

# תמורות ומהמורות בתכנון בישראל: שישים שנה לחוק התכנון והבניה

אסף זנזורי

## תקציר

חוק התכנון והבניה נחקק בשנת תשכ"ה 1965, והוא החליף את פקודת בנין ערים המנדטורית משנת 1936. חוק תכנון והבניה, אימץ את מבנה הפקודה המנדטורית בדמות ועדות ברמה המחוזית והמקומית ואף הקים את מוסד התכנון הארצי (המועצה הארצית לתכנון ובניה). בנוסף, החוק קבע את ההיררכיה התכנונית; תכניות מתאר ארציות, מחוזיות, מקומיות ותכניות מפורטות וריכז את רוב הסמכויות בוועדות המחוזיות והארציות תוך שהוא נותן לוועדות המקומיות סמכות מצומצמת - מעין סוג של רשויות רישוי. עם חקיקתו נוצרה מערכת שנועדה לאזן בין פיתוח לציבוריות- בין יוזמות פרטיות לבין אינטרס ציבורי. אלא שבמהלך שישה עשורים נרשמה תופעה הפוכה: שורה ארוכה של תיקונים ורפורמות הפכו את החוק מכלי לתכנון לטווח ארוך, לכלי של האצה, ריכוז סמכויות, צמצום השתתפות ציבורית והעדפת אינטרסים כלכליים. עיוותים מבניים שהחלישו את תכלית החוק המקורית.

ישנם שינויים רבים בחוק; מאמר זה יתמקד בשחיקת ההיררכיה המוסדית (באמצעות ועדות העוקפות את מוסדות התכנון) ובשחיקה של ההיררכיה התכנונית (באמצעות פריצת תכניות המתאר והתמ"מים). תהליכי שחיקה אלה יוצרים קונפליקטים מובנים עם תפיסת התכנון הלאומית.

תכניות המתאר הארציות באמצעות חוק התכנון והבניה, מבטאות את קווי המדיניות הארצית, והן הופכות ביטוי למדיניות הממשלה. לאורך השנים התעוררו קונפליקטים בין קווי המדיניות הארצית, ובין שאיפותיהן הפוליטיות של הממשלות לדורותיהן. בשנים האחרונות מתעצמים הקונפליקטים, בעיקר נוכח החלטות הממשלה להחלשת מוסדות התכנון, פגיעה בחוק ובסדרי התכנון התקין, ובעיקר, במאמציהן להקמת יישובים חדשים. כל אלו מנוגדים לחלוטין למדיניות התכנון הארצית. בנוסף לכך מתקבלות החלטות רבות המחלישות ואף מטשטשות את יסודות המדיניות הארצית.

מילות מפתח  
חוק התכנון והבניה  
תכנון סטטוטורי בישראל  
תכניות מתאר ארציות

זנזורי, א'. (2025). תמורות ומהמורות בתכנון בישראל: שישים שנה לחוק התכנון והבניה. *תכנון*, 22 (2).

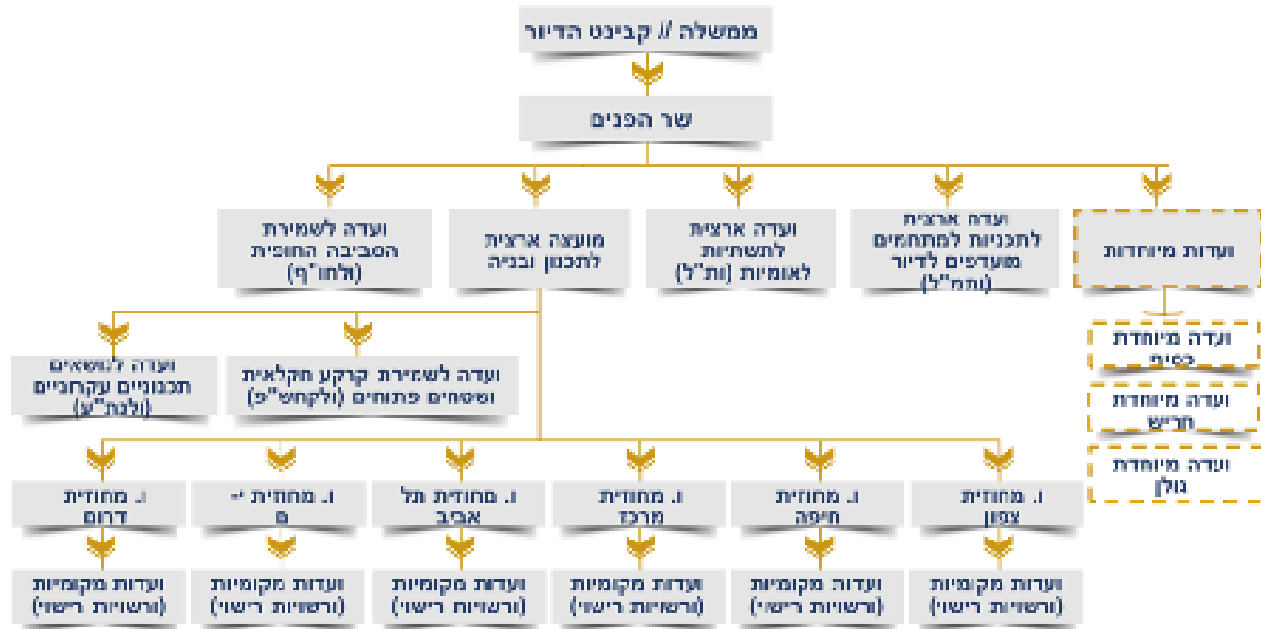
## שחיקה של ההיררכיה המוסדית

מערכת התכנון בישראל היא מערכת היררכית, שנועדה להסדיר את השימוש בקרקע ולתאם בין צורכי הפיתוח, השמירה על הסביבה והאינטרסים הציבוריים. בראשה עומדת המועצה הארצית לתכנון ולבניה הקובעת את המדיניות התכנונית באמצעות תמ"אות (תכניות מתאר ארציות). מתחתיה פועלות ועדות מחוזיות לתכנון ולבניה האחראיות על קידום תכניות מתאר מחוזיות ותכניות כוללניות ברמת המחוז. בדרג המקומי פועלות ועדות מקומיות לתכנון ולבניה, שהן חלק מהרשויות המקומיות, והן מטפלות בתכניות מפורטות, בהיתרי בנייה ובפיקוח על הבנייה בשטח. בנוסף קיימות ועדות משנה וועדות מיוחדות (כמפורט בתרשים של מבנה מערכת התכנון בעמוד הבא).

