

1 בדצמבר 2025
י"א בכסלו, תשפ"ו
סימוכין: 0001051

**התייחסות מרכז השלטון האזורי לפרק: צעדים לקידום ענף הנדל"ן
וייעול הליכי התכנון והבניה**

סימוכין: (עמודים 84-89 חוברת שינויים מבניים)

מרכז השלטון האזורי מתכבד להעביר את עמדתו לתיקונים והשינויים אותם מבוקש לקדם בתחום הנדל"ן וייעול הליכי התכנון והבניה המפורטים בחוברת ההצעות לשינויים מבניים לקראת חקיקת חוק ההסדרים לשנת 2026.

פתח דבר

1. המרחב הכפרי מאופיין בשטחים פתוחים, קרקעות חקלאיות, שטחי נופש ופנאי, ותשתיות לאומיות זהו מרחב המשרת את כלל תושבי המדינה ומייצר את המזון המקומי והריאות הירוקות. שטחים אלו רגישים במיוחד לפגיעה סביבתית ולשינויי אקלים ועל כן תכנון חפוז תוך עקיפת הליכי תכנון מוסדרים במוסדות התכנון ההיררכיים יפגעו בהם באופן בלתי הפיך. ניסיון השנים האחרונות, ובפרט התכניות שקודמו במסלולי ותמ"ל ותיקוני מדיניות תכנון רחבי היקף, מלמד כי הגישה של "קיצור דרך" תכנוני לא הוכיחה את עצמה לא מבחינת הוזלת מחירי הדיור ולא מבחינת מימוש בפועל, אך גרמה לפגיעה מצטברת בחקלאות, בשטחים פתוחים ובמוסדות התכנון המקומיים.
2. על רקע זה, מרכז השלטון האזורי מתייחס לפרק "צעדים לקידום ענף הנדל"ן וייעול הליכי התכנון והבניה" כמכלול של צעדים שראוי לבחון בזהירות, תוך שמירה על: חיזוק מוסדות התכנון הקיימים, שמירה על החופים, השטחים הפתוחים והחקלאות, הגנה על מעמד הרשות המקומית והאזורית והבטחת הליכי תכנון ורישוי איכותיים, מקצועיים ודמוקרטיים.

חלק א': ייעול הליכי התכנון – תיקוני חוק התכנון והבניה

1. סעיף 1(א)(1)–(2) – החלשת עיקרון שהוחל בתוספת השנייה (שמירת הסביבה החופית) נוסח ההצעה (עמ' 84):

"לתקן את חוק התכנון והבניה כך שהוראות התוספת השנייה לחוק, העוסקות בשמירת הסביבה החופית, לא יחולו על תכניות מתאר ארציות ומחוזיות; במקום זאת, תובא השפעתן על החוף למועצה הארצית, ויובהר כי כאשר המועצה הארצית דנה בתכנית מתאר ארצית או מחוזית בתחום החוף – החלטתה תחשב גם כהחלטה לפי התוספת השנייה. כמו כן, מוצע להסמיך את יו"ר הולחו"ף להביא תכנית ישירות לדיון במליאת הולחו"ף ללא ועדת משנה מוקדמת".

מרכז השלטון האזורי מתנגד לנוסח ההצעה:

- (א) החלשה מהותית של שמירת החופים - התוספת השנייה נועדה להבטיח בחינה ייעודית, מקצועית ועצמאית של השפעת תכניות על הסביבה החופית. הוצאת תכניות מתאר ארציות ומחוזיות מתחולתה יוצרת מסלול מקל לצורך קידום תכניות רחבות היקף דווקא במקומות הרגישים ביותר.
- (ב) פגיעה באיזונים התכנוניים - העברת הדיון לידי המועצה הארצית בלבד מחלישה את מערך הבלמים הפועל כיום בין הולחוף לבין המועצה הארצית וגורמת לריכוז כוח תכנוני רב מדי במוסד אחד, ללא מנגנון ביקורת נפרד.
- (ג) ביתר שאת מחריפה ההשפעה על המועצות האזוריות אשר חלקן מחזיקות ברצועות חוף פתוחות בעלות ערך סביבתי, נופי ותיירותי. שינוי כזה יאפשר קידום תכניות תשתית, מגורים ותעסוקה בחופים הכפריים תוך צמצום משמעותי של פיקוח סביבתי, בניגוד לכלל אינטרס סביבתי ולפגיעה פוטנציאלית באינטרס של תושבי המרחב.
- (ד) אפשר ליעל - בלי להחליש את ההגנה - ניתן לקצר לוחות זמנים, ליעל דיוני ועדת המשנה ולמנוע כפילויות, אך אין הצדקה לבטל את תחולת התוספת השנייה על תכניות מתאר ארציות ומחוזיות דווקא.

