיה רבה, משאבים רבים וזמן רב ברה-ארגון ובהליכי סרק שכשלונם צפוי מראש.

אין שום קשר בין העברת סמכויות מהוועדה המחוזית למקומית לבין "שיפור וייעול ההליך התכנוני". משכי הזמן הממושכים מדי עד לקבלת החלטה תכנונית מאת הרשויות הממונות על חוק התכנון והבניה היא תלונה חוזרת ונשנית מזה שנים רבות. ואמנם, יש יסוד לתלונות. אין כל יסוד להנחה שהוועדות המקומיות בישראל מטפלות ביעילות בתכניות שבסמכותן יותר מאשר הוועדות המחוזיות מטפלות בתכניות (דומות ברמת מורכבותן).

נצפה פני עתיד: האם העברת סמכויות מהוועדות המחוזיות לוועדות

המקומיות צפוי להביא לייעול הליכים: נחשוב לוגית: כדי להשיג מטרה של התייעלות, האם כדאי למדינת ישראל להשקיע אמצעים – כח אדם, מחשוב, הדרכה, ניהול, מעקב וכיוב' – בייעול עבודתן של 116 ועדות מקומיות, או בייעול עבודתן של 6 ועדות מחוזיות? אין כל ספק שעבודתן של שש ועדות מחוזיות מתוגברות תהיה יעילה, מהירה, ממוקדת וזולה הרבה יותר מאשר 116 ועדות מקומיות מתוגברות.

ועוד לא דיברנו על הרמה המקצועית של השירות שניתן. האם יש ספק שהוועדות המחוזיות מסוגלות – כעקרון ובדרך כלל גם בפועל – לתת תשומה מקצועית טובה יותר מאשר ועדה מקומית? אל נא תסתכלו על עיריית תל אביב כנקודת השוואה: כבר החוק הקיים ותיקון 90 המוצע נותנים מענה ומוטיבציה לוועדות המקומיות בעלות היכולת המקצועית.

**ההצעה:** "תכנית אחת בוועדה אחת".

**ביקורת:** לפי החוק הנוכחי, תכנית נדונה בשלוש ערכאות תכנון: הדרג הממליץ, הדרג המחליט, ודרג הערר. לפי השיטה הנוכחית, הדיון בתכנית מפורטת ובתכנית מתאר מקומית נעשה ב-4 או 5 שלבים, ונדון ע"י 3 מוסדות תכנון. הרפורמה אינה מציעה דיון של תכנית אחת בוועדה אחת, אלא בשתי ועדות: דיון להפקדה ולמתן תוקף באותה ועדה (מקומית או מחוזית); וערר לוועדה בדרג מעל (מחוזי או ארצי, בהתאמה). לפיכך, יהיה דיון ב-3 שלבים, בשני מוסדות תכנון.

אני מציע דיון בשני שלבים בשני מוסדות תכנון:

- ועדה מקומית תחליט בדבר הפקדת תכנית;
- ועדה מחוזית תשמע התנגדויות ותחליט על מתן תוקף לתכנית. לא תהיה סמכות ערר.

הוועדה המחוזית תהיה רשאית לקבוע תכניות שסמכות ההחלטה בהן תהיה לוועדה המקומית. מתן הסמכות ייקבע על פי שיקול דעת, בהתאם לקריטריונים כגון טיב התכנית, המערכת המקצועית של הוועדה המקומית, קיומה של תכנית מתאר עדכנית וכיוב'.

## דרג התכנון הארצי

### תכניות

**ההצעה:** קביעת נוסח סטנדרטי לתכניות מתאר ארציות, כדי להציג במסמך אחד את כל שכבות התכנון – 2(ב).

**ביקורת:** יש צורך אמיתי להציג את כל התמ"אות על בסיס תכנוני אחד לצורך קבלת מידע מתואם ואמין. מדובר בפרויקט טכני, לא פשוט. אבל אין צורך לאחד את כל התמ"אות לתכנית אחת, שכן מדובר במגוון נושאים גדול שכל אחד מהם דורש התייחסות מקצועית ממוקדת. יש רק לדאוג שהתכניות ייערכו כך שניתן יהיה לערוך אותן ולהציג אותן על בסיס גיאוגרפי מתואם, עם הוראות ברורות וברורות השוואה.

