החברה להגנת הטבע
אגף שימור סביבה וטבע

דו"ח מעקב תקופתי

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

במלאת שלוש שנים לאישור חוק הוותמ"ל

דוח מס׳ 3

דו״ח מעקב תקופתי

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

במלאת שלוש שנים לאישור חוק הוותמ״ל

כתיבה ועריכה: אסף זנזורי, ערן בן-נון

מערכת: יעל אלישר, דרור בוימל, איתמר בן דוד, דב גרינבלט, לירון דין, גיתית הרש, ענבל זמיר-פליווטיקל, שי טחנאי, יעל לביא-אפרת, ניר פפאי, משה פרלמוטר, טל צפריר, לירון שפירא, אברהם שקד.

מיפוי: דקלה זיידמן, יחידת הממ״ג, החברה להגנת הטבע.

ספטמבר 2017

דוח מס׳ 3

תקציר מנהלים

הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)

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**. צעד זה מהווה המשך לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), (להלן חוק הוד"לים).

מטרת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (חוק הוותמ"ל) הייתה קידום יעיל ומהיר של תוכניות בניה לדיור ביחס למתחמי קרקע, שהוכרזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור, זאת במסגרת הליך תכנוני מיוחד הנותן עדיפות ברורה לפיתוח באדמות מדינה. לוועדה ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, כמו גם סמכות לאשר תוכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תוכנית המתאר הארצית הכוללנית לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35 תיקון 1). טרם הגשת תוכנית מועדפת לדיור לותמ"ל, נדרשת הממשלה או ועדת שרים שמינתה (ובעניין זה קבינט הדיור הוא ועדת שרים) להכריז על קרקע כעל מתחם מועדף לדיור. הכרזה זו תינתן על פי החוק, לפי המלצת מנהלת מנהל התכנון.

תוכנית מועדפת לדיור הינה תוכנית החלה בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 750 יח"ד. תוכנית מועדפת לדיור ביישובי החברה הערבית יכולה לחול גם על קרקע שאינה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 200 יח"ד.

בשנתיים הקודמות, בתום כל שנה ממועד חקיקתו של חוק הוותמ"ל פרסמה החברה להגנת הטבע דוח שבחן את עבודתה של הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור.
בדוח זה אנו ממשיכים ובוחנים את הפעולות של הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור לאחר שלוש שנים ממועד חקיקתו של החוק. זאת, מתוך מטרה לבחון האם עלה בידה למלא את מטרותיה מתוך פרספקטיבה רחבה ונקודת המבט של החברה האזרחית בישראל.

הפרק הראשון כולל סקירה של השתלשלות האירועים אשר הובילו להקמת הוותמ"ל. במסגרתו אף נציג את מרכיבי חוק הוותמ"ל, נפרט את הסוגיות השונות העולות בחוק וכן נציג את מבנה הוועדה, מאפייניה, דרכי התנהלותה וכדומה. הפרק השני כולל ניתוח ממצאים כעבור שלוש שנים לפעילות הוועדה על פי קצב התקדמות התכניות והסוגיות השונות שעולות בקידום תכניות אלה.
פרק הסיכום ממקד ומציג את הסוגיות המרכזיות העולות מהדוח במלאות 3 שנים לחקיקת חוק הוותמ"ל.

עיקרי הממצאים במספרים

- סה"כ מספר יחידות הדיור שאושרו (בכל מוסדות התכנון) בשנים 2015 ו-2016 (לפי שנתוני מינהל התכנון לשנים 2015 ו-2016) עומד על כ-210,504 יח"ד, בחלוקה הבאה: 147,558 יח"ד על ידי הוועדות המחוזיות (70% מכלל יחידות הדיור) 62,946 יח"ד בותמ"ל (30% מכלל יחידות הדיור) (ר' שנתון מינהל התכנון 2015,סיכום פעילות 2014-2016 הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) מינהל התכנון משרד האוצר, שנתון מינהל התכנון 2016).

- על פי השנתון של מינהל התכנון לשנים 2015 ו-2016 מספר התוכניות שאושרו בוועדות המחוזיות (במסלול הרגיל) בשנה זו עומד על כ-2,214 תוכניות (ר' שנתון מינהל התכנון 2015 ו-שנתון מינהל התכנון 2016). ואילו מספר התוכניות שאושרו בותמ"ל עומד על כ-19 תוכניות בלבד (פחות מאחוז).

- סה"כ מספר התכניות המקודמות עד כה במסלול הוותמ"ל בפועל הינו 84. מתוך 84 התוכניות שהוכרזו בקבינט הדיור 18 תוכניות טרם הגיעו לפתחה של הוותמ"ל. מתוך 66 התכניות שהגיעו לפתחה ונדונו בשולחן עגול, 15 לפני דיון להפקדה (כמעט 40% מהתוכניות לפני דיון להפקדה- עדיין לא הגיעו לדיון סטטוטורי). 9 תוכניות הוחלט להפקיד אך טרם הופקדו בפועל ופורסמו להתנגדויות הציבור, 15 תוכניות הופקדו בפועל להתנגדיות, 24 אושרו ו-3 נגנזו (הוחלט לא לאשרן).
- **מכלל התוכניות שאושרו עד כה לא ניתן היתרי בנייה, כל שכן לא נבנתה ולו יחידת דיור בודדת.**

- הוותמ"ל עושה שימוש בחוקר ככלי לשמיעה ולבחינה של התנגדויות. בפועל, החוקר משמש מעין "פילטר" בין ציבור המתנגדים לבין הוועדה. כאשר בוחנים את הליך קבלת ההתנגדויות בותמ"ל על ידי שימוש בבדיקת דוחות החוקר הקיימים עד כה, ניתן לראות כי רובן המכריע של ההתנגדויות נדחו על ידי החוקר (86% נדחות באופן מלא וחלקי). זאת ועוד, כאשר חילקנו את סוגי המתנגדים לשלוש קטגוריות; התנגדויות של משרדי ממשלה, התנגדויות של שלטון מקומי והתנגדויות של הציבור הרחב וארגוני החברה האזרחית ניתן לראות את התמונה הבאה:

  התנגדויות הממשלה מתקבלות באופן הנרחב ביותר (32% מהתנגדויות מתקבלות)

  התנגדויות של שלטון מקומי מתקבלות באופן חלקי (22% מהתנגדויות מתקבלות)

  התנגדויות הציבור והחברה האזרחית נדחות באופן כמעט מוחלט (רק 4% מהתנגדויות מתקבלות).

  בחינת דוחות מעלה כי מרבית התנגדויות הציבור נדחות על ידי החוקרים ואילו המעטות אשר מתקבלות נדחות על ידי ועדת המשנה להתנגדויות. בסיכומו של דבר, **מתקבלות התנגדויות שוליות בלבד, אשר להן אין השפעה מהותית על התכניות.**

- כלל התוכניות שהוכרזו עד כה בקבינט הדיור מתפרשות על **שטח של 101,149 דונמים**, המכילים כ- **285,949 יחידות דיור בצפיפות של 2.8 יח"ד ברוטו. שטחן של רוב התכניות המתוכננות מצוי בשולי הערים על שטחים פתוחים וחקלאיים. תכניות הוותמ"ל, למעשה, מכתיבות סטנדרטים של תכנון עכשווי על עתודות קרקע עתידיות, באופן שאינו מתחשב ואף אינו יכול לצפות בכלל המאפיינים של השטחים האמורים בעתיד; צפיפות אוכלוסין, תלות בתחבורה פרטית, התפתחות של תחבורה ציבורית, שינויים בהרגלי התעסוקה וכדומה. יש לתכנן לביצוע ולא למלאי. תכנון מוקדם מדי מגביל את הדורות הבאים.**

תוכן עניינים

1.רקע..... 8

1.1 הוועדות לבנייה למגורים (הול"לים)..... 9

1.2 הוועדה לדיור לאומי (הוד"לים)..... 9

1.3 הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)..... 10

1.4 השוואה בין מוסדות התכנון לתכנון מזורז של מתחמי מגורים : ותמ"ל, וד"ל, ול"לים..... 16

1.5 שינויי חקיקה מאז חוק הוותמ"ל..... 21

1.5.1 פרק ההשבה בחוק הוותמ"ל - תיקון מס. 3 התשע"ו -2016 21

1.5.2 (תיקון מס' 4), התשע"ז-2017-קרקע פרטית ומתחמי פינוי בינוי.....21

2. עיקרי הממצאים.....22

2.1 נתונים כמותיים- ותמ"ל 2014-2017..... 22

2.1.1 טבלה המייצגת את כלל התכניות הוותמ"ל שהוכרזו עד ספטמבר 2017.....23

2.2 תוכניות המקודמות במסלול הוותמ"ל 2014-2017.....29

2.2.1 נתונים לשנת 2015..... 29

2.2.2 נתונים לשנת 2016..... 30

2.3 ניתוח פעולות הוותמ"ל 2014-2017.....33

2.3.1 העדר ראיה תכנונית כוללת..... 33

2.3.2 פגיעה בחוסן הערים ועידוד פיתוח פרברי בשטחים פתוחים בשולי הערים בותמ"ל.....38

2.3.3 טיפול שגוי בחסמים מעכבי פיתוח בתוכניות הוותמ״ל 43

2.3.3.1 חסמי תחבורה.....43

2.3.3.2 אתגרים סביבתיים ופגיעה בשטחים בעלי ערכיות נופית ואקולוגית.....44

2.3.4 פגיעה מתמשכת בזכויות הציבור בתכנון בפעילות הוותמ״ל..... 48

2.3.4.1 העדר שיתוף ציבור ושקיפות ציבורית.....48

2.3.4.2 התנגדויות ציבוריות גוברות לתוכניות ותמ״ל וניצני הצלחות למאבקים ציבוריים.....49

2.4 בחינת דוחות החוקרים ככלי להשגות הציבור בתוכניות הוותמ״ל.....52

2.5 קבוצות הפעולה המתנגדות לתוכניות הוותמ״ל.....55

2.5.1 פריסה מרחבית של קבוצות הפעולה המתנגדות לתוכניות הוותמ״ל.....55

2.6 הכפפת-יתר של הוותמ״ל לאינטרסים ממשלתיים, בניגוד לכוונת המחוקק.....61

3. סיכום ומסקנות..... 63

4. ביבליוגרפיה..... 66

5. נספחים..... 68

1 | רקע

חוקים המשנים את חוק התכנון והבנייה כחלק מהכלים של ממשלת ישראל להאצת הבנייה למגורים דוגמת חוק הוד״לים וחוק הוותמ״ל הם חיקויים של מנגנון שיושם באופן זמני בשנות התשעים, הול״לים (וועדות לבנייה למגורים), שהוקמו בעקבות הצורך לספק באופן מיידי מלאי גדול של יחידות דיור לקליטת גלי העלייה.

ועדות אלו העוסקות בהאצת הליך התכנון וקיצור הזמנים כערך עליון הביאו בעבר, וככל הנראה יביאו גם בעתיד לטעויות תכנוניות קשות הכוללות בין השאר זיהום מקורות מים, העתקת תשתיות עתירות הון וניצול ציני של קיצור תהליכים לבניית שכונות מגורים פרבריות לשכבות האוכלוסייה המבוססות.

בעוד שבזמן הוול״לים התמודדה מערכת התכנון בישראל עם גלי העלייה הגדולים מברית המועצות לשעבר, ועם משבר עתודות קרקע אמיתי אשר העלה צורך לייצר ״יש מאין״ יחידות דיור רבות, הרי שהנתונים בדבר מערכת התכנון כיום מצביעים על מצב שונה בתכלית: דוחות מקצועיים רבים, הן מטעם הממשלה והן מטעם מכוני מחקר אקדמיים וארגוני חברה אזרחית מראים שקיימות עתודות עצומות של יחידות דיור מאושרות שמימושן מתעכב מסיבות שונות. גם עבודת המעקב והבקרה של תמ״א 35, תוכנית המתאר הארצית לבנייה[1],[2], לפיתוח ולשימור, הצביעה על קיומן של עתודות רבות זמינות לפיתוח בתחומי תכניות המתאר המחוזיות המאושרות.

נתונים אלו מלמדים כי ראוי להתמקד במימוש המלאי התכנוני הקיים. לעמדתנו, יש לחתור למימוש תכניות מאושרות לבנייה ולתכנון מפורט לשטחים שכבר מיועדים לבנייה במקום לעודד הפשרה של שטחים חדשים לפיתוח פרברי בשולי הערים, כפי שמעודד חוק הוותמ״ל.