ממשלת ישראל חוקקה חוקים המשנים את חוק התכנון והבניה כחלק מהכלים להאצת הבנייה למגורים (דוגמת חוק הוד"לים וחוק הוותמ"ל), והם למעשה חיקויים של מנגנון שיושם באופן זמני בשנות התשעים. הול"לים (וועדות לבנייה למגורים), שהוקמו בעקבות הצורך לספק באופן מיידי מלאי גדול של יחידות דיור לקליטת גלי העלייה. ועדות אלו העוסקות בהאצת התכנון וקיצור הזמנים כמטרה מרכזית.

בחלק זה תוצג השתלשלות האירועים אשר הובילו להקמת "ועדות עוקפות תכנון".

איור מס' 1: סכמת מבנה מערכת התכנון



## הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל)

הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (ות"ל) הינה מוסד תכנון ארצי בכיר לעניין תשתיות לאומיות, הפועלת החל משנת 2002 מתוקף תיקון מס' 60 לחוק התכנון והבניה. תכנית לתשתית לאומית מוגדרת בחוק כמתקני תשתית, נמל תעופה, מתקן להתפלת מים, מתקן אחסון גז ודלק או דרך. מטרתו של תיקון החוק הינה קיצור הליכי תכנון התשתיות הלאומיות. הות"ל היא למעשה זרוע מבצעת של הממשלה והיא אינה מאוזנת בהרכבה, בשונה מהמועצה הארצית. כך, 13 מתוך 17 החברים בות"ל הם נציגי ממשלה. בוועדה זו אין אפשרות להציע חלופת אי-ביצוע ("חלופת אפס"), אין אפשרות לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון ובנוסף, היא גוברת על תכניות מתאר אחרות ולכן היא אינה עוברת סינון של ועדות נוספות בדומה לתכניות מן השורה.

## הוועדות לבנייה למגורים (הוול"לים)

בשנות התשעים של המאה העשרים הוקמו על ידי אריאל שרון, שר השיכון דאז, ועדות דומות לותמ"ל באמצעות חוק הוול"לים (ועדות לבנייה למגורים). מטרתן העיקרית - אישור מהיר של יחידות דיור שהיו נחוצות לקליטת העלייה ההמונית ממדינות חבר העמים ואיטליה. עקב הליכי התכנון והבנייה המזורזים התעוררו בעיות רבות ובהן: איכות בנייה נמוכה, פיתוח פרברי, מחסור בתשתיות, בנייה רחבה של דירות מגורים קטנות, אי-התאמה לצרכי הדיירים העתידיים

והתושבים הוותיקים וכד'.

מתוך ההבנה שפתרונות דיור אינם מסתכמים בבניית יחידות דיור גרידא, אלא בשלל אלמנטים נוספים (תעסוקה, חינוך תשתיות, תחבורה וכד') עלתה אז ביקורת ציבורית על הוול"לים. מצד אחד, הוול"לים הגדילו את היצע יחידות הדיור בזמן קצר, אך מצד שני, בנייה חפוזת שכנו גרמה להאצת תהליכי פרבור ולפגיעה באיכות הסביבה ובאיכות החיים של אזרחי ישראל.

## הוועדה לדיור לאומי (הווד"לים)

בשלהי המחאה החברתית בקיץ 2011 קודם על ידי כנסת ישראל חוק הווד"לים. תכליתו היתה קיצור הליכי התכנון בקידום תכניות דיור. במסגרת החוק הוקמו 6 ווד"לים מחוזיים (ועדות דיור מחוזיות) ווד"ל ארצי (ועדת דיור לאומית). בעקבות המחאה החברתית, הוכנסו בחוק סעיפים מחייבים לדיור בהישג יד. פתרון זה היווה את תכנית הדגל של הממשלה בתחום הדיור.

בדו"ח מבקר המדינה משנת 2015 שעסק במשבר הדיור עלה כי הווד"לים לא נתנו מענה לבעיות הדיור. עוד נקבע כי לוחות הזמנים להשגת יעדי הממשלה העוסקים בתכנון ובשיווק של קרקע לבנייה אינם ריאליים, זאת מכיוון שקביעתם לא התחשבה בחסמי התכנון מתחום התשתיות (ביוב, תחבורה וכד') הקיימים בדרך למימוש יעדים אלו.



