



השפעות הותמ"ל על דמות הארץ

תקציר מנהלים

אפריל, 2019

צוות המחקר:

ערן פייטלסון, נעם לוין, צביקה מינץ, שאול צבן, ענת הורוביץ-הראל
עוזר מחקר: גיא סטינקמפ

ישראל מצויה כיום בבולמוס תכנוני למגורים, מתוך תפיסה שהגדלת היצע התכניות למגורים תביא להורדת מחירי הדיור. בולמוס זה נדחף על ידי התכנית האסטרטגית לדיור והסכמי הגג שנחתמים בין המדינה לרשויות מקומיות. כלי מרכזי בקידום תכניות הבינוי היא הותמ"ל, (הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור). לוועדה זו, בה יש לממשלה רוב מובנה, (12 מתוך 17 חברים בפועל), ניתנו כל סמכויות המועצה הארצית לטובת קידום תכניות מועדפות לדיור, הגוברות על כל תכניות המתאר המחוזיות והארציות, למעט תמ"א 35, על שינוייה.

מטרת העבודה הראשונית הוגדרה כבחירת השפעת תכניות הותמ"ל על המרחב הכפרי והשטחים הפתוחים. יחד עם זאת, לאור מרכזיות התכנית האסטרטגית לדיור כגורם מניע להעברת תכניות לותמ"ל ולהרחבת השטח הבנוי, כוללת עבודה זו גם בחינה ביקורתית של התכנית האסטרטגית לדיור¹ ובכלל זאת היעדים שקבעה והשטחים שאופיינו במיועדים לפיתוח בכדי לממשה ("פוליוגונים" בעגה התכנונית). יתר על כן, לפעילות הותמ"ל יש השלכות נרחבות מעבר להשפעתה על המרחב הכפרי והשטחים הפתוחים, לא כולן נבחנו בעבודה זו, ובכלל זאת השפעת תכניות הותמ"ל על המרחבים העירוניים. אחת ההשלכות המרכזיות של התכנית האסטרטגית לדיור, ופעילות הותמ"ל שנבחנה בעבודה זו, היא על יחסי הפיתוח בין המרכז לפרפריה. על כן, בעבודה זו נבחנו גם השלכות אלו, שלהן יש השפעה ארוכת טווח גם על המרחב הכפרי והשטחים הפתוחים, וגם על (אי)השוויון המרחבי בישראל.

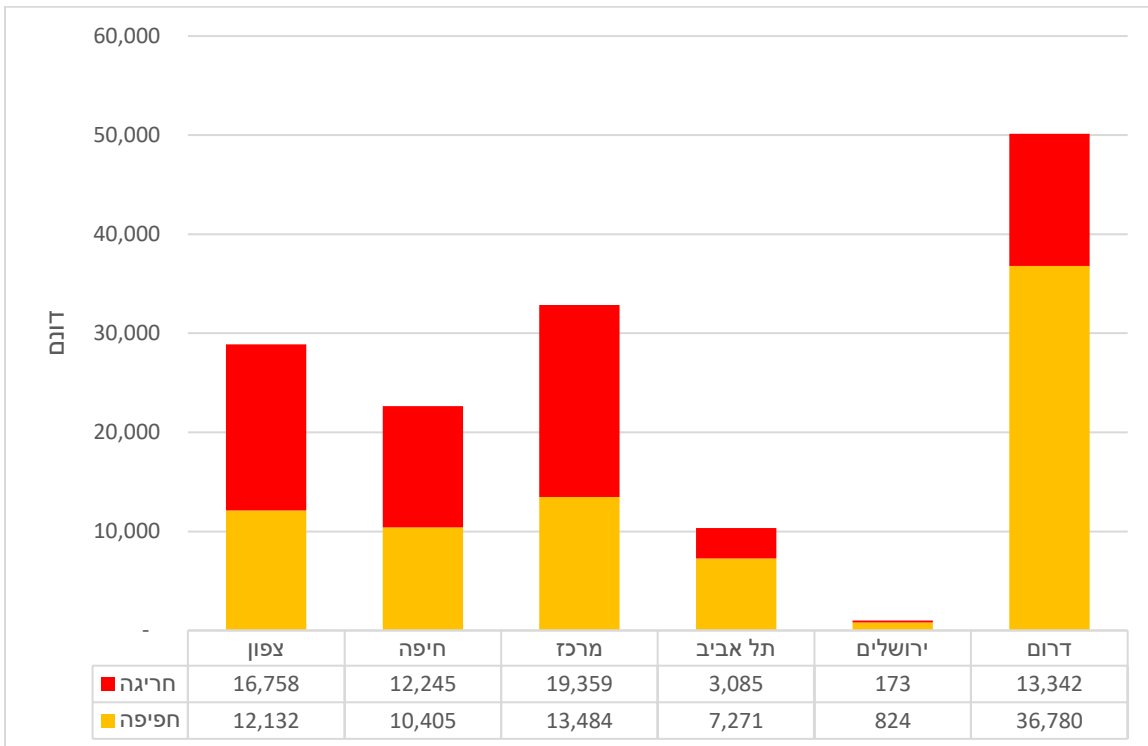
¹ בשנה האחרונה נמצאות בהכנה במנהל התכנון תכניות אסטרטגיות משלימות בתחומי התעסוקה, התשתיות והשטחים הפתוחים. אך אלו נמצאות כעת רק בהכנה ועל כן לא נותחו במסגרת עבודה זו.