בפרק זה נציג את השתלשלות האירועים אשר הובילו להקמת הוותמ״ל. כמו כן, נציג את חוק הוותמ״ל, נפרט את הסוגיות השונות העולות בחוק וכן נציג את מבנה הוועדה, התנהלותה וכדומה.

[1] נתוני לשכת התכנון מחוז מרכז, מתוך מצגת שהציג צוות המעקב והבקרה של תמ"א 35 בולנת"ע בתאריך 30. 4. 2013

[2] אורבניקס בע"מ עבור תנועת "עתיד כחול לבן", "מצאי יחידות דיור בישראל, בדגש עבור מתיישבי יהודה ושומרון – דוח מסכם", דצמבר 2011.

1.1 הוועדות לבנייה למגורים (הוול"לים)

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

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

1.2 הוועדה לדיור לאומי (הוד"לים)

בשלהי המחאה החברתית בקיץ 2011 קודם על ידי כנסת ישראל חוק הוד"לים. תכליתו הייתה קיצור הליכי התכנון בקידום תוכניות דיור. במסגרת החוק הוקמו 6 ד"לים מחוזיים (ועדות דיור מחוזיות) וד"ל ארצי (ועדת דיור לאומית). בעקבות המחאה החברתית, הוכנסו בחוק סעיפים מחייבים לדיור בהישג יד. פתרון זה היווה את תוכנית הדגל של הממשלה בתחום הדיור ואף קיבל את הכינוי "סופרטנקר נדל"ני".

על פי נתוני מינהל התכנון לשנת 2014, פעילות הוד"ל בשנה זו כללה אישור של 7 תוכניות דיור בלבד, המהוות 1% בלבד מכלל התוכניות שאושרו בשנה זו, אל מול 817 תוכניות שאושרו במסלול הרגיל. במבט לאחור, נראה כי מהלך הקמת ועדות תכנון ייחודיות אלו באמצעות חוק הוד"לים נחל כישלון חרוץ (ר' איור מספר התוכניות שאושרו בוד"ל).

בנוסף, ניתן לראות כי גם התיקון של חוק הוו"לים בדצמבר 2013, המאפשר הגשה של תוכניות פינוי-בינוי למסלול הוד"לים, לא הוביל לתוצאה הרצויה ועד כה כמעט ולא קודמו פרויקטים של התחדשות עירונית במסלול זה.

בדו"ח מבקר המדינה משנת 2015 שעסק במשבר הדיור עלה כי הוו"לים לא נתנו מענה לבעיות הדיור. עוד נקבע כי לוחות הזמנים להשגת יעדי הממשלה העוסקים בתכנון ובשיווק של קרקע לבנייה למגורים התבררו כלא ריאליים, זאת מכיוון שקביעתם לא התחשבה בחסמי התכנון מתחום התשתיות (ביוב, תחבורה וכד') הקיימים בדרך למימוש יעדים אלו. בנוסף קובע הדו"ח, כי גם בתוכניות שקודמו בפועל מספר היחידות לדיור בר השגה שאושר היה קטן ביותר (6.5%) ואין בהן די כדי לספק פתרונות לדיור בר השגה. בין מסקנות דו"ח המבקר יוצא, אפוא, שמסלול הוו"לים אינו מתאים לקידום תכניות מורכבות, גם במקרים שתכניות אלו נמצאו בשלות לקידום מהיר. הוו"לים כשלו בהבאת פתרון למשבר.

הניסיון שנצבר מתקופת הפעלת הוו"לים מוכיח את מה שמתנגדיהן טענו זה מכבר: בתכנון אין קיצורי דרך, והדרך הקצרה היא הדרך הארוכה (ר' דו"ח מעקב תקופתי פעילות הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל) במלאת ארבע שנים לאישור חוק הוו"ל. לוועדות לדיור לאומי). לועדה מגיעות בעיקר תכניות שכבר נדונו ותואמו ברמות השונות (תכניות "מבושלות"), בכדי לעמוד בתנאים ובלוחות הזמנים שקבע החוק. אישורן המהיר יחסית של תכניות אלו מתאפשר בעיקר כתוצאה מהקמתה של ועדה ייעודית – הדבר מצביע על כך כי גורם המפתח המאפשר קידום מהיר של תכניות, הוא תוספת כח אדם מקצועי בוועדות.

המסקנה היא שהתייעלות מערכת התכנון יכולה להתקיים בהצלחה, במידה ויוקצו משאבים למערכת התכנון הקיימת (ועדות מחוזיות) במקום לנקוט בצעדים שעיקרם בזבוז משאבים וביזור סמכויות על ידי הקמה של ועדות "מיוחדות" כדוגמת הוו"לים והוותמ"ל.

1.3 הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)

בישיבה שהתקיימה בתאריך 22.5.13, הטיל "קבינט הדיור"- ועדת שרים לענייני דיור, על צוות שכונה "צוות 90 הימים" להגיש המלצות- בתוך שלושה חודשים לשר האוצר ויו"ר קבינט הדיור דאז, שר האוצר יאיר לפיד. המלצות אלו כללו גיבוש הצעת חוק ("חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור"). הוותמ"ל קודמה על אף הסתייגותם של רוב חברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, של גורמים מקצועיים וכן, ארגוני סביבה וחברה וגופי השלטון המקומי.

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (להלן חוק הוותמ"ל), אשר אושר באוגוסט 2014[3], הורה על הקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור. צעד זה היווה המשך ישיר לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), (להלן חוק הוו"דים).

מטרת חוק למתחמים מועדפים לדיור (חוק הוותמ"ל) הייתה קידום יעיל ומהיר של תוכניות בנייה לדיור ביחס למתחמי קרקע, שהוכרזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור, במסגרת הליך תכנוני מיוחד הנותן עדיפות ברורה לפיתוח באדמות מדינה. לוועדה ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כמו גם סמכות לקבוע תוכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תוכנית המתאר הארצית הכוללנית לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35 תיקון 1). טרם הגשת תוכנית מועדפת לדיור לותמ"ל, נדרשת הממשלה או ועדת שרים (ובעניין זה קבינט הדיור הוא ועדת שרים) שמינתה להכריז על קרקע כעל מתחם מועדף לדיור. הכרזה זו תינתן על פי החוק, לפי המלצת מנהלת מנהל התכנון.

תוכנית מועדפת לדיור הינה תוכנית החלה בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 750 יח"ד. תוכנית מועדפת לדיור בישובי החברה הערבית יכולה לחול גם על קרקע שאינה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 200 יח"ד.

[3] פורסם ס"ח תשע"ד מס' 2469 מיום 7.8.2014

הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם רשות מקרקעי ישראל (או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך), משרד הבינוי והשיכון (או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך), החברה הממשלתית לדיור להשכרה (דירה להשכיר), ביישוב החברה הערבית, גם משרד האוצר או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך. הרשאה כאמור תינתן לאלה בלבד: (1) משרד ממשלתי; (2) ועדה מחוזית – לגבי תכניות בתחום המחוז; (3) ועדה מקומית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה; (4) רשות מקומית – לגבי תכניות בתחומה.

הרכב הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) כולל[4]: 11 נציגי משרדי ממשלה, מרביתם ממשרדים מוטי פיתוח (משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל וכד'). נציגים נוספים הינם שלושה נציגי השלטון המקומי מקרב חברי מליאת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, נציג הארגונים המקצועיים, נציג של הרשות המקומית הרלוונטית, נציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה ונציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה (ר' איור הרכב ועדת הוותמ"ל). כפי שניתן לראות באיור הרכב ועדת הוותמ"ל, הוועדה הינה ריכוזית, נשלטת על ידי משרדי המשלה ובעלת ייצוג דל של נציגות ציבורית (חוץ ממשלתית) ונציגי השלטון המקומי. ראוי לציין כי שלוש שנים לאחר הקמת הוועדה, אין מינוי לנציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה. למליאת הוועדה הוקמה ועדת משנה להתנגדויות, שתפקידה לדון בהתנגדויות. ועדת המשנה כוללת חמישה חברי ועדה (נציג אוצר-היושב ראש, נציג שר המשפטים, מתכנן הוועדה, ראש רשות מקומית שבתחומה נכלל רוב שטח התוכנית הנדונה וחבר נוסף שתבחר הוועדה מבין חבריה). בתאריך 21.7.15, על פי הצעת היו"ר, נבחר נציג משרד ראש הממשלה להיות החבר הנוסף- זאת מכיוון שעל פי דעת היו"ר הוא **"יציג עמדה מתכללת ושקולה"**, ואילו המשרד להגנת הסביבה נקבע כממלא מקומו. המחוקק קבע כי ועדה זו לא תשמע את ההתנגדויות בעצמה, ולא

[4] ההרכב עודכן בתיקון מס' 2 לחוק הוותמ"ל, בתאריך ה- 3.8.15 , אשר קבע כי יו"ר הוועדה יהיה נציג שר האוצר במקום נציג שר הפנים, כן התווסף נציג לשר הפנים ונקבע כי יצורף נציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה, אשר טרם מונה.

תקיים כל שיח ושיג עם המתנגדים לתוכנית. בנוסף, בניגוד לוועדות במערכת התכנון הרגילה - על החלטות הוותמ"ל לא ניתן יהיה לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, אלא רק למליאת הממשלה על ידי אחד השרים.

הוועדה למתחמים מועדפים לדיור

להלן טבלת הסבר על הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל):

	הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)
מספר הוועדות	ועדה אחת- הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל).
הרכב הוועדה	11 נציגי משרדי ממשלה: משרד האוצר-2, משרד הפנים-1, משרד השיכון והבינוי-1, משרד המשפטים-1, משרד הבטחון-1, רשות מקרקעי ישראל-1, משרד ראש הממשלה-1, משרד התחבורה-1, משרד החקלאות-1, המשרד להגנת הסביבה-1, נציגים נוספים הינם, שלושה נציגי השלטון המקומי מקרב חברי מליאת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, נציג הארגונים המקצועיים (מתכננת הוותמ"ל), נציג של הרשות המקומית הרלוונטית ונציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה. ישנה תוספת של נציג הארגונים החברתיים (עדין אין מינוי).
רשאים להכין תוכנית ולהגישה לוועדה	רשות מקרקעי ישראל, או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך, משרד הבינוי והשיכון, או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך, החברה הממשלתית לדיור להשכרה, ביישובי החברה הערבית - גם משרד האוצר, או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך. הרשאה כאמור תינתן לאלה בלבד: משרד ממשלתי, ועדה מחוזית - לגבי תכניות בתחום המחוז, ועדה מקומית - לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה, רשות מקומית - לגבי תכניות בתחומה.
דרישות כלליות	תוכנית מועדפת לדיור הינה תוכנית החלה בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל לפחות 80%, וכוללת לכל הפחות 750 יח"ד למעט תוכנית ביישובי החברה הערבית שבה יכולה לחול גם תוכנית על קרקע שאינה מקרקעי ישראל ואפשר לכל הפחות 200 יח"ד.
הכרזה על מתחם מועדף לדיור	הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה (קבינט הדיור) רשאיות להכריז בצו (לפי המלצת מנהל מינהל התכנון) על קרקע מועדף לדיור שעיקרה מקרקעי ישראל או על קרקע ביישוב החברה הערבית, כעל מתחם מועדף לדיור, ובלבד שלא יוקם במתחם האמור יישוב חדש.
סמכויות	מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כמו גם סמכות לקבוע תוכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תוכנית המתאר הארצית הכוללנית לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35).
מטרות חברתיות	תוכנית מועדפת לדיור, למעט ביישוב החברה הערבית, יהיו בתחום הקרקע שהיא מקרקעי ישראל 30% מסך יחידות הדיור שנקבעו תוכנית האמורה יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, כך ש-15% מיחידות הדיור שנקבעו בתוכנית יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ו15% מיחידות הדיור יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.

