

עיקרי הרפורמה המתגבשת בחוק התכנון והבנייה

מאת

ד"ר בועז ברזילי, שמאי מקרקעין¹

מבוא

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבנייה") מקיף נושאים בעלי חשיבות לאומית, כמו גנים לאומיים, חופי ים, שדות תעופה וכד'; נושאים בעלי חשיבות מחוזית, כמו מיקומם של אזורי תעשייה, אזורי מגורים, בתי עלמין, כבישים ראשיים וכד'; נושאים בעלי חשיבות מקומית, כמו מוסדות ציבור בתחום היישוב, אזורי מגורים, מסחר, תעסוקה וכד', ועד לתכנון המפורט כמו נפחי בנייה, גדלים, שימושים של מבנים, חומרי גמר וכד'. תקנות התכנון והבנייה השונות משלימות את החוק ומסדירות, בין היתר, תהליכים הקשורים בחוק, כמו הוצאת היתרים, השגות ובירורים, מידות מבנים, חומרי בנייה, גובה חללים וכד'.

בהיותו של חוק התכנון והבנייה כה מקיף ובעל השפעה נרחבת על הסביבה בה אנו חיים, הן בתוך המבנה והן מחוצה לו, הוא נתון מאז חקיקתו לשינויים מתמידים, הקשורים, בין היתר, לאופנות הבנייה, איכות ורמת החיים, טכנולוגיה וצרכים משתנים. השינויים הרבים הפכו את חוק התכנון והבנייה לחוק דינמי, המתחדש ומתעדכן תכופות. התוצאה היא, כי במשך השנים התהווה חוק הבנוי טלאים טלאים, קשה לקריאה, לעתים ללא סדר רציף ובמקרים אחדים אף בעל סעיפים סותרים, אשר העסיקו רבות את בתי המשפט.

מעבר לשינויים בחוק התכנון והבנייה עצמו, שהתאימו אותו לרוח התקופה, חלו במשך הזמן שינויים בעולם המשפט ושינויים חקיקתיים חיצוניים, אשר השפיעו באופן ישיר על אופן פירושו של חוק התכנון והבנייה. כך למשל, חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בשנת 1992, שהביא עימו רוח חדשה של פרשנות, בין היתר ובעיקר בכל הקשור לנושא הפקעות מקרקעין, ירידת ערך, ההגנה על זכות הקניין וכד'.

בחוק התכנון והבנייה מוטבעים כשלים רבים. חלקם נובעים מתפיסה מיושנת, שרווחה בעת חקיקת החוק בשנת 1965, שאינה מקובלת עוד היום בעולם התכנון - לא בארץ לנוכח פסיקת בתי המשפט, ולא בעולם. כך למשל, קיימת ביקורת רבה על מיזוג הרשות המחוקקת והמבצעת בתחום התכנון, הפוגע בעקרון הפרדת הרשויות וכתוצאה מכך מוביל לפגיעה בשלטון החוק. דוגמה נוספת היא הפיכת הסטייה מהוראות החוק, שיוחדה בחוק עצמו למקרים יוצאי דופן, לכלי תכנון נורמטיבי עיקרי ועוקף תכנון ביקורתי.² אחת

1. המחבר הינו שמאי מקרקעין בעל משרד פעיל, גיאוגרף המתמחה בתכנון עירוני באוניברסיטת תל-אביב ומרצה בתחומי התכנון והבנייה באוניברסיטאות תל-אביב, ירושלים וחיפה. עד שנת 2007 כיהן כחבר ועדת ערר מס שבח שליד בית המשפט המחוזי בחיפה.

2. ראו בועז ברזילי "שימוש חורג - כשהחריג הופך לנורה והנורמה לחריג" *מקרקעין* 4/100 (2008).

התוצאות שנובעות ממצב בעייתי זה, אשר נדונה בשיח הציבורי בתקופה האחרונה, היא עיכוב בהליכי הרישוי והבנייה.

לאחר כל הגלגולים והשינויים שעבר חוק התכנון והבנייה, על תוספותיו ופירושו, יש השואלים, האם לא הגיעה העת לחוקק חוק חדש, קריא ורצוף מתחילתו ועד סופו, שלא יהיה מורכב טלאי על טלאי.

בהחלטת ועדת השרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה מיום 19.1.10³, הוחלט להטיל על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול ליישומן של המלצות שונות, כפי שעלו בהחלטות הממשלה מס' 708 ו-4,777⁴, אשר עסקו במטרות ובנושאי הרפורמה הנדרשת בחוק התכנון והבנייה, שבמרכזם ייעול, זירוז ופישוט הליכי התכנון. החלטת ועדת השרים קיבלה את אישור הממשלה ביום 28.1.2010⁵. בהמשך לאישור המשלה פורסם ביום 10.2.10 תזכיר הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (להלן: "התזכיר")⁶.

מטרת דיון זה היא לסקור את עיקרי הרפורמה המוצעת ולבחון את האמצעים המוצעים להגשמתה, אל מול יכולתם האמיתית לממש את המטרה המוצהרת. במסגרת זו יתקיים דיון בשאלה, האם האמצעים האמורים מהווים "מס שפתיים" בלבד, ומותרים את הכוונות היפות ריקות מתוכן, תוך כיסוי כוונות רחבות יותר. מטרה נוספת היא לבחון, האם הרפורמה מפנימה את הכשלים בחוק התכנון והבנייה ומציעה להם פיתרון אמיתי ותקף.

עיקרי הרפורמה

להלן עיקרי הרפורמה כפי שהם נזכרים בהחלטת ועדת השרים ובתזכיר, ולצדם האמצעים המוצעים להגשמתה.