| מספר הוועדות                                                            | הוועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | הוועדות לבניה למגורים (הוול"לים)                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ועדה אחת - הוועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל). | 6 וד"לים מחוזיים (ועדות דיור מחוזיות) ווד"ל ארצי אחת (ועדת דיור לאומית).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 6 וד"לים מחוזיים (ועדות דיור מחוזיות) ווד"ל ארצי אחת (ועדת דיור לאומית).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 6 וד"לים מחוזיים.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| הרכב הוועדה                                                             | אחד עשר נציגים משרדי ממשלה: (משרד האוצר-2, הפנים-1, השיכון ובינוי-1, המשפטים-1, הבטחון-1, רשות מקרקעי ישראל-1, ראש הממשלה-1, התחבורה-1, חקלאות-1, משרד הגנת הסביבה-1, שלושה נציגי השלטון המקומי מקרב חברי המועצה הארצית, 1- נציג הארגונים המקצועיים, 1- הרשות המקומית הרלוונטית, 1- מהארגונים החברתיים ונציג ארגון הגג של הגופים הסביבתיים.                                                                                                                                                                           | שישה נציגים משרדי ממשלה: 2- האוצר, 1- השיכון ובינוי, 1- הגנת הסביבה, 1- המשפטים, 1- ראש ממשלה, 1- המוסדות המיישבים, 2- השלטון המקומי ונציג ארגון הגג של הגופים הסביבתיים.                                                                                                                                                                                                                                                                                        | עשרה נציגים: 1- יושב ראש הוועדה המחוזית, 1- נציג הרשות המקומית, 1- מתכנן המחוז, 1- משרד השיכון והבינוי, 1- המשפטים, 1- התחבורה, 1- חבר מועצת הרשות המקומית שלתחומה מיועדת התוכנית, 1- מהנדס הרשות המקומית, 1- יושב ראש הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, 1- המשרד לאיכות הסביבה. במקרה והתוכנית יעוד שטח לתעשייה היה גם נציג שר התעשייה והמסחר.  |
| רשאים להכין תכנית ולהגיש לועדה                                          | הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם: <ul style="list-style-type: none"> <li>הרשות למקרקעי ישראל (או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך).</li> <li>משרד השיכון והבינוי (או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך).</li> <li>החברה הממשלתית לדיור להשכרה.</li> <li>בישוב המגזר הערבי, גם משרד האוצר או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך.</li> <li>הרשאה כאמור תינתן לאלה בלבד: (1) משרד ממשלתי; (2) ועדה מחוזית - לגבי תכניות בתחום המחוז; (3) ועדה מקומית - לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה; (4) רשות מקומית - לגבי תכניות בתחומה.</li> </ul> | הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם: <ul style="list-style-type: none"> <li>משרד ממשלתי.</li> <li>רשות מקרקעי ישראל.</li> <li>ועדה מחוזית - לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה.</li> <li>ועדה מקומית - לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה.</li> <li>רשות מקומית - לגבי תכניות בתחום שיפוטה.</li> <li>בעלי הקרקע שאינה רשאים להגיש תוכנית לווד"ל.</li> <li>תנאי להגשת תוכנית כאמור, שבעלי הקרקע המחזיקים ב-80% לפחות מהקרקע שאינה מקרקעי ישראל.</li> </ul> | הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם: <ul style="list-style-type: none"> <li>משרד ממשלתי.</li> <li>רשות מקרקעי ישראל.</li> <li>ועדה מחוזית - לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה.</li> <li>ועדה מקומית - לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה.</li> <li>רשות מקומית - לגבי תכניות בתחום שיפוטה.</li> <li>בעלי זכויות במקרקעין.</li> </ul> |

| הוועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)                                                                                                                                                                                                                                                      | הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | הוועדות לבנייה למגורים (הוול"לים)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>יש צורך בהכרזה.</li> <li>הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה (קבינט הדיור) רשאיות להכריז בצו (לפי המלצת מנהל מינהל התכנון) על קרקע מועדף לדיור שעיקרה מקרקעי ישראל או על קרקע ביישוב המגזר הערבי, כעל מתחם מועדף לדיור, ובלבד שלא יוקם במתחם האמור יישוב חדש.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>אין צורך בהכרזה.</li> <li>יבדוק מתכנן המחוז בתוך 14 ימי עבודה אם היא ערוכה בהתאם להוראות לפי חוק התכנון ואם היא מקיימת את דרישות הוועדה והדרישות לפי חוק התכנון ולפי חוק זה.</li> </ul>                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>אין צורך בהכרזה.</li> <li>תחילה יבדוק צוות מייעץ את התוכנית ויחווה את דעתו לוועדה (תוך 10 ימים מיום שהתכנית הוגשה לבדיקתו).</li> <li>הצוות כולל - מתכנן המחוז, מהנדס הרשות המקומית שלתחומה מיועדת התכנית הנדונה, נציגי משרד התעשייה והמסחר והמשרד לאיכות הסביבה.</li> </ul>                                    | <b>הכרזה על מתחם מועדף לדיור</b> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבניה.</li> <li>סמכות לקבוע תכניות שהוראותיהן גורות על הוראות הקבועות בתכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תמ"א 35.</li> </ul>                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>הוועדה מוסמכת לדון ולהחליט במקום כל מוסד תכנון אחר, למעט המועצה הארצית, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוועדה לשמירת הסביבה החופית.</li> <li>כוחן של תכניות לדיור לאומי יפה מכל תוכנית שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תוכנית מתאר ארצית.</li> <li>חבר הוועדה רשאי, בתוך 10 ימים ממועד ההפקדה, לדרוש הבאתה לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>הוועדה מוסמכת לדון ולהחליט במקום כל מוסד תכנון אחר ברמה מחוזית לרבות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.</li> <li>כוחן של תכניות יפה מכל תוכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תוכנית מתאר ארצית.</li> <li>חבר הוועדה רשאי, בתוך 10 ימים ממועד ההפקדה, לדרוש הבאתה לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.</li> </ul> | <b>סמכויות</b>                   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>תכנית מועדפת לדיור, למעט ביישוב המגזר הערבי, יהיו בתחום הקרקע שהיא מקרקעי ישראל 30% מסך יחידות הדיור שנקבעו בתכנית האמורה יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, כך ש-15% מיחידות הדיור שנקבעו בתכנית יהיו</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>ייעוד בשיעור של 25% לפחות מיחידות הדיור בתכנית, לאחד או יותר מאלה, במצטבר: דירות קטנות, דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים או דיור בהישג יד להשכרה</li> </ul>                                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>אין.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>מטרות חברתיות</b>             |