2. סעיף 1(א) – החלה של סעיפים 77–78 ו-98 גם על תכניות ארציות ותשתיות לאומיות

נוסח ההצעה (עמ' 86):

”להבהיר בחוק כי ההוראות לעניין פרסום הודעה על הכנת תכנית, הגבלת מתן היתרים בתקופת הכנת התכנית והגבלת פעולות לאחר הפקדתה (סעיפים 77–78, 98 לחוק) יחולו גם על תכניות מתאר ארציות וכן בשינויים המחויבים גם על תכניות לתשתיות לאומיות.

מרכז השלטון האזורי מתנגד לנוסח ההצעה:

- (א) פגיעה לא מידתית בזכויות קניין ובוודאות תכנונית - החלת מנגנוני הקפאה והגבלת היתרים כבר בשלב מוקדם של הכנת תכנית ארצית/תשתיתית יכולה להקפיא שטחים עצומים במרחב האזורי לתקופות ארוכות, בלי שתהיה ודאות לגבי מועד אישור התכנית או מידת היתכנותה.
- (ב) השלכות כבדות על יישובים כפריים - במרחב אזורי, בו מרבית הפיתוח מתבסס על מעט מאוד תכניות, הקפאה ממושכת עלולה לחסום פיתוח קהילתי, להקפיא יוזמות מקומיות ולהוביל לפגיעה ארוכת טווח ביציבות היישובים.
- (ג) אין מדובר רק ב”תיקון מבהיר” – גם אם מוצג כתיקון “טכני”, מדובר בהרחבה מהותית של כלי חזק מאוד (סעיפים 77–78 ו-98) אל תחום נוסף, ללא בחינה של השלכות על השלטון האזורי ועל תושבי המדינה.
- (ד) דרישה לחלופה מידתית – לכל הפחות יש לקבוע כי לגבי תכניות ארציות ותשתיות לאומיות, השימוש בכלי ההקפאה יהיה מוגבל בזמן, מותנה בבחינה פרטנית ובהיוועצות עם הרשויות המקומיות והאזוריות, ובפרט כאשר מדובר במרחב כפרי.

לפיכך, מתנגד מרכז השלטון האזורי להרחבה המוצעת ומבקש לבחון חלופות פוגעניות פחות להצעה. מכל מקום, לו תקודם ההצעה חרף התנגדות המרכז, כי אז יש לצמצם אותה לכלי מוגבל בזמן, מלווה במנגנוני פיצוי ובחובת היוועצות עם המועצות האזוריות.

חלק ב': האצת הליכי רישוי – סמכויות מורשה להיתר, מכוני בקרה וערר

1. סעיף 1(ב)(1) – הרחבת סמכויות המורשה להיתר (פרק ה' 4 לחוק)

נוסח ההצעה (עמ' 84–86):

להרחיב את סמכויות המורשה להיתר כך שיוכל לתת היתר במקום רשות הרישוי לגבי:
בניינים ועבודות הנדרשים לבדיקת מכון בקרה;
בניינים ועבודות בעלי מורכבות נמוכה שתוגדר בתקנות;
אפשרות לקדם בקשה להיתר בפרויקטי התחדשות עירונית כבר בשלב של 60% הסכמה, תוך השלמת ההסכמות עד למתן ההיתר בפועל.

מרכז השלטון האזורי מתנגד לנוסח ההצעה:

(א) עקיפה של מוסד התכנון המקומי – המורשה להיתר אינו גוף נבחר ואינו מחזיק בסמכות התכנונית הכוללת של הרשות המקומית; מתן אפשרות להעניק היתרים "במקום רשות הרישוי" מחליש את סמכות המועצה כרשות סטטוטורית.

