

מלחמה ושיקום – מה מחדש החוק לשיקום נזקי מלחמה ולמה

ביום 5.4.2026 פורסם החוק לשיקום נזקי מלחמה בדרך של התחדשות עירונית, התשפ"ו-2026.¹

חוק השיקום מסמך את הממשלה להכריז בצו בתוך פרק זמן קצר יחסית לאחר שנגרם הנזק² על מקבצי בניינים שנפגעו במלחמה ונהרסו (או שהנזק שנגרם להם מחייב את הריסתם, או, לפחות כאלה ששיקומו של הנזק שנגרם להם – למצבם הפיזי, ליציבותם ולבטיחותם – יארך זמן רב) כאזורים לשיקום והתחדשות עליהם יחול החוק. בתוך אזור לשיקום והתחדשות ניתן לכלול גם:

- בניינים שאף שנזק המלחמה שנגרם להם הוא פחות, עדיין יש הצדקה להריסתם (בשל היקף ומהות העבודות הנדרשות לשיקומם, עלויותיהן ומשך הזמן המשוער לביצוען).
- מגרש ריק, אשר "יש נחיצות מובהקת לכלול אותו באזור לשיקום והתחדשות לשם קידום מיזם להתחדשות עירונית באזור".³
- מגרש ציבורי גובל "שיש הצדקה תכנונית לכלול אותו".⁴

עם הכרזתו של אזור לשיקום והתחדשות מוקפאת האפשרות לתת בו היתרי בניה או היתרים לשימוש חורג. אם קיימת כבר באזור שהוכרז כאזור תכנית להתחדשות עירונית – במסלול פינני בינוי או במסלול עיבוי הבנייה – שגבולותיה זהים להכרזה, או שיש תכנית כזו שהוחלט להפקידה (או שכבר הופקדה בפועל) שגבולותיה זהים או שניתן להתאימם לגבולות ההכרזה בלא צורך להפקיד את התכנית מחדש, יראו את התכנית האמורה כתכנית לפי חוק השיקום. בכל מקרה אחר, מוגשת ביחס לאזור שהוכרז תכנית לשיקום והתחדשות, שחלות לגביה הוראות מיוחדות.

לרשות המקומית שמורה זכות הראשונים להגשתה של תכנית לשיקום והתחדשות והיא מגישה אותה לוועדה המקומית.⁵ בהיעדר פעולה מצידן מוגשת התכנית בידי הרשות להתחדשות עירונית, משרד ממשלתי או חברה ממשלתית שזה תחום עיסוקה, והיא נידונה בוותמ"ל.

חוק השיקום קובע לוחות זמנים מואצים לטיפול בתכניות לפיו. בנוסף, קובע חוק השיקום הוראות ייחודיות לתכניות מכוחו, כגון:

- לצורך היתר בניה לא יידרשו אישור, תיאום או היוועצות, עם איזה גורם שהוא (למעט "רשות הרישוי" עצמה).

- גם בהתייחס "לרשות הרישוי" עצמה, על התכנית לפרט את התנאים והמסמכים הנדרשים לה כתנאי למתן היתר הבניה וכן לקבוע את פרק הזמן בו על "רשות הרישוי" להתייחס אליהם (תקופה שלא תעלה, בכל מקרה, על חצי שנה).

- לא התייחסה "רשות הרישוי" למסמכים שהועברו בתוך פרק הזמן האמור, יראו כאילו נתנה את אישורה לבקשה להיתר בניה.

עם אישורה של תכנית לשיקום והתחדשות מגביל החוק את אפשרות אישורה של כל תכנית אחרת באותו שטח "אם יש בה כדי לעכב את מימוש התכנית לשיקום והתחדשות".⁶

תכנית לשיקום והתחדשות ששטחה הוא עד 6 דונמים נקבעה להיות "תכנית לרישוי מהיר" כלומר תכנית שניתן להגיש בקשה להיתר בניה לפיה עוד בעת הפקדתה ולפני אישורה, ובמקביל לכך, כך שמוסד התכנון המאשר את התכנית מאשר בה בעת גם את הבקשה להיתר בניה.⁷ בקשה להיתר בניה המוגשת כך מתייחסת לכל שטח התכנית.