חריגה ממטרות חברתיות	הממשלה רשאית, במקרים חריגים, לקבוע בצו ההכרזה שיעורים אחרים מהקבוע שיחולו על התוכנית המועדפת לדיור בכל הנוגע לדיור להשכרה. הממשלה לא תחליט על שיעורים נמוכים מהאמור אלא אם קביעת השיעורים כאמור תביא לכך שהתוכנית לא תהיה ישימה, מאפייני היישוב או היצע הדירות להשכרה ברשות המקומית שבתחומה נכלל שטח התוכנית אין הצדקה לקביעת שיעורים כאמור, נוכח היקף הקרקע שאינה מקרקעי ישראל בתחום התוכנית, אין הצדקה לקביעת השיעורים כאמור. בתיקון לחוק הוותמ"ל **תזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשע"ו-2016** מוצע להרחיב את סמכותה של הממשלה, לקבוע שיעור נמוך לדיור להשכרה מהשיעור שנקבע בסעיף 4 אף במקרים שאינם חריגים וכל שהתוכנית חלה במחוזות הצפון והדרום, זאת לאור ערכי הקרקע הנמוכים במחוזות אלה.
התנגדויות	לוועדה למתחמים מועדפים לדיור תהיה ועדת משנה לשמיעת התנגדויות לתוכנית מועדפת לדיור; ועדת המשנה תהיה בת חמישה חברים מבין חברי הוועדה. התנגדות תוגש לוועדה בתוך 60 ימים מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית. החוקר ישמע את ההתנגדויות ויגיש לוועדת המשנה להתנגדויות את המלצותיו בתוך 30 ימי עבודה מתום המועד האחרון להגשת התנגדויות.
ערר	על החלטות הוותמ"ל לא ניתן יהיה לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, אלא רק למליאת הממשלה באמצעות שר בממשלה.
מועד ביצועה של תוכנית לאחר שאושרה	חוק הוותמ"ל (סעיף 26 (א)) קובע כי ביצועה של תוכנית מועדפת לדיור יחל תוך ארבע שנים מיום אישורה (סעיף זה יראו ביצוע בפועל של 25 אחוזים מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח). במידה ולא החל ביצוע התוכנית בתוך התקופה הנ"ל, התוכנית תובא לדיון חוזר במועצה הארצית לתכנון ובנייה, אשר תיכנס בנעלי הוותמ"ל.
יועצים	על פי חוק הוותמ"ל סעיף 7: יועצי הוועדה הינם יועצים פרטיים; לותמ"ל שורת יועצים שאינם עובדי מדינה: יועץ סביבתי, יועץ תחבורה ועוד.
רישוי	על פי סעיף 28 לחוק: (א) על אף האמור בסעיף 152 לחוק התכנון, החליטה ועדת הערר לקבל ערר כאמור באותו סעיף כך שיינתן למגיש הערר היתר, תורה ועדת הערר לוועדה המקומית או לרשות הרישוי המקומית, לפי העניין, לתת את ההיתר בתוך תקופה שתקבע. (ב) הורתה ועדת הערר לוועדה המקומית או לרשות הרישוי המקומית לתת היתר כאמור בסעיף קטן (א), והוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, לא נתנה את ההיתר בתוך התקופה שקבעה ועדת הערר, רשאי מגיש הערר לפנות אל הוועדה בבקשה לקבלת היתר ממנה. (ג) הוגשה לוועדה למתחמים מועדפים לדיור בקשה כאמור בסעיף קטן (ב), תהיה הוועדה מוסמכת לתת את ההיתר בעצמה, ולעניין זה יהיו נתונות ליושב ראש הוועדה ולמתכנן הוועדה כל הסמכויות הנתונות לרשות הרישוי המקומית לפי חוק התכנון; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לגרוע מתפקידי הוועדה המקומית ומסמכויותיה לפי פרק י' לחוק התכנון.

1.4 השוואה בין מוסדות התכנון לתכנון מזורז של מתחמי מגורים: ותמ"ל, וד"ל, ול"לים

להלן טבלת השוואה בין מוסדות התכנון לתכנון מזורז של מתחמי מגורים: ותמ"ל, וד"ל, ול"לים:

	הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)	הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל)	הוועדות לבנייה למגורים (הוול"לים)
שנות פעילות	2014- ואילך	2011-2015	1990-1995
מטרות החוק	לקבוע הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור, לרבות לשם השגת מטרות אלה: (1) הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור; (2) יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך; (3) יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.	אישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיור להשכרה או דיור בהישג יד להשכרה.	לקבוע הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה, זאת בשביל לתת פתרון לצרכי הדיור והתעסוקה במדינה-קליטת עליה, זוגות צעירים, ומחוסרי דיור ותעסוקה.
מספר הוועדות	ועדה אחת- הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל).	6 וד"לים מחוזיים (ועדות דיור מחוזיות) וד"ל ארצי אחת (ועדת דיור לאומית).	6 ול"לים מחוזיים.
הרכב הוועדה	אחד עשר נציגים משרדי ממשלה: (משרד האוצר-2, משרד הפנים-1, משרד השיכון ובינוי -1, משרד המשפטים-1, משרד הבטחון-1, רשות מקרקעי ישראל-1, משרד ראש הממשלה-1, משרד התחבורה-1, משרד חקלאות-1, משרד הגנת הסביבה-1, שלושה נציגי השלטון המקומי מקרב חברי מליאת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1-נציג הארגונים המקצועיים, 1-נציג של הרשות המקומית הרלוונטית, 1- נציג הארגונים החברתיים 1-ונציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה.	שישה נציגי משרדי ממשלה: 2- משרד האוצר, 1- משרד השיכון ובינוי, 1-משרד הגנת הסביבה, 1- משרד המשפטים, 1- משרד ראש ממשלה, 1- המוסדות המיישבים, 2- השלטון המקומי ונציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה.	עשרה נציגים: 1-יושב ראש הוועדה המחוזית, 1- נציג של הרשות המקומית הרלוונטית, 1-מתכנן המחוז, 1-משרד השיכון והבינוי, 1-משרד המשפטים, 1משרד התחבורה, 1-חבר מועצת הרשות המקומית שלתחומה מיועדת התוכנית, 1-מהנדס הרשות המקומית שלתחומה מיועדת התוכנית, 1- יושב ראש הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, 1-המשרד לאיכות הסביבה. במקרה והתוכנית יעוד שטח לתעשייה היה גם נציג שר התעשייה והמסחר.
רשאים להכין תוכנית ולהגישה לוועדה	הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם: • הרשות למקרקעי ישראל (או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך). • משרד השיכון והבינוי (או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך). • החברה הממשלתית לדיור להשכרה. • ביישוב החברה הערבית, גם משרד האוצר או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך. • הרשאה כאמור תינתן לאלה בלבד: (1) משרד	הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם: • משרד ממשלתי. • רשות מקרקעי ישראל. • ועדה מחוזית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה. • ועדה מקומית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה. • רשות מקומית – לגבי תכניות בתחום שיפוטה. • בעלי הקרקע שאינה מקרקעי ישראל יהיו רשאים להגיש תוכנית	הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם: • משרד ממשלתי. • רשות מקרקעי ישראל. • ועדה מחוזית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה. • ועדה מקומית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה. • רשות מקומית – לגבי תכניות בתחום שיפוטה. • בעלי זכויות במקרקעין.

	ממשלתי ; (2) ועדה מחוזית – לגבי תכניות בתחום המחוז ; (3) ועדה מקומית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה ; (4) רשות מקומית - לגבי תכניות בתחומה.	לוו״ל. • תנאי להגשת תוכנית כאמור, שבעלי הקרקע המחזיקים ב-80% לפחות מהקרקע שאינה מקרקעי ישראל.	
דרישות כלליות	• תוכנית מועדפת לדיור הינה תוכנית החלה בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל לפחות 80%, וכוללת לכל הפחות 750 יח״ד. • ביישובי החברה הערבית יכולה לחול גם תוכנית על קרקע שאינה מקרקעי ישראל ואפשר לכל הפחות 200 יח״ד.	• תוכניות למגורים בהיקף של יותר מ־200 יחידות דיור בקרקע שלפחות 80% ממנה בבעלות המדינה. • לאחר התיקון לחוק ב-2013 הוד״ל יוכל לאשר גם תוכניות של פינוי-בינוי בהיקף של 100 יחידות דיור לפחות. • בנוסף, הן יוכלו לקדם תוכניות בקרקעות שרק 40% נמצא בבעלות המדינה.	• תכניות למגורים בהיקף של יותר מ־200 יחידות דיור. בתחומים של עיריות ומועצות מקומיות. • ובהיקף של יותר מ-100- יחידות דיור בתחומים של מועצות אזוריות.
הכרזה על מתחם מועדף לדיור	• יש צורך בהכרזה. • הממשלה או ועדת שרים שמינתה לעניין זה (קבינט הדיור) רשאיות להכריז בצו (לפי המלצת מנהל מינהל התכנון) על קרקע מועדף לדיור שעיקרה מקרקעי ישראל או על קרקע ביישוב החברה הערבית, כעל מתחם מועדף לדיור, ובלבד שלא יוקם במתחם האמור יישוב חדש.	• אין צורך בהכרזה. • יבדוק מתכנן המחוז בתוך 14 ימי עבודה אם היא ערוכה בהתאם להוראות לפי חוק התכנון ואם היא מקיימת את דרישות הוועדה והדרישות לפי חוק התכנון ולפי חוק זה.	• אין צורך בהכרזה. • תחילה יבדוק צוות מייעץ את התוכנית ויחווה את דעתו לוועדה (תוך 10 ימים מיום שהתוכנית הוגשה לבדיקתו). • הצוות כולל –מתכנן המחוז, מהנדס הרשות המקומית שלתחומה מיועדת התוכנית הנדונה, נציג משרד התעשייה והמסחר ונציג המשרד לאיכות הסביבה.
סמכויות	• מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. • סמכות לקבוע תוכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תוכנית המתאר הארצית הכוללנית לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ״א 35).	• הוועדה מוסמכת לדון ולהחליט במקום כל מוסד תכנון אחר, למעט המועצה הארצית, הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים והוועדה לשמירת הסביבה החופית. • כוחן של תוכניות לדיור לאומי יפה מכל תוכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תוכנית מתאר ארצית. • ישנה ועדת משנה לדיור לאומי של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, שמוסמכת לאשר את התוכניות לדיור לאומי שטעונות אישור המועצה הארצית.	• הוועדה מוסמכת לדון ולהחליט במקום כל מוסד תכנון אחר ברמה מחוזית לרבות הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. • כוחן של תוכניות יפה מכל תוכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תוכנית מתאר ארצית. • חבר הוועדה רשאי, בתוך 10 ימים ממועד הוועדה להפקיד את התוכנית, לדרוש הבאת התוכנית לאישור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

מטרות חברתיות	תוכנית מועדפת לדיור, למעט ביישוב החברה הערבית, יהיו בתחום הקרקע שהיא מקרקעי ישראל 30% מסך יחידות הדיור שנקבעו בתוכנית האמורה יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ויחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת, כך ש–15% מיחידות הדיור שנקבעו בתוכנית יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך ו15% מיחידות הדיור יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת.	• ייעוד בשיעור של 25% לפחות מיחידות הדיור בתוכנית, לאחד או יותר מאלה, במצטבר: דירות קטנות, דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים או דיור בהישג יד להשכרה; • בתוכנית לדיור לאומי במתחם פינוי ובינוי יהיה השיעור האמור 10% מיחידות הדיור החדשות הנוספות על מספר היחידות שהיו בתחום התוכנית לפני אישורה.	אין.
יועצים	יועצי הוועדה הינם יועצים פרטיים; לותמ"ל שורת יועצים שאינם עובדי מדינה: יועץ סביבתי, יועץ תחבורה ועוד.	יועצי הוועדה הינם יועצים פרטיים; לוד"ל שורת יועצים שאינם עובדי מדינה: יועץ סביבתי, יועץ תחבורה ועוד.	הוועדה רשאית להיעזר ביועצים מקצועיים, ככל שתמצא לנכון.
חריגה ממטרות חברתיות	הממשלה רשאית, במקרים חריגים, לקבוע בצו ההכרזה שיעורים אחרים מהקבוע שיחולו על התוכנית המועדפת לדיור בכל הנוגע לדיור להשכרה. הממשלה לא תחליט על שיעורים נמוכים מהאמור אלא אם קביעת השיעורים כאמור תביא לכך שהתוכנית לא תהיה ישימה, מאפייני היישוב או היצע הדירות להשכרה ברשות המקומית שבתחומה נכלל שטח התוכנית אין הצדקה לקביעת שיעורים כאמור, נוכח היקף הקרקע שאינה מקרקעי ישראל בתחום התוכנית, אין הצדקה לקביעת השיעורים כאמור.	הוועדה רשאית לקבוע כי במקרים חריגים אם השתכנעה כי נוכח מאפייני היישוב או היצע הדירות הקטנות ברשות המקומית אין הצדקה להכללת הוראות כאמור; ייעוד בשיעור של 25% לפחות מיחידות הדיור בתוכנית לדיור בר השגה.	אין.
התנגדויות	• לוועדה למתחמים מועדפים לדיור תהיה ועדת משנה לשמיעת התנגדויות לתוכנית מועדפת לדיור; ועדת המשנה תהיה בת חמישה חברים מבין חברי הוועדה. • התנגדות תוגש לוועדה בתוך 60 ימים מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית. • החוקר ישמע את ההתנגדויות ויגיש לוועדת המשנה להתנגדויות את המלצותיו בתוך 30 ימי עבודה מתום המועד	• התנגדות תוגש לוועדה בתוך 60 ימים מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית. • הוועדה תשמע את ההתנגדויות לתוכנית לדיור לאומי בעצמה או באמצעות חוקר, בתוך 30 ימי עבודה מהמועד האחרון להגשת התנגדויות.	• התנגדות תוגש לוועדה בתוך 30 ימים מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית. • הוועדה יכולה להאריך את המועד להגשת התנגדויות בעוד 10 ימים. • הוועדה תשמע את ההתנגדויות לתוכנית בעצמה או באמצעות חוקר.

