

**ציטוטים של פרופ' רחל אלטרמן מתוך דיוני הועדה המשותפת פנים וכלכלה של הכנסת לדיון בהצעות חוק התכנון והבנייה 2010, בתפקידה כיועצת מיוחדת לועדה (כולל גם התייחסות של דוברים אחרים לנושאים בהם זנה פרופ' אלטרמן)**

**הכנסת השמונה עשרה - מושב שלישי ומושב רביעי**

**פרוטוקול מס' 56  
מישיבת ועדה משותפת פנים וכלכלה לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה  
יום שני, ד' באדר התשע"ב (27 בפברואר 2012), שעה 10:00**

**סדר היום:**

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010

...

**גיל גן-מור:**

למה מחייבים פה, למה כובלים? אפשר לקבוע שהוועדה יכולה לתת אחוזי בנייה יותר גדולים. אם הרשות מגיעה לאיזה הסכם עם היזם אז אין לה את הכלים לעשות את זה בדרך אחרת, למשל על-ידי הסכם אחר – דבר שהיום רשויות עושות – או למשל, אם זאת קרקע ציבורית ולא קרקע פרטית - - -

**ארז קמיניץ:**

אסור להם.

**כרמית יוליס:**

היום כבר אסור להם לעשות את ההסכמים מהסוג הזה.

**גיל גן-מור:**

אז בואו נוסיף את זה. בואו נסדיר את זה.

**היו"ר חמד עמאר:**

שזה בסדר לעשות הסכמים כאלה?

**גיל גן-מור:**

כן. פרופסור אלטרמן גם כן דיברה על הנושא הזה שצריך להסדיר את זה.

...

**פרוטוקול מס' 55  
מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה  
לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה  
יום שלישי, כ"ח בשבט התשע"ב (21 בפברואר 2012), שעה 13:00**

**סדר היום:**

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010

...

## ארז קמיניץ:

אותו הדבר כמו בפקודה-25 שנה. אנחנו די השונו את ההסדרים. במקומות מסוימים אי אפשר להשוות לגמרי, אבל במקומות מסוימים – כן. זה סעיף ההפקעות, 468. הכל נמצא באתר, ואני סוקר את התיקונים המשמעותיים שנעשו.

**לעניין היטל השבחה, שני תיקונים משמעותיים. נוכח ההערות שנשמעו ולבקשת הוועדה – הסכם פיתוח יכלל בסוג הזכויות שבגינו יש לשלם היטל השבחה. זו סוגיה שלא כל כך היתה ברורה. היתה פסיקה הפוכה. אנחנו הסכמנו להכניס ביחס לפוטנציאל בהיטל השבחה, ביחס לפוטנציאל. קיבלנו את עמדת הוועדה ביחס להתנהלות שקיימת בשוק בקביעת השומות, אשר כן לוקחת בחשבון בצורה כזו או אחרת את הפוטנציאל, ולכן ביקשנו להכניס הוראת מעבר שלמעשה, המשמעות שלה היא שאם אדם יממש את הקרקע שלו במשך שבע השנים הקרובות – שזה שנתיים תחילה ועוד חמש שנים, אפשר לראות את זה בהוראות המעבר, אם הוא יעשה את זה, הדין שיחול עליו יהיה הדין הקודם, בהתעלם מהסעיף המיוחד שיצרנו ביחס לפוטנציאל. מה שאומר הדין הקודם, אבל הסעיף המיוחד שאומר שפוטנציאל אינו רכיב שיש להתחשב בו בקביעת שווי הקרקע לא - - מתוקפו במשך שבע השנים הקרובות.**

**ביחס לפיצויים, וזה – לבקשתה של יועצת הוועדה, פרופ' אלתרמן, אנחנו הצהרנו שאין למעשה מנגנון, לפחות ביחס להפקעות של גופי תשתית, שלפניו יש רצף בין התכנית ובין ההפקעה הנובעת מתוך התכנית וזאת בדרך של חיוב בהודעות של גוף התשתית לעת אישורה של תכנית, גם ביחס למהלך הבא, המהלך ההפקעתי, מה שיאפשר רצף אחד של תשלום פיצויים ולא יגרום למצב כפי שקורה היום, שאדם מקבל הודעה על כך שהפקיעו לו את הקרקע, רק כשמגיעים לקחת לו את הקרקע, בלי לדעת שהיתה לו זכות לפיצויים בגין ירידת ערך, למשל. הוועדה לפחות מבקשת, ואני מקווה שזה יסתייע - אם גופי התשתית לא יעמדו בדרישה להודעות תהיה גם סנקציה כספית. אז אני חושב שזו התקדמות משמעותית.**

...

### **פרוטוקול מס' 54**

**מישיבת ועדה משותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה**

**לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה**

**יום שלישי, כ"א בשבט התשע"ב (14 בפברואר 2012), שעה 11:30**

### **סדר היום:**

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010

...

### **דב חנין:**

שאלה ראשונה מהן המשמעויות החברתיות ביחס לקבוצות אוכלוסייה שונות – עשירים לעומת עניים, בעלי דירות לעומת חסרי דירות – שהשינוי הזה מייצר. שאלה שנייה: איפה עומד השינוי הזה ביחסי פרופורציה-מרכז בחברה הישראלית. שאלה שלישית: איפה עומד השינוי הזה ביחסים שבין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי ויכולותיו של השלטון המקומי לעמוד במשימותיו ובמטלות שמוטלות עליו. שאלה רביעית: מה ההשלכות של השינויים האלה על מדיניות תכנון מקיימת במובן הרחב שלה. לגבי כל אחת מהשאלות האלה אני רוצה תשובה יותר ברורה ויותר מגובשת. לא רק את הצגת העמדות השונות שאנחנו שומעים פה בדיון, אלא תשובה יותר ברורה ויותר מגובשת.

**אדוני היושב-ראש, אני מסיים. אני יודע שגם ליועצת המדעית של הוועדה, פרופסור אלתרמן, ישנה עמדה מאוד מגובשת ומאוד מעמיקה בסוגיה הזו, שהיא גם הציגה אותה בדיוני הוועדה. ואני הייתי**

מציע, אדוני היושב-ראש, שאנחנו נפנה לפרופסור אלתרמן כדי שהיא – אולי לתועלת כל חברי הוועדה, כי לא כולם משתתפים בכל הדיונים ועוקבים אחרי דיונים – בסוגיה הזאת, שהיא סוגיה בעלת משמעות - - -

...

דב חנין:

אבל אני הייתי מציע, אדוני, בהקשר הזה, לבקש מפרופסור אלתרמן לכתוב לכלל חברי הוועדה מסמך קצר של שני עמודים, לא יותר, כדי שבאמת חברי הוועדה יכירו לפחות את ההתלבטויות הרציניות שצריכות לעמוד לפנינו.

...

### פרופ' רחל אלתרמן:

כן, בקצרה. ראשית, אני רוצה לברך מאוד את ממ"מ. הם עשו עבודה מצוינת בנסיבות. ממ"מ בכל זאת זה אגף מחקר שמשרת את כל הכנסת בכול הנושאים. אני חוזרת ואומרת את שאמרתי בכול הפרקים של הדיונים הפיננסיים – זו היתה חובתה של הממשלה להביא את השלכות התקציביות, הן מאקרו והן מיקרו, בכל הכיוונים יחד עם החוק. גם כן הלכתי לאוצר ואמרתי שרק משום זה תקציבים של השלטון המקומי, זה לא אומר שאת זה אפשר להשאיר רק בידי משרד המשפטים, שאומנם עושה עבודה מצוינת, אבל לא הכלים שלו לראות את השלכות.

אז רק במקרה, אחרי שחזרתי על הנושא הרבה מאוד פעמים, בפעם האחרונה, באמת, חבר הכנסת חנא סוייד הרים את הכפפה, ביקש מכבוד היושב-ראש, ואומנם יש לנו את הדוח הזה. אבל אין לצפות מממ"מ את האפשרויות שיש לאוצר ולמרכז שלטון מקומי לעשות עבודה כזאת. יש עוד דברים לחקור ולבחון, וזה לא סביר בעיני להגיש הצעה כזאת, שיש לה כל כך הרבה השלכות ללא עבודה מסוג זה.

עכשיו לעצם העניינים, קודם כל לגבי חלף היטל השבחה, כפי שאני טענתי ושיערת – גם העבודה של הממ"מ מראה – חלף היטל אותי מטריד משום – פן שלא נדון, פערים בין הרשויות המקומיות, יש כ-140 – שהפערים בין הרשויות המקומיות יגדלו מאוד כיום; משום שהחלף נשאר חלף למרות שהוא עוד איזשהו אחוזונים קטנים, וקצת יותר שקיפות, שממילא היתה צריכה להיות שם תמיד; ואילו היטל השבחה כן יגדל, בין אם זה 11% או 20% וכמה.

דהיינו, הפערים בין רשויות שנאלצות להישען ולהמשיך להישען על החלף, משום שככה יצא הגורל, ויש להם מקרקעי ישראל, לבין הרשויות שיש להן כבר אזור מפותח, בין אם הוא פרטי ובין אם הוא כבר מוכר, או שיש להם קרקע חקלאית פרטית. ההבדלים יגדלו – וקחו לדוגמא את הוד השרון על-יד ראש העין. הוד השרון תקבל יותר כסף – גם 15% תוספת היטל השבחה בהוד השרון, זה אחוז גבוה. ואילו ראש העין – שכולה מקרקעי ישראל, באזור די קרוב – תישאר עם גירעון.

עכשיו לגבי עצם העניין, כבוד היושב-ראש מתלבט בנושא של החלף. יש כאן עירוב של רשויות שצריכות להיות מופרדות. הממשלה אומרת: אני גם עושה תשתיות, אני גם מוותרת גל תביעות פיצויים. יפה מאוד – המדינה מוותרת על תביעת פיצויים מתקציבי הרשויות המקומיות. הללויה. יופי של ג'סטה מטעם המדינה. המדינה מוותרת על כספי פיצויים על כבישים שהיא טווה ברחבי המדינה. זה בכלל נושא אחר, וזה שהממ"מ לא עשה צד כמותי, לא כימת את ההשקעות שהמדינה עושה מעת לעת ברשויות שונות אינו חלק מהעניין, אני רוצה להבדיל.

ממשלה צריכה את הגמישות בקבלת החלטות, והיא משנה את דעתה מעת לעת, וכך צריך להיות, זה תפקיד הזרוע הביצועית. אגב, ביקש ממני אחד משני הארגונים הבינלאומיים הגדולים ביותר – אסור לי להגיד את שמו, אז אתם תטילו מטבע, שניים מהענקיים ביותר בעולם – לעשות עבודה על מדיניות הדיור במקרקעי ישראל בישראל. זה נעשה ב-2002, ושם אני מראה מראשית קום המדינה את המדיניות. המדיניות ממשיכה להשתנות, היא משתנה מעת לעת, היא משתנה עם חילופי שלטון, היא משתנה עם חילופי שרים. על זה הכנסת לא צריכה לתת את הדעת, משום שגם המדינה תפקידה – מה זה איזו מדינה זרה? תפקידה של המדינה לעזור לפיתוח איפה שהיא חושבת שהמדיניות ראויה. תפקידה של המדינה לעזור לפיתוח גם כשיש קרקעות פרטיות, למשל במגזר הערבי.

ארז קמיניץ:

היא עושה את זה.

**פרופ' רחל אלטרמן:**

בסדר, אבל זה לא חלק מהחקיקה. החקיקה צריכה לקבוע נורמה יציבה שאיננה קשורה, היא פעם השקעה כזאת, פעם הטבה כזאת. יתר על כן, השארת החלף – אני אתן תיכף פיתרון – ממשיכה לעשות סוג א' וסוג ב' בין הרשויות המקומיות בישראל, כבוד היושב-ראש. כל אלה עם החלף ממשיכות להיות מלחכי פנכה. זה לא סוד שהם צריכים לבוא כל פעם במשא ומתן עם השלטון המרכזי. לא מספיק שמקרקעי ישראל הוא מונופול, הם צריכים גם על הכסף הזה – שהעיקרון של המחוקק היה שהכסף הזה הולך במיין אוטומט לרשויות המקומיות – גם בזה הם צריכים לבוא ולעשות משא ומתן סביב כאן חסר לי, כאן לא חסר לי, וכולי.

אגב, כולם פה יודעים שאחד המאפיינים של שינויי המדיניות בחלף זה כמובן שערך הקרקע נקבע על-ידי המדינה, ופעם האוצר כן נותן סבסוד לפריפריה, ופעם האוצר לא, בפעם בחצי מחיר. הנושאים של מדיניות תשתיות משתנה, עכשיו האוצר רוצה קופה סגורה, יש תקופות שהוא כן רצה לסבסד את זה. זה לא קשור עם חקיקה של הכנסת. התשובה לחלף צריכה להיות שזה צריך להיות היטל השבחה רגיל. הלכתי לאוצר ושוחחתי על העניין הזה, כי נראה לי מאוד מוזר שהסדר שנולד בצורה מאוד בצורה מאוד מוגזמת, ונתן העיר - - -

נתן מאיר:

את יודעת מה היה הרקע.

**פרופ' רחל אלטרמן:**

כן. הוא הזכיר לי את זה. יש לו זכויות רבות בעניין, הוא הזכיר לי מה שאני שכחתי, אני כתבתי את זה בזמנו. זה נולד כאשר – זה קצת מסובך - - בסדר, בקיצור, היה פער משפטי לא ברור. בשנות ה-70 כשלחוק התכנון והבנייה עוד לא היתה את התוספת השלישית והיה אי-ודאות מוחלט על מי חל מס השבחה. ואז עשו מן הסדר כזה, וההסדר הזה לא סביר. זו היתה מדינה אחרת, מדינה צנטרליסטית. לא סביר שהיום הוא חל על אותן רשויות מקומיות שבמקרה נפל גורלן ויש להן מקרקעי ישראל. יתר על כן, זה עובד בניגוד למדיניות הממשלה של הוד"לים, משום שכל הוד"לים זה על מקרקעי ישראל. וכל הוד"לים יקבלו פחות כסף היטל השבחה ויצטרכו להמשיך ולהתחנן.

אני לא מבינה את מרכז שלטון מקומי. מדוע מספר גדול של רשויות מקומיות, שיש להן הרבה מקרקעי ישראל, לא מתאחדים יחד ולא נמצאים כאן. בכלל, אני מוכרחה להביע את פליאתי, שרק כאשר יש דוח, שרק באופן מקרי אני חזרתי ואמרתי שיש דוח, אז מגיעים. היה צריך לרוץ הנה כשלא היו נתונים, ולצעוק למה אין נתונים, למה אין דוח. אז לגבי החלף, שאלתי את משרד האוצר למה אי-אפשר לעשות היטל השבחה רגיל, כי משרד האוצר אומר: זה בערך אותו הדבר, בבקשה, אם זה בערך אותו דבר, אז למה לא?

אז התשובה היתה שאחת הבעיות היא שהמדינה לא רוצה לעמוד בפני הויכוח על השומה של השמאים. אני חושבת שזה בהחלט שיקול מוצדק. אבל יש לזה פיתרון חקיקתי. ניתן לעשות שההיטל במקרה של המדינה – שהיא בכל זאת בסטאטוס אחר – יהיה על-ידי שמאי ממשלתי או דרך מעין זאת, שהיא לא תהיה למשא ומתן. וחבר'ה, אל תספרו לי שהרשויות המקומיות רוצות את זה, עם כל הטובות של פה ושם - -

היו"ר אמנון כהן:

שמעת את זה, ארז?

ארז קמיניץ:

כן, אני לא מסכים לגמרי.

פרופ' רחל אלתרמן:

-- אילו היו רוצות את זה -- אני משוכנעת --

ארז קמיניץ:

מ-א' עד ת' --

היו"ר אמנון כהן:

בסדר, אני מסכים עם מה שאתה אומר, אבל אתה --

פרופ' רחל אלתרמן:

-- אבל משרד המשפטים מעולם, ארז, לא היה ממציא את הדבר הזה --

קריאה:

יש עמדה קבועה של מרכז השלטון. רחל --

פרופ' רחל אלתרמן:

משרד המשפטים לא היה ממציא את החלף מעולם, כי זה לא בא מהעולם המשפטי, זה מהעולם של Convenience, של איזשהו מנגנון שהוא נוח למדינה, והוא משאיר את סוג א' וסוג ב' של --

ארז קמיניץ:

יש שאלה של מנגנון ויש שאלה של אחוז. שאלת המנגנון --

פרופ' רחל אלתרמן:

האחוז לא צריך להיות חלף, צריך להיות 50%. עוד מילה אחת לגבי החלף, עבודה שהצגתי בקצרה, שעשיתי עם סטודנט, מראה שכבר היום יש קשר סטטיסטי בין אחוז מקרקעי ישראל לבין הערים באשכולות יותר נמוכים. זה לא בגלל שזה מקרקעי ישראל, ככה המצב. אבל לא צריך לעשות אותם עוד יותר עניים. אז עכשיו הפער עוד יותר גדול. איפה צדק חלוקתי? איפה המחאות – זה בכלל יורד להם מתחת לרדאר כל הנושא הזה. הפערים יגדלו משום שראשי הערים בפריפריה לא יכולים לעמוד בפני התושבים ולהגיד להם: חבר'ה, זה חלף מס שרוב האנשים --

ארז קמיניץ:

ואם הם יקבלו 50% הכול יהיה בסדר?

פרופ' רחל אלתרמן:

לא אמרתי שהכול יהיה בסדר. תפקיד השלטון המרכזי הוא תמיד לאזן, ליזום ולעזור, הוא לא במדינה זרה. ממילא השלטון המקומי בישראל הוא חלש וסמכויותיו באופן השוואתי ללא שום שיעור. אז זה תפקיד השלטון המרכזי. אבל זה עדיין לא צריך להפוך אותם לסוג ב'. אם זה כל כך טוב, אז תנו להם -- חוץ מזה שאם זה כל כך טוב אז תעבירו את הקרקעות לקרקעות מוניציפאליות, אל תעשו טובות גדולות.

לגבי המקרקעין הפרטיים – אני תומכת בעמדה של החוק הזה, של נטרול ערך הציפיות. אני כן תומכת בהוראות מעבר, ואני חושבת שטוב שמשרד המשפטים והיושב-ראש ידונו בעניין הזה, אבל אני מדגישה שוב שהשינוי של בסיס החישוב יגרום להגדלת הפערים. ועל כן אני אמרתי שצריך היה, בהזדמנות הזאת, שיש טלטלה, לעשות מנגנון חלוקתי אזורי או לאומי של היטל השבחה. כי כפי שכבר נאמר – ויפה הציג את זה נתן מאיר, בכך אני מסיימת – היטל השבחה איננו קשור ישירות עם הצרכים. ההיגיון שלו איננו מה צריך. זה היגיון אחר, לזה אני קראתי "היטל השפעה", שאיננו קיים בישראל, במה הפיתוח החדש משפיע על שירותי ציבור. זה היטל השבחה שההיגיון שלו הוא צדק חלוקתי.

אגב, צריך היה להיות צדק חלוקתי אזורי ולא מקומי. במקרה יוצא שאין רשויות מקומיות בארץ – אני חושבת – שהתקבולים של זה הם כל כך גבוהים שהם יותר מידי. אבל זה עדיין מאוד מאוד בלתי שוויוני, והוא לא קשור עם הצרכים. על כן צריך היה מנגנון אזורי לחלק את העניין הזה. אני חושבת שצריך הצעת חוק חדשה, אם עכשיו זה לא יעבור – הצעת חוק חדשה. אני יודעת שמרכז שלטון מקומי מאוד נגד זה, אבל זה משום שמרכז השלטון המקומי לא מייצג – וצריך לייצג – את כל ראשי הערים. צריך להסביר להם את העניינים האלה, וכשהם ילחצו, זה יהיה.

היו"ר אמנון כהן:

טוב. תודה. כמוכבן, תם ולא נשלם הנושא הזה. אנחנו עדיין נדון בזה עוד בינינו בין הממשלה לבין הוועדה. גם חברי כנסת שותפים לזה בוודאי. אנחנו שמענו, נשכיל, נעשה עבודת מטה. כל מי שהביע את עמדתו כאן – זה נפל על אוזניים קשובות. ואנחנו נשתדל, בעזרת ה', להוציא הצעת חוק ראויה, טובה ומידתית, שפויה, שאפשר לעבוד איתה, ושכל גם אחד יידע איפה הוא עומד, כולל הוראות מעבר שייתנו את המענה לשאר הדברים. מרגע זה אנחנו נעבור להגדרות. מי מתחיל להקריא את ההגדרות? מי שרוצה להתייחס להגדרות יכול להישאר. מי מקריא את ההגדרות? אתם לא עובדים, ממשלה.

...

היו"ר אמנון כהן:

בסדר. רחל, רצית להגיד.

פרופ' רחל אלתרמן:

זה כבר כמעט הפינאלה, נכון?

היו"ר אמנון כהן:

כן.

פרופ' רחל אלתרמן:

הצעה לינגוויסטית. אני חושבת שכבר אמרתי כמה פעמים שיש בעיה עם הכינויים של התוכניות. כרגע הבעיה של המינוח "תוכנית כללית" – חבר'ה, כמה מכשולים אפשר להשים בפני עיוורים? כללית וכוללנית זה בדיוק אותו שורש, והם כמעט הפוך מבחינת התכלית שלהם בחוק. הכללית זה איזשהן תוספות קטנות של דברים קטנים. תראו, אני יכולה כרגע להציע משהו אחר, אבל אני מאוד מבקשת לחשוב מחדש. הרעיון של הכלליות האלה זה שהן במיקום מותנה, או שהן ללא מיקום ספציפי. מונח של האמריקאים – "מיקום צף". משהו כזה, או נטולת מיקום, או מיקום תלוי, או משהו כזה, אבל לא כללית כוללנית.

ואני גם מקווה – אין לנו פה בסעיף ההגדרות הזדמנות להעיר את אותה הערה שאני אומרת. אל תגידו תוכנית מתאר כוללנית, תוכנית מתאר מקומית. די, תורידו, כוללנית צריכה להיות תוכנית כוללנית. אין מקום אחר בחוק שיש תוכנית כוללנית. לא צריך תוכנית מתאר כוללנית, זה לא קדוש. אי-אפשר, זה מבזבז אנשים, ואני שוב מצטטת את עיריית כפר-סבא שיצאה במכרז, סוף-סוף הגיע היום. המשיח יצא עכשיו במכרז למה שאנחנו מייחלים, לתוכנית כוללנית. אז היא אמרה: מכרז

לתוכנית מתאר כוללנית, להלן תוכנית מתאר. אוקיי? אז בבקשה, תסירו את המילה "מתאר".  
"תוכנית כוללנית", וזה משהו אחר, תוכנית - - -

היו"ר אמנון כהן:

מסכימים?

פרופ' רחל אלטרמן:

או תוכנית תוספות, אפשר גם לקרוא לזה "תוכנית תנאים נוספים". משהו כזה, זה הרי תנאים נוספים. "תוכנית הסדרים נוספים", "תוכנית הסדרים ללא מיקום", "תוכנית הוראות ללא מיקום", זה מה שקראנו בעבר "תוכנית הוראות בלבד". רק לא כוללת.

היו"ר אמנון כהן:

תן על זה את הדעת, מילים זה נושא שלעיתים מעוות את החוק. ארז.

...

#### פרוטוקול מס' 53

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה  
לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה

יום שלישי, ז' בשבט התשע"ב (31 בינואר 2012), שעה 11:30

היו"ר אמנון כהן:

צהריים טובים לכולם. ברוכים הבאים לכנסת ישראל. אני פותח את הדיון של הוועדה המשותפת לפנים וכלכלה בהצעת חוק תכנון ובנייה. הנושא של היום הוא נושא שלא היה בתוך התכנית של הרפורמה בתכנון ובנייה, והוא דיור בר השגה.

...

רחל אלטרמן:

אני מוציאה כעת ספר שהוא אות הסיום של מחקר גדול שד"ר אמילי סילברמן ואני הגשנו לקול קורא של משרד הפנים לפני יותר משלוש שנים. והנה מחמאה למחוקק, למשרד הפנים ולחברה הישראלית: לפני שלוש שנים המושג דיור בר השגה לא היה מוכר כלל. המושג לא היה קיים במשרד השיכון. במשרד הפנים הוא כן התחיל משום שתמ"א 35 נקטה במושג זה או מושג דומה לו. משרד הפנים היה חדשני בכך שמימן את ההצעה הזאת. זה היה מחקר מאוד מעניין, ובזמן שאנחנו עבדנו עליו, המציאות גם קלטה את המחקר וגם הזינה אותו חזרה. המרוץ הוא פשוט מרוץ ענק, והיום במידה רבה הגענו לאיזשהו פינאלה – מחר הספר יהיה זמין. בעניין הזה משרד הפנים ראוי למחמאות על כך שהקדים את הרוב.

לעצם העניין היום. אני חושבת שיש פה מקפצה ענקית שעשה משרד המשפטים. אנחנו יודעים שזה לא היה מידי, אלא זה כבר נעשה בחלקו בנושא שאוהבים לשנוא למרות שיש בו תועלת רבה: חוק הוד"לים. אני מתארת לעצמי מה הלך היום, משום שביום אישורו של חוק הוד"לים עמדה בחוץ מחאה שהייתה לא נגד הדברים הלקויים בחוק, אלא כוונה לנושא של דיור בר השגה. זאת בשעה שבדיקת אישורו בחוק הוד"לים שתי מקפצות משפטיות גדולות, שנמצאות גם כאן.

גיל גן-מור:

זה היה בזכות המחאה.

### רחל אלתרמן:

לא, זה כבר היה בזמן שהחוק עמד כאן. אני חושבת שהדיס-אינפורמציה והספינים היו עצומים באותה העת, משום שהמחאה הייתה נגד זה שאין דיור להשכרה, למרות שכן היה דיור להשכרה באותו חוק שנדון כאן בוועדה. אני חושבת שעדיין יש הרבה מאוד ספינים בעניין הזה.

יש פה שיפורים ענקיים. בראייה בין-לאומית השוואתית, יש פה דבר חקיקה גדול. אמנם הוא לא מכסה את כל הנושאים של דיור בר השגה, שהרי זה מושג הרבה יותר רחב, אבל יש בו הרבה מאוד דברים מרחיקי לכת בתחום החקיקה הארצית. אני מאוד רוצה להחמיא על כך למשרד המשפטים.

אני קצת מודאגת מזה שבמקביל לחקיקה הזאת הומעט הפתח המאוד חשוב לדיור בר השגה. דיור בר השגה לא יכול להיקבע בחקיקה ראשית בלבד, אלא הרבה ממנו חייב להיות בהסכם עם יזמים. אני אומרת דבר רציני – לא ניתן אחרת. יד אחת נותנת ויד שנייה סוגרת את הדרך להסכמים עם יזמים. גם משרד המשפטים פעיל מאוד בסגירה הזאת ובפסיקה שסוגרת את ההקשר הזה. אי אפשר לכייל התאמה של צרכים של דיור בר השגה מול השוק. את השוק מכירים היזמים. לא ניתן לכסות את הצרכים רק באמצעות חקיקה ראשית, וגם לא באמצעות 20% או כל אחוז אחר. את הכיול צריך לעשות גם באותו חלק של בין ערביים שהוא השוטף והוא מול ערכי השוק ומול היזמים. זה נסגר, ולכן חלק גדול מהעניין לא יעבוד בצורה מספקת. אני רוצה לומר שוב שצריכה להיות בחוק אפשרות מותרת ואפילו מומלצת להסכמים עם יזמים, משום שהגבייה של היטל השבחה איננה גובה את כל מתח הרווחים. מתח הרווחים נותן כל מיני צ'ופרים לציבור, ואת כולם סגרו, וגם את הדיור בר השגה.

עוד שתי הערות קטנות. הייעוץ המשפטי העיר, ובצדק, שדיור בר השגה הוא מושג יותר גדול, והוא מתייחס לדיור שיותר זול מהשוק. אני מסכימה שברגע זה קשה מאוד לחוקק חקיקה כזאת, אבל יש מקום לחשוב עליה בהמשך.

הערה אחרונה, בנושא של גמישות ומשך זמן. אני מסכימה עם הניתוח של האוצר ושל משרד המשפטים שהסכנה הגדולה בשוק היא הסבה של דירות בהשכרה לדירות בבעלות. בעניין זה יש מקום להיות קשיחים מאוד. אבל בעניין ההסבה של דירות של 75 מ"ר יש מקום לגמישות, משום שזה תלוי שוק. כרגע זה דבר נחוץ. למשל אוכלוסיה חרדית: אם בשלב מסוים מתאים לשכונה מסוימת אחוז ניכר של דיור בר השגה, אבל השכונה משתנה והניידות של אותה שכונה היא לא פנימה והחוצה אלא זו נשארת שכונה חרדית – אז צריכה להיות פה גם אפשרות... אני משוכנעת שאתם שקלתם את זה.

ארז קמיניץ:

20 שנה זה לא גמישות מספקת?

### רחל אלתרמן:

לא. צורכי דיור בשכונות הם הרבה יותר דינמיים. אני אומרת שהגמישות לא צריכה להתבטא בזמן אלא בחובת הוכחה כלשהי מול צרכים של אותו אזור. השוק הוא הרבה יותר דינמי. מול שכירות, השוק הישראלי לא הולך להשתנות – אבל מול גודלי דירות, זה פעם כך ופעם כך. יש לזה היסטוריה ארוכה: קבלנים באו לאוצר בתקופות שונות – פעם הם רצו דיור קטן ופעם הם רצו להסב דיור קטן לגדול וכולי. לכן כדאי לחשוב על זה בדרך כלשהי.

ברכותיי הרבות. זה ממש אירוע גדול, הן בישראל הן בליגה הבין-לאומית.

...

פרוטוקול מס' 51  
מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה  
להצ"ח התכנון והבנייה  
יום שלישי, כ"ב בטבת התשע"ב (17 בינואר 2012), שעה 11:30

סדר היום:

הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

...

היו"ר אמנון כהן:

תודה. עוד מישהו רוצה להתייחס לתקציב? תודה רבה. בבקשה, הפרופסור אלתרמן.

רחל אלתרמן:

אני חושבת שהעלאת הנושאים מחדש היא גם בגלל התקציב וגם בגלל נוכחותה של בינת – ברוכה הבאה לפורום הזה. פעמים רבות אני התייחסתי להשלכות התקציביות. אני רוצה לחלק את הדברים במישור המקומי לשלושה, משום שהתייחסות האוצר היא הסעיף שמלווה אותנו כבר הרבה שנים. הסכום 410 מיליון שקלים מתייחס לעלויות שנמצאות במישור הארצי והמחוזי. אני רוצה לחלק את המישור המקומי לשלוש קטגוריות שעלו כאן בדרכים שונות.

הקטגוריה הראשונה היא כוח האדם. הזיקה של כוח האדם למנהל התכנון היא עקיפה. מנהל התכנון לא מופקד באופן ישיר על כוח האדם בשלטון המקומי. אני אגיד את השתיים האחרות ואחזור לזה. ההוצאה השנייה שהיא ישירה חלקית, או לכאורה ישירה, היא סוגי התוכניות החדשות, למשל הכוללנית. הסוג השלישי הוא ההשלכות העקיפות של שינויים ברפורמה שמתייחסים לנושאים הפיננסיים הטמועים, בחלקם סמויים, בתוך החוק.

לגבי ההוצאה הראשונה, כוח האדם, זה הכי גלוי והכי פשוט, אבל כאן הפער הוא הבוטה ביותר. אני אומר ליושב-ראש שישראל הצליחה להגיע עד הלום בקרטוע מאוד מאוד בולט, אפילו בנושא מספר כוח האדם בשלטון המקומי שעוסק בתכנון. נתתי דוגמה – אני לא בטוחה שזה היה כשאת היית יושבת-הראש – ניקח עיר כמו בת-ים, עיר ואם בישראל, יש לה ארבעה אנשי מקצוע כולל גם ביחידה אסטרטגית, היתר הם בודקי תוכניות. כשאני מדברת על אנשי מקצוע אני מתכוונת אנשים שמנהיגים את החשיבה קדימה, היתר זה בעיקר ברישוי. כוח אדם של עיר מקבילה – ואני מזכירה שוב שישראל לא המציאה תכנון רגולטורי במישור המקומי – אנחנו מדברים על רבע המספר הדרוש.

תוכנית לטווח ארוך צריכה להביא את היחידות שתומכות בשלטון המקומי לכוח אדם הרבה יותר מקצועי, מעבר לנושא הרישוי. צריך לחשוב פה באופן רב-שנתי. מנהל התכנון יצטרך לקחת פה פיקוד על נושא שהוא בחלקו בשלטון המקומי בכלל, ובחלקו קשור עם מנהל השלטון המקומי ולא עם מנהל התכנון. בלי זה, לא ניתן לבצע את הרפורמות. כשאנשים באים לבקר את התכנון בישראל הם מחפשים בנרות את התכנון המקומי וזה קצת מגוחך. בעצם, חוץ משתיים-שלוש ערים, ובראשן תל אביב, אין מחלקות תכנון ראויות לשמן בשלטון המקומי. זה שיש מהנדס עיר, זה לא עושה את זה למחלקת תכנון של השלטון המקומי, וגם לא בודקי היתרי הבנייה ואפילו לא בודקי תוכניות.

הנושא השני הוא התוכניות הכוללניות. זה קשור לנושא הראשון ואומר לכם מדוע. אנחנו הגענו בישראל למצב חולי נוסף, יושב-הראש. אצלנו, תוכניות נעשות על ידי מיקור חוץ. התוכניות האלה, של היועצים החכמים והטובים, עמיתי הטובים – לפעמים, פה ושם, גם אני באיזשהו צוות, ולקחתי על עצמי להצטרף לצוות של רעננה שהוזכר עכשיו, משום שזו תוכנית כוללנית שנעשית בזמן אמיתי ורציתי לראות מקרוב מה קורה, אז יש לי ניסיון ישיר בימים אלה – אבל ההרגל לקחת משרדים חיצוניים הוא נוגד את השכל הטוב ואת כל מה שאנחנו יודעים על תכנון ועל תיאוריות התכנון.

התכנון צריך להיטמע בפנים והוא לא "פגע וברח". זה לא הנדסה, שלוקחים ואחר כך מעבירים למישהו אחר. ערים גדולות בישראל שעושות מיקור חוץ זאת בושה. זה לא צריך להיות וזה קשור לכוח האדם. רק תל-אביב יזמה. אפילו חיפה בנתה לעצמה ועדת משרדי ממשלה, חיפה, העיר השלישית במדינת ישראל, הם נתנו קצת כסף ולקחו מיקור חוץ וכו'. רק תל-אביב ניסתה בתוך הבית. תוכנית שבאה מבחוץ איננה תואמת את מה שאנחנו יודעים, שהסוד הוא בהטמעה, הסוד הוא בביצוע. זו לא הדרך.

המשמעות של זה היא איכשהו משמעות גם של כוח אדם. ברור שאני לא מדברת על כפר כזה או אחר או על יישוב קטן כזה או אחר, אלא אני מדברת על ערים בישראל, ולא רק פורום 15. גם בפורום 15 לא עושים תוכניות בבית, כולל לא ברעננה, כולל לא בכפר-סבא, שיצאה עכשיו במכרז – יש לי מה לדבר אליך, גם על המינוח של אותו מכרז – ומנהל התכנון צריך להתייחס אליו. אני אגיד לכם כבר בסוד, הוא אומר: תוכנית כוללנית, להלן תוכנית מתאר. תוכנית כוללנית היא בדיוק לא תוכנית, אז עוד מיקור חוץ. they miss the point. נשארות תוכניות מתאר מקומיות בחוק. אז בדברים האלה צריך להסתכל קדימה. זה לא תכנון עירוני. השלטון המרכזי מאוד התקדם, מנהל התכנון מאוד התקדם, אבל הפער בין – והוועדות המחוזיות הן הסנדויץ' שבאמצע – הוא הפער של מה שקורה למטה. בלי זה משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד הפנים וכל היתר לא ילכו, לא בקודם, לא ברפורמה ולא בשום דבר. אלה סעיפי אחד ושניים.

לגבי הסעיף השלישי – אני קצת חוזרת לאוזניה של בינת – אנחנו דנו שבועות רבים בנושאים הפיננסיים וכל פעם אמרתי, ואני חוזרת, שצריך היה להכין לכל אחד מהנושאים תזכיר השפעה כלכלי. גם פיננסי וגם כלכלי, אלה שני מושגים שונים שאנשים מערבבים ביניהם. פיננסי פירושו תקציב, כלכלי פירושו שינויים מעבר לתקציב שקשורים בתעסוקה, בפיתוח, בתעשייה. לא נעשה אף תזכיר שמראה את ההשפעה של הנושאים הפיננסיים. קראתי גם למרכז שלטון מקומי כל פעם. לדעתי, אם אני הייתי מרכז השלטון המקומי ואם אני הייתי יושב-ראש ועדת הפנים, הייתי מצפה שמרכז השלטון המקומי, שהם הצרכנים, לא יחכו ל"אח הגדול" אלא יביאו מעצמם לכל אחד מהדברים האלה. אז אני שמחה שיצא מכרז, לא ידעתי עליו, אבל אני, במקומכם, לא הייתי מחכה למכרז. הייתם צריכים מזמן – אתם הצרכנים, אתם באים לוועדת הכנסת, אתם לא מסכנים – הייתם צריכים להביא את ההשלכות האלה.

צודק נתן מאיר, שאני מאוד מעריכה תמיד, רק אחד הנושאים – הפיננסיים, היטל ההשבחה ופסק-הדין, כרמית קצת יודעת, היא שמעה יריעה יותר רחבה. גם פסק הדין, שלא דנו פה כי זה לא קשור בנושא של דירות יוקרה. יש כאן סנדול של הכושר לספק package ישירות, אבל זה כן קשור ישירות ציבור למדינת ישראל בעתיד, והרפורמה, פלוס פסק-הדין הזה – קשה לדעת בדיוק בסך הכול כי אין תזכיר – אבל יש כאן חששות סנדול.

ישירות הנושא של ביטוח ההפקעות ללא תמורה. אני בעד הביטול, אבל הביטול הוא במישור המשפטי, חברי ממשד המשפטים, אני רוצה שמשרד האוצר ישמע את זה הפעם. מבחינה משפטית, הכושר להפקיע לצורכי ציבור ללא תמורה כמעט התמוסס בעצם עקב הפסיקה. כך שבחינה משפטית, לשים על זה "איקס" – אני מלמדת את זה את הסטודנטים שלי כבר הרבה שנים ואנחנו אפילו עומדים דום בשנתיים האחרונות. אני מעמידה אותם על הרגלים, בשביל דרמה שיזכרו, עומדים דום לזכרה של ההפקעה ללא תמורה. ממש על הרגלים.

אז זה נכון מבחינה משפטית, אבל מבחינה מעשית יש המון משמעות לביטול משום – ושוב חברי ממשד המשפטים – שהרוב המוחלט של הקרקע שמושגת לה יום-יום, כולל מהכביש הראשון, נעשה במעין הסכמים שהם מחוץ ומעבר. כאשר ה"מין הישרדות" של ההפקעה ללא תמורה, הקהל הגדול, כולל הקבלנים, איכשהו לא הטמיעו את הפסיקה ורק במספר רשויות מקומיות קטן מאוד

היועצים המשפטיים יודעים שבעצם אי אפשר להפקיע, והעולם נוהג כאילו שאפשר. ה"כאילו" הזה מנפיק את ה-40% וגם קצת מעבר ל-50% ול-60%, כאשר יש כאן ה"איקס" הברור. הנוהג הזה ילך ויתמוסס. ואתם בו זמנית סינדלתם את זירות היוקרה.

אנחנו נמצאים בפער ענק – ואישור מרכז השלטון המקומי, שלא היה צריך לחכות לי עכשיו, בסוף הרפורמה – זו פעם ראשונה שאני מצליחה לארוז את הכול ביחד משום שהנושא כל פעם נדון כל אחד לחוד – אז תדעו שיש פער מאוד גדול ולא יהיה קרקע וכסף לשירותי ציבור. אומרים: אוקיי, פה נוסף כך ופה נוסף כך, היטל השבחה כאן והיטל השבחה שם. לא יודעים. זה אקראי, זה לחלוטין של שירותי package סטוכסטי, זה לחלוטין מקרי. כל עיר וכל מקום לגופו. מזה אי אפשר לעשות הציבור: תוסיפו את חלף היטל השבחה וכו'. בגדול, יוצאים לדרך עם חוק חדש, עם מהפכות גדולות, בלי מתן מענה מסודר של שלטון, גם מקומי וגם מרכזי, מול התושבים של מדינת ישראל ומול השכונות החדשות. הפער מאוד גדול ממה שהציבור מצפה. אני אומרת את זה עם כל חומרת הדברים בסיכום הנושא הזה.

היו"ר אמנון כהן:

תודה, האוזניים קשובות.  
נתן מאיר:

אדוני, אפשר לומר שני משפטים כהשלמה לדברים שנאמרו?

