



מרכז השלטון האזורי בישראל

למזריק אף כבית

17 בדצמבר 2025
כ"ז בכסלו תשפ"ו
סימוכין: 0001061

תזכיר חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026)
תשפ"ו - 2025 - פרק תכנון ובניה – התייחסות ראשונית מטעם מרכז השלטון האזורי

מרכז השלטון האזורי מתכבד להעביר את התייחסותו הראשונית לתזכיר חוק התכנית הכלכלית תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2026 בכל הנוגע לפרק תכנון ובניה.

כללי

מרכז השלטון האזורי מייצג את כלל המועצות האזוריות במדינת ישראל, הפועלות במבנה שלטוני דו רובדי וכוללות בתחומן יישובים כפריים, שטחים פתוחים וחקלאיים נרחבים, ותשתיות לאומיות ובין אזוריות בהיקפים משמעותיים. מאפיינים ייחודיים אלה מחייבים בחינה זהירה ומעמיקה של כל שינוי חקיקתי בתחום התכנון והבניה, נוכח השפעותיו הישירות על הקרקע, החקלאות, איכות החיים, השירותים המוניציפליים והחוסן של המרחב הכפרי. מרכז השלטון האזורי סבור כי חלק מההסדרים המוצעים בפרק זה אינם מתאימים להיכלל במסגרת חוק ההסדרים, נוכח היקפם, השלכותיהם ארוכות הטווח והצורך בדיון תכנוני ומקצועי מעמיק.

סעיף 2 לתזכיר – תיקון חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים הוראת שעה – תשע"ד 2014
(להלן- הארכת תוקף הותמ"ל)

מפאת חשיבות הנושא, תובא תחילה התייחסות השלטון האזורי לתיקון המוצע לענין הארכת תוקף הותמ"ל:

מרכז השלטון האזורי מתנגד נחרצות להארכת תוקף הוראת השעה עד לשנת 2028 ולהרחבת הוראת השעה כך שזו תחול בהתאמה ל- 7 שנים במקום לארבע שנים כפי הגדרתה כיום.

1. הארכת הוראת השעה משמעה הלכה למעשה, פגיעה מתמשכת בקרקע חקלאית ובשטחים פתוחים כפי שנעשתה בפועל בעשור האחרון ובהיקפים חסרי תקדים, תוך זילות מעמד הקרקע החקלאית ופגיעה בעתודות הקרקע של המדינה.
2. הארכה נוספת של הוראת השעה משמעה המשך גריעת שטחים חקלאיים בהליכי תכנון מואצים באופן שמסכן את יכולתה של מדינת ישראל לשמור על ייצור מזון מקומי, ומהווה פגיעה בבטחון המזון ובחוסן הלאומי, בפרט במציאות גאופוליטית מורכבת.
3. לא בכדי חוקק חוק הותמ"ל כהוראת שעה. לכתחילה הוקמה הוועדה כוועדה בעלת סמכויות נרחבות באופן חריג וזאת למטרה מסוימת ולתקופה מוגדרת. כלומר, את האיזון כמעט היחיד לסמכויות החריגות שקיבלה הותמ"ל מצא המחוקק בקציבת פועלה לתקופת זמן מוגבלת. כעת מוצעת במסגרת חוק ההסדרים הרחבה אוטומטית של פעילות הוועדה בשלוש שנים נוספת, וזאת מבלי שיש מי שנתן דעתו האם זו בכלל השיגה את מטרותיה והאם יש עוד הצדקה לקיומה ותוך הסרת החובה לדון ולהצדיק את הארכה במסגרת ועדת הפנים.
4. **היעדר קשר בין הותמ"ל לפתרון משבר הדיור בפועל** - קיים מלאי תכנוני מאושר בהיקף של למעלה מ- 1.2 מיליון יחידות דיור מאושרות שאינן ממומשות. משבר הדיור אינו תכנוני אלא ביצועי ותשתיתי, והותמ"ל אינה נותנת מענה לחסמי הביצוע המרכזיים.
5. **היעדר בדיקת יעילות והישגים** – כפי שנטען על ידי השלטון האזורי בניירות עמדה מפורטים ובדיונים שהתקיימו בניסיונות קודמים של הכנסת לקדם את הארכת הוראת השעה, **לא בוצעה** בדיקה סדורה ושקופה של תרומת הותמ"ל לבנייה בפועל, להיקף היתרי הבניה או למימוש יחידות דיור, באופן שאינו מאפשר קבלת החלטה מושכלת בדבר הארכת הוראת השעה. גם המחוקק הודה בהצעה הראשונית כי שיווקי תכניות הותמ"ל נכשלים. אך לא קיים בחינה מעמיקה לסיבות הכשלים.