| מטרות חברתיות (המשך) | הוועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל)                                                                                                                                                                                                                                                                                          | הוועדות לבניה למגורים (הוול"לים)                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      | להשכרה לטווח ארוך ו-15% להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>בתכנית לדיור לאומי במתחם פינוי ובינוי יהיה השיעור האמור 10% מיחידות הדיור החדשות הנוספות על מספר היחידות שהיו בתחום התכנית לפני אישורה.</li> </ul>                                                                                                                                 | אין                                                                                                                                                                                                                                                                |
| יועצים               | יועצי הוועדה הינם יועצים פרטיים; לותמ"ל שורת יועצים שאינם עובדי מדינה: יועץ סביבתי, יועץ תחבורה ועוד.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | יועצי הוועדה הינם יועצים פרטיים; לוד"ל שורת יועצים שאינם עובדי מדינה: יועץ סביבתי, יועץ תחבורה ועוד.                                                                                                                                                                                                                      | הוועדה רשאית להיעזר ביועצים מקצועיים, ככל שתמצא לנכון.                                                                                                                                                                                                             |
| התנגדויות            | <ul style="list-style-type: none"> <li>לוועדה למתחמים מועדפים לדיור תהיה ועדת משנה לשמיעת התנגדויות לתוכנית מועדפת לדיור; ועדת המשנה תהיה בת חמישה חברים מבין חברי הוועדה.</li> <li>התנגדות תוגש לוועדה בתוך 60 ימים מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית.</li> <li>החוקר ישמע את ההתנגדויות ויגיש לוועדת המשנה להתנגדויות את המלצותיו בתוך 30 ימי עבודה מתום המועד האחרון להגשת התנגדויות.</li> <li>מעמד החוקר הינו בגדר ממליץ.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>התנגדות תוגש לוועדה בתוך 60 ימים מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית.</li> <li>הוועדה תשמע את ההתנגדויות לתוכנית לדיור לאומי בעצמה או באמצעות חוקר, בתוך 30 ימי עבודה מהמועד האחרון להגשת התנגדויות.</li> </ul>                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>התנגדות תוגש לוועדה בתוך 30 ימים מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית.</li> <li>הוועדה יכולה להאריך את המועד להגשת התנגדויות בעוד 10 ימים.</li> <li>הוועדה תשמע את ההתנגדויות לתוכנית בעצמה או באמצעות חוקר.</li> </ul> |
| ערר                  | על החלטות הוותמ"ל לא ניתן יהיה לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, אלא רק למליאת הממשלה באמצעות שר בממשלה.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>במידה ותוכנית למגורים עומדת בסתירה לתוכנית מתאר מחוזית, רשאים שני חברי הוד"ל המחוזי לדרוש קיום דיון נוסף בתכנית, בוד"ל הארצי.</li> <li>הסמכות לדון ולהכריע בעררים על החלטות של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ושל הוועדה לשמירת הסביבה החופית, בנוגע לתכנית</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>במידה ותוכנית למגורים עומדת בסתירה לתוכנית מתאר ארצית לא תאושר אלא אם כן אושרה בידי המועצה הארצית.</li> <li>המועצה הארצית תיתן החלטה בתוך שלושים ימים מיום שהוגשה התוכנית לאישורה.</li> </ul>                               |

| הוועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | הוועדות לבניה למגורים (הוול"לים)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ערר (המשך) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>לדיור לאומי, יהיו נתונות לוועדת המשנה לדיור לאומי.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>תכנית לדיור לאומי הטעונה אישור המועצה הארצית, יהיו כל סמכויותיה לעניין אישור, נתונות רק לוועדת המשנה לדיור לאומי.</li> </ul>                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |            |
| <p><b>מועד ביצוע של תוכנית לאחר שאושרה</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>חוק הוותמ"ל (סעיף 26 (א)) קובע כי ביצועה של תכנית מועדפת לדיור יחל תוך ארבע שנים מיום אישורה (סעיף זה יראו ביצוע בפועל של 25 אחוזים מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח).</li> <li>אם לא החל ביצוע התכנית בתוך התקופה הנ"ל, התוכנית תובא לדיון חוזר במועצה הארצית לתכנון ובניה.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>על פי חוק הוול"לים, מועד ביצועה של תכנית שאושרה במסלול זה, יחל בתוך שנתיים וחצי מיום אישורה ביצוע של תכנית לדיור לאומי - ביצוע בפועל של 25 אחוזים מכלל עבודות סעיף 27 (א).</li> <li>לא החל בביצוע תוכנית בתוך התקופה האמורה, לא יפקע תוקפה, הוועדה המחוזית רשאית לשנות את התכנית, להתלותה או לבטלה.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>חוק הליכי תכנון ובניה (סעיף 6 (א)) קובע כי ביצוע תכנית יחל תוך שלוש וחצי שנים או עד 30.4.1995 (לפי המאוחר) מיום אישורה. תחילת ביצוע התוכנית ביציקת יסודות של כ-20 אחוז מכלל יחידות הדיור.</li> <li>בתכנית שהגישו משרדי הממשלה יראו כתחילת ביצוע התכנית כ-20% מכלל עבודות התשתית המתוכננות.</li> <li>לא החל בביצוע תוכנית בתוך התקופה האמורה, לא יפקע תוקפה. הוועדה המחוזית רשאית לשנות את התכנית, להתלותה או לבטלה.</li> </ul> |            |

אשר בפועל מקדמת תכניות מקומיות, אין אפשרות לערור לערכאה גבוהה בוועדות התכנון, ובכוחה לסתור את מירב ההוראות הקבועות בתכניות מתאר ארציות.

בסופו של דבר, בשונה מהוול"לים והווד"לים שפעלו על פי חלוקה למחוזות, הוותמ"ל משמשת כגוף תכנון יחידי ברמה הארצית. בכך הוותמ"ל מציגה גישה חדשה בתחום התכנון; תכנון מרכזי וריכוזי, עוקף שלטון מקומי.

הטבלה ממחישה את התדרדרות מערכת התכנון בישראל. הווד"ל, הוול"לים והוותמ"ל נועדו לעסוק בפן אחד של תכנון: הגדלת המלאי התכנוני של יחידות דיור, בלא להביא בחשבון שיקולים נוספים וללא מבט מרחבי כולל. הטבלה מצביעה על ריכוזיות סמכויות התכנון בוועדות החדשות. לבסוף, בהמשך לווד"ל הוקמה הוותמ"ל המהווה שינוי משמעותי במערכת התכנון ובמערך האיזונים והבלמים באופן קבלת ההחלטות התכנוניות בישראל. בוועדה זו,

לועדה מיוחדת נתונות סמכויות מרחיקות-לכת והיא מתפקדת הן כרשות רישוי, הן כוועדה מקומית והן כוועדה מחוזית. מצב זה מחליש את מנגנוני הבקרה וההיזון החוזר הקיימים בהליכי התכנון הרגילים, ומפחית את האפשרות שטעויות תכנוניות יאותרו ויפתרו על ידי גופי תכנון אחרים הפועלים באותו מרחב.

שחיקה של ההיררכיה התכנונית  
חוק ההסדרים

חוק ההסדרים נחקק לראשונה בשנת 1985 כחוק לשעת חירום המשלים את התכנית הכלכלית לייצוב המשק. הממשלה קיבצה אוסף חוקים ותיקוני חקיקה בתחומים רבים והביאה אותם לאישור הכנסת כמקשה אחת. מאז, חוק ההסדרים מלווה את חוק התקציב דרך קבע. אחד הנימוקים לחקיקתו הוא שעלות יישומם של חוקים שהוא מבקש לשנות או לבטל לא תאפשר עמידה במסגרת התקציב.