(ב) סיכון לתכנון בלתי מותאם למרחב הכפרי – במועצות אזוריות, ההיתרים מושפעים ממאפיינים מרחביים ייחודיים (חקלאות, תשתיות, דרכים, בטחון, שטחים פתוחים). מורשה להיתר, הפועל בראש ובראשונה במישור הטכני, אינו תחליף לשיקול הדעת המשולב של הוועדה המקומית.

(ג) היעדר בחינה של הניסוי הקיים – מנגנון המורשה להיתר קיים כבר בחוק אך טרם נערכה בחינה מערכתית מסודרת של התוצאות בשטח: מספר המורשים הפעילים, איכות העבודה, השפעה על זמני הרישוי ותלונות רשומות. אין מקום להרחבה נוספת טרם סיכום הניסיון.

(ד) התחדשות עירונית – פחות רלוונטית במרחב האזורי – מרבית פרויקטי ההתחדשות העירונית אינם מצויים בשטחי המועצות האזוריות; אין הצדקה להחיל תיקון גורף המבוסס על צורך עירוני על מנגנון שיחול גם במרחב הכפרי.

לפיכך, מתנגד מרכז השלטון האזורי להרחבת סמכויות המורשה להיתר במתכונת המוצעת ולמצער מציע כי ככל שיוחלט על המשך קידום ההצעה, יש לקבוע כי במועצות אזוריות, ובמיוחד במרחבים כפריים גרישים, השימוש במנגנון זה ייעשה רק בהסכמת הוועדה המקומית ותחת פיקוחה.

2. סעיף 1(ב)(2) – ביטול דרישת בקר מורשה הגנת הסביבה במכון בקרה

נוסח ההצעה :

לבטל את החובה שמכון בקרה יעסיק בקר מורשה בתחום הגנת הסביבה כתנאי לרישוי המכון, ולהסמיך את שר הפנים לקבוע הוראות לגבי מוסדות הכשרה וכיוצא בזה.

מרכז השלטון האזורי מתנגד לנוסח ההצעה :

- (א) פגיעה בהגנת הסביבה ובבריאות הציבור - התכנון והרישוי במרחב הכפרי משלבים לא אחת מתקנים מזהמים, תשתיות אנרגיה, מתקני פסולת, כבישים וכדומה. ביטול רכיב הבקר הסביבתי במכון הבקרה מחליש את ההגנה על בריאות התושבים ועל איכות הסביבה.
- (ב) חוסר הלימה למדיניות המוצהרת - בשעה שהממשלה מצהירה על מאבק במשבר האקלים וקידום קיימות, אין זה סביר להחליש את הבקרה הסביבתית דווקא במוסד שנועד להבטיח איכות ובטיחות.
- (ג) ייעול אינו מחייב ויתור על מומחיות - אם יש קשיים באיתור בקרים מורשים, ניתן להרחיב את מאגר הבקרים וההכשרות, אך לא לבטל את עצם הדרישה למומחה סביבתי כחלק מהמכון. ככל שנדרש שינוי, יש לבצע התאמות שיאפשרו גמישות אך תוך שמירת רמת בקרה סביבתית מקצועית.

3. סעיף 1(ב)(4) - קוורום מצומצם בוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה

נוסח ההצעה :

להוסיף הוראה המאפשרת לוועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לדון במושב חסר של שניים בלבד, ובלבד שהמותב כולל את יו"ר הוועדה.

מרכז השלטון האזורי מתנגד להצעה בנוסחה :

- (א) פגיעה במאפיין המעין שיפוטי של הוועדה - ועדות ערר לפיצויים ולהיטל השבחה דנות בסוגיות בעלות משמעות כלכלית ותכנונית רבה, לעיתים בהיקפים גבוהים. קוורום מצומצם של שני חברים בלבד מחליש את האיזון והעומק המקצועי.
- (ב) העצמת כוחו של היו"ר - בפועל, בהרכב של שניים, ליו"ר יש השפעה מכרעת ולעיתים מעין "קול כפול". הדבר עלול לפגוע באמון הציבור ובהגינות ההליך.
- (ג) התרומה לייעול מוגבלת - לא הוכח שדווקא המעבר לשניים במקום שלושה יביא לייעול מהותי של ההליך, לעומת פגיעה באיכות הדיון.
- (ד) טיפול בבעיות תפקוד או עומס, ניתן לייצר באמצעות חיזוק הוועדות במשאבים ובכוח אדם, ולא בצמצום הרכבם המינימאלי.