1. **ייעול ושיפור הליכי התכנון בדרג מוסדות התכנון ברמה הארצית, המחוזית והמקומית ומתן אפשרות ליישום הכלל של "תכנית אחת בוועדה אחת", על דרך חלוקת סמכויות ותפקידים.**

1.1 **השינוי המוצע ביחס למועצה הארצית - הקמת ועדת משנה לתכניות מתאר ארציות לתשתיות, לה תוקנה הסמכות בנוגע לתכניות מתאר ארציות**

3. החלטה מס' תבנ/5 (להלן: "החלטת ועדת השרים").
 4. החלטה 708 של הממשלה ה-32 "ועדת שרים לשיפור וייעול תחום התכנון והבנייה" (23.8.2009); החלטה 777 של הממשלה ה-32 "קביעת מטרות ותחומים מרכזיים לרפורמה בתחום התכנון ורישוי הבנייה" (2.10.2009).
 5. החלטה 1295 של הממשלה ה-32 "הרפורמה בתחום התכנון והבנייה - ייעול, זירוז ופישוט הליכי התכנון" (28.1.2010).
 6. תזכיר חוק התכנון והבנייה ודברי ההסבר מפורסמים באתר משרד הפנים, בכתובת: [http://www.pnim.gov.il/Apps/PubWebSite/MainMenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE73273ECB74FD3612515C22576C6004E1672/\\$FILE/News.pdf](http://www.pnim.gov.il/Apps/PubWebSite/MainMenu.nsf/4DF815EA4AC4E503C2256BA6002EE73273ECB74FD3612515C22576C6004E1672/$FILE/News.pdf)

לתשתיות, לרבות תכנון מפורט וסמכויות רישוי; הקמת ועדת משנה למתקנים בטחוניים, לה תוענק הסמכות בנוגע לתכניות למתקנים בטחוניים; והקמת ועדת משנה לעררים, לה תינתן הסמכות לדון בעררים על תכניות מתאר כוללניות שבסמכות ועדה מחוזית.

1.2 **השינוי המוצע ביחס לוועדה המחוזית** - צמצום סמכויותיהן של הוועדות המחוזיות לייזום ולאישור תכניות מתאר מקומיות כוללניות בלבד, ותכניות מתאר מקומיות - נוסח מאוחד וכן תכניות מתאר מקומיות בעלות חשיבות ברמה הלאומית (תכניות מתאר מקומיות שעניינן בתשתיות, מתקנים בטחוניים, רישום שיכונים ציבוריים, שטחים פתוחים וכד'). לצורך כך יוקמו גם מספר ועדות משנה מחוזיות - ועדת משנה מחוזית לתשתיות, ועדת משנה לתכניות בעלות חשיבות לאומית וועדת משנה לשיכונים ציבוריים.

הוועדה המחוזית תשמש גם כוועדה מקומית-מחוזית לשטחים הגליליים (ראו סעיפים 55 ו-95 לתזכיר ודברי ההסבר להם).

1.3 ועדות המשנה הייעודיות של המועצה הארצית ושל הוועדות המחוזיות יהיו בעלות סמכות החלטה עצמאית לגבי התכניות שבתחום סמכותן, ללא צורך באישור מוסד התכנון שבמסגרתו הן פועלות. במסגרת זאת, תבוטל האפשרות להעברת נושא לדיון חוזר מוועדת משנה למליאת מוסד התכנון בוועדות המחוזיות. העברת נושא מוועדת משנה לדיון חוזר במליאת המועצה הארצית תתאפשר רק אם קבע זאת יו"ר המועצה הארצית, בהתאם לכללים שיקבע שר הפנים, אך אפשרות זו לא תחול על הוועדה לתשתיות לאומיות.

1.4 הסמכות להגשת ערר למועצה הארצית על תכניות בסמכות הוועדה המחוזית תינתן לגבי תכניות מתאר כוללניות בלבד, ולרשימה מוגבלת של גורמים שיהיו רשאים להגיש ערר כאמור.

1.5 יבוטל הצורך באישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. הוועדה תפורק והסמכויות והערכים התכנוניים בעניין השמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים יועברו ויוטמעו במסגרת מוסדות התכנון האחרים והתכניות שבסמכותם.

1.6 על תכנית שבסמכות ועדה מחוזית תינתן לשר הפנים סמכות בקרה, בדומה לסמכותו כיום. השר יקבע הוראות לגבי סוגי תכניות שעליהן לא תחול חובה זו.

2. **פישוט וצמצום במדרג התכניות הקיים כיום, והגברת הוודאות והשקיפות במידע התכנוני.**

2.1 ביטול הדרגתי של רובד תכניות המתאר המחוזיות, תוך העברה, ככל הנדרש, של נושאים הכלולים בהן, לרמת תכניות המתאר הארציות ולרמת תכניות המתאר הכוללניות.

2.2 הוועדה המחוזית תוסמך לאשר תכניות לתשתיות תוך סטייה מתכניות המתאר המחוזיות, וכן לאשר לאחר שנתיים מכניסת החוק לתוקפו, תכניות כוללניות תוך סטייה מתכניות המתאר המחוזיות.

2.3 קביעת נוסח מאוחד של תכניות המתאר ברמה הארצית (סעיף 165 לתזכיר) והמקומית (סעיף 182 לתזכיר), לרבות תכניות הכוללות הוראות מפורטות.

3. ביזור והעברת סמכויות לוועדות המקומיות על פי חוק התכנון והבנייה.