היו"ר אמנון כהן:

שנייה אחת. השלמה, אנחנו יודעים גם לעשות השלמות, קודם שלנו ואחר כך תשלים אתה. הוועדה לפני כחודש הוציאה מסמך, גם לארז, גם ליהודה וגם למנהל התכנון, על מנת לראות – אנחנו באים לעזר, בינת. אנחנו באים לעזר. הסיכומים שעשיתם הם בסדר, אנחנו, ככנסת, לא מחויבים להסכם שנכתב בין שר האוצר לשר הפנים. זה ביניהם. אנחנו צריכים להיות משוכנעים, גם ממה ששמענו כאן מהנציגים, שהרפורמה תצא לפועל. אנחנו יודעים לעבוד גם עם האוצר. האוצר, אם הוא רואה איפה צריך לתת, הוא נותן, אבל אני צריך להוריד את זה פה. התייחסת במצגת שלך באופן כוללני לכל דבר ועניין, אבל אני צריך לכמת את זה לפי סעיפים ולדעת שכל הסעיפים באים לידי ביטוי. יכול להיות שנציג האוצר יופתע, נגיד הוא מתכנן לשנה ראשונה מאה מיליון, מחלק את זה לארבע שנים ופתאום הוא רואה שזה חצי מיליארד בשנה הראשונה. אז הוא יגיד: אני לא יכול לתת את זה, ואז יכול להיות שלא צריך להוציא את הרפורמה החוצה בכלל.

לכן, אני מבקש – השקענו פה מאמץ רב והתייעצנו רבות. בטח עוד פספסנו מספר דברים ולכן הוספתי בסעיף 17 "שונות", כי אמרתי שייטכן ופספסנו משהו. אני באמת מודה לאיריס שעשתה עבודה מעמיקה בהתייעצות עם גופים מקצועיים רבים כיצד זה צריך להראות. כתוב פה "הכנת ועדות מקומיות לקראת הסמכה". קודם כל, קביעת קריטריונים להסמכה ולאחר מכן, כוח אדם להדרכה וליווי הוועדות – כמה כסף? מכשור, בעיקר מחשבים לצורך תכנון ורישוי, ובסוגריים כתבנו: "קיימות 118 וועדות", את אומרת לי שיותר, אני כבר מתחיל לפחד.

רחל אלטרמן:

אבל הלוואי שיהיו עוד כאלה, לפרק את המרחביות.

...

פרוטוקול מס' 49

מישיבת ועדה משותפת לפנים וכלכלה לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה  
יום שלישי, ח' בטבת התשע"ב (03 בינואר 2012), שעה 11:30

היו"ר אמנון כהן :

אני פותח את הדין של הוועדה המשותפת לפניכם וכלכלה בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010. אנחנו דנים היום בפרק י': הוראות שונות, סעיפים 568-557. כשנסיים את זה נראה איך מתקדמים להמשך דיון בסעיפים הבאים, לתיקונים העקיפים שיהיו אחר כך...

...  
רחל אלתרמן :

אני מתייחסת להרכב של הוועדה למתחמי פינוי-בינוי. אני חושבת שיש הרבה מאוד טעם בייצוג של מרכז שלטון מקומי. זה השיטה הישראלית מאפשרת בסמכויות כלליות של הממשלה לפתח מנגנון כזה גם מחוץ לחוק זה בסדר. זה כרגע הסדר נורמטיבי ראשי. זה נכון שזה לא מוסד תכנון, על כן אין גזירה שווה בין מוסד תכנון עם ההרכבים הציבוריים וחברה אזרחית לבין המוסד הזה. דווקא משום שהוא עוסק בנושאי המיסוי, דהיינו בכסף לבצע את שרותי הציבור, יש צורך בראייה המקצועית של מרכז שלטון מקומי.

מה שאני חלוקה על נציג מרכז שלטון מקומי, על נתי, זאת השיטה שקיימת לכל אורך חוק התכנון והבנייה. אני אומרת את זה עכשיו, אבל יש בעיה בכל החוק. כאן ניתן להתחמק מהבעיה הזאת. הבעיה היא שבכל החוק כשמדובר בייצוג שלטון מקומי לוקחים מישהו או מישהי מנבחרת הציבור וזה נותן מעמד מיוחד ומועדף למי שבמקרה שם – בעיקר הבעיה בוועדות המחוזיות – וזאת לא שיטת ייצוג רלוונטית. כאן זה בטח לא רלוונטי, משום שהידע על הבדלי המיסוי.. פה אנחנו נכנסים שוב פעם לבעיות הגדולות של האגרות, ההיטלים והחלף מס. יש הבדלים גדולים בין רשות לרשות. בשורה התחתונה של מה אפשר יהיה לבצע זה לא מקום שיהיה אחד מנציגי הציבור, זה מקום שמרכז שלטון מקומי יטרח ויפתח קאדר של אנשים מקצועיים נטולי פניות שאין להם עניין באחת הרשויות, הם מייצגים את נקודת המבט של מרכז שלטון מקומי כגוף שיש לו ידע מקומי מיוחד. הם יודעים טוב יותר את המצרף של בעיות המימון של השלטון המקומי. אין לערב את זה עם האישור של פינוי-בינוי באתר זה או אחר שבו בהחלט נעשה הליך של היוועצות וכדומה. אני חושבת שיש לכך מקום, אבל לא בדרך הראויה. צריך להיות נציג מקצועי של מרכז שלטון מקומי בגברדייה הזאת. אני חושבת שזה גם תקדים טוב לעוד דברים. פה תהיה סנונית ראשונה. כאן יש מהלך שהוא מהלך מצד אחד טוב לרשויות המקומיות, מצד שני יש צנטרליזם מוגבר בנושא של פינוי-בינוי בעוד היבטים של החוק, של לקיחת סמכויות. כאן המקום לייצוג של הידע המקומי המיוחד של מרכז שלטון מקומי. ההצעה צריכה להיות נציג מקצועי של מרכז שלטון מקומי.

איריס פרנקל-כהן :

האם את מדברת על ידע מקומי? ידע מקומי אמור להתייחס למקום המסוים.

רחל אלתרמן :

לא. אני השתמשתי בזה כרגע כמושג כללי.

איריס פרנקל-כהן :

לו היית מדברת על אותו נציג של אותה רשות..

רחל אלתרמן :

זה מושג של תיאוריית התכנון. לא ידע מקומי, יש מיוחד.

איריס פרנקל-כהן :

למה שיהיה להם ידע מיוחד?

### **רחל אלטרמן:**

**אם מרכז שלטון מקומי לא יודע על הבעיות המימוניות של שלטון מקומי אז הוא לא מרכז שלטון מקומי.**

יהודה זמרת:

הגוף הזה נותן תקצוב של המדינה, הוא מחלק כסף. זה עיקר מטרתו. זאת החלטת הממשלה. את זה צריך להבין. הוא נותן פטור ממס. הפגיעה בשלטון המקומי על ידי מתן פטור מהיטל השבחה לא תהיה אלא בהסכמת הרשות המקומית הספציפית. היא תעשה את האיזון הכלכלי שלה ותגיד כן או לא. הוועדה הזאת לא הוסמכה לפגוע בכספים של הרשות המקומית.

### **רחל אלטרמן:**

**מי אמר שהשלטון המקומי הוא לא חלק מהשלטון? למה אתם אומרים? זה יכול היה להיות ועדת שרים. שלטון מקומי הוא לא חלק מהשלטון?**

ארז קמיניץ:

הוא שלטון מקומי.

### **רחל אלטרמן:**

**זה לא נוגע לו?**

יהודה זמרת:

זאת העצמאות שלו, אחרת אני מכניס אותו..

ארז קמיניץ:

גם החלטות לעניין חינוך זה חלק ממני. גם לי יש מה להגיד על חוק חינוך חובה.

### **רחל אלטרמן:**

**תחשבו על זה עוד פעם.**

עינת גנון:

אנחנו יושבים הרבה מאוד עם מרכז השלטון המקומי.

### **רחל אלטרמן:**

**תשבו איתו גם בוועדה הזאת.**

ארז קמיניץ:

בוודאי שלצורך התייעצות.

עינת גנון:

אני חייבת להגיד שבהקשר של תכניות לפינוי-בינוי אנחנו לא מקבלים מהם שום הערות לכאן או לכאן. אנחנו נשמח אם יש דברים קונקרטיים. אנחנו עושים את זה כל הזמן.

## **רחל אלטרמן:**

את מדברת על גוף מינהלי. את משרד השיכון.

עינת גנון:

צריך להבין מה ההחלטות של אותו גוף.

## **רחל אלטרמן:**

עכשיו זה הופך להיות גוף סטטוטורי.

יהודה זמרת:

הוא היום כבר קיים. זה סעיף תקף.

היו"ר אמנון כהן:

ארז, תעשו חשיבה נוספת אצלכם בעניין. אנחנו נרשום את זה כהערה אצלנו.

...

### **פרוטוקול מס' 46**

**מישיבת הוועדה המשותפת של וועדת הפנים והגנת הסביבה ושל וועדת הכלכלה**

**לדיון בהצ"ח התכנון והבניה התש"ע-2010**

**מיום שלישי, י"ז בכסלו התשע"ב (13 בדצמבר 2011), שעה 11:30**

**סדר היום:**

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010

היו"ר אמנון כהן:

שלום לכולם, אני מתכבד לפתוח את הדיון. זו היא ועדה משותפת לוועדת הפנים וועדת הכלכלה לדיון בהצעת חוק התכנון והבניה. סיכמנו שבדיון הזה אנחנו נשלים את הפרק של היטלי השבחה. נדון גם בסעיף 453 להצעה שדילגנו עליו בגלל שהיה משא ומתן בין השלטון המקומי לממשלה לגבי הסכם. אני מברך שהיינו אלה שבסיוע שלנו בדיונים שהתקיימו כאן סוף סוף יש הסכם והנושא הזה בא על פתרונו. לא רציתי שישתמע שאנחנו מתערבים בשיקול כזה או אחר. אני שמח שהנושא בא על פתרונו, ונציג האוצר שתכף יגיע ידווח על כך. בהמשך נשמע גם חברי כנסת וגם נציגי שלטון מקומי לגבי היטל השבחה. חלק מחברי הכנסת היו בכנס שדרות, בישיבה הקודמת, וייתכסו היום לנושא. וכמובן, הממשלה עדיין לא השלימה תשובות, ולכן נקרא, נשמע הערות, נמצאים פה גם בעלי אולמות שמחה שהנושא שלהם עוד לא הוגדר, לא הוסדר בשום חקיקה במדינת ישראל, ואז, כשהנושא עלה שלחנו את הממשלה לקבל החלטה או למצוא פתרון. צריך לתת את הכלים כדי לדעת איך יהיה ומה יהיה כדי שאנשים לא יהיו באי ודאות, ישקיעו כסף ולמחרת יגידו לו להרוס את מה שהוא בנה. הנושא הזה צריך לבוא על פתרונו. אם לא תמצאו פתרון נכניס את זה אולי לרפורמה.

...

## **רחל אלטרמן:**

אפשר לברך על ההסכם הזה לגבי העבר, לפי דעתי – ממש לא לגבי העתיד. אם זה חתום, אולי אבוד. אם יש את אותו סעיף שדיבר על ההתחייבות של הרשויות שלא לבקש שינוי. יחד עם זאת, חברי הכנסת יכולים גם יכולים בעתיד לבקש שינוי. היועץ המשפטי של מנהל מקרקעי ישראל דיבר

בלשון הווה – הוא אמר: זה ההסדר שיש לנו. מעניין מאד למה זה ההסדר שצריך להיות. פה מדובר ברפורמה גדולה בחוק התכנון והבניה, ואין צורך לדבר בהווה. ההסכם אולי מתקן מול פסק הדין וחילוקי הדעות. תסתכלו בבקשה מה ההשלכות למדיניות ציבורית של המשך ההסדר של חלף המס. אני עשיתי, לצורך הפגישה הזו ניתוח סטטיסטי שבו לקחתי את כל הרשויות במגזר היהודי במדינת ישראל עם אחוז מקרקעי ישראל שבתוכן ועם האשכול החברתי שבו הן יושבות. עשיתי ניתוח – בדיקת מתאם סטטיסטי בין שני הגורמים האלה, לשיטת פירסון. יצא קשר מובהק מאד בין שיעור מקרקעי ישראל לבין עוני. אמנם, כל אלה שלא מבינים סטטיסטיקה, צריך לומר – שכמובן, אחוז מקרקעי ישראל הוא לא זה שגורם לעוני, אבל יש קשר סטטיסטי בין שתי התופעות. זה לא אומר שבכל מקום זה כך, זה אומר שיש קשר סטטיסטי. מה אנחנו עכשיו עושים? ממשיכים את הפערים ורק מחריפים אותם.

קודם אני אגיד למה ממשיכים, מאיזה בחינה ממשיכים את הפערים. אני אדבר בעיקר לגבי המגזר העירוני. אני יודעת שיש גם אנשים מהמגזר הכפרי מסביב לשולחן. לגבי העירוני – כאשר עושים מכרז של רשות מקרקעי ישראל, בסיכומו של יום הערך שמתקבל פר דירה הוא די דומה לערך שמתקבל פר דירה כאשר מדובר על מקרקעין פרטי או מקרקעין שהוחכרו לדורות, ויש להם שימוש מחדש. אוהד מהנהן. דהיינו, מי שמקבל את הצפי לגבי תשלום היטל השבחה זה מנהל מקרקעי ישראל, דהיינו האוצר. כבר במכרזים גלומים דמי ההיטל שלא הולכים לשלטון המקומי, אלא לאוצר. שימו לב שיש לנו שוב מצב כמו שהיה עם מס הרכוש. האוצר בעצם גובה את המסים האלה, ומה הוא מחזיר? לגבי אותו הסכם מ-73, היתה לי פעם סטודנטית שראיינה את אלה שחתמו, לפני הרבה שנים, כאשר הם עוד היו בחיים. לקוריוז, היא כתבה את זה כעבודת סימנריון – בשיטת שרלוק הולמס. כשהיא ראינה אותם הם לא זכרו במה מדובר, ולא משום שהם היו קשישים, אלא מכיוון שהיה אז הסכם עלום. זה בשביל לעורר את תשומת הלב, בשביל הפיקנטריה.

קריאה:

מה זה קשור?

### רחל אלתרמן

נחזור להיות. דבר אחד – הצפי בשוק, המחירים כוללים את מה שהיו משלמים היטל השבחה בשוק הפרטי. 2 – הכסף הזה הולך לאוצר. 3 – חלף המס, בין אם זה 10% או 12%, הבסיס שהיה באי אמון עכשיו כן יהיה אמון, כן תהיה יותר שקיפות – אז על זה בהחלט אפשר לברך. בסיכומו של יום זה הרבה פחות מהיטל השבחה, ושלא יספרו אחרת. כל הרשויות המקומיות שיש להן הרבה מקרקעי ישראל יודעות שנפער פער. אני עכשיו עובדת עם הסטודנטים על ראש העין, אנחנו יודעים על הפער הזה. התשלומים שהאוצר, או משרד השיכון או מנהל מקרקעי ישראל מעבירים הם תשלומים אד הוק. הם תלויים במדיניות והם אינם צמודים או משקפים את חלף ההיטל. אם כבר, הם עוסקים בקושי בהיטלים על התשתיות הקוויות, לא קשורים בחלף ההיטל ויתר על זאת – לא קשורים בצרכי הציבור.

בוא נראה אצל מי נפער הפער הגדול הזה, הוא פער של מאות מיליונים, ברשות מקומית שיש בה הרבה מאד פיתוח של מקרקעי ישראל כמו ראש העין אנחנו מדברים על כ-מיליארד שקל, אנחנו מדברים על פערים מאד גדולים בין צרכי הציבור לבין מה שהם היו מקבלים וחלף ההיטל בפועל.

קריאה:

גם הפיתוח, הפיתוח של הקרקע - -

### רחל אלתרמן

זה לא אמור לסגור, זה לא סוגר. אתם לא מחשבים את זה כסוגר. אילו זה היה סוגר – אז תשלמו היטל השבחה.

דבר שלישי, אמרתי כבר שמדובר ברשויות עם קורולציה לעוני. אבל אני רוצה לומר, יתר על כן, שמדובר ברשויות, שמדובר בהן בוד"לים. הרי הוד"לים מדובר בהם במקרקעי ישראל. תחברו נושא

לנושא. רוצים עכשיו דיור בר השגה. דיור שהוא יותר במחירים יותר זולים משום שיש זירוז בקבלת החלטות, ויותר הוצאה - -

היור אמנון כהן:

מחיר למשתכן. יותר זול.

### **רחל אלתרמן**

בכל מיני דרכים. הוד"לים הם מקרקעי ישראל. אתם לא משלמים את היטל השבחה במלואו. 10 או 12% אינם שם. זאת אומרת, אתם רוצים ליצור שכונות שבהם נפער חסר. החסר שונה כל פעם, הוא אקראי, הוא לא קשור לשום דבר, אבל הוא חסר, אז אתם מגדילים את הפער.

נקודה רביעית – הרפורמה ממילא גורמת לפערים בין הרשויות שיש להן הרבה קרקע פרטית לבין הרשויות שאין להן קרקע פרטית. איך גורמת את זה הרפורמה? בכללים החדשים של היטל השבחה. הכללים החדשים אומרים שהיטל השבחה ייגבה מהערך התיאורטי וללא הציפיות שהשוק מצפה. דהיינו, רשויות כמו הוד השרון יקבלו עכשיו היטל השבחה שבאומדן גס שלי על מקרקעין חקלאי הם בערך פי 3 או לפחות פי 2 נקודה משהו מאשר קודם. לרשויות שבהן אנחנו מדברים אין מקרקעין פרטיים. יתר על כן. במקרקעין הפרטיים שברשויות כמו תל אביב, או כמו רמת גן, שיש בהם אזורים שעוברים שינוי יעוד, או מתעשייה, מסחר ישן לחדש כמו הבורסה, או מצמודי קרקע ישנים נושנים לגובה – אנחנו מדברים על היטל השבחה בגובה עצום ורב שאני בכלל לא יודעת איך לחשב אותו, הוא עצום ורב לעומת העבר. ואנחנו מדברים, שוב, בערים שיש בהן קרקע פרטית, אם כי נכון, שקרקע שהיא מוכרת ואם היא קיימת בערי הפיתוח, מוכרת לדירות, ואם במקרה הם עוברים שינוי ייעוד אז גם כן יהיה גובה, אבל הערים האלה ממילא בשווי קרקע הרבה יותר נמוך, בדרך כלל. דהיינו, אם הייתם עושים שיעורי בית ומצמידים את התפרוסת והתחולה של חלף ההיטל כדבר שקובע לעתיד, לא כאיזה תיקון נחמד לעבר, אז הייתם רואים שאתם פוערים פה פער עצום ורב, מספרי, במיליארדים, ואתם מקטינים את הפער בין העניים לעשירים במגזר העירוני במדינת ישראל. ואם אתם רוצים לעצור עכשיו ולבקש עבודה כזו, האוצר מסוגל לעשות את זה, הרשות למקרקעי ישראל מסוגלת לעשות את זה, אני מסוגלת לעשות את זה, התאחדות השמאים יכולים לעשות את זה – כולם יכולים לעשות את האומדן הזה. אבל אתם יודעים שהוא נכון. הדברים שלי נכונים. לא ייתכן כיום, כאשר מדברים על הקטנת פערים, כאשר מדברים על דיור בר השגה, על הוד"לים, לעשות את זה בדרך אגב.

דבר אחרון, אני מאד מצרה שהירוקים והחברתיים וכו' וגם ראשי הערים לא נמצאים כאן. הם לא מבינים שהדבר החשוב - -

היור אמנון כהן:

כל דיון הם נמצאים.

### **רחל אלתרמן**

אבל הם לא היו כשדנו בהיטל השבחה. הם לא מבינים שלא רק ההרכב של המוסדות זה החשוב. כשהיה מדובר על הרכב המוסדות, השולחן הזה היה מלא עמותות. כשמדובר בתכלס, בדיונים שלנו, התקציביים, החברתיים והירוקים מדירים את פעמיהם. הם לא מבינים שאלה הדברים שבפועל הם משפיעים על הערים ועל איכות הערים, ועל איכות שירותי הציבור, ולעניים ולעשירים וכאן טמון לא רק הכלב אלא גם הכסף. אז אני מאד ממליצה לחשוב מחדש. חברי הכנסת בטח לא חתומים על ההסכם והם מחר יכולים להגיש הצעת חוק אחרת.

...

**לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה**  
**יום שלישי, י' בכסלו התשע"ב (6 בדצמבר 2011), שעה 11:30**

**סדר היום:**

הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

**רחל אלתרמן:**

אני רוצה להוסיף. אני רק אגיד למה הערתי את התיקון לשנות ה-60. לפני שבית המשפט עשה חסד ענק עם בעלי הקרקע היה מצב שהוועדות המקומיות, ואולי גם גופים אחרים טענו, אמרו שעל כל ירידת ערך עכב התכנית לא יקבלו שום פיצוי - זה בגלל איזה שהוא נוסח טכני של החוק - אלא רק על החלק של ההפקעה. בדרך כלל פירושו של דבר על החלק הקטן. כאן הייתה פרשנות של בית משפט שניסתה להציל את בעלי הקרקע. השעטנז הזה היה חי עד היום. מצוין שעוזרים לעשות אותו לא שעטנז אלא יריעה רגילה.

...

**רחל אלתרמן:**

אני עוסקת בנושא ההפקעות כבר הרבה מאוד שנים. חלקכם גם יודעים שעוד לפני הכתיבה החשובה מאוד של חנוך דגן, שהוזכרה כאן, היה את המאמר שלי מ-85 על הפקעות. הוא גם נטמע בדעה שלו. אני גם עוסקת הרבה מאוד במחקר השוואתי. הדברים האחרונים זה הדוקטורט עם נירה אורני.

אני רוצה לקחת מבט בגדול ולהציע שני דברים. האחד זה שינוי קטן, השני זו מחשבה חדשה. בואו נראה מה יש לנו. עד היום דיני ההפקעה בישראל לא היו סבירים מסיבה אחת עיקרית - בלי השאלות הטכניות - וזאת הסיבה שאמר היושב-ראש בראשית הישיבה. בסיכומו של יום, הפיצוי שמקבלים בכיס מופקעים בישראל הוא הרבה פחות מאשר שווי המקרקעין. הסיבות לזה הן כל מיני. אחת הבעיות הגדולות היא ההלכה הדו-שלבית, שזה התיקון הקל יותר לעומת התיקון הגדול יותר שאני אציע.

בהלכה הדו-שלבית יש כאן שיפור. אני אסביר לכולם עוד פעם ואגיד גם למה הערתי בראשית הדיון על ההיסטוריה של העניין הזה. בעלי הקרקע בישראל היו עלולים להיות במצב, אלמלא בית המשפט העליון שיצר כמעט את כל זכויות האזרח בישראל, כולל את זכות הקניין הזאת.. בית המשפט העליון הציל את בעלי הקרקע ממצב..

**ארז קמיניץ:**

חוק המקרקעין זה משהו שהכנסת חוקקה.

**רחל אלתרמן:**

בנושא הזה של ההלכה הדו-שלבית, ארז.

**ארז קמיניץ:**

את אמרת שבתי המשפט הם שיצרו את זכויות הקניין.

**רחל אלתרמן:**

לא, את זכויות האזרח. הנושא הזה גם כן...

היו"ר אמנון כהן:

בישראל יש כנסת.

ארז קמיניץ:

בסדר, אני מושך את ההערה שלי בחזרה.

רחל אלתרמן:

הנושא הזה של הזכות לפיצוי נשאר בחלק בלתי מוסדר בין ייעוד הקרקע לצורכי ציבור. הוא מוריד את רוב השווי בהרבה מאוד מהמקרים, בין 90%-ל-50% מהשווי של הקרקע כאשר היא מיועדת לצורכי ציבור. על הנושא הזה לא היה הסדר בחקיקה. בית המשפט העליון כבר בשנות ה-60 אמר: "בואו נגיד שצריך לתבוע בדו-שלבי". לא בטוח שזה מה שהמחוקק התכוון אליו. בית המשפט נתן פה את הטיח שחיבר בין שני הנושאים האלה.

הגיע הזמן לעשות הסדר חקיקתי. זה היה הסדר שהיה צריך להיות הסדר ארעי. הוא נקלט. אני מדברת כאן באופן השוואתי בינלאומי. לא ייתכן שבעלי קרקע צריכים בהכרח ללכת פעמיים לתבוע את הפיצוי שלהם, עם כל המשמעות הקשה של העניין הזה, כאשר יש לקיחת קניין, שזה הדבר הכי קיצוני שיכול להיות ביחסי הגומלין בין הציבור לבין הקניין. הדבר הזה נוצר במקרה. הוא נוצר והשתרש עד כדי כך שזה כאילו מן תורה מסיני. הוא השתרש עד כדי כך שאחד מבכירי השמאים בארץ, שלדאבוני לא איתנו, רצה לבוא אלי לעשות אצלי דוקטורט על הנושא הזה. אמרתי לו שהנושא הזה הוא לא נושא שהוא יכול להשוות לאיזו שהיא תורה, אלא זה דבר שנוצר באופן ארעי והגיע הזמן לבטל אותו.

מה אני מציעה כאן? חלק מהביטול הזה נעשה. יש פה שני שיפורים גדולים בהצעת החוק. דבר אחד שיש זו הודעה לבעלי הקרקע כאשר יש ייעוד קרקע לצורכי ציבור. זאת הפעם הראשונה מאז שחוקי התכנון והבנייה נחקקו בשנת 21 בחלק של המזרח התיכון שיש הודעה אישית לבעלי הקרקע, להוציא משהו קטן לגבי תיקון 43.

יהודה זמרת:

ובאיחוד וחלוקה.

רחל אלתרמן:

ובאיחוד וחלוקה. חלוקה חדשה בגלל שזה קשור עם שינוי בחלקות. על הנושא של תכנון ובנייה זאת הפעם הראשונה שיש הודעה כאשר יש ייעוד קרקע לצורכי ציבור, להוציא למטיבי לכת נושא של תכניות בסמכות מקומית, שאני ונירה אחראיות להכנסה של זה. זה רק מקרים מאוד קטנים לעומת הכלל. יש כאן שיפור מאוד גדול בהלכה הדו-שלבית בכך שבעלי הקרקע יודעים. צריך לוודא שהם יודעים משום שיש להם הודעה אישית. יש כאן שיפור מאוד גדול. שיפור שני, שהוא שיפור קטן מידי, זה הנושא הזה של זכות הבעלים להפעיל רכישה מיוזמת הבעלים, דהיינו לחסוך את אי הוודאות הזאת ולומר: אנחנו דורשים, מבקשים שתהיה רכישה מראש. אני ערכתי, לא בהקשר עם נירה, את הספר הגדול של 10 מדינות, 40% מה-OECD. גם לנושא של הפקעות התייחסתי. יש לכאן ולכאן, אבל העניין הזה של זכות הבעלים לרכוש מראש זה דבר שמעוגן בחלק משמעותי מהמדינות. מה יש לנו? יש לנו כיום את הזכות הזאת, אבל הזכות מאוד מוגבלת. גם כאן כמה אנשים העירו על השאלה אם הבעלים יכולים או לא יכולים להשתמש בקרקע הזאת. זאת שאלה.

אני אסכם את העניין הזה של ההלכה הדו-שלבית. מה שאני מציעה הא כדלקמן. נכון שאתם אמרתם שלא תמיד הרשות המקומית רוצה להפקיע מראש. אני באה מעולם התכנון. את זה צריך לתת לרשות המקומית. העניין של הדו-שלביות צריך היום להפוך לזכות של הבעלים, לא לחובה של הבעלים, דהיינו שהזכות לבקש הפקעה מראש צריכה להיות של הבעלים ללא סייג. יחד עם זאת, אם הבעלים לא רוצים להיות מופקעים היום, ובהרבה מאוד פעמים לא כדאי לבעלים להיות

מופקעים היום בגלל השווי שהם מקבלים בסוף והתקוות שאולי זה פעם ישתנה.. האפשרות והסמכות לדחות את זה נשארת בידי הרשות, אלא אם כן הבעלים ביקשו את הזכות הזאת מראש שצריכה להיות ללא הסייג שעכשיו הוספתם. אני חושבת שהסייג לא נכון מתפיסת זכות המקרקעין. הוא גם יביא להרבה התדיינות בבתי המשפט בגלל העניין של אי הוודאות בעניין מה זה הכושר להשתמש בעתיד, בעיקר כאשר מדובר בצורכי ציבור. צורכי הציבור כיום עם אפשרויות הפרטה. השאלה מה זאת בדיוק האפשרות להשתמש בעתיד. לגבי הזכות לתבוע מראש יש כאן התיישרות. אני לא חושבת, אבל משהו כמו מחצית מהמדינות. זה כן דבר שמקובל. זה מיישר את ההלכה הדו-שלבית. אנשים שרוצים לקבל היום את כל הפיצוי יכולים, הרשות יכולה לשלם בסוף אחרת.

לעניין צורכי הציבור אני בעד הנוסח כפי שהוא כרגע מנוסח, שמאפשר קשת רחבה של צורכי ציבור כל עוד שהפיצויים יוסדרו בצורה המתאימה. אני חושבת שגמישות של צורכי ציבור זה צורך חיוני. אגיד כאן במאמר מוסגר, שהדיון הקודם לגבי השאלה האם הבעלים לוחצים או לא לוחצים את ועדות התכנון היא לא השאלה. השאלה היא איזה כיס ציבורי צריך לשלם.

עכשיו אני בפצצה הקצת יותר גדולה. כאן קצת מורכב. יש כאן המשך אנלוגיה, חשיבה שצריכה להיות סימטריה בין זכות הפיצוי לפי סעיף 197 ובין זכות הפיצוי בהפקעות. חברים, הסימטריה הזאת איננה נכונה עובדתית ואיננה ראויה מבחינת דיני הקניין. היא גם נובעת מאותה רעה חולה של השתרשות ההלכה הדו-שלבית כאילו הדברים האלה נולדו יחד. למה היא לא נכונה עובדתית? זה יפי שהעמית שלי, פרופ' דן שכטמן, קיבל פרס נובל על סוג חדש של סימטריה בגבישים. סימטריה בנושא של הפקעות כמעט שאיננה קיימת בפועל. לאותם בעלים לא כל יום יורד הערך בלי הפקעה והם מופקעים. הפקעה זה אירוע קיצוני של בעלי הקניין. הוא אירוע הרבה יותר נדיר כאשר אתה לא משלב את ההלכה הדו-שלבית. ההלכה הדו-שלבית לא צריכה להיות. אני תמכתי מאוד ברציונאל שפיצויים לפי 197 לא צריכים להינתן על ערך ציפיות, למשל בקרקע חקלאית, משום שהציבור לא צריך לשלם מכיסו על הציפיות האלו כאשר הכוונה היא להשאיר את הקרקע החקלאית ולעשות אותה המשך קרקע חקלאית או ליעד אותה כפארק וקרקע חקלאית. הציבור לא צריך לשלם על הציפיות המוגזמות, משום שכאן מדובר בהרבה מאוד מקרקעין, בעצם ברוב המקרקעין של מדינת ישראל מעבר לנגב. כאשר יש אירוע נדיר שההפקעה נופלת על בעלים ספציפיים, וזה חלק קטן מאוד מהקרקעות החקלאיות, העיקרון שהוא מאוד רווח בינלאומית הוא עיקרון הפיצוי בשווי הנוכחי. החיסכון לכיס הציבורי מההלכה הדו-שלבית הזאת שהפיצויים גם בעת הפקעה יינתנו גם ללא ערך הציפיות הוא קטן, בעוד שהנטל למופקעים שיש להם בדרך כלל רק את הקרקע הזאת הוא ענק. במילים אחרות, צריך להפריד. הפקעות בהרבה דינים בינלאומיים זה ירידת ערך. אם יש זכות כזאת זה נושא אחר. אין שום סיבה להפגיש ביניהם. אני חושבת שהדיון בשווי לא צריך להיות קשור עם אנלוגיה ל-197. אני גם חוששת, מעבר לראייה הקניינית כאן שהיא אצלי מאוזנת.. אל תגידו לי עוד פעם על הסימטריה. הסימטריה היא מלאכותית, כי ענייני חקיקה בדברים האלה צריכים להתייחס לנוכחות בשטח. הנוכחות בשטח היא שכמעט אף פעם לאותם אנשים לא מורידים את ערך הקרקע החקלאית וגם הם מופקעים. זה בדרך כלל אנשים אחרים, בעלים אחרים ואירוע אחר. האנלוגיה היא מלאכותית. אנחנו לא עוסקים במתמטיקה, אנחנו עוסקים במדיניות ציבורית כלפי בעלי הקרקע. בסך הכל יש כאן שיפור ניכר, אבל אני חוששת שהחזרה על ההלכה הדו-שלבית בחקיקה החדשה עלולה, מעבר לדברים שלי, גם להתנגש עם חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, משום שכאן יש חקיקה חדשה שחוק היסוד חל עליה, בניגוד למצב הנוכחי שחוק היסוד לא חל עליו. החקיקה החדשה שחוזרת על ההלכה הדו-שלבית היא 197 שאיננו כולל את ערך הציפיות, דהינו את השווי הנוכחי. הדבר הזה הוא פגיעה לא מידתית בקניין כאשר מדובר בהפקעות. אני מוסיפה לזה שבישראל יש גם מיסוי על קרקע מופקעת, שזה דבר נדיר. בסיכומי של יום, כאשר לוקחים את המיסוי ולוקחים את ערכי הצמדות, את הריבית, רחוק היום שבעלי קרקע מופקעים מקבלים את השווי הנוכחי.

...  
[רחל אלתרמן](#)

אני רוצה להגיד לרשויות המקומיות. הוא יודע את זה טוב מאוד. גם איריס אמרה את זה. בעצם ה-40% מבחינת הפסיקה כבר מזמן בקושי קיים. הפסיקה צמצמה את זה כבר בשנת 88, 89 למצב שזה כמעט לא כדאי. אלא מה? הפרקטיקה המשיכה כאילו.. רוב ההפקעות של ה-40% הן לא הפקעות,

הן מסירה במעין רצון. כשתנסו לעשות את הנתונים האלה לא תצליחו כי רוב המסירות היו מרצון. זה יכול להמשיך. אין כאן בעצם שינוי גדול. אני עדיין חושבת שלא צריך לחסוך על פיצויים.

...

פרוטוקול מס' 44  
מישיבת הוועדה המשותפת  
של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה  
לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה התש"ע-2010  
יום שלישי, ג' בכסלו התשע"ב (29 בנובמבר 2011), שעה 11:30

**סדר היום:**

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010

...

**והיו"ר אמנון כהן:**

אם אתה תענה ואנחנו לא נסתפק, ניתן לנתן להגיב, כי יש לו ניסיון רב בתחום הזה.

פרופ' רחל אלטרמן, את רוצה לדבר עכשיו או את רוצה אחרי שהממשלה תגיב? מה שאת מחליטה.

**רחל אלטרמן:**

דווקא הפעם לא כל כך ארוך. בעניין הפטורים, בגדול, גם בפעם שעברה אמרתי, החבילה היא יפה, היא חוזרת בגדול על מה שהיה, אבל יש מקום לבחון מחדש את סעיף הפטור בעניין הרחבת דירות. הוא מפעם והוא הולך בדיוק הפוך ממה שאנחנו מדברים היום על דירות קטנות. אני הייתי קודם כל נותנת עדיפות לפטור על פיצול דירות, על יצירת מלאי יותר גדול של דירות---

**היו"ר אמנון כהן:**

מה ששר הפנים מתכוון לעשות.

**רחל אלטרמן:**

כן, אבל זה לא כולל פטור, אלה תקנות בעניין הקלה מהיתר.

**יהודה זמרת:**

מי יממן את גן הילדים?

**רחל אלטרמן:**

יהודה, בבקשה. אז אל"ף אני רוצה לשקול, אני לא אמרתי בהכרח כך או כך, אני אומרת שהפטור שקיים היום זה אוטומט של החזרה מהפטור ההיסטורי. מה שאני הייתי רוצה, ואני חוזרת על זה כבר הישיבה השלישית, מהממשלה, אין נתונים שהגיעו עם הפטורים, איך מתפרס הפטור הזה היום, באיזה יישובים הוא חל יותר, באיזה יישובים הוא חל פחות, באיזה יישובים הוא מחסיר היטל השבחה חיוני גם לילדים של הדירה המורחבת ובאיזה ערים לא. אני גרה באבן יהודה ואני לא חושבת שאבן יהודה צריכה ליהנות מהפטור הזה אבל הוא חל גם באבן יהודה. אם זיכרוני אינו מטעה אותי, הפטור הזה נולד לפני הרבה מאוד שנים מצרכים שנגעו מאוד למגזר הערבי. צריך לבחון מחדש האם יש לו מקום, אבל שוב, אי אפשר לבחון מחדש כשהולכים בהיגיון בלי נתונים על ההשפעות בשטח של ההיגיון הזה. אני מציעה שוב לשקול גם את הפטור בנושא של פיצול דירות.

דבר אחרון וקצר ומתקשר לעניין הזה. הרחבת דירות זה לא רק הרחבת בתים צמודי קרקע, זה גם יכול להיות הרחבת דירות. פה יש אפשרות לקשר עם הגדרת אזור לשיקום. כרגע סעיף החוק ממשיך את המרכז של ההחלטות וגם פזית לא התייחסה לזה וגם נתן, מדוע שלא תהיה סמכות לרשות המקומית להכריז על המקום? הרי זו היא שצריכה לממן את שירותי הציבור ואם היא חושבת שיש מקום לפטור נוסף באזור מסוים, משום שהיא סבורה שהדבר הזה יוזיל יחידות דיור, מדוע שלא תהיה לה סמכות? בסך הכול כולם זוכים בעניין הזה.

אז חשיבה מחדש בשני הדברים האלה. תודה. האם הנקודה האחרונה הובנה?

היו"ר אמנון כהן:

הבנת, כן, ארז?

ארז קמיניץ:

כן.

היו"ר אמנון כהן:

מי עונה, יהודה, אתה או ארז? אנחנו נתחיל גם מהדיון הקודם שלא השלמת. רשמת הכול ואמרת שיש לך משהו דחוף, ראש הממשלה קורא לך.

רחל אלתרמן:

יש תמיד דילמה בדברים האלה, אין פתרון קסם וזה גם חל על גני הילדים, יש צדדים כל הזמן לכאן ולכאן, ואגב אני מצטרפת לחלוטין למה שאוהד אמר, זה לא בהכרח נכון שהגדלת היטל השבחה, לא ידוע לאיזה כיס זה ייכנס, ככה מראים הנתונים הבינלאומיים, זה תלוי בשוק, זה פעם נספג על ידי המפעילים, זה פעם נספג על ידי ההורים, זה לא כלל ברזל. בעניין של הפטור מדירות וגני הילדים, יכול להיות שיש מקום לשקול שאשכול יהיה אמת מידה להחלטה, האשכול של היישוב, משהו שקשור לעושר של היישוב, איזה שהן אמות מידה ולא דווקא לכולם פטורים בכל הארץ.

ארז קמיניץ:

---את הילדים לאשכול סוציו אקונומי.

יהודה זמרת:

לא, ביישובים הכי חלשים לא יהיה מוסדות ציבור.

רחל אלתרמן:

סליחה, לכל האורך של החקיקה הפיסקאלית אתם הלכתם על פי היגיון משפטי פילוסופי, אבל החשוב הוא התחולה של זה, הפיזור, ההשפעות על הכיס של הרשויות המקומיות, ההשפעות על שטחי הציבור, ההשפעות על הדיור. אז בהיגיון הזה אפשר כל דבר להגיד כן או לא. אני אומרת שיש בעיה בפטור גורף להרחבת דירות בימים אלה דווקא כך, בלי התייחסות לצורך של הרשות המקומית, לעושר של הרשות המקומית. לעושר של אנשים כמובן אי אפשר להיכנס. אז יש פה דילמה, אבל אני חושבת שצריך לחשוב עוד צעד אחד, והאשכול, כמובן שהתכוונתי לאשכול סוציו כלכלי. אפשר עוד אמות מידה, למשל שיעור מקרקעי ישראל ביישוב שהוא אינדיקטור מצוין לעוני.

...

פרוטוקול מס' 43

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה ושל ועדת הכלכלה  
לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה התש"ע-2010

יום שלישי, כ"ה בחשוון, התשע"ב (22/11/2011) בשעה 11:00

סדר היום:

הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010  
פרקים ב' ו' בחלק ו' להצ"ח התכנון והבנייה, התש"ע-2010; היטל השבחה (ס. 418-445).

...  
ארז קמיניץ:

אנחנו מדברים עכשיו על היטל השבחה.

רחל אלתרמן:

מדובר פה שוב בנושא שהוא עם משמעויות פיסקאליות כלפי השלטון המקומי. במקום לשאול האם התאחדות הקבלנים הכינה תסקיר – אגב, התסקיר שלכם לא התייחס לתסקיר השבחה אלא להיטלים אחרים - - -

מאיר ברקן:

נכון, הוא לא התייחס להיטל השבחה.

רחל אלתרמן:

אני מניחה שהממשלה צריכה היתה להכין הערכה לגבי ההשלכות הכלכליות. אני רוצה לדעת איפה התסקיר הזה?

אסנת מאיר קרמר:

אני מאגף הבנייה. אנחנו קיבלנו את המכתב של התאחדות הקבלנים ובימים אלה אנחנו עושים בדיקה על הנושא של העלויות.

יהודה זמרת:

התאחדות הקבלנים לא שייכת לדיון. מה שהיא דיברה לא מתייחס בכלל לנושא של היטל השבחה, הוא מתייחס לתקן בנייה ירוקה וכדומה.

היו"ר אמנון כהן:

פרופסור אלתרמן התייחסה למשהו מסוים, נקודתי, תחשיב כלכלי. מתי תראה הוועדה תחשיב כלכלי?

חנא סוייד:

אני חושב שיש כוונה לסבך את העניין. נשאלת שאלה פשוטה מאוד: מה ההשלכות של הרפורמה הזאת, במיוחד בקטע הזה, על מחירי הדיור.

רחל אלתרמן:

הם לא בדקו.

חנא סוייד:

מה אתם מסבכים את העניין? מה ההשפעה של זה וגם של דברים אחרים שנגיע אליהם?