	האחרון להגשת התנגדויות. • מעמד החוקר הינו בגדר ממליץ.		
ערר	על החלטות הוותמ"ל לא ניתן יהיה לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, אלא רק למליאת הממשלה באמצעות שר בממשלה.	• במידה ותוכנית למגורים עומדת בסתירה לתוכנית מתאר מחוזית, רשאים שני חברי הוד"ל המחוזי לדרוש קיום דיון נוסף בתוכנית, בוד"ל הארצי. • הסמכות לדון ולהכריע בעררים על החלטות של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים ושל הוועדה לשמירת הסביבה החופית, בנוגע לתוכנית לדיור לאומי, יהיו נתונות לוועדת המשנה לדיור לאומי, ולה בלב. • תוכנית לדיור לאומי הטעונה אישור של המועצה הארצית לפי כל דין, יהיו כל סמכויות המועצה הארצית לעניין אישור כאמור, נתונות אך ורק לוועדת המשנה לדיור לאומי.	• במידה ותוכנית למגורים עומדת בסתירה לתוכנית מתאר ארצית לא תאושר אלא אם כן אושרה בידי המועצה הארצית. • המועצה הארצית תיתן החלטה בתוך שלושים ימים מיום שהוגשה התוכנית לאישורה.
מועד ביצועה של תוכנית לאחר שאושרה	• חוק הוותמ"ל (סעיף 26 (א)) קובע כי ביצועה של תוכנית מועדפת לדיור יחל תוך ארבע שנים מיום אישורה (סעיף זה יראו ביצוע בפועל של 25 אחוזים מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח). • במידה ולא החל ביצוע התוכנית בתוך התקופה הנ"ל, התוכנית תובא לדיון חוזר במועצה הארצית לתכנון ובנייה, אשר תיכנס בנעלי הוותמ"ל.	• על פי חוק הוד"לים, מועד ביצועה של תוכנית שאושרה במסלול זה, יחל בתוך שנתיים וחצי מיום אישורה ביצוע של תוכנית לדיור לאומי- ביצוע בפועל של 25 אחוזים מכלל עבודות סעיף 27 (א)). • לא החל בביצוע תוכנית בתוך התקופה האמורה, לא יפקע תוקפה, ואולם הוועדה המחוזית תהיה רשאית לשנות את התוכנית, להיתלותה או לבטלה.	• חוק הליכי תכנון ובנייה (סעיף 6 (א)) קובע כי ביצועה של תוכנית יחל תוך שלוש וחצי שנים או עד 30.4.1995 (לפי התאריך המאוחר יותר) מיום אישורה. • סעיף זה יראו כתחילת ביצוע של התוכנית היה יציקת יסודות של כ-20 אחוז מכלל יחידות הדיור. • בתוכנית שהגישו משרדי הממשלה יראו כתחילת ביצוע של התוכנית כ- 20 אחוזים מכלל עבודות התשתית המתוכננות בשטח. • לא החל בביצוע תוכנית בתוך התקופה האמורה, לא יפקע תוקפה, ואולם הוועדה המחוזית תהיה רשאית לשנות את התוכנית, להיתלותה או לבטלה.

טבלה זו למעשה מציגה את התדרדרות מערכת התכנון בישראל. הוודי"ל, הוולי"לים והוותמי"ל מוגבלים לעסוק בפן אחד של תכנון: הגדלת המלאי התכנוני של יחידות דיור, ללא הסתכלות על השפעתם במרחב כפי שמקובל בוועדות המחוזיות.

הטבלה מראה שיש עליה בריכוזיות של סמכויות התכנון בוועדות החדשות: מהליך תכנון רגיל המבוסס על עקרונות דמוקרטיים, שקיפות שלטונית ושיתוף ציבור (בדמות וועדות מחוזיות) אל הקמת ועדות שמטרתן הגדלת היצע יחידות הדיור, תוך פגיעה בהליך תכנון תקין המתכלל את הצרכים ושם דגש על צרכי הציבור, כדוגמת הוודי"ל. הוודי"ל מהווה גורם פוגעני להליך התכנון התקין, גם אם עדיין קיימים בה אלמנטים המקיימים תהליך תכנון שכזה (אפשרות הגשת ערר, חלוקה למחוזות וכדומה).

לבסוף, בהמשך לוד"ל הוקמה הוותמי"ל אשר במהותה מהווה פגיעה קשה במערכת התכנון ובמערך האיזונים והבלמים באופן קבלת ההחלטות התכנוניות בישראל. בוועדה זו אין אפשרות לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, בכוחה לסתור את מירב ההוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות וכן, היא מסירה מעליה את "עול" קידום המטרות החברתיות בדמות דיור בר השגה.

בסופו של דבר, בשונה מהוולי"לים והוודי"לים שפעלו על פי חלוקה למחוזות, הוותמי"ל משמשת כגוף תכנון יחידני ברמה הארצית. בכך הוותמי"ל מציגה רף חדש בתחום התכנון; תכנון ריכוזי, עוקף שלטון מקומי, ללא חיבור לרמה המקומית והמחוזית. מצב זה עלול להיות הרסני לערים, במיוחד כאשר בשונה מהוולי"לים והוודי"לים, לא מדובר בכמה מאות של יחידות דיור בכל תוכנית, אלא באלפי ואף עשרות אלפי יחידות דיור בעיר אחת. נדגיש, כי בתוכניות הוותמי"ל מתקיים סף כניסה של כ- 750 יחידות דיור, דבר אשר מכתיב מראש את סדר גודל התכניות. על כן אין זה ברור כיצד תכניות אלה יוכלו להיטמע בשוק הדיור המקומי ובקהילה העירונית הקיימת.

1.5 שינויי חקיקה מאז חוק הוותמי"ל

עקב הקשיים בהם נתקלת הוותמי"ל במהלך עבודתה, גם היא נאלצת בדומה לוד"ל, לבצע תיקונים לחוק במטרה להקטין "חסמים" ולהעניק לה סמכויות נוספות. עד כה שלוש שנים לאחר הקמת הוותמי"ל, אושרו שני תיקונים לחוק. להלן עיקריהם:

1.5.1 פרק ההשבה בחוק הוותמי"ל - תיקון מס. 3 התשע"ו -2016

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) תיקון מס. 3 התשע"ו -2016 אושר בכנסת במרץ 2016. תיקון זה מרחיב את 'חוק הוותמי"ל' בחלק אשר היה בהצעת החוק המקורית ופוצל ממנו בשל התנגדות ציבורית בכנסת הקודמת. חלק זה עוסק בתנאי השבת הקרקע למדינה. משרד האוצר יזם את החקיקה בכדי לתמרץ הליכי פדיון קרקע נדרשת לפיתוח מחוכרים חקלאיים.

החוק, שהוגש לשולחנה של הכנסת עסק רק בקרקעות שהוכרזו כ"מתחם מועדף לדיור". בסופו של דבר החוק בנוסח שאושר חל על כל הקרקעות שכוללות עתודות פיתוח, ולא רק הנכללות בתוכניות הוותמי"ל. רשות מקרקעי ישראל הוסמכה על פי החוק להגדיל את הפיצויים והתמריצים לחקלאים תמורת השבת הקרקע למדינה במועדים בה היא נדרשת.

החוק עוסק גם בסנקציות ככלי לטיפול ממוקד במקרים של סירוב להשבת הקרקע על ידי חוכרים חקלאיים דוגמת הפחתת גובה הפיצויים והוא מצייד את רשויות המדינה ובראשם רשות מקרקעי ישראל בכלים מנהליים לתפיסת חזקה בקרקעות אלו הנחוצות לפיתוח.

חקיקת החוק לוותה במאבק ציבורי אשר הובילו ארגוני מגזר כפרי וחקלאי בהצעת החוק. קמה קואליציה בהובלת מרכז המועצות האזוריות וארגוני ההתיישבות ובראשם תנועת "האיחוד החקלאי" וכן שורה של יישובים כפריים אשר הפיתוח המואץ מאיים לחסל את עתודות הקרקע החקלאית המעובדת על ידם לאורך עשרות שנים. המחאה היתה כנגד החוק וכנגד אופן קידומו החד- צדדי ללא כל הדברות ותיאום עם החוכרים החקלאיים.

1.5.2 (תיקון מס' 4), התשע"ז-2017-קרקע פרטית ומתחמי פינוי בינוי

שינוי משמעותי של חוק הוותמ"ל - הצעת חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשע"ז-2017 . תיקון מס 4', התשע"ז-2017 לחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) מאפשר להרחיב את תחולת החוק במספר הבטים:

- התיקון מאפשר לותמ"ל לראשונה מאז הקמתה לטפל במתחמים של 'פינוי-בינוי'. ישנן מספר בעיות העולות מרעיון העברת מתחמי פינוי בינוי למסלול הוותמ"ל: הוותמ"ל עובדת בפורמט של הליכי תכנון קצרים, ללא שיתוף ציבור אמיתי. מצב זה מוביל לבעיות והתנגדויות מצד הציבור בתוכניות חדשות ואף מתגבר כאשר מדובר בתכניות פינוי־בינוי שבתחומן מתגוררים תושבים. דבר נוסף, הוותמ"ל מסתכלת בראיה מצומצמת ביותר (רק בגבול הקו הכחול של התוכנית); היא איננה מכירה את השטח כמו הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית, ולכן לא יכולה לתכלל את הצרכים הרבים של העיר.
- תיקון זה אף מציע שבמיזמי פינוי־בינוי יש לוותר על הדרישה להקצות 30% מהדירות להשכרה. על פי החוק כיום, 30% מיחידות הדיור במיזמים שנבנים על קרקעות מדינה ומאושרות בוותמ"ל צריכות להיות מיועדות להשכרה, כאשר מחציתן מיועדות להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת לזכאים ואילו המחצית השניה מיועדת להשכרה לטווח ארוך במחיר השוק. התיקון לחוק מציע להימנע מהדרישה הזו במיזמי פינוי־בינוי, זאת מכיוון שעל פי משרד האוצר היא פוגעת באופן ניכר בכדאיות הכלכלית של הפרויקט.
- קביעת שיעור נמוך יותר של יחידות להשכרה בתוכניות הוותמ"ל מהשיעור שנקבע בסעיף 4 לחוק אף במקרים שאינם חריגים. זו עדות נוספת לרצון של משרד האוצר בממשלה הנוכחית להתנער מהמטרות החברתיות בחוק הוותמ"ל. שינוי זה מתייחס לתכניות אשר נמצאות במחוז דרום וצפון. זאת, עקב הטענה של היזמים כי דיור להשכרה פוגע ביעילות הכלכלית של התוכנית. מהלך שכזה אינו מובן, שכן בין מטרות החוק משתלבים שיקולים חברתיים אשר נועדו לסייע לציבור רחב. בפועל, בכך שמשרד האוצר מקדם שינוי לרעה במטרות אלה הוא סותר את רוח החוק ואת מטרותיו.
- בתוכנית למתחם מועדף לדיור בקרקע מרובת בעלים יהיו 15% מסך יחידות הדיור מיועדות להשכרה לטווח ארוך בשונה מההוראה בחוק הקיים, על פיה 30% מסך יחידות הדיור שנקבעו בתוכנית יהיו יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך. בנוסף, מוצע כי לגבי מתחמים אלו, יוכל שר האוצר לקבוע הוראות לעניין שכירות לטווח ארוך במחיר מופחת, לרבות הוראות לעניין אופן השכירות והפיקוח עליה.
- על פי הצעת החוק יורחבו הוותמ"לים גם לקרקעות פרטיות מרובות בעלים, וזאת בכפוף למספר תנאים:

1. אם המדינה (או רשות מקרקעי ישראל) היא אחד מהבעלים, מדובר לפחות בחמישה בעלים שונים על הקרקע. אם המדינה אינה אחד מהבעלים, מדובר במתחם שיש לו לפחות 10 בעלים.