הבעיה האמיתית של רובד תכניות המתאר הארציות שהן הפכו לכלי של שליטה תכנונית ריכוזית על נושאים רבים שבמהותם אינם עניינו של הדרג הארצי. שינויי התמ"אות גורמות עומס רב על המועצה הארצית, ומרוקנות

את הוועדות המחוזיות מסמכותן המהותית. יש לקבוע בכל תמ"א מהו העיקר שמחייב החלטת המועצה הארצית לשינוי, וכל היתר להשאיר לסמכות החלטה של הוועדות המחוזיות.

### מוסדות

**ההצעה:** ביטול הולקחש"פ והולח"פ - 1(ה).

**ביקורת:** במקום ביטול, לקבוע אותן כדרג שניתן לערור אליו בנושאים שבסמכותן.

מפליא שסמכות שר הפנים באישור תכניות, סמכות מיותרת, נותרה (בידי הדרג הפוליטי) בעוד סמכויות מהותיות יותר (ולקחש"פ, ולח"פ) בוטלו.

**ההצעה:** ליד המועצה הארצית יוקמו ועדות משנה אוטונומיות - 1(א)

- לתמ"א לתשתיות, לרבות תכנון מפורט ורישוי.
- למתקנים בטחוניים.
- לעררים.

**ביקורת:** כל הרעיון של המועצה הארצית והוועדה המחוזית היא ראייה רחבה ומשולבת של התכנון. פיצול לוועדות משנה עצמאיות פירושו פיצול המעשה התכנוני. יש לאפשר לקיים דיון במליאה בנושאים כפי שחברי המליאה יגדירו (בהקשר לתכנית ספציפית); או, לחילופין, לאפשר לחברי המליאה המעוניינים בכך להשתתף בדיוני ועדות המשנה ללא זכות הצבעה; או, לחילופין, להגדיל את מספר חברי ועדת המשנה כדי לבטא נאמנה את מגוון הדעות והאינטרסים של המליאה.

הרעיון של ועדת משנה של המועצה הארצית לתמ"א לתשתיות מוזר. האם תהייה שתי ועדות שעוסקות בתשתיות: האחת הות"ל והשניה ועדת משנה של המועצה הארצית? ביטול הות"ל והפיכתו לחלק מהמועצה הארצית הוא נכון ומבורך, כי לא ניתן לתכנן את התשתיות בנפרד מהתכנון הכולל. לעומת זאת, כפל של ועדות ארציות שעוסקות בתשתיות הוא אבסורד.

אחד האבסורדים של הות"ל הוא החובה לפי חוק שתכנית ארצית לתשתיות תהיה מפורטת דיה כדי לאפשר מתן היתרים. פירוש הדבר שכאשר תכנית מופקדת להתנגדויות, נעשו בה עבודות תכנון ארוכות מאד ויקרות מאד ברמה של תכנית מפורטת לקראת מתן היתר. כל שינוי כתוצאה מהתנגדויות, או דיוני הועדה, באים בשלב מאוחר מאד, דבר שאינו מיטיב לא עם הזמים ולא עם המתנגדים. נכון יותר לפרק את ההליך להחלטות מסגרת ולתכנון מפורט.

הועדה למיתקנים ביטחוניים (ולמ"ב): נכון שהיא תהיה חלק מהמועצה הארצית, אבל יש לצמצם באופן דרסטי את סמכויותיה. אלא אם מדובר במתקן סודי ביותר, יש לאפשר הפקדה והגשת התנגדויות; ויש לקבוע כללי תכנון מחייבים זהים לאלה של הסקטור האזרחי. על תכנון המתקנים הבטחוניים להשתלב, סוף סוף, בתכנון הכללי של המדינה, כפוף אך ורק לשיקולים של בטחון שדה.

### דרג התכנון המחוזי

#### תכניות

**ההצעה:** ביטול רובד תכניות המתאר המחוזיות - 2(א).

**ביקורת:** רעיון הביטול של תמ"מ הוא בבחינת זריקת התינוק עם האמבטיה. הבעיה של התמ"מים היא שכל שינוי בהן מחייב אישור של המועצה הארצית. זה הפסול והמכביד, ולא עצם הרובד. הנכון הוא להעניק לוועדות המחוזיות את הסמכות לשנות את התמ"מ כרצונן, אולי בתוספת הסמכה למועצה הארצית "למשוך למעלה" שינוי כלשהו (למשל, לפי המלצת מנהל מינהל התכנון).

