



ע"ר
החברה להגנת הטבע
שומרים. מחנכים. אוהבים



מרכז
המועצות האזוריות

דו"ח מעקב תקופתי

**פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים
מועדפים לדיור (הוותמ"ל)**

"מתכננים לאקסל"

דוח מס' 4

מרץ 2019

דו"ח מעקב תקופתי

פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)

דוח מס' 4

כתיבה ועריכה:

ערן בן נון ודרור בוימל - החברה להגנת הטבע

מערכת:

יעל אלישר, ג'רמי בן שלום, דב גרינבלט, לירון דין, גיתית הרש, אמיר וינר, ענבל זמיר-פליווטיקל, אסף זנזורי, שי טחנאי, יעל לביא-אפרת, ניר מסורי, מתן נחום, ניר פפאי, משה פרלמוטר, טל צפריר, לירון שפירא, אברהם שקד.

סייעו בכתיבה:

מילכה כרמל ונעה שבדרון - מרכז המועצות האזוריות

מיפוי:

דקלה זיידמן, יחידת הממ"ג, החברה להגנת הטבע.

מרץ 2019

תקציר מנהלים

הוותמ"ל - הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (להלן [חוק הוותמ"ל](#)), אשר אושר באוגוסט 2014, הורה על הקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור. מטרתו המרכזית של החוק היא קידום מהיר של תוכניות בנייה לדיור על מתחמים שהוכרזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור. במסגרת החוק נתנו לוועדה סמכויות תכנון חריגות ומיוחדות, וכן, נקבעו לוחות זמנים מהירים (למידע נוסף, ניתן לקרוא בהרחבה [בדו"ח המעקב התקופתי השלישי שפורסם בדצמבר 2017](#)). הכוח הרב שניתן לוועדה הפכו את הוותמ"ל לוועדה דרקונית בסמכויותיה ובהרכבה. הוועדה מורכבת כמעט כולה מנציגי משרדי הממשלה, הליך התכנון והאישור הינו מהיר באופן הגובל בשטחיות ובחוסר אחריות ורבות מהתכניות סותרות רכיבים מתכניות ברובד הארצי, המחוזי והמקומי שאושרו על ידי המועצה הארצית, מוסדות תכנון ארציים והוועדות המחוזיות.

מזה שלוש שנים, מדי שנה פרסמה החברה להגנת הטבע דוח שבחן את עבודת הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור. כיום, לאחר למעלה מארבע שנות פעילותה של הוותמ"ל, ובהינתן העובדה כי בחודש מרץ 2018, וועדת הפנים והסביבה של הכנסת אישרה את הארכת צו השעה לפעילות הוועדה בשנה נוספת, יש לבחון את תפקודה של הוועדה ולבדוק האם הוותמ"ל אכן מצליחה לעמוד ביעדיה. דוח זה נכתב בשיתוף פעולה בין החברה להגנת הטבע לבין מרכז המועצות האזוריות.

פעילות הוותמ"ל במספרים (2014-2018)

- עד סוף 2018, הוכרזו בקבינט הדיור 108 מתחמים מועדפים לדיור אשר יקודמו במסלול הוותמ"ל. מתוכם 52 תכניות אושרו, 51 תכניות נמצאות בשלבי קידום סטטוטורים שונים, ו-5 תכניות הוסרו משולחן הוועדה¹.
- המתחמים שהוכרזו עד סוף 2018 בקבינט הדיור מתפרשים על שטח כולל של כ-130,000 דונמים וכוללים למעלה מ-386,000 יחידות דיור בצפיפות של 2.95 יחידות דיור ברוטו לדונם. רוב המתחמים ממוקמים בשולי הערים על שטחים פתוחים וחקלאיים.
- סה"כ מתחילת פעילותה עד סוף 2018 אישרה הוותמ"ל כ-164,055 יחידות דיור כאשר כשני-שליש מכלל יחידות דיור שאושרו, תוכננו בסמיכות לערים בפריפריה במחוזות צפון, חיפה ודרום.
- על אף היקף התכניות שאושרו, נופק מספר מועט של היתרי בנייה מתוקפם ורק במספר תכניות בודד החלו להיבנות יחידות הדיור.
- יש לציין שבעקבות תיקון מספר 4 לחוק, שאושר בשנת 2017 וקבע כי הוותמ"ל רשאית לטפל גם במתחמים להתחדשות עירונית, מקודמים כיום בותמ"ל 11 מתחמים במסלול פינוי בינוי הכוללים כ-27,000 יחידות דיור המהווים כ-7% מסך כל יחידות הדיור המקודמות בותמ"ל.

לאור נתונים אלו, דוח זה מתמקד בשני מקרי בוחן במרחבים גיאוגרפיים בהם הוותמ"ל פועלת באופן נרחב ומקדמת תכנון לעשרות אלפי יחידות דיור חדשות- חלקו הצפוני של מטרופולין חיפה ואזור הנגב הצפון מערבי. הדוח יבחן האם התכנון המאסיבי של יחידות דיור וקידום מספר רב של תכניות באזורים אלו מתכתב עם הביקוש לדיור בהם, וכפועל יוצא, האם הוא מסייע במימוש מטרות החוק.

¹ הועברו לטיפול בוועדות המחוזיות או נמצאות בהליכים משפטיים בעקבות עתירות שהוגשו לבג"צ נגד התכניות.

עיקרי הממצאים ומסקנות מרכזיות

- בארבע השנים האחרונות מאז תחילת פעילותה של הוותמ"ל ישנה עלייה הדרגתית במספר יחידות הדיור המאושרות מדי שנה ע"י הוותמ"ל והוועדות המחוזיות. בשנת 2018 אישרו מוסדות התכנון מספר שיא של כ-150 אלף יחידות דיור, כאשר חלק ניכר מהגידול נובע מזינוק במספר הדירות שאושרו בותמ"ל אשר אישרה בשנה זו 59,307 יחידות דיור. אך למרות זאת במקביל נמצא שבארבע השנים האחרונות מספר התחלות הבניה למגורים בישראל נמצא במגמת ירידה בעיקר בערים הגדולות בפריפריה.

- בחלקו הצפון מזרחי של מטרופולין חיפה מקודמים באמצעות הוותמ"ל תשעה מתחמים מועדפים לדיור ביישובים קריית אתא, עכו, רכסים, ג'דיה מכר וטמרה, בהיקף של למעלה מ-54,000 יחידות דיור ובמרחב הנגב הצפון מערבי, ביישובים אופקים ונתיבות, מקודמים באמצעות הוותמ"ל שישה מתחמים מועדפים לדיור בהיקף של כ-20,000 יחידות דיור.

- הוותמ"ל מקדמת עשרות אלפי יחידות דיור חדשות תוך התעלמות מהמלאי התכנוני הקיים והמאושר של יחידות דיור במרחבים אלה. בחלקו הצפון מזרחי של מטרופולין חיפה ישנן למעלה מ-23,000 יחידות דיור מאושרות אשר ממתונות למימוש, ובמרחב הנגב הצפון מערבי ישנן כ-17,500 יחידות דיור מאושרות אשר ממתונות למימוש.

- כאשר בוחנים את קצב גידול השנתי של יחידות דיור בערים במרחבים אלה, בהן הוותמ"ל מתכננת אלפי יחידות דיור חדשות, מגלים שאין כל הלימה בין מספר יחידות הדיור המאושרות והמתוכננות ע"י הוותמ"ל, לבין קצב הגידול בפועל באותן הערים. וכך, בעוד שכיום קצב הבנייה השנתי של יחידות דיור בערים הנבדקות עומד על לכל היותר כמה מאות בודדות של יחידות דיור חדשות, הוותמ"ל והסכמי הגג הנלווים לתכניות של הוועדה מצביעים על קצב פיתוח של למעלה מ-2,000 יחידות דיור חדשות לשנה. הפערים בשני המרחבים בין קצב הבנייה לבין היקף יחידות הדיור בתכניות מצביע על מלאי יחידות דיור שיכול לספק צרכי בנייה לעשרות שנים.

הוותמ"ל, הלכה ולמעשה מתכננת ומאשרת תוכניות אשר ימלאו את טבלאות האקסל של משרד האוצר אך ישבו על המדפים של מינהל התכנון לעוד שנים רבות. לתכנון מסוג זה ישנו השלכות שליליות רבות ומגוונות כגון קיבוע של סטנדרטים של תכנון עכשווי על עתודות קרקע עתידיות; עצירת פיתוח והשקעה בקרקעות חקלאיות מתוכננות, לעתים לטווח של עשרות שנים, וכתוצאה יצירת "חצרות אחוריים" מוזנחים והקמת תשתיות שיזנחו לשנים רבות ומעל הכל הגבלת היכולת של הדורות הבאים לתכנן את המרחבים בהם יחיו.

מטרתה של הוותמ"ל ותכלית פעולתה הן, כמוגדר בחוק הוותמ"ל, להגדיל במהירות את היצע יחידות הדיור בפועל, ולא בטבלת האקסל, וזאת בכדי להתמודד עם "משבר דיור" המתבטא בעלייתם של מחירי דיור. אלא שאם אין ביישוב הקיים (או בסביבתו) עלייה בביקוש לדירות או מחסור בהיצע הדירות, ממילא תוספת תכניות ליחידות דיור במרחב לא יסייע בפתרון משבר הדיור, ואין הצדקה לפעולתה של הוותמ"ל.

ניכר אם כן, שהוותמ"ל מתכננת בהיקפים גדולים באזורים עם ביקושים מועטים, ולכן תרומתה לפתרון משבר הדיור מוטלת בספק. לאור משמעותיו השליליים של מנגנון עוקף תכנון מהיר, ובשל הסכנות בתכנון ביתר, יש לסיים את פעילותה של הוותמ"ל. ויפה שעה אחת קודם!

תוכן עניינים

1. רקע	6
1.1 חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה	9
1.2 מרחב הנגב הצפון מערבי	12
2. עיקרי הממצאים - מרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה	14
2.1 מלאי יחידות דיור קיים במרחב - צד ההיצע	14
2.2 קצב הבנייה בערים הגדולות במרחב בשנים האחרונות	19
2.3 תוצאות המכרזים לבנייה רוויה של רשות מקרקעי ישראל במרחב	23
2.4 סיכום מרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה	23
3. עיקרי הממצאים - מרחב הנגב הצפון מערבי	24
3.1 מלאי יחידות דיור קיים במרחב - צד ההיצע	24
3.2 קצב הבנייה בערים הגדולות במרחב בשנים האחרונות	26
3.3 תוצאות המכרזים לבנייה רוויה של רשות מקרקעי ישראל במרחב	29
3.4 סיכום מרחב הנגב הצפון מערבי	29
4. השלכות של תכנון יחידות דיור למלאי	30
5. סיכום ומסקנות	37

1. רקע

כחלק מהרצון של מדינת ישראל לפתור את "משבר הדיור" ולעמוד ביעדיה השאפתניים של התכנית האסטרטגית לדיור בשנים 2017-2040, קידם משרד האוצר שורה של מהלכים כדי "למלא את המדפים" ביחידות דיור מאושרות. מאז שנכנס לתפקידו, שר האוצר משה כחלון משתמש בשורה של כלים העומדים לרשותו כדי לממש את ההבטחה הכי גדולה שלו לבוחריו: הורדת מחירי הדיור בישראל. מהלכים אלו בוצעו, בין היתר, באמצעות הקמת מטה הדיור בממשלה וחתירת הסכמי גג מול הרשויות המקומיות המיושמים לרוב באמצעות התכניות לדיור המוקדמות בותמ"ל.

"...ואין כל חדש תחת השמש." (קהלת א, פסוק ט), הוותמ"ל אינה המצאה מקורית או חדשנית במיוחד. חוקים המשנים את חוק התכנון והבנייה כחלק מפעילות הממשלה להאצת בנייה למגורים, דוגמת חוק הוותמ"ל וחוק הוד"לים, הינם חיקויים של מנגנון שיושם באופן זמני עוד בשנות התשעים- הול"לים (ועדות לבנייה למגורים) שהוקמו בעקבות הצורך לספק באופן מיידי מלאי גדול של יחידות דיור לקליטת גל העלייה. ועדות כדוגמת אלו, העוסקות בהאצת הליך התכנון וקיצור הזמנים כערך עליון הביאו בעבר לטעויות תכנוניות קשות הכוללות כשלי תחבורה, בזבוז קרקע, העתקת תשתיות עתירות הון וניצול של קיצור תהליכים לבניית שכונות מגורים פרבריות לשכבות האוכלוסייה המבוססות אשר מובילות להחלשת הערים והשכונות הוותיקות.

הוותמ"ל, שהוקמה לפני ארבע שנים, אינה שונה בהרבה מקודמותיה. תחת הערך העליון של קידום תוכניות לדיור במסלול מהיר, גם הוותמ"ל גורמת לטעויות תכנוניות קשות, ולתכנון שבלוני ושטחי. זאת ועוד, הצורך להציג תכניות לדיור בהיקפים גדולים מוביל לדריסה של מוצרים תכנוניים אחרים כגון תכניות לתשתיות לאומיות, תכניות מתאר מחוזיות ותכניות מתאר כוללניות. הקידום המואץ של תוכניות למגורים לעתים מקדים את התכנון של התשתיות אשר נדרשות לשכונות המגורים החדשות, ולעתים אף נעשה ללא הבטחת קיומן של התשתיות הנדרשות.

בותמ"ל, במתכונת "תכנית אחת בוועדה אחת" מקודמות תכניות ענק למגורים, אשר מיועדות להתחלת מימוש, כך לפי החוק, תוך ארבע שנים. תכניות אלו ניתן לראות בערים רבות בפריפריה הגיאוגרפית כמו קריית-אטא, עכו, נהריה, עפולה, חדרה, אופקים, נתיבות, קריית-גת, אשקלון ועוד. זאת לרוב באמצעות תכנון שכונות לוויין פרבריות על חשבון שטחים פתוחים וחקלאיים, לעתים תוך כדי סתירה לתוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות.

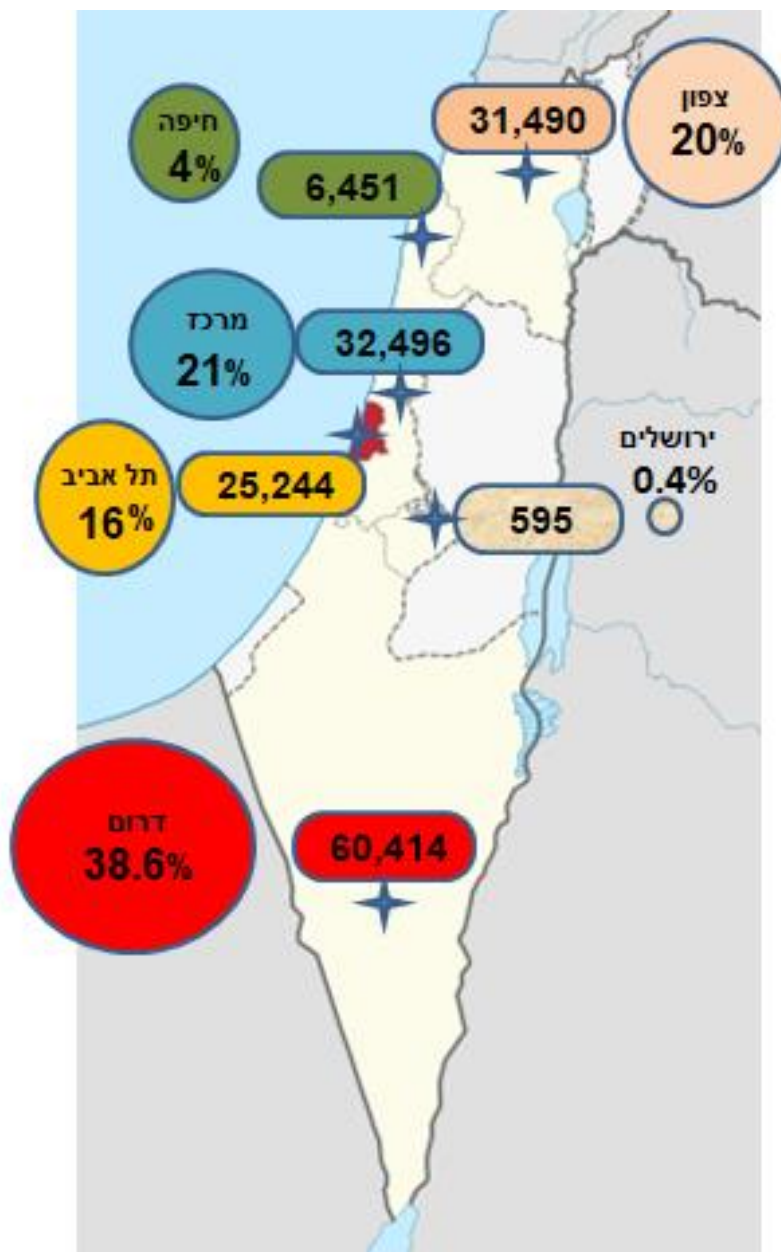
בדוח השנתי של מינהל התכנון המסכם לשנת 2018 מוצגים ב"גאווה" היקפי הפעילות של הוותמ"ל מיום הקמתה. כאשר מנתחים את התכניות אשר אושרו בותמ"ל מגלים שהוועדה מקדמת בעיקר תכניות באזורי הפריפריה ומתקשה לאשר יחידות דיור חדשות באזורי הביקוש במרכז הארץ.² על נתונים אלו אין כיום מחלוקת והם אף קיבלו חיזוק נוסף מראש מינהל התכנון, דלית זילבר אשר הכריזה בכנס השנתי של ארגון קבלני ת"א-יפו-בת ים שהתקיים באוקטובר 2018 באילת, שכיום ישנו עודף תכנוני של יחידות דיור בפריפריה ולכן מינהל התכנון שואף לקדם בשנת 2019 יותר תכניות לדיור באזור המרכז.³ העודף התכנוני שעליו מדברת ראש מינהל התכנון, הוא תוצאה ישירה של הפעילות המוגברת של הוותמ"ל בפריפריה.