השוואה לחקיקה רגילה

הליך החקיקה של חוק ההסדרים שונה מהליכי החקיקה הרגילים במספר פרמטרים, כמפורט בטבלה הבאה:

טבלה מס' 2: ההבדלים בהליך החקיקה

|                           | חוק ההסדרים                                                                                                                                                          | חוק רגיל                                                                                                                                                                        |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| יזום החוק                 | משרד האוצר                                                                                                                                                           | (בהצעת חוק ממשלתית) המשרד הממשלתי הממונה על יישום החוק.                                                                                                                         |
| ההליך בממשלה              | הממשלה מאשרת עקרונות כלליים של מדיניותה לשנת הכספים הבאה, ומשרד האוצר מגבש על פיהם את הצעת החוק, ומביא אותה לאישורה של ועדת שרים מיוחדת בראשות שר המשפטים.           | המשרד שיזם את החוק מגיש תזכיר לעיון יתר משרדי הממשלה. אלה מעבירים את הערותיהם ואת השגותיהם, ולבסוף ועדת השרים לענייני חקיקה מאשרת את הנוסח שמונח על שולחן הכנסת לקריאה הראשונה. |
| הנושאים בהצעת החוק        | מספר רב של נושאים.                                                                                                                                                   | נושא אחד או מספר נושאים הקשורים זה בזה.                                                                                                                                         |
| הוועדה הדנה בחוק          | עד 1988 נדון רק בוועדת הכספים. מאותה שנה, ועדת הכנסת מחלקת את הצעת החוק בין הוועדות השונות. מרבית הסעיפים עדיין מועברים לוועדת הכספים, אף אם הם אינם בתחומי אחריותה. | הוועדה שהנושא מצוי בתחום אחריותה לפי תקנון הכנסת.                                                                                                                               |
| משך הדיונים בוועדות הכנסת | מוגבל למועד אישורו של תקציב המדינה. בדרך כלל מונחת הצעת חוק ההסדרים במהלך חודש אוקטובר, ועל הכנסת לאשרה עד ה-31 בדצמבר.                                              | ככל שנדרש, בהתאם לסמכותו של יושב ראש הוועדה לקבוע את סדר יומה ואת משך הדיונים.                                                                                                  |

ועדה מיוחדת

ועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה מוקמות מכוח סעיף 32 לחוק התכנון והבניה (מרחב תכנון מיוחד) וסעיף 34 לחוק (ועדה מיוחדת והרכבה) במטרה לקדם במהירות את הקמתה ופיתוחה של עיר חדשה. ועדה מיוחדת מחליפה למעשה את הוועדה המקומית ואת הוועדה המחוזית. סמכויותיה רחבות במיוחד היא מוסמכת לאשר תכניות מתאר ותכניות מפורטות, להוציא היתרי בנייה ולפקח על הבנייה בשטח. לאחרונה הוקמה ועדה מיוחדת גם לעיר כסיף וגם באופן חריג וחדש למרחב הגולן.

ועדה מיוחדת היא מטבעה מנגנון חריג בתחום התכנון והבניה, שיש להשתמש בו בזהירות ובצמצום, והראיה לכך היא עצם הגדרתה כוועדה "מיוחדת" והתנאים הפרטניים שנקבעו לצורך הכרזה עליה.

ועדות מיוחדות אמנם הוקמו בעבר בישראל, כמו הוועדה המיוחדת מודיעין והוועדה המיוחדת חריש, אך אלו הצמצמו לתכנון יישובים אלה בלבד ולא כללו יישובים כפריים או מועצות אזוריות בתחומן. ובמיוחד, מעולם לא הוקמה ועדה מיוחדת בשטח גיאוגרפי כה נרחב כמו רמת הגולן.

במהירות, פרויקט להנחת צינור דלק וסכר שנדרש לכנרת. בשנים האחרונות אנו רואים הרחבה בשימוש שנעשה בסעיף זה. לדוגמה - לצורך קיום משחקי המכביה בסביבה החופית - שלא ניתן להגדירם כפרויקט בעל חשיבות לאומית ומטרופולינית הדורש שימוש בהליך דורסני שעוקף את מערכת התכנון ואת הציבור. בסעיף חדש יחסית זה נעשה שימוש רב (עשרות בקשות לפתור מהיתר).

בנוסף, לאחרונה קודם תוספת לסעיף בדמות 266 ו'. שנבע ממלחמת השבעה באוקטובר. מרחב עוטף עזה ואזורים נוספים הוכרזו כשטח צבאי סגור שהכניסה אליהם אסורה, וביישובים רבים בישראל התושבים התבקשו להתפנות מבתיים נוכח האירועים.

על רקע זאת, ועל מנת לתת מענה מהיר ויעיל למפונים, פורסם ביום 10.12.2023 תיקון מס' 150 והוראת שעה - חרבות ברזל, התשפ"ד-2023 במסגרתו התווסף סעיף 1266 לחוק התכנון והבניה, המסמיך את שר הפנים, כהוראת שעה למשך שנה, לתן צו עבור הקמת יחידות דיור ומבני ציבור בפטור מתכנית ומהיתר, תוך קביעת כללים ותנאים להפעלת סמכות זו.

יובהר כי חשוב לקדם את זירוזם של הליכי התכנון עבור המפונים, תושבי הדרום והצפון הנזקקים לפתרונות דיור באופן דחוף ולאפשר חזרה לחיים תקינים של המפונים, אך עם זאת יש לוודא כי היא אינה מאפשרת פריצה משמעותית של מערכת התכנון, מעבר לצורך הנדרש לתת מענה לצרכי המפונים. סעיף 1266 בחוק התכנון והבניה מאפשר לדלג על שלבי התכנון המוגדרים בחוק ומאפשר הקמת מתחמי מגורים ותשתיות תומכות ללא תכנית מפורטת וללא היתר, גם תוך סתירה של התכנון הארצי והמחוזי.