2. שלאחד מהבעלים אין בעלות על יותר מ-20%.

3. מספר יחידות הדיור שייבנו לפחות 750 .

4. התוכנית אושרה על ידי ועדה מסננת, שתמנה את מנהל מינהל התכנון, נציג שר המשפטים, שר האוצר, רשות מקומית ומשרד השיכון.

- עוד מאפשר התיקון לוועדה להרחיב את שטח המתחם מעבר לשטח שהוכרז לתוספת של עד 20% מגודל המתחם שהוכרז. מצב זה יוביל לכך, שחומר הרקע והמידע המובא בפני "קבינט הדיור" שבעזרתו חבריו אמורים להכריז על "מתחמים מועדפים לדיור" יהיה חסר ולא יכלול מידע חיוני. הותרת שיקול דעת רחב כל כך בעניין זה בידי הוותמ"ל מייתרת בעצם את מנגנון ההכרזה ואת הבקרה והפיקוח ש"קבינט הדיור" אמור לקיים באמצעותו על תהליך הוותמ"ל.

שינויים אלה בחוק חוטאים לתכליתו החברתית כפי שהוצהרה בעת הקמתה ואף מותירה אותו ריק מתוכן חברתי. נראה שמקדמי חוק הוותמ"ל אשר הוצג לציבור כצעד משלים ליוזמה לעידוד לדיור לאומי להשכרה, בחרו להתעלם מהציבור ולהסיר ממנו את ה"נטל" של מטרות חברתיות. יתרה מכך, חוק הוותמ"ל לא רק שאינו מציע פתרון ממשי למצוקת הדיור, הוא גם עלול לשמש ככלי להרחבת הפערים החברתיים (בשל היותו מעודד בנייה פרברית בשולי הערים המבוססת על כלי רכב פרטיים, פגיעה בהתחדשות עירונית וכד').

2 | עיקרי הממצאים

2.1 נתונים כמותיים- ותמ"ל 2014-2017

בין ממצאי הדו"ח, נראה כי תכניות ותמ"ל רבות פוגעות בהליך התכנון הסדיר בכך שהן סותרות את תכניות המתאר המחוזיות והמקומיות. עוד נראה, כי מרבית מתכניות הוותמ"ל ממוקמות בשולי הערים, דבר אשר מגביר את הליך הפירבור, מגדיל את התלות ברכב פרטי ומוביל לפגיעה כלכלית ועירונית בערים הקיימות.

בנוסף, ניתן לראות כי בעיות בקידום התוכניות בהן נתקלות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (כדוגמת בעיית תשתיות, זיהום קרקע וכדומה), עולות גם הוותמ"ל.

ועדה זו מקדמת תכניות בלי הבחנה ומציגה בכך מצג שווא של הליך תכנון מהיר. בכך היא מעבירה את השלב שבו תוכנית נתקלת בקשיי מימוש, משלב התכנון לשלב הביצוע.

בפרק זה נציג את התוכניות שמקודמות בותמ"ל על פי חלוקה לחמישה דרגות התקדמות בוועדה (ר' איור מספר יחידות לפי מחוז ואיור סטאטוס התוכניות בותמ"ל):

- לפני שולחן עגול[5]
- אחרי שולחן עגול\לפני דיון להפקדה להתנגדויות
- אחרי דיון להפקדה להתנגדויות
- הופקדה בפועל להתנגדויות
- אושרה

[5] שולחן עגול- בישיבה זו, מוצג לראשונה התכנון במתחם שהוכרז, בפני הרשויות והגופים הרלוונטיים. ישיבה זו אינה מעוגנת בחוק, ומטרתה לאפשר לנוגעים בדבר להיחשף לעקרונות התכנון העיקריים, ליצור שיח, לשאול לשאלות, להביע דעה ולגבש עמדה.

2.1.1 להלן טבלה המייצגת את כלל התכניות הוותמ"ל שהוכרזו עד ספטמבר 2017.

טבלת כלל התוכניות שהוכרזו בקבינט הדיור כמתחמים מועדפים לדיור					
שם התוכנית	שטח התוכנית (בדונם)	מספר יחידות דיור	מחוז	רשות מקומית	סטטוס התוכניות
תמל/1001 תל השומר מרכז	1,351	10,000	תל אביב	אור-יהודה, רמת גן, קריית אונו	אושרה
תמל/1002 תל השומר צפון	226	2,087	תל אביב	רמת גן	אושרה
תמל/1003 גן יבנה מערב	458	1,610	מרכז	גן יבנה	אושרה
תמל/1004/א' אפולוניה	973	3,000	תל אביב	הרצליה, חוף השרון	אושרה
תמל/1005 פרדס בחסכון	339	2,445	תל אביב	אור יהודה, אזור, קריית אונו	אושרה
תמל/1006 אשקלון- מתחם מ-7	4,331	11,000	דרום	אשקלון, חוף אשקלון	אושרה
תמל/1007 שוהם שכונה כ"א	450	1,610	מרכז	שוהם	אושרה
תמל/1008 טורעאן	365	769	צפון	טורעאן	אושרה
תמל/1009 רכס לבן	870	4,500	ירושלים	ירושלים מטה יהודה	ירדה ממסלול הוותמ"ל
תמל/1010 נתניה עין התכלת	85	1,163	מרכז	נתניה	אושרה
תמל/1011 קריית גת מערב	4,425	9,360	דרום	קריית גת	אושרה
תמל/1012ירושלים מורדות רמות	420	1,675	ירושלים	ירושלים	התוכנית הועברה לטיפול הוועדה המחוזית
תמל/1013 נהריה אינפילים מתחם ב'	154	824	צפון	נהריה	אושרה
תמל/1014 בסמת טבעון - מעלה בסמת	256	520	צפון	בסמת טבעון	אושרה
תמל/1015 חיפה בת גלים	200	1,000	חיפה	חיפה	לפני שולחן עגול

תמל/1016 רובע מנחם באר שבע	4,500	4,150	דרום	באר שבע	אושרה
תמל/1017 הרחבת בת חפר	657	1,200	מרכז	בת חפר	הופקדה להתנגדויות
תמל/1018 צריפין מתחם 1	500	3,700	מרכז	באר יעקב	אושרה
תמל/1019 צריפין מתחם 2	400	3,500	מרכז	באר יעקב	אושרה
תמל/1020 ביר אל מכסור-שכונה מ'	410	587	צפון	ביר אל מכסור	אושרה
תמל/1021 עפולה צפון	501	1,600	צפון	עפולה	אושרה
תמל/1022 אשקלון אגמים מזרח	1,340	5,000	דרום	אשקלון	אושרה
תמל/1023 רמת גן תל השומר דרום	580	3,000	תל אביב	רמת גן	הופקדה להתנגדויות
תמל/1024 קריית אתא דרום	1,645	4,000	חיפה	קריית אתא	עברה דיון להפקדה
תמל/1025 קריית אתא צפון	5,330	13,923	חיפה	קריית אתא	עברה שולחן עגול (פעם שניה) -לפני דיון להפקדה
תמל/1026 עילוט שכונה דרום מזרחית	160	570	צפון	עילוט	אושרה
תמל/1027 אופקים שכונת חורשת נח	431	1,000	דרום	אופקים	אושרה
תמל/1028 טמרה דרום	1,200	4,000	צפון	טמרה	ירדה ממסלול הוותמ"ל
תמל/1029 איכסאל שכונה מערבית	370	860	צפון	איכסאל	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1030 אום אל פחם-מדרון עראק אלשבאב	1,400	4,500	חיפה	אום אל פחם	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1031 מזרעה שכונה צפונית	236	672	צפון	מזרעה	אושרה
תמל/1032 קצרין רובע 12	750	1,800	צפון	קצרין	אושרה
תמל/1033 טמרה מתחם 3	446	1,500	צפון	טמרה	אושרה
תמל/1034 אופקים חדשים	6,500	9,919	דרום	אופקים	הופקדה להתנגדויות
תמל/1035 קצרין רובע 13	900	1,640	צפון	קצרין	אושרה

תמל/1036 שפרעם שכונה מזרחית	1,632	1,500	צפון	שפרעם	הופקדה להתנגדויות
תמל/1037 באר יעקב-מתחם י"ב	110	1,100	מרכז	באר יעקב	הופקדה להתנגדויות
תמל/1038 רמת גן גני אז"ר	370	2,200	תל אביב	רמת גן	עברה דיון להפקדה
תמל/1039 טייבה	571	2,300	מרכז	טייבה	הופקדה להתנגדויות
תמל/1040 נתיבות פארק בוהו (רמות יורם 14-13)	1,738	5,009	דרום	נתיבות	הופקדה להתנגדויות
תמל/1041 יהוד גני יהודה	900	3,700	מרכז	יהוד	עברה דיון להפקדה
תמל/1042 שערי עכו	2,200	8,100	צפון	עכו	הופקדה להתנגדויות
תמל/1043 עראבה מתחם צפוני	1,800	2,500	צפון	עראבה	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1044 רהט מתחם דרומי	3,800	7,500	דרום	רהט	עברה דיון להפקדה
תמל/1045 בני ברק מתחם צפוני	420	2,000	תל אביב	בני ברק	עברה דיון להפקדה
תמל/1046 אור יהודה שכונת פארק איילון	1,800	1,500	תל אביב	אור יהודה	עברה דיון להפקדה
תמל/1047 אשקלון מתחם מ -6	2,000	4,100	דרום	אשקלון	הופקדה להתנגדויות
תמל/1048 אשקלון שכונת אבן עזרא מ 7 דרום	720	3,648	דרום	אשקלון	הופקדה להתנגדויות
תמל/1049 יבנה מזרח- שורק	3,000	9,000	מרכז	יבנה	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1050 נתיבות נווה שרון (-10 12)	552	1,022	דרום	נתיבות	הופקדה להתנגדויות
תמל/1051 מעלות הנחל (16-15 מתחמים)	2,032	3,340	דרום	נתיבות	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1052 אבו גוש מתחם צפוני	250	600	ירושלים	אבו-גוש	עברה דיון להפקדה
תמל/1053 לוד – מתחם ניר צבי	1,609	11,158	מרכז	לוד	הופקדה להתנגדויות
תמל/1054 מג'דל כרום – מתחם מערבי	680	1,000	צפון	מג'דל כרום	לפני שולחן עגול
תמל/1055 חדרה בית אליעזר	2,000	6,000	חיפה	חדרה	עברה שולחן עגול -לפני

					דיון להפקדה
תמל/1056 עפולה – בי"ס חקלאי ניר העמק	2,490	7,800	צפון	עפולה	עברה דיון להפקדה
תמל/1057 מעלות צוריאל	748	2,300	צפון	מעלות תרשיחא	הופקדה להתנגדויות
תמל- 1058 - ג'דידה מכר	2143	6,500	צפון	ג'דידה מכר	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל- 1059 - ג'דידה מכר	2,374	7,500	צפון	ג'דידה מכר	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1060-טירה – מתחם דרומי	422	1,550	מרכז	טירה	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1062- אשדוד פארק לכיש	532	3,133	דרום	אשדוד	עברה דיון להפקדה
תמל/ 1063 דיר אל אסד	200	550	צפון	דיר אל אסד	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1064 בן שמן – לוד	940	4,000	מרכז	לוד	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/ 1065 אבו-גוש מערב	238	603	ירושלים	אבו גוש	הופקדה להתנגדויות
תמל/1066 רכסים	806	1890	חיפה	רכסים	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1067 טורעאן-מתחם דרומי	1,100	1,400	צפון	טורעאן	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
תמל/1068- מערב רמת השרון - מתחם צפוני	500	1,600	תל אביב	רמת השרון	עברה שולחן עגול -לפני דיון להפקדה
ערערה – מתחם דרומי	1,100	2,800	חיפה	ערערה	לפני שולחן עגול
יהוד - מגשימים	900	3,500	מרכז	יהוד	לפני שולחן עגול
נתניה-חבצלת	800	4,500	מרכז	נתניה	לפני שולחן עגול
בני עי"ש	1,500	3,500	דרום	בני עי"ש	לפני שולחן עגול
קרית עקרון מזרח	1,000	3,000	מרכז	קרית עקרון	לפני שולחן עגול
כפר סירקין דרום מזרח	900	4,000	מרכז	פתח תקווה	לפני שולחן עגול

סירקין - מתחם א	**2,100**	**8,000**	**מרכז**	**פתח תקווה**	**לפני שולחן עגול**
השער המערבי לוד	**450**	**1,100**	**מרכז**	**לוד**	**לפני שולחן עגול**
כפר קאסם – מתחמים 7-6	**320**	**1,300**	**מרכז**	**כפר קאסם**	**לפני שולחן עגול**
אום אל פאחם	**2,200**	**7,000**	**חיפה**	**אום אל פאחם**	**לפני שולחן עגול**
ג'סר אל זרקא	**140**	**450**	**חיפה**	**ג'סר אל זרקא**	**לפני שולחן עגול**
אלעד	**1,123**	**2,500**	**מרכז**	**אלעד**	**לפני שולחן עגול**
הרצליה - קרית המסלול	**202**	**1,625**	**תל אביב**	**הרצליה**	**לפני שולחן עגול**
הרצליה - קרית שחקים	**276**	**1,500**	**תל אביב**	**הרצליה**	**לפני שולחן עגול**
סה"כ	**101,149 דונם**	**285,949 יחידות דיור**			

הערה: טבלה זו מעודכנת נכון לאוגוסט 2017.