3.1 ועדה מקומית (שתוסמך על פי החוק) תקבל סמכות לאשר כל תכנית התואמת את תכנית המתאר הכוללנית, למעט תכנית הסותרת תכניות שבסמכות הוועדה המחוזית או המועצה הארצית.

3.2 יורחבו סמכויות הוועדה המקומית לאשר תכניות בתחומה, ככל שאין בהן לפגוע בתכנון הכולל, לרבות סמכות לאשר תכניות המוסיפות שטחי בנייה למגורים, תעסוקה ותיירות בישובים עירוניים.

3.3 תוקם ועדה מייעצת להסמכת ועדות מקומיות.

4. שימוש יעיל, מושכל ובהתאם לכללי המינהל התקין בסמכויות שיועברו לוועדות המקומיות; ביצוע מכלול שינויים מבניים ומקצועיים בהליכי התכנון בוועדות המקומיות, והפעלת מערך מעקב ובקרה על התנהלותן.

4.1 הקמת ועדה למילוי תפקידי ועדות מקומיות שתוקם בכל מחוז, אשר תופקד על מילוי סמכויות הוועדות המקומיות אשר לא יצליחו לעמוד בחובות ובתפקידים שנקבעו להן בדין (סעיפים 121-129 לתזכיר).

4.2 לוועדות המקומיות יתווספו שלושה נציגים מקרב הציבור, מתוכם אחד הבקיא בענייני הגנת הסביבה, אשר ייבחרו על פי כישוריהם על ידי ועדה מקצועית שתמונה על ידי שר הפנים, בהיוועצות עם שר המשפטים ובאישור ראש הממשלה. הנציגים מקרב הציבור יקבלו גמול עבור ההשתתפות בישיבות.

4.3 הוועדה תדון בתכנית המוגשת לה לאחר שקיבלה חוות דעת מקצועית של צוות בראשות מהנדס הוועדה, ובו התייחסויות, בין היתר, להיבטי סביבה ותחבורה.

4.4 דיוני הוועדה יהיו שקופים לציבור.

4.5 על תכנית בסמכות ועדה מקומית, ניתן יהיה להגיש ערר לוועדת ערר לתכניות.

4.6 תכנית בסמכות ועדה מקומית, תהיה כפופה לבקרה של שר הפנים, בהתאם לסמכותו היום.

4.7 תוקם יחידת בקרה במשרד הפנים, אשר תפקידה יהיה לבצע בקרה מינהלית על התנהלותן של הוועדות המקומיות (סעיפים 110-113 לתזכיר).

4.8 הוועדה המקומית תהיה אחראית להבטחת ביצוע חוק התכנון והבנייה בתחומה. לשר הפנים ולוועדה המחוזית יוקנו סמכויות להבטיח ביצוע פעולות על ידי הוועדה המקומית, לרבות ביצוע פעולות במקום הוועדה המקומית.

5. **עול עבודתם של מוסדות התכנון - קביעת מכלול הוראות מפורטות להבניית דרך פעולתם של מוסדות התכנון והגורמים המקצועיים המסייעים לפעולתם.**

5.1 מוסדות התכנון יחויבו בקבלת החלטות בלוחות זמנים קצובים.

5.2 ייקבעו הוראות לעניין בדיקות וחוות דעת מקצועיות.

5.3 תוטל חובה על מוסדות התכנון המחוזיים והארציים להסתייע ביועצים מקצועיים.

6. **ייעול הליכי הדיון בהתנגדויות לתכניות.**

השינוי המוצע להגשמת תכלית זו הוא החובה למנות חוקר לשמיעת התנגדויות לתכניות (סעיף 268 לתזכיר).

7. **ייעול ושיפור הליכי התכנון.**

להגשמת תכלית זו מוצע לקבוע רשימה סגורה של סוגי תכניות אשר ידרשו תסקירי השפעה על הסביבה. לא יינתנו סמכות ושיקול דעת למוסד תכנון לדרוש הכנת תסקיר לתכניות וליתן הנחיות להכנת תסקירי השפעה על הסביבה שלא בהתאם לתקנות.

8. **מימון פעולתם של מוסדות התכנון ורשויות הרישוי.**

תכלית זו תוגשם על ידי הטלת אגרות על הגשת תכניות, היתרי בנייה ועררים.

9. **קביעת הוראות המסדירות את תוכנן של תכניות וההוראות שניתן לכלול בהן, על מנת להבטיח שלא ניתן יהיה עוד, ככלל, להתנות אישורן של תכניות המצויות בסמכות מוסד תכנון באישורו של מוסד תכנון אחר, או להתנות את הליכי הרישוי באישורם של גורמים שלא הוסמכו לכך על פי הדין.**

9.1 קביעת הוראות המסדירות את תוכנן של תכניות וההוראות שניתן לכלול בהן (חלק ג' לתזכיר).

9.2 קביעת הוראה שלא תאפשר להתנות אישורן של תכניות או הליכי רישוי בביצוע מטלות כלכליות שאינן דרושות במישרין למימוש מטרות התכניות.