### **שינוי ההרכב בוועדות התכנון**

מלבד ועדות עוקפות תכנון וועדות מיוחדות נעשה בשנים האחרונות ניסיון לשנות את הרכב הוועדות "הרגילות". כך לדוגמה בטיוטת הצעת חוק בעניין נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, טיוטת הצעת חוק בעניין נציגי משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

התיקון המוצע בא ליישם את ההסכמים הקואליציוניים; מתוך הצעת החוק "בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו לשם כינונה של הממשלה ה-37, נתקבלה ביום 19.2.2023 החלטת ממשלה מס' 137 ובמסגרתה הוחלט להנחות את שר הפנים למנות את שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות כחברה במועצה הארצית לתכנון ולבניה וכן למנות את נציג שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות כחבר בוועדות המחוזיות במחוזות הצפון והדרום".

חוק ההסדרים הפך עם השנים לכלי המרכזי לביצוע תיקוני חקיקה, אולם בעבר היתה נעשית עבודת מטה סדורה כאשר הוכנו תיקונים מקדנציה לקדנציה, לרוב באופן מתואם עם הגורמים האמונים על מערכת התכנון.

בחוק ההסדרים האחרון - רוב התיקונים שהוצעו בחוק התכנון והבניה נבעו מכיוון משרד האוצר, שלא על דעת מערכת התכנון. כלומר, לא נעשית עבודת מטה יסודית הבוחנת את צרכי התכנון וההיבטים האמתיים שנדרשים לתיקון אלא, מתקבלים תיקוני חקיקה מחוץ למערכת התכנונית ללא הבנה מעמיקה של הצרכים והאתגרים. בפועל המערכת התכנונית נלקחת "בת ערובה" לרצונות צרים וזרים לה.

לדוגמה באחד הפרקים בחוק ההסדרים פרק קידום תשתיות לאומיות חלק ב - (8/3/2023) הוצע:

- שינוי המעמד של המשרד להגנת הסביבה כיועץ הסביבתי של המועצה הארצית ומערכת התכנון
- פטור מאישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית לתכנית לתשתית לאומית
- העדר תשריט לתכנית מתאר ארצית לתשתיות לאומיות
- הגבלת זכות ערר על תכנית לתשתיות לאומיות
- הקמת קווי חשמל במתח עליון ללא תכנית מפורטת
- פטור למיזם חלוץ - מוצע לקבוע פטור מהיתר בניה לשם הקמת מיזם חלוץ

חשוב להבין שלמרות סעיף 2 (א) לחוק התכנון והבניה "תקום מועצה ארצית לתכנון ולבניה ליעץ לממשלה בכל הנוגע לקו הכללי בביצוע חוק זה, לרבות עניני חקיקה, ולמלא את יתר התפקידים המוטלים עליה בחוק זה ובכל דין אחר". **למרות השינויים מרחקי הלכת בחוק התכנון והבניה חוק ההסדרים אינו מגיע לדיון במועצה הארצית.**

### **סעיף 266 ה' לחוק התכנון והבניה - פטור מתכנית ומהיתר**

סעיף 266 ה' מקנה לשר הפנים סמכות להעניק פטור מהיתר או מתכנית לשם ביצוע עבודות ושימושים זמניים שנדרשים לצורך פרויקט בעל חשיבות לאומית או חשיבות כלל מחוזית. הסעיף נכנס לתוקפו במסגרת תיקון מס' 101 לחוק התו"ב בשנת תשע"ד-2014. השימוש בסעיף 266 ה' נדרש כאשר יש צורך בביצוע מהיר של עבודות זמניות או שנדרשים שימושים זמניים אשר הבקשה המקורית להיתר לא כללה אותם או כאשר התכנית התקפה החלה על הקרקע אינה מאפשרת אותם.

עד כה סעיף 266 ה' יושם כאשר הוצג צורך לאומי; במיזמי תשתית לאומיים כמו מערכת התרעה מפני רעידות אדמה, מתקני חשמל זמניים שחברת חשמל נדרשה להקים

על-פי תחומי העניין שעליהם הם מופקדים ושאותם הם מייצגים סביב שולחנה של הממשלה.

בניית ההרכב נגזרה גם מתפקידיו - הייצוג במוסדות התכנון - בפרט, הארציים והמחוזיים בהם מרכז הכובד של התכנון ושל קביעת המדיניות - הוא עניין מכוון; יש כוונה מיוחדת הן באיזון שבין השלטון המרכזי, השלטון המקומי והחברה האזרחית, ויש כוונה מיוחדת גם באיזון שבין נציגי הממשלה לבין עצמם. כל נציג ומומחיותו עימו; כל נציג ותרומתו הייחודית למוסד התכנון.

### **תמ"א 35 תיקון 7 - תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן במרקם כפרי המצוי באיזור העימות הדרומי**

בתאריך 7.5.2024 התקיים דיון במועצה הארצית על תיקון זה. דברי ההסבר בדיון הציגו שמטרת השינוי "נועד ליצור מסגרת שתאפשר את מימוש התכניות הממשלתיות ופיתוח החבל, זאת תוך שמירה על מסגרת תכנונית ועל האיזון בין צורכי הפיתוח וצרכי השימור של המרחב. לפיכך עולה הצורך במיקום אזורים לפיתוח כלכלי גם מחוץ לשטח הפיתוח של היישוב, באתרים שאינם צמודי דופן לשטח המיועד לפיתוח בתכנית מתאר מחוזית תקפה, כמחויב על פי תמ"א 35. לשם כך יש לאפשר גמישות בהוראות התכנית שתאפשר את מימוש התכניות הממשלתיות, הבאות לידי ביטוי בין היתר בתכניות מנהלת תקומה. שינוי הוראתי זה נדרש באופן דחוף ולפיכך באופן חריג מוצע לקדמו בנפרד מהליך מעקב ובקרה לתמ"א 35". תיקון זה מאפשר לפרוץ את עקרון צמידות הדופן - אחד העקרונות התכנוניים הבסיסיים שלה. מטרתו לאזן בין צורכי הפיתוח לשמירה על השטחים הפתוחים. לפי התיקון המוצע, תתאפשר תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודה דופן במרקם כפרי המצוי באזור העימות הדרומי.