...  
**רחל אלתרמן:**

אני רוצה להסביר בגובה העיניים ולא במילים גדולות ואחר-כך לתת הצעה. בחוק כמו חוק התכנון והבנייה זה בכלל לא המקום שקובעים מה מותר ומה אסור בשימושי קרקע. החוק רק נותן סמכויות לוועדות, הוא לא אומר מה ואיפה.

אני מבינה שהאדון מודע לזה. האדון אומר תכנית מתאר ארצית. חבר הכנסת ד"ר חנא סוויד נתן דוגמה של תכנית ארצית שעוסקת בתחנות דלק. אבל אין הדבר בכלל דומה. זה מאוד לא מתאים בתכנית ארצית.

דרך אגב, אם קודם האדון חושב שתכנית ארצית הלכה מהר, מעתה והלאה תהיה זכות התנגדות לכל האנשים מסביב אזורי האירועים האלה גם ברמה הארצית. אזורי אירועים צורכים הרבה שטח והם גורמים לשינוי של היחסים בין השכנים וכדומה ועל כן מתאים לפתור אותם כל מקום לחוד.

בכל זאת, מה שכן ניתן לעשות, מעבר להגיד שצריכות הוועדות המקומיות לעבוד על השימושים החורגים, כן ניתן להחיל כלל כזה בתוך מערכת ההסמכה של הוועדות המקומיות. אחד הנושאים שיצטרכו להראות שהם עושים זה טיפול בשימושים חורגים. אם חושבים שהנושא הזה הוא שימוש חורג במיוחד רגיש, ניתן במישור הזה לתת לזה תשומת לב מיוחדת אבל בטח לא במסגרת החקיקה. האם הדברים קצת יותר בהירים?

...  
**היו"ר אורי מקלב:**

אם זו עמדה בנקאית כך, של בנק ישראל או של האוצר, אז אותו הדבר - -

**רחל אלתרמן:**

זה כבר הליכה רחוק לתוך המשפט הפרטי, שהיא פשוט לא סבירה, ולא תיתכן. הרי הסיבוך הנוסף הוא שלבנקים יש שמאות משלהם שהיא לאו דווקא דומה בכלל לשמאות של היטל השבחה הציבורי. לא ללכת לשם, אירוע המס יגיע קצת יותר מאוחר, וה- insolvency של הרשויות המקומיות זה פרומיל של פרומיל, חס וחלילה ללכת לכיוון הזה לתוך המשפט הפרטי. זה לא מקומו, במשפט הציבורי הזה.

**היו"ר אורי מקלב:**

אבל הרשות לא התכוונה שהיא תסתמך על השמאות של הבנק. היא התכוונה ש - -

**רחל אלתרמן:**

אבל ועדת הערר תתחיל לקבל את הסכסוכים האלה, יש לך פה שתי שמאויות שונות. זו בכלל רעה חולה.

**היו"ר אורי מקלב:**

את צודקת. עוד סיבה לא להסכים לזה.

...  
**רחל אלתרמן:**

אני רוצה להתחיל עם ברכות יוצאות דופן. חברות וחברים, אדוני חבר הכנסת כהן. עכשיו סיימנו לעבור על דבר חקיקה המתוחכם ביותר בעולם בנושא הקרוב ללקיחת השבחה לציבור. אין דומה לו.

### רחל אלתרמן:

בעולם. בניגוד לנושא של פיצויים שאין לו עיגון בתורת קניין, בתקדימים בינלאומיים, בהבנת היחס בין הרגולציה של תכנון לבין קניין, לנושא של היטל השבחה ישנו עיגון תיאורטי באמת ישן. מי שרוצה קצת לקרוא בכתובים אני יכולה להפיץ את זה, תכתבו לי אי מייל, רק שחלק זה באנגלית. אז העניין של לקחת לציבור חלק מהערך הנוסף שהציבור נותן על קרקע זה יסוד מ-1800 ומשהו, נחשב יעד מאד חשוב למדיניות ציבורית. אלא שמעט מאד מדינות מממשות את המס הזה, למרות שהוא נשאר כדבר רצוי. ובין המעט שמממשות שאני חקרתי אין דומה למידת השלמות של ההסדר שיש בישראל, והשלמות הזו כבר היתה בשנת 3-81. פה יש סגירת ברזים. אז זה הסדר בהחלט מבורך ויוצא דופן באחד מסוגי החלוקה בין הפרט לציבור שהם עם הכי הרבה תוקף כי מדובר במקרקעין שהערך שלהם ניתן ישירות על ידי ציבור. למקרקעין יש אחריות חברתית וכו' שאין לדברי השקעות או מיטלטלין אחרים.

ד"ר סויד כבר לא כאן. היה כאן דיון קצר על ה-50%. במעט המדינות שיש בהן משהו שדומה להיטל השבחה, וכל מיני האחרות שמדברות ולא עושות כי זה מורכב ואולי כי ציבור בעלי הקרקע אולי חזקים יותר, פוליטית- אז במעט המדינות שיש השיעורים הם שונים ומשונים. ה-50% לא נולד מה "פיפטי-פיפטי" למרות שבדיעבד זה הגיוני וזה נקלט בתודעה הישראלית כביטוי ל"פיפטי-פיפטי". היסודות של זה הם מקריים, כמו הרבה דברים. הם מקריים בחקיקה המנדטורית שהזכיר נתן מאיר, שהיתה קיימת בהרבה קולוניות. באף אחת זה לא פעל וזה לא פועל, זה לא פעל באנגליה וזה לא פועל באנגליה אבל בארץ זה המקום היחיד מכל הקולוניות, המושבות, שבהן היסוד הבריטי שוכלל בשנת 81 והפך להיות למס בר קיימא. היסודות הבריטיים לא היו בני קיימא בשום מקום, מכל מיני סיבות שזה לא הזמן להתייחס אליהן. נתן מאיר דיבר נפלא קודם ואני רוצה להזכיר לו – לפני המאמר שכתבת על שיטת המדרגות והמקפצה, אתה גם כתבת את המאמר הראשון על מס השבחה ההיסטורי. אלא מאז, אני נשארתי באקדמיה והקדשתי עוד הרבה שנות מחקר וכתובים בעניין הזה של היטל השבחה. נתן מאיר הוא איש רב אשכולות והכלים השלובים בין האקדמיה, העשייה והחקיקה הם הדברים הטובים, ותודה ליושב ראש.

אחרי שהחמאתי, ואין לי ספקות בעניין תוקפו של המס, ההיטל- הוא שעטנז בין שניהם מבחינת תיאוריה של מסים, אני רוצה כן לומר גם על חסרון. יהודה, לא לפחד, החמאתי לכל המערכת. אבל אני כן רוצה להציף חסר מסוים שלא ניתן לשפץ היום, אבל אני חושבת שבעתיד כן צריך יהיה, במידה מסוימת. לא ניתן לשפץ – תכף תראו במה מדובר. כמו שאמר נתן, למס הזה יש שני רציונאלים. הרציונאל של חלוקת העושר הוא הרציונאל הדומיננטי.

ארז קמיניץ:

גם כרמיית אמרה את זה במצגת שלה.

### רחל אלתרמן:

כן, אין ספק. למרות שלא הייתי נוכחת, אני יודעת שהיא הציגה את החקיקה, חקיקה מצוינת. אבל נוטים לערבב את זה – כשנוח, עם הרציונאל השני, והוא מימון צרכי ציבור מסוימים. הרציונאל השני הוא משני לרציונאל של החוק הזה. כאשר יזמים לעתים נוהגים לומר – רגע, אנחנו רוצים שדמי ההיטל יושקעו חזרה במיזם שלנו, זה עיוות של רציונאל החוק ואסור ללכת בכיוון הזה כי אז הרציונאל השולט הוא מימון של התשתיות, לעומת זאת כאן הרציונאל כאן הוא חלוקת העושר, לאו דווקא למקום שייצר את העושר, להפך. אם ישקיעו בחזרה את דמי ההיטל ביוזמה עצמה, וזה עולה כל פעם- בכנסים של יזמים, בעררים – אז יוצרים את ההפך מחלוקת העושר, משום שהמס הזה משולם, כמובן - גובהו גבוה יותר כאשר ערכי הקרקע גבוהים יותר. ואז יוצר מצב שאותו מקום שבו ערכי הקרקע ממילא גבוהים יותר, גם יושקע בתשתיות טובות יותר, וחלוקת העושר עם אזורים אחרים בעיר ילך לאיבוד. אז צריך להזכיר את זה, כל הזמן. זה לוקח אותי לפגם שהוא גם בנוי בתוכו של מס כזה, פגם שאי אפשר לתקן כרגע. קשה לתקן אותו.

המס הזה שווה מצד אחד, והוא בנוי בתוכו באופן בלתי שוויוני מצד אחר. מה שווה בו? שווה בו עבור כל פרט שהוא או היא משלמים את אותו שיעור מהגובה של ההיתר, וההסדר הישראלי כאן הוא באמת יוצא דופן בכך שהוא מיטיב בכך שהשומה היא פרטנית. במספר המדינות המעטות שיש תמיד יש נטיה לומר – בואו נעשה שומה לכאורית, אגב- זו גם היתה ההצעה שמי שהכין עבורכם ועבורנו את ההערכה של המס, היתה הצעה להפוך את היטל ההשבחה הישראלי, גם כן להיטל לפי נוסחה. זאת אומרת, שזה יהיה קצת כמו ארנונה. באזור הזה – הנוסחה תהיה כך וכך. זה מצוין, לכאורה, כי זה חוסך עלויות עסקה. זה הרבה יותר זול לרשות. אבל זה פוגע ברצינות הטהור של המס שהוא גביית שווי אמיתי. אז המס שלנו הוא מאד טהור בעניין הזה של הגביה האמיתית של הערך האמיתי. מה התכוונתי בזה שהוא בשורשו ובבסיסו חייב להיות תמיד בלתי שווה? וכאן מדובר בחוסר השוויון הבנוי פנימה בין רשות מקומית אחת לשניה, והסיבה היא כזו – היטל ההשבחה הוא מאד מקרי. הוא תלוי בהיסטוריה של אותה עיר, בגבולות, שהם הרבה פעמים מקריים באותה רשות מקומית. אם ההיסטוריה אמרה שרוב הבינוי כבר מומש, אז ההיטל יהיה נמוך. אם אותה עיר היא לא במקרה במרקם הפיננסי, בלב העין הפיננסי של המדינה, כמו תל אביב, אז הפוטנציאל לעוד מימושים במרקם בנוי יהיה יחסית קטן לעתיד הקרוב. בעיר, לעומת זאת, שיש הרבה קרקע חקלאית, כמו, למשל, הוד השרון – המס הזה יהיה בטווח של כמה שנים, 10-20 שנה, גבוה. זאת אומרת, יש אקראיות היסטורית גבולתית של פוטנציאל הבינוי בערים השונות. יתר על כן, ישנו חוסר שוויון בנוי בתוכו מבחינת ערכי הקרקע, כמובן, בערים שערך הקרקע גבוה יותר אז היטל ההשבחה, אם יש עתודות ואם יש פוטנציאל היטל השבחה – היטל ההשבחה יהיה גבוה יותר, בשעה שצרכי הציבור הם לא בהכרח גבוהים יותר.

את הדבר הזה ניתן היה לתקן על ידי חלוקה אזורית של חלק מהמס. אני לא חושבת שזה דבר שניתן לעשות. המחקרים שלי גם מראים שכשהיטל ההשבחה איננו העניין של הרשות המקומית, הגבייה איננה מיטבית. זאת אומרת, צריך פה להיות מתאם בין העניין של הרשות המקומית לבין הגבייה. יחד עם זאת, כדי לעשות צדק חלוקתי, אדוני היושב ראש, בערים העניות יש את העניין של מנהל מקרקעי ישראל על המלאי, אבל יש גם את הנושא שלגבי השטח הבנוי התקבולים מהיטל ההשבחה הם נמוכים. עלויות גביה הן אותן עלויות גביה. התקבולים בהכרח נמוכים. כאן טוב היה לו פעם השלטון המרכזי היה מתערב, אבל אני לא חושבת שזה ריאלי היום בין השאר בגלל חוסר האמון מהמהלך הקודם, ההיסטורי קצת, של מס רכוש. העניין שהשלטון המרכזי גובה או מחלק חלק מההיטל - אני לא חושבת שזה מעשי כרגע אבל זה כן צריך לעמוד על סדר היום - -

נתן מאיר:

את מתכוונת להחזיר תמורת ארנונת רכוש, שהיה. כן?

רחל אלתרמן:

כן. וזה לא קוים על ידי השלטון המרכזי. יש חוסר אמון וזה מעניין שלמרות שהאנשים שפעלו במערכת הרבה מהם כבר לא פעילים, ההיסטוריה של אותו חוסר אמון שהשלטון המרכזי לא קיים את ההסכם ולא החזיר חזרה את מס הרכוש, ההיסטוריה הזו עדיין מהדהדת בזיכרון הארגוני. אז אני אומרת, בסך הכל היטל הזה הוא מאד מקור מצוין. פעם יהיה צריך לעשות חלוקה אזורית. זה עוד יותר מוחרף בגלל חלף ההיטל שיידון בשבוע הבא.

עכשיו אני רוצה לדבר על השינוי העיקרי שיש כיום ברפורמה הזו, גם כן לשבח אותו אבל גם לומר על השלכות אפשריות. לדעתי, טובות. אני אנסח אותן אולי בדרכים אחרות מאשר ניסחו מ"אדם, טבע ודין", ולשכת השמאים מהצד השני. השינוי העיקרי הוא הניסיון לבטל או הביטול של ערך הציפיות לגבי מקרקעין. כמובן, כמו שאמר ארז- לא נאמר מקרקעין חקלאיים, אבל ערך הציפיות הוא בעיקר כלפי מקרקעין חקלאיים, התכולה המעשית היא בעיקר כלפי מקרקעין חקלאיים. לזה יש השלכות עצומות והן לא טריביאליות. ההשלכות העצומות הן חיוביות מבחינה ציבורית. באיזו מידה חיוביות? לא רק שזה עוד מקור לעיריות, כי בזה אני לא יודעת למה עיריות שיש להן עתודות קרקע חקלאיות יותר גדולות צריכות שיהיה להן באר מים כל כך גדולה להניב הון עתק שעכשיו יהיה עוד יותר גדול, כשאין שום מנגנון שמחלק את העושר הזה. הצד החיובי הוא משום שהתמריץ להפשרת קרקע חקלאית על ידי יזמים – גם הספקולציה וגם התמריץ להפשרה, קצת ימותן. פה יש

גם כן שני צדדים. בכלל, בנושאים של מיסוי מעין זה התוצאות הן מורכבות. אני חושבת שכן ניתן היה לעשות איזה שהן סימולציות, אני אגיד לכם גם איך, אבל כרגע זה לא נעשה.

מה כאן אנחנו יודעים על קרקע חקלאית? אנחנו יודעים על קרקע חקלאית שקצב ההפשרה של קרקע חקלאית הוא יותר גדול במגזר הפרטי, הרבה יותר גדול כאשר הקרקע היא פרטית, לעומת ציבורית. חלק מזה ברור - על חלק מקרקע ציבורית שולטת המדינה, שולטת הפסיקה, בג"ץ הקרקעות וכו'. אבל אני חושבת שגם אלמלא כן, היוזמות הפרטיות הן יותר מתקתקות בשוק, ומאגר הקרקע החקלאית הפרטית באזור המרכז, כמעט ונעלם. הוא הופשר הרבה יותר מהר. כאן במס השבחה, בהיטל השבחה הרבה יותר גבוה, בפועל, ישנו קצת פחות תמריץ להסבה הזו. צריך להיות צורך הרבה יותר גדול. אז הייתי אומר שבגדול - אתם ביקשתם שיעור אחר. אתם ביקשתם שיעור של 75%, נכון? יש כבר בפועל, כאן קיים שיעור הרבה יותר גבוה מאשר בעבר. הפער הוא יותר גבוה מאשר בעבר. בפער הוא יותר גדול מאשר ב-50% - 75%. הפער השמאי הוא עכשיו הרבה יותר גדול. אז בזה אני חושבת שבסך הכל - מצד אחד יש את הרשויות המקומיות שיש להן קרקע חקלאית במחוזותיהן, בגבולות שלהן, תמריץ יותר גדול לעודד את ההפשרה. מצד שני יש ליזמים הפרטיים תמריץ יותר קטן לעודד את ההפשרה, או - לדחות, הם רוצים לדחות את ההפשרה. במאזן הזה אני מעדיפה את המצב הקיים חוץ מהצדק הטהור של המס הזה.

אורי מקלב:

איך את יכולה להגיד צדק טהור במס הזה, כשאדם שילם מס, היטל השבחה, זה בולט מאד בשימוש חורג. הוא שילם על מכולת, על מסחרי והוא עכשיו הוסיף על זה מכבסה וזו תוספת שימוש, והוא צריך לשלם עוד פעם מס. - - אז אי אפשר להגיד צדק. אני, עם אנשים של - - לא בא בטענות. רוצים עוד כסף - זכותם. כשאת באה מהאקדמיה ומדברת על צדק - איך זה יכול להיות שאדם צריך לשלם פעמיים מס? זה שהוא הוסיף שימוש - אבל זה גרע לו משימוש אחר, מחזירים לו כסף? הרי הוא שילם על שימושים מסוימים. עכשיו הוא משתמש למשהו אחר.

רחל אלתרמן:

אז טוב אמרת, רק על הדלתא הוא משלם.

קריאות:

---

אורי מקלב:

לוקחים ממנו על עצם השימוש - -

ארז קמיניץ:

יכול להיות שלקחו לו בתחילת הדרך על כל התכנית כולה. גם זה יכול לקרות.

אורי מקלב:

עצם השינוי בשימוש גורם להיטל השבחה.

רחל אלתרמן:

יכול להיות שב- fine tuning, בנקודות מסוימות, יש מקום. אני לא ראיתי שכאן יש בעיה, כי בסך הכל התוספת צריכה להיות אותו הדבר. רק בעניין של ביטול ערך הציפיות - -

אורי מקלב:

לשלם מראש זה כן צדק? יש משהו שמשלמים מראש לחמש שנים? אני חייב להגיד גם מה האזרחים מרגישים. אני נמצא כאן מהחלק של האזרח. יש הרבה שנאנקים תחת היטל ההשבחה.

**רחל אלתרמן:**

אז בסעיף הפטורים צריך לנסח. צריך לחשוב על דרכי פתרון.

קריאות:

---

היו"ר אמנון כהן:

נציגי הממשלה צריכים לעזוב לישיבה אחרת.

אוהד דנוס:

אני יכול להסביר את זה. כשאנחנו עושים היום שומה לשימוש חורג, לחמש שנים, אנחנו מחשבים את ההשבחה פר שנה, ואז אנחנו מהוונים אותה להיום בשיעור היוון של 9%, אז ברור שאותו נישום אומנם משלם על חמש שנים מראש, אבל הוא משלם סכום מופחת בהרבה, שמביא בחשבון את מחיר הכסף והריבית. זו הסיבה שזה נעשה כך.

קריאות:

---

היו"ר אמנון כהן:

ואם הוא אחרי שנתיים עזב את המקום?

אוהד דנוס:

אם הוא עזב אחרי שנתיים והוא השקיע כסף בלבנות את המסעדה, אז כספי היטל ההשבחה, כמה שהם כואבים, ההפסד הגדול שלו - הוא גם מקבל החזר,

**רחל אלתרמן:**

לשכת השמאים, צריך היה פה תסקיר כמותי. תביאו תסקיר כמותי. שימוש חורג הוא בהחלט דבר מוזר כאן.

פזית ברץ-שלמון:

אם התבקשה בקשה לשימוש חורג למשל לנכס מסוים, כדי שיהיה מותר להקים בו מסעדה. למעשה, מי שחייב זה הבעלים ומותר לעשות בנכס הזה 5 או אפילו 10 שנים שימוש כמסעדה. מישהו שכר לשנתיים ויצא? אבל הבעלים - -

היו"ר אמנון כהן:

ואם הוא רוצה מספרה, אחרי שנתיים? פתחתי מסעדה.

פזית ברץ-שלמון:

הבעלים מקבל חזרה את היתרה של מה שהוא שילם. בעיריית תל אביב הוא מקבל.

היו"ר אמנון כהן:

אני מבקש לנעול את הדיון.

רחל אלטרמן:

דבר קטן לתקן – בעניין של היתר שלא ממומש. ניתן לתבוע את ההחזר תוך 30 יום. לדעתי צריך שהרשויות המקומיות יהיה חובה עליהן ללוות את ההיתר, עם ההסבר הזה: אם לא תממשו את ההיתר תוכלו לגבות. זה עניין של שקיפות שהשלטון צריך לתת מול האזרחים.

יהודה זמרת:

רק לא לצרף את כל ההיתר, נצרף את כל הוראות החוק.

קריאה:

אבל למה את מגבילה את זה ל-30 יום?

רחל אלטרמן:

ההיתר זה לזמן קצוב, וחלק של זמן קצוב – צריך לומר, כמו שכתוב שההיתר ניתן לזמן קצוב צריך לומר שאם לא תממשו את ההיתר תהיו זכאים להיטל השבחה, אני חושבת שאם השלטון לוקח הוא גם צריך להיות שקוף ולעזור לאנשים. דרך אגב, דבר כזה של חקיקה, כל כך מורכב, ממש אין לצפות מהאדם הפשוט להתמצא בו.

היו"ר אמנון כהן:

תודה רבה.

יהודה זמרת:

אני רק בא ואומר – השיטה של ללכת ולבוא ולה - - אני מנפיק לך שלושה כרכים, לבוא ולהגיד שאני לוקח את הספר הזה, שבסוף - - - וכל אחד יקבל חבילה, ראה, זה החוק. זה לא אמיתי, זה לא יעשה את זה יותר טוב. זה חוק מורכב, במיוחד בנושא המס. בנושאים של תכנון ובניה, אתה יכול בהליכים להסביר להם. לקחת את פרק היטל השבחה ולצפות מהאדם הפשוט שיירד לכל מבוכות הסעיפים זו כנראה יומרה גדולה ולא אמיתית. זה תחום מקצועי. אפשר לבוא ולהגיד לו כמה זמן זכות ערר, וכן הלאה – את הזכויות המהותיות הדיוניות. אבל את ההחלטה כמה תשלם ואיך – זה נושאים מאד מקצועיים. לבוא ולהגיד שאני יכול לתת הסבר בעמוד אחד - -

קריאה:

אבל זה לא מה שרחל אלטרמן אמרה.

רחל אלטרמן:

לא, לא. רק על הזכות לקבל את ההיטל חזרה. והנה, היועצת המשפטית של עיריית תל אביב אומרת – כי זה עניין של קצת שוויון במידע. אתם אומרים שההיתר הוא לשנתיים? גם ההיטל.

לגבי שימוש חורג אני רוצה להגיד מה שאמרת בשקט – העניין של השימוש החורג קצת חורג מהרציונל הכולל. הרציונל הכולל מדבר על השבחה שהבעלים ניהנים ממנה, וכו'. כשהיטל השבחה נולד בשנת - -

יהודה זמרת:

---

**רחל אלתרמן:**

חזקה עלי שאני יודעת. כשמש השבחה נולד היה שימוש חורג לצמיתות. כשהיטל השבחה נולד בשנת 81 ו-83 השימוש החורג היה לצמיתות. שימוש חורג ארעי חי רק מינואר 96. על כן אתם צריכים לחשוב עוד פעם. זה לא חלק מההסדר המקורי. אני גם לא יודעת איך בדיוק ניתן לשום כאשר עצם ההערכה של השימוש החורג היא בלתי ודאית. יכול להיות שתחשבו מחדש - - שמענו כאן סביב השולחן כל מיני הערות. הצעת החוק הזו לא לוותה במחקר עובדתי עם מספרים, עם סימולציות - -

יהודה זמרת:

היא לוותה בעבודה עם שמאים שאני - - אני לא אומר, אני לא רופא ואני לא מבין ברפואה - -

**רחל אלתרמן:**

שמאים דיברו אתכם על האפשרי. אני מדברת על ה- incidents. כמה יפסידו רשויות מקומיות אם יוותרו על השימוש החורג. שימו לב, הרציונאל של השימוש החורג הוא שצריך להיעלם. הצעד הראשון של היעלמותו היתה בתיקון 43 כשהוא הפך להיות ארעי ואחר כך פג. הצעד השני של היעלמותו הוא בתיקון הנוכחי. הרציונאל הוא שהוא ייעלם.

אתם שאלתם את השאלה מבחינה משפטית ומבחינת הכושר השמאי לשום. אני שואלת מבחינה גדולה יותר. מה יהיה האסון אם יוותרו על השימוש החורג, כאשר שמענו כאן שהשימוש החורג יש בו גם צד חוזי, יש בו גם אי ודאות מורכבת יותר, וההיטל ייגבה רטרואקטיבית כאשר השימוש הופך להיות לקבוע, ואז יהיה צורך אחורה. יכול להיות שבשימושים החורגים יהיה קצת אובדן של מיסוי, יכול להיות, כי אין לנו נתונים, אבל יכול להיות שהאובדן הזה שווה את הרעש שיש סביב השימוש החורג, במיוחד כשהמסר של החקיקה כאן הוא שהדבר הזה צריך להיות phase out. אז לא צריך, אולי, בדבר הזה, גם להשתית כאן הליך כל כך מורכב של מיסוי לדבר שאמור להיות Phase out. תחשבו על זה עוד פעם, הוא לא מתאים לכל הרציונאל של כל העסק, לא של היטל השבחה שלא אמור להיות דבר ארעי מול הקניין - -

יהודה זמרת:

גם מי ששילם על תכניות זה תכניות לתקופה קצובה. אנחנו קבענו שתכניות יכולות להתיר שימוש ל-15 שנה, ותכניות פוקעות. העובדה שיש שימושים שהם זמניים זה דבר שיהיה בטח ברפורמה, מתאים למציאות, גם.

**קריאה:**

הרי האנשים שטענו כאן, הם צריכים את השימוש החורג, אחרת אין להם זכות קיום. הם צריכים את זה עד שתכנית - -

**רחל אלתרמן:**

אני הייתי רוצה לשמוע מספרים מהשלטון המקומי. מה הבלבול מוח לעומת התקבולים משימושים חורגים. מה יהיה כאשר השימושים האלה יהיו קצת phased out.

יהודה זמרת:

אין פה בלבול מוח. המערכת עובדת. אנחנו לא מייסדים פה מערכת - -

### רחל אלטרמן:

אני פשוט מגיבה למה שחבר הכנסת העיר.

אורי מקלב:

אני יכול לשאול את השמאי – אחד שהגיש שימוש למסעדה, ותכנית. שימוש חורג.

### רחל אלטרמן:

וחבר הכנסת הוא ידען בענייני תכנון ובניה.

אורי מקלב:

איש פשוט, חבר כנסת פשוט ומתוך השתתפות בישיבות קיבלתי את ההשכלה שלי. זה לא הפך אותי מומחה להיטל השבחה. אנחנו חברי מועצה. אבל שמעתי מפעם לפעם אזרחים. כל הניסיון והידע שלי זה מצד האזרחים, מהצד של האזרחים שמציפים בעיה שהם לא יכולים לעמוד בה. אבל ניקח את אותו מקום של המסעדה בתל אביב שפועלת. והוא היה מגיש תכנית. תכנית זה 50 שנה. הוא היה משלם על התכנית הזו היטל השבחה כי הוא הוסיף שימוש -100 אלף שקל. וכי יעלה בדעתך שבשביל 5 שנים הוא ישלם רק 10,000 שקל? אני מבטיח לך שאנשים, על זה שהם משלמים את זה במנות של 5 שנים ו-5 שנים משלמים את זה הרבה הרבה יותר מהסכום שאמרה פרופ' אלטרמן שבמקורו השימוש החורג היה לצמיתות. זה לא היה לפרוסות-פרוסות. וזה שעכשיו הוא משלם - - כאשר בא השמאי ועושה לו שימוש לחמש שנים.

יהודה זמרת:

הוא לא היה מחויב.

### רחל אלטרמן:

ברור שלא. הוא לא היה מחויב, אבל הוא היה בפועל, לצמיתות.

קריאה:

בואו נסדר את זה – מי אמור לשלם את ההיטל? בעל הנכס, לא בעל המסעדה.

יהודה זמרת:

שימוש חורג לא היה גם ביסודו, נועד לצמיתות. שימוש חורג לא נועד לצמיתות - -

קריאות:

---

קריאה:

ואז השוכר משלם פחות שכר דירה. זה trade off ביניהם. אנחנו רואים את זה בשוק.

יהודה זמרת:

- - הוא לא משלם את הכל, פשוט משלם את זה בפרוסות. צריך לזכור שהוא - - הוא מתקזז מול הבעלים.

הי"ר אמנון כהן:

טוב, תתנו על זה את הדעת.

רחל אלתרמן:

הלוביסט כבר איננו, של המסעדות? רציתי להציע שאם נותנים ללוביסט אפשרות לנוכחות שיישאר עד הסוף.

קריאות:

---

הי"ר אמנון כהן:

תמשיכו לתת על זה את הדעת. תודה לכם על נוכחותכם, על השעות הרבות. הישיבה הבאה בשדרות.

...

#### פרוטוקול מס' 42

מישיבת הוועדה המשותפת לפנים וכלכלה לדיון בהצ"ח התכנון והבנייה  
יום שלישי, י"א בחשוון התשע"ב (08 בנובמבר 2011), שעה 11:00

סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

רחל אלתרמן:

חלקכם יודעים, כפי שנאמר קודם, שהצמצום של זכות הפיצויים מבוסס במידה רבה על מחקר שלי. אני הקדשתי 5 שנות מחקר לנושא הזה משום שהנושא של תביעות פיצויים בישראל הוא אחד הדברים הסמויים מן העין אבל הכי משפיעים על מערכת התכנון והבנייה ועל המהירויות בה. זה כל כך סמוי מן העין, שכיום במקום שהירוקים והעמותות יהיו כאן סביב השולחן חזק כי מדובר פה בהשלכות חמורות מאוד של הדין הקודם על הסביבה.. זה דין גרסיבי על החברה, זה סמוי מן העין. אלה שכאן היום.. שימו לב שהאוכלוסייה קצת השתנתה. זה נראה קצת טכני אבל זה חשוב מאוד.

בואו נראה את המשמעות של הדין הקיים לגבי שני סוגי הפגיעה. אחר כך אני גם אסביר שזה מחוץ למידה ושהמחקר שלי הראה שאנחנו יכולים לצמצם ועדיין להיות מאוד סבירים ומידתיים מבחינת זכות הקניין וכו'. אני רוצה שנראה מה המשמעות היום יומית של המצב הקיים קודם כל לגבי הפגיעות באופן כללי. המחקר העובדתי שעשיתי עם סטודנטית, שהיא כיום גם יועצת בוועדה הזאת – זאת שירה ברנט..

יהודה זמרת:

היועצת המשפטית של מינהל תנופה.

רחל אלתרמן:

שירי ואני הסתכלנו על התביעות העובדתיות בישראל. זה היה בלי קשר למחקר הבינלאומי. מאמצע שנות ה-90 אנחנו מדברים על פי 4 תביעות במשמעות של מאות מיליוני דולרים לפני התביעות על תמ"א 35. המחקר הסתיים לפני שתקופת התביעות על תמ"א 35, על 3 שנים הסתיימה, וגם לפני

התביעות הגדולות על תמ"מ 3/21, דהיינו הגדרת השטחים הפתוחים, העתודות של מדינת ישראל. אנחנו כנראה מדברים על מיליארדי שקלים שנמצאים בתוך הצנרת.

לו היה מדובר בדבר חקיקה שהאוצר צריך לשלם את הכסף דבר החקיקה הזה לא היה מגיע אי פעם ולא היה עובר מתחת לרדאר מבלי שהאוצר היה עומד על הרגליים האחוריות ודורש תזכיר שמוכיח מי ישלם את זה. כאן מדובר בסך הכל ברשויות המקומיות המסכנות שצריכות...

יעקב כחלון:

הם רגילים להשית על הרשויות המקומיות.

ארז קמיניץ:

מי זה הם?

רחל אלתרמן:

הן אמורות לספוג את הדבר הזה משום שמדובר בחוק ישן נושן בן 80 שנה. אילו זה היה דבר חקיקה אחר המדינה הייתה סוערת, האוצר היה סוער, אבל זה מתחת לרדאר. לא נורא שהרשויות המקומיות ישלמו את המיליארדים האלה. אני ראיתי שבלתי אפשרי לעמוד בחוק הזה, על כן הקדשתי כל כך הרבה שנות מחקר. דיברתי על המיליארדים ואמרתי שלו היה מדובר בחקיקה שהמדינה הייתה צריכה לשלם זה לא היה מגיע ללא תזכיר שאומר מה המשמעות של החקיקה. אני תיכף אחזור לזה לגבי התביעות העקיפות.

הסיבות מדוע גדלו התביעות הן שתיים. הן לא קשורות לפסיקה, משום שהפסיקה העיקרית שהרחיבה את הזכות הייתה לפני גל התביעות - אגב, לפני חוק היסוד - כך שאין גם קשר ישיר עם חקיקת חוק יסוד כבוד אדם וחירותו ועם הרחבת זכות התביעה. זכות התביעה בישראל היא זכות שיצרו השופטים. שמאי, אני ארגיע אותך שזה לא קשור עם זה שבימי הבריטים היה פחות צפיפות. זה מעולם לא היה חלק מהדין הבריטי בבריטניה, בפרשנות כאן ובפרשנות בשום קולוניה אחרת. זאת לא הייתה הכוונה. אנחנו מדברים על חוק שהוא יציר בתי המשפט. התביעות גדלו משום שישראל השתנתה ובגלל ועדת הערר. גם אני ישבתי סביב שולחן הכנסת בתיקון 43. אף אחד מאיתנו לא צפה שהנגשת הדרך להגיש את התביעות תוליד ים גדול מאוד של תביעות. יהיו פה כמה וכמה גורמים. זה אחד מהם. אנחנו נמצאים כיום במצב שהוא בלתי אפשרי.

אני אחלק את זה לשניים. יש את התביעות הישירות ואת התביעות העקיפות. מה המשמעות של התביעות הישירות? פה מדובר בקושי רב להגן על השטחים הפתוחים במדינת ישראל ועל הרזרבה החקלאית של המדינה. כאן נכנס העניין של ערך הספקולציה. יפעת, את הצגת תפישת עולם שרואה במקרקעין משהו שדומה לאנלוגיה שנתת, של אונקיית הזהב. מקרקעין ברוב התפישות הרווחות כיום מאוד שונים בהתייחסות הציבורית שצריכה להיות משום שאנחנו לא גרים על אונקיית הזהב, לא אוכלים עליה, השימוש באונקייה אחת לא משפיע על השימוש באונקייה אחרת. אנחנו לא חייבים לחלוק ביחד את המוצר של אונקיית הזהב, אבל לעומת זאת כולנו חיים, צורכים ונמשיך להיות תלויים במקרקעין בחקלאות, במגורים וכו'. האנלוגיה כאן היא לא נכונה ועל כן, יפעת, הערך הספקולטיבי הוא כן ספקולציה. אני מסכימה איתך - זה קצת אולי למתקדמים פה השיח - שבלשון כלכלה המילה "ספקולציה" היא בהחלט לא נכונה, אבל פה אנחנו לא מדברים בלשון כלכלה על הצפי בהשקעה, אנחנו מדברים בלשון הפיצוי. כאן מדובר לא באיזו שהיא בורסה, באיזה שהוא משהו שלקחתי סיכון ומישהו צריך לפצות, פה מדובר בכיס הציבורי, במשלמי הארנונה העניים שהם - חוץ מהפטורים - צריכים לשלם את הכסף הזה ברשויות המקומיות. פה מדובר בזה שאותם אנשים שלקחו וקנו קרקע משום שהם חשבו שפעם יהיה לה שימוש למגורים והשקיעו יותר כסף, פתאום משלמי הארנונה - זה אפילו לא התקציב הבלתי רגיל - ברשויות המקומיות, משקי הבית שהיום מוחים ברוטשילד אבל לא יודעים על החקיקה הזאת, לא יודעים על הדבר הזה, מתחת לרדאר לחלוטין, צריכים לשלם לאלה שלקחו סיכון במקרקעין בהשקעה. זאת בהחלט ספקולציה במונח הזה שזה לא סתם משחק כלכלי, זה משחק כלכלי מול הציבור. אגב, יושב-ראש ארגון השמאים, האנלוגיה כאן עם מס שבח ומס רכוש היא ממש לא נכונה, משום שבשום הקשר אחר לא מדובר בפיצוי מהכיס הציבורי בעסקאות שלך. פה אתה מדבר במטריה אחרת. אנחנו נסכם

את העניין הזה ונאמר שאין תחום אחר שבו הפרט לוקח סיכון כלכלי והציבור צריך לשלם, על אחת כמה וכמה כשפה מדובר במקרקעין שזה לחמנו ומקום מגורנו.

נטרול ערך הציפיות פירושו להגן על הקרקע החקלאית. אני מורידה את הכובע בפני הסטודנטים ואני אומר את זה עוד פעם בפומבי. שמאי אסיף הוא גאון תכנוני, הוא גאון ביצוע. הוא לא רק תכנן את תמ"א 35, הוא הצליח להביא לאישורה בכובע השני שלו. זה חרף הסכנה של תביעות הפיצויים. הן הגיעו, הן נמצאות בצנרת. הוועדות ביום יום נזהרות שלא להגן יותר מידי על שטחים פתוחים. הן נאלצות לתת זכויות בנייה בכל מיני אמטלות משום שהן צופות את תביעות הפיצויים. תשמעו, חוץ מזה שבדין ההשוואתי זה אאוט לגמרי, אין פיצוי על ספקולציה, אין פיצוי על הצפי שלי, זה פשוט נזק גדול מאוד לעולם התכנון.

העניין של פגיעה ישירה, הצמצום של ספקולציה מוצדק לחלוטין. הצמצום השני שעושה הרפורמה היא ההישענות רק על תכנית בת היתר. שוב נזקקים לזה בחלק הזה של להסביר את זה. תכנית שניתן להוציא ממנה היתר, רק היא תהיה התכנית הפוגעת. גם אחרי הצמצומים האלה. בדין ההשוואתי שבדקתי, שזה 40% מכל מדינות ה-OECD, בפגיעה הישירה מדינת ישראל עדיין ברמת פיצוי מאוד מאוד גבוהה, להוציא דבר אחד - פה אני כן הולכת לכיוון הקניין - בבעיה של ההלכה הדו-שלבית, דהיינו כאשר, כבוד היושב-ראש, רוצים לייעד את הקרקע שלך לכביש, למגרש משחקים או לבית ספר, קודם עושים שינוי של הייעוד בתכנית ורק אחר כך מפיקעים. ההלכה הדו-שלבית הזאת היא בעייתית מאוד וטוב היה אם היו מתקנים את זה בדיני ההפקעות, אבל לא תיקנו את זה. הבעיה כאן היא שהאזרחים נאלצים ללכת פעמיים ואין עדיין חובת הודעה. פה צריך היה דווקא להגביר את ההגנה לגבי הנושא של פיצוי.

ארז קמיניץ:

יש חובת הודעה. בתכנית שיש בה הוראת הפקעה צריך להודיע הודעה.

רחל אלטרמן:

כן, אבל זה לא דווקא הוראת הפקעה. זה שינוי בשלב א'.

ארז קמיניץ:

דו-שלבית...

רחל אלטרמן:

לאו דווקא. זה יכול להיות גם שינוי לייעוד ציבורי. צריך לחשוב על זה.

יהודה זמרת:

שינוי ייעוד ציבורי..

רחל אלטרמן:

צריך לחשוב על מתן הודעה, כי ההלכה הדו-שלבית פוגעת יתר על המידה בקניין ובעייתית מאוד. הקטנת חובת הפיצויים על פגיעות ישירות היא מאוד מידתית, היא בשני הנושאים. עיקור הספקולציה מול הגוף הציבורי כך שמשלמי הארנונה יפצו אותי, היזמית, כשאני קונה קרקע חקלאית כי יש פרסומות של 200 אלף שקל לדונם על יד איזור שכבר הופשר. משלמי הארנונה הם אלה שצריכים לשלם את זה. זה לגבי הפגיעה הישירה. יש לי עוד הרבה מה לומר. בכל זאת אני כאן המקור. אני חושבת שזה מאוד חשוב.

לגבי הפגיעה העקיפה יש בעיה מאוד גדולה עם הנוסח המוצע. אני רוצה להסביר את המשמעות של הפגיעה העקיפה. הפגיעה העקיפה פירושה שהמגורים ביחד הקשו עלינו. הם כבר קשים. פירוש

הדבר שכשאתה, אדוני היושב-ראש, מדבר על הצורך באישור עוד יחידות דיור למיעוטי יכולת, למשפחות גדולות, לזוגות צעירים, לזוגות קשישים, אתה צריך לבנות.

יעקב כחלון:

בעיר ולא..

רחל אלתרמן:

כרגע אנחנו לא מדברים על המיקום, אנחנו מדברים על העיקרון. לפי הדין הקיים וגם החוק החדש, יכולה להיות זכות לאלה שגובלים לתבוע פיצויים על עצם העניין שליידם יבנו עוד. איך אפשר לדבר באותה כפיפה על דיור בר השגה ולהשאיר את הדין הזה? הרשות המקומית צריכה לשלם. תשימו לב לאן הנושא של הגובלין התפתח. לנושא של הגובלין לא היה זכר בכוונה המקורית של החוק. זה לחלוטין מחוץ לכל תפישה שעל פיצויים על נזקי תכנון במדינה יש הסדר כלשהו. זה נוצר בטעות. זה נוצר בשנת 80 כאשר לא היו תביעות ישראל, לא היה דין השוואתי, לא היה למה להשוות ובית המשפט שגה. השופט ברק היה בדעת מיעוט. הוא צדק. גם אני הרבה שנים חשבתי איזה יופי, עד שראינו לאן זה מתפתח והלכתי לבדוק את העניין. אין לזה שום זכר.