10. הענקת אפשרות לחרוג מהתכנון המאושר.
- 10.1 קביעת הוראות גמישות במסגרות תכניות הכוללות הוראות של תכנית מפורטת.
- 10.2 קביעה, כי לא תינתן אפשרות להשתמש בכלים הקיימים כיום למתן היתרים לשימושים חורגים והקלות.
- 10.3 הענקת אפשרות להגדלת השטח הכולל המותר לבנייה בתכניות קיימות. בנוסף, לאפשר, במקרים מסויימים, המשך מתן הקלות בתכניות קיימות, לרבות במתכונת של תכנית קלות כוללת לאזור/שכונה/רובע.
11. קביעת הוראות בנוגע לפיצויים בגין ירידת ערך מחמת תכנית.
- 11.1 פיצוי יינתן רק בגין פגיעה מתכנית הכוללת הוראות מפורטות.
- 11.2 לא יינתנו פיצויים בגין ציפיות.
- 11.3 פיצויים בגין פגיעה עקיפה יינתנו רק במקרה של פגיעה ממשית (סעיף 399 לתזכיר). יצויין, כי המונח "פגיעה ממשית" אינו מוגדר בתזכיר.
- 11.4 קביעת התיישנות של עשר שנים לפגיעות עקיפות (סעיף 399ג) לתזכיר).
12. קביעת הוראות בנוגע להיטל השבחה.
- 12.1 היטל השבחה ישולם רק בגין תכנית הכוללת הוראות מפורטות (ראו הגדרת "תכנית" בסעיף 418 לתזכיר).
- 12.2 המועד הקובע לגביית ההיטל, יהיה יום המימוש - הוצאת היתר בנייה, מתן הקלה או היתר לשימוש חורג או מכירת הנכס.
- 12.3 הערך הנובע מציפיות ינוטרל מחישוב שווי הקרקע לעניין החבות בהיטל השבחה.
- 12.4 לא ישולם היטל השבחה בעד תכנית כללית החלה על שטח מרחב תכנון או חלק ממנו שאינה מסוימת, אלא בשל הוצאת היתר הבנייה.
- 12.5 הליכי ההתדיינות לקביעת היטל השבחה יהיו בהתאם להליך שנקבע בתיקון מס' 84 לחוק התכנון והבנייה⁷ (סעיפים 440-441 לתזכיר וכן חלק ח').

7. חוק התכנון והבניה (תיקון 84 והוראת שעה), התשס"ח-2008, ס"ח 2165, 632 (10.7.2008) (להלן: "תיקון 84").

הפירוש המעשי של הצעת התיקון

1. עמוד התווך עליו נשענת הרפורמה הוא צמצום סמכויות הוועדות המחוזיות לתכנון כוללני ומתווה בלבד, תוך העברת סמכויות למדרג התכנון הארצי והמקומי. התפיסה העומדת בבסיס השינוי הנ"ל היא, ששטחה של מדינת ישראל אינו זקוק לביזור מחוזי. מקורה של החלוקה המחוזית המינהלית הנהוגה היום נעוץ עוד בימי שליטת הטורקים בארץ ישראל. החלוקה למחוזות לא היתה אז, קל וחומר היום, בעלת היגיון גיאוגרפי בלבד, אלא שיקפה, בין היתר, אילוצים פוליטיים וצבאיים. ביצוע תכנון מתווה ברמה הארצית, על-ידי ייעול עבודות המועצה הארצית באמצעות ועדות משנה, יכול לתת מענה לצורך באחידות תכנונית, ליכולת התיאום בין האזורים הגיאוגרפיים השונים ולראייה מרחבית ראויה. ברמת התיאוריה התכנונית ועל-פי המקובל בעולם במדינות המחזיקות בסגנון תכנון דומה, מותר תכנון מסוג זה שיקול דעת נרחב לרשויות המקומיות. שיקול דעת כזה מחייב הפעלת מערכת של איזונים ובלמים בנוגע לעבודת הוועדות המקומיות, ועל-כך נרחיב בהמשך.
2. הקמת ועדת משנה לשיכונים ציבוריים במסגרת הוועדה המחוזית מהווה, להערכתנו, צעד חיובי להשוואת מעמדן של תכניות השיכון הציבורי לתכניות בניין עיר ולשילובן במסגרת התכנון העירוני הכולל.
3. מכיוון שהתזכיר מבקש להעניק מעמד עצמאי לתכניות שבתחום סמכותן של ועדות המשנה, ללא צורך באישור מוסד התכנון שבמסגרתו הינן פועלות, ראוי לאזן את הסמכות באמצעות מנגנון ביקורת נוסף - משפטי, מקצועי ופוליטי.
4. פירוק הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים (ולקחש"פ) והעברת סמכויותיה למוסדות התכנון האחרים, עלולים לפגוע בהיקף הביקורת הנחוץ שבשלו הוקמה הולקחש"פ. דומה, כי מציעי הרפורמה שכחו את המטרה שלשמה הוקמה הולקחש"פ מלכתחילה ואת הלחץ הציבורי שנוצר בעקבות דילול משאבי החוף והטבע בשל יוזמות בנייה חפוזות. ההחלטה להותיר את הביקורת בידי מוסד זה או אחר היא החלטה פוליטית, שיכולה להיות לגיטימית, אולם קיים חשש כבד, כי הביקורת מעתה ואילך תהיה מצומצמת וכי תהיה נסיגה למצב ששרר ערב הקמת הולקחש"פ.
5. ההצעה להקנות סמכות בקרה לשר הפנים ביחס לתכנון המחוזי אינה חדשה. המנגנון קיים גם היום והניסיון מלמד, שביקורת זו אינה מהווה תחליף לביקורת מקצועית, עניינית, שוטפת ורצויה, קל וחומר לא ככלי ביקורת עיקרי.
6. קביעת נוסח מאוחד לתכניות המתאר הינו מעשה רצוי והכרחי בעידן האלקטרוני של היום. הדבר יקל על עבודת ועדות התכנון, יצמצם את הטעויות הנובעות מעומס ניירת, ויקל על המיחשוב ועל ריכוז ושליפת מידע תכנוני בצורה קלה, מהירה ונגישה לכלל.
7. העברת סמכויות לוועדות המקומיות מהווה אף היא אחד מעמודי התווך של הרפורמה. כאמור לעיל, תכנון המותר שיקול דעת נרחב לרשויות המקומיות מחייב