חלק ג': שיפור ישימות תכניות ותמ"ל והארכת חוק הוותמ"ל

1. סעיף 2(א)-(ב) – הפחתת שיעורי דירות להשכרה בתכניות ותמ"ל מטעמי "ישימות"
נוסח ההצעה (עמ' 85-87):

"להנחות את מנהל מינהל התכנון לפנות לשמאי הממשלתי טרם המלצה על הכרזת מתחם מועדף לדיור, וכן בבחינת תכניות קיימות, כדי לבדוק האם יש מקום להמליץ לממשלה להפחית את שיעור יחידות הדיור להשכרה לטווח ארוך ולדיור בהישג יד במתחמים אלה, בטענה שהשיעור הנוכחי פוגע בישימות התכנית.

מרכז השלטון האזורי מתנגד לנוסח ההצעה:

- (א) הכשל ביישום תכניות ותמ"ל אינו נובע בעיקר משיעור הדיור להשכרה - בדיקות שבוצעו עבור מרכז השלטון האזורי מלמדות כי שיעורי הביצוע הנמוכים של תכניות ותמ"ל נובעים בראש ובראשונה מחסמי תשתיות, בעלויות פיתוח, משיווק איטי, ומפער בין התכנון לצרכים בשטח ולא דווקא מכך שחלק מהדירות מיועדות להשכרה ארוכת טווח.
- (ב) פגיעה במדיניות הדיור בהישג יד - הפחתת השיעור המחויב לדיור בשכירות ארוכת טווח ולדיור במחיר מופחת, תחליש את כלי הדיור ברהשגה, ותתרום דווקא להעמקת פערים ולא לפתרון משבר הדיור.
- (ג) הסטת הדיון מהבעיה האמיתית - במקום לטפל בחסמי ביצוע (תשתיות, רשות מקרקעי ישראל, לוחות זמנים, משבר הבנייה), מוצע לכאורה "לשפר" את הישימות על חשבון הציבור הזקוק לדיור בר השגה.
- (ד) יש לפעול לטיפול בחסמים התשתיתיים והביצועיים של תכניות ותמ"ל, במקום החלשת רכיב הדיור בר השגה.

2. סעיף 2(ג) – בחינת תכניות ותמ"ל קיימות והפחתת שיעורי דיור בהישג יד במקום ביטול
נוסח ההצעה:

"להטיל על מנהל מינהל התכנון לבחון תכניות ותמ"ל שהוכרזו ושישימותן נמוכה; אם ימצא שכן - לפנות לשמאי הממשלתי כדי לבדוק האם יש מקום להמליץ לממשלה לתקן את צו ההכרזה ולהפחית את שיעור יחידות הדיור בהישג יד, במקום להביא לסיום תוקף התכנית.

מרכז השלטון האזורי מתנגד נחרצות לנוסח ההצעה:

- (א) עקיפת מנגנון פקיעת תוקף לתכניות בעייתיות - כבר כיום, נכללות בחוק הוראות לפקיעת תוקף לתכניות שאינן מתמשות. במקום להפיק לקחים מתכניות שאינן ישימות ולבטלן, מוצע "להציל" אותן באמצעות הפחתת דרישות חברתיות.

- (ב) העדפת אינטרס יזמי על פני אינטרס ציבורי - ההסדר מניח שאם התכנית אינה משתלמת במבנה הנוכחי, יש להתאים את החובה לדיור בהישג יד ולא לבחון האם התכנית עצמה ראויה, מתוכננת היטב ומתואמת עם השלטון המקומי והאזורי.
- (ג) פגיעה במעמד הדיור בהישג יד ככלי תכנוני - אם בכל מצב של "קושי" ניתן יהיה להפחית את שיעור היחידות להשכרה או בהישג יד, האפקטיביות של הכלי תישחק עד דק. לפיכך, יש לדחות את ההצעה וחלף זאת, יש להפעיל במלואן הוראות פקיעת תוקף לגבי תכניות בעייתיות, ולבחון מחדש את מדיניות ותמ"ל במקום להחליש את רכיב הדיור החברתי.