### דרג התכנון המתארי המקומי

#### תכניות

**ההצעה:** קביעת נוסח סטנדרטי לתכניות מתאר מקומיות כדי להציג במסמך אחד את כל שכבות התכנון - 2(ב).

**ביקורת:** ראו נא לעיל בנוגע לתכניות מתאר ארציות.

#### מוסדות

**ההצעה:** ליד הוועדות המחוזיות יוקמו ועדות משנה אוטונומיות - 1(ב):

- ועדת משנה לתשתיות;
- ועדת משנה לרישום שיכונים ציבוריים.

**ביקורת:** הרעיון של ועדת משנה מחוזית לתשתיות, בעלת סמכויות החלטה, אינה טובה. התשתיות הן חלק מהתכנון הכולל. אם יוצרים את ההפרדה בתכנית, בקביעת תכנית ספציפית לתשתית, לא נכון לעשות זאת לגבי מוסד התכנון: לפחות שאותו מוסד שדן במגוון יעודי הקרקע ידון גם בתשתיות. בכל מקרה, הפיצול התכנוני של התשתיות צריך להיות לכל היותר אופציונלי, ונתון לשיקול דעת מוסד התכנון, ולא כקביעה החלטית הנכפית ע"י החוק.

### סמכויות והליכים

**ההצעה:** ועדות מחוזיות יעסקו בעיקר בתכניות מתאר מקומיות כוללניות ובתכניות מתאר מקומיות בעלות חשיבות לאומית - 1(ב).

**ביקורת:** ההצעה חוזרת על טעות של חוק התכנון והבניה משנת 1965, ואף מחריפה אותה. הטעות היא ראייה סטטית של מערכת תכנון שהיא במהותה דינמית. חוק התכנון משנת 1965 חזה מערכת סופית ומוחלטת בה יש תכנית מתאר ארצית אחת, שש תכניות מתאר מחוזיות, כ-100 תכניות מתאר מקומיות ואחר כך מספר לא מוגדר של תכניות מפורטות. בפועל, מרבית התכניות בכל רמות התכנון הן שינויים לתכניות אחרות, בעוד שרק סעיף אחד בחוק עוסק בהסדרת השינויים. במהותה מערכת התכנון היא דינמית ומשתנה כל הזמן. היא בודאי משתנה ברמות של תכניות מתאר למיניהן שאופק התכנון שלהן ארוך ואינו ליישום מיידי. כך היה וכך יהיה.

הצעת הרפורמה לא מסדירה את הבלתי נמנע, והוא שינוי תכנית המתאר המקומית. גם תכנית שהיא "גמישה", "שלדית", "מוכללת", "מתארית" תשתנה באופן שוטף, גם אם לא בכמויות שהורגלנו להן באשר היום אין אבחנה אמיתית בין תכנית מפורטת לשינוי תכנית מתאר מקומית.

ועוד - לפי העקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" (אם כי הדבר לא פורש ספציפית בהצעה), לוועדה המקומית לא תהיה סמכות לדון בתכנית המתאר המקומית, כפי שיש לה היום. לפי החוק היום, וגם לפי הפרקטיקה, הרשות המקומית היא היוזמת של תכניות המתאר המקומיות. לא ברור לפי הרפורמה המוצעת מי היוזם, המכין והמגיש של תכניות מתאר מקומיות. לפי שורת ההגיון, זו הרשות המקומית. אם כן, האם לפי העקרון של "תכנית אחת בוועדה אחת" תכנית המתאר ליישוב לא תידון במוסד התכנון המקומי (ועדה מקומית) אלא רק ישירות בוועדה המחוזית?

**מוצע:** צמצום הזכות להגשת ערר למועצה הארצית על החלטות הוועדה המחוזית - 1(ד).

### דרג התכנון המפורט

#### תכניות

**ההצעה:** בתכנית מפורטת תקבענה הוראות גמישות - 11.

**ביקורת:** זהו סעיף לטובת יזמי תכנית, ולרעת מתנגדים פוטנציאליים. בגמישות יתר לעולם לא ניתן יהיה לדעת בדיוק מה הולך להיבנות. גם היום נהוג לכלול בתכניות גמישויות מסויימות, אבל לפי ההצעה המחוקק מתערב ומחייב הוראות גמישות. יש להשאיר מתן גמישות, נושאה והיקפה לשיקול דעת מוסדות התכנון ואין מקום להתערבות חקיקתית. יש להוסיף שאם אמנם יבוטלו ההקלות והשימושים החורגים (סעיף 12 להצעה) כי אז יותר הצדקה להוראה המוצעת.