תכניות ותמ"ל – תמונת מצב:

לשם בחינת ההשפעה של פעילות הותמ"ל עד כה מופו ונותחו באמצעות ממ"ג כל השטחים שלגביהם הוגשו תכניות עד ל- 31.12.18. על בסיס ניתוח זה הוערך הנזק לחקלאות ולשטחים הפתוחים, וזוהו משבצות הישובים שיפגעו קשות, כאשר בחלק מהן המשמעות היא שישובים חקלאיים יחדלו מלהיות כאלו.

חריגה משטחים המסומנים לבינוי בתכניות מתאר מחוזיות - כפי שניתן לראות בתרשים 1 כ- 45% משטחי תכניות הותמ"ל מתוכננות על שטחים שלא סומנו לבינוי על פי תכניות המתאר המחוזיות². באופן יחסי, חריגות אלה נרחבות יותר במחוזות המרכז, הצפון וחיפה, ונמוכות יחסית לגודל השטח המתוכנן במחוזות הדרום וירושלים. בולטת במיוחד החריגה במחוזות המרכז והצפון, שם היקף השטח שבחריגה מהשטח המסומן לבינוי בתמ"מ מגיעה לכדי 60% ומעלה מהשטח המתוכנן במחוזות אלו.

תרשים 1 - שטחי התכניות שהועברו לותמ"ל עד סוף 2018, בחפיפה/חריגה מיעוד לבינוי בתמ"מ



מניתוח החריגות מהשטח המיועד לבינוי בתמ"מ בהתאם לשלב בהליך הותמ"לי עולה שהיקף החריגות גבוה יותר בשלבים התכנוניים המוקדמים יותר. כנראה שבשלבים הראשונים הועברו בעיקר תכניות שהיו בהליכי תכנון מתקדמים, ותאמו את תכניות המתאר המחוזיות, בעוד שעל פני זמן גדל מספר התכניות המרחיבות את השטח הבנוי מעבר למה שיועד בתמ"מ.

² ראוי לציין שיש בתכניות המתאר המחוזיות סעיפי גמישות, ולכן החריגה לא מהווה בהכרח חריגה מהתכנית המחוזית, אלא חריגה מהשטח שניתן היה לצפות בכל מקרה לבינוי.

היקף הפגיעה בחקלאות - בניתוח תכסית הקרקע שעל גביה הוגשו תכניות לותמ"ל עד ל-31.12.18 עולה שהפגיעה הנרחבת ביותר היא בשטחים החקלאיים. כ-54% משטח התכניות שהעברו לדיון בותמ"ל (83,000 דונם כולל שטחי מעטפת של השטח שילקח) מצויות על שטחים חקלאיים. במחוזות הצפון, חיפה, המרכז ות"א 30%-45% מהשטח החקלאי הוא שטח מטעים, שההשקעה בהם היא השקעה ארוכת שנים, ולכן הנזק מפגיעה בהם גבוה יותר. במחוז הדרום, לעומת זאת, הפגיעה הנרחבת ביותר (28,000 דונם) היא בגידולי שדה.

הערכת הפגיעה הכלכלית בשטחי החקלאות שיפגעו - הערך הנוכחי של התרומה לתוצר מהשטחים שיפגעו בתכניות שהועברו לותמ"ל עד ל-31.12.18, לטווח של 25 שנים, מוערך בחשבון גס ב-8.3 מיליארד שקלים. בנוסף לאובדן תוצר זה, יהיה על המדינה לפצות את החקלאים על הפקעת הקרקע. לפי פיצויים שניתנו לאחרונה ניתן להעריך פיצוי של כ-50,000 שקלים לדונם. עבור 83,000 דונם הנדונים כאן, יגיע גובה הפיצוי לכ-4.1 מיליארד שקלים.