איזונים ובלמים, אך הם אינם קיימים במתכונת הנוכחית של חוק התכנון והבנייה ולא מוצעים ברפורמה בהיקף הנדרש. כפי שצויין לעיל, אחת הביקורות החריפות המושמעות ביחס לחוק התכנון והבנייה הינה, שיש בו הסדרים המערערים את עקרון הפרדת הרשויות. כיום, חוק התכנון והבנייה מאפשר לחברי מועצת הרשות המקומית, הנבחרים בבחירות המקומיות, ואשר נושאים תפקיד פוליטי, לבחור את הרכב הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, שתפקידן מקצועי ובאחריותן תכנון המרחב העירוני. בפועל נמצא, כי כאשר ניתנת לגוף פוליטי הזדמנות למנות בעלי תפקיד - הוא ממנה את עצמו. כך נוצר מצב, בו בחלק נרחב מאוד מהרשויות בארץ, קיימת זהות בין חברי מועצת העיר לחברי הוועדה המקומית, ולמעשה הפוליטיקאים הופכים להיות מתכננים או לפחות בעלי השפעה ניכרת מאוד בגוף המתכנן. מכיוון שתהליכי תכנון עירוני נעשים על-ידי ועדות התכנון במסגרת חקיקת משנה, ואילו תפקידם של נבחרים הציבור הוא תפקיד ביצועי, הכולל פיקוח, נוצר מצב בו לא מתקיימת הפרדת רשויות בין הרשות המחוקקת לזו המבצעת.

התומכים בגישה הקיימת מדגישים את הצורך של נבחר הציבור בכוח, שיאפשר לו ליישם את המדיניות הרצויה אותה הוא מייצג ושלצורך הגשמתה הוא נבחר. המתנגדים מדגישים את הקשר האפשרי בין הון ושלטון וחזירת שיקולים לא ענייניים למערכת התכנון. לכך נוספת ביקורת נוקבת הקשורה בתכנון פוליטי, הנעדר לעתים שיקולים ארוכי טווח. במחקרים אקדמיים נמצא, כי קיימת פגיעה סביבתית גדולה יותר בתכנון הנשען על סמכותה של הוועדה המקומית בלבד לעומת תכנון העומד לביקורת הציבור במרחב הגיאוגרפי החורג מהגבולות המוניציפליים.⁸

הגדלת סמכויות הוועדות המקומיות, ללא ניתוקן מהשפעת הגוף הפוליטי, תעניק לנבחר הציבור כוח עצום, שיאפשר שימוש במשאבי הקרקע לצרכים פוליטיים ויאפשר תכנון סביבתי לא מתחשב, נטול ראייה מרחבית או השפעה ארוכת טווח.⁹ חששות אלו אינם תיאורטיים - כבר במצב הקיים, עוד לפני הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות, פרשיות השחיתות הקשורות לתכנון פוליטי עולות לכותרות באופן שוטף כעניין יומיומי.¹⁰

לצורך הענקת שיקול דעת נרחב לוועדות המקומיות, וכדי להגשים את המטרות המוצהרות של הרפורמה המוצעת, יש צורך לנתק בין הגוף הפוליטי (נבחר הציבור) לגוף התכנוני המקצועי (ועדה מקומית), באופן שיצמצם באופן משמעותי את הנוכחות של נבחר הציבור בוועדה המקומית. על-מנת לאפשר לנבחר הציבור להיות מעורבים בהליך התכנוני, ניתן לקבוע ייצוג מצומצם ובעל השפעה מוגבלת ומבוקרת

8. ראו בהרחבה: Barzilay B., *External Effects of Planning Proceed* (Tel-Aviv university, 2006).

9. ראו: דותן לוי "רון חולדאי - אם ועדות התכנון היו עושות את תפקידן לא היה צריך רפורמה" **כלכליסט נדל"ן** (11.2.2010). בכתבה זו צוטט ח"כ הכנסת לשעבר מאיר שטרית כדלקמן: "... הרעיון לתת לוועדות המקומיות את היכולת לקבוע מה לבנות הוא אסון. מה שיקרה זה שבכל מקום יבנו גבוה יותר, חזק יותר ויקר יותר. מי ידאג לזוגות הצעירים? מי יפקח על ראשי הערים?". מעבר לביקורת עצמה, ראוי לשים לב לחיבור המיידני שעושה מר שטרית בדבריו בין ראשי הערים לבין הוועדות המקומיות.

10. ראו ציטוט מתוך דבריו של ראש עיריית תל-אביב, מר רון חולדאי, שם: "הוועדות המקומיות הן לא טלית שכולה תכלת, והאחריות שלהן תעלה ככל שיתנו להן יותר סמכויות".

שלהם בוועדות התכנון. כמו כן, ניתן לשלב נבחרי ציבור בוועדה לבחירת חברי הוועדה המקומית או ליישם כל שילוב אחר שיעמוד בעקרון הפרדת הרשויות.

בהצעת הרפורמה יש מספר אמצעים שנועדו לכאורה לבקר ולפקח על עבודת הוועדות המקומיות - מתן סמכות ביקורת לשר הפנים, הוספת שלושה נציגים מקרב הציבור להרכב הוועדות המקומיות, והקמת יחידה לבקרה מינהלית במשרד הפנים. אלא שאין מדובר אלא במס שפתיים, שנועד להגדיל את כוחו וחלקו של הדרג הפוליטי בתכנון העירוני, ואמצעים אלו אינם מהווים תחליף להפיכת הוועדה המקומית לגוף מקצועי ולניתוקה למעשה מהדרג הפוליטי.