אני רוצה להראות לכם שבכלל זה בטעות יסודו. תראו מה קרה עם העיקרון. העיקרון אמר שהציבור צריך לשלם על הגובלין. מי משלם על הגובלין? התפתח הנוהג של כתב השיפוי. כתב השיפוי הוביל את כל המערכת הזאת של תפישת הפיצויים לתפישה אחרת. אנחנו מחוקקים חוק כאילו בהסדר א' צריך פיצויים מהכיס הציבורי, אבל בפועל התפתח הסדר ב'. הסדר ב' אומר: "סתמנו את העיניים על כך שבעצם ועדות התכנון ביקשו כתב שיפוי". אגב, יש לי מחקר אחר שלא פורסם על זה שזה בלגן גדול. במאמר מוסגר לידידיי שאני מעריכה במשרד המשפטים, תשימו לב, אתם נגד הסכמים עם יזמים. ההסכם הגדול ביותר במדינת ישראל זה כתבי השיפוי. על זה אתם אומרים בסדר גמור, למרות שזה בדיוק אותו תן וקח. זה לא נותן צ'ופר לציבור כמו שההסכמים עם יזמים נותנים עוד השבחת איכות המגורים ואיכות השירותים. פה מדובר על ניסיון להתגבר על הסדר שהוא בלתי סביר. לא ייתכן שהכיס הציבורי ישלם על זה שצריכים בעיר עוד מגורים ועוד משרדים. לא ייתכן שמשלמי הארנונה יצטרכו לשלם על זה שמדינת ישראל גדלה. לא לזה התכוון המחוקק. זה לא ייתכן ולא סביר.

אני רוצה לתת דוגמה לאן הדבר הזה הולך. לא רק שהוא לא צומצם, הוא הורחב. הוא הורחב על ידי לחץ ולובי של השמאים, בטח לא של הרשויות המקומיות, בטח לא של גורמים ציבוריים, של עמותות ציבוריות, של משרדי ממשלה. לאן זה הורחב שעכשיו יש חובה לפצות על הקלות ועל שימוש חורג? עכשיו מדובר פה בשידור ישיר. אני רוצה לדבר לשר הפנים, למנכ"ל משרד הפנים..

ארז קמיניץ:

זה לא קשור ללחץ. העובדה של הקלות ושימושים חורגים..

רחל אלתרמן:

בסדר. הכתובים בעיתונות אחרת..

ארז קמיניץ:

בהתחלה לא היו הקלות ושימושים חורגים.

רחל אלתרמן:

נכון. בדין הקיים אין. לא משנה מאין זה צץ.

ארז קמיניץ:

בואו נבטל את ההקלות ואת השימושים החורגים.

### רחל אלתרמן:

בדין הקיים אין חובת – אני אומרת דין ולא חוק משום שהחוק לא מדבר על כמעט כל הדברים שמדברים כיום – פיצוי על הקלות ושימוש חורג. לא הייתה קיימת זכות פיצוי, היא נוספה עכשיו. שר הפנים צריך לשים לב. רק אתמול או שלשום הוא חתם על תקנות בדבר פיצול דירות.

יעקב כחלון:

זה גם בהקלה.

### רחל אלתרמן:

באמצעות הקלה. מעת חקיקת הרפורמה כל הרעיון של הוזלת הדיור באמצעות פיצול דירות הלך. מדוע? השכנים יתבעו פיצויים מהכיס הציבורי. מה יעשה הכיס הציבורי? הוא יעשה כאילו את ההסדר של כתבי השיפוי. על ידי מי ישתלמו כתבי השיפוי? על ידי אלה שיפצלו את הדירות. כל הרעיון שיהיו דירות יותר זולות כבר בחלקו הגדול הלך לאיבוד. תבינו, הדין הזה של גובלים..

היו"ר אמנון כהן:

ההחלטה כנראה הייתה עד שכל הרפורמה של דיור בר-השגה ייכנס. בינתיים יש מצוקה אמיתית.

### רחל אלתרמן:

מהחוק החדש ניתן יהיה לתבוע פיצויים על הקלות ושימוש חורג. מי תובע את זה? השכנים, הגובלים. הם תובעים את הפיצויים. ההסדר הזה של תביעות פיצויים..

יהודה זמרת:

לא כל הקלה תעמוד.. אם זה דבר מהותי, מה ההבדל בין כך ובין כך?

### רחל אלתרמן:

כאן מדובר בהרחבת הסדר או דין של פיצויים שהוא כולו שלילי, הוא לא מקובל, הוא לא נחוץ, הוא חוסם פיתוח והוא רגרסיבי. מי יתבע פיצויים? אצל מי ערך הקרקע יהיה גבוה? אלה שעל קו הים. אם אנחנו מדברים על עיר שיש לה שכונות גדולות עניות אבל יש לה גם שכונה עשירה.. אם בונים ליד צמודי הקרקע מגדל גבוה שחוסם את הנראות ואת הנוף, יופי חי, על זה צריכים משלמי הארנונה לשלם לעשירים ממילא כסף כי לעשירים ירידת הערך שווה הרבה. העניים לא יגישו כי אין להם כסף וגם לא יהיה להם כדאי כי התביעה נמוכה. כל תושבי העיר, שחלקם הגדול הם לא עשירים, ישלמו לעשירים את הפיצויים מהכיס של השלטון המקומי.

ארז קמיניץ:

ובתשתיות?

### רחל אלתרמן:

עוד לא הגעתי לזה. יש שתי חלופות לנושא של הפיצויים על גובלין. אפשרות אחת שהרשות הציבורית משלמת. הראיתי לכם שזה פשוט לא סביר שרשות ציבורית שנדרשת על ידי משרד הפנים לתכנן את התקציב שלה ומפקחים עליה מכאן עד להודעה חדשה, פתאום מכניסים לה חקיקה שקודם פורשה על ידי בתי משפט. בסדר, אבל עכשיו ההזדמנות לתקן את זה. מכניסים לה חקיקה שהיא לא יכולה לצפות, שהיא לא יכולה לתקצב. למה בכלל שסעיף כזה, שהוא לא תשתיות,

שהוא לא שירות לציבור, שהוא בסך הכל שירות לכמה אנשים שלא רצו ויבואו לידם ויסתירו את הנוף?.. מדינת ישראל לא יכולה לתת לפרטים זכות לתבוע על זה שאחרים באו ובנו בית מגורים או משרדים ליד וחסמו את הנראות או את הנוף. זה לוקוס ששום מדינה לא יכולה להרשות, לכן זה לא קיים במדינות אחרות. איך אנחנו יכולים במדינת ישראל לומר שזה דבר לוקוסטי שצריך להיות בתקציב הרשויות המקומיות? זאת שערורייה. אם מדובר בכתבי השיפוי תשימו לב לאן הובלתם. הובלתם למצב שדין שאמור להיות תביעה ציבורית הפך להיות לתביעה של פרט מול פרט. איך קוראים בעברית לתביעה של פרט מול פרט? איך קוראים להסדר הזה? קוראים לזה דיני נזיקין. בבקשה, אם רוצים לעשות את זה דיני נזיקין, אז דיני הנזיקין קיימים. צריך להוריד את כל הפרק הזה. אני זאת שאפשרתי את ההורדה הזאת. תאמינו לי, הייתי שם כשהצגתי את זה לראשונה לפני 6 שנים במשרד הפנים ואחר כך במשרד המשפטים. הם נפלו מהכיסא, הם לא האמינו שניתן יהיה ללכת חזרה עם הפסיקה. זה בכל זאת יציר הפסיקה. אני נתתי את הסקאלה המידתית הבינלאומית, אבל הזהרתי שלא הייתי רוצה שממצאי המחקר שלי ישמשו להורדת זכות התביעה של גובלין כשמדובר בתשתיות לאומיות, למרות שגם תביעות כאלו לא נפוצות בעולם, אם כי לגבי תשתיות לאומיות יותר נפוץ מאשר אי הנפיצות לחלוטין של תביעות של פרט מול פרט. גם כן לא בכל מקום. בכל זאת חשבתי שבישראל יש מקום לפיצול של התשתיות הלאומיות, על כן זה ממש יוצא מהכלל וטוב שזה נשאר. אני חושבת שזה הסדר סביר. 10%, כן או לא לא נראה לי כל כך משנה. יכול להיות שאפשר להוריד את זה כי זה בכל זאת תשתיות גדולות והעיקרון הוא פה. זה בהחלט סביר.

ההסדר שמוצע בחוק הנוכחי המוצע לגבי תביעות עקיפות הוא לא טוב. הוא לא טוב בגלל שכל העיקרון שגוי. אפילו אם נלך לפי העיקרון שכאן מוצע הוא לא טוב, הוא לא יעיל. אדוני היושב-ראש, תחשוב רגע מה פירוש.. אתה מדבר על החשת הזמנים. אנחנו כאן נותנים אפשרות שהוועדה המקומית תצטרך לשקול אם כן יבואו תובעים או לא יבואו תובעים. היא תצטרך להכין אומדנים. כל הדברים האלה לוקחים זמן. לגבי פגיעות ישירות זה בהחלט מוצדק, לגבי פגיעות עקיפות פירוש הדבר עיכובים, פירוש הדבר צורך לשגת אחורה, פירוש הדבר טשטוש. לגבי הקלות ושימוש חורג זה פשוט פותח את זה לכולם. אני מזהירה ואתם תראו את זה. מדובר פה בפתחת הדלת לעוד הרבה מאוד תביעות. שמאי לא המציא את הנושא הזה, זה משרד המשפטים. זכות הקניין. זה כאן הנושא הזה של הגובלים.

יהודה זמרת:

הכנסת הציעה את זכות הקניין, לא אנחנו.

רחל אלתרמן:

הכנסת זה זכות הקניין. זכות הקניין ממודרת וממותנת על ידי הסעיפים האחרים ועל ידי..מדינת ישראל לא צריכה את זכות הקניין המיטבית בעולם. זכות קניין כזאת היא לא מידתית, זאת לא הפרשנות וזה לא מה שצריך להיות. אני מזהירה שמדובר פה בהרבה מאוד תביעות. יתר על כן, הדרך שבה הוסדר הסף של התביעה לגבי הגובלין מעורפל ועל כן יוביל להרבה תביעות, בניגוד לדרך הטובה שבה הוסדרה הפגיעה הישירה ששם קבוע מה סוגי הקביעות. סוף סוף יש סף של דמינימיס, סף מאוד נדיב לתובעים. זה אומר שרק פגיעות של אחוז, שניים, אולי שלושה לא יזכו, אבל הוא ברור. לעומת זאת, בנושא של גובלין חזרתם, רבותיי וגבירותיי במשרד המשפטים, לאמת מידת הסבירות, הערפול, כי אמרתם פגיעה של ממש, שהיא עניין של פרשנות לפסיקה, ועדות ערר, התדיינות אין סופית. אמרתם פגיעה בשימוש סביר.

ארז קמיניץ:

זה לא אנחנו.

רחל אלתרמן:

אתם החזרתם את הערפול. אם היה מדובר על נושא של פגיעה בגובלין, בסדר, אוקיי, לא רוצים ללכת לגמרי אחורה, אם כי אתה רואה, מר נתן מאיר, שלפי דעתי אם זה עובר צריך יהיה להגיש הצעת חוק חדשה שמרכז השלטון המקומי יביא את הנבחרים, יאמרו את הצורך בעניין הזה ותהיה

הצעת חוק. בינתיים תורידו נוף ונראות. לא ייתכן שנוף ונראות יהיו זכות לפיצוי בגלל שמדינת ישראל הצפופה ונהיית יותר צפופה מגנה על הנוף של צד שני. לא ייתכן שרעש ישפיע. היה ניסוח קודם שרק אם הגובלים יגבילו את האפשרות בניצול הנכס אפשר אולי להגביל את זה לזה, לא בדרך הרחבה הפתוחה לפרשנות שתעסיק את ועדות הערר, שתפרנס נפלא את השמאים. הייתי מאוד פופולארית אצלם כשיחד עם ד"ר יפעת הולצמן גזית הובלתי את פסק דין הולצמן גזית. היום אני ממש לא פופולארית. אני דואגת לכיס של מדינת ישראל ולפיתוח או ליכולת להגן על השטחים הפתוחים מצד אחד, שבזה יש שיפור ענק, ומצד שני לא להטיל על הכיס הציבורי.

אדוני כבוד היושב ראש, אילו היה מדובר פה בחקיקה של האוצר, אז בעניין הזה של הגובלים, בהרחבה להקלות לשימוש חורג היה נדרש תזכיר שאומר מאין זה בא. אילו הייתי השלטון המקומי הייתי עושה שיעורי בית בשנה שהיה כאן זמן ומביאה תזכיר של סימולציה מה פירוש ההגברה הזאת. פה זה עובר מתחת לרדאר, אין תזכיר, לא יודעים כמה זה עולה, עניין זכות קניין מעורפלת. יש כאן הטלה עצומה על התקציב שבסיכומו של יום זה על משלמי המסים.

הדין ההשוואתי שלי הראה שבעולם הלא מפותח זכות כזאת לא עומדת על הפרק. בעולם המפותח ישראל היא הכי מוגזמת בזכות הזאת. כמות התביעות שלנו היא במיליארדים. הרוב הגדול אולי לא ישולם, אבל בינתיים זה מעסיק את הוועדות. אני חוששת מאוד שלמרות השיפור שכאן מדובר עדיין זה ימשיך להעסיק את הוועדות והדין שכאן נעשה הוא לא טוב. אם ניתן להוביל לובי שיתקן את זה, אדרבא, אולי משרד המשפטים יאזין לזה. אם לא, אז אני חושבת שיהיה צורך לתקן את זה מהר מאוד. הנה הנבואה.

לגבי התיישנות. פה אני גם כן בעד זכויות המקרקעין. יש את העניין של ה-3 שנים או אולי הדין המאוחד כאשר מדובר בתשתיות לאומיות. יש פסק דין אחד של חברת חשמל ומושב חגור. כיוון שאין חובת הודעה על גובלין יש עניין שהעשירים המחוברים יודעים והעניים והלא מחוברים לא יודעים. פסק הדין הזה יפהפה במובן, לא בהלכה שלו. ההלכה שלו הייתה קשוחה. יש פוליטיקלי קורקט כזה בשנים האחרונות על כך שאוי אוי שר הפנים יותר מידי הגדיל את הערכות שלו. אולי זה נכון, אבל לפעמים צריך מידה. פסק הדין הזה בעובדות שלו מראה יישוב אחד שהיה יישוב מחובר וידע שחברת החשמל הולכת להעביר קו מתח גבוה. הישוב השני שהוא מושב עני לא ידע. אותו קו, אותו חשמל, אותו כביש, שני מושבים. חברת חשמל העשירה, שיש לה יחידה מיוחדת שבה עובד בוגר שלי ויודעת מצוין על כל התכניות, לא יודעת לשלוח הודעה, לא יודעת ליידע, אין לה חובה ליידע. בסוף זה העסיק את בית המשפט העליון שפסק שהמושב העני לא קיבל כסף. אדוני, הדין הזה הוא גרסיבי. על תשתיות לאומיות צריכה להיות חובת הודעה לגובלים, או לחלופין, ה-3 שנים האלה צריך להיות הרבה יותר גמיש.

ארז קמיניץ:

מה זה קשור ל-3 שנים? איך הם ידעו בעוד 10 שנים?

היו"ר אמנון כהן:

אני מברך את יושב-ראש הכנסת שזיכה אותנו ביועצת כה חרוצה וטובה שמאירה את עינינו. משרד המשפטים ייקח את כל מה שנאמר פה לתשומת ליבו.

ארז קמיניץ:

אנחנו מכירים את המחקר, אדוני.

היו"ר אמנון כהן:

לא שמכירים, צריך להטמיע אותו בחוק. אנחנו לא רוצים חוק על חוק, אנחנו לא רוצים בירוקרטיה נוספת, אנחנו לא רוצים להערים תיקים נוספים על בתי המשפט, בעיקר לגבי אותם אנשים שייפגעו, לא יכולים לגשת לבית המשפט כי אין להם את היכולת ואין להם את הכסף ואת הידע. אנחנו צריכים שיהיה חוק מידתי, פחות פוגעני. אנחנו בסך הכל רוצים להוריד את הבירוקרטיה, לא להעמיס עליה

יותר. על זה נדון בינינו בחדר, אבל תיקח את כל הדברים האלה לתשומת ליבך. הוועדה תיתן את דעתה בנושא הזה.

יעקב כחלון:

אני פעם קראתי שהשופט חיים כהן אמר שחזקה על המחוקק שיחוקק חוקים טובים להיטיב עם העם. מה לעשות שרוב החוקים רוצים להיטיב עם העם, אבל אין הבדל במדינה, לצערי הרב, בין זה שהמחוקק מטפל באזרחים ובינינו שמטפלים בתושבים. אתם המתווכים לעזור לנו לטפל בתושבים. פרופ' אלטרמן, אנחנו בשלטון המקומי צריכים להחזיק אותך כיועצת שלנו צמודה. אמרת דברים..

רחל אלטרמן:

כל המחקר שלי הוא על זמני שלי, 5 שנות עבודה ללא תשלום מאף אחד..

יעקב כחלון:

אני קראתי אותו ונהייתי מכמה משפטים חשובים שבסך הכל..

...

נתן מאיר:

אחרי הדברים שנאמרו גם את הביקורת אנחנו מקבלים באהבה. אנחנו מצטרפים לכל הדברים שנאמרו. אני חושב שכולם מבינים כאן שרשויות מקומיות זה לא גוף עסקי שהמטרה שלו שהאזרח יקבל פחות פיצויים ושקופת הציבור תישאר שלמה. יש לנו כאן שאלה של היחסים שצריכים להיות בין השלטון לאזרח. אני חושב שפרופ' אלטרמן, גם במחקרים שלה וגם במה שהיא אמרה היום, הציגה את הדברים בצורה נכונה. כל מה שהיא אמרה מבוסס על שכל ישר. אני מציע להפנים את הדברים ולקחת אותם לתשומת לב.

הדברים מקבלים משנה תוקף בסוגיה של פיצויים בגין פגיעות תכנוניות, כי זאת מערכת שצריך להחזיר לה קודם כל את השפיות. תסלחו לי על המילה שאני משתמש בה, אבל בהרצאה שנתתי לפני מספר שנים בנושא הזה אמרתי להחזיר את השפיות למערכת. המערכת הפכה להיות בלתי שפויה, דהיינו מסעיף עלום ובלתי ידוע שהיה ידוע רק ליודעי חן, הוא הפך לסעיף עם הגנת יתר, לסעיף שבעקבות פסיקה של בתי המשפט, שגם היא עברה מקיצוניות לקיצוניות, מראייה שרואה את זכות הבנייה כהגבלות אדמיניסטרטיביות ובכלל לא עומדות בשורה אחת עם זכות הקניין.. דרך אגב, זאת גם הסיבה ההיסטורית לכך שעל תביעות של פיצויי הפקעה הייתה תקופת התיישנות בלתי מוגבלת. ב-1977 הייתה שנה אחת שהפכה ל-3 שנים.

...

רחל אלטרמן:

זאת נקודה מאוד מעניינת, כי כיום מדובר בעולם בחקלאות עירונית. לא לזה התכוונת, אבל זאת מגמה שתלך ותגבר. לחקלאות עירונית בתוך העיר יש שווקים יותר מידיים ועל כן שוויה כחקלאות עשוי להיות יותר גבוה בייעוד החקלאי.

...

רחל אלטרמן:

העניין של הגובלים, הוודאות. אם מאשרים את הגובלים תשימו שם רף מינימאלי של 10%, 20%, 30%. נתן, לא צריך לדאוג, ה-70,30 נולד כולו באופן תוספתי מלובי של ראשי ערים. הוא לא היה אחיד. הנוסח החדש פשוט יהיה הרף החדש ללובי. זה יציר הלובינג. הוא ימשיך כך. צריך להיות 100% שיפוי.

מאיר ברקן:

אני חייב להצטרף לדבריו של עו"ד נתי מאיר. הרצאתה המעניינת של פרופ' רחל אלטרמן. אכן הייתה מאלפת. אדוני מכיר את האמירה: "צדיקים מלאכתם נעשית בידי אחרים". אני חושב שבמקרה הזה אכן נעשתה מלאכה.

סעיף 397(א1) "ומיום מתן ההיתר", לא "מיום התוקף של התכנית". אנחנו סבורים שיש בכך סיכון. יזם רכש מגרש על פי תב"ע שקיבלה תוקף שנים קודם לכן ולא היה מודע לשינוי..

\*\*\*

ארז קמיניץ:

נתחיל מהנושא המרכזי שעלה כאן. אפשר לומר שהיו פה שתי עמדות סותרות לחלוטין זו את זו או מנוגדות זו לזו. עמדה אחת שהוצגה בכישרון רב על ידי פרופ' אלטרמן לעניין העדר, ההצדקה, הצורך, הנימוקים מדוע לא לייצר בכלל אפיק של פגיעות עקיפות, למעט בענייני תשתית. זאת עמדה אחת. עמדה שנייה שהוצגה בכישרון לא פחות על ידי ד"ר הולצמן ועל ידי לשכת השמאים לעניין הפגיעה הלא מידתית, לטעמם, בזכות הקניין של הפרט נוכח הצמצום, כפי שאמרנו, שעשינו והבהרנו בפגיעות העקיפות. כשניגשנו לבחינה של הנושא המחקר המאוד מאוד מקיף ויסודי שעשתה פרופ' אלטרמן היה לנגד עינינו. היא גם ציינה..

שמאי אסיף:

הוא הזמן. ביקשנו ממנה לעשות את זה.

רחל אלטרמן:

הוא הזמן. אחר כך הרחבתי את זה לעוד 4 וחצי שנות מחקר.

נתן מאיר:

לא חיכו לדבר כל כך יסודי.

ארז קמיניץ:

...

לסיכום הנקודה הזאת של פגיעה עקיפה, עמדה מכאן ועמדה מכאן. מה שאנחנו בחרנו היא בסופו של דבר עמדה שמאזנת בצורה ראויה את הזכות הקניינית או המעין קניינית של אדם על מקרקעין, לא על מקרקעי השכן, אל מול הקושי המאוד מאוד גדול שיוצרות תביעות הפיצויים ביחס לתכנון אורבני נכון וראוי. אם התכנון במקום להתקדם ב-7 שנים יתקדם ב-10 שנים זה כבר לא כל כך נורא. זה דבר אחד לעניין הזה.

שאלה נוספת עקרונית שהושמעה כאן לעניין שאלות ההקלה והשימושים החורגים. נכון שאין זכות פיצוי כזאת היום. אין פיצויים בשל הקלות ושימושים חורגים, אבל אם אנחנו נדרשים לסוגיה אחרי שצמצמו את הזכות המהותית ואנחנו שואלים את עצמנו, כפי שאמרה אפרת במהלך הדיון, מה ההבדל בין אדם שנפגע בתכנית נקודתית מזה שקו בניין התקרב אליו לכדי 0 או 2 וחצי מטר לבין אדם שהתקרב אליו הדבר בהקלה או בשימוש חורג, אז השאלה אם יש הבדל. צריך להיות איזה שהוא הבדל מבחינת... בהנחה שהכרתי בזכות הקניין של אדם שקו הבניין לא התקרב אליו כי הכרתי בזה בתכנית, אז אני לא צריך להכיר בזה בהקלה בשימוש חורג כי זה מייצר מטלה גבוהה מידי על הוועדה, עלות התדיינות גבוהה מידי? אגב, היטלי השבחה ברובם הם אלה שאמורים..

רחל אלטרמן:

למה אתה אומר היטלים ברבים, יש רק אחד?

קריאה:

גובים אותו על הקלה בעת שימוש חורג.

ארז קמיניץ:

יש רק אחד, אבל גובים אותו הרבה פעמים.

רחל אלתרמן:

למה מיסי שבת, מיסי רכוש?

ארז קמיניץ:

אני מסכים איתך לחלוטין. היטל השבחה בעיקרו הוא זה שצריך לממן את הפיצויים, לא הארנונות.

רחל אלתרמן:

ואם אין?

קריאה:

על הקלות ושימוש חורג יש.

יהודה זמרת:

השימוש חורג מטבעו..

ארז קמיניץ:

הקשר הוא לא חד חד ערכי, אבל יש קשר.

רחל אלתרמן:

הוא קשר פילוסופי.

ארז קמיניץ:

ממש לא. הכספים שהיטל השבחה צריך להיות מיועד אליהם הם בין היתר לפיצויים.

רחל אלתרמן:

מקום אחד יש..

...

איריס פרנקל-כהן:

רחל העלתה את העניין של פיצוי דו-שלבי בפגיעה ישירה. תוכל להתייחס לזה?

ארז קמיניץ:

פיצוי דו-שלבי הוא פיצוי שבסופו של דבר יש הפקעה. זה חמ"מי.

רחל אלתרמן:

בסדר, אבל אמרתי שצריך הודעה כשזה מיועד להפקעה. כשזה מיועד לצורכי ציבור..

ארז קמיניץ:

יש תיקון בפרק ההפקעות. כשנגיע לפרק ההפקעות נתייחס אליו. ככלל צריכה להיות הודעת הפקעה בתכנית. כשקרע מיועדת לצרכי ציבור צריכה להיות הוראת הפקעה בתכנית. אמרנו שלגבי כל תכנית – יש סעיף כזה - גם באיחוד וחלוקה וגם בתכניות שמיועדות להפקעה צריכה להיות הודעה אישית. אם יש לי תכנית שמיועדת לקרע לצורך ציבורי – נניח לדרך - ויש בה גם שינוי ייעוד מחקלאות לדרך וגם הוראת הפקעה, אז ברור שהתכנית הזאת תיודע.

רחל אלתרמן:

**אני מאוד מאוד מברכת על זה, זה דבר שהיה טעון הסדר. אני שמחה שסגרתם את זה מכל הכיוונים. צריך לברך על זה. שווה הודעה לעיתונות בפני עצמו.**

ארז קמיניץ:

לא בטוח שגופי התשתית הפנימו את זה, אבל בסדר.

...  
הערה נוספת של רחל לעניין פלוני אל מול פלוני בשאלת הפגיעות העקיפות עם כתבי השיפוי. לא לכל תכנית יש כתב שיפוי. לא בכל המצבים קיים כתב שיפוי בפגיעות עקיפות.

רחל אלתרמן:

**זה משהו טרנדי.**

ארז קמיניץ:

זה נכון. יש הרבה כתבי שיפוי לא בכל מצב. גם אם יש כתבי שיפוי בסופו של דבר מי שאחראי אל מול הפרט הניזוק - בהנחה שאנחנו מכירים בזכות הקניין המוגבלת שלו שלא יפגעו בהנאה הסבירה שלו מהנכס – הוא בראש וראשונה הוועדה המקומית. היא החייבת העיקרית. נכון שהיא תקבל כתב שיפוי ותוכל להגיש מעין הודעת צד ג', אבל אם צד ג' לא נמצא, פשט את הרגל, לא ניתן להיפרע ממנו, החייבת היא הוועדה המקומית. לא ניתן לומר שיש פה במפורש פרט כנגד פרט. זה בהיבט הטכני ובהיבט המהותי. מי שבסופו של דבר הוא הרגולטור שאישר את ההקלה, השימוש החורג, התכנית הנקודתית או התכנית המפורטת היותר רחבה זה מוסד התכנון. אצל הוועדה המקומית בעתיד זה יאושר. מי שאישר זה המלכות, זה הרשות. הרשות צריכה לעמוד אל מול מי שהיא יצרה כלפיו את הפגיעה. נכון שאחר כך היא תוכל אולי להיפרע מהיזם שגרם לזה, אבל הרשות יכולה להגיד ליזם "לא". היא יכולה להגיד שלא תהיה התכנית, שלא תהיה הקלה והשימוש החורג כי זה פוגע יותר מידי. אם רוצים רגולציה - אני מסכים עם עו"ד מאיר שבגין הרבה רגולציות אחרות לא משתלם פיצוי במדינת ישראל - שנוגעת למהות של האדם, לקניינו אי אפשר להגיד שאני אאשר את הפגיעה אבל אני לא..

רחל אלתרמן:

**אין כמעט תיאוריות כאלו.**

ארז קמיניץ:

למה אין תיאוריות כאלו?

רחל אלתרמן:

**ככה. פתאום לגובלים..**

יהודה זמרת:

אנחנו קיימים בעולם..

**רחל אלתרמן:**

לא התמודדת עם כל השאלות האחרות. אמרת איזון. המהות, התקציבים. איפה השלטון המקומי?

ארז קמיניץ:

מה זה קשור..?

**רחל אלתרמן:**

זה ועוד איך קשור.

ארז קמיניץ:

תתמודדי את עם השאלה שאולי לא יקבלו היטל השבחה.

**רחל אלתרמן:**

אני לא מקבלת שזאת אותה מטריה. זאת לא אותה מטריה. זאת מטריה שונה.

ארז קמיניץ:

למה צריכים לשמש כספי ההיטל?

**רחל אלתרמן:**

זה לא אחד מול השני.

ארז קמיניץ:

לא אמרתי שזה אחד מול השני, אבל את אומרת שהארנונה עומדת מולה.

**רחל אלתרמן:**

בטח שהארנונה עומדת מולה.

ארז קמיניץ:

לא. גם היטל השבחה..

**רחל אלתרמן:**

כשיש.

ארז קמיניץ:

יש רשויות שאין להן גם ארנונה כי הן לא מצליחות לגבות.

**רחל אלתרמן:**

נכון, זה רע מאוד. תתמודדו עם עצם העניין. אתם מתמודדים באופן תיאורטי.

ארז קמיניץ:

שלא יאשרו הקלות, שלא יאשרו שימושים חריגים. אפשר לומר שלאדם אין זכות..

**רחל אלטרמן:**

אין שום אבחנה בין מקרקעי ישראל, רשויות שלא קיבלו היטל. אין אבחנה בין המקורות לחובות. אין שום קשר עם התקבולים.

ארז קמיניץ:

מה זה קשור לתקבול? קודם כל נדבר על הפגיעה. את אומרת: "אני לא מכירה בפגיעה עקיפה". זה מה שאת אומרת. את אומרת שזה לא ראוי.

**רחל אלטרמן:**

זה לא ראוי, זה שעטנז. זאת תאונה שקרתה, הגיע הזמן לתקן אותה.

ארז קמיניץ:

יכול להיות שהגיע הזמן לתקן את התאונה.

**רחל אלטרמן:**

פתאום השתכנעתם מתאונה מקרית.

ארז קמיניץ:

בסדר, נכון, יכול להיות שהשתכנענו מתאונה מקרית.

**רחל אלטרמן:**

נעמי וייל הגנה במקרה על איזה שהוא בניין שצפה על העיר העתיקה. לחלוטין מקרי. בגלל זה אזרחי מדינת ישראל צריכים לחסום את הפיתוח, לשלם הון עתק?

ארז קמיניץ:

אני לא מסכים למה שאת אומרת, כי עובדה שאת אותו דבר את לא אומרת בתשתיות.

**רחל אלטרמן:**

יכול להיות שהיה צריך לעשות דין מיוחד לתשתיות.

ארז קמיניץ:

בתשתיות את אומרת שזה לא פייר. למה זה לא פייר בתשתיות? אדם נפגע או שאדם לא נפגע.

**רחל אלטרמן:**

בתשתיות היה צריך לעשות את זה כיוון שזה השפעות חיצוניות שקשורות בדרך כלל עם הפקעות. זה יכול היה להיות חלק מדין ההפקעות.

ארז קמיניץ:

אני מדבר על פגיעה עקיפה. רעש מהכביש.

#### **רחל אלתרמן:**

אפשר היה לתפוס רעש מהכביש - יש דינים שעושים את זה – כחלק מההשפעות החיצוניות שהיו כרוכות מלכתחילה בהפקעה. אל תיתן לי שבגלל זה..

ארז קמיניץ:

זאת לא הפקעה. הקרקע הגובלת..

#### **רחל אלתרמן:**

אדוני, אתה רוצה להיכנס כאן לכל הדיון? אני אומרת לך שכל הדין הזה שנוצר על השפעות חיצוניות נולד באופן מקרי לחלוטין ולא בגלל שזה קניין מכונן. אנחנו לא כוננו את התיאוריה הזאת, זאת לא דוקטרינה, זה לא בא משום מקום. זה בא מפסק דין מקרי.

ארז קמיניץ:

אין שום בעיה, רחל. הבנתי שזה מקרי.

#### **רחל אלתרמן:**

השלטון המקומי חושב שזה נולד בהר סיני. זה לא נולד. זה נזק לציבור. זה נולד באופן מקרי.

ארז קמיניץ:

שום דבר לא נולד בר סיני חוץ מעשרת הדיברות.

#### **רחל אלתרמן:**

המחוקק צריך לתקן את זה. אל תגנו על זה פתאום כקודש..

ארז קמיניץ:

אם את אומרת לא להגן, אז מדוע את אומרת להגן על פגיעה מתשתיות?

#### **רחל אלתרמן:**

יכול להיות שלגבי תשתיות היה צריך לייצר דין מיוחד. במקרה הזה זאת הקטנה של הדין הקודם. אתה אומר לי שבגלל התשתיות הלאומיות אתה צריך את כולם לפצות, לעצור את הפיתוח של המדינה, לעשות דבר שהוא לא מידתי. פתאום המצאתם דוקטרינת קניינית שלא קיימת.

ארז קמיניץ:

אנחנו המצאנו? בית המשפט העליון המציא אותה.

#### **רחל אלתרמן:**

באופן מקרי.

ארז קמיניץ:

יכול להיות שזה נוצר מקרי.

**רחל אלטרמן:**

המחוקק צריך לתת את הדין על תיאוריית הקניין הזאת.

ארז קמיניץ:

אין בעיה, מאוד יכול להיות.

**רחל אלטרמן:**

משרד המשפטים מפחד מזה.

ארז קמיניץ:

לא מפחד. אני לא מפחד בכלל.

**רחל אלטרמן:**

תחסלו את הפגיעה העקיפה.

ארז קמיניץ:

אני חושב שראוי לשלם.

**רחל אלטרמן:**

אל תמציא.

ארז קמיניץ:

אני לא המצאתי את זה. שום דבר מהתיאוריות האלו הן לא המצאה שלי.

היו"ר אמנון כהן:

הסעיף הזה ייגמר אצלי בחדר. תמשיך לסעיף הבא.

**רחל אלטרמן:**

תראה לי את התיאוריה הקניינית הזאת של גובלים בכתובים של..

...

פרוטוקול מס' 41

מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה

יום שלישי, ד' בחשון התשע"ב (01 בנובמבר 2011), שעה 11:00

**סדר היום:**

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010 – מתקנים ביטחוניים.

...

## רחל אלתרמן:

במבט של כמה צעדים לאחור, אני רוצה לברך על המהלך הזה. יושבים פה הרבה אנשים במדים אז אני אציג את עצמי: שמי רחל אלתרמן, אני פרופסור בטכניון ואני יועצת לוועדה. אני עוסקת בייעוץ לוועדה גם על-ידי מבט השוואתי בינלאומי. מדוע? כי ביטחון, כמו אוויר, צריכות הרבה מדינות. השאלה היא איך עומד המהלך הזה בראייה השוואתית בינלאומית?

חדשות טובות ליהודה לארז ולמערכת הביטחון. למרות שאין מחקר השוואתי בינלאומי בנושא הזה ואפילו לא ברוב הנושאים האחרים שאנחנו עוסקים בהם, מידע כללי אני יכולה חלק להגיד וחלק לנחש, שיש באיזון החדש מעבר למערכת שהיא שקופה יותר, אזרחית יותר מאשר בדרך-כלל במדינות אחרות.

אני רוצה לומר עוד מילה בנושא הזה. מזה 15 שנה שישראל נמצאת במצב מאוד רע בעולם האינטלקטואלי הבינלאומי, בעולם האקדמי הבינלאומי, בעולם המשפטי הבינלאומי. עכשיו זה כבר לחל למקבלי החלטות פה אבל לא מספיק. אילו היו מסתכלים על הדבר הזה לא היו מאמינים שזאת מדינת ישראל. אפילו ההליכים הקודמים היו הרבה יותר ידידותיים מאשר מייחסים לנו.

יחד עם זאת, העוצמה של מערכת הביטחון בישראל מבחינת צריכת קרקע והממשק עם החיים היום יומיים הוא אינטנסיבי יותר אבל לא מכל המדינות. למשל, חשבתי לעצמי על דרום קוריאה, שם האמריקאים נמצאים הרבה. אני משוכנעת שבהליכי תכנון ובנייה בדרום קוריאה, הבסיסים האמריקאים לא משתקפים להם. אני גם מעריכה שגם בקפריסין גם יש די הרבה מתקנים והיא חברה מאוד פנימאית בתוך האיחוד האירופי, שגם שם ההליכים לא כל-כך ידידותיים. בכוונה לקחתי שתי מדינות קטנות. בארצות הברית, הדברים האלה בכלל לא מגיעים לשולחן אזרחי.

ארז קמיניץ:

זה לא שוורים טילים מקפריסין התורכית לקפריסין היוונית, אבל בסדר.

## רחל אלתרמן:

ארז, אני לא הולכת לכיוון שלילי, אתה לא צריך לעזור לי.

היו"ר אמנון כהן:

גם שמאי אסיף הגיע, בא לשמוע תשבחות, הגעת בזמן.

שמאי אסיף:

אני סומך עליכם.

דב חנין:

דווקא בפרק שבו היו הכי הרבה תשבחות מכל הצדדים, דווקא בפרק הזה הוא לא הגיע. זה לא בסדר, מגיע לו לשמוע גם את התשבחות.

## רחל אלתרמן:

אמרתי שאנחנו בהחלט יכולים להיות מאוד גאים. אגב, לא יזיק בכלל גם קצת לפרסם את הגאווה הזאת באזרוח ברמה ההשוואתית הבינלאומית.

יחד עם זאת, מאחר ואצלנו מערכת הביטחון היא צרכנית קרקע מאוד גדולה והממשק עם החיים היומיומיים הוא חזק, אני חושבת שיכול להיות שאפשר להזיז את זה עוד קצת לאותו איזון, כפי שאמרה יפה איריס, ובעיקר הרשויות המקומיות שלא מייצגות את עצמן היטב.

אני לעצמי גם כן סימנתי את סעיף 256 והסמליות שלו: "לא ישתתף מהנדס ועדה מקומית בדיון בתכנית למתקן ביטחוני אלא אם כן", במקום להגיד: ישתתף מהנדס ועדה מקומית או מי מטעמו שהם בעלי סיווג ביטחוני ראוי.

יהודה זמרת:

יש שלושה סעיפים קודמים.

אמנון קולבק:

ההבהרה היתה ברורה רק שהניסוח של הסעיף יתוקן.

**רחל אלתרמן:**

יהודה, אמרתי את זה כמשהו סמלי שמסמל את ההדרה של השלטון המקומי מההליכים האלה. אילו אני הייתי מייצגת את השלטון המקומי – חבל שנבחרו הציבור לא מגיעים הנה. זה לא מספיק שהייעוץ המשפטי שלהם מגיע משום שהם מייצגים ציבור, הם נבחרים. אם אני הייתי הם, הייתי אומרת שיש פה מידה מסוימת של הפרה של אמנה. הם אחראים על הביטחון, הם כיום אחראים על 4 ערים בדרום הארץ שיש להן הרבה סמכויות ביטחוניות. זה לא סביר בעיניי שהם מודרים מתוך המערכת הזאת. זה מה שהייתי אומרת אילו הייתי מייצגת את השלטון המקומי. כיוון שאני לא מייצגת אותו אני אומרת את זה כאשת אקדמיה. אני חושבת שהיה פה מקום לעשות את זה עם הסיווג הביטחוני.

מילה אחרונה. נאמרו פה הרבה דברים על הגדלת הוועדות. זה אולי טוב אבל יש פה דבר קטן אחד: ככל שמגדילים את הנוכחות בוועדה, אנחנו גורמים לקבוצה גדולה באוכלוסיה לא להיות חברה בוועדות האלה, כי מעטים בני ה-21% באוכלוסיה שהם בעלי הסיווג הביטחוני הראוי כך ש צריכים לקחת את זה לצד זה. חוץ מהסודיות יש תועלת במספר אנשים קטן יותר. לא כדאי להגיד לכל הנציגים: לא, לא, לא כי אתם ערבים.

...  
**רחל אלתרמן:**

בנושא הטלת החובה על זיהום. משרד המשפטים והפסיקה מאוד מצמצמים את ידי ועדות התכנון להטיל חובות כספיות שפירושן כספי על בעלי הקרקע או בעלי הזכות האחרת. אתה יודע שפה אנחנו חלוקים. אם רוצים להטיל את זה, בסך-הכול זאת השפעה חיצונית. היא לא שונה במהותה מהשפעה על-כך ששכונה חדשה גורמת לצורך בעוד כיתות. גם זאת השפעה חיצונית.

על-כן בזה אנחנו נישאר חלוקים. יש פה פסיקה שמשרד המשפטים סייע לה לאחרונה שמאוד מגבילה את ידיהן של רשויות התכנון, דהיינו, של תושבי מדינת ישראל לקבל טובין של שיפור איכות החיים שלהם בדרך כזאת.

אם רוצים שזה יהיה, כדאי לא להשאיר את זה למזל שרשויות התכנון יקבעו את זה אלא שתהיה סמכות מפורשת להטיל.