ניתוח התכנית האסטרטגית לדיור -

אחד הגורמים המניעים המשמעותיים ביותר בשנים הקרובות לקידום מהיר של תכניות גדולות היא התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 שאושרה בממשלה במרץ 2017, ושגובשה במועצה הלאומית בכלכלה בשיתוף עם משרד השיכון ומנהל התכנון. מסמכי התכנית האסטרטגית לדיור תוקפים את תמ"א 35 ומתעלמים מהתיקון לתמ"א 35 (תמ"א 35/1) שאושר רק לאחרונה, הן בפרוגרמה והן בפיזור הגיאוגרפי. מאחר שתמ"א 35, כמו גם תכניות המתאר המחוזיות, מבוססות על עבודת צוות נרחב הכולל את כל היבטי התכנון, הן מבטיחות איזון בין מגורים, תעסוקה ותשתיות. ההתעלמות מתמ"א 35/1 בתכנית האסטרטגית לדיור, תכנית שלא עברה בקרה ציבורית ושאינה ראויה כוללתית, וקידום תכניות בותמ"ל על מנת לממש את התכנית האסטרטגית לדיור, מביאים לכך שאיזונים אלו מתערערים, וההישגים של התכניות הללו נשחקים. יתר על כן, הדגש שניתן למגורים באמצעות קביעת יעדים מספריים אזוריים בנפרד מהיבטים אחרים, מחזיר אותנו לפרקטיקות תכנון שהיו נפוצות בשנות החמישים והשישים, ונכשלו (ראו לדוגמה את תמ"א 6 לפיזור אוכלוסיין). כיום מנהל התכנון מכין תכניות משלימות שבאות לתת מענה להיבטי התעסוקה התשתית והשטחים הפתוחים. אך אלו מוכנות בדיעבד לאחר איתור שטחי המגורים ולא בסינרגיה איתם.

הערכת תכניות בעלות "פוטנציאל" ותמ"ל - על פי הערכתנו במידה שהמגמות הנוכחיות ימשכו היקף השטח הצפוי להידון בותמ"ל עלול לעלות בסדר גודל. התכנית האסטרטגית לדיור קבעה שתידרש תוספת של 1.5 מיליון דירות לגידול האוכלוסייה הצפוי בישראל עד שנת 2040 – ושעל מנת לספק זאת יש צורך בתכנון מלאי עתודות של 2.6 מיליון יחידות דיור. לצורך כך זיהה מינהל התכנון בעבודה פרטנית פוליגונים העשויים לשמש כמתחמים פוטנציאליים לבינוי. במסגרת המחקר נסקרו שטחי הפוליגונים של התכנית האסטרטגית לדיור שפורסמו באתר מנהל התכנון בכדי לזהות את היקף השטחים שניתן להפנות באופן פוטנציאלי לותמ"ל. מאחר שהותמ"ל לא רשאית לחרוג מתמ"א 35, בחנו וניתחנו רק את שטחי הפוליגונים המצויים בתחום המרקמים העירוניים או בשטח שיפוט של ישובים מיוחדים על פי סיווג תמ"א 35. ראוי לציין שיתכן שבפועל התכניות יקודמו בהליך הרגיל (קרי בוועדות המחוזיות ובאישור המועצה הארצית), אך לצורך עבודה זו אנו מתייחסים אליהן כבעלות פוטנציאל לטיפול בותמ"ל.

שטח הפוליגונים שאותרו במסגרת התכנית האסטרטגית לדיור בתחומי המרקמים העירוניים ובישובים המיוחדים עמד על כ- 1.3 מיליון דונם. מתוך אלו כ-345 אלף דונם חורגים מתחומי הבינוי במסומנים בתמ"מ. כ-70% מתוך השטחים הללו מצויים במחוזות הפריפריה, כאשר ההיקף הנרחב ביותר הוא במחוז הצפון (כ-51% מכלל השטח המדובר).

פגיעה בחקלאות

הערכת היקף השטח החקלאי בתכניות שכבר הוכרזו עד דצמבר 2018 בתהליך בותמ"ל עומד על כ- 72,500 דונם. נוסף לאלו, היקף השטחים שנמצאו כבעלי פוטנציאל להידון בותמ"ל ועלולים להיפגע מוערכים בכ- 344,000 דונם. היקף הפגיעה בחקלאות אף נרחב מאשר השטח התחום על ידי הקו הכחול וזה שיבונה, שכן הבנייה והפיתוח יפגעו ביכולת לעבד שטחים בקרבתם. על בסיס חקרי אירוע עלה כי על כל דונם שנפגע באופן ישיר, ניתן להעריך תוספת של עד חצי דונם שטחי מעטפת שיפגעו גם הם (שטחים כלואים, חלקי חלקות וכד'). יחד עם זאת, לשם הזהירות, חישוב תוספת השטחים הנפגעים, מעבר לאלו שיעודם שונה, הוערך בכ-15% בלבד (ולכן סך השטח הנפגע צויין כ-83,000 דונם). כלומר, הערכותינו לגבי היקף הפגיעה בחקלאות הן הערכות שמרניות.