3. סעיף 3 – הארכת תוקף חוק הותמ"ל עד אוגוסט 2028

נוסח ההצעה (עמ' 87):

"להאריך את תוקף חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל), מעבר לתקופה המקסימלית הקיימת כיום בחוק, כך שתוקף החוק יימשך עד 8 באוגוסט 2028.

מרכז השלטון האזורי מתנגד נחרצות לנוסח ההצעה:

- (א) אין הצדקה להמשך ואף להרחבת פעילות הותמ"ל - בהתאם לנתונים שנאספו, קיים כבר היום מלאי תכנוני של למעלה מ-1.2 מיליון יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות, המספיק ליותר מ-15–17 שנות בנייה בקצב היעד השנתי, כאשר תרומת הותמ"ל למלאי זה היא חלקית בלבד. משבר הדיור בישראל הוא משבר ביצוע ושיגות ולא מחסור בתכנון.
- (ב) פגיעה קשה בשטחים חקלאיים ובמרחב הכפרי - פעילות הותמ"ל הביאה לפגיעה מצטברת של מאות אלפי דונמים של קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, רבים מהם בתחומי המועצות האזוריות, תוך יצירת מתחמים נטושים ולא ממומשים ואתרי פסולת ועזובה.
- (ג) עקיפת מערכת התכנון ההיררכית ופגיעה בשלטון המקומי והאזורי - הותמ"ל עוקפת את מוסדות התכנון המחוזיים והמקומיים, פועלת בהרכב המורכב ברובו מנציגי ממשלה, דוחה את מרבית ההתנגדויות ופוגעת בדמוקרטיה התכנונית.

אשר על כל אלה, מרכז השלטון האזורי **מתנגד נחרצות להארכת החוק**, ובוודאי להארכה החורגת מהמנגנון שנקבע בו כהוראת שעה' ובלי "תחנות" בקרה ופיקוח. המרכז ישוב ויפנה לניירות העמדה שהוגשו על ידו בקשר עם הצעות קודמות שנועדו להפוך את הוראת השעה של הותמ"ל להוראת קבע ולחילופין, להאריך את תוקפה.

סיכום

מרכז השלטון האזורי סבור כי פרק "צעדים לקידום ענף הנדל"ן ויעול הליכי התכנון והבנייה" כולל שילוב של צעדים ראויים לדיון לצד צעדים בעייתיים מאוד, אשר עתידים להביא להחלשת מנגנוני הגנה סביבתיים - (שמירת הסביבה החופית, בקרה סביבתית במכוני בקרה); עקיפת מוסדות התכנון והרישוי המקומיים והאזוריים באמצעות הרחבת סמכויות מורשה להיתר; והמשך פעילות הותמ"ל כועדה עוקפת מערכת תכנון נורמטיבית- שהוקמה ככלי חירומי אגרסיבי שהמנגנון המאזן במעט הוא תחילת פעילותה בפרק זמן מוגדר. במסגרת חוק ההסדרים קיים ניסיון להתמודד עם כשלי השיווק והשימות של תכניות ותמ"ל

באמצעות הפחתת רכיבי דיור בהישג יד, אשר הלכה למעשה פוגע קשות באחת ממטרות החוק, הטיפול במשבר הדיור, וכל זאת במקום באמצעות טיפול בחסמי הביצוע ובתשתיות. השלטון האזורי קורא לממשלה לקדם רפורמות תכנוניות ורישוי באמצעות חיזוק מוסדות התכנון הקיימים, שיתוף מלא של השלטון המקומי והאזורי, ושמירה על המרחב הכפרי, החופים, השטחים הפתוחים וביטחון המזון של מדינת ישראל ולא בדרך של קיצור הליכים על חשבון איכות התכנון והציבור ופגיעה בהיקפים הולכים ועולים בשטחים הפתוחים והחקלאיים.