8. הצעת הייעול בעניין שמיעת התנגדויות באמצעות מינוי חוקר (מנגנון הקיים אף היום, אולם נמצא בשימוש מאוד מוגבל) היא מוצלחת, ומימושה עשוי לצמצם את פרקי הזמן הדרושים לבירור התנגדויות.

9. כחלק מהרחבת שיקול הדעת של הוועדות המקומיות הוצע לקבוע הוראות גמישות במסגרת תכניות הכוללות הוראות של תכנית מפורטת, תוך ביטול האפשרות להשתמש בכלים הקיימים כיום למתן היתר לשימושים חורגים והקלות, הגם שמתוך החלטת ועדת השרים לא ברור היקף המגבלה שתוטל על השימוש בכלים אלו. ככל שיהיה בכלים אלו ממש, להערכתנו, צעד זה יתרום ליצירת ודאות ולתכנון ארוך טווח. אולם לשם כך, ראוי להגביל את היקפן של הוראות הגמישות בתכניות עצמן. אי קביעת מגבלות להוראות אלו, עלול ליצור מצב בו מרחב שיקול הדעת שיוותר בידי הוועדות המקומיות לשנות את הוראות התכנית בהתאם ל"גמישות" המוצעת, יביא לתכנון החורג מאופי התכנון המקורי. בהסדר המוצע בתזכיר, לא קיימת ביקורת ממשית ומאוזנת ביחס להגבלת השימושים החורגים וההקלות הנוהגים במתכונת הנוכחית. הגבלה זו נדרשת לנוכח נסיון העבר, המראה כי כאשר יש "הוראות גמישות" שנועדו למקרים יוצאי דופן, מהר מאוד הופכות אותן הוראות לכלי תכנון מרכזי המזניח את התכנון הנורמטיבי ופוגם באופי הסביבה.¹¹

10. קושי נוסף העולה מהצעת הרפורמה קשור בעניין הפיצויים בגין נזקי התכנון. ככלל, עולם המשפט מעדיף את הצורך הציבורי על פני הקניין הפרטי, וזאת בכפוף להגנות שחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעניק לזכות הקניין. אחת המגבלות על הפגיעה בזכות הקניין דורשת יצירת איזון בין הקניין הפרטי לצורך הציבורי. הדרך להשיג איזון זה היא באמצעות הענקת פיצויים בגין נזקי התכנון. בכך משתתף הציבור, שנהנה מהתכנון, בנזק שנגרם לבעל הזכות הקניינית שנפגע.

קיימת מחלוקת ותיקה בין הוועדות המקומיות, המבקשות ליטול שטחים לצורכי ציבור ולשנות תכנון לפי שיקוליהן מעת לעת, לבין בעלי הקניין הפרטי, המבקשים להיפטר בגין נזקי התכנון. מעטים ביותר הם המקרים בהם ועדה מקומית הציעה פיצוי לנפגע על-פי הערכות שמאיות שהוא הציג, ובמרבית המקרים הגיעו הצדדים להתדיינות בהליך משפטי או מעין-משפטי, בשל מחלוקות משפטיות ושמאיות.

11. ראו בועז ברזילי, לעיל ה"ש 2.

הרפורמה מציעה לצמצם באופן ניכר את הפיצויים בגין נזקי התכנון, ובכך פוגעת באיזון בין זכות הציבור לזכות הקניין, בין היתר, באמצעות ההוראות הבאות:

10.1 בעוד הצעת הרפורמה קובעת, כי תכנון ארצי ומחוזי יהוו תכנון מתווה, היא מציעה לאפשר הגשת תביעה בגין נזקי תכנון אך ורק בגין פגיעה מתכנית הכוללת הוראות מפורטות.

10.2 הרפורמה מציעה לבטל פיצויים בגין ציפיות. הפירוש המעשי הוא, שהפיצוי לא יישען יותר על שווי השוק של הקרקע הנפגעת, אלא על אומדן תיאורטי בלבד. כך למשל, שינוי ייעוד של קרקע חקלאית במרכז הארץ, שנסחרת ב-\$200,000 לדונם (בעקבות ציפיות עתידיות לשינוי ייעוד), לייעוד של גינה ציבורית, יכול להעמיד את הפיצוי לבעל המקרקעין על ערך של אלפי דולרים בודדים.

10.3 את הצעת הרפורמה יש לקרוא יחד עם החוק לתיקון פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מס' 3), התש"ע-2010,¹² המאפשר לרשות ליטול קרקע לאחר תקופה מסויימת מיום ההפקעה, אף אם חלף הצורך הציבורי שלשמו ניטלה הקרקע מלכתחילה. חיבור בין שני דברי החקיקה ייצור מצב בו הרשויות תוכלנה להשתלט על קרקעות ללא פיצוי ראוי. להערכתנו, אימוץ הצעה זו (הכוונה לצמצום הפיצויים בגין נזקי תכנון כמוצע בתזכיר), יגרור שינוי במחירי הקרקעות החקלאיות והספקולטיביות (קרקעות חקלאיות וקרקעות שהפוטנציאל התכנוני הטמון בהן טרם גובש לכדי תכניות מאושרות), מייד לאחר אישורה.