הערכת הפגיעה הכלכלית בחקלאות - פוטנציאל הותמ"ל, בשטחים שזוהו במסגרת עבודת המטה ליישום התכנית האסטרטגית לדיור, עלול להשביח כ-400,000 דונם של חקלאות, מתוכם כ-340,000 דונם בתוך הקו הכחול הפוטנציאלי לתכניות ותמ"ל, ועוד כ-60,000 דונם שטחים בקרבת התכניות הללו, שטחי מעטפת. ההערכה היא כי חקלאות הצומח בשטחים אלו מניבה תוצרת בערך של 3.4 מיליארד שקלים בשנה ביציאתה מבתי האריזה וממפעלי העיבוד. הערכתנו היא כי החקלאות בשטח הנדון מייצרת מקומות עבודה לכ-5,000 משרות בחקלאות ובעיבוד התוצרת. **פוטנציאל הערך הנוכחי של התרומה לתוצר מהשטחים שיפגעו, לטווח של 25 שנים, מוערך בחשבון גס ב- 43 מיליארד שקלים.** בנוסף לאובדן תוצר זה, יהיה על המדינה לפצות את החקלאים על הפקעת הקרקע. לפי פיצויים שניתנו לאחרונה, ניתן להעריך פיצוי של כ-50,000 שקלים לדונם ברוטו. עבור 400,000 דונם הנדונים כאן, **יגיע גובה הפיצוי לכ- 20 מיליארד שקלים.**

חישוב עלויות אלו מהווה אמדן חסר לסך העלויות בגין הפגיעה בחקלאות שתגרם מתכניות הותמ"ל, שכן יש עוד מספר נושאים שלא נכללו בחישובי העלויות המעמיקים את הפגיעה. נושאים אלו כוללים: אבדן השקעות בהכשרת שטח, בתשתיות מים ולוגיסטיקה; אבדן יתרונות לגודל בשל צמצום השטחים העומדים לרשות חקלאים אשר ייקרו את הייצור החקלאי; פגיעות במשק החי (שאינן לגביו אינפורמציה מלאה ולא נכלל בחישובינו); פגיעה בבתי ספר חקלאיים שיש להם ערך חינוכי; פגיעה בחוות ניסוי ורבייה שיש להן השפעות על כלל הסקטור החקלאי ובייחוד במו"פ חקלאי ובאגרי-טק. כמו כן השטחים החקלאיים מספקים גם שירותי תרבות, הכוללים גם את ערכי הנוף והמורשת של החקלאות. שירותים אלו לא כומתו במסגרת העבודה הנוכחית, אך יש מספר עבודות שהראו שיש להם ערכים כלכליים לא מבוטלים.

פגיעה בשטחים הפתוחים

ניתוח היקף הפגיעה בשטחים הפתוחים - במסגרת בחינת השלכות של תכניות הותמ"ל על השטחים הפתוחים נבחנו מספר מדדים, הכוללים את שטח תכניות הותמ"ל, החריגה שלהן

מייעוד לבינוי בתמ"מ, החפיפה שלהן עם שטחים טבעיים, מסדרונות אקולוגיים, שמורות טבע ובתי גידול לחים, הפגיעה ברצף השטחים הפתוחים, והחפיפה עם אזורים שנמצאו כחשובים לשמירת טבע. הערכת הפגיעה ברציפות השטחים נעשתה בנייתוח בלתי תלוי באמצעות תוכנת מרקסן (MARXAN).

32,500 דונם מתוכניות הותמ"ל מתוכננים על שטחים פתוחים טבעיים. סה"כ הבנייה המתוכננת על מסדרונות אקולוגיים מסתכמת ב- 24,100 דונם, מתוכם כ-13,000 דונם בחריגה מהיעוד לבינוי. במחוז המרכז הבניה על המסדרונות האקולוגיים נמצאת כולה על שטחים שאינם מיועדים לבינוי בתמ"מ ובמחוז חיפה מרבית התוכניות העולות על מסדרונות אקולוגיים גם כן בחריגה מיעוד לבינוי בתמ"מ. אלו מהווים פגיעה חמורה בשארית המסדרונות במרחב צפוף זה של מחוזות חיפה והמרכז, אשר משמשים מעבר באיזור "צוואר בקבוק" המקשר בין החלקים הצפוניים והדרומיים של הארץ.

ניתוח רצף השטחים פתוחים מאפשר לבחון את הפגיעה של תכנית כלשהיא על הרציפות, ע"י השוואה בין המצב הנוכחי של רצף השטחים הפתוחים, למצב העתידי של רצף השטחים הפתוחים, אם התכנית תתממש. ארבע תוכניות הותמ"ל עם הפגיעה הגדולה ביותר ברצף השטחים הפתוחים הן אופקים החדשה, ג'דידה מכר, רהט מתחם דרומי ושערי העיר עכו.

הממצאים מראים כי בעוד שמספר התוכניות הותמ"ליות שפוגעות בשטחים פתוחים איכותיים יחסית קטן, תכניות רבות מסכנות את **רציפות** השטחים הפתוחים, עד כדי הרחבת היקף הפגיעה ב-כ-50%.

תכנון יחידות דיור למלאי

ניתוח מלאי יחידות הדיור - בשנים מאז הקמת הותמ"ל הואץ קצב התכנון באופן ניכר, אולם התחלות הבניה לא עלו בקצב דומה. התוצאה היא גידול דרמטי במלאי המתוכנן. בטבלה 1 מסוכם הגידול במלאי התכנוני משנת 2014 ועד 2018. כפי שניתן לראות בטבלה 1, המסכמת את הגידול במלאי משנת 2014 עד שנת 2018, בחמש השנים הללו בלבד גדל המלאי התכנוני בלמעלה מ-300 אלף יח"ד לעומת ירידה ניכרת בשנתיים האחרונות בהתחלות הבנייה!