### **הצעות להקמת ישובים חדשים**

נושא הישובים החדשים הוא דוגמה לקונפליקטים בין מערכת התכנון לבין המערכת הפוליטית. תמ"א 31 ותמ"א 35 שינו את דרכי פיזור האוכלוסייה. כלומר, "כיבוש השממה" יושג על ידי עיבוי וחידוק הערים והישובים הקיימים ולא על ידי הקמת ישובים חדשים. ועדיין ממשלות ישראל לדורותיהן חוזרות לנושא הקמת ישובים חדשים. על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, נכון לשנת 2022 יש כ-1268 ישובים חדשים בישראל. ממשלת ישראל פועלת לקידום משמעותי של עשרות ישובים חדשים כנגד עמדת מינהל התכנון ושל יסודות התכנון המופיעים בתמ"א 35.

למרות מדיניות התכנון הלאומית, לאורך כל שנות התשעים קידמו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון יוזמות להקמת יישובים חדשים. יוזמות אלו, ברובן הגדול, לא נדונו או נדחו במוסדות התכנון. סתירה נוספת למדיניות התכנון

סעיף 2 (ב)(2) לחוק קובע שהרכבה של המועצה הארצית יכול ל"אחד עשר חברי הממשלה, שתחליט עליהם הממשלה מזמן לזמן, או נציגיהם".

החקיקה המוצעת מבקשת לתקן את הסעיף האמור ולהגדיל את מספר חברי הממשלה במועצה הארצית לשלושה עשר. זאת, בהתאם ולצורך יישום החלטת הממשלה מס' 137 שבמסגרתה הוחלט להנחות את שר הפנים להוסיף את שרת ההתיישבות להרכב המועצה הארצית. ולפי החלטת ממשלה מס' 109 מיום 5.2.2023. במסגרת החלטה זו הוחלט להעביר את סמכויות שר החקלאות לפי החוק לשר לפיתוח הנגב הגליל והחוסן הלאומי ולפעול לתיקון החוק כך שעל אף העברת הסמכויות כאמור, נציגי שר החקלאות יישארו חברים במוסדות התכנון כפי שהיו עובר להחלטה על העברת הסמכויות. לפיכך מוצע כי מספר חברי הממשלה במועצה הארצית יהיה שלושה עשר.

### **הבעיות שבתיקון המוצע**

אין הצדקה להגדלתו של ייצוג הממשלה במוסדות התכנון. האיזון המתקיים במערכת התכנון אותו מבקשת להפר הממשלה בתיקון המוצע מגולם בהרכב מוסדות התכנון; הן אלה הפועלים לפי חוק התכנון והבניה, והן רשויות אחרות שבידיהן סמכויות בעניינים תכנון ובניה הפועלות מכוח דברי חקיקה אחרים.

מוסדות התכנון הם "גופים קולגיאליים" לאמור: רשות מנהלית המורכבת ממספר אנשים/ בעלי תפקידים המייצגים, כל אחד מהם, אינטרסים שונים ולכן גם מקבלת החלטות בדרך של הצבעה ברוב דעות. בהרכבי מוסדות התכנון אנו מוצאים ייצוג לשלטון המרכזי, לשלטון המקומי ולחברה האזרחית. כך, לדוגמה, בוועדה מחוזית לתכנון ולבניה, שלפי סעיף 7(א) לחוק התכנון והבניה, 18 חברים: תשעה נציגי הממשלה (ממשרדי הפנים, הגנת הסביבה, הביטחון, הבינוי, הבריאות, החקלאות, המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים והתיירות) וכן שני עובדי מדינה - נציג רשות מקרקעי ישראל ומתכנן המחוז (ובסך הכל 11 נציגים של השלטון המרכזי); חמישה נציגים המתמנים על-פי המלצות הרשויות המקומיות שבאותו מחוז (הם נציגי השלטון המקומי); שני נציגים מקרב הציבור: אחד מבין הרשומים בפנקס המהנדסים והאדריכלים/ בעל תואר אקדמי בתחום תכנון ערים ואזורים ונציג אחד של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (ובסך הכל 2 נציגים מן החברה האזרחית). הרכב זה מאזן בין שלושת המגזרים השותפים להליך התכנוני - השלטון המרכזי, השלטון המקומי והציבור הרחב (באמצעות ארגונים מקצועיים וארגונים של החברה האזרחית) - במישור האחד, אך גם בין נציגי השלטון המרכזי לבין עצמם. האיזון במישור השני מושג באמצעות חברותם של נציגי משרדי הממשלה

והגליל, לבצע עבודת מטה מקצועית לצורך גיבוש החלטה בדבר הקמת הישובים.

בתאריך 4.6.18 התקיים דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה על יישום החלטת הממשלה מס' 748 מיום 22.11.2015 בנושא: הקמת חמישה ישובים חדשים בנגב. במהלך הדיון התייחס יו"ר ועדת הפנים ליישום החלטת הממשלה מנובמבר 2015, "עברו שנתיים וחצי ולא קרה כלום. בעבודה של משרד השיכון. יש אמירה מאד ברורה - תשובה ציונית לאומית, אבל מנהל התכנון ומשרד האוצר מעכבים החלטת ממשלה. מדוע טרם התקיים דיון?"

שר הבינוי והשיכון, **הציג בשנת 2018 את תכנית 'חץ לדרום'**: "הדרום נמצא תחת מתקפה לא רק מעזה - בשל הבנייה הבלתי חוקית והעוינת בפזורה הבדואית בנגב ובסביבת באר - שבע בשנים האחרונות אשר יצאה משליטה".

בתאריך 07.08.2018 המליצה המועצה הארצית לתכנון ובניה על הקמתם של שלושה ישובים חדשים בהתאם להצעת משרד הבינוי והשיכון הוצגה העובדה שבמועצות האזוריות בהן רוצים להקים את היישובים החדשים קיימות יתרות יחידות דיור לא ממומשות העולות על מספר יחידות הדיור הקיימות.