חוק השיקום קובע שיעור מופחת להיטל השבחה בגין תכנית לשיקום והתחדשות ואף פוטר אותה מ"מס השבחת המטרו".⁸

בנוסף על ההסדרים התכנוניים קובע חוק השיקום גם הסדרים קנייניים המתערכים במהלך ההתחדשות באזור המוכרז, כגון לעניין הערכת שוויה של דירה באזור לשיקום והתחדשות, לעניין התמורות ותוספת השטח לדירה בתהליך השיקום וההתחדשות (בשחוק השיקום מעמיד אותן על שיעור נמוך מהמקובל ברשות המקומית), לעניין עסקאות שיקום והסכמי יציאה,⁹ לעניין הכרה ביזם כ"זם שיקום" (שהוא מי שיזכה לבצע את המיזם), לעניין שיעור ההסכמה המיוחד הנדרש (מספר בעלי הדירות / הזכויות התומכים במיזם ההתחדשות המוצע ובהתקשרות עם היזם המסוים), לעניין דיירים קשישים או שהם בעלי מוגבלות, ועוד.¹⁰

כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק:¹¹

"המסלול הראוי לשיקום אזורים שנפגעו הוא באמצעות כלים של התחדשות עירונית, כאמור. עם זאת, תהליכים אלה מאופיינים במורכבות ניכרת, ומשך יישומם הממוצע עומד על כ-9 שנים, בין השאר בשל אתגרים קנייניים, דרישות להסכמות דיירים, הליכי תכנון ורישוי ארוכים ועומסים תפעוליים ברשויות המקומיות ובמוסדות התכנון. לנוכח נסיבות החירום והצורך הדחוף במתן מענה, מטרת הצעת החוק היא להקים מנגנון ייעודי שיאפשר קידום מואץ של פרויקטים להתחדשות עירונית באותם מתחמים, תוך שמירה על עקרונות תכנוניים, זכויות הדיירים והתאמה למציאות בשטח."

דברי הסבר אלה וההסדרים שנקבעו בחוק השיקום בעקבותיהם מעלים מאליהם מספר שאלות.

שלו. לדוגמה, חוק לקידום הבניה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014, הותקן להאצתם של הליכי תכנון ורישוי לשם פתורנו של "משבר הדיור" של העשור השני של המאה ה-21. חוק זה והוותמ"ל – מוסד התכנון שהקים לצורך זה – 'זכו' לביקורת רבה, בין השאר, גם בהתייחס ל'מחירים' שגבו, כגון בפגיעה בשטחים פתוחים – הן בשטחים חקלאיים והן בערכי טבע – או בעידוד פרבור על חשבון מרכזי הערים. בנוסף, בצידן של פגיעות אלו באיכותו של התוצר התכנוני, לא הצליחה הוותמ"ל להגדיל בפועל את היצע הדיור – בפרט, התכניות שאישרה לא היו בשלות למימוש יותר מאשר תכניות אחרות – וזאת, ככל הנראה, בשל כך שהחסמים העיקריים בשוק הדיור לא טופלו.¹³

שלישית, גם אם נקבל שחוק השיקום אכן פותר בעיה אמיתית ואכן מציע לה פתרון טוב וראוי, עדיין נשאל מדוע ליחד פתרון זה לתכניות להתחדשות עירונית באזורים שנפגעו במלחמה והוכרזו, ולא נרחיב אותו ונחילו על כלל התכניות להתחדשות עירונית. במה מותר, לעניין זה, תכניות באזורים שנפגעו במלחמה דווקא, מתכניות באזורים נזקקים ש"לא שפר עליהם מזלם" כך? אכן, אם חוק השיקום מצביע על בעיה יסודית בהקשרן של תכניות להתחדשות עירונית ומצליח לפתור אותה, יש לתהות מדוע לא יעשה פתרון זה, פתרון כוללני ופתרון קבע.