טבלה 1: המלאי התכנוני שנוסף 2014-2017

שנה	יח"ד מתוכננות**	התחלות בניה***	תוספת למלאי
2014	62,199	47,458	14,741
2015	99,537	53,611	45,926
2016	110,990	55,030	55,960
2017	127,163	48,177	78,986
2018*	158,000	47,500	109,500
סה"כ	557,889	251,776	306,113

* לא סופי

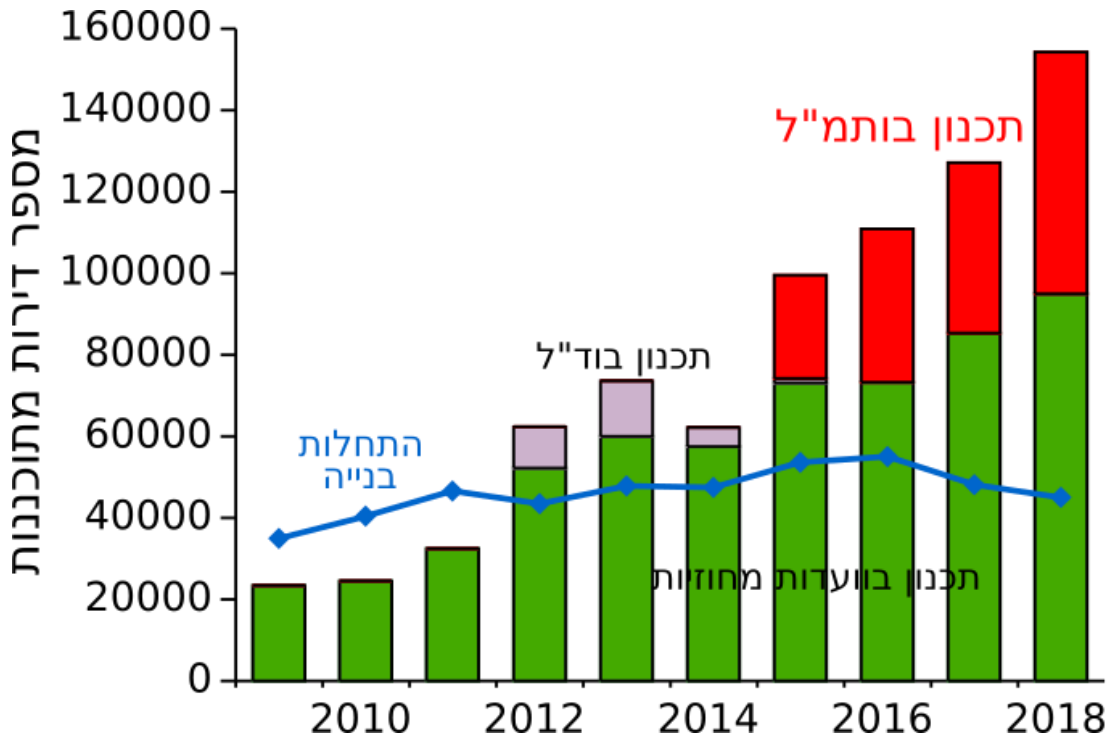
** מקור: מנהל התכנון

*** מקור: למ"ס

יחד עם זאת, תוספת המלאי שמסוכמת בטבלה 1, לא מציגה את מלוא המלאי, שכן גם לפני שנת 2014 היה מלאי תכנוני ניכר. בעבודה קודמת שבחנה את מספר יחידות הדיור הזמינות במחוזות ת"א והמרכז בשנת 2013³ נמצאו כ-141,000 יח"ד בתכניות מפורטות מאושרות. אם נניח שבארבעת המחוזות שלא נכללו בעבודה משנת 2014 היו לפחות פי 1.5 יח"ד זמינות ביחס למחוזות המרכז ות"א נגיע למלאי תכנוני של כ-658 אלף יח"ד. בפועל המלאי התכנוני גבוה מכך, שכן לא התייחסנו לתכניות בסמכות מקומית, הקלות ותמ"א 38. יתר על כן, המלאי בארבעת המחוזות (דרום, צפון, ירושלים וחיפה) היה ככל הנראה גבוה באופן משמעותי מאשר ההנחה של עבודה זו. כלומר, במידה שקצב התחלות הבניה ימשך כבשנות השיא (כ-55 אלף יח"ד בשנה, בשנים 2015, 2016) אזי קיים כיום מענה שיספק את צרכי הדיור לרוב האוכלוסיה עד לסוף שנות השלושים של המאה הנוכחית, וזאת מבלי לקחת בחשבון את המלאי התכנוני שנמצא כיום בקידום ע"י מינהל התכנון.