**מוצע:** יבוטלו מנגנוני הקלות ושימושים חורגים - 12.

#### מוסדות

**ההצעה:** ימונו "נציגים מקרב הציבור" לוועדות המקומיות - 4(א).

**ביקורת:** מיהו הציבור שהחברים החדשים מייצגים אותו? עצם ההגדרה היא בעייתית, שכן הוועדות המקומיות מורכבות מנציגי הציבור, שהם חברי מועצה של הרשויות המקומיות אשר נבחרו ישירות ע"י הציבור ולא ע"י ועדה מקצועית שמתמנה ע"י שר הפנים. האם כוונת ההצעה שנבחרו הציבור אינם די מייצגים את הציבור, ולכן השלטון המרכזי צריך להוסיף נציגים?

גם העובדה שיושב בראש ועדת המינויים שופט בדימוס אינה מבטיחה שלא מדובר בעוד סידור של גיובים למקורבים, כאשר כל יתר חברי הוועדה מתמנים ע"י שר הפנים. מדאיג שאין בהצעה קריטריונים ל"נציגים מקרב הציבור" או הגדרת המטרה של מינויים. מה שכן מתבקש, לצורך האיזון עם נבחרו הציבור, הוא להוסיף אנשי מקצוע. אבל בעוד ועדת המינויים מוגדרת כ"ועדה מקצועית", לא כך מוגדרים החברים המתמנים על ידם.

בכלל, העירוב של נבחרו ציבור מקומיים עם גורמים נוספים, כאשר הפוליטיקאים הם הרוב, נראית כמתכונת לחיכוכים ולתסכולים. מדובר

ב"שעטנז" של חומרים שאינם משתלבים טוב יחדיו, מבלי לתת בידי החברים הנוספים די כח, בכמות חברים ובסמכויות מיוחדות, כדי שיהוו גורם בעל משקל. גם לא הוצעה כל מערכת גיבוי לחברים הללו. נניח שהם מוצאים עצמם בעמדת מיעוט באופן תדיר: מה בכוחם לעשות?

בחוק הקיים יש בוועדות המקומיות חברים נוספים (ללא זכות הצבעה) – מקצועיים ומייצגי משרדי ממשלה. בפועל, השפעתם על התנהלות הוועדות המקומיות מועטה ביותר. סיבה אחת היא העדר תגמול להשתתף בישיבות, אבל זו אינה הסיבה היחידה. כמו ההצעות האחרות נראה שגם נושא זה לא נבדק לעומק.

ההצעה: ייקבעו כשיריות נושאי משרה מקצועיים בוועדות מקומיות ועצמאותם - 4(ט).

**ההצעה:** במשרד הפנים תוקם יחידת בקרה מינהלית על התנהלות הוועדות המקומיות בתכנון, רישוי ואכיפה - 4(ד).

**ביקורת:** תפקידו של משרד הפנים הוא לנהל את כל מערכת התכנון ולא רק הוועדות המקומיות. אותה מערכת בקרה וניהול צריכה לחול על כל המרכיבים של מערכת התכנון, לרבות אלה של משרד הפנים עצמו. יתירה מכך: הבקרה צריכה להיות לא רק בהתייחס לאופן ההתנהלות של מוסד תכנון, אלא גם בחתך של תכניות. בתקופת המיחשוב אין כל מניעה למעקב מרכזי אחר התקדמות תכניות, כאשר חריגות מלוחות הזמנים יביאו להתערבות הדרג המרכזי. עוד יש להטיל על מערכת זו מחקר ולימוד במטרה לייעל את הטיפול בתכניות ע"י הגדרות נוהלים, איתור חסמים וכיוב'.

**ההצעה:** בכל מחוז תוקם "ועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות" שתבוא במקום ועדות מקומיות שלא קיבלו "הסמכה" - 3(ה).