ארז קמיניץ:

ובלבד שמי שיצר את הזיהום זה המתקן עצמו.

**רחל אלתרמן:**

זה עניין של השפעות - - -

ארז קמיניץ:

זיהום קרקע זה נושא נפרד לגמרי.

#### **רחל אלטרמן:**

ארז, אני מכירה את הצעת החוק. לקחתי את זה לפילוסופיה יותר רחוקה שהיא השפעות חיצוניות שאתם והפסיקה צמצמתם את האפשרות להטיל על בעלי הקרקע ועל היזמים להפנים אותם על-ידי שיפוי הציבור. תיזהרו גם בעניין הזה.

יהודה זמרת:

זה נושא אחר שצריך לדון בו. צריך להבין שיש לו - - -

#### **רחל אלטרמן:**

ההבחנה היא לא חדה. גם פה תיתנו לעצמכם את הסמכות להטיל הזה כדי שלא נמצא שזה מוטל על כתפי משלמי המיסים או יותר נכון, זה לא מטופל.

...

#### **פרוטוקול מס' 37**

**מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה**

**לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**

**יום ראשון, ז' באב התשע"א (7 באוגוסט, 2011), שעה 11:30**

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499)

...

#### **רחל אלטרמן:**

אני רוצה לברך על כמה דברים שנמצאים בפרק המצוין של הרישוי. מעבר לנושאים הידועים של היעילות והמהירות, יש כאן שני חידושים חשובים. אחד הוא התנאים המרחביים.

הנציג של התאחדות הקבלנים והבונים פקפק קצת בתועלת של התנאים המרחביים. הוא לא כאן אבל בוודאי יקבל את הפרוטוקול. אני רוצה להסביר למה לא ניתן לכלול את כל התנאים המרחביים בתוכניות כפי שביקש הנציג של התאחדות הקבלנים הבונים.

בנוסף לנושאים שאני מוכרת בגינם במחקריי, יש נושא שאני בודקת אותו כבר שנים רבות, והוא נספחי הבינוי, נושא קטנצ'יק אבל חשוב. יש הרבה מאוד נספחי בינוי שאינם מוגשים ביחד עם התוכנית, וזה דרך הטבע. הסיבה היא שכל עוד יש לנו תוכניות שנותנות זכויות בנייה מראש וממשיכות להיות תקפות נפער לעתים תכופות פער של זמן בין הכנת התוכנית ובין בקשת ההיתר. בפער הזמן הזה משתנים טעמים אדריכליים, לפעמים משתנים טעמים של השוק שקשורים עם נושאים שונים של הבנייה, ובתוך הפער הזה נכנסו אותם נספחי בינוי שאינם צמודים לתוכניות אלא באים באיזה זמן קרוב יותר לרישוי. ה"חיה" הזאת, של נספחי הבינוי המאוחרים, לא מוסדרת בחוק כיום. בכלל נספחי בינוי אינם מוסדרים, אבל נספחי הבינוי המאוחרים הם הבעייתיים יותר. המוסד החדש שנוסד כאן, התנאים המרחביים, מנסה להיכנס בתוך הטווח הזה. אני קוראת לזה: "בין הערביים", בין התוכנית ובין הרישוי.

זה חידוש חשוב מאוד. יש כאן גם הרבה שקיפות וגם זכויות להגיש התנגדות. זה יהיה טוב גם לגופים הירוקים וגם לגופים המשמרים. זאת הערה משבחת אחת. אם אתם רוצים, יש לי גם נתונים אמפיריים על נספחי הבינוי הבעייתיים מאוד. אגב, נספחי הבינוי הבעייתיים ימשיכו להתקיים, כל אלה שנמצאים בשטח, והם כיום באלפים ואף בעשרות אלפים, שגם מעלים בעיות משפטיות רבות.

הערה מברכת שנייה היא בנושא הרישום. לא צריך להכביר מילים ולומר עד כמה החידוש הזה חשוב. אני רק רוצה לומר את זה כדי שזה לא יעבור מתחת לרדאר. יש כאן לראשונה הצמדה של הרישוי לרישום, וזה מבורך מאוד.

הערה שלישית, שאומר כעת אבל אשאיר אותה לפרק אחר, היא בנושא שציננה גברת יעל דורי מ"אדם, טבע ודין", בהקשר לתוכניות שפג זמנן אבל קורבנותיהן לא בטלו. בהן יש לדון לא כאן, כי זה לא עניין של רישוי. זה עניין של הזכות לפיצוי, שהרי אין שום מניעה בחוק היום, אתמול, מחר או מחרתיים, ביטן או בחדש, לבטל תוכניות כאלה. המניעה היחידה היא כסף, ועל כן המקום הוא בפרק הפיצויים, שאז יש להעלות את זה, ואם אתם לא תעלו אני אעלה את זה, וגם אעלה את תוספת זכות הפיצוי שמר שמאי אסיף הזכיר בשקף אבל לא נמצאת בפרק הזה כמובן, כי זה פרק רישוי. הכוונה היא לזכות הפיצויים על שימוש חורג, שאין מקומה בפרק הדין ברישוי.

...

### פרוטוקול מס' 35

מישיבת הוועדה המשותפת לוועדת הפנים והכלכלה לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, כ"ד בתמוז התשע"א (26 ביולי 2011), שעה 11:30

#### סדר היום:

הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010 – חלק ד', פרק ד', סימנים א-ג (ס. 250-275): בדיקה מוקדמת, דיון והחלטה על הפקדת תוכנית, הפקדת תוכנית וכן התנגדויות והערות.

...

#### גבי' אלתרמן:

כמה דברים, אחד לגבי משכי הזמן. נציגי הממשלה ישבו הרבה מאוד על הנושא הזה, בצורך לאזן בין המהירות לבין האיכות, והועלו פה הרבה אמירות לגבי חוסר שיקול הדעת בעניין המועדים. יכול להיות, האם שקלתם מתן הסכמה לשר הפנים בתקנות - - -

#### יהודה זמרת:

יש הסכמה כללית שאומרת, אנחנו מבינים שמחר בבוקר זה מחר בבוקר. זה באמת כמו שאומרים, אנחנו מנסים לשנות התנהלות. יש סעיף שאומר שעד לתום תקופת - - - הפרוסה פה על 5 שנים, השר יהיה רשאי, מה שנקרא, לתת קצובות זמן יותר ארוכות או לסוגי תוכניות או לסוגי מוסדות, בתקנות.

#### ארז קמיניץ:

ניתן דוגמא, למשל ועדה מקומית שאין לה עדיין את היכולות של הגשת מקוונת, אז ביחס אליהם גם ההודעות שיינתנו על קליטת התכנית, סוגים כאלה של הודעות, אנחנו כנראה נפרוס את הזמנים יותר למשלוח בדואר או בפקס או דברים מהסוג הזה.

#### רחל אלתרמן:

בסדר גמור, יש גמישות מסוימת. אני אגיד בגדול, אני אבהיר מה שהתכוונתי.

הרצון לעודד זמנים בסנקציה, שהתכנית אם כך לא תלך קדימה, הוא תמיד בעירבון מוגבל, כי יש תוכניות שקשה מאוד לוותר עליהן. למשל מלאי דיור, בימים של היום, כל פעם זה צורך אחר, ועל כן צריך כאן את הגמישות.

## ארז קמיניץ:

התקנות האלה נועדו לתקופת המעבר, והן יהיו בתוקף עד המועד הקובע. כך זה נכתב, היינו עד 5 שנים מיום תחילת החוק. עוד 5 שנים, נראה שלא נעמוד במה שאנחנו רוצים, אז כנראה שניפגש בדרך זו או אחרת. אבל אנחנו כולנו תקווה שכן נעמוד במה שהכנסת בסוף תסכים לאשר, והתקנות ה אלה נועדו לגשר עד תקופת הביניים שבה אנחנו יודעים שלא לכולם יש את הטכנולוגיה המאפשרת עמידה בזמנים האלה.

## רחל אלתרמן:

בסדר, נקווה. לא משוכנעת, אבל נקווה. אני יודעת שיהיו מקרים יוצאי דופן וטוב היה אם תחשבו על סעיף שמאפשר למקרים נקודתיים לאפשר הארכה, משום שגם המדינה תרצה בזה מעת לעת.

הערה שנייה בעניין הגדול של שיתוף ציבור. אני מסכימה עם האמירה של איריס פרנקל-כהן מטעם הייעוץ המשפטי של הוועדה.

אני רוצה להתייחס לדברים שאמרה טלי. שיתוף ציבור. קודם כל אמרת שיתוף ציבור אמיתי. אין דבר כזה שיתוף ציבור אמיתי. שיתוף ציבור כמו תכנון, הוא תמיד יהיה שנוי במחלוקת משום שהוא מטפל במחלוקות, הוא מטפל באינטרסים מנוגדים, כמו שתכנון, לפעמים קורה שמשביעים את רצון כולם, אבל זה די נדיר. על כן אין דבר כזה שיתוף אמיתי. שיתוף ציבור גם לא דווקא, בהכרח מונע התנגדויות. אין לנו הוכחות עובדתיות לעניין הזה. יכול להיות שכן.

דווקא בעניין של התשתיות הלאומיות, מחקר יחסית חדש שנתתי ממנו עותקים חינם ונוכל לעשות את זה שוב, של דורון דרוקמן ושלי, בחן את הסיכויים להגשת התנגדויות לפי סוגי שימושי קרקע, ונציגת החברה הלאומית לדרכים תשמח או תצטער לשמוע שדרכים הן בולעי התנגדויות, ואני יודעת את זה מהיום יום, אבל זה כבר מוכח עם מספרים בהשוואה גם לשימושי קרקע אחרים.

את הזכרת גם הפקעות, ואמרת, בגלל ההפקעות לא כדאי אולי. דווקא משום כך אני חושבת שכן ראוי היידוע המקדים. מה שאני אומרת זה, שיתוף ציבור הפך להיות כמו מנהל תקין, כמו חמצן בחדר הזה שלא תמיד זמין במאה אחוז. זה לא דווקא התועלת בהירה באותו זמן ולא דווקא יש תועלת, ובהחלט יכול להיות גם מחיר, ונתקלתם גם במחיר. סה לה וי. להרבה דברים בהחלטות ציבוריות יש מחיר.

לגבי החשש שלך על הסתמכות, אני לא חושבת שיש חשש כזה, דהיינו שאנשים יטענו, הרי נתת לנו מידע מוקדם והסתמכתם בזה לגבי ההשקעות שלנו, ההחלטות הכלכליות שלנו.

קודם כל יש בחוק הזה חובה לגבי פרסום על הכנת תכנית, דבר שפרפר בנוסחים הקודמים של החוק. אם אין חשש לגבי הסתמכות על הודעה רשמית על הכנת תכנית, אני חושבת שעל אחת כמה וכמה, אין חשש כאשר מדובר בהליכים שהם אקסטרה קוריקולרים של שיתוף ציבור. אני לא חושבת שיש כאן בעיה. יכול מאוד להיות שבהתחלה יהיו תביעות או עתירות בעניין הזה. בסדר, אבל יתרגלו לזה, כי בתי המשפט ידחו אותם ובסוף יהיה ברור שזאת לא הסתמכות. אני לא חושבת שזה חשש אמיתי.

לגבי הנוסח בחוק, אני חושבת שהנוסח שלא כל כך ברור, אבל נראה לי שהנוסח פחות או יותר, שמוצע כאן על ידי הייעוץ המשפטי, הוא מאוזן. פה יש לי שאלה. אני יודעת שאתם חשבתם על הנושא. אני בכלל מורידה כובע על החשיבה הרבה. כמעט שאין אבן שאנחנו מעלים פה, כולל אני, עם כמה אבנים אולי כן, אבל לא רבות, שלא חשבתם עליהן.

יש לי שאלה, יהודה, ארז, האם לדעתכם ישנו שיקול דעת רחב לוועדה שתבקש הליך של שיתוף הציבור כלשהו מידי יום?

...

## רחל אלתרמן:

א', יש סמכות לבקש. מה שאני מציעה, אני משוכנעת שהציפייה למשהו שהוא יוצא החוצה לקראת ציבור מושפע, יתגבש לאט לאט כציפייה חברתית ובסוף כציפייה משפטית. כדאי לבחון איך זה עומד מול שעון לוח הזמנים. כרגע זה צריך להיעשות לפני לוח הזמנים, אחרת זה לא יתכן לתוכו.

אני חושבת שמע"צ ואחרים, ובמיוחד התשתיות הלאומיות, יצטרכו להתחיל ולחשוב על זה מראש, כי אתם תיתקלו בזה כציפייה שהולכת ומתגבשת. דוגמאות יש אין סוף, תקראו את הספרות, או שאתן לכם דוגמא הכי קטנה, הנושא של השגות מועצה ארצית. התפתח כבר בשנות ה-70, ראשיתו, ראשיתו ותיק מאוד, לגמרי אקסטרן קוריקולרי. היום את לא תצפי לתכנית כזאת שלא מאפשרת איזה שהוא דיון יותר רחב. אפילו מועצה ארצית, שבידוע שם אין זכות להתנגד. אז תצפי לעניין הזה, ואולי נחכה לסיבוב הבא, כי זה בסוף גם אולי יגיע.

אני לא בטוחה שבחקיקה זה יותר טוב. מה שאיריס הציעה זה מעניין מאוד, שהיא אומרת, לא צריך הליך מסוים, אלא צריך דו"ח על מה נעשה.

עוד מחשבה אחת אחרונה בעניין הזה, לגבי ההסכמה של הוועדות. טוב יהיה ואולי גם את זה חשבתם, שעידוד של הליכים אקסטרן קוריקולריים כאלה, יהיה חלק מהצ'ופרים וזה יהיה אחד השיקולים שיעודד את הוועדות לעודד יזמים לעשות מן מהלכי שיתוף ציבור למיניהם ולדווח על כך, וזה יהיה חלק מהשיקולים של הסכמה.

עוד מילה אחת בנושא של השלטים וכו'. אני מאוד מצטרפת לדברים של אסף ולדברים אחרים, בכלל דברים נבונים שנאמרו פה. העניין של השפה הוא לא דבר טריוויאלי וקורה בכל מדינה שיש פרסומים בנושא מנהלי. השפה המנהלית והמקצועית אלה שפות ספורות. עד היום במשך 80 שנות חוק התכנון והבנייה, השפה המנהלית נשארה שפה פחות או יותר סגורה והמחוקק צריך היה להכניס בה פריטים. היא לא מעצמה נפתחה. ההודעות לא נפתחו מעצמן, למרות שאין שום איסור בהודעות להכביר מילים. על כן זה מאוד רלוונטי לשים אמת מידה, יהודה, לשר. אמת מידה של בהירות בשפה עממית.

ארז קמיניץ:

נניח שאנחנו כותבים בחקיקה בהירות בשפה עממית. אני לא מכיר עוד חקיקה שנכתב בה בשפה עממית, אבל אנחנו נכתוב בהירות בשפה עממית. בסופו של דבר מי שיפנה לכתוב את התקנות ויצטרף לפרש מהי בהירות בשפה עממית, יצטרך לכתוב אם יש שם של רחוב, אז תכתבו את שם הרחוב, ואם אין שם של רחוב, תכתבו את הגוש/חלקה.

**רחל אלתרמן:**

נכון.

היו"ר דב חנין:

ההערה של פרופסור אלתרמן היא הערה מאוד מאוד חשובה. אני בטוח שברמה המשפטית יש לאדוני תשובות, השאלה היא איננה שאלה משפטית. יש פה בעיה אמיתית שצריך לחשוב עליה. לי אין כרגע פתרון. אנחנו רוצים שאנשים יבינו במה מדובר. זו המטרה. אנחנו כרגע בשלב של בניית חוק, של גיבוש חוק, אנחנו רוצים את הכוונה הכללית הזו של כולנו. אולי אין לכם פתרון כרגע, אבל יהיה לכם פתרון יותר טוב בהמשך. את הכוונה הכללית של כולנו אנחנו רוצים שזה ימצא לעצמו ביטוי בחוק.

**רחל אלתרמן:**

הנושא של משך הזמן של השלט, אני הבנתי שיושב הראש אולי קצת היה ספקן בזה, חבר הכנסת כהן. זאת בהחלט בעיה. אנחנו יודעים שלפני התיקון שיזמה פרופסור יהודית נאות ז"ל, ואני מאוד הייתי שמחה, אני לסטודנטים שלי אומרת, זה תיקון שלה, הנושא של שלט. לפני זה יש לנו את ההודעות בלוחות השכונתיים. ההודעות האלה בהחלט נתלות ונעלמות, מצולמות ונעלמות לעיתים

תכופות. הנושא של הסכנה של השלטים היא אמיתית, ויש מקום בהחלט לחשוב על מנגנון של פיקוח או הוכחה או אני לא יודעת מה, וניתן להסדיר את זה.

...

**פרוטוקול מס' 33**  
**מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה**  
**לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**  
**יום שלישי, כ"ו בסיון התשע"א (28 ביוני, 2011), שעה 13:15**

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – שמירת הסביבה החופית (סעיף 225)

2. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – סולם העדיפות של תוכניות (סעיפים 226-230)

...

**היו"ר אמנון כהן:**

בשלב זה אני מבקש לשמוע את פרופ' רחל אלטרמן. ראשית, אני רוצה להודות לך על הספרים שהפצת לחברים שבאים כאן לדיונים. זה מְחַפֵּים מאוד את כל מי שמתעסקים בנושאי תכנון ובנייה. יישר כוח לך ולשותפתך, ד"ר דפנה כרמון, על העשייה. תרומתכן לכל מי שעוסקים בתחום הזה רבה מאוד. אנחנו מברכים ומחזקים את ידיכן. תמשיכו ותוציאו עוד ספרים שיחכימו את כל מי שמתעסקים בתחום הזה. ועכשיו מה יש לך להעיר לסעיף הזה? בבקשה.

**רחל אלטרמן:**

לגבי הקטנת הפיקוח על שטחים פתוחים, גברת איריס האן יודעת את דעתי. אני סבורה שלא היה מנוס, בהחלט היה צורך לבטל את הוולקחש"פ. אגב, אני מוצאת קצת אירוניה בהצעה שלך להחליף את שם הוועדה לוולנו"ף, פשוט אירוניה היסטורית, משום שאונה אחת של ההצדקה לקיומה של הוועדה היא הצורך לשמור על שטחים חקלאיים, דבר שאולי היה נחשב מיושן עד לפני שנה-שנתיים, כי מי צריך לשמור על חקלאות, עדכני יותר לשמור על נוף, אבל היום בעולם הסביבתי הגדול מדברים הרבה על הצורך לשמור על חקלאות. בסולם מסלאו (Maslow), נוף הוא לוקסוס גדול יותר מאשר חקלאות. בל נשכח שהיעד הראשון היה שמירה על קרקע חקלאית ואילו נוף בא אחר-כך.

מכל מקום, אין שום דרך להמשיך לעבוד עם הוולקחש"פ. הוולקחש"פ היתה רגולציה-יתר, חֶנֶק די גדול, גוף שאמנם סטטיסטית אישר את הרוב המוחלט של התוכניות שהגיעו אליו, 80 וכמה אחוזים מן התוכניות, וועדת הערר שלו אישרה את היתר, אבל מתוך הצורך לעבור דרכו. העובדה שהוא מעביר יותר, זה לא אומר שהוא עושה יותר עבודה, אלא להיפך.

בפירוט השיפורים של הוולקחש"פ – מה לעשות, לרגולציה יש מחיר, ולפעמים צריך לוותר. אני סבורה שהמנגנונים שמופיעים כאן הם בגדר הסביר. אי אפשר לעשות רגולציה על כל הסבה של כל קרקע בשטחים פתוחים.

האנלוגיה בין הוולקחש"פ או הוולנו"ף או איזה שם שנקרא לזה ובין הוולחו"ף לא טובה, היא מְרַעה לוולחו"ף. כמעט כל פיתוח חדש הוא על חשבון שטח פתוח כהגדרתו, על חשבון שטח מוכרז.

**איריס האן:**

בתמ"מים יש מיליון דונם עתודות. עליהם אנחנו לא מדברים. אנחנו מדברים מעבר לזה. העבודה של תמ"א 35 מצאה 985,500 דונם עתודות לפיתוח בתמ"מים. אנחנו מדברים על מה שמעבר, כי מה שכבר בתמ"מ "סגור" ולא מגיע לוולקחש"פ.

### **רחל אלטרמן:**

אבל ייתכן שתהיה תוכנית ארצית חדשה שתדאג קדימה לשמירה על שטחים פתוחים. בכלל, בשמירה על שטחים פתוחים, השמירה באה מן החברה האזרחית ומגברת איריס האן, שמגלמת ממש בצורה מופלאה את החברה האזרחית. יש כאן מקום לחברה האזרחית. שום שמירה מלמעלה לא תחליף את הדברים הללו.

אני אישית נוטה לראות את ההבדל של הוולחו"ף מן הוולקחש"פ ולחשוב שעל-פי ההערות שנשמעו כאן יש צורך בבקרה נוספת של הוולחו"ף, אני מוצאת בזה טעם. השטחים שמטפלת בהם הוולחו"ף הם סופיים ומסוימים, הם קטנים יותר, הם רגישים יותר, הם לא כולי עלמא כמו רזרבות הפיתוח של מדינת ישראל, וגם סוג השיקולים התכנוניים והאקולוגיים ספציפי יותר. לכן אני אישית מוצאת טעם בהערה לפיה אולי יש צורך בעין של הוולחו"ף גם כאשר הנושא כבר טופל בתוכנית הכוללנית. אלה דבריי בהקשר הזה.

...

היו"ר אמנון כהן:

פרופ' אלטרמן, רצית להעיר הערה. בבקשה.

### **רחל אלטרמן:**

יש בעיה בשמות. אני מגיעה עכשיו לנושא שהכי קל לתקן. אני מנסה כבר שנה וחצי ללמד את הרפורמה, כבר 3 או 4 מחזורים של סטודנטים. עליכם להיות מודעים לכך שהשמות מאוד-מאוד מבלבלים. נציג הקבלנים ניסה לומר את זה, אבל הוא אמר את זה רק מבחינת ההיררכיה. מעבר להיררכיה, צריך להקים ועדת שמות קטנה.

במקביל ימשיכו להיות גם המערכת הנוכחית של תוכניות וגם המערכת החדשה של תוכניות, ולא רק לשלב ביניים, משום שגם במערכת החדשה של תוכניות, כאשר תוכנית כוללנית אינה חלה על כל מרחב התכנון או העיר או הישוב, וזה בהחלט אפשרי לפי החוק, וזה גם יקרה, עדיין התוכניות מן הסוגים הקודמים ימשיכו לחול. יתר על כן, במשך הזמן גם הגבולות המוניציפליים דינמיים וגם הם משתנים, והתוכניות לא עוקבות באינסטנט. כלומר, מערכות של תוכניות שהן לא מתחת לתוכנית כוללנית ימשיכו לחיות.

תראו מה יש לנו: יש לנו תוכנית מתאר מקומית בסמכות מקומית; תוכנית מתאר מקומית בסמכות מחוזית; תוכנית מקומית; תוכנית מתאר מקומית כוללנית; תוכנית מפורטת, שלפי דעתי זה השם שצריך היה לשמור ודווקא הוא נעלם, כי הוא היחיד שאומר משו. בעצם בפרקטיקה הנוכחית די נדיר שיש תוכניות מפורטות באמת, כי הן אמורות להיות תואמות במאה אחוז את התוכניות שמעל, אז הנה יש רובריקה שהיא פשוטה, תוכנית מפורטת, או כפי שהצעתי: תוכנית בת-היתר, ודווקא זה נעלם.

במקרה השתתפנו אתמול בדיון שבו איכשהו בשוליים נושא השמות עלה. הבנתי שיש נכונות לקצר את השם "תוכנית מתאר מקומית-כוללנית" ל"תוכנית כוללנית", אבל אין נכונות להגיד "תוכנית מפורטת" או משהו מעין זה.

אי אפשר עם הדברים הללו. כבר מאז תיקון 43, משנת 1996, ההבדל בין תוכנית מתאר מקומית בסמכות מקומית ותוכנית מתאר מקומית בסמכות מחוזית גורם לבלבול בציבור ומובן רק על-ידי יודעי ח"ן. בחוק הזה בואו נעשה מרשם חדש לתוכניות הללו. כדאי גם להפריד בין התוכניות מן הסוג הישן, שממשיכות להיות קיימות, ושמותיהן, ובין התוכניות מן הסוג החדש. אני ממליצה

לדבר על תוכנית כוללנית, תוכנית מפורטת – כל מה שניתן להוציא ממנו היתר והוא בא מן המישור שלמעלה ולא מן התחליף לוות"ל.

איריס פרנקל-כהן:

במקום תוכנית מקומית שכוללת הוראות מפורטות?

**רחל אלטרמן:**

או תוכנית מפורטת או תוכנית בת-היתר, שכבר אמרתי שראשי התבות שלה הן תב"ה. אני לא ועדת שמות, אבל אי אפשר להשאיר את החוק כך. כרגע אפילו אי אפשר ללמד את זה. צריך לדון על כך פעם נוספת. אגב, המילה "מפורטת" טיפוסית מאוד להרבה מערכות.

יהודה זמרת:

בפסיקה בזמנו נקבע שאפשר להגיש ערר על תוכנית מתארית לא מפורטת. הפסיקה בעצמה אמרה: נעזוב את השמות כי אנחנו לא יוצאים מן התוכן. אז אנחנו נחזור למה שהיה?

**רחל אלטרמן:**

אז אפשר להמציא שמות חדשים.

...

#### פרוטוקול מס' 29

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, י"ב בסיון התשע"א (14 ביוני, 2011), שעה 13:00

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – המשך דיון בנושא תוכניות מקומיות-כוללניות (סעיפים 169-174)

...

**דב חנין:**

הטיעון שלי פשוט מאוד: אם אין זכות ערר על תוכנית מתאר מקומית-כוללנית אנחנו מצמצמים מאוד את הזכות של הציבור להשמיע את דעתו ברובד שהוא מאוד-מאוד קריטי למהלך התכנון. לדבר הזה יש אחר-כך השלכות גם לגבי הסיכויים של התנגדויות של אזרחים לתוכניות מפורטות, מכיוון שבתוכנית מפורטת התנגדות כזאת אפשר יהיה לדחות על בסיס הטענה שבמילא הנושא הוסדר כבר במסגרת התוכנית הכוללנית המקומית.

במקרה היום הביאה לי פרופ' אלטרמן את ספרה מאיר העיניים, שעיינתי בו לפני תחילת הדיון: "התשמע קולי – הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל". זה ספר שפרופ' רחל אלטרמן כתבה ביחד עם ד"ר דפנה כרמון. אפילו עיון מהיר מאוד בספר הזה, שאני מציע שכולנו נקרא אותו בתשומת לב, מלמד עד כמה המורכבות של הזכות להתנגד היא ממד מרכזי מאוד במערכת התכנון והבנייה. אגב, לא נטול בעיות, כפי שהספר מתאר – עם בעיות, עם מורכבות. זה לא תמונה קלה וורודה. אבל את הנדבך המרכזי הזה אסור לצמצם ואסור לפגוע בו גם במהלך של ביטול זכות הערר על תוכנית המתאר המקומית-כוללנית.

...

**רחל אלטרמן:**

אני רוצה להתייחס לסעיף 168. אחזור על נושא שדיברתי עליו בישיבה הקודמת ואחבר אותו לדיון הנוכחי. בישיבה הקודמת אמרתי שהרצון לעשות יצור חדש, ששמו תוכנית כוללנית – ולא צריך לומר: "תוכנית מתאר כוללנית", די לומר "תוכנית כוללנית" – יש מאחוריו שאיפה לשנות את אופן קבלת ההחלטות, והוא עושה את זה, אבל לא מספיק.

כאן אני מבקשת להעיר לאמירה ששמעתי כאשר בישיבה הקודמת הערתי על כך, וגם היום. זה לא עניין שחלק מן האנשים אומרים שזה גמיש מדי וחלק מן האנשים אומרים שזה לא גמיש מספיק, גם גברתי היועצת המשפטית וגם החברים כאן. זה לא עניין של מכרז פופולריות, וזה שונה מן הדיון שהיה לנו על הרכב מוסדות התכנון. שם באמת אפשר לומר שצריך יותר נוכחות ממשלה או פחות נוכחות ממשלה, כי זה בבדידים. כאן יש ניסיון ליצור מוצר תכנון חדש ועליו לעבוד כמוצר תכנון חדש. זה שחלק רוצים פחות וחלק רוצים יותר, לא אומר שום דבר. השאלה מה מוצר התכנון ואיך הוא אמור לעבוד.

אם הוא אמור לעבוד בצורה שתשאיר הרבה גמישות – תיכף אתייחס לכמה וכמה דברים שאני סבורה שבהם הוא עושה את זה לא מספיק טוב. אבל הנושא העיקרי הוא – גברת דניאלה פוסק, ניסית לומר דברים אבל אמרת אותם לא מספיק בבירור. הרעיון שהתוכנית מתאשרת על-ידי ועדה מחוזית ומפנימה עקרונות של תוכניות מחוזיות וארציות הוא מצוין, אבל העיקרון צריך להיות שאלו נושאים שהם ברמה על-מקומית, שיש להם עניין על-מקומי. הם כמובן יכולים להיכנס אל תוך הישוב, אבל העניין צריך להיות על-מקומי. זה משתנה מאזור לאזור ומעיר לעיר.

יש כאן דברים שהם לאו דווקא על-מקומיים. דיברה הגברת, ואני מסכימה איתה, על פרוגרמה לצורכי ציבור. למה, לעזאזל, צריך לקבוע פרוגרמה לצורכי ציבור ברמה שמאשרת תוכנית מתאר מחוזית ולשאוף לאי-שינוי במשך 5 שנים? אגב, זה לא יעבוד, במיוחד אם לא מבחינים בין המושך ובין התבן. אולי יש כמה דברים – וד"ר נורית אלפסי התייחסה לזה קצת בדרך אחרת – שרוצים לקבוע באופן אלקטיבי שלא ישונו במשך 5 שנים, אבל לא כאמירה כללית. והנה, אני כבר מציעה שיפור, שהעיקרון של 5 שנים צריך להיות פר נושא ולא כללי. אולי מדובר בתשתיות, אולי מדובר בשימור של שטחים פתוחים, אבל לאו דווקא כל נושא. פרוגרמה היא עקרונית, במובן שאנחנו המתכננים מבינים את זה, שעושים אותה מראש, אבל היא לאו דווקא בעניין מחוזי. יש כאן עירוב של שני דברים. פרוגרמה עושים מראש, אבל זה לא אומר שוועדה מחוזית צריכה לעשות אותה, ונכון, פרוגרמה צריכה להשתנות במשך הזמן.

יש כאן אמירה לגבי מבני הציבור העיקריים. עירייה היא מבנה ציבור עיקרי? כל המתכננים כאן יגידו: בהחלט, זה מרכז אזרחי, זה מושך עוד שימושי קרקע מסביב, זה חלק ממבני העיר. אבל למה המיקום של זה, לעזאזל, צריך להיות עניינה של הוועדה המחוזית? ובכלל, למה צריך לציין את המיקום? יש בסעיף הזה אבחנה בין המיקום ובין המדיניות. אני קוראת כרגע מסעיף 168(ב)(2) בעמוד 10: "שטחי הקרקע המיועדים לשטחים הפתוחים העיקריים ולבני הציבור המרכזיים, וקביעת הנחיות בדבר שטחים פתוחים ושטחים נוספים לצורכי ציבור...". דהיינו, הרישה היא לא הנחיות, הרישה היא מיקום.

ארז קמיניץ:

זה בדיוק תוכנית "כתמים".

יהודה זמרת:

כאן את מסמנת את הפארק המרכזי של העיר, קובעת היכן הוא יהיה ורוצה לשמר אותו.

רחל אלתרמן:

אני חולקת על המושג "כתמים".

ארז קמיניץ:

בתוכנית כוללנית לא צריכים להיות "כתמים"?

### רחל אלתרמן:

לא. אתם מערבים שני נושאים. אתם מערבים בין גמישות - - -

יהודה זמרת:

מה זה שטחים פתוחים? אם אני רוצה לעשות פארק - - -

ארז קמיניץ:

אז מה, צריך להיות רק סימבול של עיר?

יהודה זמרת:

"כאן תוקם עיר".

נורית אלפסי:

בלי תשריט.

### רחל אלתרמן:

חזקה עליכם שאני מבינה בתכנון, אז אני רוצה להסביר. אתם מערבים כאן שני דברים, בין גמישות בתוכנית ובין רמת האישור. גמישות צריך גם כאשר זה נושא מקומי, כי גמישות צריכה לתת לזמן לזרום. גם תוכנית מתאר מקומית שאיננה ברמה מחוזית, אם נשמר יצור כזה, גם בה צריכים להיות אלמנטים של גמישות. תלוי במשך הזמן של האופק שלה.

ארז קמיניץ:

אף אחד לא אומר שלא צריכה להיות גמישות.

### רחל אלתרמן:

אבל זה לא צריך להיות באישור של ועדה מחוזית. אסביר הכול. הדברים הם לא בפשט. עובדה שאנשים חכמים כמוך, מר אסיף, במשך 6 שנים הלכתם בדרך שאני סבורה שהיא לא נכונה. תן לי להסביר, וזה לא כל-כך בפשט כי הוטמע דבר אחר. שש שנות הטמעה קשה מאוד לעקור בשתי דקות.

היו"ר אמנון כהן:

יידרשו עוד שנים נוספות להטמעה החדשה.

### רחל אלתרמן:

אולי, ייתכן שצריך. זה לא יעבוד, אין לי שום ספק, גם אם יאושר עכשיו. זה יחזור לשולחן, כי זה גם לא יחיש הליכים.

יש כאן עירוב בין גמישות, שהיא ערך בפני עצמו, ובין הנושאים. אין כאן אבחנה. חלק מן הנושאים הם לא עניין של הרמה המחוזית, שבתוכנית הכוללנית היא אפילו רמה על-מקומית. ברמה העל-מקומית צריך לעסוק בדברים שיש להם השפעות חיצוניות, או דברים שיש להם השפעה מתוך העיר החוצה והם בזיקה אזורית, או בדברים של מדיניות לאומית, למשל דיור בר-השגה, למשל שמירה על שטחים פתוחים כאשר הם נמצאים בתוך ערים.

נורית אלפסי:

ומה עם איכויות תכנון?

**רחל אלתרמן:**

בסדר. אל תסיטי אותי אחורה כי אני בקושי מתקדמת קדימה כרגע עם הטיעונים הללו.

העירוב כאן נמצא בגלל שהלכתם בשיטה של "כתמים". כאשר אתם אומרים פרוגרמה ואפשר לכתוב במילים, על כן זה בסדר, אבל פרוגרמה היא לא עניין מחוזי, אלא אם כן אתם סבורים שהרשויות המקומיות לא דואגות היטב לתכנון. אני רוצה לומר, כמי שחוקרת ועוקבת כבר שנים רבות גם אחר הנושא הנקודתי הפרוגרמתי של שטחי ציבור, שמי שהגביר את שטחי הציבור בדרך כלל זה הרשויות המקומיות. היה למשל דוח של משרד האוצר שהסיג אחורה את המגמות. לא צריך כאן את הכימות של הפרוגרמה שתעבור את האישור המחוזי בתוכנית הכוללנית הזאת. אתם תקפואו את זה ל-5 שנים? זה פשוט לא מתיישב בצוותא, לא עם דמוגרפיה ולא עם כלל הברזל, שהשלטון המקומי כל הזמן משפר את סל שירותי הציבור בהתאם לדרישות הבוחרים. לבוחרים יש צימאון רב וההקפאה כאן פשוט נוגדת את זה.

יהודה זמרת:

זה לא פרוגרמה מקסימלית אלא מינימלית.

**רחל אלתרמן:**

לא צריך את קביעת מבני הציבור העיקריים, לא משנה אם הם כאן או שם. ערכתם אבחנה בניסוח בין הרישה של פסקה (2): "שטחי הקרקע המיועדים לשטחים הפתוחים העיקריים ולמבני הציבור המרכזיים" ובין המשכה. אם זה בכמויות, אם זה במספרים – אז זה לא שטחים מרכזיים. ב"מרכזיים" התכוונתם כנראה לעיקריים. אבל הכמות לא משנה. הפרוגרמה לא משנה כאן.

היו"ר אמנון כהן:

מר שמאי אסיף, אתה רושם את הדברים החשובים?

**רחל אלתרמן:**

אני סבורה שהרישה של סעיף 168 צריכה לקבוע שהעיקרון הוא בנושאים שיש להם השלכות מעבר לישוב, או שנוגעים במדיניות לאומית. כך גם תרסנו את הוועדות המחוזיות שמא יתחילו שוב להיכנס לכם לפרטים.

סעיף 168(ב)(3) עוסק בדיוור. ראשית, תיקון לשוני, אם מותר: "כמות" מתייחסת לדברים שלא ניתן להבדיל ביניהם, כמו אורז. בעברית צריך להגיד "מספר" ולא "כמות". זאת הערה לשונית בלבד. אבל אני רוצה לדבר על המהות.

כאן למשל אפשר היה לדבר על עיקרון של תמהיל המגורים, של התאמה לכושר התשלום של האוכלוסייה. אבל למה צריך שמספר יחידות הדיוור יהיה כאן? אלא אם כן זה נגזר ממדיניות לאומית שקובעת שבתל-אביב אסור, את זה אני מבינה.

יהודה זמרת:

זה נוגע לצפיפות.

**רחל אלתרמן:**

אבל למה צריך להיות מספר? זה הדבר הכי בלתי נצפה. אתה יורים לעצמכם ברגל. ולמה מספר לא רק לכל הישוב אלא למתחם? כתוב שחייב להיות מספר למתחם.

יהודה זמרת:

את רוצה שיהיה מספר אחיד לכל תל-אביב?

**רחל אלתרמן:**

לא צריך בכלל מספר.

יהודה זמרת:

אפשר לשים סימבול, להגיד: כאן תוקם עיר.

היו"ר אמנון כהן:

מר יהודה זמרת, תן לה לסיים את התיזה.

**רחל אלתרמן:**

אתה אומר: אוי ואבוי אם נעשה תכנון בלי זה. לפעמים הבידוד של הדברים העקרוניים, שהם החשובים, הוא שנותן לך את הכוח. תכנון הוא לא מפרט, שאתה צריך לעשות גם את זה וגם את זה וגם את זה. תכנון הוא גם מה אתה רוצה לשתוק ולא לומר ולהשאיר אותו ליתר החיים שהם דינמיים מאוד.

ארז קמיניץ:

מה היית מורידה בפסקה (3)?

**רחל אלתרמן:**

הייתי מורידה את המספר פר מתחם. כתוב: "וכמות יחידות הדיור הכוללת המותרת בכל אחד מהמתחמים".

דניאלה פוסק:

וגם את המילה "גודל" להוריד באותה הזדמנות.

**רחל אלתרמן:**

תבינו באיזו דרך אתם הלכתם.

ארז קמיניץ:

נעביר את האמירה הכללית שלך לפרקטיקה. "השטח הכולל המותר לבנייה" בסדר לכתוב?

**רחל אלתרמן:**

תלוי. למה? שטח כולל הוא דבר דינמי מאוד. אם זה לא נוגד מדיניות לאומיות, למה לומר את זה? למה לחייב?

שימו לב לדבר נוסף. יש כאן דברים חשובים מאוד. לכן אני יושבת כאן ואני רוצה להגיד לכם שזה לא יעבוד. אני משוכנעת בפזיקה הזאת, בדקתי מדינות נוספות ואני אומרת שזה לא יעבוד. תפקידי

כאן לומר שזה לא יעבוד, אבל לא נורא שזה לא יעבוד, מבחינתי. זה בסך הכול לא ישיג את מקסימום היעילות.

שמאי אסיף:

אנחנו רוצים שזה כן יעבוד, לכן אנחנו רוצים להקשיב.

**רחל אלתרמן:**

זאת שיטה שכבר הוכח שלא תעבוד. אני אומרת לכם מן הידע שנמצא מעבר שזה לא יעבוד. אבל שימו לב מה אתם אומרים.

היו"ר אמנון כהן:

מה נוכל לעשות כדי שזה כן יעבוד? מה את מציעה?

**רחל אלתרמן:**

חלק גדול אמרתי כבר, אבל אני רוצה שתקראו את הרישה של סעיף קטן 168(ב): "תוכנית מתאר מקומית-כוללנית תפרט את מטרות התכנון ויעדיו, תכלול, בין היתר, את כל העניינים האלה" – אלוהים ... לא רק שאמרתם שצריך לפרט פר מתחם את כל מספר יחידות הדיור, אלא חייבים את כל הדברים הללו לכלול. ואתם עוד קוראים לזה יעילות וגמישות?

דניאלה פוסק:

צריך להוריד את הכול.

**רחל אלתרמן:**

עוול זה לא יגרום לאף אחד, אבל זה לא ישיג לכם את מלוא המהירות. קצת זה ישיג, כי אני בעד ביזור, וכל טיפת ביזור שתעבור – ולא יעבור מספיק במסננת הזאת – היא מצוינת, אז קצת יעבור, וזה טוב, אבל לא מה שאתם מצפים. לא יעבור כאן הרבה ביזור, וגם זה לא יגרום נזק במובן של קיפוח או משהו כזה. אבל זה לא יעבוד, אז זה יחזור לשולחן הוועדה. אינני יודעת אם אז אתה תהיה היושב-ראש או אולי תהיה שר - -

היו"ר אמנון כהן:

הדברים הללו נקבעים מלמעלה.