כפי שניתן לראות בתרשים 2 הגדלת ההיצע התכנוני בשנים האחרונות לא הובילה לעליה בהתחלות הבניה. למעשה בשנתיים האחרונות אנו אף עדים לירידה בהתחלות הבניה על אף הגידול במספר יח"ד המתוכננות. יתר על כן, ניתן לראות שהוועדות המחוזיות מספקות מלאי מתוכנן העולה על מספר התחלות הבניה. כלומר, ניתן לראות בכל יחידות הדיור המתוכננות במסגרת הותמ"ל כיחידות דיור המתוכננות למלאי ולא לאספקת צרכי הדיור בפועל.

תרשים 2 - היקף התכנון ביחס להתחלות בניה על פי גוף מתכנן



מקור: ד. פייטלסון, עידן הימין: ישראל 1977-2018 בראי הנתונים, הוצאת כרמל, ירושלים, 2019, איור 254, עמ' 365.

³ ע. פייטלסון, א. בן דוד וע. הורוביץ-הראל, 2014, תכנון מגורים במחוזות ת"א והמרכז: סקירת עתודות והמלצות למדיניות, מכון דש"א, פורום התכנון, האוני' העברית והחלה"ט.

השלכות תכנון היתר

היקף יחידות הדיור המתוכנן בותמ"ל עבור ישובים שונים עולה על היקף יחידות הדיור המיועד בתכניות מקומיות כוללניות עדכניות. היקף יח"ד המיועד בתכניות מתאר מקומיות גדול לרוב מהביקוש הריאלי, מאחר שהפרוגרמה בתכניות אלו משקפת הן את הביקושים והן את הרצונות להרחבת הישובים. כלומר, **תכנון מעבר להיקף המיועד בתכנית המתאר המקומית משמעותו תכנון שמימוש בטווחי זמן הנראים לעין - מוטל בספק. כלומר מדובר בתכנון יתר.**

פגיעה בפריפריה - הגידול במלאי והיקף תכנון היתר אינם מתפרסים באופן אחיד במרחב. עיקר התוספת למלאי היא במחוזות הפריפריה, ובייחוד במחוז הדרום. יתר על כן, כאשר אנו בוחנים את היעדים שנקבעו בתכנית האסטרטגית לדיור, ואת ההתחייבויות המעוגנות בהסכמי הגג אנו רואים שמגמות אלו צפויות להחריף. כלומר, עיקר המלאי התכנוני עתיד להמשיך ולהצטבר בפריפריה. לכך תהיה השפעה כלפי מטה על מחירי הדיור בפריפריה. כלומר, **במידה שירדו מחירי הדיור הדבר יתרחש בעיקר באזורי הפריפריה.**

המשמעות של הצטברות עודפי היצע בפריפריה היא הגדלת הפער במחירי הדיור בין מרכז לפריפריה. מאחר שהצבר ההון המשפחתי העיקרי הוא בנדל"ן, לפער זה תהייה השלכות בין-דוריות. במילים אחרות, **כתוצאה מהפער הגדל בערכי הנכסים בין מרכז לפריפריה לתושבים באזורי הפריפריה ולילדיהם יהיה קשה יותר לעבור לאזור המרכז, ובכך עלולים להתקבע הפערים בהזדמנויות בין מרכז לפריפריה.**

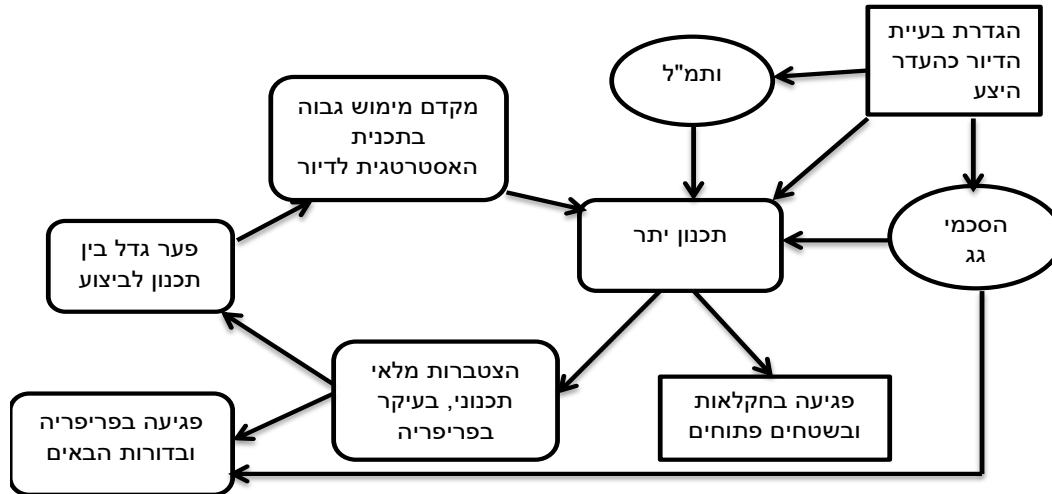
"התיישנות" תכניות - כתוצאה מהפער הגדול בין היקף התכנון להתחלות הבניה, תכניות רבות ימתינו "על המדף" במשך שנים ארוכות היות ולא יהיה כדאי ליזמים לממשן. במקביל, התפיסות התכנוניות משתנות עם הזמן, כתוצאה משינויים בנסיבות הכלכליות, החברתיות והטכנולוגיות וכתוצאה מתובנות שמצטברות במהלך השנים. **לכשיגיע פרקן של התכניות ש'על המדף' הן תהינה לא רלוונטיות, ועל כן יתכן ולא יינתן מענה לצרכים ולאפשרויות שיתפתחו במהלך השנים.** כלומר, **לתכנון היתר יהיה מחיר מבחינת איכות החיים של התושבים העתידיים בשכונות שמתוכננות כעת ולא יבנו במשך שנים רבות.**