10.4 פיצויים בגין פגיעה עקיפה מצומצמים לפגיעות ממשית בלבד.¹³

10.5 לסיכום נקודה זו, קריאה משולבת של כל ההוראות המוצעות בעניין תביעות פיצויים תלמד, כי הרפורמה מפירה באופן מהותי את האיזון בין הקניין הפרטי לצורך הציבורי ולמעשה "עוקפת" פסיקה נרחבת של בתי המשפט, שהגנו על האזרח אל מול פעולות הרשות עד היום.

11. בעניין היטל ההשבחה מאמצת הרפורמה את המגמה המשתקפת היום בפסיקת בתי המשפט ותורמת למימוש הצדק החלוקתי. היטל ההשבחה נועד, בין היתר, לכסות את הוצאות התכנון. הרציונל העומד מאחורי הטלת היטל השבחה הוא, שבעל קרקע שהתעשר כתוצאה מפעולה תכנונית שלטונית, ישתף את הציבור ברווחיו, דרך הוועדה המקומית. כספים אלו אמורים לכסות את הוצאות התכנון ויתרתם, לאחר כיסוי הוצאות, עוברת לרשות המקומית, כלומר לטובת הציבור. החוק הקיים מטיל את התשלום אך ורק בנוגע לתכניות הנמצאות במדרג המקומי (תכניות מפורטות או תכניות מתאר מקומיות). בתי המשפט הרחיבו במקרים מסויימים את החבות בהיטל

12. ס"ח 346, 2228 (15.2.2010).

13. פגיעה עקיפה על פי דברי ההסבר לתזכיר (עמ' 74) היא: "... זו הנגרמת בעקיפין משינוי המשטר התכנוני, כגון עקב הקמת מפגע בסמוך למקרקעין. המשטר התכנוני החל על מקרקעין הנפגעים פגיעה עקיפה אינו משתנה... אלא שתכונותיהם של המקרקעין השתנו לרעה."

השבחה גם לתכנון שמקורו אינו בוועדה המקומית, ובלבד שיהיה בעל הוראות מפורטות (כלומר שיאפשר הענקת היתרי בנייה).¹⁴

המינוח "הוראות מפורטות" שונה מהמינוח "תכנית מפורטת", שכן הוראות מפורטות יכולות להיות גם בתכנית מתאר ארצית, שלא מוגדרת בחוק כתכנית מפורטת. הרפורמה מציעה, כאמור, כי היטל השבחה יוחל רק בגין תכנית הכוללת הוראות מפורטות, ובכך היא מרחיבה מצד אחד את החבות בנוגע לתכניות שאינן רק במדרג המקומי, בדומה למגמת הפסיקה כיום, ומצד שני, מונעת חבות בהיטל השבחה מנישומים במקרים של הגדלת זכויות שאין ודאות ממשית לניצולן ו/או שאינן זמינות לניצול.

קביעת המועד הקובע לגביית היטל השבחה ליום הוצאת היתר בנייה, הינה בעלת מספר משמעויות מרחיקות לכת לעומת הנהוג היום. מצד אחד, נישומים ישלמו היטל השבחה רק בעת ניצול הזכויות ולא בעת אישור תכנית. בכך יובטח, כי היטל השבחה ישולם על זכות אמיתית ולא תיאורטית. מצד שני, סכומי הגבייה יעלו, שכן הם ישקפו את שווי הקרקע במועד ניצול הזכות (בהווה) ולא כפי שהיה נהוג, בעת היווצרות הזכות (אישור התכנית) - שווי שיכול להיות נמוך באופן משמעותי מהשווי העכשווי. בכך מבקשת ההצעה ליצור איזון בין התשלום בפועל לבין התועלת הכלכלית בגין הזכות המנוצלת.

קבלת הצעה לרכישת נכס תחייב את הקונים לברר מראש את שאלת היטל השבחה ולשקללו במחיר הנכס כבר בעת רכישתו, שכן היטל השבחה, החל היום על המוכר, יחול מעתה על מי שיבקש לממש את הזכות על ידי הוצאת היתר הבנייה - בדרך כלל, הקונה.

הפירוש המעשי של ההצעה לנטרל את שווי הקרקע הנובע מציפיות מחישוב ההשבחה, הוא הפחתת שווי קרקעות חקלאיות וספקולטיביות, שכן בעל הקרקע יביא בחשבון שעד למימוש הזכות המיוחלת, יחולו עליו תשלומים גבוהים יותר (היטל השבחה הוא מחצית ההפרש בין שווי הקרקע לאחר שינוי הייעוד לבין שווי הקרקע בתכנון הקודם, בנטרול ציפיות לשווי הקרקע, כלומר קרוב למחצית משווי הקרקע יועבר כ"מס" לרשות לעת היתר הבנייה שלאחר שינוי הייעוד).

12. לצד עקרונות הרפורמה בעניין היטל השבחה, המפורטים לעיל, קיימת היום ביקורת נוקבת על חוק התכנון והבנייה שלא הופנמה ברפורמה המוצעת. הכוונה לביקורת המושמעת בעניין אימוץ תיקון 84 לחוק, שבחלקים ממנו משתקפת פגיעה ממשית בכלל האוכלוסייה, במחיר ציבורי גבוה ולא ראוי. התיקון "צעיר" יחסית ודומה כי עורכי הרפורמה טרם יישמו את הלקחים מתיקון זה.¹⁵

14. ראו בהרחבה: בועז ברזילי **תכנון ובינוי עירוני - הלכות ויישומים** (הוצאת חור, מהדורה מעודכנת אחרונה ינואר 2010).

15. ראו בהרחבה: בועז ברזילי "תיקון 84 לחוק התכנון והבנייה - מחזון למציאות" **מקרקעין** ט/18 (2010).