ר' קישור ל מפה אינטראקטיבית. מפה זו מעודכנת נכון לאוגוסט 2017.

2.2 תוכניות המקודמות במסלול הוותמ"ל 2014-2017

2.2.1 נתונים לשנת 2015

על פי השנתון של מינהל התכנון לשנת 2015 מספר יחידות הדיור שאושרו בשנה זו עומד על כ- 99,514 יח"ד בחלוקה של: 74,198 יח"ד על ידי הוועדות המחוזיות ו- 25,316 יח"ד בותמ"ל (ר' שנתון מינהל התכנון 2015). התוכניות שמרכיבות את 25,316 יח"ד של הוותמ"ל: תמל/1001 תל השומר מרכז (10,000 יח"ד), תמל/1002 תל השומר צפון (2,087 יח"ד), תמל/1005 פרדס בחסכון-אור יהודה (2,445 יח"ד) ותמל/1006 אשקלון מתחם מ-7 (11,000 יח"ד) (סה"כ 4 תוכניות) (ר' סיכום פעילות 2014- 2016 הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) מינהל התכנון משרד האוצר).

על פי השנתון של מינהל התכנון לשנת 2015 מספר התוכניות שאושרו בוועדות המחוזיות (במסלול הרגיל) בשנה זו עומד על כ-1,121 תוכניות (ר' שנתון מינהל התכנון 2015), ואילו מספר התוכניות שאושרו בותמ"ל עומד על כ-4 תוכניות בלבד (פחות מאחוז).

2.2.2 נתונים לשנת 2016

על פי השנתון של מינהל התכנון לשנת 2016 מספר יחידות הדיור שאושרו בשנה זו עומד על כ- 110,990 יח"ד בחלוקה של: 73,360 יח"ד על ידי הוועדות המחוזיות ו- 37,630 יח"ד בותמ"ל (ר' שנתון מינהל התכנון 2016). התוכניות שמרכיבות את 37,630 יח"ד של הוותמ"ל: תמל/1003גן יבנה- מערב (1,546 יח"ד), תמל/ 1004-א'/ אפולוניה (3,000 יח"ד), תמל/ 1007דרום שוהם (1,444 יח"ד) תמל/ 1008טורעאן (771 יח"ד), תמל/1011 קריית גת מערב (9,356 יח"ד), תמל/1013 נהריה אינפילים מתחם ב' (1,115 יח"ד), תמל/1014 בסמת טבעון - מעלה בסמת (520 יח"ד), תמל/1018 צריפין מתחם 1 (3,700 יח"ד), תמל/1019 צריפין מתחם 2 (3,500 יח"ד), תמל/1020 ביר אל מכסור-שכונה מ' (587 יח"ד), תמל/1021עפולה מול העמק (1,581 יח"ד), תמל/1022-אשקלון אגמים מזרח (4,987 יח"ד), תמל/1027 אופקים שכונת חורשת נח (1,001 יח"ד), תמל/1016 באר שבע מרת"ח (4,150 יח"ד) ותמל/1032 קצרין- רובע 12 (1,642 יח"ד) סה"כ 15 תוכניות.

על פי השנתון של מינהל התכנון לשנת 2016 מספר התוכניות שאושרו בוועדות המחוזיות (במסלול הרגיל) בשנה זו עומד על כ-1,093 תוכניות (ר' שנתון מינהל התכנון 2016). ואילו מספר התוכניות שאושרו בותמ"ל עומד על כ-15 תוכניות בלבד (כאחוז)

מספר יחידות דיור שהכריזו לפי חלוקה למחוזות 2014-2017
מחוז מרכז
26%
73.754
מחוז דרום
26%
72.897
מחוז צפון
19%
54.515
מחוז חיפה
15%
44.202
מחוז תל אביב
11%
31.294
מחוז ירושלים
3%
8.103

מספר תכניות שהכריזו לפי חלוקה למחוזות 2014-2017
מחוז חיפה
מחוז צפון
מחוז תל אביב
מחוז מרכז
מחוז ירושלים
מחוז דרום
מחוז צפון
26%
22 תוכניות
מחוז מרכז
25%
21 תוכניות
מחוז דרום
17%
14 תוכניות
מחוז
תל אביב
14%
12 תוכניות
מחוז חיפה
12%
10 תוכניות
מחוז ירושלים
6%
5 תוכניות

2.3 ניתוח פעולות הוותמ"ל 2014-2017

כלל התוכניות שהוכרזו עד כה בקבינט הדיור מתפרשות על שטח של 101,149 דונמים, המכילים כ- 285,949 יחידות דיור בצפיפות של 2.8 יח"ד ברוטו. שטחן של רוב התכניות המתוכננות מצוי בשולי הערים על שטחים פתוחים וחקלאיים. תכניות הוותמ"ל, למעשה, מכתיבות סטנדרטים של תכנון עכשווי על עתודות קרקע עתידיות, באופן שאינו מתחשב ואף אינו יכול לצפות בכלל המאפיינים של השטחים האמורים בעתיד; צפיפות אוכלוסין, תלות בתחבורה פרטית, התפתחות של תחבורה ציבורית, שינויים בהרגלי התעסוקה וכדומה.

•בתתי- הפרקים הבאים נציג את הבעיות השונות שעולות מתוכניות הוותמ"ל, בשילוב דוגמאות מהשטח

2.3.1 העדר ראיה תכנונית כוללת

הוותמ"ל מקדמת תכניות שונות, הכוללות לעיתים בנייה של אלפי יחידות דיור. בחלק ניכר מהמקרים, הוותמ"ל סותרת תכניות מתאר מחוזיות (מפתחת בייעוד שאינו תואם פיתוח עירוני) ואף בחלק מהמקרים סותרת את תוכנית המתאר המקומית. בפועל הוותמ"ל דורס ברגל גסה את עקרונות מערכת התכנון ומתעלמת מעבודותיהן של צוותים מקצועיים רחבים מתחומים שונים (כלכלה, איכות סביבה, חברה וקהילה, תחבורה, תשתיות, נוף ושטחים פתוחים). תכניות מתאר נעשות תוך קיום הליך שיתוף הציבור, ועבודת הצוותים והחלופות שנבחנו, מצביעים על מערך צרכים ורצונות מובחנים. לעתים הוותמ"ל סותרת תכניות לתשתיות לאומית או החלטות שנלקחו במוסדות תכנון נוספים או המסגרת הכנת תמ"אות לתשתיות.

להלן מספר דוגמאות שמציגות זאת:

תוכנית תמל/1055 -חדרה-בית אליעזר:

התוכנית מבקשת להכשיר שטח חקלאי של כ-2,000 דונם לבניית 6,000 יחידות דיור, בתוספת שטחי תעסוקה, מסחר ושטחי ציבור, בשטח המוניציפלי של עיריית חדרה והמועצה האזורית מנשה.

במהלך שנות ה-90, לאור הצורך לתת מענה לגלי העלייה הגדולה מברית המועצות, נבנתה שכונת 'בית אליעזר החדשה' שהתווספה כטבעת חיצונית מדרום וממזרח לשכונה הוותיקה. בדומה לסיטואציה כיום, גם שכונת 'בית אליעזר החדשה' אושרה בוועדה שזכתה לסמכויות סטטוטוריות מוגברות במטרה לקדם תכניות למגורים בקצב מואץ (הול"ל). התכנון המואץ יצר לעיר חדרה מובלעת מזרחית מרוחקת ומנותקת מהמכלול העירוני, שברבות השנים סבלה מקושי בקבלת שירותים ותחזוקה בעייתית.

בחוות דעת מתכננת מחוז חיפה (גב' ליאת פלד) לגבי התוכנית תמל/1055 חדרה בית אליעזר מובעת התנגדות ברורה ל לתוכנית "במכתב שנשלח לותמ"ל על ידי מתכננת מחוז חיפה בתאריך 15 במאי 2016 נאמר כי : "לאור היקפי הפיתוח המאושרים בעיר חדרה בתכניות מפורטות ובתוכנית המתארית וכן קידומן ואישורן של יחידות דיור בקרקעות מדינה במרחב הסמוך, ניתן לדעתי לדחות את ההכרזה על המתחם לשלבים מאוחרים יותר. יש לאפשר לעיר להתמקד במטרות וביישום על פי תוכנית המתאר שאושרה לפני פחות משנתיים ולהתמקד בפיתוח פנימה ולא לפאתי העיר במזרח".

תוכנית הוותמ"ל עומדת בניגוד לתוכנית המתאר המחוזית תמ"מ 6 ולתוכנית המתאר של חדרה, חד/2020 אשר אושרה בשנת 2014 וכוללת עתודות פיתוח בשטחים עירוניים קיימים, אשר מספיקות להכפלתה של העיר וליעד אוכלוסייה של למעלה מ-185,000 הרבה מעבר ליעד האוכלוסייה שהומלץ לעיר בתמ"מ 6, וזאת בהתבסס על תחומי העיר הקיימת (הנתונים נלקחו מתוך תוכנית המתאר של חדרה חד/ 2020). תכניות אלה גם קובעות את השטח המדובר ממזרח לבית אליעזר, כחקלאי ומוגן.

<u>תוכנית המתאר של חדרה (חד/2020)</u> אשר אושרה לפני שלוש שנים קבעה את כיוון ההתפתחות של חדרה סביב מרכז העיר (וממערב לכביש החוף) באופן שיאפשר חיבור מרקם עירוני רציף בין החלק הוותיק של העיר חדרה לשכונת בית אליעזר. על אף שטחי הפיתוח הנרחבים שמאפשרת תוכנית מתאר חדרה, התוכנית מציעה להשתמש דווקא בחטיבת הקרקע שיועדה להישמר לשימושי חקלאות כרצועת חיץ הירוקה התוחמת את שולי המרחב העירוני. מתחם הוותמ"ל אף מתעלם מהשלביות שקבעה תוכנית המתאר, אשר מטרתה לאפשר פיתוח הדרגתי ומיצוי עתודות של כל שלב טרם התקדמות למתחם פיתוח נוסף.

תוכנית תמל/1053 לוד מערב – מתחם ניר צבי :

בלוד שלושה תכניות ותמ״ל :

- תוכנית תמל/1053 לוד מערב – מתחם ניר צבי: התוכנית מתפרשת על שטח ש כ-1,687 דונם וכוללת 11,158 יח״ד בצפיפות נטו של 22 יח״ד וצפיפות ברוטו של 6.6 יח״ד.
- תמל/1064 בן שמן – לוד (3,900 יח״ד).
- שכונת לוד רובע דרומי (1,000 יח״ד) המקודמת בותמ״ל בימים אלה.

שלושת התכניות סותרות את תוכנית המתאר של לוד (ראה תשריט - כלל תכניות הוותמ״ל על רקע תוכנית המתאר).

תשריט - כלל תכניות הוותמ״ל על רקע תוכנית המתאר

מבחינה תכנונית, אין זה סביר לתכנן מתחם כזה ללא הלימה והישענות על תוכנית המתאר המחוזית (תמ״מ 21/3) המייעדת את שטח התוכנית לאזור חקלאי/נוף כפרי פתוח. התוכנית אינה תואמת למדיניות תוכנית המתאר של לוד. ללוד תוכנית מתאר כוללנית, לד/10000, אשר נמצאת לאחר הפקדה, וההתנגדויות לתוכנית כבר נדונו (התוכנית הופקדה להתנגדויות באוגוסט 2015, הדיונים בהן הסתיימו בפברואר 2016). התוכנית כוללת תוספת של 11,785 יח״ד במרקם העירוני ואין צורך כרגע בפיתוח מרוחק מאד ממרכז העיר שלא יוכל לתרום להתמודדות של העיר עם אתגרי ההתחדשות עירונית. בפועל תוכנית זו מתעלמת מתוכנית המתאר של העיר המבוססת על ציפוף והתחדשות העיר הקיימת ללא הקמת שכונות חדשות בהיקפה. תוכנית המתאר נעשתה תוך קיום הליך שיתוף הציבור, ועבודת הצוותים והחלופות שנבחנו, הצביעו על מערך צרכים ורצונות מובחנים :

תוכנית המתאר קבעה ברקע לתוכנית את חזון העיר לוד:

"נקודת המוצא להתחדשות העיר מתבססת על הרצון לפתח עיר לתושביה ... עיר זאת תהיה

אטרקטיבית עבור תושבי העיר ,תמנע את תהליך העזיבה ... ותמשוך אליה תושבים

חדשים ... לכן התוכנית מבוססת על ציפוף והתחדשות העיר הקיימת ללא הקמת שכונות

חדשות בהיקפה... "

החזון הפיסי של העיר ע"פ תוכנית המתאר הוא: "יצירת עיר בעלת רצף אורבני ומרכז עיר חי ותוסס התואם לצרכים העכשווים, תוך שימור השרידים ההיסטוריים ושילובם בבניה מרקמית..." (ראו בעמ' 1 פרוטוקול ישיבה מספר: 2016006 לתאריך ישיבה מיום 14.2.16).