**רחל אלתרמן:**

- - אבל זה יצטרך לחזור לכאן לשולחן. כפי שאמרתי כבר קודם, זה לא חוק היסטורי, אלא חוק שמתקן אי-תיקון חוק. חוקים כאלה צריך לתקן באופן שוטף, וזה אחד הדברים שיצטרך לחזור מהר מאוד לוועדה.

אני מבקשת לתקן דבר נוסף. נאמרה כאן היום שלוש פעמים על-ידי שני אנשים המילה "סטטוטורי". אתם לא יודעים להבחין במשמעות של המילה "סטטוטורי". ד"ר נורית אלפסי, את עשית עירוב, התייחסת לתשריט כאמירה סטטוטורית, ועו"ד איריס פרנקל-כהן, את התייחסת לרשימת האתרים לשימור ואמרת שהיא רשימה לא סטטוטורית. אתם מערבבים שני דברים, ומייד אראה את ההשלכות לסעיף הזה.

"סטטוטורי" פירושו על-פי חוק, חוק כלשהו. רשימת האתרים היא על-פי חוק, חוק התכנון והבנייה. בשיח אנשים מערבים בין דבר שהוא על-פי חוק ובין דבר שהוא מחייב על-פי חוק.

ארז קמיניץ:

בסלנג "סטטוטורי" זה גם תוכנית.

איריס פרנקל-כהן:

בסלנג "סטטוטורי" זה מחייב.

**רחל אלתרמן:**

זה סלנג גרוע ובואו נתקן, כי הסלנג כאן משפיע לנו על חקיקה לא נכונה. יש להבחין בין דברים שמחייבים על-פי חוק לדברים שהחוק מדבר עליהם והם בשיקול דעת.

ארז קמיניץ:

או על-פי תוכנית.

**רחל אלתרמן:**

גם תוכנית. תוכנית מדיניות היא תוכנית אם היא כלולה בחוק. תתחילו להכניס את המילה. אני אפילו אומרת, אם תרצו לקרוא לתוכנית "מדיניות" תעשו כן, אבל תכניסו את המילה "מדיניות" בדברים האלה. במקום להגיד באיזה מתחם יהיו כמה יחידות דיור, תכניסו אמירה על מדיניות הדיור של הישוב. בכך גם תחשפו את הנושאים הרגישים שעומדים על סדר היום וגם תחשפו את המספרים שהוועדה המקומית תוכל לומר לכם, בלי מיקום. מדיניות אינה אומרת שלא יהיו מספרים. מדיניות אומרת שישבירו מה רוצים. המספר הפיזי אינו בהכרח חשוב, ובוודאי לא המתחם. אז תגידו שהמדיניות חשובה.

עכשיו אני מחברת את זה. מדיניות סטטוטורית היא מדיניות על-פי חוק. המילה "מדיניות" איננה אומרת שזה מדיניות לא סטטוטורית.

ארז קמיניץ:

מה זה מדיניות מחייבת?

יהודה זמרת:

אין בכלל מונח כזה "מדיניות סטטוטורית".

**רחל אלתרמן:**

יש, בהחלט, לפתיחה.

יהודה זמרת:

מה זה "מדיניות סטטוטורית"?

**רחל אלתרמן:**

"מדיניות סטטוטורית" זה מדיניות על-פי חוק.

יהודה זמרת:

מה זה? אין מונח כזה.

### **רחל אלתרמן:**

אין-סוף דיני תכנון ובנייה בארצות רבות קובעים - - -

יהודה זמרת:

בואו נעזוב לרגע את העולם.

### **רחל אלתרמן:**

אין "עולם". הגיע הזמן שבחקיקה הישראלית אתה תרצה שהוועדה המקומית, הרשות המקומית ואתם תגישו תוכניות לוועדה המחוזית.

יהודה זמרת:

מס הכנסה – מדיניות תשלום מס הכנסה בישראל?

### **רחל אלתרמן:**

אבל זה תכנון. אתה צריך שהוועדה תאמר לך האם היא רוצה צפיפות גבוהה או צפיפות נמוכה, האם זה חשוב, והיא לא תגיד לך היכן. אנחנו בשלים לזה בהחלט. אתם צריכים את זה. תבינו שבכל סעיף 168 המילה "מדיניות" אינה קיימת. משתמשים במונח "הנחיות". הנחיות זה גם מדיניות. אתם חושבים כל הזמן שהנחיות זה פרוגרמה, שהיא או שטח, או מספר, או מיקום של שטח ומספר. יש חיים מעבר לזה בדיני התכנון והבנייה.

ארז קמיניץ:

אף אחד לא אמר את זה.

### **רחל אלתרמן:**

זה מה שעשיתם בסופו של דבר. המדיניות בנושא דיור – יש לכם כאן תשובה לחלק גדול מן הבעיות שאתם נתקלים בהן. צריך לדבר כאן על מדיניות הדיור – החלוקה הראויה, המחירים, לא רק בכסף, הפיצול הראוי, כל הדברים הללו. בקיצור, אם חשוב לקבוע מספר לישוב מסוים, למשל אם רוצים להגביל במרכז הארץ, תקבעו. אם לא חשוב לקבוע, מכיוון שבקריית-שמונה אם יבואו מיליון תושבים אתם תשמחו, אז למה להגיד שצריך לקבוע מספר, ועל אחת כמה וכמה מספר בתחום מסוים? החשיבה צריכה להיות אחרת. המסננת היא מה חשוב מעבר לישוב הספציפי. לא להיכנס לקרביים ולא לחשוב שדברים צפים – בגלל שהמילה "כתמים" סוף-סוף נכנסה לעגה – צריכים להיות בתוכנית הזאת.

שמאי אסיף:

לא כתוב כאן "כתמים".

### **רחל אלתרמן:**

בכל תוכנית, אפילו בתוכנית מפורטת יש לעתים מקום לדברים צפים. כל דבר שהוא באי-ודאות מתאים לו "כתמים", אז אין קשר בין "כתמים" ובין תוכנית שהיא כוללנית ועל-ישובית.

...

**לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**  
**יום שלישי, כ"ז באייר התשע"א (31 במאי, 2011), שעה 13:00**

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – חלק ג' להצעת החוק: התוכניות, תוכניות מתאר ארציות (סעיפים 161-167)
2. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – חלק ג' להצעת החוק: התוכניות, תוכניות מתאר מקומיות-כוללניות (סעיפים 168-174)

...

**רחל אלטרמן:**

בעניין שהעלה עו"ד נתן מאיר, שתי הערות. תוכניות מתאר בעלות פירוט רב, מאז "קול אמריקה" וגם לפני כן הן דבר נפוץ מאוד, הן פרקטיקה ידועה מאוד. אבל ככל הידוע לי, מרבית התוכניות בעלות פירוט רב הן תוכניות לתשתיות. על כן אני מעלה את השאלה מה יחסי הגומלין בין תוכניות המתאר לתשתיות, שמן הסתם יהיו בהחלט בעלות פירוט רב – זה גם מטרת השינויים כאן, וגם האפשרות להוציא היתר בנייה – ובין הסעיף הכללי על האפשרות לרדת לפירוט. בזה אני בעצם מחדדת את שאלתו של עו"ד נתן מאיר. יחסי הגומלין כאן טעונים אולי עוד חשיבה. דהיינו, יש עכשיו סעיף שקובע שבתשתיות זה כבר בהחלט רגיל, נורמה ובהחלט נחוץ, ויש עוד סוגים של תוכניות בהן עשוי להיות צורך להגיע לפירוט. מעניין על אילו סוגים נוספים אתם חושבים, אילו נושאים אחרים שאינם תשתיות. זאת הערה או שאלה אחת.

הערה שנייה היא על "הוראות בדבר תוכנית מתאר מקומית, דרך כלל או לעניינים מסוימים" בסעיף 161(5), וגם על כך העיר עו"ד נתן מאיר. אני רואה את זה כדבר מבורך משום שבעצם יש כיום שתי דרכים לקבוע מדיניות לאומית בעניין תכנון מקומי. דרך אחת היא תוכניות מתאר ארציות, ודרך שנייה היא תקנות.

יהודה זמרת:

ברמת המחוז.

**רחל אלטרמן:**

אני מדברת על שתי דרכים לקביעת מדיניות לאומית ברמה הארצית. אני סבורה שצריכה להשתמש אף יותר ברמה של תקנות, אבל אלה בעצם דברים תחליפיים. יש לזה בהחלט מקום. אבל השאלה אם אין כאן מקום להיוועצות. הגוף שניוועץ אתו הוא גוף שלא ניכר כמעט בכלל בחקיקה בישראל, וגם בחקיקת התכנון והבנייה לדאבוני לא ניכר מספיק, וזה המעסיקים של עו"ד נתן מאיר, מרכז השלטון המקומי. הייתי חושבת שבעניין הוראות בדבר תוכניות מקומיות ראוי שיהיה איזה פורום -

--

יהודה זמרת:

הם חברים במועצה הארצית.

**רחל אלטרמן:**

אין נציגות למרכז השלטון המקומי. יש נציגות אקראית.

יהודה זמרת:

הם 12 נציגים מתוך 34.

יהושע שופמן:

בוועדות משנה אין כמעט נציגות למרכז השלטון המקומי.

יהודה זמרת:

יש. הכנסנו נציגים של מרכז השלטון המקומי לוועדות המשנה. עלתה כאן עוד טענה לגבי ההרכבים.

רחל אלתרמן:

אילו מרכז השלטון המקומי היה עושה את שיעורי הבית שלו מלכתחילה ייתכן שהיה מבקש נציגות כמרכז השלטון המקומי. כרגע אין נציגות כזאת, והנציגות במועצה הארצית אקראית למדי. היא גורמת למדיניות-על, ואני סבורה שהיה מקום כאן לחשוב על הליך היועצות כאשר מדובר על הוראות-על, וזאת אגב שתמ"א 38 יכלה לקבל ביטוי בדרך של הסעיף הזה, שהיא דרך מבורכת וחלופית. אני אומרת שוב, אינני יודעת מה אפשר לעשות כאן, אבל מרכז השלטון המקומי, שנעדר מקומו, יכול היה להיות גוף שצריך להיוועץ בו בשלב זה.

איריס פרנקל-כהן:

הערה נוספת, בהמשך לדבריה של פרופ' אלתרמן. התכנון לא מורכב הרי רק מתוכניות וחוקים, לפעמים הוא יכול להיות מורכב גם ממסמכי מדיניות. באנגליה, למשל, מקובל מאוד להכין מסמכי מדיניות שקובעים הוראות שבעצם השלטון המקומי מתכנן את המרחב.

רון כהן:

לא רק באנגליה, אלא ברוב מדינות המערב זה הנוהג.

רחל אלתרמן:

סלח לי, אין מחקר השוואתי על רוב מדינות המערב, כך שהאמירה זאת אין לה סימוכין.

רון כהן:

זה קיים במדינות רבות, כולל בתוך ארצות-הברית.

רחל אלתרמן:

זה עדיין לא רוב מדינות המערב. ברוב ארצות-הברית אין תכנון מדינתי. אני פשוט רגישה לאמירה הזאת על "רוב", כי זה תחום המחקר שלי. אין רוב ומיעוט כי לא נערך מחקר כזה.

רון כהן:

אז אלמד טוב יותר את הנושא.

איריס פרנקל-כהן:

מכל מקום, נדמה לי שדווקא הוראה מן הסוג הזה בהחלט מאפשרת להכניס עקרונות מדיניות ראויים, שהמדינה תופסת אותם כעקרונות ראויים. יושבים כאן אנשים שמדברים למשל על דיור בר-השגה, אנשים אחרים מדברים על שיתוף הציבור. ייתכן שעקרונות מן הסוג הזה, דווקא הוראה כללית אמורפית משהו – זאת האכסניה שלה.

רחל אלתרמן:

לא אמורפית אלא הוראת מדיניות.

איריס פרנקל-כהן:

הוראת מדיניות לא מדויקת, לא כזאת שקובעת בדיוק איך.

**רחל אלטרמן:**

לא עם מיקום.

...

**רחל אלטרמן:**

הערה לינגוויסטית קטנה. אני ממליצה מאוד לא להשתמש בביטוי "פיצוי סביבתי" אלא לומר "שיפוי סביבתי". המילה "פיצוי" כרגע תפוסה על-ידי מה שהציבור נותן לפרט ולא מה שהפרט נותן לציבור. אחרי שבמחקר השוואתי שערכתי נתקלתי בבלבולים הללו אני מציעה מאוד לא להשתמש בביטוי "פיצוי". מדובר כאן בשיפוי סביבתי, או mitigation, או ריכוך, אך לא פיצוי.

היו"ר אמנון כהן:

יפה. תודה על ההערה המשכילה והמלומדת.

...

**רחל אלטרמן:**

יש לי הרבה הערות עקרוניות מאוד לתוכנית הכוללנית.

היו"ר אמנון כהן:

ביקשתי שהישיבה תימשך גם אחרי השעה 16:00 ואני ממתין להחלטתו של יושב-ראש הכנסת. אני רוצה לשמוע את כולם ולסיים את שמיעת ההערות על הסעיפים הללו היום. אני מבקש שכל מי שיקבל רשות דיבור ידבר בקצרה ולגופו של עניין, בהקשר לסעיפים. בבקשה, גברתי.

**רחל אלטרמן:**

החישוק הקריטי ברפורמה הוא התוכנית הכוללנית. לרפורמה יש שני הישגים: אחד הוא נושא התשתיות, שבו יש זירוז הליכים מוכח, והשני הוא התוכנית הכוללנית שעליה מושתת התכנון היום-יומי, התכנון שאיננו התשתיות הלאומיות.

אני חוששת שהתוכנית הכוללנית לא תפעל כמתוכנן, אני די משוכנעת בכך. הממשלה, לדאבוני, לא שאלה את דעתי על כך, אבל אני רוצה להגיד כמה דברים עקרוניים.

נתחיל בקטן, רק בשביל הסדר, בכך שנצטרך לעשות סדר במילים. אי אפשר אפילו ללמד את תוכנית המתאר הכוללנית ותוכנית המתאר המקומית ותוכנית המתאר האחידה וכולי. אני מציעה פשוט להוריד את המילה "מתאר". זאת תוכנית כוללנית והשנייה תוכנית מקומית וכולי. אי אפשר פשוט להמשיך עם זה.

אבל עכשיו לגופו של עניין. הרעיון של התוכנית הכוללנית, שהיא תהיה גמישה מאוד ועקרונית, אבל כפי שזה מוצג כרגע אני חוששת שבפועל יהיו מעט תוכניות שיגשימו את זה. הסיבה היא שעיקר הקביעה מה צריכה להיות תוכנית כוללנית איננו נאמר. תוכנית כוללנית צריכה לעסוק בנושאים שהם על-מקומיים, אמר עו"ד נתן מאיר ואמרו אחרים. היא צריכה לעסוק בהשפעות החיצוניות של התכנון המקומי על האזורים שהם מחוץ לקו של התוכנית. עצם העיקרון הזה נעדר. זה העיקרון החשוב. המילים הללו נעדרות. בעצם כל היתר צריך להיות דרכים לטפל בנושאים הללו.

זה קריטי, משום שהמסורת שלנו בתכנון בישראל היא מסורת של פירוט יתר. אין לנו את התרבות של קבלת ההחלטות, במשך שמונים וכמה השנים של חוקי תכנון ובנייה, שעליה ניתן פתאום להשתית את התוכנית קלת-המזג, התוכנית ה"פרפרית" הזאת.

זה לא יצלח, משום שרק להגיד: תעשו את התכנון המקומי בצורה קצת יותר אוורירית – זה לא יצליח. צריך להגיד מה לא. התוכנית הזאת לא רק אסור לה להיכנס לחלוקת מגרשים, אלא פירוט האיסור שמופיע כאן זה בקטנה, כמו שאומרים, זה ברור מאליו. תוכניות מתאר מקומיות מסורתיות גם להן אסור היה לעשות את זה, אבל רובן הגדול הן בעצם שינוי לתוכנית מתאר, שעל זה עיקר הפיתוח בישראל במצב הקיים. האיסור כאן לעסוק בחלקות הוא ברור מאליו, זה לא צריך אפילו להיאמר. מה שכן צריך להיאמר, שהתוכנית הכוללת אין לה לעסוק בנושאים שהם בעלי עניין מקומי בלבד.

זאת התפנית. היא לא פשוטה. אני יודעת שתגיזו: אתם לא יודעים מה זה מקומי ומה זה לא מקומי, אבל אם רוצים להשיג את היעד, הדרך להשיג את היעד לא תצלח בתוכנית הזאת. היא פשוט לא תצלח. הקונצפט הזה לא צלח במדינות אחרות וזנחו אותו. הדרך לעשות את זה היא רק בנושאים החיצוניים.

מה זה נושאים בעלי השפעות חיצוניות? תלוי. זה כמובן כבישים, זה קו הפיתוח, זה בפירוש יכול להיות אזורי תעסוקה, זה יכול להיות גם נושאי מגורים אם מדובר באיגום של המגורים עקב מדיניות מגורים אזורית או מטרופולינית. אבל כל אחד מן הדברים הללו צריך להיות מנומק, למה התוכנית הכוללת עוסקת בהם. לא משום שבסיווג המסורתי, שזה מגורים וזה תעסוקה וזה זה וכולי, והדבר היחיד שאסור לה לעשות זה להראות את החלוקה למגרשים. זה לא יצלח.

אני מבקשת כאן קצת חשיבה חדשה ולהכניס את אמת המידה הקריטית הזאת. שלא לדבר על כך שהתנאי להסמכה הוא התוכנית הזאת. החישוק הזה קשה לו לפעול. יהיה כאן הרבה מתח בין הרשויות המקומיות ובין השלטון המחוזי, וכבר יש רמזים לכך.

התפנית הגדולה צריכה להיעשות בדרך שאני אמרתי. אני הייתי הולכת לתפנית עוד יותר גדולה, וכבר אומר את זה ובכך אסיים. התפנית הגדולה שהיתה צריכה להיות עכשיו היא שנושאים בעלי עניין על-מקומי צריכים להיעשות בראש ובראשונה בעקרונות כתובים. כאשר קוראים לדבר תוכנית מציינים שימושי קרקע ובכך גורמים לוועדות לרצות לפרט יותר. אין מה לעשות, זה "חוק הגרביטציה" של קבלת החלטות. הייתי אומרת שיכול להיות לזה תשריט נלווה כאשר צריך להראות גבול, אבל העיקרון הראשי הוא שזאת תוכנית שאומרת עקרונות מדיניות ברמה העל-מקומית. אם צריך לפרט, אם צריך להוסיף תשריט הוא יהיה התוספת. המילה "תוכנית" כאן לא תיצור את התפנית.

...

#### פרוטוקול מס' 26

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, י"ג באייר התשע"א (17 במאי, 2011), שעה 13:00

#### סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499), סעיפים 149-151 – המשך דיון

2. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499), סעיפים 154-160, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 386, 387, 388, 389, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 409, 410, 411, 412, 413, 414, 415, 416, 417, 418, 419, 420, 421, 422, 423, 424, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 436, 437, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 444, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 451, 452, 453, 454, 455, 456, 457, 458, 459, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 493, 494, 495, 496, 497, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 504, 505, 506, 507, 508, 509, 510, 511, 512, 513, 514, 515, 516, 517, 518, 519, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528, 529, 530, 531, 532, 533, 534, 535, 536, 537, 538, 539, 540, 541, 542, 543, 544, 545, 546, 547, 548, 549, 550, 551, 552, 553, 554, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 561, 562, 563, 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 581, 582, 583, 584, 585, 586, 587, 588, 589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 596, 597, 598, 599, 600, 601, 602, 603, 604, 605, 606, 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615, 616, 617, 618, 619, 620, 621, 622, 623, 624, 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636, 637, 638, 639, 640, 641, 642, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649, 650, 651, 652, 653, 654, 655, 656, 657, 658, 659, 660, 661, 662, 663, 664, 665, 666, 667, 668, 669, 670, 671, 672, 673, 674, 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682, 683, 684, 685, 686, 687, 688, 689, 690, 691, 692, 693, 694, 695, 696, 697, 698, 699, 700, 701, 702, 703, 704, 705, 706, 707, 708, 709, 710, 711, 712, 713, 714, 715, 716, 717, 718, 719, 720, 721, 722, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729, 730, 731, 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738, 739, 740, 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748, 749, 750, 751, 752, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 767, 768, 769, 770, 771, 772, 773, 774, 775, 776, 777, 778, 779, 780, 781, 782, 783, 784, 785, 786, 787, 788, 789, 790, 791, 792, 793, 794, 795, 796, 797, 798, 799, 800, 801, 802, 803, 804, 805, 806, 807, 808, 809, 810, 811, 812, 813, 814, 815, 816, 817, 818, 819, 820, 821, 822, 823, 824, 825, 826, 827, 828, 829, 830, 831, 832, 833, 834, 835, 836, 837, 838, 839, 840, 841, 842, 843, 844, 845, 846, 847, 848, 849, 850, 851, 852, 853, 854, 855, 856, 857, 858, 859, 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866, 867, 868, 869, 870, 871, 872, 873, 874, 875, 876, 877, 878, 879, 880, 881, 882, 883, 884, 885, 886, 887, 888, 889, 890, 891, 892, 893, 894, 895, 896, 897, 898, 899, 900, 901, 902, 903, 904, 905, 906, 907, 908, 909, 910, 911, 912, 913, 914, 915, 916, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 927, 928, 929, 930, 931, 932, 933, 934, 935, 936, 937, 938, 939, 940, 941, 942, 943, 944, 945, 946, 947, 948, 949, 950, 951, 952, 953, 954, 955, 956, 957, 958, 959, 960, 961, 962, 963, 964, 965, 966, 967, 968, 969, 970, 971, 972, 973, 974, 975, 976, 977, 978, 979, 980, 981, 982, 983, 984, 985, 986, 987, 988, 989, 990, 991, 992, 993, 994, 995, 996, 997, 998, 999, 1000

...

**רחל אלטרמן:**

אני מתלבטת בקול רם בסוגייה הזאת, שכבר נגענו בה בעבר. מצד אחד, טובה כמובן הכנסה של מנה מסוימת של אנשי מקצוע בלתי תלויים לוועדות המקומיות. מצד שני, אם מסתכלים על המקצועות הספציפיים הללו, אנשי המגזר החרדי, לדוגמה, סיכוייהם להיות בוועדות הללו נמוכים יותר כי ההכשרה בתחומים הללו, פרט למשפטים, נמוכה יחסית במגזר החרדי. לא כך, אגב, במגזר הערבי, שם ההכשרה בתחומים הללו נפוצה מאוד, בעיקר בהנדסה, ובשנים האחרונות גם באדריכלות ובמשפטים. במגזר החרדי, פחות.

אני מתלבטת בקול רם. לגבי הנדסאים דנו כאן כבר פעמים רבות. עו"ד שניידור, אתה מדבר על חוק מבחינת הוצאת היתרי בנייה. ענייני תכנון עירוני יש בהם נושאים רבים והמיומנות להוציא היתר בנייה עד 2 קומות או 4 קומות היא לא דווקא הנושא הרלוונטי. אבל גם בזה יש התלבטות. השאלה אם לא ניתן, כדי להפוך את העניין הזה, לפחות בסמליות שלו, לקצת יותר פתוח, לשקול מחדש את סעיף הוותק ובדרך כלשהי לרכך את סעיף התארים האקדמיים.

אמנם אם היינו מוסיפים תארים חברתיים – אני מנחשת, אין לי נתונים, אולי לחבר הכנסת כהן יש, מה שיעור הבוגרים במקצועות השונים באוניברסיטה מן המגזרים החרדיים למיניהם. בוודאי לא רבים מהם יש תואר בהנדסה.

...  
**רחל אלטרמן:**

מותר לי להגיד כמה מילות פתיחה אלגנטיות?

הי"ר אמנון כהן:

כן, בוודאי. בבקשה.

**רחל אלטרמן:**

דפיקות לב – יש כאן מהפכה נהדרת שמשקפת את השינויים שעברה החברה הישראלית, אם כי לא נוצרים רק על-ידי משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה.

אדבר בקצרה על ההיסטוריה. עד שנת 1988 הפרסום היה רק של הודעות על תוכניות ורק בעיתונים עלומים. בשנת 1988 – לי היתה תרומה קטנה בעניין הזה, באשר לצורך לפרסם בעיתון נפוץ, והיתה תרומה של חבר הכנסת לשעבר אמנון רובינשטיין, באשר צורך לפרסם בעיתון מקומי – עדיין פורסמו רק ההודעות על התוכניות. בעגה של המקצוע שלנו אומרים: "פורסמה תוכנית", ובעצם מתכוונים לכך שפורסמה אך ורק הודעה על תוכנית.

עד היום בעצם לא היה שינוי בעניין הזה ובישראל לא פורסמו התוכניות אלא רק הודעות. המפנה שבהצעה הזאת הוא באמת דרמטי והוא שיקוף נפלא של השינוי באדמיניסטרציה הישראלית, באופן ספציפי בהליכי תכנון ובנייה. לדעתי השינוי הגדול ביותר הוא שעכשיו תהיה חובה לפרסם את תכני התוכניות עצמם ואפילו את ההצעה לתוכניות. אנחנו בעצם עוברים כאן מקיצוניות אחת, של מצב פרסום לא סביר, למצב מצוין, גם בהשוואה בין-לאומית.

אני רוצה לברך את היוזמים. אני בטוחה שהסעיפים הללו יעברו ללא סייגים גם בחקיקה עצמה.

הי"ר אמנון כהן:

יישר כוח, גם על מה שעשית קודם וגם על מה שאת עושה עכשיו. עו"ד ארז קמיניץ, בבקשה.

...  
**רחל אלטרמן:**

הפרסום באינטרנט הוא כמובן חדשות טובות, אבל גם בעייתיות. דרך אחת אני כבר מציעה לגבי פרסום התוכן של התוכניות. בוועדות מרחביות נחוץ שהתוכניות יהיו זמינות לקהל ברשויות המקומיות ולא רק במשרדי הוועדות המרחביות, שהן במילא רעה חולה שכבר דיברנו עליה הרבה מבחינת נגישות לציבור.

דבר שני, בעידן הלואו-טק, לפני שהיה אינטרנט, צריך היה לדעתי להוסיף מזמן בחוק התכנון והבנייה שתוכניות יהיו זמינות גם במקומות כמו ספרייה ציבורית או מועדון. ייתכן שזה לא הזמן הנכון, כי האינטרנט נהיה יותר ויותר נפוץ, אבל אני סבורה שלגבי מגזרים שבהם האינטרנט לא נפוץ, אדוני היושב-ראש, צריך לחשוב על יחידות של מוסדות ציבור, למשל בית-ספר תיכון או משהו מעין זה, שגם שם יהיו העתקים זמינים של אותן תוכניות.

לצד הברכות הנהדרות, צריך אולי לפרק זמן מסוים לדאוג להאחדה של הנגישות, כדי לשפות או לאזן לגבי אוכלוסיות ששיעור ההשתתפות שלהן באינטרנט נמוך, עד שהשיעור הזה יגדל – וניתן לקבל על כך נתונים – ואז ניתן יהיה להסיר את החובה הנוספת הזאת.

אם כבר אני מדברת, באשר להערה של נציג הקבלנים, הנוסח הנוכחי קובע אך ורק רשות לפרסם התנגדויות ובקשות להקלה ולשימוש חורג.

יהודה זמרת:

זה במכוון. היום אנחנו לא מחייבים.

**רחל אלתרמן:**

כאן יהיה מקום למאכערים וללחצים ברשויות מקומיות בהן השקיפות באינטרנט מקובלת פחות. דווקא בנושאים שבין שכנים, בהקלות לשימוש חורג, הייתי מחייבת האחדה של מידת השקיפות ולא להשאיר את זה לקביעת אותם מקומות שבהם במילא השקיפות נמוכה.

אורי זרובבל:

החוק מדבר בכלל על איסור שימוש חורג בהקלות.

**רחל אלתרמן:**

ההקלות נשורות.

...

#### פרוטוקול מס' 25

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה  
לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010  
יום שלישי, כ"ג באדר ב' התשע"א (29 במרץ, 2011), שעה 14:00

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – חלק ב' פרק ח': הוראות כלליות למוסדות תכנון – המשך דיון בסעיפים 148-135, 617-616

2. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – חלק ב' פרק ח': הוראות כלליות למוסדות תכנון – דיון בסעיפים 151-149

**תנא סוייד:**

אני מבקש לשאול את פרופ' אלתרמן. האם המחקר שדיברת עליו כרגע כלל מתנגדים שהם ארגונים מסוימים שהתנגדו וכיבדו את הרצון שלהם, או כלל אנשים כמו גברת כהן?

### רחל אלתרמן:

בדקתי מדגם של תוכניות. בדקתי האם היתה פסילה של מתנגדים מול תוכניות. מוסדות התכנון לא נוהגים לפסול, וזה מצוין. מר מיכאל ברודניץ, עמיתי, בתיאוריות תכנון מתקדמות האם שואלים אם זה אינטרס ציבורי או אינטרס פרטי? אין אבחנה כזאת. התכנון משרת גם מאזן של פרטים, וטוב למוסד התכנון שיקבל תשומות מאדון מוחמד ומגברת כהן. אני סבורה שאי אפשר לומר לא לתת להם מעמד. לגבי גופים ציבוריים יש בעיה גדולה להבחין ביניהם. החברה האזרחית היא חברה מבעבעת. כאשר אתה נותן פריבילגיה אתה מוציא את היתר. פרט לכך שהשאלה מה זה ארגון ציבורי אין לה תשובה ברורה. הנה, לפני רגע הציג מר ארז קמיניץ דוגמה. הטווח בשאלה מה הוא ציבורי ומה הוא פרטי בחברה גלובלית ומתפרטת, כאשר המגזר הפרטי והמגזר האזרחי שניהם גדלים – כולם יכולים לייצג. אם תגיד להם לא אז הם ייהפכו לעמותה. אין מקום לאבחנה הזאת. היא גם לא מעשית. היא לא מעשית במוסדות התכנון, וגם לא נעשית במוסדות התכנון, וטוב שכך, והיא לא מעשית בפני בית-המשפט. בית-המשפט ישמע את הדברים לגופם ויחליט במאזן האינטרסים ולא על-פי הכתובת של הגוף.

היתה לנו מסורת כזאת שהיתה מבוססת על ישראל אחרת. חבר הכנסת תמיר השכיל להקדים את זמנו בשלושה דורות או בשני דורות ולהכניס את המושג "ארגונים סביבתיים" כבר בשנת 1971, בתיקון מקורי מאוד. אז הוא הקדים את זמנו. אז באמת היה אחד, היה מלר"ז, או "החברה להגנת הטבע". האבחנה הזאת קשה. עומדת ותלויה בפני בית-המשפט העליון עתירה על-ידי גוף שהוא מעין פוליטי ומעין אזרחי, בעתירה מול הוולחוי"ף. מה תעשה אתו? אני, למשל, הייתי בדעת מיעוט שגם גוף כזה צריך להיות בעל מעמד כמו כולם. האם מאחר והוא לא מוכר בתוקף 100 הארגונים אז לקבוצה האזרחית הזאת צריך להיות מעמד נמוך יותר? זה בומרנג. אבל כאן עשו הפוך-על-הפוך. בקיצור, פלטפורמה אחידה היא תמיד בשורה טובה כאשר האלטרנטיבה היא זיגזג מסוכן, גבעות והרים.

...

### פרוטוקול מס' 24

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, ט"ז באדר ב' התשע"א (22 במרץ, 2011), שעה 13:00

### סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499)

...

### רחל אלתרמן:

הדיון הישראלי עקב הפסיקה – בעיקר פסק-דין ברגמן בעניין מנשיה בתל-אביב, בעניין מינהל מקרקעי ישראל – מוגזם. הקדושה של האפיפיור או של הרבנות כאן באמת מוגזמת. כאשר ניסיתי להבין את זה בתיאוריות של קבלת החלטות, בתיאוריות של תכנון והתחלתי קצת לחקור את זה באופן השוואתי-משפטי, הגזמה לומר שגוף ממלכתי-ציבורי יכול להיות בניגוד עניינים לקבלת החלטות בוועדה שהוא חבר בה. הגענו לאבסורד ואני סבורה שההרחבה מעבר למה שהיה קודם, מיותרת. לא אומר שזה כל-כך מזיק, אבל זה מוזר. לגבי החלטות מעין-שיפוטיות, כמו שמיעת התנגדויות, זה בהחלט הוגן כי אנשים רוצים את ההזדמנות שלהם ולהיתקל באוזניים כרויות, אבל בהחלטות שקשורות עם התוכנית עצמה, שזה מעין חקיקה, אני לא רואה מקום להרחיב. אני סבורה שזה פשוט דקדקנות-יתר. לפעמים זה עלול לפגוע, כי אם נבחרי ציבור נחשבים בניגוד עניינים עם

הציבור שבחר בהם במהלך קבלת ההחלטות בוועדות שהם חברים בהן – תלכו לבחון את הדין של פלורידה או כל מיני דינים אחרים ותראו עד כמה הגזמנו.

...

**רחל אלתרמן:**

הפסיקה כאן הלכה רחוק מדי, מכיוון שמינהל מקרקעי ישראל הוא יצור מוזר. בואו נראה מאין הדברים באו.

ארז קמיניץ:

גם משרד הבינוי והשיכון מגיש תוכניות.

**רחל אלתרמן:**

מכיוון שיש לנו עדיין בישראל, שהיא מדינה מפותחת עם כלכלה חופשית, מגזרים ראשון, שני ושלישי פעילים נוצר מצב שמגשי תוכניות ציבוריות רבים באו בפני ועדות התכנון, ואז בית-המשפט החליט בשל המצב הזה, אבל אי אפשר מן האנומליה הזאת ליצור כלל. בדרך כלל משרדי הממשלה פועלים לצורך אינטרסים ציבוריים, בין אם זה הגז בצד היזמי או הירוקים בצד השני.

ארז קמיניץ:

הירוקים לא מגישים כל-כך הרבה תוכניות. הקרן הקיימת לישראל מגישה תוכניות, נכון.

**רחל אלתרמן:**

אני מדברת עקרונית. בקוניונקטורה ההיא אם בג"ץ היה בודק קצת דין השוואתי אני סבורה שלא היה מגיע לדבר הזה, או אם זה לא היה בהקשר של מינהל מקרקעי ישראל או של משרד הבינוי והשיכון. אבל מכיוון שזה הדין, להחיל דבר כזה גם על ראשי רשויות מקומיות ועל משרדי ממשלה שהם יותר רגולטורים ופחות יזמים, כאשר היזמות לא הולכת למגזר הפרטי כמו ביוזמות של מינהל מקרקעי ישראל אלא היזמות נשארת במגזר התשתיתי – לא חייבים לתמוך בכך. אנחנו הרי ברשות המחוקקת. להגביל במקצת זה לא נגד חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

...

#### פרוטוקול מס' 23

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, ב באדר ב' התשע"א (8 במרץ, 2011), שעה 13:00

#### **סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – מסיבת עיתונאים לאור ביקורת ראש הממשלה על קצב התנהלות הוועדה

2. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – סעיפים 104-129

3. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 (מ/499) – סעיפים 135-148, 616-618 ו-495

**רחל אלתרמן:**

אני רוצה להתייחס לשתי נקודות, לביקורת על התנהלות היושב-ראש והוועדה הזאת ואחר-כך למהות העניין.

התפלאתי לשמוע ב"קול ישראל", שהוא ערוץ שידור מהימן, ציטוט מפי ראש הממשלה, ביקורת שלו על עיכוב לכאורה של הדיונים על הרפורמה על-ידי יושב-ראש הוועדה. אני מלווה את הוועדה הזאת מאז חודש אוקטובר 2010 ואישית גיליתי פרלמנטר מן השורה הראשונה ודמוקרט. כאשר מסביב לשולחן הזה עלו שסעים רבים שקיימים בחברה הישראלית, כי תכנון ובנייה עוסק בשסעים הללו, חבר הכנסת דוד אזולאי ידע להגיע לניסיונות פישור בצורה המופלאה ביותר.

לעצם הצעת החוק שהוצגה על-ידי ראש הממשלה – היא לא תעזור. חקרתי לעומק את הדימוין: רוצים לעשות כאן מעין ציטוט מן הוול"לים, להחיות אותם. המצב היום איננו דומה למצב אז. היום הרשויות המקומיות החזקות לא ניתנות למעקף, גם אם החוק יאמר את זה, והחברה האזרחית הרבה יותר חזקה מאשר היתה בשנת 1990. אגב, גם אז המחקר שלי מראה שהיו הבדלים בין רשות מקומית אחת לשנייה, ועל אחת כמה וכמה היום.

מה תהיה התוצאה? בפועל בהרצליה, רעננה, כפר-סבא, נתניה, חולון, בת-ים, ראשון-לציון ונס-ציונה החוק הזה לא יביא לתוספת משמעותית של יחידות בנייה היכן שצריך, גם אם לכאורה יהיה מעקף. זה כן יביא לתוספת בנייה בפריפריה, היכן שיש רשויות מקומיות חלשות יותר והיכן שהבעיה לא גדולה, ואולי גם ברמלה ובלוד. אז זה פשוט לא יעבוד. זה לא אותם בתי-משפט, לא אותה חברה אזרחית ולא אותן רשויות מקומיות כמו בשנת 1990. התוצאה תהיה כמובן לא רצויה.

מה כן צריך לעשות? בנוסף לאמירה על חוסר בכוח-אדם, גם המחסור בתקנים משמעותי מאוד. בדקתי וראיתי שיש צורך בתקנים, לא כל-כך של קלדניות – זה היה ה"פקק" בעבר – אלא של בודקי תוכניות, אנשי כוח-אדם בתכנון, גם במישור המקומי וגם במישור המחוזי. אנחנו עומדים ברבע עד חמישית מתקן כוח-האדם לעומת ערים מקבילות עם כלכלה מקבילה בארצות מפותחות. ללא תוספת תקנים לא יהיה פתרון. כולנו כאן מסביב לשולחן שליוונו את דיוני הוועדה יודעים שכאשר דובר על תקנים – שומו שמים, אין. נאמר שמשרד האוצר לא יאפשר למשרד הפנים, שמשרד הפנים לא יאפשר לרשויות המקומיות וכדומה.

בנוסף לכך, כבר בחוק הקיים ניתן להקים הרכבים כפולים ומשולשים של הוועדה המחוזית, אך זה לא מתבצע. ניתן כבר עכשיו לעשות את זה. ברפורמה יש פתרונות נוספים. אבל אי אפשר לרבע את המעגל.

פרט לכך, בחוק הזה מדובר על "אוברדרפט" מן השנים הבאות. הרי מה הוא רוצה לעשות? ראש הממשלה רוצה למשוך את הקרקעות שמותר לפתח עליהן, אלא אם כן מדובר בהפשרה מסיבית של שטחים פתוחים, לא עלינו, וזה סוגייה אחרת. אני מקווה שלא בזה מדובר. אבל אם מדובר בהחשה של הליכים על קרקעות שניתנות לבנייה בתוכניות הארציות ובתוכניות המחוזיות אז אנחנו מדברים פשוט ב"אוברדרפט" ממה שיהיה בהמשך, וגם "אוברדרפט" בזכויות הבנייה. חבר'ה, זה כמו שיאמרו היום שלמשרד האוצר יש הרבה מאוד רזרבות אז למה לא ניקח את הרזרבות.

ההחשה כאן היא מן השטן. הוועדה הזאת צריכה להמשיך בעבודה המאומצת בהובלתו של יושב-ראש מעולה כמו חבר הכנסת אזולאי. לא שמעתי את תחילת הדיון. אני מקווה מאוד שחבר הכנסת אזולאי ימשיך לקדם את הצעת החוק עם הצוות המצוין של הלשכה המשפטית. תודה.

### רחל אלתרמן:

אני לא מתייחסת עכשיו לזמן, אלא לאמות המידה. זאת בעיה גדולה מאוד. חבר הכנסת דב חנין התייחס לזה בדרך אחרת.

אמות המידה הללו מתייחסות ליעילות, מועילות, איכות כוח-האדם. אלה אמות מידה נפלאות, אך הן נתונות לשיקול דעת. כאשר הן יופעלו נחוץ יהיה שמשרד הפנים יפעיל אותן באופן שווה לכאורה. העניין הוא שלהפעיל אמות מידה שוות לשונים – גם זה אפליה. דהיינו, החשש שרשויות מקומיות וועדות מקומיות חלשות יותר יספגו את הלקיחה של הסמכויות, החלקית או המלאה, בדרגות השונות – אני חולקת כאן קצת על ההסבר של עמיתי פרופ' שמאי אסיף – אני סבורה שהחשש הזה אמיתי וההסתברות לכך גדולה. הרעיון של המדרג בלקיחת הסמכויות הוא רעיון טוב. ה"מקל" כאן טוב, אבל ה"מקל" לא יכול להכות באותה מידה. אני לא רואה את משרד הפנים מאפשר להחיל את

אותן אמות מידה של יעילות, מועילות וכולי בצורה שונה על הוועדות השונות. נחוץ או לשנות או נוסח הצעת החוק או להפנים דרך אחרת.

הדרגה האחרונה של לקיחת סמכויות, חבר הכנסת חנין, אני סבורה שלא תוחל אי-פעם בקנה מידה גדול. אני סבורה שהדרגה האחרונה לא נחוצה. מספיקות שתי הדרגות הקודמות של חיזוק על-ידי כוח-אדם וכולי ולא צריך יהיה להגיע למצב הזה. אם ה"מקל" הזה יגיע לכדי הפעלה הוא יגרום ל"פקק" בלתי מידתי, במובן הזה שברור שלא הרצליה, רעננה, כפר-סבא וכדומה יהיו תחת המצב הזה אלא רשויות מקומיות אחרות ואז ייצאו בהצהרות ויכנסו מסיבות עיתונאים ותתעורר תסיסה בעניין הזה ושינוי של החוק. אז מוטב להוריד את הדרגה השלישית הזאת. היא לא תעבוד, היא לא רצויה ותיצור אפליה.