² שנתון מינהל התכנון 2017

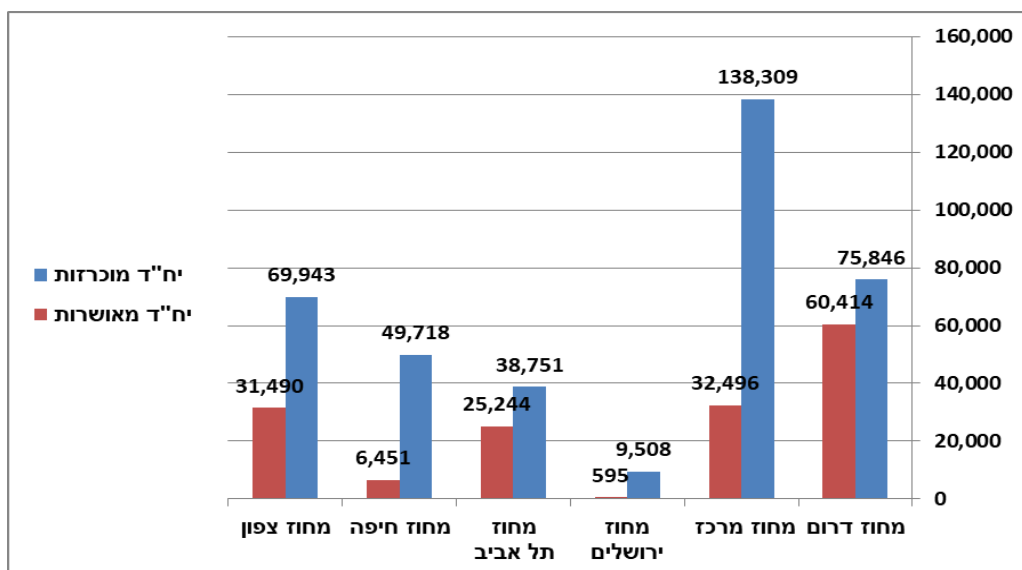
³ התפרסם בעיתון גלובס בתאריך 18.10.18 - <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001257018>

מניתוח התכניות שאושרו עד כה בותמ"ל עולה ששני שליש מכלל יחידות דיור המאושרות בותמ"ל ממוקמות בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל במחוזות צפון, חיפה ודרום. (ראו תרשים וגרף מס' 1).

תרשים 1: יחידות דיור מאושרות בותמ"ל בחלוקה לפי מחוזות 2014 - 2018

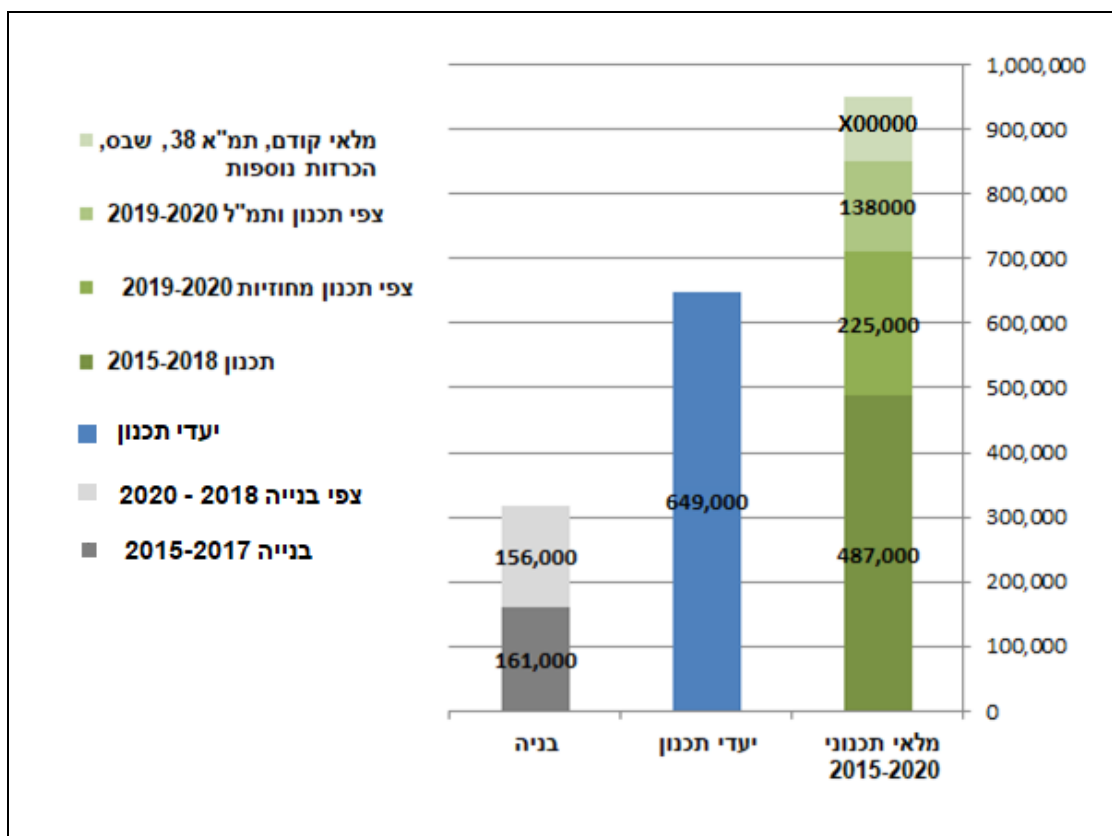


גרף 1: יחידות דיור שאושרו ע"י הוותמ"ל ושהוכרזו ע"י קביניט הדיור בין השנים 2014 - 2018



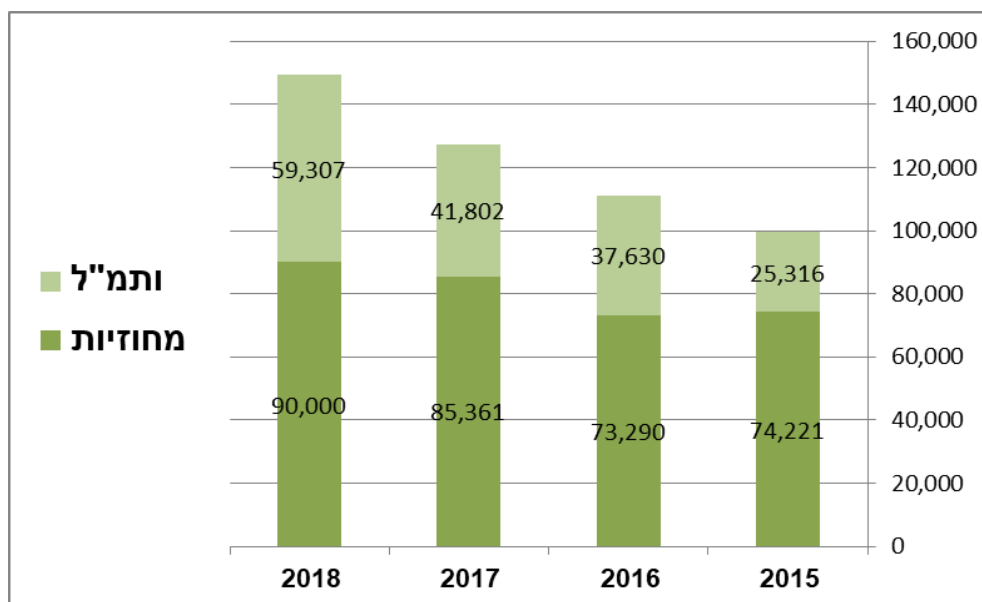
יתרה מזאת, מניתוח מספר יחידות הדיור אשר אושרו על ידי מינהל התכנון בין השנים 2015-2018 ומניתוח יעדי התכנון של הוועדות המחוזיות והוותמ"ל ליחידות דיור למגורים בין השנים 2019-2020, ניתן לראות שבסופה של תקופה זו (2020) צפוי מלאי תכנוני של למעלה מ- 900,000 יחידות דיור מאושרות אשר ניתן יהיה להוציא מכוחן היתר בנייה.

גרף 2: מלאי יחידות דיור מתוכנן צפוי בישראל בין השנים 2015-2020 (וועדות מחוזיות והוותמ"ל), אל מול יעדי התכנון והיקפי הבניה

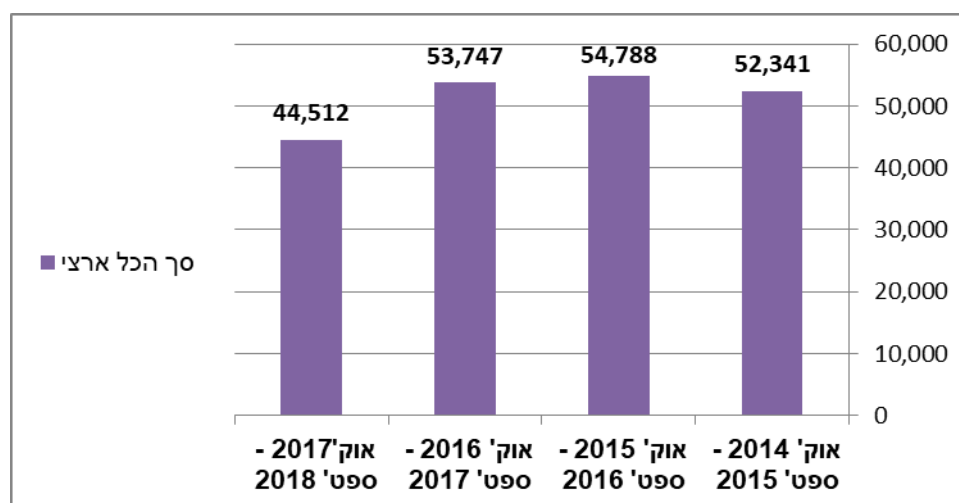


למרות העלייה במספר יחידות הדיור המאושרות מדי שנה במסלול המהיר של הוותמ"ל ובוועדות המחוזיות (ראו גרף מס' 3), מספר התחלות הבניה למגורים בישראל נמצא במגמת ירידה עקבית בשלוש השנים האחרונות, שאף הואצה בשנה האחרונה (ראו גרף מס' 4).

גרף 3: יחידות דיור שאושרו בוועדות המחוזיות ובותמ"ל בין השנים 2015 - 2018



גרף 4: התחלות הבנייה בישראל בין השנים 2014 - 2018



לא זאת אף זאת, רק לאחרונה פירסמה הלמ"ס כי שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2018 הם החלשים ביותר מבחינת היקפי התחלות הבנייה מאז 2010 ובין החודשים (אוקטובר 2017 - ספטמבר 2018) חלה ירידה של 17.2% בהשוואה ל-12 החודשים הקודמים (אוקטובר 2016 - ספטמבר 2017). המחוזות שבהם הבנייה מצטמקת במהירות הגבוהה ביותר הם מחוזות דרום, חיפה וצפון, והנפילות הגדולות ביותר בהתחלות בנייה נרשמו בערים קריית מוצקין, חריש, נתיבות אשקלון.

על רקע נתונים אלו, דוח זה מתמקד בבחינת שני מרחבים גיאוגרפיים בהם ניתן לזהות פעילות אינטנסיבית של הוותמ"ל וריבוי מתחמים מועדפים לדיור; חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה ומרחב הנגב הצפון מערבי. המכנה המשותף

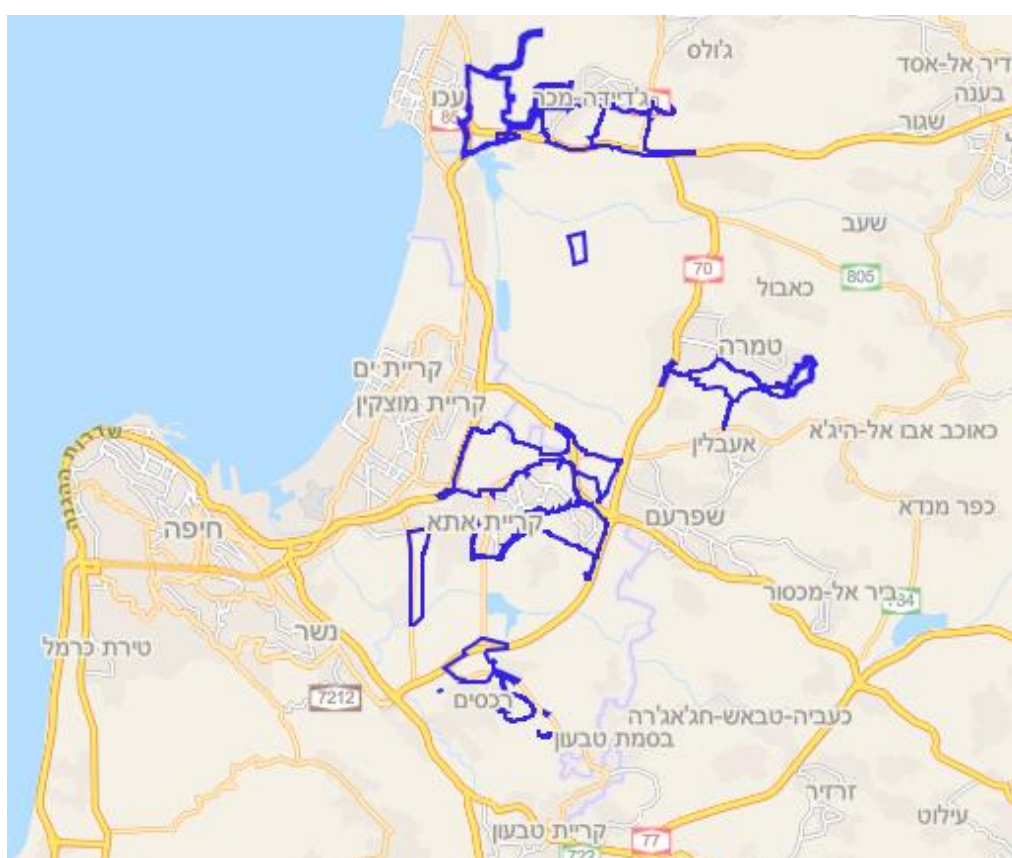
⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) הודעות לתקשורת: התחלות בנייה וגמר בנייה - רבע שלישי של 2018. פורסם ב- 19.12.18

של שני המרחבים הללו, אשר נמצאים בפריפריה הגיאוגרפית בישראל הוא ההיצע הבלתי פרופורציונלי של יחידות דיור מאושרות ומוצעות לעומת קצב הגידול הטבעי של הערים במרחב וקצב התחלות הבנייה והביקושים.

1.1 חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה

מקרה הבוחן הראשון של המחקר הוא חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה, לאור ריבוי המתחמים המועדפים לדיור אשר מרוכזים באיזור זה. במרחב זה נבחנו התכניות בערים שנשמכות על כביש 85 בצפון, כביש 22 במערב וכביש 70 במזרח ומשתייכים למטרופולין חיפה. במרחב מקודמים תשעה מתחמים מועדפים לדיור (ראו תשריט מס' 1), הכוללים למעלה 54,000 יחידות דיור חדשות סה"כ (ראו טבלה מס' 1).