מרכז השלטון האזורי בישראל

למריץ 47 כבית

6. **המשבר אינו תכנוני** – קיים מלאי של למעלה 1,205,000 יחידות דיור מאושרות שאינן ממומשות¹. זהו מלאי המספיק ל-17 שנים בקצב בינוי של 70 אלף יח"ד בשנה.
7. **היעדר בדיקת יעילותה של הועדה ככלי לפתרון משבר הדיור** - לאורך העשור האחרון לא בוצעה אפילו פעם אחת בדיקה ליעילות החוק ומימוש מטרותיה לתרומת הותמל להיצע של יחידות הדיור בפועל, ומה הם החסמים לפתרון משבר הדיור והורדת המחירים.
8. למשרד הפנים, למנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ולוועדה למתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל). **אין מידע על היקף יחידות הדיור שנבנו** או היתרי בנייה שהונפקו מכוח תוכניות מועדפות לדיור
9. מרכז השלטון האזורי ערך בדיקה² של מימוש תכניות הותמ"ל במסלול 'הרגיל' על קרקעות חקלאיות ושטחים פתוחים במדגם בהיקף של 26% מהתכניות שעברו 4 שנים + ממועד אישורים, ואלו ממצאי הבדיקה המרכזיים:
10. **שליש מיחידות הדיור שאושרו בותמ"ל בתוכניות החלות על שטחים פתוחים וקרקע חקלאית**, שחלפו 4 שנים (לפחות) מיום אישורן, סה"כ כ-80,000 יח"ד – **אינן עומדות בדרישות החוק³**, כלומר לא בוצעו בהן אפילו 25% מסך התשתיות הנדרשות לתוכניות.
11. **תרומת הותמ"ל לבנייה בפועל היא זעומה** – למעלה מעשור מאז החלה לפעול, תרומת הותמ"ל ליצירת מלאי תכנוני עומדת על כ-431%⁴,
12. ב 11 שנים למועד פעילותה של הותמ"ל נמצא כי בתוכניות שעברו 4 שנים ויותר ממועד אישורן, ותוכננו בשולי הערים בשטחים החקלאים והפתוחים – **פחות מ-30% מיחידות הדיור נמצאות בהליכי רישוי של הוצאת היתרי בנייה (כ-70,000 יח"ד בהליכי רישוי**.
13. **בנייה של מבני מגורים בפועל עומדת על היקף של כ-4.5% מכלל התחלות הבניה במשק בשנים אלו**.
14. **פגיעה בדמוקרטיה התכנונית ובשלטון המקומי** - הותמ"ל פועלת בהרכב ממשלתי מובהק, ללא מנגנוני ערר אפקטיביים, תוך דחיקת השלטון המקומי והציבור מהליכי קבלת ההחלטות ופגיעה בעקרונות יסוד של תכנון מאוזן ושיתופי.
15. **פגיעה במערכת התכנון ההיררכית** - הרחבת סמכויות הותמ"ל והארכת פעילותה מערערות את מערכת התכנון הארצית והמחוזית, יוצרות תכניות סותרות ופוגעות בתכנון האסטרטגי ארוך הטווח של המדינה.
16. **שימוש לא ראוי בחוק ההסדרים** - הארכת חוק הותמ"ל והרחבת סמכויותיה אינן צעדים הכרחיים להשגת יעדי התקציב לשנת 2026 ואינן מתאימות להליך חקיקה מזורז במסגרת חוק ההסדרים, לא כל שכן, כאשר אלה כבר נדונו במסגרת חקיקה עצמאית נפרדת בכנסת ולא הבשילו לכדי סיום. יש להבטיח דיון מקצועי וסדור שבו יישמעו עמדות מקצועיות כבדות משקל אשר יש בהן כדי להשפיע על המדיניות התכנונית השגויה המקודמת במסגרת הצעה זו ולא להכליל נושא מורכב ובעל השלכות מרחיקות לכת במסגרת חקיקה חפוזה המוגבלת בזמן.

¹ המלאי לא כולל יח"ד שנוספו ברמה מקומית (הקלות וכד'), המלאי לא כולל את התוספת של 2024, פרופ' ע. פייטלסון, ינואר 2025.