האם אתם זוכרים את הדרגות השונות? אנחנו כאילו נחתנו לעניין הזה.

...

### פרוטוקול מס' 21

מישיבת הוועדה המשותפת לוועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה  
יום שלישי, י"ח באדר א' התשע"א (22 בפברואר 2011), שעה 13:00

סדר היום: הצעת חוק התכנון והבניה, התש"ע-2010

חלק ב', פרק ד', סימן ט' – ועדה מקומית מחוזית וועדה מיוחדת – סעיפים 95-103

...

### רחל אלתרמן:

אני המבזרת הלאומית, מאוד בענייני ביזור. אני רוצה להעיר לגבי הסעיף הזה מזווית קצת אחרת, בעניין 5,000 יחידות דיור. הפרשנות שהייתה בבתי המשפט עם חקיקת חוק הליכי תכנון ובנייה – ול"ל – בשנת '92 סמכה את ידה על מצב שבו יחידות דיור אינן ברצף. זה עשוי לחול שוב – אני אומרת את זה לנציגי השלטון המקומי, כולם, משום שאם מדובר ב-5,000 יחידות דיור בחטיבה אחת, אין כאלה רבות בארץ. אבל אם יהיה מדובר, כפי שהיה בסיפור הקודם – כי לא כתוב ברצף ולא כתוב ביחידה אחת – אז יש הרבה מאוד אזורים בארץ שזה יכול לחול עליהם. להזכיר למי שלא זוכר את חוק הול"לים – אז היה מדובר ב-200 יחידות דיור והפסיקה אמרה שאפילו הכמות הזאת לא חייבת להיות ברצף אחד. אז אפשר להתחיל לדאוג עוד יותר מאשר חשבתם, אלא אם כן הסעיף הזה, לפחות ולמזער, יתוקן בצורה ברורה, שיהיה מדובר בחטיבה אחת.

לגבי עצם הרעיון, אני קצת חצויה בעניין. אגב, נתן, בהקשר אחר מאוד משפטי, המוסכמה שאין להתייחס לקניין בתכנון היא מוסכמה שאני לא מסכימה אתה, ואני לא בטוחה שהפסיקה תמשיך אתה לנצח. אני גם לא חושבת שפסק דין ברגמן בנושא של ניגוד עניינים של מינהל מקרקעי ישראל הוא רלוונטי. יש לנו הרבה מאוד היפוכים מאוד מוזרים בישראל. דוגמה, שמינהל מקרקעי ישראל לא צריך לדאוג לנושאים ציבוריים. נתן, זה רק בינינו. האמירה החזקה הזאת, בוא לא ניקח אותה כמוכנת מאליה. אני לא משוכנעת שזה מובן מאליו, אני חושבת שיש הבדל גדול בין מקרקעין ציבוריים לקרקע פרטית – או צריך להיות. הבעיה שלנו שמינהל מקרקעי ישראל, בניגוד למשרד השיכון, לא ממלא ייעודו. אבל יש הבדל, מבחינת אופן התפקוד העירוני, של מקרקעין בבעלות פרטית או בעלות אחרת, ולכן זה כן שיקול רלוונטי לענייני תכנון.

אבל נחזור לעניין הזה. במסמך שביקשה ממני הוועדה להכין סקרתי את נושא קבלת החלטות לגבי תשתיות לאומיות. אני לא יודעת אם נציגי השלטון המקומי או בכלל היושבים מסביב קראו את המסמך, הוא נמצא באתר של ועדת הפנים. במסמך הזה סקרתי קבלת החלטות בשנים האחרונות במספר מדינות בנושא של תשתיות לאומיות. יש בעיה, ולא רק אצלנו. אצלנו כבר היו הרבה מאוד סמכויות קודם והן הוגברו. השאלה אם כן מגורים או לא מגורים – מצד אחד זה נכון שיש תופעת

הדרה. מצד שני, אני לא חושבת שקל יהיה לעבור את הנושא הזה ללא השלטון המקומי. זה כמעט סעיף ללא צורך, ועל כן אולי כדאי להסיר אותו. כדאי לכם להסתכל על אותו מסמך. מה שאני מצאתי שנושא מגורים לא ייתפס כתשתיות לאומיות, למרות שתשתיות שונות היום כן נמצאות בהאצה של הליכי תכנון בהרבה מאוד מדינות עקב מספר נושאי משבר - לא מגורים. אנחנו אחרים, אז אני אומרת שאני קצת חצויה.

לומר שלא יהיה משום שלא היה - הקרקע הולכת ואוזלת, התחרות על הקרקע הולכת וגדלה. חוץ מזה, סינדרום ההדרה החברתית גם הוא הלך וגדל עם השתנות החברה. אי-אפשר להטיף על זה, אלה עובדות חיים. על כך אני קצת חצויה.

אני לא חושבת שזה שימוש בסעיף שלא יקרה. הסבירות שזה יקרה גדלה ולא קטנה. דהיינו, תפיסת השלטון המרכזי, שצריך להשתמש בו אני חושבת, הסיכוי יגדל ולא יקטן ועל כן הוויכוח דווקא מחריף. לי אין תשובה רק אזהרה, שזה לא טריוויאלי. אגב, לשלטון המקומי - אני חושבת שיש סעיפים אחרים בחוק שהם יותר משמעותיים מבחינת ביזור ואתם לא שמים לב לזה.

...

#### פרוטוקול מס' 20

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, ד' באדר א' התשע"א (8 בפברואר, 2011), שעה 13:00

#### סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 - ועדות מקומיות: הצוות המקצועי, תקציב והתקשרויות (סעיפים 87-94)

...

#### רחל אלתרמן:

מחשבה קצרה על סעיף 94(ד) שזכה כאן לדיון. זה הסעיף שעוסק באגרות כאשר ועדת ערר מוציאה היתר בנייה. זה לכאורה נושא קטן. אני מניחה גם שמבחינה תקציבית זה יהיה נושא קטן ואולי יילך ויקטן. אני סבורה שיש מקום לחשוב עליו מחדש, משום שכסף יש לו שני צדדים. מצד אחד, הוא סנקציה לוועדות, אך מן הצד השני, יש לו תמיד צד שני והוא עלול להתפרש כתמריץ.

אני מבקשת לומר שמספיקה הבעיה של סמכויות, דהיינו כאשר ועדת ערר לא מקבלת דעתה של ועדה מקומית זאת אמירה חשובה, אמירת תכנון, אמירת משפט, אמירה ציבורית חשובה בפני עצמה. אין מקום לכרוך אותה עם הצד הפיננסי, גם בשל הטענות שנאמרו כאן. בגדול, הרשויות המקומיות בישראל באמת חלשות בסמכויותיהן. ה-OECD ביקש להיפגש אתי לפני שבוע. חברים, הרשויות המקומיות בישראל חלשות באופן השוואתי ויש להן הרבה תפקידים ומעט תשלומים. זה סיבה במקרו.

סיבה במיקרו, כפי שאמרתי, אין טעם לומר לוועדת ערר שהיא תקבל את הכסף. ועדת ערר איננה מתפרנסת מסל התקבולים הללו ולא טוב שעניין של כסף ייכנס לוועדה המקומית. יש מספיק תפקידים בשוטף מול אותה יחידת דיור או משרד או תעסוקה או שימוש ציבורי שאליו היא נכנסה.

זאת ההמלצה שלי, לא לערב חרב עם שתי פיפיות, את הכסף עם עניין הסמכויות.

...

#### פרוטוקול מס' 19

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

**לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**  
**יום שלישי, כ"ז בשבט התשע"א (1 בפברואר, 2011), שעה 13:00**

**סדר היום :**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

**רחל אלטרמן :**

אני מסכימה עם ד"ר נורית אלפסי. אני רוצה לחדד כמה הבחנות.

אמרתי בישיבה הקודמת שהמושג "מהנדס עיר" הוא מושג ארכאי. אני רוצה שנבדיל בין מספר שאלות ואולי גם נשפר את קבלת החלטות, גם אם לא נגיע למה שלדעתי, ולדעת חלק מן היושבים כאן, צריך להיות.

"מהנדס עיר" כביטוי הוא פשוט ארכאי. שאלה נפרדת היא מי יאייש את התפקיד. שם התפקיד צריך להיות "מתכנן העיר". זה דבר ראשון.

**היו"ר דוד אזולאי :**

בנוסף למהנדס עיר?

**רחל אלטרמן :**

אני לא מדברת כרגע על ההכשרה.

**יעקב אדרי :**

זה חשוב, כי אם זה בנוסף - - -

**רחל אלטרמן :**

חבר הכנסת אדרי, עם כל הכבוד, אני מנסה כרגע להבחין בין הנושאים. השם "מהנדס" הוא ישן נוסף. גם בימי הפקודה הבריטית בבריטניה כבר מזמן לא היה קיים הביטוי הזה. הוא לא נפוץ. במדינות מסוימות למילה engineer יש אפילו קונוטציות שליליות.

**אהרון (רוני) בן אריה :**

זה כמו המילה "פרופסור".

**רחל אלטרמן :**

אני שמחה מאוד על ההערות על תורת הלשון אבל לא בזה אנו עוסקים כרגע. סליחה, אדוני, עם כל הכבוד, אתה מהנדס תשתיות ואני לא בדקתי את השמות של מהנדסי תשתיות, לא כתבתי, לא פרסמתי ולא חקרתי את זה. כן חקרתי ופרסמתי את התחום הזה, השוואה בין-לאומית, כאישה מוסמכת מאוד לעניין, אז תרשה לי להמשיך, בבקשה, בלי אנלוגיות לתשתיות, עם כל הכבוד.

אני מציעה קודם כול לשנות את שם התפקיד, כי הוא לא מכובד למדינת ישראל. אם נמצאים היום במלון אמריקאי ורוצים להזמין את טכנאי הטלוויזיה, הם יקראו לו engineer. אז המילה לא מכובדת. היא פשוט לא קיימת כבעל התפקיד במישור של התכנון העירוני. זאת המלצה שלי. זה לא כואב עדיין לאף אחד.

קריאה:

מה המונח המקובל?

**רחל אלתרמן:**

**Planner.**

שאלות נוספות הן מי מאייש את התפקיד. נכון, ייתכן שאנחנו עדיין לא בשלב של מקפצה נוספת, אבל לפחות על השם צריך להיות קונצנזוס כי לא רצוי שניתן את ידינו לשם ארכאי.

אגב, מהנדסים אזרחיים באמת, מהנדסים בהכשרה, שהיא כבר ותיקה מאוד בארצות שונות, לא כוללים תכנון עירוני. **Civil engineering** התפתח כאשר במדינות שונות נושאי התשתיות, העיר והמפה נכללו בפנים. היום הם פשוט לא נכללים בפנים. אז זה לא חכם. השם הזה אינו מקובל. הוא באמת מיושן.

שאלה נוספת היתה האם זה תפקיד אחד או שניים. במדינות שונות יש הבדלים בשאלה הקריטית הזאת מבחינת החוקים. עכשיו אני לא מדברת על התפקיד אלא על החוקים. יש מדינות שבהן חוק התכנון כולל רישוי, כמו אצלנו, ויש מדינות שבהן יש שתי מערכות חוקים שונות, כאשר ה- **building legislation** נפרד לחלוטין. אומר כאן בכנות שאין תורה ביניהם. מדינות שבהן שתי המערכות משולבות ביחד באותו חוק רוצות הפרדה, ומדינות שבהן יש חוק תכנון וחוק בנייה רוצות שילוב. הסיבה היא שקשה לרבע כאן את המעגל. יש חיבור מסוים כמו בן הרגולציה של התכנון הרגולציה של הרישוי. ועדת זיילר הלכה לכיוון של הפרדה.

אגב, ועדת זיילר, לדעתי, לא דיברה על תכנון אזורי אלא על תכנון איזורי (**zoning**). היא דיברה על הפרדת הרישוי מן הייעוד של שימושי קרקע, מן התכנון שעושה רגולציה של שימושי קרקע. זה היה כוונתה והמלצתה. אפשר כך ואפשר כך. אנחנו כרגע לא בהפרדה.

אם כך, התפקיד של הקודקוד של מתכנן העיר יכול לכלול גם את הרגולציה של התכנון העירוני וגם את הרישוי, או יכול להפריד ביניהם.

עכשיו השאלה מי יישא בתפקיד בקודקוד. ברור לי שמהנדסים אזרחיים ובוודאי מהנדסי חשמל וכולי הם באמת לא בעלי הכשרה מתאימה. אדריכלים הם בעלי הכשרה מתאימה יותר לתפקיד הזה. אבל בהחלט התפתח מקצוע חדש.

באשר לתשתיות, אדוני, האדריכלים כאן בחדר ממש לא רצו את התיאור שלך, כי תכנון עירוני בתפיסה שלו כבר מאה שנים אומר: אנחנו לא מתחילים מן הבינוי והלאה. האנלוגיה שלך כאן בעצם הזיקה לטיעון.

יש מקצוע חדש כזה. האם אנחנו בשלים לומר שאת התפקיד הזה בראש המערכת צריך לשאת מתכנן עיר? מר נתן מאיר, עם כל הכבוד, העמדה של איגוד המתכננים, ואם היו שואלים אז גם העמדה שלי, גם בחוק העיריות החדש, היא שבמדינה בוגרת ראוי שיהיה תפקיד של מתכנן, וצריך שיהיה תפקיד של מהנדס.

אגב, אדם אחד שיבין גם בקריסת מבנים, שעל כך מוטלת אחריות פלילית, וגם באיזור ובמדיניות הציבור של רגולציה של קרקע, שזה תכנון עירוני, לא בראו את האנשים האלה, כך שעצם השם של התפקיד והליכוד שלו הוא דבר אנכרוניסטי. אם תגידו שאין כוח-אדם, תודו בכך שאנחנו עדיין הולכים באנכרוניזם.

נתן מאיר:

פרט לעניין הסמנטי לא ברור לי על מה הוויכוח.

## רחל אלתרמן:

יש כאן ויכוח, ועוד איך. כרגע מי שיכול לאייש את התפקיד של מהנדס עיר, ונניח שנקרא לו מתכנן עיר, לפי החוק הוא רק מהנדס רשוי עם ניסיון בבנייה או אדריכל רשוי.

מחוקקים במדינות שונות, כולל במדינת ישראל, עוסקים ברישוי בעיקר בשני סוגי מקצועות: (1) מקצוע שמסכן חיי אדם ועל כן יש בו רישוי כמו רפואה, פסיכיאטריה, לאחרונה גם פסיכולוגיה קלינית, מהנדסים אזרחיים (לא מהנדסי מכונות), וכן אדריכלים ואדריכלי נוף במובן של קריסת מבנים; (2) מחוקקים נותנים רישוי לסוג נוסף של תפקידים, תפקידים של נאמני השלטון. מן הבחינה הזאת יש רישוי לעורכי-דין, לשמאים (אם כי לא בכל המדינות) ולרואי חשבון. יש להם תפקיד של נאמנות.

לתכנון ערים ואזורים במדינות רבות אין רישוי, כי זה עוסק במדיניות ציבורית. ולמרות זאת, ואמר נכון מר אשר כהנא שהוא גם מתכנן וגם עורך-דין, זה דבר שלא מקובל, זה דבר לא הכרחי. הוא קיים פה ושם אבל לא במרכז, אבל עדיין התפקיד ובעלי ההשכלה הם בתכנון ערים ואזורים. לשם כך לא צריך רישוי כי זה לא מסכן חיי אדם וזה לא מוגדר באותן מדינות כנאמן של השלטון. אפשר כך, ואפשר כך. אבל רציתי לעשות סדר בעניין.

נתן מאיר:

כל מהנדסי הערים הם אדריכלים. אני לא מבין את הנקודה.

## רחל אלתרמן:

יש כמה נקודות. ראשית, אני ממליצה לשנות את השם. נראה לי שעל כך תהיה הסכמה.

שנית, בתחום התכנון ההשכלה של מהנדסים אזרחיים פשוט לא מתאימה. ייתכן שלאור ניסיון הם כן יכולים להתאים, אבל על-פי ניסיון יכולים להתאים גם כל מיני בעלי מקצוע אחרים. קריסת מבנים מבינים גם מהנדסי מכונות.

דבר שלישי, ברוב מדינות העולם המערבי ורבות ממדינות אסיה עצם התפקיד של תכנון ערים, שכך שמו, מתכנן העיר או משהו כזה, אינו דורש להיות מהנדס או אדריכל או לעסוק ברישוי.

זה המצב. גם אם אדוני אומר שמניסיונו כך וכך – אגב, לא פגשת אף מהנדס עיר שהוא מתכנן ערים ואזורים ואיננו אדריכל או מהנדס עיר, לכן אתה לא יכול להגיב על זה, כי היום אסור שיהיה תפקיד כזה. אולי אנחנו עדיין לא בשלים לנקוט בצעד הרחוק יותר. הלוואי ויכולנו.

אני מבקשת לספר סיפור קטן. ביקרתי עם הסטודנטים שלי, כפי שאני נוהגת בכל שנה, במחלקת תכנון עיר, במסגרת קורס על תיאוריות התכנון, כדי לשמוע איך הצוות של אגף מהנדס העיר מדבר על תכנון וקבלת החלטות ועל תכנון ופוליטיקה. היינו בבת-ים. פגשו אותנו 4 אנשים. חשבתני שאנחנו בפגישה עם ראשי המחלקות, אך הסתבר שהם היו כל אנשי הצוות. לא היה אף אדם נוסף בעל תואר במשהו שקרוב למקצוע שלנו בכל עיריית בת-ים. זה טיפוס לערים רבות. יש מעט מאוד מחלקות תכנון עיר בישראל בהן יכול להיות ראש צוות כזה ומתחתיו עוד בעלי מקצוע.

כאשר החוק הזה ייצא לדרך הייתי מקווה, כך יהיה אידיאלי, שיקראו לתפקיד "מתכנן עיר" שצריך השכלה בתכנון עיר, ושיהיו בעלי תפקידים נוספים. אם בינתיים זה לא ניתן, לפחות נתקן את השם. אני חוזה ומקווה שיתפתחו מחלקות תכנון עיר ראויות לשמן, ובעיר בגודל של בת-ים צריכים להיות כמה עשרות אנשים שיעסקו בתכנון.

מוטי ששון:

בכל יתר הערים זה בסדר.

## רחל אלתרמן:

אז אפשר יהיה לעשות חלוקת תפקידים ולהכניס את זה בחוק הבא.

#### רחל אלתרמן:

אני רוצה להתייחס לעניין היועץ המשפטי. אני רוצה להתייחס למהות של דיני התכנון והבנייה. אלה מסביב לשולחן שעוסקים בזה, וזה רובנו, יודעים שזה ענף באמת יוצא דופן. הוא לא דומה לרוב ענפי המשפט האחרים. יש שאלות רבות מאוד שאין להן תשובה של כן או לא, ודווקא בשאלות האלה יש אפשרות לחדשנות של מקבלי ההחלטות בציבור. אני יכולה להציג סדרה שלמה של נושאים שבהם אם יועץ משפטי ייתן חוות דעת שתחייב את מקבלי ההחלטות, כפי שמוצע כאן, אנחנו עלולים להפסיד הרבה מן החידושים הרצויים. אגב, עלייה למעלה למשרד הפנים אני סבורה שלא תפתור את הבעיה משום שהצורך הוא דווקא בניסיונות שונים בשעה שחוות דעת של גוף מרכזי אחד יהיה לה בדרך כלל רצון לאחד וזה יגרום לשמרנות.

אני רוצה להציג לכם סדרה של נושאים שהם בחזית ההתפתחות, שנוצרו רק מתוך החדשנות. אגב, לא רק בישראל. לדוגמה, מטרות מותרות בתוכנית. "ראש קטן" יגיד: חייבות להיות מטרות פיזיות ומטרות של בריאות הציבור.

איריס פרנקל-כהן:

אני לא מכירה עורך-דין שיגיד - - -

#### רחל אלתרמן:

הדבר הזה התפתח בצורה הדרגתית מאוד בפסיקה. אם תבדקו אחורה, הוא לא היה מגיע בכלל למצב הנוכחי. אגב אני נפגשת עדיין מעת לעת עם משפטנים שאומרים: זה לא תכנוני. דהיינו: זה אסור. זה דבר שהתפתח.

נושא אחר, הסכמים עם יזמים, נושא שתמיד בהגדרתו יהיה בשטח אפור. בלי הסכמים עם יזמים, יודע כן ראש עיריית חולון ויודעים נציגי השלטון המקומי האחרים, חלק גדול מן השירותים הציבוריים שאנחנו מעניקים לציבור ברשויות המקומיות לא היה קיים. ב"ראש קטן" על דבר כזה אומרים: לא. אם זה לא כתוב כחובה בחוק זה איננו. בכל מדינה שבה הנושא הזה קיים הוא מתהווה על-ידי תעוזה וחדשנות. לפעמים זה חדשנות של יועצים משפטיים שאומרים כן, אבל אם הם לא אומרים כן אז לפעמים מקבלי ההחלטות אומרים כן. האם זה חוקי או לא חוקי – לגבי רבים מן הדברים הללו יודעים רק בדיעבד.

מוטי ששון:

זה פתח לסיכונים. יועץ משפטי של רשות מקומית מסוימת ייתן פרשנות מסוימת ויועץ משפטי של רשות אחרת ייתן פרשנות אחרת.

#### רחל אלתרמן:

נכון, זה האופי של התחום.

מוטי ששון:

זה סיכון גדול. אני בעד חדשנות. מצד שני - - -

#### רחל אלתרמן:

זה המצב הקיים.

מוטי ששון:

לא. למה? כשהדברים ברורים ומוגדרים - - -

**רחל אלתרמן:**

אתה לא מסכים עם דעתו של עו"ד נתן מאיר?

מוטי ששון:

מר נתן מאיר יכול להגיד מה שהוא רוצה.

**רחל אלתרמן:**

מכל מקום, בענייני תכנון ובנייה יש נושאים רבים שאין להם תשובה חד-משמעית. קחו את נושא השימוש החורג.

נתן מאיר:

פיתוח תשתיות עירוניות הוא דוגמה מצוינת. זה דוגמה לכך שפתרון הספר לא מתאים לחטיבות קרקע גדולות לא מפותחות. יזם שמוציא היתר בנייה למגרש אחד ברחוב מפותח משלם היטלי פיתוח, אגרות בנייה וכולי.

**רחל אלתרמן:**

זה סוג אחד של הסכם עם יזמים. בואו לא ניכנס למהות של העניין. הטיעון שלי הוא שבתחומים רבים אין תשובה של כן או לא. לעשות הכול בהאחדה זה לא לאפשר את הגמישות שדיני התכנון והבנייה רוצים. אגב, היום אם תשאלו יועצים משפטיים מה מותר מבחינת שימוש חורג, לאחר שפסיקה בעצם השאירה את זה במתחם שיקול דעת בעייתי מאוד, תקבלו תשובות שונות וזה עדיין יישאר למקבלי ההחלטות.

אני יכולה להרבות בעוד דוגמאות כאלה. בקיצור, במהות ביזור של התחום הזה חשוב. כמובן יש אחריות פלילית על אנשים שיפעלו שלא כדין. אני סבורה שהמצב הקיים עדיף והוא יאפשר את הגמישות שנחוצה לחברה הישראלית, כמו למדינות המקבילות לנו. לא המצאנו את הגלגל.

...

**רחל אלתרמן:**

בעניין הייעוץ החברתי, מצד אחד זה רצוי מאוד כמובן. רשימת היועצים שמופיעה כאן היא אך ורק בנושאים הפיזיים – מהנדס או אדריכל, גזבר שזה בפיננס המקומי ולא כלכלת העיר, מבקר, שמאי מקרקעין שזה הפיננס של הקרקעות וזה לא הכלכלה העירונית, היועץ לענייני סביבה שעוסק ברגולציה סביבתית ויועץ תחבורה. הנושאים החברתיים אכן חסרים.

אני לא בטוחה שהשלטון המקומי, שמערכת התכנון, שהמימון של השלטון המקומי בשלים לחובה של החזקת יועץ מעין זה, אבל הייתי שמחה לדעת האם במסגרת ההסמכה של הוועדות המקומיות יש התייחסות רצינית לעניין הייעוץ החברתי. זאת צריכה להיות הדרך להחדיר את זה, כי ייעוץ חברתי הוא באמת דבר בלתי מסוים. לא לכל הנושאים צריך יועץ חברתי. כיום בדברים כמו תוכניות מתאר כוללנית לעיר יש צורך בייעוץ חברתי. יופי חי, זה פגע וברח. הייעוץ החברתי צריך להיות בשוטף. אבל האם צריך להוסיף משרה כזאת של ייעוץ – אינני יודעת אם זה נכון כיום. אבל אני שוב חוזרת, בעניין ההסמכה ובשלוח הוועדות, זה נושא חשוב.

נציגי ציבור טובים הרבה יותר בייצוג מאשר השלטון המרכזי, אבל הקבוצה החסרה היא אותה קבוצה שחסרה משאבי כסף ומשאבי כוח. יש קורלציה תמיד, בכל מדינה וגם אצלנו, בין עוני ובין ייצוג חלש יותר. על כן נציגי הציבור פעמים רבות לא מייצגים את הקבוצות החלשות יותר. לו היה

תפקיד של מתכנן עיר אז לפחות נכון שמוטמע בתוך ההכשרה שלו הצד החברתי שלא מוטמע בתוך ההכשרה של נושאי התפקידים כיום. הייתי רוצה לראות שבהסמכה של הוועדות כן יהיה צורך להוכיח ידע בתחום החברתי.

...

#### פרוטוקול מס' 18

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה  
לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010  
יום שלישי, כ' בשבט התשע"א (25 בינואר, 2011), שעה 13:00

#### סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

#### רחל אלתרמן:

מר שמאי אסיף, עם כל הכבוד לרצון להמציא מי שהוא גם אדריכל וגם מתכנן, אי אפשר להיות כיום אנכרוניסטיים כל-כך. למזער, תסלחו לי על ההערה, יש להעיף את המילה "מהנדס עיר". לא ייתכן אנכרוניזם גדול יותר מאשר חוק תכנון ובנייה עם "מהנדס העיר". בחייכם, איפה אתם מוצאים מהנדס עיר? אגב, לאלה שנמצאים בארצות דוברות אנגלית ורוצים ללכת עם התואר הזה, זה אפילו תואר נחות. זה רק באמרת אגב. אז לפחות לשנות את השם.

#### שמאי אסיף:

בעניין הזה אני מוכן ללכת אתך.

#### רחל אלתרמן:

אבל עם היתר אתה לא מוכן ללכת אתי.

תכנון ערים ואזורים הוא מזמן כבר מקצוע נפרד. אתם אומרים: אין ייחוד פעולות לתכנון ערים ואזורים, על כן קשה למנות למשרה. ראשית, אין ייחוד פעילויות בגלל ההתנגדות רבת הדורות של אדריכלים ומהנדסים, שמספרם גדול בהרבה בישראל מאשר האחרים, לייחוד הפעולות הללו. שנית, החלק הציבורי של תכנון ערים ואזורים, לא החלק שקשור ברישוי, הוא חלק שאני עוד לא רואה במדינות הרבות שאני בודקת שנחוץ בו ייחוד פעילויות על-ידי המחוקק.

עליכם לזכור שתכנון ערים ואזורים לא הומצא כאן. רגולציה של המרחב הפיזי נעשית כיום בכל מדינה כמעט, ובמדינות מתוקנות זה גם עובד, וזה עובד גם אצלנו. אז אני לא בטוחה שצריך את ייחוד הפעילויות על-ידי המחוקק. צריך שתהיה הכשרה מקצועית. להגיז שאתה רוצה שאנשים יהיו "פיינשמייקרים", וזאת מילה פופולרית בעיתונות בזמן האחרון, שיהיו גם וגם וגם – בסדר, זה רצון אישי של אדריכלים, של אדריכל כמוך שהוא אדריכל ומתכנן ערים מעולה שרוצה גם וגם, אבל הדרישה הזאת לא בהכרח צריכה להיות מקובלת.

יש מקום להפריד בין הפונקציה של התכנון הציבורי ובין הפונקציות של הרישוי. נכון שטוב שאנשים שמופקדים על הפונקציה של התכנון הציבורי יבינו גם בתלת ממד ויבינו גם בדברים הפיזיים, בהחלט כך, ונכון שהאנשים שעוסקים בצד הפיזי יבינו בכל הנושאים האחרים שהם רבים מאוד. אף אדם לא יודע את הכול. אני רוצה לומר חד-משמעית שזה אנכרוניזם. זה אהבה פרטית של רצון להיות גם וגם ולהגיז אני "פיינשמייקר".

#### שמאי אסיף:

אני לא הצעתי את זה.

## **רחל אלתרמן:**

אמרת: היה טוב אילו היה מהנדס העיר, או אולי נסכם שיקראו לו מתכנן העיר, שיהיה גם אדריכל וגם מתכנן ערים. קודם כול, אני מקווה שנעיף את התואר הזה. פשוט בושה להגיד ב-2011 את התואר "מהנדס העיר".

יהודה זמרת:

אולי נשמע כאן את איגוד המהנדסים. את המתכננים שמענו.

## **רחל אלתרמן:**

נשמע. יש להם מונופול על זה ויש אינטרס ויש חזקה. אבל לומר שהעמדה של איגוד מתכנני ערים לא מחוברת לארצות אחרות – היא מחוברת ועוד איך ומכובדת ואין להוריד אותה מן השולחן. בהחלט יש מקום, ובוודאי ברשויות מקומיות גדולות לומר שתפקיד תכנון העיר, שהוא התפקיד האינטגרטיבי, יכולים לשאת בו אנשים שהם לאו דווקא אדריכלים או מהנדסי בניין או מהנדסים אחרים שמבינים בסביבה הבנויה. אני חושבת שצריך לשקול את זה מחדש ולהבין את מארג האינטרסים שנמצא כאן. אולי דווקא משום שארגון המתכננים איננו ארגון רשמי, אולי דווקא לכן צריך להתייחס לדברים שלהם כאל מי שלא תופסים חזקה. הם לא אומרים להדיר אף אחד אחר, בשעה שהארגונים הרשמיים כן אומרים להדיר את האחרים.

אגב, אנחנו עדיין כנראה בית-הספר היחיד שנותן תואר בתכנון ערים ואזורים ומאושר על-ידי המועצה להשכלה גבוהה. ד"ר נורית אלפסי תיקנה את עצמה. בבאר-שבע מדובר רק בהתמחות, אז אנחנו עדיין היחידים.

...

### **פרוטוקול מס' 17**

**מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה**

**לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**

**יום שלישי, י"ג בשבט התשע"א (18 בינואר, 2011), שעה 13:00**

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

## **רחל אלתרמן:**

באשר לעיקר דבריו של מר יצחק-שייע ישועה בעניין היחס לשלטון המקומי וכמה נושאים שעלו כאן בין השיטין – אני מזדהה מאוד עם מר ישועה. יש בישראל מין הנחת-יסוד יותר מדי רחבה, ומדברים על זה בעיקר בתקשורת, מין נופך שמחלחל, של איזשהו חוסר אמון בשלטון המקומי. זה איננו מוצדק, לא מבחינת התפוקות, לא מבחינת הנושא שנקרא לו "חלוקת עושר השחיתות". אמרתי כבר קודם שאני סבורה שרמת השחיתות בישראל לא כה גבוהה. אמנם צריכים להוריד אותה, אבל היא לא כה גבוהה כפי שהחרוז הון-שלטון משקף.

אבל בואו נסתכל ספציפית. חוק התכנון והבנייה שלנו, כפי שאמר גם היושב-ראש, יש בו הרבה מאוד בקורות של השלטון המרכזי. השאלה כמה פעמים צריך השלטון המרכזי לבקר את השלטון המקומי.

אריה ביבי:

אולי תתמקדי בעניין.

### **רחל אלטרמן:**

אמר כאן נציג "אדם, טבע ודין", עו"ד אלי בן ארי, שצריכה להיות למשקיף זכות בחירה כחבר, למשקיף של השלטון המרכזי במישור המקומי. יופי, אבל או זה, או בוועדה המחוזית, או שר הפנים, אבל לא כולם. נדמה לי שכאשר נגיע לדון בוועדה המחוזית ובמידת הבקרה שלה על הרשויות המקומיות "אדם, טבע ודין" ירצו דווקא גם וגם וגם. אני טוענת שלא צריך גם וגם וגם.

אני רוצה הכי הרבה להתייחס לביטוי שקצת זעזע אותי, שאמרה נציגת עמותת "במקום" כאשר חזרה ודיברה כמה פעמים על ניגוד עניינים מובנה של השלטון המקומי בנושאים של השלטון המקומי. כפי שבדיונים על מיסוי ועל כלכלה ועל בקרה כלכלית ועל בקרה על השקעות וכדומה צריך להבין קצת בכלכלה – אלה לא תיאוריות התכנון. תיאוריות התכנון ממש לא מדברות על ניגוד עניינים מובנה. בכלל, אני סבורה שהשימוש בביטוי "ניגוד עניינים מובנה" מוטעה כאן. התכנון הוא לחלוטין מחוץ למושג ניגוד עניינים. מדובר כאן על יחסים בין בוחרים, שלטון מקומי ושלטון מרכזי. פרט לכך, גברתי, אם כך ניגוד עניינים מובנה קיים ברוב מדינות ה-OECD ואני סבורה שאנחנו ממש לא רוצים ללכת לכיוון הזה. כך עובד תכנון מלמטה. להיפך, הידע המקומי הוא ידע טוב ואיננו חשוד. צריך לברור את הנושאים - - -

(נכנס חבר הכנסת זאב בילסקי)

זאב בילסקי:

איך התחלת את הדיון בלעדיו? ...

### **רחל אלטרמן:**

חבר הכנסת בילסקי הוא אחד הנציגים המצוינים של השלטון המקומי.

דיברתי על חוסר האמון הבלתי מוצדק כלפי השלטון המקומי ואי-צורך בבקרות בכמה וכמה רבדים שקיימים היום בחוק התכנון והבנייה. טוב עושה החוק שהוא עוסק בביזור מסוים. לדעתי לא מספיק. אבל כרגע נידונה השאלה באיזו מידה צריך השלטון המרכזי לשבת גם בדרג המקומי. דובר על מושג ש"הקפיץ" אותי, שלשלטון המקומי יש ניגוד עניינים מובנה בענייני תכנון ובנייה. אני סבורה שהשימוש בביטוי הזה הוא ממש לא מושכל ולא משפטי, לא נבון ולא תואם את תיאוריות התכנון.

בעניין ההשכלה, שדובר עליו גם כן, תיאוריות התכנון מדברות על הידע המקומי בנושא ניהול תכנון ובנייה. אין צורך בתארים גבוהים בוועדות הללו. הזכרנו את זה גם בישיבה הקודמת. תודה רבה.

...

### **רחל אלטרמן:**

אני יודעת, בהחלט. אני סבורה שהדעה הזאת לא נכונה. שם היה מדובר בעניין חריגה בתחנת דלק. זה Bad cases make bad laws.

ישי שניידור:

ייתכן, אבל אי אפשר לזרוק לפח את הבעייתיות שבית-המשפט העליון העלה בצורה מנומקת.

### **רחל אלטרמן:**

תמיד יש בעייתיות. תכנון ובנייה בכל מדינה עוסק בעושר רב, ואין מנוס מכך שהניהול של עושר רב יש לו גלישה בשוליים. זה קיים תמיד. השאלה מה הבקרות תוך כדי זרימת התכנון והבנייה, והדמוקרטיה של התכנון והבנייה, והידע המקומי של תכנון והבנייה, מה המאזן. בגדול, כפי

שאמרתי קודם, והיושב-ראש החמיץ את דבריי, ישראל איננה יוצאת דופן במיוחד בהיבט השחיתות בתחום התכנון והבנייה, אלא אם כן המשטרה תביא נתונים השוואתיים בעניין הזה, אך נראה שאין זה כך. יש כמה וכמה מדינות שהן הרבה פחות מושחתות מאתנו, אבל יש הרבה יותר מדינות ב-OECD שבנושאים הללו הן כמונו ואף מושחתות יותר.

צריך לשפר, אבל אי אפשר על-ידי השיפור לסרס את הידע המקומי, לסרס את השלטון המקומי, לחשוב שהשלטון המקומי מושחת. ובכלל התכנון והבנייה בכל הארצות המפותחות עובר כל הזמן להיות יותר ויותר מבוזר. אין מנוס, אי אפשר את נושא ניהול המקרקעין לעשות מבלי שיש כאן עושר, וכאשר יש עושר עלולה להיות גם שחיתות. בעיקר עלולים להיות אינטרסים שונים, וזה לגיטימי לחלוטין, כי אין תובנה שאומרת מה האינטרס הנכון, מצטערת.

היו"ר דוד אזולאי:

אני לא רוצה לפתוח דיון בעניין הזה.

ישי שניידור:

בית-המשפט העליון אמר – אני לא מתווכח על ההסדר, אני רק אומר שצריך לשים לב - - -

רחל אלטרמן:

הוא אמר גם ההיפך. זה הרי פסק-דין שחולק על פסק-הדין הקודם של השופט חשין.

ישי שניידור:

אני רק אומר שכאשר מנסים למצוא את המערך הנכון של איזונים ובקורות צריך לתת את הדעת לבעייתיות שקיימת. זה הכול. צריך לנהל את הדיון מתוך הכרה בבעייתיות שלא מתמצית בעניינים הפליליים.

בית-המשפט העליון אמר: החשש הזה המתממש לנגד עינינו יעמוד גם לנגד עיני גורמי החקיקה בבואם לקדם מהלכי חקיקה שנועדו להרחיב את סמכויות מוסדות התכנון המקומיים ולהגדיל את כוחם בתחום דיני התכנון והבנייה. אז רק שזה יהיה לנגד עינינו, שלא נזרוק את זה לפח, זה הכול.

**רחל אלטרמן:**

זה כל הזמן עומד לנגד עינינו. מה אתה מציע?

היו"ר דוד אזולאי:

לכן נציג המשטרה היה כאן ואמר את דבריו, ולקחנו את זה לתשומת לבנו.

איריס פרנקל-כהן:

יש כל-כך הרבה סעיפים בהצעת החוק שמתייחסים לזה.

**רחל אלטרמן:**

מה אתה מציע? אילו בקורות נוספות אתה מציע, פרט לביטול נושא התכנון והבנייה? אתה מצטט את פסק-הדין של השופטת פרוקצ'יה. עם כל הכבוד, פסק-הדין הזה מוגזם לחלוטין מבחינת חוסר האמון בשלטון המקומי. הוא גם פסק-דין נפלא, שאת החלק הראשון שלו אני מאמצת בתור תורה ומשנה, לגבי ההדר וההלל לחשיבות של התכנון, אבל אחר-כך השופטת פרוקצ'יה, שלא כל יום עוסקת בענייני תכנון ובנייה ואין לה קנה מידה השוואתי, הופכת לגמרי את האמירות בפסק-דין אחר. אני סבורה שבית-המשפט העליון לא נותן כאן חוות דעת לגבי החוק הרצוי. השופטת

פרוקצ'יה מגיבה על תוכניות שבסמכות מקומית, על סעיף שהתווסף לאחר תיקון 43 כאיזה סרח עוֹדף. הוא באמת היה דבר חקיקה ש"התגלש". מכך לעשות אידיאולוגיה שלמה? פרט לכך, כאשר אתה אומר את ההצהרות האלה תגיז אם כך מה אתה רוצה לבטל ומה אתה רוצה להוסיף.

ישי שניידור:

אני רק אומר, לא להעלים את הבעייתיות.

**רחל אלתרמן:**

אף אחד לא העלים את הבעייתיות. מה באיזון הזה אתה מציע?

ישי שניידור:

כולם יגיעו למסקנות שהם רוצים, אבל שיכירו את הנתונים.

...

**רחל אלתרמן:**

בעניין הוועדות המרחביות, זה נושא כאוב בגלל ההיסטוריה שלו. אני מבינה את עמדת הממשלה, ואני באמת לא יודעת אם יש חלופה כוללת כדי לפתור את זה. אבל כאשר יש פער גדול מאוד בין המגזר היהודי לערבי בתחולה של ההסדר, אי אפשר להתעלם מן הנוכחות העובדתית של ההסדר הזה על שני המגזרים. אני מניחה שרוב תושבי המגזר הערבי הם בוועדות מרחביות, ורוב תושבי המגזר היהודי אינם בוועדות מרחביות. אני מדברת על תושבים אבסולוטיים.

...

**רחל אלתרמן:**

כאשר מביאים הצעה שהיא בפצע מגזרי, שנוגעת לבעיה קיימת, ואומרים "אנחנו ממשיכים את הקיים ורק משפרים משהו בארגון", זה קצת התעלמות מן העניין. צריך היה להראות את ההשפעה קדימה. לדעתי האישית צריך היה גם ללוות את המהלך הזה, מכיוון שידוע שהוא פצע כואב ובכלל לא מפליא שיש כאן תגובות כאלה. צריך היה ללוות בוועדה פנימית של משרד הפנים, שתאמר למגזר המיעוטים: "אנחנו בוחנים עכשיו מחדש את התחולה של הנושא הזה מחוץ לחקיקה". אולי אין דרך אחרת פרט לוועדות מרחביות. אבל להתעלם מכך שזה פצע כואב, ולהגיז: זה לא בבית-ספרנו? אולי זה לא צריך להיות בשינוי בחוק, אבל כן הייתי חושבת שחובת הממשלה לשחק עם המספרים של הרף. לא במקרה חבר הכנסת לשעבר פורז הציע את זה בשביל הרצליה ולכן נקבע רף של 35,000. אפשר לשחק עם זה, להראות איזה שיעור מן התושבים כן ייכנס לזה, אילו ישובים ייכנסו, מה שאנחנו דורשים תמיד בהשפעת "אימפקט" של חקיקה. ה"אימפקט" הוא לא רק תקציבי.