תשריט 1: גבולות המתחמים במרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה על גבי מפה



טבלה 1: פירוט התכניות המקודמות בחלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה

שם התכנית	שטח התוכנית	מספר יחידות דיור	תאריך הכרזה	מיקום	מצב סטטורי*
תמל/1024 - קריית אתא - דרום	1,535	4,561	13.7.2015	ממערב לשכונת טל, מדרום לשכונת הרקפות ומצפון לקיבוצים אושה, רמת יוחנן וכפר מכבי.	מאושרת
תמל/1025 - קריית אתא - צפון מערב	6,950	15,467 ⁵	13.7.2015	מצפון לכביש 781, מערב ומזרח לשכונת גבעת האלוניס, ולאורך דרך דשנים מדרום לעיר	הפקדה
תמל/1033 - טמרה שכונה מזרחית	478	1,807	8.6.2015	בשוליים הדרום מזרחיים של העיר הקיימת	מאושרת
תמל/1042 - שערי עכו	2,200	8,100	4.1.2016	מצפון לכביש 85 וממזרח לכביש 4	מאושרת
תמל/1058 - ג'דדיה מכר גבעות טננטור מזרח	2,373	6,500	19.9.2016	רכס גבעות טננטור מדרום מזרח ליישוב הקיים	הפקדה
תמל/1059 - ג'דדיה מכר גבעות טננטור מערב	3,063	8,000	19.9.2016	רכס גבעות טננטור מדרום מערב ליישוב הקיים	הפקדה
תמל/1066 - רכסים שכונת הפרסה	819	1,890	19.9.2016	ממזרח ליישוב הקיים בצמידות דופן לנחל יונאי ושמורת הטבע	מאושרת
תמל/1070 - טמרה דרום	1,826	5,300	13.7.2015	ממזרח לכביש 70 ובשוליים הדרומיים של העיר הקיימת	הפקדה
רכסים צפון	1,600	3,000	13.8.2018	בשטח חקלאי כלוא בין כביש 70, כביש 762 (הקיים והמתוכנן), רכסים ואבטין.	הכרזה
סה"כ	20,844	54,625			

***מאושרת**: תכנית אשר סיימה את ההליך הסטטורי ואושרה ע"י הוועדה.

***הפקדה**: תכנית אשר עדיין נמצאת בתהליכי תכנון ועברה דיון להפקדה בוועדה ו/או הופקדה להתנגדויות הציבור.

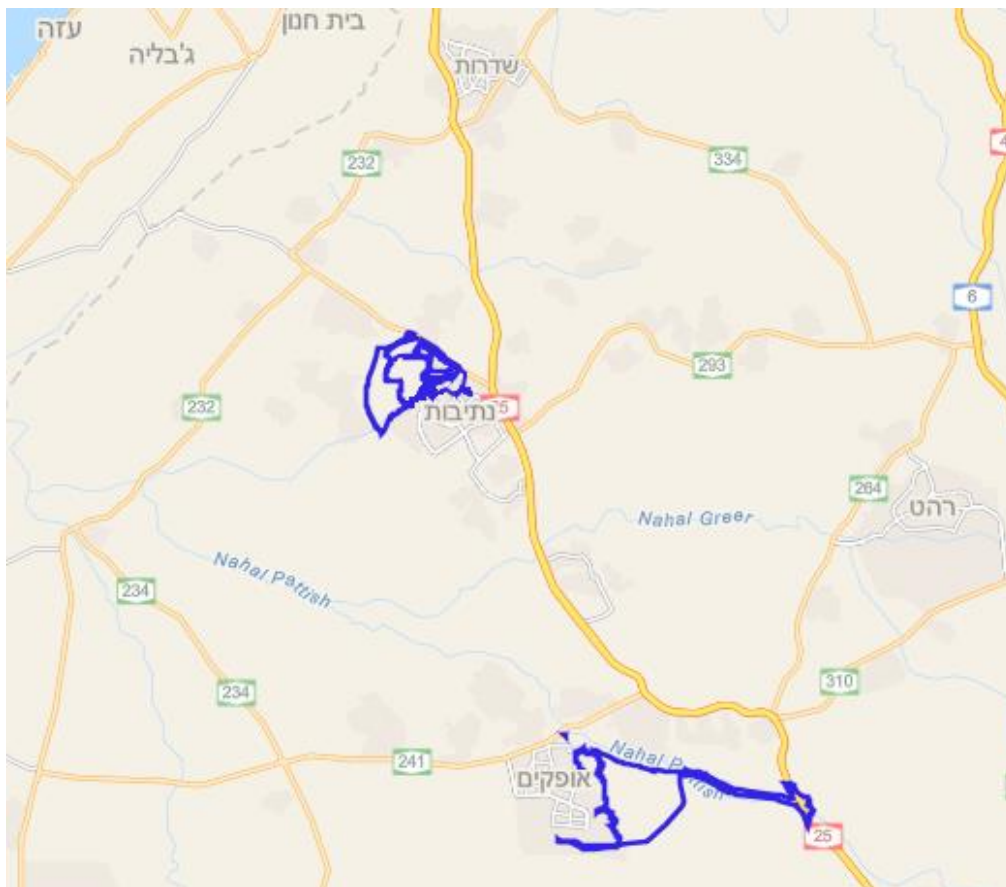
***הכרזה**: תכנית אשר הוכרזה כמתחם מועדף לדיור ע"י קבינט הדיור אך עדיין לא נכנסה למסלול הסטטורי.

⁵ בתאריך 15.1.19 הוחלט לצמצם את היקף יחידות הדיור בתכנית בכ-3,150 יח"ד.

1.2 הנגב הצפון מערבי

מקרה הבוחן השני שנחקר בדוח זה הוא איזור הנגב הצפון מערבי ובפרט הערים אופקים ונתיבות, אשר מקודמות בהן כיום באמצעות הוותמ"ל שש תוכניות בהיקף של למעלה מ-20,000 יחידות דיור (ראו תשריט מס' 2 וטבלה מס' 2). תוכניות אלו מייעדות להכפיל את שתי הערים מבחינת היקף יחידות דיור הקיים ומבחינת שטחן. במקביל יש לציין, שבאופקים, נתיבות ושדרות נחתמו לאחרונה הסכמי גג לבניית כ-40 אלף יחידות דיור חדשות למגורים בשש השנים הקרובות.

תשריט 2: גבולות המתחמים בנגב הצפון מערבי על גבי מפה



טבלה 2: פירוט התכניות המקודמות במרחב הנגב הצפון מערבי

שם התכנית	שטח התוכנית	מספר יחידות דיור	תאריך הכרזה	מיקום	מצב סטטוטרי*
תמל/1027 - אופקים שכונת חורשת נח	503	1,001	13.7.2015	בחלקו הצפון מזרחי של העיר, דרומית למסילת הרכבת וממזרח לאיזור התעשייה הצפוני	מאושרת
תמל/1034 - אופקים חדשים	6,500	7,400	26.10.2015	ממזרח לנחל אופקים והיישוב הקיים ומדרום לנחל פטיש ומסילת הרכבת	מאושרת
תמל/1040 - נתיבות - פארק בווה רמות יורם 13-14	1,738	5,009	4.1.2016	מצפון ומערב לעיר, מעבר לנחל בווה	מאושרת
תמל/1050 - נתיבות נווה שרון 10-12	604	1,020	4.1.2016	מצפון ומערב לעיר, מעבר לנחל בווה	מאושרת
תמל/1051 - מעלות הנחל 13-14	2,130	3,500	4.1.2016	מצפון ומערב לעיר, מעבר לנחל בווה	הפקדה
תמל/1090 - נתיבות רמות מאיר	639	2,000	15.1.2018	מדרום לכביש 25 וממזרח לנחל בווה וממערב לפארק הבאבא סאלי	הפקדה
סה"כ	12,114	19,930			

***מאושרת**: תכנית אשר סיימה את ההליך הסטטוטורי ואושרה ע"י הוותמ"ל.

***הפקדה**: תכנית אשר עדיין נמצאת בתהליכי תכנון ועברה דיון להפקדה בוותמ"ל ו/או הופקדה להתנגדויות הציבור.

***הכרזה**: תכנית אשר הוכרזה כמתחם מועדף לדיור ע"י קבינט הדיור אך עדיין לא נכנסה למסלול הסטטורי.

עיקרי הממצאים

2. חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה

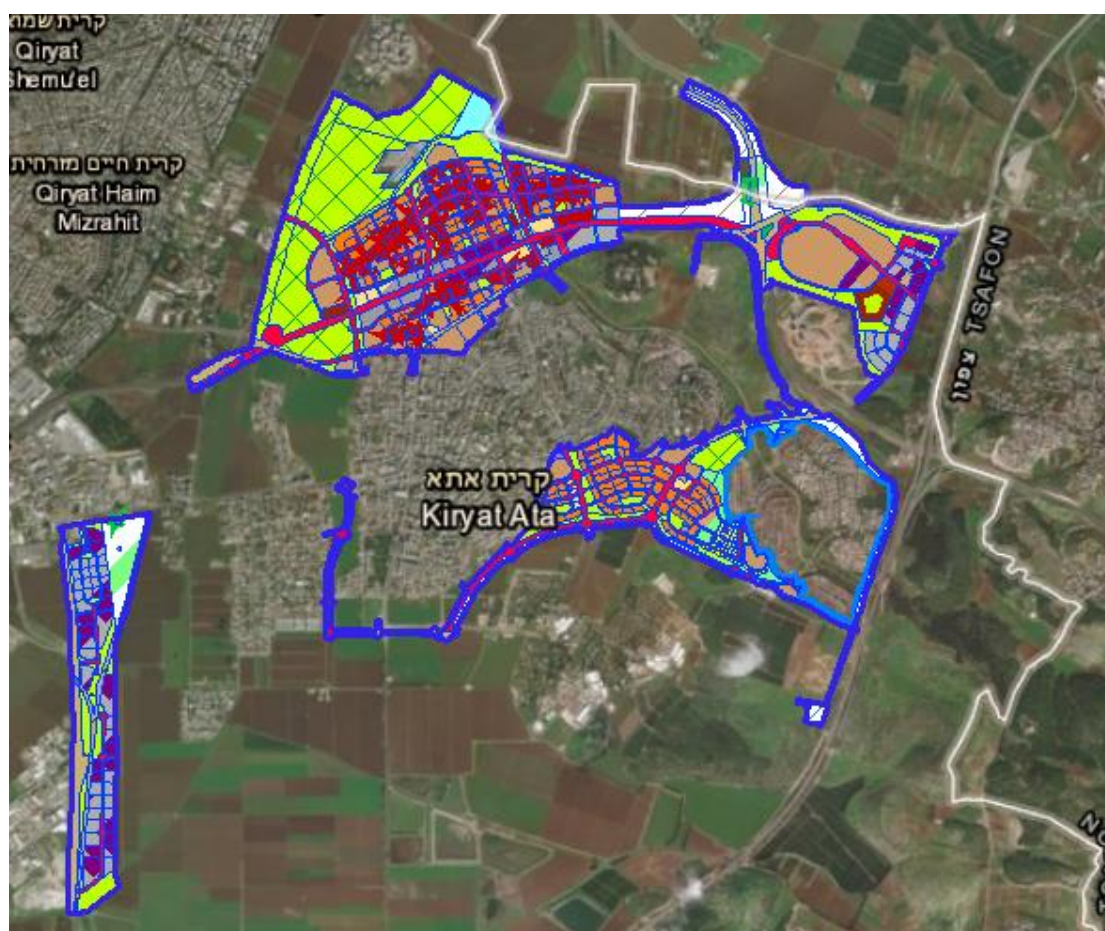
2.1 צד ההיצע

בחלק זה של הדוח מוצגים הנתונים על התכניות למגורים בבנייה רוויה אשר אושרו בשנים האחרונות (2014-2018) בערים המרכזיות שבמרחב, לרבות בוותמ"ל עצמה.

קריית אתא

נכון לסוף 2017⁶, מתגוררים בקריית אתא 57,518 תושבים ואוכלוסיית העיר גדלה בקצב שנתי של 2.1%. בשנתיים האחרונות קידמה הוותמ"ל שני מתחמים מועדפים לדיור בעיר (ראו תשריט מס' 3) בהיקף כולל של כ-20,000 יחידות דיור⁷ חדשות למגורים ובכך מציעה להכפיל את מספר יחידות הדיור בקריית אתא ואת שטחה של העיר.

תשריט 3: תמל/1024 - קריית אתא דרום ותמל/1025 - קריית אתא צפון מערב על גבי תצלום אוויר



⁶ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

⁷ בתאריך 15.1.19 בעקבות הלחץ הציבורי וההתנגדויות הרבות אשר הוגשו לתכנית תמל/1025 - קריית אתא צפון מערב הוחלט לצמצם את היקף יחידות הדיור בתכנית בכ-3,150 יח"ד.

יש לציין שלצד התכניות המקודמות כיום באמצעות הוותמ"ל, לקריית אתא מלאי יחידות דיור בתכניות מאושרות ברצף למרקם הבנוי בחלק הדרום-מערבי של העיר בהיקף כולל של כ-12,000 יחידות דיור (ראו פירוט בטבלה מס' 3). לאלו יש להוסיף פוטנציאל לא מבוטל של יחידות דיור שניתן להקים במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית.

טבלה 3: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות בקריית אתא

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
כ/256 - כ/256/א "גבעת אלונים"	מאושר	2,000
כ/450 (ב) "מערב קריית אתא"	מאושר	6,000
כ/468 "אחוזה מולר"	מאושר	700
כ/248 "גבעת הכלניות"	מאושר	3,470
סה"כ		12,170

קריית ביאליק

נכון לסוף 2017,⁸ מתגוררים בקריית ביאליק 39,582 תושבים ואוכלוסיית העיר גדלה בקצב שנתי של 0.7%. בקריית ביאליק אין כיום מתחמים מועדפים לדיור המקודמים בותמ"ל אך ישנן שלוש תכניות למגורים בבנייה רוויה אשר אושרו בוועדה המחוזית-חיפה בשנים האחרונות בהיקף כולל של כ-7,500 יחידות דיור. (ראו פירוט בטבלה מס' 4):

טבלה 4: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות בקריית ביאליק

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
אפק - ק/425	מאושר	4,573
כפר ביאליק דרום 352-0094631	מאושר	1,917
הרחבת גבעת הרקפות - זב/173	מאושר	948
סה"כ		7,438

קריית ים

נכון לסוף 2017,⁹ מתגוררים בקריית ים 39,710 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 0.7%. בקריית ים אין כיום מתחמים מועדפים לדיור המקודמים בותמ"ל אך ישנה תכנית אחת למגורים בבנייה רוויה אשר מקודמת בימים אלו בוועדה המחוזית-חיפה. (ראו פירוט בטבלה מס' 5):

טבלה 5: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מתוכננות בקריית ים

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
התחדשות עירונית מתחם אג"ש - 352-0559856	בהכנה במחוזית	1,538
סה"כ		1,538

⁸ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)
⁹ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

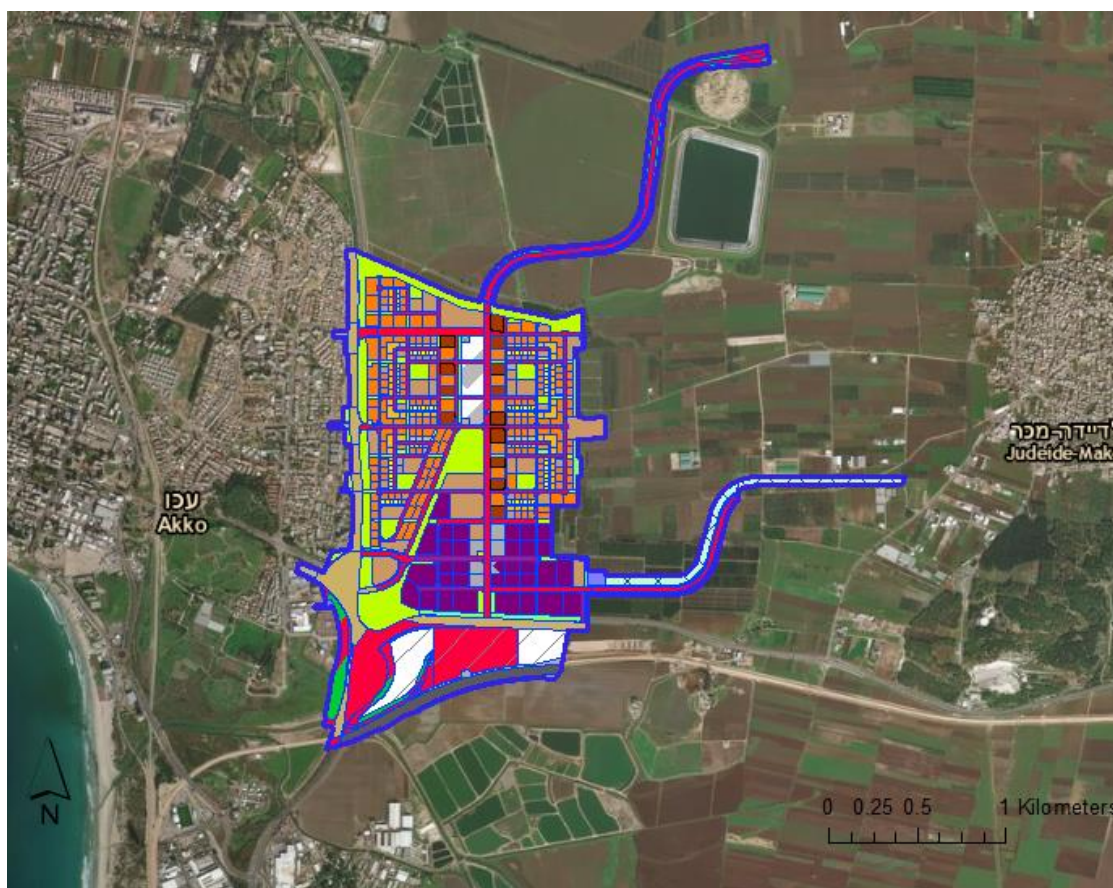
קריית מוצקין

נכון לסוף 2017,¹⁰ מתגוררים בקריית מוצקין 41,440 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב שנתי של 1.7%. **במהלך ארבע השנים האחרונות לא קודמו בעיר תכנית חדשות לבנייה רוויה למגורים.**

עכו

נכון לסוף 2017,¹¹ מתגוררים בעכו 48,300 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 1.0%. בשנה האחרונה אישרה הוותמ"ל מתחם מועדף לדיור במזרח העיר בהיקף כולל של 8,060 יחידות דיור (ראו תשריט מס' 4).