סיכום

למשך תקופת קיומו של חוק התכנון והבנייה - כארבעים וחמש שנים, תוקן החוק בממוצע פעמיים בשנה, וכל זאת לצד שינויי תפיסה ופרשנות שמקורם בפסיקת בתי המשפט, שמביאים לתוצאות שאין כל קשר בינן לבין החוק הכתוב.

חוק התכנון והבנייה מייצג את תפיסת התכנון שנהגה בשנות השישים של המאה הקודמת. התיקונים הרבים שנעשו בו מאז, חוסר אחידותו ואי רציפותו, מצריכים רפורמה נרחבת, אשר מעבר ליצירת חוק קריא, ברור ומעודכן, תפקידה להסיר את הכשלים הרבים המוטמעים בחוק.

מעקב אחר הצעת הרפורמה מלמד, כי הרפורמה מבקשת ליישם תיאוריה תכנונית המאפשרת מעבר מתכנון נוקשה, הנשען על חקיקה, לעבר גמישות תכנונית. מאפיין התכנון מסוג זה, הנהוג בחלק ממדינות העולם המערבי, מפריד בין הגופים הקובעים והמתווים את עקרונות התכנון לבין הגופים שאחראים על אישורי התכנון. האחרונים, הם בעלי שיקול דעת נרחב. מחקרים אקדמיים מצאו, כי תנאי להצלחת התכנון הוא תרבות פוליטית המכבדת את עמדת הרשויות ושאינה מנסה לפרוץ את מגבלותיה.

תכנון המבוסס על שיקול דעת המקנה גמישות, מעניק כוח רב מאוד לוועדות המקומיות. על המחוקק להבטיח, כי כוח זה יינתן לגורמים מקצועיים ובעלי ראייה לטווח ארוך וישתלב עם התכנון המרחבי הסביבתי הכולל. על-מנת לאפשר את יישומו של תכנון מסוג זה בצורה נכונה ויעילה, התנאי הראשון הוא להקפיד על הפרדה בין הרשות המתווה את התכנון - הרשות המחוקקת את חוקי התכנון במסגרת תכנון בניין עיר (הוועדה המקומית), לבין הרשות המבצעת (הרשות הנבחרת - הגוף הפוליטי).

ההצעה לצמצם את סמכויות הוועדה המחוזית למעמד של רשות מתווה תכנון, אינו פסול כשלעצמו ואף תואם את הרוח החדשה היום בעולם התכנון. אולם גישה זו אינה נטולת ביקורת. מחקרים אקדמיים מצאו, כי תכנון המבוסס על סמכות מקומית הינו בעל פוטנציאל לפגיעה גדולה יותר בסביבה ולעתים קרובות הוא תכנון פחות מתחשב.¹⁶ נמצא כי תכנון כזה "מהלך בין הטיפות", כאשר הוא הופך את התכנון החריג לכלי תכנון מרכזי, תוך העדפת התחמקות מביקורת ציבורית ונסיגה מתמדת מהתכנון הנורמטיבי.¹⁷ גם בהקשר זה, ועל-מנת לנצל את היתרונות של התכנון הגמיש, אליו, כביכול, חותרת הרפורמה, ולצמצם את השפעותיו השליליות, יש צורך להפריד בין הרשויות (ביטול הזיקה בין נבחרי הציבור לחברי הוועדה המקומית), תוך הטלת פיקוח מקצועי ושיפוטי על הגוף המחוקק.

במאמר נסקרו עיקרי הרפורמה המוצעת, תוך הדגשת האמצעים להגשמתה ויכולתם לממש את המטרה המוצהרת, שאינה תמיד המטרה האמיתית. לצד הצעידה לעבר תכנון מודרני, שתכליתו העיקרית מתן מענה זריז לצורכי תכנון משתנים, עיקר הביקורת נוגע להפרדת

16. ראו ברזילי, לעיל ה"ש 8.

17. ברזילי, לעיל ה"ש 2.

הרשות המחוקקת מהמבצעת, קביעת מערכות של ביקורת ואיזונים ובלמים לוועדות התכנון והביצוע, צמצום מעורבות המנגנון הפוליטי בתכנון בכל רמותיו, פגיעה בזכויות הקניין הפרטי בכל הקשור לאפשרויות ההפקעה והפיצויים בגין נזקי תכנון, ואימוץ המנגנון הקבוע בתיקון 84 בעניין היטל השבחה, מבלי להפנים את הביקורת הציבורית הנוקבת והנמרצת ביחס לתיקון זה.¹⁸

הפיתרון שמציעה הרפורמה אכן יש בו כדי לקצר הליכים, והוא מאמץ תפיסה תכנונית חדשה המקובלת בעולם המערבי. אולם למרבה הצער, הצעת הרפורמה לא השכילה להפנים את הביקורת שהופנתה עד כה בענייני חוק התכנון והבנייה, ויחד עם קיצור ההליכים היא עלולה להחריף את הכשלים הקיימים. החשש הוא איפוא, שלמרות היבטיה החיוביים של הרפורמה המוצעת, היא תהווה בפועל לא יותר מאשר תיקון נוסף לחוק התכנון והבנייה, אשר עלול להסב יותר נזק מאשר תועלת, ולא שינוי מהותי ויסודי מן השורש.

18. עיקר הביקורת ביחס לתיקון 84 הוא באשר להיעדר האפשרות להסדיר בהסכמה את המחלוקת וכפיית הליך משפטי על צדדים מתדיינים במימון ציבורי - ראו ברזילי, לעיל הי"ש 15.