תמל/1056 עפולה – בי"ס חקלאי ניר העמק:

התוכנית מתפרשת על שטח של כ- 2,490 דונם. על פי מסמכי התוכנית מוצעת בניה של 7,800 יח"ד.

מתחם זה אינו תואם את מדיניות תוכנית המתאר המציגה את השטח כקרקע חקלאית ב' בתוכנית. תוכנית מתאר מחוזית, מייעדת חלק מהשטח הכלול במתחם לפיתוח עירוני זאת במטרה לאפשר פיתוח עתידי של העיר מעבר לגבולות תוכנית המתאר. לאור זאת יש לראות בתוכנית המוצגת בתמל/1056 עפולה - בי"ס חקלאי ניר העמק, ככזו המהווה פיתוח (בטרם עת) של עתודות הבניה באזור. זאת, עוד לפני מיצוי כלל השטחים המיועדים לפיתוח בתוכנית המתאר.

בנוסף, התוכנית מקדמת שטחים בהיקף נרחב מאד לפיתוח תעשייתי, תעסוקה ומסחר, ואילו הוותמ"ל מיועדת בראש ובראשונה לטובת מגורים. אין זה סביר שהיא תקדם שטחים לפיתוח תעשייתי, תעסוקה מסחר בהיקף כה נרחב שאף עולים על שטחי המגורים שמקצה התוכנית, כדי סתירה למטרת החוק. רוב שטח התעסוקה איננו משרת את אזור המגורים, ואף מנותק ומרוחק ממנו, ולכן לא ברור מדוע נכלל בתוכנית המקודמת על ידי הוותמ"ל.

על ידי קידום מהיר של התוכנית במסגרת הוותמ"ל ותוספת של מספר רב של יחידות דיור בפיתוח פרברי שאינו בצמידות דופן לעיר וממוקם בשטחים הפתוחים בשולי העיר, נפגעים השטחים הפתוחים בשולי העיר. הדבר מוביל לפגיעה בהתחדשות העירונית ופיתוח העיר הוותיקה ובסופו של דבר, להתדרדרותה הכללית של העיר ופגיעה באיכות חיי התושבים.

תשריט תמל/1056 עפולה – בי״ס חקלאי ניר העמק על רקע אורתופוטו

תמל/1029 אכסאל שכונת מערבית:

התוכנית מתפרשת על שטח של כ- 300 דונם ומוצעת במסגרתה בנייה של כ-900 יח״ד בצפיפות של כ- 7.8 יחידות דיור לדונם נטו. התוכנית חורגת מגבולות הקו הכחול של תוכנית המתאר המאושרת משנת 2013 ואף מנוגדת למדיניותה (ר׳ תשריט לתוכנית המתאר ליישוב איכסאל). מדובר בתוכנית הממוקמת על מורדות הרי נצרת באזורים רגישים סביבתית, המשמשים כמעבר אקולוגי. תוכנית תמל/1029 אכסאל שכונת מערבית כופה (בפועל) על אכסאל פיתוח בשטחים רגישים, אשר קשים לפיתוח (חלק ניכר מהתוכנית נמצא בשיפועים של 30-50 אחוז) ומייתרת תהליך עבודה מקיף ומנומק במסגרת תוכנית מתאר הכוללנית.

תשריט תמל/1029 אכסאל שכונת מערבית על רקע תשריט תוכנית המתאר ליישוב איכסאל

במכתב שנשלח לותמ"ל מלשכת התכנון מחוז צפון בתאריך 7.8.17 נטען כי "השטח להרחבה המוצעת למגורים בתמל/1029, כלל לא נשקל בעת גיבוש חלופות התכנון והחלופה הנבחרת לתוכנית המתאר הכוללנית".

עוד נטען כי "תזכיר מיצוי עתודות הקרקע שהוצג בעת הצגת התוכנית בפורום השולחן העגול (תמל/ 1029), נשען על הפרוגראמה של תוכנית המתאר ג/16578, ונטען בו כי לא יהיה ריאלי לממש את תוספת יח"ד האמורה (1,373) עד שנת היעד 2020, בעיקר לאור ריבוי קרקעות פרטיות המתאפיינות במימוש איטי לבנייה"...." תזכיר מיצוי עתודות הקרקע שהוגש ברקע קידום תמ"ל 1029 התבסס על הנחת גידול מרחיבה מאוד (1,000 תושבים בשנה) שבפועל התממשה רק בחלקה הקטן (כ-250 תושבים לשנה). כמו כן, התזכיר כולל מספר אי דיוקים, אשר מבליטים את הצורך לבחון מחדש את הרחבת היישוב אכסאל מעבר לתוכנית המתאר הכוללנית ג/16578. יתר על כן, יצוין כי היצע יח"ד הנדרש ליישוב אכסאל (לפי גידול האוכלוסייה בפועל) מולא ברובו, וצפוי להתמלא בעתיד הנראה לעין, גם במסגרת קרקעות פרטיות, ועל ידי יזמים פרטיים".

2.3.2 פגיעה בחוסן הערים ועידוד פיתוח פרברי בשטחים פתוחים בשולי הערים בותמ"ל

תמל/1047 מתחם מ-6 אשקלון:

התוכנית מתפרשת על שטח של כ – 1,990 דונם, על פי מסמכי התוכנית מוצעת בניה של 4,740 יח"ד בצפיפות של כ -15 יחידות דיור לדונם נטו ו-2.3 ברוטו. התוכנית גובלת מצפון וממערב בשמורת טבע חולות ניצנים וכוללת בתחומה את נחל חממה ושטחים חקלאיים.

בעיר אשקלון מקודמות במקביל ארבע תכניות ותמ"ל שונות, הכוללות יותר מ-25,000 יחידות דיור. עולה חשש שעוגנים עירוניים ינדדו מדרום העיר ומרכזה אל עבר המתחם הפרברי הצפוני החדש. ההשלכות החברתיות לגישת הפיתוח הזו (כפי שנותחו במסמכי תוכנית המתאר הכוללנית החדשה לעיר - 'אשקלון 2035') אינן רצויות מנקודת המבט העירונית. פיתוח פרברי זה מגדיל את אי השוויון בין חלקי העיר ומחליש את הקשר שבין חלקי העיר. הדבר יוביל לפגיעה במגמות החיוביות של ההתחדשות העירונית ופיתוח העיר הוותיקה ובסופו של דבר, לפגיעה באיכות החיים של תושבי העיר.

התוכנית המוצעת מתוכננת על חטיבת הקרקע הפנויה האחרונה שנותרה בצפון אשקלון אשר סומנה לפיתוח עתידי בתוכנית המתאר ובכך סותרת אותה (ראה תשריט תוכנית המתאר- 'אשקלון 2035').

מתוך הוראות התוכנית מתאר יעד מפתח בתחום החברתי, שיש לו ביטוי בכל תחומי החיים בעיר וכל שאר היעדים נובעים ממנו, הוא צמצום הפערים בין הדרום והצפון. התחדשות עירונית בשכונות הוותיקות תמשוך אוכלוסייה צעירה לגור לצד האוכלוסייה הוותיקה, כך שתיווצרנה שכונות הטרוגניות, שהן אחד האיפיונים של חיים אורבניים. בד בבד מסמנת התוכנית עתודות קרקע לפיתוח משולב של שכונות חדשות בחלקי העיר השונים, באופן שיחזק את כולה: בצפון כמו בדרום, במרכז כמו ברצועת החוף.

תשריט תכניות המתאר 'אשקלון 2035'

תמל/1047 מתחם מ-6 אשקלון על גבי תשריט תכניות המתאר 'אשקלון 2035'

תמל/1024 קריית אתא דרום ותמל/1025 קריית אתא צפון:

במסגרת הוותמ"ל מקודמות שתי תוכניות בקרית אתא: תמל/1024 קריית אתא דרום ותמל/1025 קריית אתא צפון. התוכניות מציעות הסבת שטח שכיום בשימוש חקלאי לטובת שכונת מגורים. התוכניות מתפרשות על שטח של כ-6,800 דונם ועל פי המסמכים העדכניים מוצעת במסגרתן בנייה של כ- 17,900 יחידות דיור. ניתן לראות בתשריט ובטבלה (מתוך מצגת של ועדת היגוי לתוכנית מתאר קריית אתא) את ההיקפים העצומים של יחידות הדיור שניתן להשיג בהתחדשות עירונית ובמתחמי פיתוח חדשים מתכניות שכבר אושרו.

קיבולת יח"ד	מאושר	עתידי
מרקם קיים	17,100	18,600
התחדשות	7,500	10,000
פיתוח חדש	6000	36,300
סה"כ	30,600	64,900

על פי הנתונים שנאספו במסגרת הכנת תוכנית המתאר, רק באזור מס' 1–רובע מערבי, ההיצע התכנוני יאפשר הקמת 13,550 יח"ד (כשמתוכן 8,900 יח"ד בתכניות מאושרות) ובאזור 2-רובע המרכז, ניתן להגיע ל-18,040 יח"ד, דהיינו תוספת של 9,500 יח"ד על אלו הקיימות באזור זה .

לאור נתונים אלו, ספק אם בכלל הביקוש למגורים בקריית אתא מצדיק את הפיתוח הפרברי החדש בשני מתחמי הוותמ"ל, המתווספים להיצע התכנוני העצום הקיים ביתר חלקי העיר (הן בתכניות מאושרות שטרם מומשו והן בתכניות שבשלבי תכנון מתקדמים). תכנון ופיתוח במתחמים אלו יפגע באופן טבעי בסיכויי המימוש של הקמת יחידות דיור במתחמים שיאפשרו את השלמת הרצף הבנוי של העיר- אזורים בהם התרומה האורבאנית והתפקודית לקריית אתא יש לשאול האם בכלל קיימת ההצדקה לתכנון מפורט במתחם זה ובמיוחד במסלול ותמ"ל.

למהלך המדובר שמוצע בותמ"ל עשויות להיות השלכות תחבורתיות קשות במרחב כולו. היזם (רשות מקרקעי ישראל) מעוניין להפוך את דרך 781 למקומי עורקי ולשנות את מעמדה של דרך 79 לראשי או מהיר. המשמעות האזורית היא עומס נוסף על כביש 22 שגם כך מהווה עורק עמוס כבר היום. בנוסף, כתוצאה מכך, אין וודאות שיהיה ניתן להקצות בו נתיב לתחבורה ציבורית ובכך לפגוע קשות בנגישות לתוך חיפה. ההיבט השני, ואולי החשוב ביותר, הינו ההחלטה שנלקחה במסגרת קידום תמ"ל 1025 על שיקוע הרכבת הקלה בין נצרת לחיפה. התוכנית לרכבת הקלה תת"ל 56 אושרה בועדה לתשתיות לאומית ובמעמד זה הוחלט כי התוואי יישאר על הקרקע, על אף בקשותיה קרית אתא, וזאת בשל חש מקשיים הנדסיים משמעותיים לשיקוע הרק"ל כדי סיכול התוכנית. יתרה מכך, מבחינה תחבורתית, שירות מסוג זה ראוי שיהיה קרקעי על מנת להנגיש אותו כמה שיותר לתושבי קרית אתא. ההחלטה על שיקוע הרכבת הקלה במסגרת הוותמ"ל תגרור את הוצאת ההיתרים בועדה המקומית, בעוד עבור כל שאר התוואי ההיתרים יוצאו במוסד הרישוי של הועדה לתשתיות לאומיות. כל אלה מעלים חשש כבד לעצם הקמת הרכבת הקלה שהיא תשתית תחבורה שעתידה לספק פתרונות למאות אלפי תושבים במרחב חיפה-נצרת. מקרה זה הינו דוגמא לכאוס הנוצר מפיצול מערכת התכנון ומהפוליטיזציה של קבלת ההחלטות במסגרת מפוצלת זו, אשר פוגעת בתוצרים התכנוניים ובסנכרון ביניהם, כדי חשש לסיכול הקמת תשתיות הכרחיות.