תשריט 4: תמל/1042 - עכו מזרח על גבי תצלום אוויר



יש לציין שבמקביל לתכנית שאושרה על ידי הוותמ"ל, לעכו מלאי יחידות דיור בתכניות מאושרות בהיקף כולל של כ- 2,000 יחידות דיור ועוד מלאי תכנוני שנמצא בהכנה בוועדה המחוזית בהיקף כולל של 4,000 יחידות דיור (ראו פירוט בטבלה מס' 6). לאלו יש להוסיף פוטנציאל לא מבוטל של יחידות דיור שניתן להקים במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית.

¹⁰ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)
¹¹ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

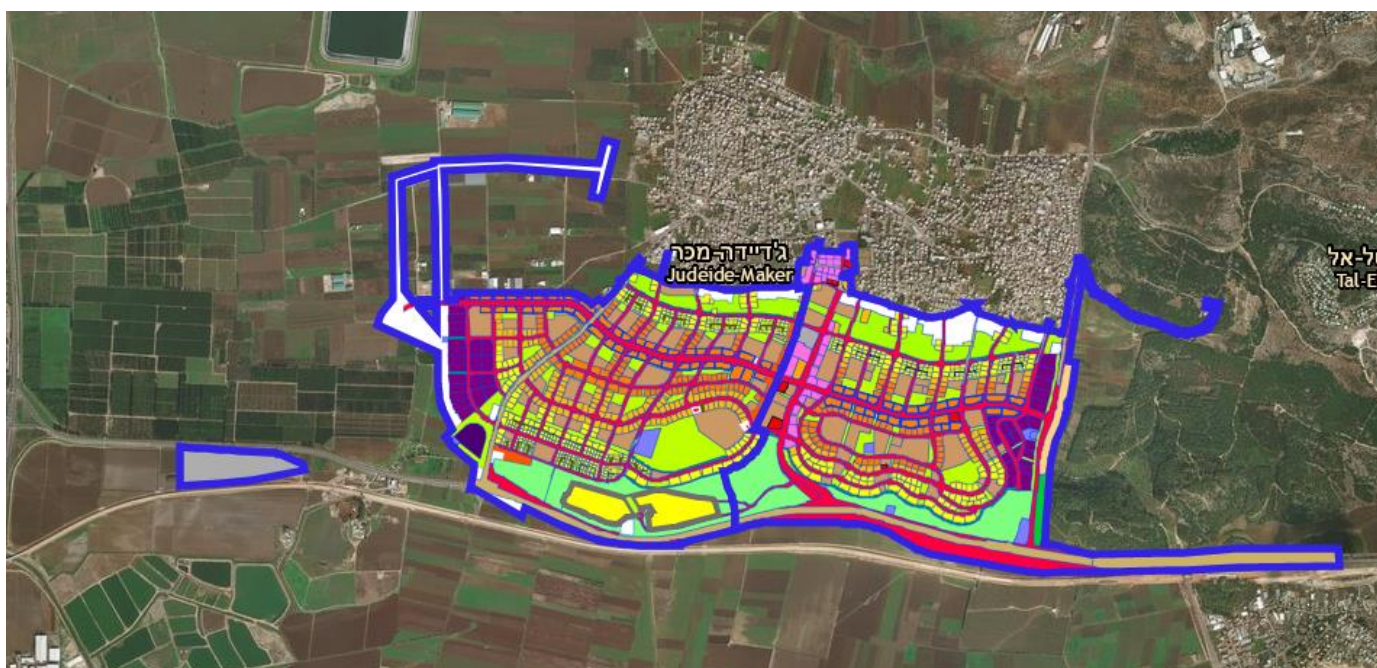
טבלה 6: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות ומתוכננות בעכו

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
שונות (אינפילים)	מאושר	458
213-023312 צפון הכרם ג'	מאושר	1,200
17856/ג	מאושר	370
אמת המים	בהכנה במחוזית	660
כניסה דרומית	בהכנה במחוזית	400
חוף צפוני	בהכנה במחוזית	1,595
ברבור ואיזור תעשייה	בהכנה במחוזית	1,150
סה"כ		6,383

ג'דידה-מכר

נכון לסוף 2017,¹² מתגוררים בג'דידה-מכר 20,613 תושבים, האוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 1.8%. במהלך השנה האחרונה אישרה הוותמ"ל שני מתחמים מועדפים לדיור בעיר (ראו תשריט מס' 5), בהיקף כולל של 14,500 יחידות דיור חדשות למגורים.

תשריט מס' 5: תמל/1058 - ג'דידה מכר מזרח ותמל/1059 - ג'דידה - מכר מערב על רק תצלום אוויר

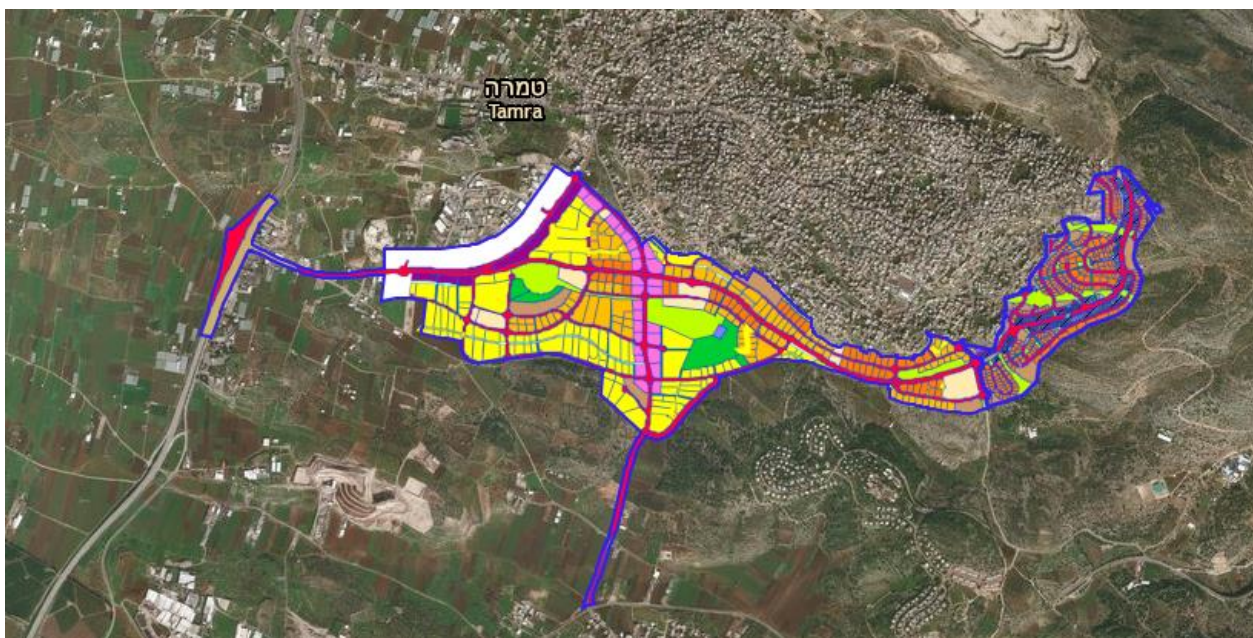


¹² לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

טמרה

נכון לסוף 2017¹³, מתגוררים בטמרה 33,380 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 1.8%. בשנתיים האחרונות קידמה הוותמ"ל שני מתחמים מועדפים לדיור בעיר (ראו תשריט מס' 6) בהיקף כולל של כ- 7,100 יחידות דיור חדשות למגורים.

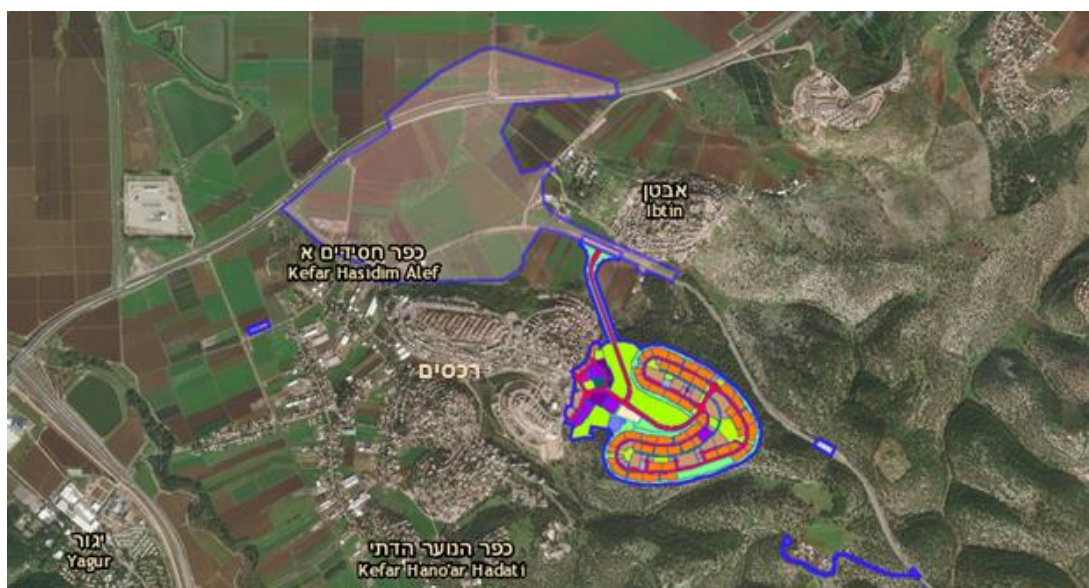
תשריט 6: תמל/1033 - טמרה מזרח ותמל/1070 - טמרה רובע דרומי על רק תצלום אוויר



רכסים

נכון לסוף 2017, מתגוררים ברכסים 11,838 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 4.2%. בשנתיים האחרונות מקדמת הוותמ"ל שני מתחמים מועדפים לדיור בעיר (ראו תשריט מס' 7) בהיקף כולל של כ- 4,890 יחידות דיור חדשות למגורים.

תשריט 7: תמל/1066 - רכסים שכונת הפרסה וגבול מתחם "רכסים צפון" על רק תצלום אוויר



¹³ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

יש לציין שלצד התכניות המקודמות כיום באמצעות הוותמ"ל, ישנה תכנית נוספת למגורים בבנייה רוויה המקודמת כיום בוועדה המחוזית חיפה, בהיקף כולל של 420 יחידות דיור (ראו פירוט בטבלה מס' 7):

טבלה 7: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מתוכננות ברכסים

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
301-0514265 רכסים- שכונת מגורים רסקו	בהכנה במחוזית	420
סה"כ		420

לסיכום, ניתן לראות שרק במרחב המצומצם של חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה מאושרות או מקודמות בתכנון מפורט למעלה מ-80,000 יחידות דיור למגורים. כאשר במקביל לתכניות הרבות המוקדמות והמאושרות במרחב על ידי הוותמ"ל בהיקף כולל של למעלה מ-54,000 אלף יחידות דיור, קיים מלאי של למעלה מ-27,000 יחידות דיור בתכניות מאושרות ובהכנה בשלבים מתקדמים בוועדות התכנון המחוזיות-חיפה והמחוזיות-צפון.

2.2 קצב הבנייה בשנים האחרונות

על מנת לבחון את הצורך בתכנון מהיר ובהיקפים גדולים במרחב, יש לבחון את צד הביקוש. הרי, ללא ביקוש במרחב, התכנון לא יסייע במתן פתרון למשבר הדיור. התוצאה העיקרית של תכנון בהיקפים גדולים, עם ביקוש מועט הוא שההפרש המצטבר בין התכנון להתחלות הבנייה הולך וגדל, והמלאי התכנוני, בהיקף של עשרות אלפי יחידות דיור נותר על המדף. על המשמעויות של כך ראו פירוט בפרק מס' 3. בחלק זה של הדוח מוצגים הנתונים על קצב הבנייה השנתי של יחידות דיור למגורים בבנייה רוויה בחמשת הערים הגדולות והמרכזיות במרחב הבדיקה בין השנים 2010-2016 (ראו פירוט בטבלה מס' 8).