שאלה נוספת המתעוררת בהקשרו של חוק השיקום אינה חדשה ואינה ייחודית לו. שאלה זו היא עקרונית ונוגעת ליחס בין הדין הכללי, חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, לבין דינים "לשעה", או הקובעים דין תכנון ובניה ייחודי לעניין מסוים בלבד. דוגמאות ידועות לכך הן חוק הוול"ל מתחילת שנות 1990, הוות"ל שהוטמעה בחוק התכנון והבניה¹⁵ או הוותמ"ל הנזכרת לעיל.

בענייננו, כפי שראינו, חוק השיקום סוטה ממספר עקרונות של דיני התכנון והבניה המעוגנים בחוק התכנון והבניה; חלקם עקרונות יסודיים. כך הוא לעניין העקרון בדבר סמכותה המוגבלת של הוועדה המקומית לקדם תכניות, וכך הוא גם לעניין העקרון בדבר רישוי לאחר תכנון ועוד. בדומה, חוק השיקום מעניק סמכות תכנון חדשה, נוספת, לוותמ"ל – מוסד תכנון ארצי, שהקשר בינו לבין "השטח" המקומי הוא קלוש, שהוקם במסגרת הוראת שעה לצורך מסוים, ו"קנה" לו מאז "חיים משל עצמו".

דרך פעולה זו של "פרימת" הממסד התכנוני היא "פתרון" קל, שהממשלה בוחרת בו פעם אחר פעם כמענה לבעיות הטורדות את המערכת. בדרך זו נוצרות מערכות תכנון מקבילות שונות, שכל אחת מהן טוענת לבכורה על-פני מתחרותיה-רעותיה; והכל, על חשבון מערכת התכנון "הרגילה" ובמקום לטפל בבעיות-עומק אמיתיות שישנן.¹⁶

דברי ההסבר להצעת חוק השיקום מתארים מציאות של התמשכות הליכי התחדשות עירונית מסיבות שונות על-פני תקופה ארוכה של עשור כמעט וזאת משורה של גורמים, התורמים, כל אחד מהם את חלקו, למצב דברים זה. רוח הדברים המנשבת כאן היא שמציאות זו היא בעייתית ולמצער כזו שאינה מתאימה לתת מענה לצורכי ההתחדשות העירונית באזורים שנפגעו במלחמה.

ראשית, ניתן (ונכון) להציב סימן שאלה על-פני תיאור זה של הדברים. כך, הליכי התחדשות עירונית הם מורכבים וזאת מטיבם ממש, ולו בשל כך שהם מעלים שאלות יסודיות של קניין ושל תכנון. אלא שבכך בלבד אין כל רבותא וספק אם מדובר כלל בבעיה¹² שיש צורך להתערב בה ולפתור (ועוד על דרך של חקיקה ראשית).

בדומה, ניתן לשאול מה היא תרומתו של כל אחד מהגורמים שצוינו בדברי ההסבר לאותה התמשכות נטענת; בפרט, מה חלקם של הליכי התכנון או הרישוי באותה התמשכות, ואם זו לא נגרמת בעיקרה בשל גורמים או שלבים אחרים בתהליך. שאלה זו עניינה הוא **התועלת** שבחוק השיקום, בקשר בין התכלית – קיצור הליכי התחדשות עירונית – לבין האמצעים שנוקט החוק להשגתה. בענייננו, אם ההסדרים שקובע חוק השיקום אינם נוגעים לאותם הגורמים שתרומתם להתמשכות ההליכים היא המשמעותית יותר, ממילא יש לפקפק בתועלת שיש בו, ואולי אף להצביע על נזקים שהוא עלול לגרום להם.