**ביקורת:** הרעיון של "ועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות" נועד מן הסתם להיות איום על הוועדות המקומיות להתייעל ולהתמקצע כדי לקבל "הסמכה". אבל עבור השלטון המחוזי מדובר ברעיון גרוע, שכן מדובר בקבלת כל תפקידי ועדה מקומית לפי חוק. השלטון המרכזי-מחוזי אינו ערוך לכך מבחינה מקצועית ומינהלית, ומדובר בעומס גדול ביותר של דברים קטנים כמו הוצאת היתרי בניה, גביית היטלי השבחה, תשלום פיצויים, הגשת תביעות פליליות, הוצאת צוי הפסקת עבודה וצווי הריסה ועוד ועוד. יותר נכון לקבוע כפי החוק הקיים: ועדה מקומית שלא קיימה התנאים להסמכה לא תזכה לזכויות היתר שהחוק מעניק.

**ההצעה:** שינוי הרכב ועדת הערר המחוזית לתכניות בסמכות מקומית, בהיותה מוסד תכנון בעל שיקולי תכנון רחבים - 4(ו).

**ביקורת:** לדעתי אין מקום לוועדת ערר לתכניות בסמכות מקומית, אלא שיש להסמיך את הוועדה המחוזית לשמוע התנגדויות ולהחליט בתכניות מקומיות. גם אם מקבלים קונספט של ועדת ערר, מה יותר הגיוני מאשר הוועדה המחוזית בתפקיד של ועדת ערר?

נכון רמזה ההצעה שההרכב של ועדות הערר היום אינו מתאים לשיקולי תכנון. יש היום דומיננטיות בוועדות הערר ליושב ראש שהוא משפטן, ומתקבלות החלטות משפטיות בטיבן שמנוסחות כמו פסקי דין. יש להעמיד בראש הוועדות הללו איש מקצוע מתחום התכנון.

### סמכויות והליכים

ההצעה: תינתן "הסמכה" לוועדות מקומיות. חובה על הוועדות המקומיות לעמוד בתנאים לקבלת ההסמכה. תוצאת ה"הסמכה": קבלת סמכות לאשר כל תכנית שאינה סותרת תכנית שאושרה ע"י ועדה מחוזית או מועצה ארצית - 3(א).

**ההצעה:** ייקבע לוועדות מקומיות "הליך מקצועי, סדור ושקוף" לקבלת החלטות, ובין היתר:

- הליכים מובנים
- תחימת לוחות זמנים
- חובת הנחת חוות דעת מקצועית על שלחן הועדה - 4(ג).

**ביקורת:** ההסדרים ל"הליך מקצועי, סדור ושקוף" להתנהלות ועדות מקומיות הוא ראוי, אך מדוע אלה יחולו רק עליהן ולא על כל מוסדות התכנון?

ההצעה כוללת שורה ארוכה של מנגנונים והליכים שמיועדים להבטיח שהוועדות המקומיות ישתמשו בסמכויותיהן המורחבות באופן מקצועי, יעיל ותקין. הדאגה מפני חוסר יעילות, חוסר מקצועיות ומינהל בלתי תקין היא אמיתית ומבוססת. במידה רבה היא פועל יוצא ממהותו של השלטון המקומי כחסר התמקצעות בנושאי תכנון, ומהשלטון המקומי כנתון לפוליטיקה מקומית ומנושאי תכנון ובניה שהם עתירי השלכות כלכליות ועסקיות. במקום להחריף בעיה קיימת ע"י מתן סמכויות נוספות, ואז לנסות לפתור את הבעיה שנוצרה בשורת צעדים שטרם נוסו, אולי עדיף לא ליצור את הבעיה מלכתחילה. תיקון 90 והחוק הקיים הציע איזון שיש בו הגיון כלשהו: מתן סמכויות נרחבות יותר לרשויות מקומיות שעברו תנאי סף מסויימים, תוך הפעלת מערכת מוגברת של מעקב ובקרה. השוני במקרה זה הוא הנסיון לכפות הר כגיגית, כשהמערכת החילונית – אותן ועדות למילוי תפקידי ועדות מקומיות – היא גרועה יותר מהמערכת הקיימת. ודאי אין בה פישוט, ייעול ויציבות ניהולית.