קריית אתא: סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית אתא במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,602 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 229 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-410 ו-374 בשנה, בהתאמה.¹⁴

עכו: סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בעכו במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,022 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 146 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בעכו, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-197 ו-141 בשנה, בהתאמה.¹⁵

קריית ביאליק: סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית ביאליק במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 629 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 90 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בקריית ביאליק, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-206 ו-116 בשנה, בהתאמה.¹⁶

¹⁴ מקור: "הרשויות המקומיות בישראל 2010 – 2016" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁵ מקור: "הרשויות המקומיות בישראל 2010 – 2016" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁶ מקור: "הרשויות המקומיות בישראל 2010 – 2016" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

קריית ים: סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית ים במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 602 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 86 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בקריית ביאליק, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-119 ו-109 בשנה, בהתאמה.¹⁷

קריית מוצקין: סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית מוצקין במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,808 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 258 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בקריית ביאליק, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-290 ו-228 בשנה, בהתאמה.¹⁸

טבלה 8: קצב הגידול ביחידות דיור למגורים בחמשת הערים הגדולות במרחב

קריית אתא	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
מס' יחידות דיור	18,541	18,683	18,916	18,822	19,465	19,772	20,143
התחלות בניה לפי שנים	240	180	527	538	310	433	644
גמר בניה לפי שנים	172	111	276	231	615	408	401
עכו	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
מס' יחידות דיור	14,912	14,994	15,094	15,186	15,511	15,802	15,934
התחלות בניה	32	17	351	296	152	224	309
גמר בניה	35	80	31	138	213	373	118
קריית ביאליק	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
מס' יחידות דיור	15,058	15,136	15,310	15,372	15,454	15,583	15,687
התחלות בניה לפי שנים	232	173	87	129	69	254	413
גמר בניה לפי שנים	63	92	207	129	112	31	183

¹⁷ מקור: "הרשויות המקומיות בישראל 2010 - 2016" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁸ מקור: "הרשויות המקומיות בישראל 2010 - 2016" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

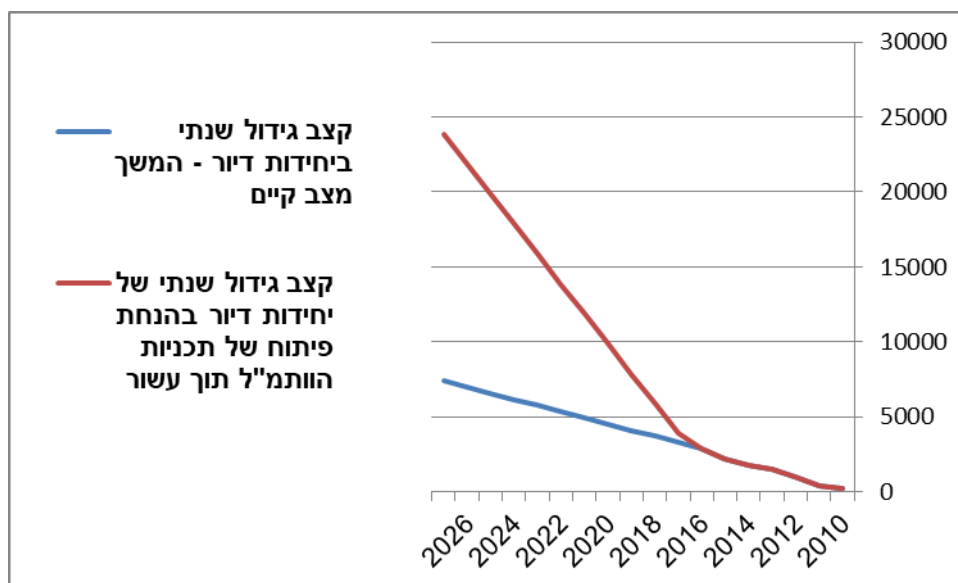
קריית ים	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
מס' יחידות דיור	14,921	14,983	15,242	15,305	15,453	15,476	15,523
התחלות בניה	178	131	122	83	21	209	87
גמר בניה	-	221	175	137	187	16	31
קריית מוצקין	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
מס' יחידות דיור	15,252	15,479	15,758	15,938	16,334	16,430	17,060
התחלות בניה	285	220	286	390	97	188	566
גמר בניה	98	121	307	270	251	287	263

נתון נוסף שיש להתחייס אליו כאשר בוחנים את מצב ההיצע התכנוני במרחב הוא הסכמי הגג אשר באמצעותם מנסים במשרד האוצר להגדיל את מצאי יחידות הדיור. במרחב זה ישנן שתי ערים שחתמו על הסכמי גג מול רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון אשר מחייבות אותן לפתח יחידות דיור חדשות למגורים בקצב מהיר, בהיקפים גדולים לאורך מספר שנים. הערים הן קריית ביאליק ועכו. בקריית ביאליק נחתם הסכם הגג בינואר 2014 ובהיקף כולל של 6,442 יחידות דיור, במסגרתו התחייבו להקים 2,000 יחידות דיור בשנה. בעכו נחתם הסכם הגג במאי 2017 בהיקף כולל של 17,780 יחידות דיור, במסגרתו התחייבו להקים 3,500 יחידות דיור בשנה.

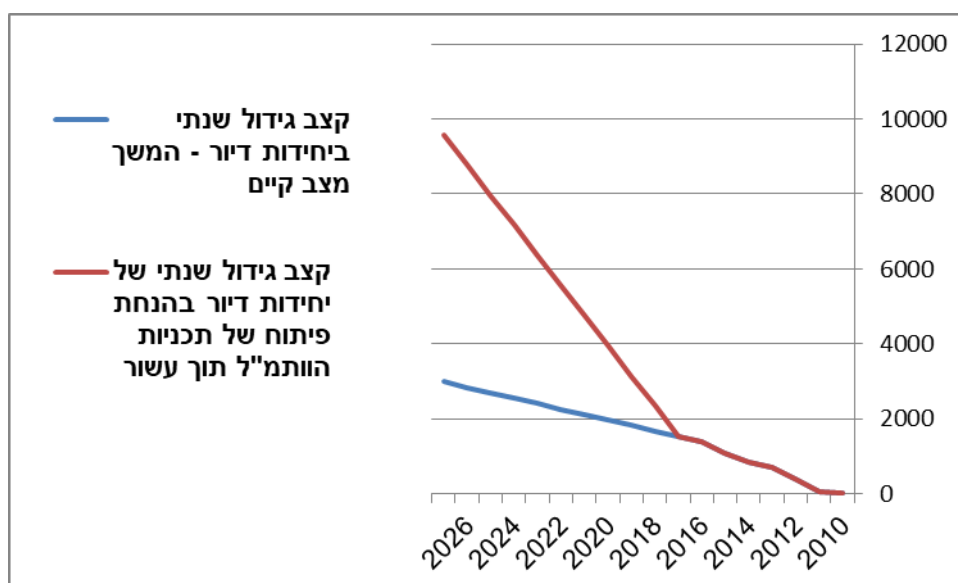
נמצא שסך הגידול ביחידות הדיור בערים המרכזיות במרחב, אשר נבחנו לעיל בין השנים 2010-2016, עומד על כ- 5,633 יחידות דיור. **זאת אומרת, בכל ערי הקריות ועכו יחדיו סך הגידול השנתי הממוצע בין השנים 2010-2016 עומד על 809 יחידות דיור בלבד.** בעוד שהיקף יחידות הדיור המאושרות והמתכוננות בערים אלו לרבות עם תכניות הוותמ"ל, עומד על כ- 50,000 יחידות דיור ובכלל מרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה עומד על כ-80,000 יחידות דיור.

כאשר בוחנים את הגידול השנתי במספר יחידות הדיור אל מול המלאי התכנוני הקיים והמקודם בותמ"ל בשתי הערים בהן מקודמות התכניות הגדולות במרחב, קריית אתא ועכו, נמצא שהמלאי התכנוני הקיים בקריית אתא יספיק לכ-140 שנות בנייה והמלאי התכנוני הקיים בעכו יספיק לכ-100 שנות בנייה. תחת ההנחה שיחידות הדיור המתוכננות בותמ"ל אמורות להיבנות במהרה, נניח תוך עשור, הרי שהיקף תוספת יחידות הדיור השנתי בעכו צריך לגדול פי 6 ובקריית אתא פי 10 (ראו גרף מס' 5 ו-6). זאת תוך התעלמות מהמלאי התכנוני הקיים שגם הוא ילך ויתממש לאורך השנים (או שמא, יקפא על שמריו לאור היקפי התכנון בותמ"ל). האם יש איזושהי היתכנות לקצבי בנייה כאלה במרחב זה?

גרף מס' 5: קצב הגידול הקיים ביחידות דיור בקריית אתא בעשור הקרוב
המשך קצב פיתוח קיים אל מול קצב פיתוח עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו



גרף מס' 6: קצב הגידול הקיים ביחידות דיור בעכו בעשור הקרוב
המשך קצב פיתוח קיים אל מול קצב פיתוח עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו



2.3 מכרזים לבנייה רוויה למגורים במרחב

היקפי התחלות וגמר הבנייה אינם המדד היחיד לביקושים במרחב. בחינת מכרזי רשות מקרקעי ישראל לשיווק קרקעות לבנייה, יכולה גם היא לתת מושג על מגמת הביקושים במרחב. בחלק זה של הדוח נבחנים ומוצגים המכרזים של רשות מקרקעי ישראל לבנייה רוויה למגורים אשר התפרסמו בין השנים 2015-2018, בחמשת הערים הגדולות והמרכזיות במרחב.

קריית ביאליק:

בין השנים 2015-2018 התקיימו בקריית ביאליק 11 מכרזים לבנייה רוויה למגורים בהיקף כולל של 9,053 יחידות דיור. מתוכם שלושה מכרזים היו מכרזים חוזרים ששיווקם נכשל בפרסום הראשון, אשר הכילו 1,880 יחידות דיור ורק לאחר פירסום נוסף במחיר מופחת זכו להצלחה. **כשלושה מכרזים נוספים לבנייה רוויה בהיקף כולל של 2,313 יחידות דיור נכשלו כליל.** בנוסף ישנם עוד שני מכרזים שתוצאותיהם עוד לא פורסמו באתר רשות מקרקעי ישראל למרות שמועד סיום המכרז בשני המכרזים הללו הסתיימו לפני מספר חודשים במהלך חודש דצמבר 2018.

עכו:

בין השנים 2015-2018 התקיימו בעכו שלושה מכרזים לבנייה רוויה למגורים בהיקף כולל של 3,174 יחידות דיור. שני המכרזים הראשונים זכו להצלחה, אך המכרז השלישי והנרחב מביניהם בהיקף של 1,974 יחידות דיור נכשל ולא הוגשה אליו אפילו לא הצעה אחת. מדובר במכרז אשר פורסם במסגרת "מחיר למשתכן" ב-30.11.2017, וכלל 11 מתחמים בהיקף כולל של כ-140 דונם בשכונת "עכו מזרח" (תמל/1042), אותו מתחם אושר ע"י הוותמ"ל רק לפני כשנה, בתאריך 9.1.2018.

קריית אתא:

בין השנים 2015-2018 לא קודמו בקריית אתא מכרזים לבנייה רוויה למגורים על ידי רשות מקרקעי ישראל.

קריית ים:

בין השנים 2015-2018 התקיימו בקריית ים מכרז אחד בלבד לבנייה רוויה למגורים בהיקף של 1,008 יחידות דיור.

קריית מוצקין:

בין השנים 2015-2018 התקיימו בקריית מוצקין ארבעה מכרזים לבנייה רוויה למגורים בהיקף של 1,532 יחידות דיור.

לסיכום, ניתן לראות כי קצבי השיווק הינם נמוכים, וגם כאשר מפורסמים מכרזי קרקע לבנייה רוויה, רבים מהם נכשלים.

2.4 סיכום מרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה

ניתן לראות שבאיזור הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה קיים מלאי תכנוני גדול מאוד, אשר הוותמ"ל תורמת לו יחידות דיור רבות, אך מלאי זה לא מתכתב עם היקף הבנייה בערים הגדולות במרחב ועם הביקושים. ביטוי לכך ניתן בכישלונות האחרונים של רשות מקרקעי ישראל לשווק קרקעות לבנייה. מימוש הסכמי הגג והקמת יחידות הדיור אשר תוכננו ואושרו על ידי הוותמ"ל בקצב המצופה מהתכניות המקודמות בוועדה זו, מצריכים את הכפלת קצב הגידול ביחידות הדיור בערים במרחב בעשרות מונים. לכן, ניתן להניח שמימוש הסכמי הגג ייכשלו והקמת יחידות הדיור שמתוכננות בותמ"ל תיפרש על פני עשרות שנים, ומרבית יחידות הדיור "יישארו על המדף" כמלאי תכנוני לשנים ארוכות קדימה. **לתכנון מסוג זה ישנו השלכות שליליות רבות ומגוונות עליהם נפרט בפרק מס' 3.**

3. הנגב הצפון מערבי

3.1 צד ההיצע

בחלק זה של הדוח מוצגים הנתונים על התכניות למגורים בבנייה רוויה אשר אושרו בשנים האחרונות (2014-2018) לרבות אלו המקודמות בוותמ"ל.

נתיבות

נכון לשנת 2017,¹⁹ מתגוררים בנתיבות 35,000 תושבים וקצב הגידול השנתי של אוכלוסיית העיר עומד על 2.6%. במסגרת תוכנית המתאר הכוללת לנתיבות, הנמצאת בימים אלה בשלבי תכנון מתקדמים, מתוכננת הכפלה של העיר מעברו המערבי של נחל ביהו. כאשר חלקה הארי של תכנית המתאר מקודמות באמצעות הוותמ"ל על ידי ארבע תכניות בהיקף כולל של 11,530 יחידות דיור למגורים (ראו תשריט מס' 8):

תשריט 8: תמל/1040 - נתיבות רמות יורם, תמל/1050 - נתיבות נווה שרון, תמל/1051 - נתיבות מעלות הנחל ותמל/1090 - נתיבות רמות מאיר על רקע תצלום אוויר:



תכניות אלו מצטרפות לשלוש תכניות נוספות לדיור בבנייה רוויה אשר אושרו בשנים האחרונות בנתיבות על ידי הוועדה המחוזית - דרום בהיקף כולל של כ-2,607 יחידות דיור (ראו פירוט בטבלה מס' 9):

טבלה 9: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות בנתיבות

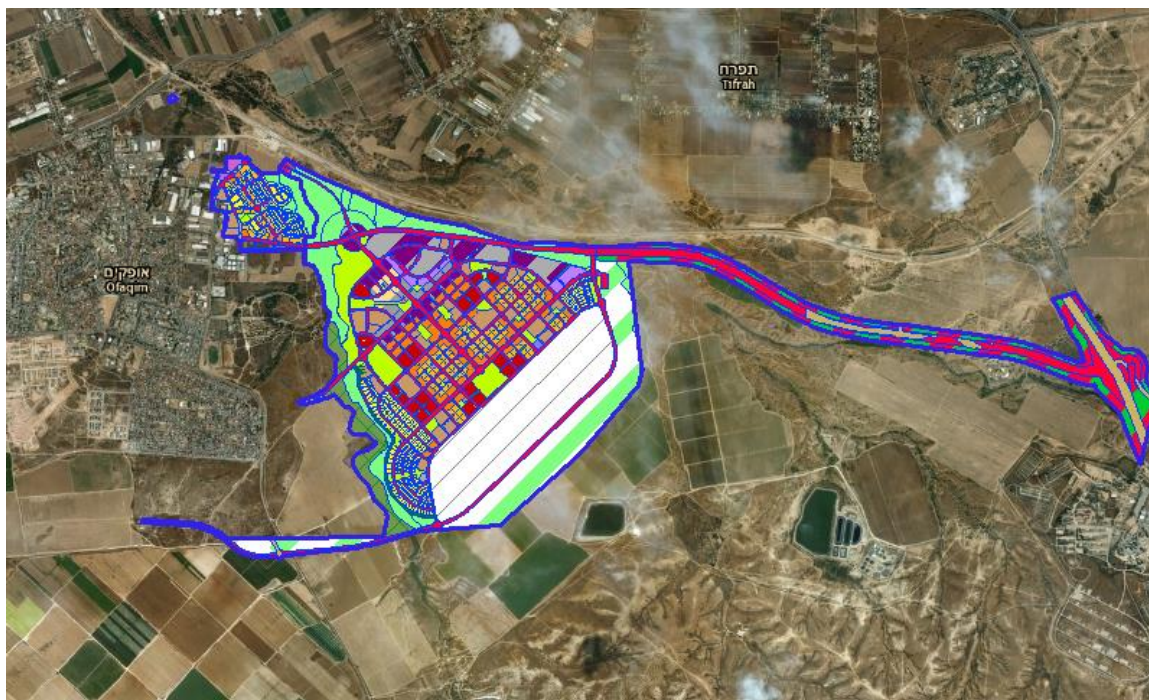
שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
נווה שרון	מאושר	1,688
נתיבות מערב ב'	מאושר	734
נתיב המעלה	מאושר	185
סה"כ		2,607

¹⁹ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

אופקים

נכון לסוף 2017²⁰, מתגוררים באופקים 27,771 תושבים וקצב הגידול השנתי של אוכלוסיית העיר עומד על 4.3%. במהלך השנתיים האחרונות אישרה הוותמ"ל למעלה מ-8,000 יחידות דיור חדשות באמצעות שתי תכניות מעודפות לדיור (ראו תשריט מס' 9):

תשריט 9: תמל/1027 - אופקים שכונת חורשת נח ותמל/1034 - אופקים חדשים על רקע תצלום אוויר



תכניות אלו מצטרפות לחמש תכניות לדיור בבנייה רוויה אשר אושרו בשנים האחרונות על ידי הוועדה המחוזית - דרום, בהיקף כולל של כ-4,984 יחידות דיור (ראו פירוט בטבלה מס' 10):

טבלה 10: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות באופקים

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
מתחם "אפיקי דימרי" - אופקים	מאושר	1,405
הרובע הדרומי (רמת שקד)	מאושר	1,818
שכונת שפירא	מאושר	887
שכונת מישור הגפן	מאושר	758
התחדשות עירונית בשכונת רמב"ם	מאושר	116
סה"כ		4,984

²⁰ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

שדרות

נכון לסוף 2017,²¹ מתגוררים בשדרות 25,138 תושבים וקצב הגידול השנתי של אוכלוסיית העיר עומד על 4.7%. בשדרות לא מקודמים כיום מתחמים מועדפים לדיור באמצעות הוותמ"ל. אך במהלך השנים האחרונות אושרו בעיר תשע תכניות למגורים בבנייה רוויה באמצעות הוועדה המחוזית - דרום, בהיקף כולל של 10,001 יחידות דיור (ראו פירוט בטבלה מס' 11):

טבלה 11: מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות ומתוכננות בשדרות

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
פלח ו' - האחזה	מאושר	98
פלח ה'	מאושר	838
שכונה צפונית - מרכז	מאושר	958
מתחם 9	מאושר	4,335
נתן אלבז	מאושר	96
מעונות סטודנטים	מאושר	146
שכונת המוסיקה	מאושר	491
שדרות פלח 11	מאושר	1,355
שדרות פלח 10	מאושר	1,684
סה"כ		10,001

ניתן לראות שבמקביל לתכניות הרבות המוקדמות ושאושרו במרחב על ידי הוותמ"ל בהיקף כולל של למעלה מ-19,930 אלף יחידות דיור, קיים מלאי של למעלה מ-17,592 יחידות דיור בתכניות שאושרו בוועדה המחוזית - דרום. **בסך הכל, במרחב המצומצם של הנגב הצפון מערבי ישנן למעלה מ-32,000 יחידות דיור למגורים בתכניות מאושרות.**

3.2 קצב הבנייה בשנים האחרונות

מצד אחד בשנים האחרונות יש עלייה בביקושים לדירות והמכרזים החדשים של בנייה רוויה בשדרות, נתיבות ואופקים זכו להצלחה ובהתאם גם חל גידול במספר התחלות הבנייה. עם זאת מדובר בהיקפים נמוכים אשר אינם מתכתבים עם קצב הגידול יוצא הדופן אשר מוכתב על ידי הסכמי הגג ובא לידי ביטוי גם באמצעות התכניות המקודמות בותמ"ל. יתרה מכך, על פי הפרסומים של הלמ"ס לשנת 2018 ניתן לזהות מגמה של ירידה בקצב התחלות הבנייה במרחב זה, ובנתיבות התחלות הבניה נחתכו בחצי.²² (ראו פירוט בטבלה מס' 12).