פגיעה מיידית במרחב הכפרי - מאחר שבמקרים רבים התכניות לא ימומשו במשך שנים ארוכות, ואולי עשרות בשנים, נוצר מצב בו הסקטור הכפרי והחקלאי משלם כבר בהווה מחיר גבוה (מאחר וחקלאים יחדלו להשקיע בקרקעות המתוכננות לבינוי, גם אם אלו לא יופקעו מיידית) **ובלי שתנבע מכך כל תועלת למשק או לחברה וזאת בטווחי זמן ניכרים.**

ניתוח הגדרת בעיית הדיור - תמונת המצב כפי שתוארה לעיל אינה "טעות". אלא, כפי שמתואר בתרשים 3, היא תולדה ישירה של הגדרת בעיית הדיור כבעיה של היצע, ושל הקמת הותמ"ל וחתימת הסכמי הגג כאמצעים העיקריים להגדלת ההיצע. עצם הפעלת אמצעים אלו מביאה לתכנון יתר בהיקף נרחב. תכנון היתר גורם לכך שמצטבר מלאי תכנוני, שכן התחלות הבניה לא עולות בהתאמה להגדלת ההיצע התכנוני. אי לכך, הסיכוי שהתכניות תתממשה בטווח המידי פוחת. כתוצאה מכך נראה שיש פער גדול והולך בין תכנון למימוש. פער זה מביא לתפיסה שתכניות אינן מתממשות, ועל כן נקבע בתכנית האסטרטגית לדיור שיש לתכנן פי 1.7 מההיקפים הדרושים בכדי לתת מענה לצרכי הדיור החזויים. קביעה זו של "מקדמי מימוש" גורמת בכך להגדלת ההיצע התכנוני עוד יותר, ובכך להרחבת הפער בין תכנון לביצוע, וחוזר

חלילה. כלומר, אנו מצויים היום במעגל שהתוצאות הוודאיות היחידות שלו הן הרחבת הפגיעה בחקלאות, בשטחים הפתוחים, בפריפריה ובדורות הבאים.

תרשים 3 - תמונת העל



חשיבות שמירה על מרחב אפשרויות לדורות הבאים - אחת השאלות המהותיות בכל מעשה תכנוני היא- מה אנו מותירים לדורות הבאים. בהקשר זה יש חשיבות מרכזית להיקף השטחים הפתוחים שאנו מותירים, שכן השטחים הפתוחים נותנים מרחב אפשרויות רחב יותר לדורות הבאים לקבוע את דמות הארץ הרצויה להם. לאור הקושי לבטל תכניות, ובייחוד תכניות בינוי מסיביות, משמעותו של תכנון היתר הוא הגבלת דרגות החופש שאנו מותירים לדורות הבאים. התמונה העולה מעבודה זו היא שבגין תכנון היתר המסיבי, בעיקר בשל המשך פעילות הותמ"ל, אנו מותירים לדורות הבאים תכניות שלא תהיינה בהכרח תואמות את רצונותיהם ומגבילים את האפשרויות שלהם לעצב את פני הארץ בהתאם לטעמיהם ושאפותיהם.

סיכום והמלצות

לאור היקף המלאי התכנוני אין כל סיבה להאריך את הוראת השעה. אי לכך יש לסיים את פעילות הותמ"ל במתכונתה הנוכחית עם תפוגת הוראת השעה באוגוסט 2019. יתר על כן, אין הצדקה ליעד תכנוני של 2.6 מיליון יח"ד עד שנת 2040. כפי שרואים בתרשים 3 מקדם המימוש הנמוך נובע במידה רבה מתכנון היתר ולכן יש סתירה לוגית ברציונל שמאחורי ניפוח היעדים בגין מקדם המימוש. למעשה בהינתן המלאי הקיים אין צורך בתכנון יותר מ-50 אלף יח"ד בשנה בעשרים השנים הבאות, משימה שהוועדות המחוזיות עומדות בה ללא קושי מיוחד.