**ההצעה:** יינקטו סנקציות כנגד ועדות מקומיות שלא יעמדו בלוחות זמנים ולא ימלאו כנדרש את תפקידיהן - 4(ה).

**ביקורת:** דומה שלא לומדים דבר. בחוק הקיים קיימת סנקציה לוועדה מקומית אשר אינה עומדת בלוחות זמנים: סמכויותיה עוברות לוועדה המחוזית. סעיף זה אינו מבוצע כלל.

עוד יש להעיר: מדוע הסדרים מכוונים רק כנגד ועדות מקומיות, ואין מציעים סנקציות על יתר מוסדות התכנון? מדוע משרד הפנים משחרר את מוסדות התכנון שבמסגרתו מכל ניהול ומכל סנקציה?

**ההצעה:** ועדה מקומית תהיה אחראית לביצוע החוק בתחומה. לשר הפנים ולוועדה מחוזית יוקנו סמכויות להבטחת הני"ל לרבות פעולה במקום הוועדות המקומיות - 4(ח).

**ביקורת:** כל תוכן ההצעה כבר חקוק מזה שנים, ואינו מבוצע אלא לעתים רחוקות. האם נבדק מדוע? האם יש סיבה לחשוב שהפעם באמת יהיה פיקוח אפקטיבי של הוועדה המחוזית על עבודתן של הוועדות המקומיות?

**ההצעה:** "תבוצע הסדרה של פעולתן וניהולן של ועדות מרחביות" (שמשותפות

למספר רשויות מקומיות), וזאת "על מנת להבטיח את ביצוע תפקידיהן באופן מקצועי ותוך שמירה על כללי מינהל תקין" - 4(ב).

### נושאים כלליים

**ההצעה:** מוסדות התכנון יחוייבו בקבלת החלטות בלוחות זמנים קצובים - 5.

**ביקורת:** קציבת לוחות זמנים היא מעיקרי ההצעה, אבל היא גם מעיקרי החוק הקיים. הצעת החוק אינה מצביעה כיצד יש להתמודד עם הכשל הנמשך באי-קיום תמידי של לוחות זמנים בחוק. בחוק הקיים יש מעל 100 מועדים, רובם מופרים בסיטונאיות. הוספת עוד זמנים וקיצורם הם חסרי כל תועלת. למעשה אין כל צורך באלה, ומספיק אם יממשו את המועדים לפי החוק הקיים. במיוחד אין צורך במועדים פיקטיביים ובלתי סבירים בעליל, כמו אלה של הוועדה לתשתיות לאומיות. שם למדו לעקוף את תכליות החקיקה ע"י הארכה דה-פקטו של מועדים באמצעות המצאת הליכים שאינם נשלטים ע"י החוק.

**ההצעה:** ייקבעו הוראות לענין בדיקות וחוות דעת מקצועיות הנדרשות למוסדות התכנון, ותוטל חובה להסתייע ביועצים מקצועיים חיצוניים - 5.

**ההצעה:** הגברת השימוש בחוקרים לשמיעת התנגדויות, והפיכתו לכלל - 6.

**ביקורת:** טעות לחשוב ששמיעת התנגדויות ע"י חוקר מקצרת את הליכי התכנון. נהפוך הוא: מתווסף גורם נוסף. יש עוד לתת את הדעת להתנהלות המינהלית הבלתי יעילה בהליכי מינוי החוקר, תקצובו וחתירת החוזה עמו. יש טעם בחוקרים רק במקרה של ריבוי התנגדויות ו/או תכניות מסובכות מבחינה מקצועית. במקרה הכללי, אין תחליף לשימוע ישיר של התנגדויות ע"י מוסד התכנון המחליט.

**ההצעה:** תסקירי השפעה על הסביבה יוגבלו לרשימה סגורה של נושאים, ללא שיקול דעת - 7.

**ביקורת:** לא ניתן לחשוב מראש על כל מקרה שנחוץ בו תסקיר. החובה לפי חוק היא לתכניות שבהן א-פריורי יש צורך בתסקיר, כמו מחצבות או שדות תעופה. הגבלת שיקול הדעת תחייב הגדלת הרשימה, ואז יוכנו תסקירים כאשר אין הכרח בכך. עולה החשש שהכוונה אינה לייעל הליכים, אלא למנוע את ההגבלות התכנוניות שנובעות מהתסקירים הללו.