יהודה זמרת:

בהצעת החוק שהוצעה על-ידי הממשלה הוצגה התוצאה.

**רחל אלתרמן:**

ה"אימפקט" הוא גם דמוגרפי וגם פוליטי. צריך היה להראות את זה.

...

פרוטוקול מס' 16

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, ו' בשבט התשע"א (11 בינואר, 2011), שעה 13:00

## סדר היום :

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התשי"ע-2010

...

### רחל אלטרמן :

אני מבקשת להציג דוגמה. ייתכן שאתה ייתרת את דבריי. נושא הוועדות המרחביות רגיש מאוד כמובן בגלל ההיסטוריה שלו. אינני יודעת אם כולם יודעים את זה, אבל בהחלט בהיסטוריה הקצת יותר רחוקה היו גם ועדות של 40 וכמה ישובים במגזר הערבי בלבד שהיו ברשות אחת. על כן הרגישות כאן ברורה וכולנו ראינו את הניצוצות שעלו כאן.

כאשר יזונו ביחד, אני סבורה שיכולים להיות גם פתרונות שהם לא בקריטריונים, כי אולי חלק מן הקריטריונים אפשר להציף, אלא בהליכים. כרגע הוועדות המרחביות הן יצור לא הכי מוצלח ולא הכי דמוקרטי, ודיברנו בישיבה הקודמת גם על בעיה של שיתוף הנבחרים.

אפשר להטיל נטל, לדוגמה, של חובת היוועצות עם ראשי הרשויות המקומיות באזור לפני הקמה של ועדה מרחבית.

### איריס פרנקל-כהן :

החובה קיימת.

### רחל אלטרמן :

היא לא קיימת כחובה, היא קיימת כזכות להביע דעה.

### יהודה זמרת :

אפשר לעגן את זה בוועדת החקירה שבה הרשויות נמצאות ולעשות את זה כהליך אחד, מתוך הבנה של הרצון לנהל את זה באופן הרבה יותר שקוף.

### רחל אלטרמן :

אולי. זה דבר אחד. אז גם הציבור באזור יהיה מודע, כי בדרך כלל הבוחרים לא כל-כך מודעים מה היא הוועדה המרחבית הזאת. זה אולי קצת יציף את העניין.

כיוון נוסף הוא שכיום יש מנגנוני בקרה, שמר שמאי אסיף הציג בצורה כל-כך יפה, על הוועדות המקומיות באופן כללי. לצד זה צריך אולי גם מנגנונים שיחייבו בדיקה תקופתית של הוועדות המרחביות במיוחד, כדי לראות אם הן כבר בשלות. דהיינו, יהיה איזה מנגנון שאומר: בסדר, אולי יש מקום וצורך לפרק אותן.

כחברה במועצה הארצית בשעתו הייתי עדה למהלכים שמינהל התכנון עשה לכיוון של פירוק ועדות מרחביות. זה היה מוצלח מאוד. צחקתי כאשר אזור באה ביחד עם אור יהודה וטענה: אנחנו ממש קטנים, עלובים ומסכנים, ואני מבינה שהם הצליחו בטיעון הזה שלהם. אני סבורה שחובה לבחון מתי יש בשלות לפירוק.

### ארז קמיניץ :

זה קורה היום.

### רחל אלטרמן :

אבל זה לא חובה בחוק. זה ייתן איזון.

יהודה זמרת:

גם כאשר יש רשות גדולה ורשות קטנה זה מאפשר לעשות הפרדה.

**רחל אלתרמן:**

מר יהודה זמרת ומר ארז קמיניץ, השתמשותם עכשיו במילים רבות שהן "סמרטוט אדום" למגזר הערבי.

חנא סוייד:

מכבסת מילים.

**רחל אלתרמן:**

בלי הבנת הרגישות של הדברים. ייתכן שצריך ליצור תחושה שזה דבר נזיל, כלפי כולם, וגם כלפי המגזר הערבי, ולהיות רגישים מאוד בעניין הזה, כולל במנגנונים.

יהודה זמרת:

עוד לא דיברנו על נושא "הסמרטוט האדום". אמרנו שהנושא הזה דינמי.

חנא סוייד:

יש ניואנסים.

יהודה זמרת:

אי אפשר להגיד לפרוטוקול דבר כזה על נציגי הממשלה מבלי לפרט. את אומרת שאמרנו דברים. הסברנו שזה נושא שאי אפשר לקבוע אותו בחקיקה.

**רחל אלתרמן:**

אני לא מדברת על תוכן הדברים. אני אומרת שיש כאן רגישות רבה מאוד.

...

#### פרוטוקול מס' 15

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, כ"ח בטבת התשע"א (4 בינואר, 2011), שעה 13:20

סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – חלק ב', פרק ד'

...

**רחל אלתרמן:**

אני רוצה להזכיר לכולם שישראל לא המציאה הסדרה של תכנון ובנייה. הסדרה של תכנון ובנייה קיימת כיום, ככל הידוע לי, בכל מדינות האו"ם. במדינות המפותחות של ה-OECD ההסדרה הזאת קיימת כבר מזמן. בכל מקום הפעולות של רשויות התכנון יש בהן דמיון, וזה תמיד מערב בין פעולות מעין חקיקתיות, כלומר החלטה על מדיניות, פעולות מעין שיפוטיות, כלומר החלטה בין צדדים, ובין

הרבה פעולות ביצועיות. אני כבר מקדימה ואומרת שגם אחרי הרפורמה ישראל היא הכי ריכוזית יחסית לכולם.

איריס האן:

אני רוצה לומר דברים אחרים בהקשר הזה.

**רחל אלתרמן:**

אני מתארת לעצמי שאנחנו חולקות זו על זו. הניסיון להמציא גלגלים – לא כדאי להמשיך ו"להתגלח" לבד. צריך ללמוד קצת מניסיון של מדינות רבות, והן לא הולכות בכיוון שעליו מצביעות גברת נילי ברוך וגברת איריס האן. כבר מזמן זנחו את זה. השלטון המקומי הוא הפורום שבו מתקבלות החלטות יום-יומיות.

איריס האן:

לא כפרנו בזה.

**רחל אלתרמן:**

הוא תמיד עם עירוב סמכויות ולא מפרידים בין סמכויות מעין-חקיקתיות וביצועיות.

לגבי הסמכויות המעין-שיפוטיות, יש הסדרים מהסדרים שונים, וגם לזה אתייחס במסמך מפורט.

אבל לא עם זה היתה לך בעיה. הבעיה שלך היא לא עם סמכויות מעין-שיפוטיות, אלא עם סמכויות החקיקה, מידת העצמאות של הרשויות המקומיות. זה באזימוט רחוק ממה שצריך להיות אם ישראל רוצה סוף-סוף להיות בעלת שיא השינויים לחקיקה קיימת, עם 90 וכמה תיקונים בחוק, עם הוכחה מוחלטת שהעסק הזה לא יעבוד בשיפוצים קטנטנים. הוא חייב לעבוד בשיפוץ מז'ורי. לדעתי השיפוץ הזה הוא קדם-קדם-קדם מז'ורי, אבל טוב יותר מכלום, ולא ללכת אחורה, לא לקדש את הקיים. הקיים לא עובד, לא כאן ולא בשום מקום אחר, חבר הכנסת אדרי.

יעקב אדרי:

כלומר, את אומרת שאנחנו צפויים בזמן הקרוב לעוד רביזיה ברפורמה הזאת?

**רחל אלתרמן:**

מבחינתי כן, אבל בוודאי לא בכיוון של גברת איריס האן, ולפחות הרביזיה הזאת היא בכיוון הנכון.

איריס האן:

חשוב לי להגיד שאם עוברים על כל ההערות שלנו על הרפורמה, הבעיה העיקרית שלנו היא לא עם העברת הסמכויות לוועדות המקומיות.

**רחל אלתרמן:**

נראה לי שכן.

איריס האן:

ממש לא.

**רחל אלתרמן:**

אולי אין לכם בעיה עם העברת הסמכויות אבל אתם מבקשים לפקח ולפקח ולפקח, בלשון סגיי נהור.

איריס האן:

לא. הבעיה העיקרית שלנו ברפורמה, ואמרנו את זה מעל כל במה אפשרית, היא דווקא ריכוזיות-יתר. יש כאן סעיפים בהצעת החוק שהם ריכוזיים פר-אקסלנס.

**רחל אלתרמן:**

אבל זה לא הנושא שנדון כרגע. זה לא ועדות התשתיות. כרגע את דנה במישור המקומי. התשתיות הן נושא אחד, ואפשר לדון בו, אך עיקר היום-יום של קבלת החלטות על הפיתוח במדינת ישראל, אני מקווה, ימשיך לעבוד מלמטה, כי בעצם אם הוא לא יעבוד מלמטה אז הוא שוב ייתקע.

איריס האן:

נכון, אבל צריך להיות פיקוח.

**רחל אלתרמן:**

על כך הערתן שתיכן ואתן רוצות יותר פיקוח על "המושחתיים האלה" לכאורה, שאינם מושחתיים בקנה מידה השוואתי. ה"פוליטיקל-קורקטנס" הזה לא מוביל לשום מקום. בלי סמכויות אין התבגרות.

ארז קמיניץ:

אחריות וסמכויות.

**רחל אלתרמן:**

גברת איריס האן, את פשוט בעולם אחר. אם תרצי לקבל ממני חוות דעת היא תהיה בכיוון אחר. אני מקווה שחבר הכנסת אדרי, שהיה בשלטון המקומי ועשה עבודה מפוארת, יודע על מה אני מדברת.

...

**רחל אלתרמן:**

לטעמי אחד הדברים החשובים שיש כאן הוא נגישות לפרוטוקולים. כיום בוועדות המרחביות פעמים רבות נבחרו הציבור במועצות מוֹדְרִים מקבלת ההחלטות כי הדיווחים של מי שתופס את החזקה לייצג פגומים מאוד. אחד הדברים החשובים כאן הוא שקיפות הפרוטוקולים. הייתי מוסיפה אפילו חובה לשלוח להם את הפרוטוקול באי-מייל, אבל מכל מקום, זה אחד הדברים החשובים ביותר כדי לאזן את הדברים.

...

#### פרוטוקול מס' 14

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והשנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, כ"א בטבת התשע"א (28 בדצמבר, 2010), שעה 13:00

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

**רחל אלתרמן:**

נושאים לסדר הדין. היועצת המשפטית עושה עבודה מצוינת כל הזמן עם תרשימי הזרימה. טוב אילו הממשלה היתה מכינה את הדברים הללו כפי שמצופה מהגשת נושאים לדין ואז הדיונים שכל הזמן חוזרים – מר יואב שגיא, לא היית נוכח, אבל השאלה מה נדון חוזרת על עצמה כל הזמן. אילו היה כאן תרשים זרימה של תהליך אישור במוסדות תכנון אפשר היה להגיד: בסדר, היום אנחנו דנים בזה, אבל הנושא הוא יידון שם. יפה מאוד שהכנסת עושה את זה, אבל הייתי מצפה שתרשים הזרימה לפחות יוגש על-ידי הממשלה ואז הכנסת תוכל לומר: כאן אנחנו נמצאים כרגע, הנושא הזה כן יידון כאן בתהליך. הצעת חוק כל-כך מורכבת שלא מוגשת עם תרשימי זרימה מקשה על ההבנה.

...  
ארז כהן:

אנחנו מדברים הרי על דיסציפלינה מקצועית. אני רוצה להבהיר לוועדה, כל התביעות לפי סעיף 197 והיטלי השבחה מבוססים על חוות דעת של שמאי.

#### רחל אלטרמן:

מה זה היטלי השבחה? אני יודעת שיש רק היטל אחד. למה לדבר ברבים? פשוט נכנס בז'רגון כביכול יש היטלי השבחה. יש גם מיסי שבח? יש רק היטל השבחה.

...

נוסח לא מתוקן

הכנסת השמונה-עשרה  
מושב שלישי

#### פרוטוקול מס' 13

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה  
לדין בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010  
יום חמישי, ט"ז בטבת התשע"א (23 בדצמבר, 2010), שעה 13:00

#### סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – פרק ב': ועדות משנה של הוועדה המחוזית

...

יהודה זמרת:

אני מפנה אתכם למחקר שהעביר את המידע הזה לידיעתנו במידה מסוימת, מחקר שערכה פרופ' אלטרמן שהיא יועצת הוועדה, שהסביר שזה שאנחנו רגילים שגם מדינה צריכה לכל דבר תוכנית והיתר הוא לא מושכל יסוד ברחבי העולם. עד שנת 1965 גם במדינת ישראל זה לא היה כך. אנחנו ירשנו את זה מפקודת בניין הערים הבריטית, לא אנחנו המצאנו את זה. אנחנו שינינו דבר מסוים.

...

#### פרוטוקול מס' 11

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה  
לדין בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010  
יום שלישי, כ"ג בכסלו התשע"א (30 בנובמבר, 2010), שעה 13:00

#### סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

### רחל אלתרמן:

עלו כאן שתי סוגיות – משך הזמן והמעמד של נציג ציבור – ואסיף סוגייה שלישית: האם צריך את ועדת הערר בכלל.

אתחיל דווקא מן הקל, לגבי משכי הזמן. כרגיל אני מדברת מתוך קנה המידה ההשוואתי הבין-לאומי שאני שוקדת על המשך ההתמחות בו. אני סבורה שמשך הזמן שנקבע כאן סביר, אלא שאנו צריכים איזון בגלל חגי ישראל וחגים אחרים. מקובל לכתוב: "15 ימי עסקים".

היו"ר דוד אזולאי:

את מתכוונת: "21 ימים, לא כולל חגים ושבתות".

### רחל אלתרמן:

ניתן לומר כפי שהצעת, או לומר "15 ימי עסקים". זה מוריד עוקץ.

יהודה זמרת:

לא אומרים "ימי עסקים".

היו"ר דוד אזולאי:

לא כולל ימי מנוחה.

### רחל אלתרמן:

בתקופת הוול"לים היה משך זמן זהה, קודם היה שבועיים ואחר-כך שלושה שבועות, ואז היו כמה מחטפים.

...

יהודה זמרת:

בכל החקיקה הישראלית כאשר נקבע שאפשר להגיש ערר, וכך גם בחוק התכנון והבנייה הנוכחי, לא קובעים תקופות של שבוע כי יודעים שלפעמים יש חגים ולפעמים אין חגים, בממוצע יורדים 5 ימים או עולים 5 ימים, יש חופש או אין חופש. לכן לוקחים קצת מעל. להתחיל להגיד שזה רק ימי עסקים, ולהגדיר מה הוא יום עסק ומה איננו יום עסק, באיזה רשות עובדים כך ובאיזה רשות עובדים אחרת, זה טעות.

שמאי אסיף:

יש הרבה חגים מסוגים שונים.

### רחל אלתרמן:

מאחר והיו שימושים לא טובים בעניין הזה, כדאי להסדיר את זה.

ארז קמיניץ:

לא מדובר רק על מוסדות תכנון. צריך לטפל בזה בכלל. אני סבור שהמועדים בכלל לא צריכים להיכנס לפרק הזה.

איריס פרנקל-כהן:

המועדים יהיו בפרק ההגדרות הכלליות. זה בהחלט צריך ללכת לאורך כל החוק.

ארז קמיניץ:

אין בעיה, אבל לא צריך להכניס את זה להליכים תכנוניים.

יהודה זמרת:

כל הדיון על מועד הערר למעשה לא היה צריך להתקיים כאן. היה צריך להגיד: יהיה ערר, ואת המועדים היה צריך לקבוע בפרק שעוסק במועדים. איכשהו נדחפנו לזה.

היו"ר דוד אזולאי:

אם תרצו, נגיע לשם ונציין את זה. אם תרצו, זה ייכנס כאן. זאת הערה חשובה שצריך לקחת אותה בחשבון.

**רחל אלתרמן:**

באשר לוועדת הערר אומר דבר מורכב. כאשר הייתי חברה במועצה הארצית, עד לפני 3 שבועות, השתתפתי גם באחד ההרכבים של ועדת המשנה לעררים. אבל לא זה הבסיס להנמקה, זה מקרי. אני חושבת משהו חמוץ-מתוק. אני חושבת: או שלא צריך את הוועדה הזאת, ואני לא בטוחה שצריך אותה, או, אם היא קיימת, שהיא צריכה להיות פתוחה גם לשמיעת נציגי ציבור, ואנמק.

כללית, מבחינת זכויות ערר באמת היינו בצד המוגזם בקנה מידה השוואתי וזה הוקטן. אני לא רואה מדוע כאשר מדובר בתוכנית שהגיעה מלמטה ועברה כל מיני ועדות קודמות – לפעמים יש זכות התנגדות, לפני יש זכות ערר – והגיעה למועצה הארצית, מדוע ועדת ערר תהיה חכמה יותר מבחינת נושאי תכנון מאשר המועצה הארצית אם יש לה הרכב מאוזן. במיוחד אם מצומצמת האפשרות לערור לבעלי העניין שהיו קודם. חזקה על הוועדה המקומית שמן הסתם התוכנית הזאת כבר נגעה בה שגם היא היתה מיוצגת גם בוועדת הערר. אז אני לא בטוחה בצורך בקיום ועדת הערר. אני לא הרגשתי טוב כחברת ועדת המשנה לעררים להיות החכמה הנוספת.

אם כן יש ועדת ערר, אז היא צריכה שיהיה לה ערך מוסף. דווקא בנושא התכנון הארצי, כאן יש חתך של נושא שנדון בוועדה רק משום שהוא ארצי מובהק ולכן כאן כן צריכה להיות עמדה ציבורית.

אני אומרת: או זה, או זה. או להוריד את זה לגמרי, או להוסיף את הנציג הציבורי גם כן.

למען גילוי נאות, בחוק הקיים הייתי אכן בדעת מיעוט לגבי אותו נושא שנדון כרגע בעתירה לבג"ץ, אבל אז פירשתי את החוק הקיים. זה לא משליך על הנושא הזה.

אגיד דבר נוסף. גם עצירה של העוררים הציבוריים לא כל-כך תהיה עצירה, משום שאם אנו מסתכלים לאורך השנים, יש לי כאן מחקר אמפירי שעדיין לא יצא לאור שבו רואים שהדלתות בפועל נפתחו באופן רחב בדרך זאת או אחרת לאורך כל המערכת. כלומר, החברה האזרחית חזקה, הוועדות פתוחות והעוררים הציבוריים ייכנסו אולי.

ארז קמיניץ:

הם אכן יישמעו בוועדה שתדון בתוכנית.

יהודה זמרת:

לכן פתחנו את האפשרות להתנגד ולכן לא צריך לפתוח פעם נוספת את הערר, כי אחרת מאריכים במקום לקצר.

ארז קמיניץ:

אם פותחים בשני המקומות יהיה דיון כפול בדיוק באותו עניין.

#### **רחל אלטרמן:**

**בסדר. אז בשביל מה צריך את ועדת הערר הזאת? החבר'ה שיישבו בוולחוי"ף לא יודעים לקרוא את האינטרסים?**

יהודה זמרת:

ועדה מקומית שמחליטה להגיש ערר – וקבענו גם שהיא צריכה להתכנס ולקבל החלטה, זה לא החלטה של היושב-ראש לבד – כאשר היא מחליטה שהנושא מספיק חשוב להגיש ערר, במקרה כזה אנחנו אומרים שלמרות שזה יאריך את ההליך יהיה ערר. זה מחיר לעומת עלות.

#### **רחל אלטרמן:**

**אבל הוועדה המקומית היתה כבר מיוצגת קודם בהליכים בפני הוולחוי"ף כי היה לה עניין. אמרתי את דעתי, אבל אני גם צופה שהצמצום הזה לא יעזור הרבה כי הגופים הציבוריים ייכנסו בדרכים נוספות. הם יכולים לחבור לחברי הוועדה.**

יהודה זמרת:

אבל אז צריך שלושה חברי ועדה. זה סביר מבחינתי.

היו"ר דוד אזולאי:

פרופ' אלטרמן אומרת שגם אם אתה בולם עתירה על-ידי גופי ציבור, בסופו של דבר נציגי הציבור יפנו לשלושה חברי הוועדה.

יהודה זמרת:

אז הם יצטרכו לעבור מסלול, לשכנע שלושה חברים שהנושא אכן ראוי. זה פקק. זה לא עותר סביבתי.

#### **רחל אלטרמן:**

**כאן יש אמירה סמלית, דווקא בגוף הזה. החופים זכו לטיפול הייחודי הזה, אז בואו נהיה סמליים עד הסוף. לא מתיישב שיש חקיקה חדשה שפתחה את זכות ההתנגדות ברמות הנמוכות, שזה כל מיני בעלי עניין, וסגרה ברמות הגבוהות. שוב, אני אומרת, תבטלו את כל הדבר הזה, זה יהיה הכי יעיל, או תפתחו את זה.**

...

#### **פרוטוקול מס' 9**

**מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה**

**לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010**

**יום שלישי, ט' בכסלו התשע"א (16 בנובמבר, 2010), שעה 13:00**

**סדר היום:**

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – המשך דיון בוועדות המשנה של המועצה הארצית

...

#### **רחל אלטרמן:**

אני מדברת קצת כחוקרת ורוצה לומר שבדיון הנוכחי יש בעצם יחסי גומלין בין הרצון לחיסכון במשכי זמן ובין הייצוגיות. אפשר היה לבנות הרכבים ומשקים בכל מיני צורות, ולכל מה שתוצו אמצא לכם דוגמאות במדינות אחרות. ההרכב של המועצה הארצית שעיצב המחוקק בשנת 1965 היה בעצם מלאכת מחשבת. עובדה שגם היום, כל-כך הרבה שנים אחרי, כאשר בעצם ישראל אחרת מאוד, יש איזו ציפייה ש-הנה, השליש-שליש-שליש די סביר.

הייתי מסכמת את הדיון הנוכחי מבחינתי ואומרת שאפשר היה בלי עוד דיון נוסף אילו ההרכב של ועדות המשנה היה תשקיף של המועצה הארצית. הרי כאשר רוצים דיון נוסף זה מתוך תקווה שהדינמיקה של ההרכב האחר תהיה אחרת. אבל גם לא שיקוף ההרכב, כפי שזה כרגע בוועדות המוצעות, וגם לא עוד פורום נראה לי הולך נגד הרעיון שביסוד המועצה הארצית.

אני אישית הייתי מעדיפה ועדות שמשקפות את ההרכב שאיכשהו מדינת ישראל קלטה כדבר שמתאים לה. אני יכולה לתת לכם דוגמאות אחרות מכל מיני מדינות שבהן ההרכב הוא כולו של אנשי הממשלה או כולו של הציבור, כל מיני הרכבים, אבל זה איכשהו נקלט. אני גם לא מבינה מדוע הממשלה סבורה שההרכב שמודגם כאן בצורה כל-כך ברורה, של הקטנת הייצוג של המגזר השלישי והמגזר של השלטון המקומי, יהיה יעיל יותר מאשר אותו מספר אנשים עם איזון מגזרי.

אני לא לגמרי מסכימה עם ההצעה של עמיתי היושב-ראש והייעוץ המשפטי של הוועדה. הייתי שמה את הדגש על שינוי הרכב הוועדות כשיקוף, אז משיגים גם ייעול, גם חוסר תמריץ להקפיץ למעלה, משום שאמנם פה ושם יש אולי משרד ממשלתי מסוים שלא מיוצג בוועדת המשנה וכן מיוצג במועצה הארצית, אבל בדרך כלל לא זה המניע. במשך שנים רבות הייתי במועצה הארצית, עד לאחרונה, והייתי גם חברה בוועדת המשנה לעררים. בדרך כלל המניע הוא איזון אחר בין המגזרים, כי המגזרים נוטים לפעול כמקשות. יש בדרך כלל קואליציות תוך-מגזריות בהחלטות. על כן זאת היתה המלצתי, לשקול את ההרכב של ועדות המשנה. אני סבורה שזה יהיה זריז, יעיל וגם יקטין את הצורך בערר נוסף או בדיון נוסף.

היו"ר דוד אזולאי:

את טוענת בעצם שברגע שוועדת המשנה משקפת את המועצה הארצית אז אין צורך בדיון חוזר או בדיון נוסף?

**רחל אלתרמן:**

אני סבורה שלא. השאלה תמיד מה לעומת מה. תמיד צריך לוותר על משהו. אם קיצור משכי הזמן חשוב מאוד וזה עומד כאחד היעדים של הצעת החוק, אני סבורה שאם ועדות המשנה משקפות היטב, הדיון הנוסף ברוב המקרים לא יביא לדינמיקה אחרת. זה גם יקטין את התמריץ לעשות את זה. הייתי מוותרת יותר על הצד האזרחי הזה, של הקטנת היכולת לערער, מאשר על הצד האזרחי שנפגם בשל ייצוג ממשלתי גדול יותר בתוך ועדות המשנה. כך אני הייתי קובעת את האיזונים. אבל אי אפשר גם זה וגם זה, כלומר גם להגיד שוועדות המשנה לא ישקפו את ההרכב המועצה הארצית, וגם להגיד שלא יהיה דיון נוסף.

היו"ר דוד אזולאי:

לא שמעתי כאן מאף אחד שוועדת המשנה לא תשקף את ההרכב המועצה הארצית. אמרו את זה בצורה אחרת.

**רחל אלתרמן:**

אני מנסחת בדרך הזאת.

היו"ר דוד אזולאי:

כולם הסכימו שלממשלה יהיה רוב בוועדות המשנה, על כך אין ויכוח. אולי לא בדיוק כמו בהרכב של המועצה הארצית הרחבה, שם מדובר על ייצוג של כמעט 70%, אז כאן יהיה קצת פחות, אבל יהיה רוב

לממשלה בוועדת המשנה בכל מקרה. רוב הדוברים כאן אמרו שרוב החברים בוועדות המשנה יהיו נציגי הממשלה.

#### **רחל אלטרמן:**

פתחתי את זה מחדש, כי יש עניין לעומת עניין. יש כאן trade-off, יש כאן המרה בין אחד לשני.

...

פרוטוקול מס' 8  
מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה  
לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010  
יום שלישי, כ"ה בחשוון התשע"א (2 בנובמבר, 2010), שעה 13:00

#### **סדר היום:**

1. חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

...

#### **רחל אלטרמן:**

בעניין חברי הסגל, אינני יודעת אם שמו לב שעד היום התפקיד היחיד בחוק הקיים בנוגע למועצה הארצית שאיננו עובר עיני שר כלשהו הוא נציג האקדמיה, דהיינו: נציג הטכניון. רק את התפקיד הזה מינה אדם חיצוני לממשלה, דהיינו: נשיא הטכניון.

התנהל כאן דיון בישיבה הקודמת, וגם בישיבה הנוכחית, על הרצון לבזר במקצת את המינויים. נראה לי שטוב יהיה אם נציגי האקדמיה – והכוונה היא החופש להפליג עם הדעות המקצועיות האקדמיות של כל אדם – שהתפקידים הללו יהיו מחוץ לעין השר. אני מציעה מנגנון, לפיו הצעות הדיקנים יוצגו בפני המועצה להשכלה גבוהה והיא שתחליט מתוך הרשימה. מכיוון שזה כבר לא מוסד אחד אלא מוסדות רבים ויש ביניהם גם הבדלים, ייתכן שטוב יהיה להוציא את זה מידי השר.

כמובן שלא פניתי למועצה להשכלה גבוהה, אבל אני מניחה שפנייה כזאת תאפשר למועצה להשכלה גבוהה לייסד פורום קטן שיחליט על שלושת הנציגים.

היו"ר אמנון כהן:

נשקול את זה. הערה חשובה מאוד. תיכף נשמע את חברי הכנסת. אנחנו מדברים כרגע על פסקאות (21) עד (26) ונשמע הערות.

...

#### **רחל אלטרמן:**

באשר למגדר, זה דבר שמן הסתם ישוב ויוצץ. בדיון שהתקיים כאן לא כולם הבחינו די טוב בין השאלה לגוף האדם, אד פרסונום, הזהות המגדרית של הנציגים והנציגות, ובין הנושא. באמת יש שאלה של נציגות ארגונית הנשים האם נושא המגדר ירד. כרגע הייעוץ המשפטי הציג פתרון שנראה לי סביר למדי, והוא שבתפקידים של היועץ החברתי או היועצת החברתית יהיה כתוב שנחוץ להסתכל על ההשלכות, בין השאר ההשלכות המגדריות.

אורית זוארץ:

אני דווקא חשבתי על נציג של שר הביטחון ...

## רחל אלתרמן:

הזהות של אדם אינה רלוונטית. בזהות של אדם, אפשר להגיד שלא צריך להשתתף נציג משרד התקשורת בדיון על רכיבים סלולריים כי כולנו צורכים פלאפון. בסדר, זה שהיא אישה זה לא אומר שהיא יודעת את התחום של הנושא המגדרי, ועל כך מדברת חברת הכנסת זוארץ ודיברו אחרים. אבל נראה לי שאם בהגדרת התפקיד של היועץ או היועצת החברתיים תהיה אמירה שיש צורך להתייחס, בין השאר, להשלכות המגדריות, זה דבר שיש לו אפקט משמעותי יותר מאשר כל אחד מבין יתר הקולות, משום, כפי שכבר נאמר כאן, שחוות הדעת בהליכים משפטיים, חוות דעת של יועץ סטטוטורי היא בעלת משקל רב מאוד. נראה לי שזה סביר מאוד.

## אורית זוארץ:

צריך לעגן את זה בחקיקה.

## רחל אלתרמן:

המינוח הזה יהיה בתוך החוק.

## דב חנין:

תודה, אדוני היושב-ראש. קודם כול, אני רוצה לברך מאוד על הצעתה החשובה של היועצת המקצועית שלנו, פרופ' אלתרמן, בעניין נציגות האקדמיה. אני אומר את הדברים לא למען הפרוטוקול אלא באמת כדי שכולנו נשתכנע בהם. אקדמיה תרומתה הסגולית והמיוחדת היא בחופש ובחרות האקדמית שלה. אנחנו בסך הכול עוסקים כאן בנציגות קטנה מאוד של המערכת הזאת, בוודאי ביחס להרכב הכללי. מייד אתייחס לנציגות הספציפית שמוצעת. לכן הנציגות הזאת צריכה להיבחר על-ידי נציגי האקדמיה עצמם. לשר בוודאי אין שום מקום, אין שום תפקיד ואין שום מעמד, וגם לא צריך להיות לו, בעניין נציגותה של האקדמיה. אחרת, אנחנו מאבדים כאן את כל העוקץ שבעניין הזה.

זה נכון ביחס לכל נציגי האקדמיה. הם צריכים להיבחר על-ידי מוסדות האקדמיה עצמם. המנגנון הספציפי שנראה לי הוא מנגנון של בחירה, או התייעצות בין הדיקנים של הפקולטות הרלוונטיות בכל אחד מן הסעיפים שאנו מדברים בהם.

אדוני היושב-ראש, יש לנו שלושה סעיפים שעוסקים בנציגי האקדמיה, ובהרכב הכולל של הנציגות הזאת משהו צורם מאוד. הייתי אומר שמהו ממש צועק. יש לנו נציגות של חוג או בית-ספר לכלכלה, אבל אין לנו נציגות של חוג או בית-ספר לסביבה.

## רחל אלתרמן:

כבוד היושב-ראש, אני נמצאת כאן גם כחוקרת. ערכתי כמה מחקרים על - - -

## היו"ר אמנון כהן:

מה את חוקרת, למשל?

## רחל אלתרמן:

אותך, למשל, את התפקיד של הכנסת.

## היו"ר אמנון כהן:

מה מצאת?

## רחל אלתרמן:

הרצון להחיש את ההליכים על-ידי ייעוד בעל תפקיד בחקיקה, אין קשר ישיר בין הדברים. זה נעשה גם בפעם הקודמות, וזה לא הקשר. אפשר גם להגיד ההיפך. תגיד: צריך אדם שיעסוק בזה, אז יגידו במשרד האוצר: הנה, יש לכם אחד. אחד לא מספיק כי יש משימות רבות.

היו"ר אמנון כהן:

אני מדבר על הפונקציה. אם צריך עשרה – שיהיו עשרה.

**רחל אלתרמן:**

היעד שלך הוא זירוה ההליכים. אני אומרת שאין מתאם, אין קשר ישיר בין ייעוד תפקיד בתוך מנגנון לנושא הזה ובין החשת ההליכים. זה הכול עניין של כוח-אדם ואין בלתו.

היו"ר אמנון כהן:

בלי כוח-אדם הכול תקוע?

**רחל אלתרמן:**

כן. בכלל במערכת התכנון והבנייה הרבה מאוד מן התקיעות קשורה למחסור בכוח-אדם.

יהודה זמרת:

כאשר מבקשים מאדם אחד לקחת עליו את המועצה הארצית, מאדם אחד בלבד, גם אם הוא לא יישן בלילות - - -

**רחל אלתרמן:**

כבוד היושב-ראש, אציג לך קצת נתונים השוואתיים בין-לאומיים. אנחנו נמצאים בתת-כוח-אדם ממש חמור, בחמישית בוועדות, כולל המועצה הארצית, לעומת גדלים מקבילים בארצות אחרות, וזה חלק גדול מן התקיעות.

היו"ר אמנון כהן:

אשקול עם היושב-ראש הקבוע של הוועדה כיצד ניתן להעצים את העבודה של הייעוץ המשפטי של המועצה הארצית, וצריך לקחת בחשבון את נושא התקנים, כי צריך יותר. המטרה לזרוה הליכים. לא להתפשר באיכות, לא להתפשר ולעשות דבר לא נכון, אבל להוסיף כוח-אדם במטרה שליועצים המשפטיים יהיה זמן רב יותר להתעסק בדברים הללו ולא בעוד מיליון דברים שהמשרד נדרש להם. נחשוב כיצד ניתן לנסח את זה, ואתם תציגו לנו כמה תקנים נוספים נדרשים כדי שנכניס את זה לחוק.

יהודה זמרת:

האוצר מאחורי גבינו. אנחנו לא קובעים כאלה כללים.

היו"ר אמנון כהן:

לא נחוקק חוק בלי שיניים. אם החוק הזה יהיה כאילו-חוק, חבל שנבזבז כל-כך הרבה זמן. בסוף התהליך, אחרי שעובדים כל-כך הרבה צריך שייצא חוק טוב שיתחיל לזרוה את ההליכים. יש לנו כאן בעיה קשה בתכנון. יש מי שאומר שהמינהל לא בסדר ויש מי שאומר שהתכנון לא בסדר.

**רחל אלתרמן:**

בשביל הוול"ל – גם את זה חקרתי – צריך היה לייצר משבר, משבר שוטף.

הי"ר אמנון כהן:

יש משבר. חסרות במדינת ישראל 200,000 יחידות דיור לזוגות צעירים.

שמאי אסיף:

זה לא קשור לתכנון.

...

**רחל אלתרמן:**

רבים סביב השולחן יודעים שבנושא תחבורה יש כיום בעיה – אינני יודעת אם לנצח – של מציאת יועצים בשוק שאינם בעלי תעסוקה רבה עבור גורמי הביצוע, בשעה שהמועצה הארצית היא גוף רגולטיבי. במילים אחרות, קשה מאוד בפועל למצוא יועצי תחבורה שלא עובדים בשביל משרד התשתיות הלאומיות, מע"צ החדשה והישנה וכולי. על כן, בנושא התחבורה במיוחד עלולה לצוץ בעיה בהגבלה הספציפית הזאת. אני לא בטוחה שזה לנצח, אבל זה המצב היום.

...

פרוטוקול מס' 7

מישיבת הוועדה המשותפת של ועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת הכלכלה

לדיון בהצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010

יום שלישי, י"ח בחשוון התשע"א (26 באוקטובר, 2010), שעה 14:30

סדר היום:

1. הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע-2010 – המשך דיון בהרכב המועצה הארצית ומינוי חבריה (חלק ב', פרק א', סימן א' להצעת החוק)

...

הי"ר דוד אזולאי:

תודה. פרופ' אלתרמן משמשת כיועצת מטעם הכנסת לוועדה הנוכחית. בבקשה גברתי.

**רחל אלתרמן:**

אני רוצה להסתכל קצת אחרת על סוגיית הייצוג. כרגע ההסתכלות של היועץ המשפטי של משרד הפנים וגם התגובה של מר שמאי אסיף התמקדו בנציגות של 7 המקומות הלא עירוניים, אבל בסך הכול מתוך כלל המועצה הארצית קטנים הסיכויים שיהיה ייצוג מתאים.

אני רוצה להכניס כאן עוד ממד. אורח החיים של המגזר הערבי בארץ, ברובו, וכמעט כל המגזר הדרוזי, אורח החיים העירוני-אזורי-קרקעי-בינוי שלהם הוא אורח חיים מיוחד. על כן אני סבורה שכן ראוי לייחד בחוק ייצוג הולם למגזרים הללו, בשל הצרכנות השונה והנבדלת שלהם.

סגן שר האוצר יצחק כהן:

תסבירי מה זה צרכנות שונה.

**רחל אלתרמן:**

המשטר הקרקעי, המבנה של הפיתוח והמבנה של צריכת בנייה שונים.

סגן שר האוצר יצחק כהן:

זה שונה מקבוצת עולים מקווקז?

### רחל אלתרמן:

כן, בהחלט. גם תוכנית המתאר הארצית 35 הכירה בשוני הזה. כל דבר אפשר לקחת עד אבסורדום ולהגיד: אם זה כך אז אפשר גם לפצל לנהלים, אבל זה לקחת את זה ולמוסס את הפואנטה. הפואנטה היא שיש הבדל משמעותי, הבדל בצריכת הקרקע וכן הלאה, ואני מניחה שהוא יהיה קיים גם בדור הבא. אני סבורה שכן ראוי להבטיח את זה, ולא כל-כך מבחינת הייצוג הדמוגרפי כמו מבחינת הייצוג של צריכת הקרקע.

האם זה צריך להיות במסגרת של שבעת החברים שימנה השר? מר יהודה זמרת, כאשר אתה עושה חלוקה של שבעת המקומות, אתה אומר: "ימה וקדמה צפונה ונגבה", כפי שאומר השיר, בחלוקה גיאוגרפית, אבל יש ממדים נוספים.

יהודה זמרת:

יכולתי להסביר לכם איך הגיעו להרכב המוצע של המועצה הארצית. יש גם בדואים שהם לא בדיוק כמו המגזר הערבי בצפון. אפשר להציג את הדברים באופן פשטני. לא כך זה הורכב.

### רחל אלתרמן:

יכול להיות, אבל לגבי עיקר אופן צריכת הקרקע בישראל במגזר היהודי יש הרבה יציגות בהרבה מאוד חלקים של היציגות במועצה הארצית.

שמאי אסיף:

גם היא לא רציפה ואחידה. גם במגזר היהודי יש סוגים שונים של אופי צריכת הקרקע.

### רחל אלתרמן:

נכון, אבל יש הרבה יותר מוביליות, ויש באורח חיים של אדם אחד צריכה מסוגים שונים. פרט לכך, עיקר ההבדלים בצריכה הן בין המגזר העירוני והמגזר הכפרי, ולמגזר הכפרי, שבו יש אורח חיים אחר של צריכה אם כי הוא מדמה עצמו לאורח החיים העירוני, יש יציגות מובטחת. על כן המלצתי המקצועית היא כן לחשוב על זה מחדש. אני סבורה שזה יקטין את הסכסוכים בתחום הזה למשך כמה שנים. אם נסתכל אחורה, אנחנו יודעים שלא היתה יציגות במועצה הארצית.

שמאי אסיף:

כל הזמן היה ייצוג. אני מדבר על הסקטור הערבי ולא על הדרוזי. הדרוזים – לפעמים כן. תלוי בשר הפנים. שר הפנים הוא שממנה.

חמד עמאר:

אני מדבר על המגזר הדרוזי.

### רחל אלתרמן:

לא היה בחוק אזכור לעניין. היה שיפור גדול, ויש שיפור גדול ביחס של המינהל הציבורי, דהיינו משרד הפנים, לעניין הזה, ובאמת בשנים האחרונות – אך בשנים האחרונות בלבד – דאגו לייצוג מעין זה. אני סבורה שלסמליות של העניין יש גם משמעות.

שמאי אסיף:

לא ברור מה ההצעה שלך.

### רחל אלתרמן:

לדאוג ליציגות. אני לא בטוחה שאני צריכה לפרוט את זה לפרוטות. זה יעד חשוב מאוד ונחוץ לבחון את זה מול סך כל הרכב המועצה הארצית, את מי בדרך כלל האנשים הללו מייצגים מבחינת אורח חיים, ולדאוג לזה. אני לא צריכה כאן כרגע לפרוש את הנוסחה המדויקת.

יהודה זמרת:

כאשר היום מתמנה חבר והולך לבחינה של ועדת שפניץ הוועדה דורשת לקבל את רשימת כל החברים.

**רחל אלתרמן:**

זה דבר אחר. זה לא על רקע של צריכת קרקע שונה.

יהודה זמרת:

זה לא צריכת קרקע שונה. אם כרגע אני לוקח מישהו מן המגזר הלא יהודי אני צריך לבדוק אם הוא גר בעיר, בשפרעם, או שהוא חייב להיות מכפר. את אומרת שהוא ייצג דבר מה. את מה?

**רחל אלתרמן:**

אתה לוקח את זה עד אבסורדום.

...