נתיבות: סך הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בנתיבות במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,032 יחידות דיור, היינו- גידול ממוצע של 147 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע, ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בנתיבות בין השנים 2010 ועד 2016 עמדו על כ-267 ו-115 בשנה, בהתאמה.²³

²¹ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

²² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) - דו"ח התחלות בנייה וגמר בנייה - רבע שני של שנת 2018 - 17.9.18

²³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - הרשויות המקומיות בישראל 2010 - 2016

אופקים: סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים באופקים במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 639 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 90 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע, ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה באופקים בין השנים 2010 ועד 2016 עמדו על כ-212 ו 160 בשנה, בהתאמה.²⁴

שדרות: סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בשדרות במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 654 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 93 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע, ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בשדרות, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-145 ו-91 בשנה, בהתאמה.²⁵

טבלה 12: קצב הגידול של יחידות דיור למגורים בשלושת הערים הגדולות במרחב

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	נתיבות
7,719	7,450	7,192	6,895	6,901	6,805	6,687	מס' יחידות דיור
590	303	124	473	17	176	188	התחלות בניה
309	104	74	39	105	150	30	גמר בניה
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	אופקים
7,748	7,649	7,284	7,243	7,171	7,140	7,109	מס' יחידות דיור
239	150	113	590	21	205	167	התחלות בניה
178	315	123	170	131	120	81	גמר בניה
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	שדרות
7,236	7,115	6,918	6,739	6,701	6,623	6,582	מס' יחידות דיור
187	205	126	216	60	155	63	התחלות בניה
123	75	161	118	82	57	43	גמר בניה

נתון נוסף שיש להתחייס אליו כאשר בוחנים את מצב ההיצע התכנוני במרחב הוא הסכמי הגג אשר באמצעותם מנסים במשרד האוצר להגדיל את מצאי יחידות הדיור. שלושת הערים הגדולות במרחב זה חתמו על הסכמי גג מול רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון אשר מחייבות אותן לפתח יחידות דיור חדשות למגורים בקצב מהיר, בהיקפים גדולים לאורך מספר שנים. באופקים נחתם הסכם הגג בפברואר 2017 בהיקף כולל של 14,436 יחידות דיור בו התחייבו להקים 2,000 יחידות דיור בשנה. בנתיבות נחתם הסכם הגג בדצמבר 2017 בהיקף כולל של 13,103 יחידות דיור בו

²⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - הרשויות המקומיות בישראל 2010 - 2016
²⁵ מקור: "הרשויות המקומיות בישראל 2010 - 2016" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

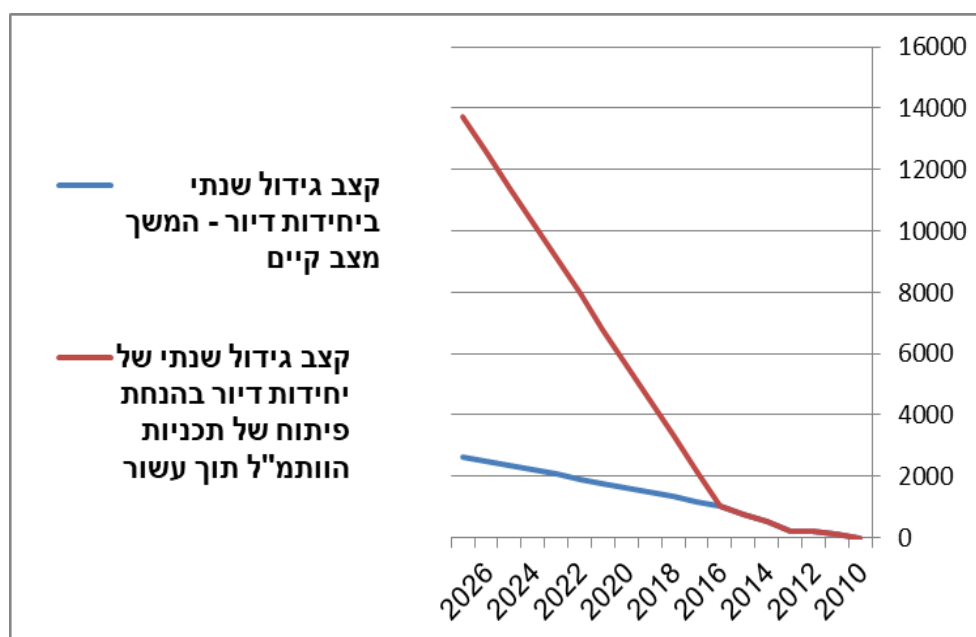
התחייבו להקים 2,000 יחידות דיור בשנה. בשדרות נחתם הסכם הגג בינואר 2018 בהיקף כולל של 11,146 יחידות דיור בו התחייבו להקים 2,933 בשנה. בסה"כ, על פי ההסכמים, שואפים להקים בשלוש הערים יחדיו כ-7,000 יחידות דיור מדי שנה. **פי 21 מהגידול בהיקף יחידות הדיור בשלושתן יחדיו בשנים האחרונות.**

נמצא שסך הגידול ביחידות הדיור בערים המרכזיות במרחב, אשר נבחנו לעיל בין השנים 2010-2016, עומד על כ-2,325 יחידות דיור. **זאת אומרת, בכל ערי הנגב הצפון מערבי יחדיו סך הגידול השנתי הממוצע בין השנים 2010-2016 עומד על 332 יחידות דיור בלבד.** בעוד שהיקף יחידות הדיור המאושרות והמתכוננות בערים אלו לרבות עם תכניות הוותמ"ל, עומד על כ-37,522 יחידות דיור.

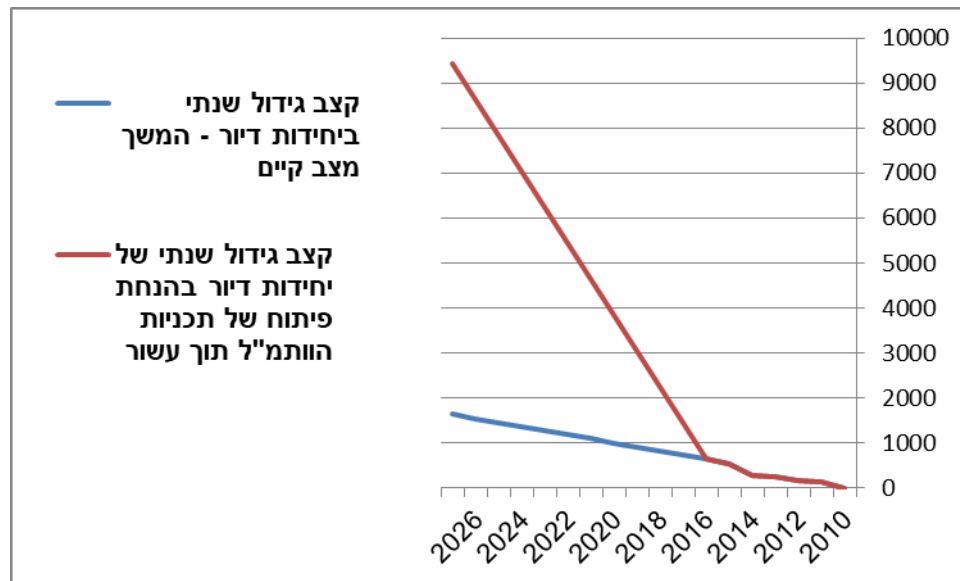
כאשר בוחנים את הגידול השנתי במספר יחידות הדיור אל מול המלאי התכנוני הקיים והמקודם בותמ"ל בשתי הערים בהן מקודמות התכניות הגדולות במרחב, אופקים ונתיבות, נמצא שהמלאי התכנוני הקיים באופקים יספיק לכ-88 שנות בנייה והמלאי התכנוני הקיים בנתיבות יספיק לכ-78 שנות בנייה. תחת ההנחה שיחידות הדיור המתוכננות בותמ"ל אמורות להיבנות במהרה, נניח תוך עשור, הרי שהיקף תוספת יחידות הדיור השנתי באופקים צריך לגדול פי 8 ובנתיבות פי 7.8 (ראו גרף מס' 7 ו-8). זאת תוך התעלמות מהמלאי התכנוני הקיים שגם הוא ילך ויתממש לאורך השנים (או שמא, יקפא על שמריו לאור היקפי התכנון בותמ"ל). האם יש איזושהי היתכנות לקצבי בנייה כאלה במרחב זה?

גרף מס' 7: קצב הגידול הקיים ביחידות דיור בנתיבות בעשור הקרוב

המשך קצב פיתוח קיים אל מול קצב פיתוח עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו



גרף מס' 8: קצב הגידול הקיים ביחידות דיור באופקים בעשור הקרוב
המשך קצב פיתוח קיים אל מול קצב פיתוח עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו



3.3 מכרזים לבנייה רוויה למגורים במרחב

בחלק זה של הדוח מוצגים המכרזים של רשות מקרקעי ישראל לבנייה רוויה למגורים אשר התפרסמו בין השנים 2015-2018 בערים המרכזיות במרחב. יש לציין, שבשדרות ובנתיבות נכון למועד כתיבת דוח זה ישנם ארבעה מכרזים למגורים בבנייה רוויה אשר תוצאותיהם טרם התפרסמו.

אופקים:

בין השנים 2015-2018 התקיימו באופקים 13 מכרזים לבנייה רוויה למגורים בהיקף כולל של 3,146 יחידות דיור. מתוכם 11 מכרזים הצליחו, מכרז אחד בהיקף של 140 יחידות דיור זכה להצלחה חלקית, כאשר ללמעלה משליש מיחידות הדיור במכרז לא הוגשו הצעות כלל. מכרז נוסף בהיקף כולל של 493 יחידות דיור נכשל במלואו ולא הוגשו הצעות לגביו כלל. יש לציין ששני המכרזים אשר לא זכו להצלחה מלאה היו במסגרת התכנית שכונת "חורשת נח" אשר קודמה באמצעות הוותמ"ל. **בסה"כ, במהלך 2018 נכשלו שיווקן של קרקעות המיועדות ל-539 יחידות דיור באופקים.**

נתיבות:

בין השנים 2015-2018 התקיימו בנתיבות 7 מכרזים לבנייה רוויה למגורים בהיקף כולל של 4,910 יחידות דיור. מתוכם מכרז אחד בהיקף של 153 יחידות דיור בוטל, 5 מכרזים בהיקף כולל של 2,747 יחידות דיור זכו להצלחה, תוצאותיו של מכרז אחד בהיקף של 160 יחידות דיור טרם התפרסמו, והמכרז האחרון והנרחב מבין כל המכרזים בהיקף של 1,005 יחידות דיור נכשל ולא הוגשה אליו הצעה אחת. מדובר במכרז אשר פורסם במסגרת "מחיר למשתכן" בתאריך 27.11.2018, וכלל 4 מתחמים בשכונת "רמות יורם" (תמל/1040), אותו מתחם אושר ע"י הוותמ"ל בתאריך 4.10.2017. **בסה"כ, במהלך 2018 נכשלו שיווקן של קרקעות המיועדות ל-1,005 יחידות דיור בנתיבות.**

שדרות:

בין השנים 2015-2018 התקיימו בשדרות 9 מכרזים לבנייה רוויה למגורים בהיקף כולל של 4,072 יחידות דיור, מתוכם מכרז אחד בהיקף של 1,000 יחידות דיור בוטל, שלושה מכרזים בהיקף כולל של 1,045 יחידות דיור זכו להצלחה, שני מכרזים נכשלו באופן חלקי, כאשר שיווקן של 360 יחידות דיור נכשל. ונכון למועד כתיבת דוח זה ישנם שלושה מכרזים בהיקף כולל של 1,536 יחידות דיור שתוצאותיהם טרם פורסמו. **בסה"כ, במהלך השנים האחרונות נכשלו שיווקן של קרקעות המיועדות ל-360 יחידות דיור בשדרות.**

3.4 סיכום מרחב הנגב הצפון מערבי

ניתן לראות שבאיזור הנגב הצפון מערבי קיים מלאי תכנוני גדול מאוד, אשר הוותמ"ל תורמת לו יחידות דיור רבות, אך מלאי זה לא מתכתב עם היקף הבנייה בערים הגדולות במרחב ועם הביקושים. ביטוי לכך ניתן בכישלונות האחרונים של רשות מקרקעי ישראל לשווק קרקעות לבנייה. מימוש הסכמי הגג והקמת יחידות הדיור אשר תוכננו ואושרו על ידי הוותמ"ל בקצב המצופה מהתכניות המקודמות בוועדה זו, מצריכים את הכפלת קצב הגידול ביחידות הדיור בערים במרחב בעשרות מונים. לכן, ניתן להניח שמימוש הסכמי הגג יכשלו והקמת יחידות הדיור שמתוכננות בותמ"ל תיפרש על פני עשרות שנים, ומרבית יחידות הדיור "יישארו על המדף" כמלאי תכנוני לשנים ארוכות קדימה. **לתכנון מסוג זה ישנו השלכות שליליות רבות ומגוונות עליהם נפרט בפרק הבא.**

3. השלכות התכנון למלאי

מהפרק הקודם עולה שהוותמ"ל מקדמת תכניות לעשרות אלפי יחידות דיור באזורי הפריפריה, ובפרט באזור הנגב הצפון-מערבי והאזור הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה, בהיקפים העולים בעשרות מונים על הביקושים בשנים האחרונות. תכניות אלו מקודמות בנוסף למלאי תכנוני קיים בהיקף לא מבוטל. התוצאה היא עשרות אלפי יחידות דיור שמתוכננות כיום וייוותרו במלאי שנים ארוכות, ואף עשרות שנים. אמנם, מלאי תכנוני מאפשר, בהתאם לצרכי השוק והביקושים לדיור, "לשחרר" קרקעות מתוכננות ובכך לספק את הביקושים בזמן קצר יחסית, אך יש לו חסרונות רבים. פרק זה יבחן את ההשלכות של תכנון למלאי בהיקפים גדולים, ובין היתר יתייחס לקיבוע של סטנדרטים של תכנון עכשווי על עתודות קרקע עתידיות; היעדר יכולת להתחשב ולצפות בכלל השינויים העתידיים והצרכים המשתנים ובכלל אלה צפיפות אוכלוסין, מגמות תחבורתיות, שינויים בהרגלי התעסוקה, שינויים בדמוגרפיה של התא המשפחתי וכדומה; עצירת פיתוח והשקעה בקרקעות חקלאיות המוצעות לבינוי, וכתוצאה יצירת "חצרות אחוריות" מוזנחות; הקמת תשתיות שיזנחו לשנים רבות, ולבסוף ומעל הכל, הגבלת היכולת של הדורות הבאים לתכנן ולעצב את המרחבים בהם יחיו.