**ההצעה:** תכניות לא יכללו הוראה לפיה תכנית כפופה או היתר יהיו מותנים "בביצוע מטלות כלכליות שאינן דרושות במישרין למימוש מטרות התכנית" - 9.

**ביקורת:** מתי ייחשב שצרכי הציבור והתשתיות הנובעים מהתכנית דרושים במישרין למימוש מטרות התכנית, ומתי לא?

**ההצעה:** מתקנים בטחוניים: ייקבעו הוראות שמטרתן הבטחת הרמה המקצועית של התכנון ויעילות ההליכים מחד גיסא, תוך התחשבות בצרכים הביטחוניים מאידך גיסא - 10.

**ביקורת:** הטיפול במיתקנים ביטחוניים הוא מבורך, אך יש להוסיף את העיקרון של שיתוף הציבור בהליכי תכנון שקופים ככל האפשר, כאשר ניתנת פרשנות מצמצמת לשמירת הסודיות המוגזמת אשר בהסתמך עליה מערכת הביטחון פועלת כיישות נפרדת בתחום התכנון בישראל.



## פיצויים והיטלי השבחה

## ההצעה: צמצום הזכות לתבוע פיצויים בשל פגיעת תכנית - 13:

- תביעת פיצויים תותר רק בשל פגיעה מתכנית מפורטת (לרבות תכנית מתאר עם הוראות מפורטות).
- לא יינתן פיצוי בשל סיכול ציפיות ו"פוטנציאל תכנוני".
- לא יינתן פיצוי ל"פגיעה עקיפה" (שלא נגרמת משינוי לרעה בזכויות הבניה והשימוש) אלא אם יתקיימו כל התנאים הבאים:  
- "פגיעה ממשית במקרקעין".
- המצב התכנוני הקודם/קיים אושר לפני לא יותר מעשר שנים.

**ביקורת:** הזכות לתביעת פיצויים מצטמצמת באופן דרסטי. לא ניתן יהיה עוד לתבוע פיצויים על פגיעה בערך של מקרקעין גובלים אלא אם ישנה פגיעה ממשית, שמשמעה הגבלה משמעותית ביכולת ניצול הקרקע, וגם אז אין פיצוי אם התכנית המקורית אושרה לפני יותר מעשר שנים. למעשה, ההצעה נוטלת מיום תכנית וממוסדות התכנון כל מוטיבציה למנוע או לצמצם פגיעה במקרקעין גובלים.

כמו כן, מתן הפיצויים מתכנית מפורטת בלבד מתעלמת מתהליכי התכנון בהם הפגיעה במקרקעין היא הדרגתית. כך, אם מייעדים בתכנית המתאר את הקרקע ליד אזור מגורים למרכז מסחרי, לא ניתן יהיה לתבוע פיצוי על שינוי הייעוד. כשתאושר התכנית המפורטת ערך הקרקע כבר ירד בגלל תכנית המתאר ממנה אין פיצוי. אבל לפי ההצעה גם כך לא ניתן יהיה לתבוע פיצוי, כי התכנית המפורטת הפוגעת אינה מגבילה את השימוש למגורים.

צמצום היקף הזכות לתבוע פיצויים הוא בבחינת "רצחת וגם ירשת". לא די שהתיקון משחרר את מוסדות התכנון מעול הפיצויים, אלא שאין הוא מקים כל מנגנון אשר ישכנע את הציבור בכלל והנפגעים בפרט שמוסד התכנון נתן משקל ראוי לפגיעות התכנית. על כן, אני מציע שתתווסף לחוק הוראה לפיה מוסד תכנון שדן באישור תכנית יהיה מחויב לשקול את הפגיעה בעטייה של אישור התכנית, ובמקרה הצורך יזמין חוות דעת שמאית. מוסד התכנון יחוייב לבחון חלופות שפגיעתן קטנה יותר.

## ההצעה: צמצום החבות בהיטל השבחה - 14:

- רק בשל השבחה מתכנית מפורטת (לרבות תכנית מתאר עם הוראות מפורטות).
- אין השבחה בשל יצירת ציפיות / פוטנציאל תכנוני.

**ביקורת:** לגבי השינויים בהיטל השבחה, יש רק הקבלה חלקית לשינויים בפיצויים. כך, אין פיצוי על "פגיעה עקיפה", אך יש היטל על "השבחה עקיפה" של מקרקעין.