**המועצה הארצית הדגישה כי מדיניות התכנון על פיה היא פועלת, מבקשת להימנע ככל הניתן מהקמת ישובים חדשים, שכן היא נוגדת את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פירבור. כמו כן, הדגישה המועצה כי הקמת יישובים כפריים חדשים בסמוך לישובים עירוניים קיימים, תפגע בהשגת יעדי הממשלה מחד, ובחידוק הערים מאידך.**

**בימים אלה מקודמים הקמה של עשרות יישובים חדשים בנגב כולל עיר חדשה (תילה) 13 ק"מ צפונית לבאר שבע. בנוסף, בהחלטת ממשלה הוחלט לקדם שני יישובים חדשים ברמת הגולן.**

## סיכום

תכניות המתאר הארציות באמצעות חוק התכנון והבניה, מבטאות את קווי המדיניות הארצית, בהיות תכניות המתאר הארציות נדרשות לאישור הממשלה, הרי שבכך הן הופכות להיות ביטוי למדיניות הממשלה. אנו רואים כיצד לאורך השנים, מתעוררים קונפליקטים בין קווי המדיניות הארצית, ובין שאיפותיהן הפוליטיות של הממשלות לדורותיהן. בשנים האחרונות הולכים הקונפליקטים ומתעצמים, בעיקר נוכח החלטות הממשלה להחליט מוסדות התכנון, פגיעה בחוק ובסדרי התכנון התקין, ובעיקר, השאיפה להקמת יישובים חדשים. כל אלו מנוגדים לחלוטין למדיניות התכנון הארצית. בנוסף לכך מתקבלות חדשים לבקרים החלטות רבות המחלישות ואף מטשטשות את יסודות המדיניות הארצית. מערכת התכנון ומוסדות התכנון, בתי הספר לתכנון

החלה מראשית שנות ה-2000, עם שורה של החלטות ממשלה על הקמת יישובים חדשים בנגב. בשנת 2002 ריכז משרד ראש הממשלה יחד עם מינהל מקרקעי ישראל רשימה של כ-70 יוזמות להקמת יישובים חדשים והוא מקדם את אישורן דרך החלטות ממשלה, תכנון מפורט והגשה למוסדות התכנון. יוזמות אלו עומדות בניגוד למדיניות התכנון, שההכרה בצורך לשמירה על הקרקע והשטחים הפתוחים ובריכוז הבינוי והימנעות מקביעת נקודות פיתוח חדשות קיבלה בה ביטוי ברור עם השנים.

במאי 2005 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא תכנון והקמת יישובים חדשים. הדוח מציין כי עבודת המטה שהכינו המשרדים היוזמים היתה חלקית בלבד ולא נסמכה על הנדבכים הנדרשים (תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד): "היו מקרים שבהם איתור היישובים לא נבע מתכנון אזורי וכן סתר תכנון אזורי שנעשה בידי המינהל, במקרים רבים לא הוכנו סקרי היתכנות ואומדנים כספיים לקביעת המקורות התקציביים להקמת היישובים. בתהליך קבלת ההחלטות התברר כי השרים שהציעו הקמת יישובים לא העלו בפני הממשלה חלופות התיישבותיות (כגון עיבוי יישובים סמוכים) או אחרות להשגת מטרותיה ותהליך קבלת ההחלטות לקה בחסר".

בעקבות פניית מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה, פרסם היועץ המשפטי "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים".<sup>2</sup> בעקבות הנחיית היועץ המשפטי הוציאה המועצה הארצית לתכנון ובניה נהל עבודה לעניין הקמת יישובים חדשים.<sup>3</sup>

## תכנון מקצועי ותכנון פוליטי

בשנת 2011 פרסמה ממשלת ישראל החלטה בדבר הקמת חבל התיישבות חדש באזור 'מבואות ערד' במרחב שבין ערד למיתר. התכנית כוללת 10 יישובים חדשים בהם מוצעות כ-3,000 יח"ד. מטרות התכנית, כפי שהן מוגדרות בהצעת המחליטים, הן הקמת שני גושי יישובים במתחם תכנון אחד וחידוק ההתיישבות המוסדרת הקיימת כיום במרחב שבין מיתר לערד; מתן מענה על הביקוש המגוון להתיישבות באזור מטרופולין באר-שבע מצד אוכלוסיות המבקשות לגור ביישובים באזור וכן משיכת אוכלוסייה למטרופולין באר-שבע.<sup>4</sup>

בנוסף, במהלך שנת 2013 יזם משרד הבינוי והשיכון תכנית נוספת לחבל התיישבות חדש הכולל חמישה יישובים חדשים לאורך כביש 25 - באר שבע-דימונה שיכילו עוד כ-5,300 יח"ד. במהלך שנת 2015 במסגרת ציון יום השנה לפטירתו של דוד בן גוריון, התקבלה החלטה לבחון הקמת חמישה יישובים חדשים בנגב. במסגרת זו הוטל על משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף עם משרד האוצר, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב

ואדריכלות במוסדות הגבוהים להשכלה גבוהה, והציבור בכללו צריכים להבין ולהפנים את משמעות ההחלטות הללו, ולחומרת השפעתן לדור הזה ולדורות הבאים.

### הערות

1. הממשלה נסמכת בהחלטותיה על עבודת המטה אשר המשרדים היוזמים אמורים להכין ומכאן חשיבותה ליצירת בסיס ראוי להחלטות. לעבודת המטה של המשרדים היוזמים יש היבטים תכנוניים, תקציביים, סביבתיים, חברתיים ועוד, והיא צריכה להיות מושתתת על תכנון אזורי, בייחוד אם מדובר בהקמת מקבצי יישובים חדשים, על סקרי היתכנות לכל יישוב ועל אומדנים כספיים ראשוניים.
2. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 1800, נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים, 6 בדצמבר 2004.
3. המועצה הארצית לתכנון ובנייה, נוהל עבודת המועצה הארצית לעניין הקמת יישובים חדשים, 2 באוגוסט 2005.
4. מרכז המחקר והמידע - השלכות החלטת הממשלה בדבר הקמת חבל התיישבות באזור מבואות ערד.

**אסף זנזורי**, בעל תואר ראשון במדעי הים ומשפטים ותואר שני בתכנון עיר ואזור. מנהל את תחום התכנון והשיקום בחברה להגנת הטבע, חבר במועצה הארצית לתכנון ובנייה ובועדות הארציות והמחוזיות (ולנת"ע, ולחו"ף, ולקחש"פ, ות"ל, ותמ"ל ובועדות המחוזיות) ומשמש כנציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה בעשרת השנים האחרונות. [asafz@spni.org.il](mailto:asafz@spni.org.il)