מה קורה כשעושים תכנון יתר?

תכנון יתר, או "תכנון למלאי", משמעו תכנון יחידות דיור מעבר לביקושים ולצרכים אשר, כתוצאה, מייצר "בנק" יחידות דיור שממתינות על המדף לשיווק ולביצוע. לעיתים, למשך עשרות שנים. דוגמאות לכך הן "שכונת אפק" ו"שכונת גבעת הרקפות" בקריית ביאליק, אשר אושרו לפני למעלה משמונה שנים על ידי הוד"ל (הוועדה לדיור לאומי) שפעלה בין השנים 2011-2015, אולם טרם נבנו בשטח. דוגמאות בולטות נוספות ניתן למצוא בקיסריה, שם אושרה התוכנית להקמת "שכונה 12" בקיסריה ביוני 1993 ע"י הול"לים (ועדות לבנייה למגורים) ורק 21 שנה לאחר מכן החלה

החברה לפיתוח קיסריה בשיווק המגרשים, ורק בשנת 2016 החל אכלוס הבתים הראשונים. דוגמה מפורסמת אף יותר היא העיר החדשה חריש. תחילתה כתוכנית ליישוב בן כ-4,500 יחידות דיור, אשר קיבלה תוקף לפני יותר מ-22 שנה, בפברואר 1994, ע"י הול"לים. לאחר שיווק ראשוני של קרקע ל-300 יחידות דיור, נכשלו כל ניסיונות משרד השיכון להמשיך לבנות במקום, שנותר בתצורתו הכפרית עד תחילתו של העשור הנוכחי, כאשר רק אז הצליחה הממשלה לשווק מחדש את קרקעות המקום לקראת הקמת העיר החדשה.

לתכנון למלאי ישנן השלכות רבות ומשמעותיות:

1. **"שטח משוחרר לא יוחזר"** - הניסיון מראה ששטח טבעי או שטח חקלאי שתוכנן ברמה מפורטת, הגם אם לא יפותח, לא יחזור ליעודו כשטח פתוח. מניסיונו, התהליך הוא כמעט תמיד חד כיווני ולכן אין להקל ראש בהחלטה לתכנן שטח פתוח שאין לו ביקוש בטווח הקצר.
2. **עצירת השקעות** - שטח פתוח שתוכנן, יהפוך לשטח מוזנח עד אשר תוקם עליו השכונה. מרגע שהשטח תוכנן לפיתוח, תעמוד מעליו עננה בשל חוסר הודאות לגבי מועד ההפקעה, ולכן, הוא לא יזכה עוד בתשומות לפיתוח חקלאי. שטח טבעי בוודאי שלא יטופח כשטח פתוח לטובת הציבור לתקופת הביניים עד אשר תוקם השכונה (שכאמור, יכולה להימשך עשרות שנים). סביר ששטחי החקלאות ושטחים טבעיים אלו יהפכו לחצר אחורית על כל משמעותיה השליליות (שפיכות פסולת, פעילות לא חוקית ועוד). ממקרי עבר ניתן ללמוד ששטחים רבים שנגרעו תכנונית מחקלאות לטובת פיתוח עירוני, עומדים בשיממנם שנים רבות. כך לדוגמא:

הרחבת שלומי: בין השנים 2012-2013 אושרו מספר תכניות להרחבת שלומי, במסגרתן הוחלט להעביר אלפי דונם שטחי חקלאות פעילים של קיבוצי מועצה אזורית מטה אשר- אידמית, אילון ומצובה לצורך בנייה "דחופה" של מגורים. מטעי האבוקדו של אדמית נעקרו ב-2013 עוד בטרם הספיקו לקטוף את הפרי מהעץ, אולם עד היום השטחים עומדים נטושים ללא פיתוח עירוני.

עכו מזרח: בשנת 2018 אושרה בותמ"ל תכנית תמל/1042 - עכו מזרח, במסגרתה הוחלט להעביר לעיר עכו את שטחי מטעי האבוקדו של קיבוצי שמרת ועין המפרץ והחוה הניסיונית לפיתוח זני אבוקדו, על מנת לפתח שכונה חדשה בהיקף של 8,060 יחידות דיור ממזרח לעיר, מעבר לכביש 4. כתוצאה מאישור התכנית חקלאי קיבוץ עין המפרץ החלו בכריתת מטעי האבוקדו המניבים, למרות שכפי שצינו בפרק מס' 2 בדוח זה, מכרז השיווק של הקרקעות בשכונה זו נכשל נכון להיום.

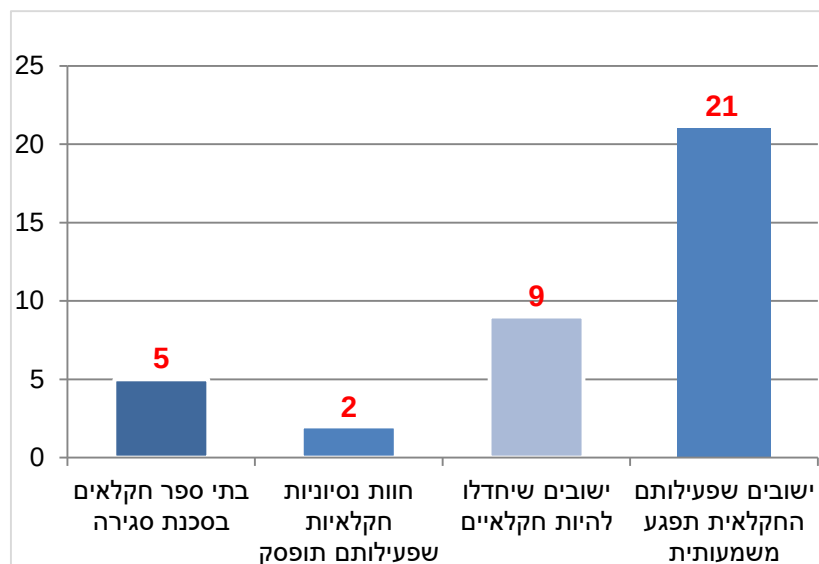
הרחבת קריית ביאליק: לפני שמונה שנים אושרו שתי תכניות וד"ל לטובת פיתוח אלפי יחידות דיור עבור שכונת אפק והרחבת גבעת הרקפות בשטח של כ-1,400 דונם חקלאיים מניבים. חלקו הארי של השטח שייך לקיבוץ אפק ויתרתו שייך למושב כפר ביאליק. בזמן שחלף, הפעילות החקלאית פסקה. השטח הוגבה לגובה של חמישה מטרים בעלות של 1.2 מיליארד ש"ח למניעת הצפות, אולם עד כה לא נבנתה במקום יחידות דיור אחת! גם כאן המכרזים נכשלים בזה אחר זה והקרקע עומדת בשיממנה.

3. **פגיעה במעמד החקלאי של הישובים הכפריים** - ניתוח התכניות²⁶ שנדונו בותמ"ל עד סוף 2017 מציג פגיעה במשבצות חקלאיות בלמעלה מ-31 ישובים ומוסדות (ראו פירוט בגרף מס' 8). על פי הערכה, עשר משבצות יפסיקו דה-פקטו לתפקד כחקלאיות. כמו כן, ישנה פגיעה חמורה בשתי חוות ניסוי וייצור חומרי ריבוי- עכו

²⁶ פייטלסון, ע', לוי, נ', צבן, ש', הורוביץ-הראל, ע' וסטינקמפ ג' (2019). השפעת הוותמ"ל על דמותה של ארץ.

ויזרעם- אשר מהוות תשתית פיתוח לענפי חקלאות חשופים בישראל. בנוסף על אלה ישנה פגיעה בחמישה בתי ספר חקלאיים – פגיעה שיש לה משמעות ערכית-חינוכית.

גרף 8: ישובים ומוסדות חקלאיים הנפגעים בשל פעילות הוותמ"ל עד לשנת 2018



פגיעה במשבצות חקלאיות אלה בהיקפים גדולים משמעותה איבוד מרחב כפרי וחקלאי וזאת עבור תכנון עתידי למלאי, שיתממש, אם בכלל, רק בעוד שנים ארוכות.

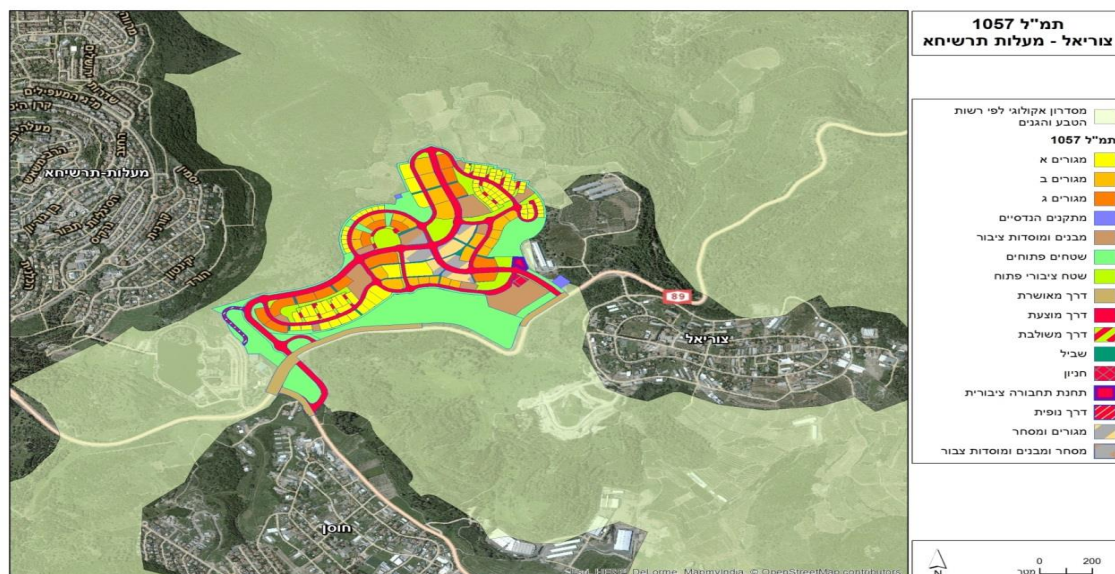
התוספת השולית של שטח לפיתוח בדרך כלל תגיע מהשטחים הפתוחים הראויים יותר לשימור, בין אם למטרות חקלאיות או בין אם למטרות שמירת טבע, אקולוגיה ונוף. ככלל, לאורך השנים תכננו ופיתחו ראשית את השטחים הפחות רגישים ובסמיכות לערים ורק לאחר מכן הגיעו לשטחים ערכיים יותר. אולם, כשמתכננים בהיקפים גדולים ובעודף, פוגעים בשטחים ערכיים יותר ויותר. משמעות נוספת היא שכל ומתכננים בעודף, כך שטחי הפיתוח החדשים הינם מרוחקים יותר מהעיר ומתשתיות ולכן ההשלכות האורבניות והסביבתיות יהיו רבות יותר (פרבור מחד, ופיתוח עודף של תשתיות מאידך) זאת במידה שאכן יפותחו בעתיד. כך לדוגמא:

תמל/1057 - מתחם צוריאל - מעלות תרשיחא

העיר מעלות תרשיחא מוקפת בשמורות טבע, מהגדולות והיפות בצפון הארץ, וביניהן שמורת טבע הר-מירון, שמורת טבע נחל כזיב, שמורת טבע נחל פקיעין ושמורת טבע תל מרווה. ממזרח ליישוב הקיים ניצבת, פראית וירוקה, גבעת צוריאל. אלא שבתאריך 6.10.2017 הוותמ"ל אישרה שכונה חדשה על גבעת צוריאל. השכונה מתפרשת על שטח של כ-783 דונמים ומתוכננת ל-2,313 יחידות דיור בצפיפות נטו ממוצעת של 9.7 יחידות דיור לדונם. גבעת צוריאל מהווה "צוואר בקבוק" במסדרון אקולוגי (ראו בתשריט מס' 10), המיועד לשמור על רצף השטחים הפתוחים בין שמורת טבע נחל כזיב מצפון ובין שמורת טבע הר מירון מדרום. קיום מסדרון שכזה הוא הכרחי למעבר חופשי של בעלי חיים בין השטחים הפתוחים ולקיום אוכלוסיות בריאות ובנות-קיימא של בעלי חיים וצמחים. הבנייה המתוכננת תמנע את תפקודו של המסדרון באזור זה וכך תפגע הקישוריות בין השמורות מהחשובות בישראל.

תשריט 10: תמל/1057 - מתחם צוריאל - מעלות תרשיחא על רקע שכבת מסדרונות אקולוגיים של

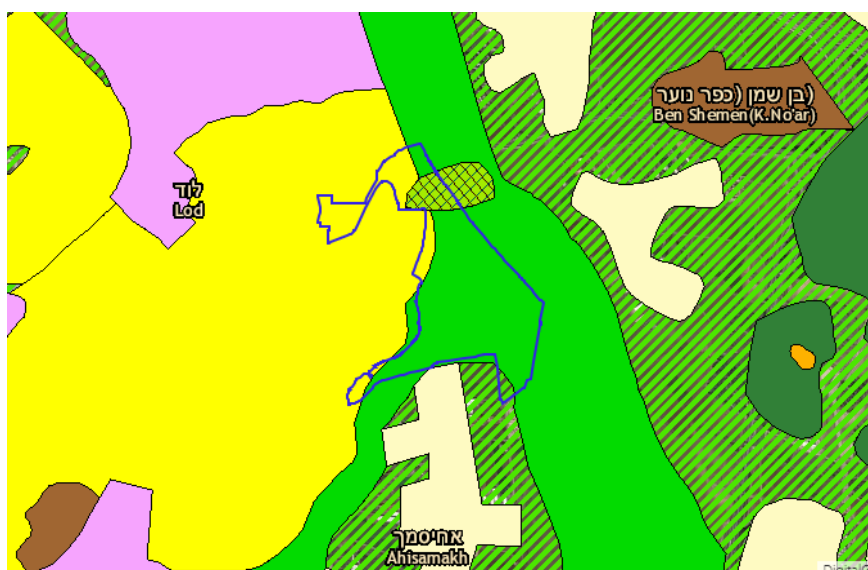
רשות הטבע והגנים



תמל/1064 - מתחם בן שמן – לוד

תכנית להקמת שכונת מגורים חדשה במזרח העיר לוד, הכוללת כ-4,000 יחידות דיור בצפיפות נטו ממוצעת של כ-34 יחידות דיור לדונם, 300 יחידות דיור מוגן, מבני ציבור, שטחי מסחר ותעסוקה ופארק עירוני. שטח המתחם המתוכנן נמצא ברובו על שטחים פתוחים וחקלאיים ממזרח לשכונות העיר לוד, המיועדים לשימור בתוכניות שונות: בתמ"מ 21/3 ביעוד חקלאי/נוף כפרי פתוח וביעוד נחל וסביבותיו ובתוכנית המתאר המחוזית החלקית לנחל אילון תמ"מ/25/21/3 (שהוועדה המחוזית המליצה למועצה הארצית על הפקדתה בתאריך 3.4.17), השטח מסומן כפארק עירוני (ראו תשריט מס' 11).

תשריט 11: גבול תמל/1064 - לוד מתחמי בן שמן ובית הקשתות על רקע תמ"מ/21/3



תכנית הפיתוח באזור זה מחסלת באופן מוחלט את האפשרות של שטח זה לתפקד כפארק רחב ידיים המשרת את כלל תושבי העיר, אשר צפויה גדול באופן משמעותי בשנים הקרובות מצד אחד, אך ממועטת בשטחים טבעיים איכותיים ובפארקים לטובת התושבים מנגד. מכיוון שהתכנית מיעדת את מרבית השטח לבינוי, נותר שטח מצומצם ביותר לפארק העירוני, וגם הוא נחצה על ידי תשתיות. במידה ושטח זה יפותח הערכים הטבעיים בשטח זה צפויים להיפגע מאוד.