² פערים בין תכנון לבין ביצוע בתוכניות מועדפות לדיור החלות על שטחים פתוחים בדגש על קרקעות חקלאיות, חו"ד יולי 2025, פרופ' איריס האן

³ ס' 26 לחוק הותמ"ל קובע כך: (א) (1) ביצועה של תכנית מועדפת לדיור יחל בתוך ארבע שנים מיום אישורה; (2) לענין סעיף זה יראו ביצוע בפועל של 25% מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח התכנית כתחילת ביצועה של תכנית;

⁴ על פי דוח RIA שהוכן לקראת הצעת החוק לשינוי מעמד הועדה.

לפיכך, מרכז השלטון האזורי מתנגד להארכת הוראת השעה של חוק הותמ"ל. לחלופין בלבד, ככל שהמחוקק מבקש לבחון שינוי בהסדר, יש לעשות זאת בהליך חקיקה רגיל, לאחר דיון מקצועי מעמיק ובשיתוף מלא של השלטון האזורי.

סעיפים נוספים בפרק תכנון ובניה

תיקון סעיף 112 – מנין חוקי לדיוני ועד הערר לפיצויים (סעיף 1 (2) לתזכיר)

1. תיקון הסעיף מבקש להסמיך ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה לדון בהרכב של שני חברים בלבד בתנאי שיושב ראש הוועדה נכלל בהרכב.

לא הובהר כיצד הדבר מייעל את עבודת הוועדה לעומת ההרכב מלא, וקיים חשש לפגיעה באיזון ובהליך הוגן, במיוחד כאשר ליו"ר יש משקל מכריע בפועל. ככל מטרת הסעיף הינה לייעל את ההליכים בוועדת הערר כי אז יש לפעול להגדלת מספר הוועדות והדיונים, קיצור מועדי דיוניים ותיעודף תיקים, ולא לצמצם הרכב באופן שעלול לפגוע באמון ובהוגנות.

תיקון סעיף 51 והוספת ס"ק (ב) (סעיף 1 (3) לתזכיר)

1. סמכויות תכנון והקפאת היתרים בהיקפים רחבים

מרכז השלטון האזורי מתנגד להרחבת סמכויות תכנון והקפאת היתרים מכוח תכניות ארציות רחבות היקף, נוכח הפגיעה הקשה בזכות הקניין, ביכולת הפיתוח של יישובים כפריים ובוודאות התכנונית של תושבים ורשויות.

המדובר בתכניות בהיקפים עצומים של אלפי דונם ועד מאות אלפי דונם (למשל, תכנית לשד"ת משלים), ובפגיעה עצומה בזכות הקניין וביכולת הפיתוח של אזור שלם. יש להדגיש כי על החלטות המועצה הארצית אין זכות ערר, ועל כן, מוטלת החובה על מחוקק למצוא דרך הממזערת את הפגיעה באזרחי המדינה, למשל בהוספת מנגנון ערר כלשהו ובתחיימת זמני ההגבלה והקפאת הפיתוח. נכון לעשות זאת בדרך המלך ולא במחטף באמצעות חוק ההסדרים.

סעיף 1 (12) תיקון התוספת השניה לחוק התו"ב – ביטול סמכות ולחו"ף בהתקיים תנאים

מסוימים

1. על פי המוצע, הוראות התוספת השנייה לחוק התכנון והבניה הנוגעות לשמירת הסביבה החופית לא יחולו על תכניות מתאר ארציות ומחוזיות תוך הפקעת סמכות הוולחו"ף לדון בהן, לצד אפשרות ליו"ר הוולחו"ף להחליט על תכנית טעונת אישור וולחו"ף.

מרכז השלטון האזורי מתנגד לכל יוזמה אשר מחלישה את מנגנוני ההגנה התכנונית והסביבתית על רצועת החוף ועלולה להוביל להעצמת פגיעה מצטברת. יש להותיר את סמכות הוולחו"ף ביחס לתכניות ארציות ומחוזיות בתחום החוף, ולחלופין לקבוע מנגנון ייעול מבוסס לוחות זמנים קצרים וברורים להתייחסות הוולחו"ף במקום שלילת סמכותו.

סיכום

מרכז השלטון האזורי סבור כי פרק תכנון ובניה בתזכיר החוק כולל הסדרים מרחיקי לכת, בעלי השלכות כבדות משקל על המרחב הכפרי, החקלאות, הקרקע והמערכת התכנונית כולה. הצעות אלה אינן מתאימות להליך חקיקה מזוהזוה במסגרת חוק ההסדרים, ודורשות בחינה מקצועית מעמיקה, שקיפות ושיתוף מלא של השלטון המקומי. המרכז קורא להסרת הסעיפים האמורים מחוק ההסדרים ולקידומם, ככל שיימצא לנכון, בהליכי חקיקה רגילים ומאוזנים.