בזמן הביניים עד לסיום פעילות הותמ"ל, אין להכריז על מתחמים חדשים מחוץ למרקם הבנוי, אלא להתמקד בתכניות להתחדשות עירונית ובמימוש התכניות שכבר אושרו. היקף התכניות המאושרות בוועדות המחוזיות מספק כדי לשמור על מלאי תכנוני סביר. לאור המחיר הגבוה של תכנון היתר מלאי זה צריך להיות מצומצם מהמלאי הנוכחי. שינוי זה צריך לסמן את הכיוון גם להמשך המאמצים. בישראל יש מלאי גדול של יח"ד במבנים בני חמישים או יותר, העולה על 500 אלף יח"ד, שחלק ניכר מהן מצויות במבנים שמסיימים את משך חייהם. את המלאי הזה יש לחדש.

חידוש המלאי הבלוי, המצוי בחלקו באזורי פריפריה ובאזורי ביניים בהם אין כדאיות כלכלית לחידוש המלאי, מחייב מדיניות כוללת. מדיניות זו צריכה לכלול תמריצים והורדת חסמים להתחדשות במרכז, הקצאות קרקע משלימה באזורי הביניים והקמת קרן להתחדשות עירונית שתסייע כספית בחידוש המלאי בפריפריה. אי לכך בכל אותן תכניות שישווקו מחוץ למרקם הבנוי יש ליעד קרקע שתשמש כקרקע משלימה עבור חידוש המלאי הבנוי והתחדשות עירונית.

למצער, במידה שההמלצה העיקרית לא תתקבל, אזי לכל הפחות יש לשנות את דרך פעילות קבינט הדיור. באופן קונקרטי יש לחייב התייעצות, תיאום והסכמה של כל הרשויות המקומיות הרלבנטיות להעברת מתחם לותמ"ל. בכל מקרה יבחנו מיקום והיקף הפגיעה בחקלאים, ביישוב הכפרי, קיבולת התחבורה האזורית ומידת הפגיעה ברציפות שטחים פתוחים על מנת שכל השיקולים יפרסו לפני חברי הקבינט הנדרשים להחלטות כבדות משקל. בכל מקרה אין לקדם תכנון שאינו צמוד דופן לשכונה קיימת או לשכונה בבניה. בכך תמנע הסכנה של דילוג הבינוי, דילוג שיש לו מחיר גבוה הן מבחינת הפגיעה בשטחים פתוחים וחקלאיים והן מבחינת עלויות התשתיות הנדרשות. כמו כן יש להטמיע את עקרונות השלבויות בתכנון, הן בהשבת הקרקע והן בפיתוח השכונות, תוך ציון לוחות זמנים ומתן תנאי ודאות להמשך עיבוד הקרקע החקלאית כל עוד הפיתוח אינו נדרש.

כמו כן יש לחייב בחינה מקדימה של היצע התחבורה הציבורית ומידת הנגישות למוקדי תעסוקה קיימים או שבתהליכי הקמה (ולא לפוליגונים הצבועים סגול אך שאין ודאות שיוקמו בטווח הנראה לעין). בכל מקרה יש לקבוע בתכניות שלביות אשר תבטיח פיתוח של מגורים בזיקה לתחבורה ונגישות לתעסוקה. בנוסף, יש לקדם תכניות רק במידה שהן תואמות תכניות מתאר מקומיות כוללניות עדכניות, שכן בתכניות אלו נבחן היקף הביקוש הריאלי, ועל כן מימושו צריך להיות בעדיפות ואין מקום לחרוג מהן ללא ראייה כוללת. במקביל, יש לבחון מחדש תכניות שלא מתממשות בטווח של 5-7 שנים ולעדכן במידת הצורך.

צוות הותמ"ל הסדיר מספר שיטות עבודה חדשניות ויעילות. כעת ראוי לאמצן בכל מערכת התכנון. במקום להמשיך את פעולת הותמ"ל כגוף הפועל במקביל ובמידה רבה מחוץ למערכת התכנון הרגילה, יש להפנים את שיטותיו למערכת הרגילה תחת שמירה על תכנון בראייה כוללת, רב תחומית. כמו כן, ובהתאם להמלצות וועדת ברנע⁴, יש לדאוג לשדרוג איכות כח האדם המקצועי בכל וועדות התכנון, גם באמצעות תקצוב מתאים.

תכנון היתר שאנו עדים לו בשנים האחרונות מעמיד אתגר לא פשוט בפני מדינת ישראל. במידה שהוא יקודם ללא בקרה נוספת וללא התייחסות לנקודות שציינו כאן יש סכנה שנותיר אחרינו מורשת בנויה שצאצאנו יתקשו להתמודד עימה שנים רבות.

בהינתן צפיפויות הבינוי המקודמות כיום, לא יהיה ניתן לתקן את הנזקים שיגרמו בגין תכניות מיושנות שלא יבטיחו עירוניות, נגישות ורמת שירותים נאותה, או בשל פגיעה מיותרת בשטחים חקלאיים ובשטחים פתוחים. אי לכך הגיע הזמן לעצור ולחשב מסלול מחדש בקווים שציינו כאן.

⁴ דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבניה, משרד הפנים, דצמבר 2011.