בנוסף, לא ברור גם אם קיצורם זה של הליכי התכנון והרישוי יתרום לפתרון, או שיהיה בו כדי לעורר בעיות חדשות דווקא. שנית, גם אם נאמר שהתמשכותם של הליכי התחדשות עירונית היא בעיה – בפרט, בהקשרם של אזורים שנפגעו במלחמה – נוסף ונשאל האם חוק השיקום והסדריו הם הדרך המתאימה והנכונה להתמודד עימה. שאלה זו מתייחסת ל**יעילות** ההסדרים בהם בחר המחוקק של חוק השיקום, והאם הסדרים אלה מתאימים להתגבר על נקודות החולשה שבמנגנוני התכנון והרישוי הקיימים ולהביא לתוצאה הרצויה.

יש להטיל ספק בכך. כך, לדוגמה, ראינו בסקירה לעיל שחוק השיקום קובע הליך רישוי בניה שקיצור הזמנים שבו מושג על-ידי איסור על קביעתם של חובות אישור, היוועצות או תיאום, עם גופים שונים ועל-ידי קביעה לפיה אי-התייחסות מצידה של "רשות הרישוי" במועד כמותי כהסכמה. במלים אחרות: האצתם של הליכי רישוי הבניה מושגת בחוק השיקום על-ידי השלתם של מנגנוני בקרה ופיקוח מקצועיים ועל-ידי מנגנון של "אישור בשתיקה". קשה לומר שזו היא דרך פעולה ראויה, שכן ברי שלמנגנוני בקרה ופיקוח מקצועיים על הבניה יש תפקיד חיוני.

ועוד יותר מכך: החלשתם של מנגנוני בקרה ופיקוח עלולה, כך מלמד הניסיון, לפגוע באופן ממשי הן באיכותו של התכנון והן באפשרות מימושו של התכניות שהן התוצר

כמו כל דבר חקיקה חדש, "חובת ההוכחה" היא על חוק השיקום – האם יצליח להשיג את מטרותיו המוצהרות האלו, וגם אם כן – באילו "מחירים" חברתיים וכלכליים יעשה זאת.

עו"ד טל צפירי

מש' זינגר-דנה ושות' – עורכי דין, תל-אביב

הערות

1. ס"ח תשפ"ו מס' 3521, בעמ' 498.
2. בסעיף 6 לחוק.
3. בסעיף 4(3) לחוק.
4. בסעיף 4(4) לחוק.
5. המוסמכת לדון בה גם אם לא היתה מוסמכת לעשות כן ברגיל לפי סעיף 62 לחוק התכנון והבניה.
6. בסעיף 24 לחוק.
7. בסעיף 25 לחוק.
8. בסעיף 30 לחוק.
9. עסקאות שיקום והסכמי יציאה הם חוזים בין יזם לבין בעל דירה / זכויות באזור לשיקום והתחדשות לפיהם בעל הדירה מוכר את זכויותיו במקרקעין ליזם – בעסקת שיקום בתמורה להקמתו של בניין חדש, או עיבוי המבנה הקיים, ובהסכם יציאה בתמורה כספית.
10. חוק השיקום גם כולל הוראות אחרות מוזרות שונות, דוגמת אפשרות מינויו של סגן נוסף לראש עירייה – בסעיף 59 לחוק.
11. הצ"ח-הממשלה תשפ"ו מס' 1907, בעמ' 222.
12. ונשאל, is it really a bug or is it a feature?
13. פרסמן, נ'. (2026). עשור לפעילות ותמ"ל: האם עדיין יש בה צורך? *תכנון 22*(2).
14. חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן-1990.
15. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב-2002 – תיקון עקיף מס' 60 לחוק התכנון והבניה.
16. וראו, לדוגמה: פייטלסון, ע'. (2026). תהליכי הפרגמנטציה במערכת התכנון והבניה. *תכנון 22*(2).