4. החלשת תהליכי ההתחדשות עירונית- הקמת שכונה חדשה הינה פשוטה יותר ומהירה יותר למוסדות המדינה מאשר לבצע תכניות פינוי-בינוי, ועיבוי, שדרוג וחיידוש מרכזי הערים והשכונות הוותיקות, על אף שישנה עדיפות מבחינה חברתית, כלכלית וסביבתית לבצע זאת. "בנק" התכניות מאפשר תמיד למדינה לספק יחידות דיור בדרך הקלה, ולהימנע מלהתמודד עם הקשיים שבהתחדשות העירונית. התוצאה היא כמובן **עיכוב ופגיעה בתהליכי ההתחדשות העירונית שהערים בישראל כה משועות להן, ובפרט בערים שלצדן מתוכננים אלפי יחידות דיור בשכונות חדשות.** משמעות נוספת שנובעת מכך היא שלא רק שהעיר לא מתחדשת, אלא שהיא נמתחת למרחקים גדולים ובכך פוגעת באפשרות לשרת אזורים אלה באמצעות תחבורה ציבורית יעילה ומצריכה פריסת תשתיות והשקעות שבאות על חשבון המרקם העירוני הקיים. לכן, לא רק שהמרקם הוותיק אינו מתחדש ומצטופף, ואגב כך מסייע במתן שירותים יעיל יותר (יותר שירות בשטח מצומצם), היעילות בשירותים העירוניים נפגעת משמעותית.

5. הקמת תשתיות שייזנחו לשנים רבות- על פי סעיף 26 לחוק הוותמ"ל, ביצועה של תכנית מועדפת לדיור יחל בתוך ארבע שנים מיום אישורה; לעניין סעיף זה יראו ביצוע בפועל של 25% מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח התוכנית כתחילת ביצועה של תכנית. סעיף זה מעלה את החשש שעל אף שהיקפי התכנון של הוותמ"ל הינם יוצאי דופן ביחס לביקושים באזורים שנסקרו בדוח זה, וכן, באזורים נוספים, בשנים הקרובות יחלו לפתח את התשתיות בעשרות שכונות שאושרו בוועדה על מנת לעמוד בהוראות החוק. בשל הפערים בין היקפי התכנון לביקושים, בפרט באזורים מסוימים, התשתיות יוותרו נטושות לתקופות ארוכות, יהרסו וישחקו ובכך ירד לטמיון כסף ציבורי רב.

6. הגדלת פערים חברתיים בין הפריפריה למרכז- כפי שהוצג בתחילת הדוח, התכנון בהיקפים גדולים בא לידי ביטוי דווקא באזורי הפריפריה, בעוד באזורי הביקוש הוותמ"ל מתקשה לייצא תחת ידיו תכניות מאושרות. אל מול זאת, קצבי השיווק באזורי הפריפריה הינם נמוכים מאוד וכפי שהודגם, ישנם אף שיווקים רבים שכושלים. מבחינה חברתית-כלכלית יש לכך משמעות קשות, שכן תכנון יתר של יחידות דיור בפריפריה, בצירוף קשיי שיווק ומיעוט תכנון באזורי הביקוש יוביל דווקא להגדלת הפערים במחירי הדירות בין הפריפריה למרכז. כפועל יוצא הפערים החברתיים יגברו. ישנו חשש אף שתהליכים אלה אף יביאו לירידות מחירים ניכרות בפריפריה בעוד במרכז המחירים ימשיכו לעלות (או לכל הפחות לא ירדו) וכך מעט ההון שיש לתושבים בפריפריה יישחק משמעותית.

7. תכנון מהיר מוביל לטעויות תכנוניות- תכנון מהיר של יחידות דיור בהיקפים גדולים מנקודת מבט משברית, מוביל לביצוע טעויות תכנוניות, תכנון שבלוני ותכנון ברמה נמוכה. הצורך להציג תכניות לדיור בהיקפים גדולים מוביל לפגיעה ואף לדריסה של מוצרים תכנוניים אחרים כגון תכניות לתשתיות לאומיות ותכניות מתאר ארציות, תוכניות מתאר מחוזיות ותוכניות מתאר כוללניות. כמו כן, במקרים שונים ישנן טעויות סביבתיות כמו

היעדר פתרונות לזיהום, טעויות פרוגרמטיות, וכשלים תחבורתיים. כל זאת, נזכיר, עבור תכנון למלאי ולא עבור הקמה בפועל של יחידות דיור. כך לדוגמא:

תמל/1062 - פארק לכיש - אשדוד

תכנית להקמת שכונת מגורים הכוללת 2,768 יחידות דיור ו-240 יחידות דיור מוגן באזור צפון-מערב העיר אשדוד בסמיכות לשדרות הרצל ולפארק נחל לכיש. נוסף ליחידות הדיור, התכנית תכלול גם 50,000 מ"ר של תעסוקה ומעל 180,000 מ"ר עבור שטחי ציבור קריית ספורט ופארק ומתפרשת על שטח של כ-617 דונם. התכנית סותרת את תמ"א/13/ב/2 - תכנית מתאר ארצית חלקית לחופים - נמלים ומעגנות נמל אשדוד, אשר קובעת את ייעודי הקרקע בתחום נמל אשדוד ועורף הנמל. התכנית הנ"ל חופפת לשטח המסומן בתמ"א/13/ב/2 בייעוד קרקע של "תעסוקה ותקשורת" ומתכננת עליו ייעוד קרקע עבור כ-1,300 יחידות דיור למגורים במרחק של כמה מאות מטרים בודדים מאזור נמל אשדוד ובסמיכות לאזור תעשייה כבדה, מחסני ערובה ועורף הנמל אשר עושים שימוש ואחסנה של חומרים מסוכנים (ראו תשריט מס' 12). על נושא זה הוגשו עם אישור התכנית מספר עתירות לבית המשפט לעניינים מנהליים בבאר שבע, אשר פסק לאחרונה בתאריך 31.12.18 שיש להחזיר את התוכנית לדיון נוסף בותמ"ל עקב היעדר בדיקות מספיקות בדבר קרבתה של שכונת המגורים לחומרים מסוכנים.

תשריט 12: תשריט תכנית תמל/1062 - פארק לכיש אשדוד על רקע תצלום אוויר



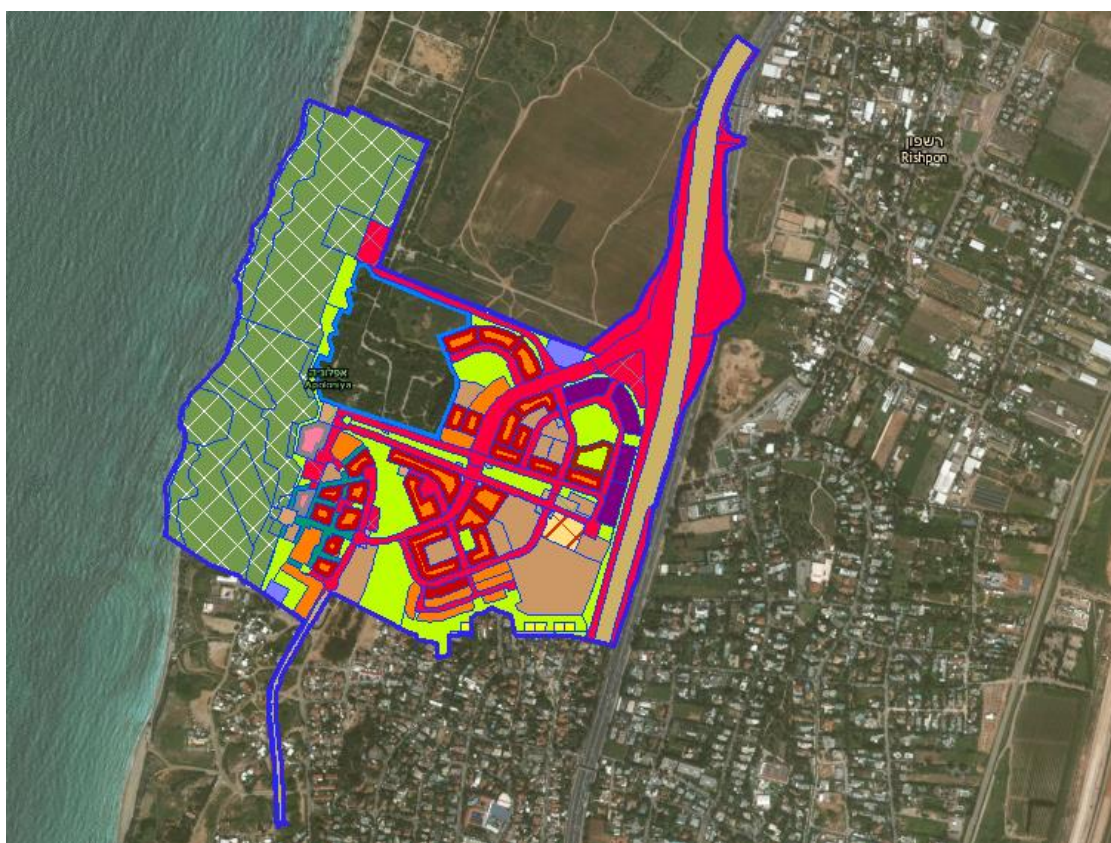
תמל/1004 א' - אפולוניה שכונת מגורים וגן לאומי

תכנית להקמת 2,700 יחידות דיור בשכונה חדשה הכוללת מבני ציבור, חינוך, מלונאות, מסחר ותעסוקה וכן הסדרת השטח של הגן הלאומי - אפולוניה. התכנית מתפרשת על שטח של 992 דונם ועתידה להתפתח על שטחים פתוחים מצפון לעיר וממערב למצוק החופי ולאתר הארכיאולוגי אפולוניה. בשטח תכנית זו שכן בעבר מפעל תע"ש "נוף ים" אשר התפנה מהמקום בשנת 1996. המפעל ופעילותו הותירו במקום תשתיות הרוסות וקרקע מזוהמת. מחוות דעת מקצועית שהוגשה לוועדה²⁷, עולה כי עקב זיהום הקרקע והמים ייתכנו השלכות

²⁷ תסקיר השפעה על הסביבה - תמל/1044 - אפולוניה גן לאומי ושכונת מגורים, לשם שפר - איכות סביבה בע"מ, 2014

על התכנון, היות ובשטחים מזוהמים לא תתאפשר בנייה למשך מספר שנים. כמו כן, יש צורך בטיפול בשטחים אלה על ידי הקמת מתקנים במיקומים שיכולים לסתור את התכנון לבנייה וקיימת אפשרות ששטחים מזוהמים ישפיעו על שטחים נוספים שכבר טוהרו (ראו תשריט מס' 13). בתאריך 18.10.17 ביטל בית המשפט המחוזי בתל אביב את ההחלטה של הוותמ"ל לאשר את התכנית במתחם זה. בהחלטת בית המשפט נכתב כי יש להשיב את התוכנית לשולחן הוותמ"ל לדיון נוסף בשאלה האם יש להפקיד אותה, וזאת רק לאחר קבלת סקר הסיכונים לקרקע המזוהמת שבמקום. על החלטה זו הוגש ערעור מטעם המדינה לבית המשפט העליון ובתאריך 12.11.18 התקיים הדיון אך טרם התקבלה ההחלטה הסופית בעניין מטעם בית המשפט.

תשריט 13: תשריט התכנית תמל/1004/א' - אפולוניה על רקע תצלום אוויר



8. הגבלת יכולתם של הדורות הבאים לתכנן את הערים שלהם- תכנון מלאי של מאות אלפי יחידות דיור היום, אשר מספק את הביקושים לעשרות שנים, מגביל למעשה את מרחב האפשרויות של הדורות הבאים. הניסיון מראה שכמעט ואין מקרים שבהם תכניות ישנות נגנזות ועל גבן מכינים תכניות חדשות. כך למעשה תכנון של שטח שיפותח עוד שנים ארוכות הינו כבילת הדור הבא וקביעה עבורו כיצד יפותח השטח. תכנון למלאי ולא לביצוע, למעשה, מכתוב סטנדרטים של תכנון עכשווי על עתודות קרקע עתידיות, באופן שאינו מתחשב ולמעשה אינו יכול לצפות את כלל המגמות והמאפיינים של האוכלוסייה ושל המרחבים בעתיד. בכלל אלה צפיפות אוכלוסין, מגמות משתנות של תחבורה וניידות, שינויים בהרגלי התעסוקה, שינויים דמוגרפיים ועוד.

4. סיכום ומסקנות

חוק הוותמ"ל מוצג על ידי ממשלת ישראל כחוק שנועד לסייע בפתרון משבר הדיור על ידי עקיפת "החסם" התכנוני בדרך של יצירת מלאי מהיר וגדול של יחידות דיור מתוכננות. אולם, בסופו של יום לאחר למעלה מארבע שנות פעילות ניתן לומר שהוותמ"ל אינה מספקת מענה לפתרון "משבר הדיור" בישראל, ויש לה השפעות הרסניות על התכנון והסביבה בישראל. לאור העובדה שמתחילת פעילותה כשני שלישים מכלל יחידות דיור שאושרו בותמ"ל, תוכננו בסמיכות לערים בפריפריה במחוזות צפון, חיפה ודרום, דו"ח זה בחן שני מרחבים גיאוגרפיים בפריפריה- חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה ואזור הנגב הצפון מערבי- בהם הוותמ"ל פועלת באופן נרחב ומקדמת תכנון של עשרות אלפי יחידות דיור חדשות.

מטרת הדו"ח הייתה לבדוק האם התכנון המאסיבי של יחידות דיור וקידום מספר רב של תכניות באזורים אלו מתכתב עם הביקוש לדיור, וכפועל יוצא, האם הוא מסייע במימוש מטרות החוק. לשם כך, בכל מרחב בוצע ניתוח של המלאי התכנוני הקיים והוצגה התוספת הצפויה של יחידות דיור חדשות מתוכננות באמצעות הוותמ"ל. כמו כן, התקיימה בדיקה של קצב הבנייה של יחידות דיור חדשות במרחבים אלו בשנים האחרונות ולבסוף, דוח זה חקר את המכרזים לבנייה רוויה לדיור ששווקו על ידי המדינה באותם המרחבים ובדק האם ישנו קשר בין התכניות המקודמות בותמ"ל למציאות התכנונית בשטח בפועל.

מניתוח כלל הממצאים עולה שהוותמ"ל מתעלמת מהמלאי התכנוני המאושר והמתוכנן של יחידות הדיור הקיימות באזור בהם היא פועלת. כתוצאה מהיקף יחידות הדיור המתוכננות בותמ"ל, בתוספת יחידות הדיור הנוספות שתוכננו במרחבים אלה, המלאי התכנוני המתהווה עולה בעשרות מונים על קצבי הבנייה ובכך מספק את הביקושים לעשרות שנים קדימה. כך, לדוגמא בעכו המלאי מספק את הצרכים ל-100 שנים, בקריית אתא ל-140 שנים, בנתיבות ל-78 שנים ובאופקים ל-88 שנים. ובמילים אחרות, היקף יחידות הדיור המתוכננות בותמ"ל באזורים שנבחנו אינו מתכתב כלל ועיקר עם קצבי הבנייה והביקוש ליחידות דיור באזורים אלה. זאת בעוד, דווקא באזורי הביקוש, הוותמ"ל מתקשה לספק יחידות דיור מאושרות.

הוותמ"ל, הלכה ולמעשה מתכננת ומאשרת תוכניות ליחידות דיור למגורים אשר ימלאו את טבלאות האקסל של משרד האוצר אך עתידות לשבת על המדפים עוד שנים רבות. לתכנון מסוג זה ישנן השלכות שליליות רבות ומגוונות כגון קיבוע של סטנדרטים של תכנון עכשווי על עתודות קרקע עתידיות; עצירת פיתוח והשקעה בקרקעות חקלאיות מתוכננות, לעתים לטווח של עשרות שנים, וכתוצאה יצירת "חצרות אחוריות" מוזנחות, הקמת תשתיות שיזנחו לשנים רבות, פגיעה במאמצים הלאומיים לקידום תכניות להתחדשות עירונית ולשיקום השכונות הוותיקות, הגדלת הפערים החברתיים בין הפריפריה למרכז ומעל הכל הגבלת היכולת של הדורות הבאים לתכנן את המרחבים בהם יחיו.

דוח זה, מציג תמונה עגומה, לפיה התכנון בעודף שמקודם בותמ"ל לא רק שאינו מציע פתרון ממשי למצוקת הדיור, שכן יחידות דיור אלה ברובן לא יוקמו בעתיד הנראה לעין, אלא גם יגרום לנזקים קשים. זאת ועוד, "תרומתה" של הוותמ"ל הייתה בעיקר "מילוי המדפים" בפריפריה באזורים חסרי ביקוש. לאור זאת, ניכר כי הגיע העת לסיים את פעילותה של הוותמ"ל.



עיר
החברה להגנת הטבע
אגף שימור סביבה וטבע



מרכז
המועצות האזוריות