תמל/1034 - שכונת אופקים חדשים :

שכונת "אופקים חדשים" מתפרשת על שטח של כ-13,000 דונם לפי ההכרזה ו-7,000 דונם לפי הוראות התוכנית. מוצעת בה בניה של כ- 10,396 יח"ד בצפיפות של כ – 6 יחידות דיור לדונם נטו ו-1.4 ברוטו. שטח התוכנית העיקרי מצוי ע"ג קרקע המעובדת כיום חקלאית. בנוסף לשכונת המגורים, מתוכנן שטח נרחב למסחר ותעסוקה אשר ממוקם בכניסה החדשה לעיר בדופן הדרומית של כביש שדה תימן, המוצע במסגרת תוכנית זאת. ההרחבה תגדיל את תחום השיפוט העירוני בכ-50% ותגדיל את האוכלוסייה פי 1.5.

תמל/1034 - שכונת אופקים חדשים מנותקת פיזית מהעיר. אין רצף טריטוריאלי בין התוכנית לבין שטח השיפוט של אופקים. העיר והתוכנית מופרדים על ידי נחל אופקים; רצועה אקולוגית רחבה ברוחב ממוצע של 150 מטרים - חלקה שמורת טבע, חלקה שטח עתיקות ושטח פתוח (מבצר פטיש ופארק אופקים). לכן, אין זה מובן מה ההיגיון בתכנון פרבר המרוחק ומופרד מאופקים (ראה תשריט תמל/1034 -שכונת אופקים חדשים על גבי מפה) .

תשריט תמל/1034 -שכונת אופקים חדשים על גבי מפה

כיום ישנם כ-7,300 יח"ד בעיר העיר אופקים. גדילה מואצת כפי שמציעה תוכנית תמל/1034 -שכונת אופקים חדשים מחלישה את העיר הוותיקה: עולה חשש שעוגנים עירוניים ינדדו מעיר הוותיקה העיר אל עבר המתחם חדש. לתפיסתנו, **ההשלכות החברתיות** לגישת הפיתוח הזו אינן רצויות מנקודת המבט העירונית. תמל/1034 -שכונת אופקים חדשים מגבירה את אי השוויון בין חלקי העיר, מחלישה את הקשר שבין חלקי העיר ומותחת אותה בצורה שאינה ברת קיימא. על ידי קידום מהיר של תוכנית כדוגמת תמל/1034 - אופקים חדשים חדשים מתקבלת תוספת של מספר רב של יחידות דיור בפיתוח פרברי בשטחים פתוחים בשולי העיר, דבר העלול לנצל את תשומות הבניה ואת כלל המשאבים של העיר לטובת אזור הפיתוח החדש. הדבר יוביל לפגיעה בתחדשות העירונית ופיתוח העיר הוותיקה ובסופו של דבר, לפגיע באיכות החיים של תושבי העיר.

אין מקום להרחיב ערים בישראל בדפוס המוצע בתוכנית של שכונה מנותקת פיזית אשר לא תתפתח לסביבת חיים שטוב ונעים לחיות בה. זהו דפוס תכנון המעודד פיתוח פרברי זוחל מעיר קיימת, כלפי חוץ אל עבר שטחים פתוחים איכותיים העוטפים את העיר ומהווים תרומה לאיכות סביבתה.

תמל/1016 רובע מנחם באר שבע :

התוכנית תמל/1016 רובע מנחם באר שבע מציעה שימוש בזבזני בקרקע חיונית הנמצאת בתחומי העיר באר שבע: תמ"א 35, המבטאת את מדיניות התכנון הארצית, קובעת צפיפות בנייה מינימלית ביח"ד לדגמי יישוב שונים (תוכנית מועדפת לדיור גוברת על כל תוכנית אחרת, למעט תמ"א 35). עבור העיר באר שבע, המשתייכת לדגם יישוב 1, נקבעה **צפיפות מינימום של 8 יח"ד לדונם נטו**. הצפיפות המינימלית המוצעת בתמ"ל\1016 רובע מנחם באר שבע **היא 2.8 יח"ד/דונם נטו ו-0.9 יח"ד לדונם ברוטו.** צפיפות זו רחוקה משמעותית מהצפיפות שקבעה תמ"א 35 ולכן סותרת את מדיניות התכנון הארצית.

בנוסף, תוכנית זו גורעת אלפי יחידות דיור מתוכנית קיימת מאושרת למתחם, שקודמה ואושרה בוועדה המחוזית. במסגרת הוותמ"ל נערך למתחם זה תכנון מחודש אשר מציע הפחתה ניכרת במספר יחידות הדיור: מ-13,500 יח"ד ל-4,150 יח"ד, רובן צמודות קרקע (גריעה של יותר מ 9,000 יחידות דיור מהיצע יחידות דיור ארצי). זאת, בניגוד למהות הקמת הוותמ"ל שנועד ליצור הליך מזורז לאישור תוכניות למגורים בהיקפים גדולים במיוחד. השימוש במנגנון זה לצמצום מספר יחידות דיור חוטא למטרות החוק ומהווה סתירה לרציונל התכנוני שמאחוריו. מיותר לציין שצמצום יחידות הדיור יעלה את מחירן של יחידות הדיור הנותרות ובכך בוודאי שלא יועיל לפתרון מצוקת הדיור.

תשריט התוכנית תמל/1016 רובע מנחם באר שבע על גבי אורתופוטו

2.3.3 טיפול שגוי בחסמים מעכבי פיתוח בתוכניות הוותמ"ל

יועצי הוועדה הינם יועצים פרטיים; לותמ"ל ישנה שורת יועצים שאינם עובדי מדינה ומעמדם גובר על עמדות אנשי המקצוע כדוגמת אלה המייצגים את משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה. מדובר למעשה באימוץ והרחבה של דגם

העבודה של הוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל). הדבר פוגע בעצמאות שיקול הדעת של משרדי ממשלה מקצועיים ואף כובל את ידיהם. יש לזכור, כי ברוב מוסדות התכנון היועצים מייצגים את משרדי הממשלה ואין כל הצדקה להחליפם ביועצים פרטיים.

חלק משמעותי מהתוכניות שמקודמות בותמ"ל מתמודדות עם בעיות תחבורתיות ובעיות סביבתיות אשר מהוות חסם עיקרי בתוכניות. כפי שעולה בדו"ח זה, הוותמ"ל, שמטרתו העיקרית לאשר תוכנית לבנייה אינו מהווה פתרון לחסמים האמתיים המונעים את יישום הבנייה כדוגמת העדר פתרונות תחבורתיים.

2.3.3.1 חסמי תחבורה

תחום התחבורה הציבורית בישראל מפגר ביחס לכלכלות מערביות. הדבר בא לידי ביטוי בפרמטרים רבים, כגון: היקף ההשקעה המצטברת לתושב, טכנולוגיות התחבורה בהן נעשה שימוש, אורך זכות דרך בלעדית לתחבורה ציבורית לתושב, המהירות הממוצעת של כלי התחבורה הציבורית, היעדר שילוב של מערכות הסעת המונים ועוד. אלו מובילים לפיצול נסועה נמוך בתחבורה הציבורית ובמספר נסיעות ממוצע נמוך ביותר לתושב. התוצאה המידית היא גודש רב במרכזי המטרופולינים ובכניסות אליהם. החשש, כך לפי התוכנית האסטרטגית לתחום התחבורה הציבורית שהוכנה על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, הוא כי המשך המגמה תוביל לכשל כללי של הכבישים העורקיים בישראל בשעות הבוקר, תוך בזבוז 60 דקות נוספות מדי יום לכל נהג ביחס להיום, אשר יסתכמו ב-850 מיליון שעות אדם בשנה. העלות למשק תגיע לכדי 25 מיליארד שקלים בשנה.[6]

כמו בוועדות התכנון המחוזיות גם, הוותמ"ל נתקל בבעיות תחבורה שדורשות פתרונות חוצי גבולות ובעלי ראיה מערכתית. להלן מספר דוגמאות:

- **תמל/1010 נתניה עין התכלת ומתחם חבצלת**

אזור התוכנית, מקושר כיום לכביש 2, ממחלף חבצלת, בדרך מקומית (המהווה את החיבור העיקרי הקיים לעיר) כיום, מקודם תכנון לדרך חדשה, ממחלף חבצלת לשטח התוכנית העתידית. על פי חוות הדעת של מתכנן התחבורה של הוותמ"ל "חיבורי הדרכים הקימות ללב העיר, מוגבל עקב אילוצים וצוואר בקבוק לאורכן, המהווה מגבלה לרמת השרות לרכב הפרטי ולתחבורה הציבורית, שתתקיים". על מנת שנוכל להבטיח כי פיתוח הכביש היה בהלימה עם פיתוח יחידות הדיור יש לכלול בתוכנית את הכביש המוצע, על מנת להבטיח כי פיתוח יחידות הדיור לא יהיה תלוי באישור תוכנית נפרדת עבור הכביש. לכול הפחות יש להוסיף להוראות התוכנית כי פיתוח הכביש וסלילתו תהווה תנאי לקידום ופיתוח של יחידות הדיור בתוכנית.

[6] משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, "פיתוח התחבורה הציבורית- תוכנית אסטרטגית", דצמבר 2012.

- **תמל/1017 הרחבת בת חפר**

תוכנית זו מתבססת על בנייה פרברית צמודת קרקע בצפיפות. במסגרת התוכנית מוצעת הקמה של 1,000 יחידות דיור בצמוד ליישוב הקיים המונה כ-1,300 יחידות דיור. הכניסה והיציאה מהיישוב, מתבססות על כביש אחד (5714), המספק רמת שירות נמוכה שבאה לידי ביטוי בעומסי תנועה רבים. הכפלת מספר יחידות הדיור ביישוב תוביל לעומסי תנועה כבדים ובשל הצפיפות הנמוכה יהיה קושי רב לספק פתרונות באמצעות תחבורה ציבורית.

- **תמל/1004/ א' הרצליה אפולוניה**

בתחזיות התנועה בתוכנית תמל/1004/ א' הרצליה אפולוניה, מסתמן כי בחלקם המערבי של כביש 2 וכביש 20, צפוי גודש ורמות שרות נמוכות בשעות השיא, עקב הביקושים הגבוהים החזויים באזור. בשל כך, על התוכנית ליצר פתרון תחבורתי טרם קידומה של הבנייה באזור. כלומר, יש צורך בביצוע בחינה של השפעת הפתרון התחבורתי הנדרש כתנאי למימוש התוכנית, בין אם מדובר במחלף המתוכנן על כביש מס' 2 ובין אם מדובר בפתרון אחר.

- **תמל/1001 תל השומר מרכז, תמל/1002 תל השומר צפון ותמל/1023 תל השומר דרום**

תוכניות אלו אשר אושרו לאחרונה וכוללות למעלה מ-15,000 יחידות דיור הן דוגמא לתוכניות בהן חסרה הלימה עתית בין ביצוען לבין ביצוע מערכות התחבורה הציבורית החיוניות.

2.3.3.2 אתגרים סביבתיים ופגיעה בשטחים בעלי ערכיות נופית ואקולוגית

חלק מהתוכניות שמקודמות בותמ"ל מתמודדות עם אתגרים סביבתיים, כדוגמת זיהום קרקע, אויר, מים וחלק מציעות פיתוח בשטחים בעלי ערכיות נופית ואקולוגית. מצב זה דורש פתרון ארוך טווח, שכן ההחלטה על המשך קידום או אף הפקדה בפועל של תוכנית בהליך מהיר במסגרת ועדת הוותמ"ל מעלה פגמים מהותיים בעבודתה של ועדה זו.

להלן מספר דוגמאות :

- **תוכנית תמל/1055 -חדרה-בית אליעזר**

שני שטחים ערכיים עלולים להיפגע מהתוכנית, אחד נמצא בצפונה- בית הגידול הלח שבסביבת ביצת זיתא, והשני במערבה- צמחיית החמרה הייחודית שב"גבעת הצבעונים". הקמת השכונה בתחומי הקו הכחול תשפיע בצורה

מהותית על בתי הגידול הטבעיים שמצפון לה ושימושם של שטחי השכונה העתידית כחלק ממערך השטחים הפתוחים במרחב. בנוסף, רצועת הכביש בחלק הדרום מערבי תפגע במינים הייחודיים שבגבעת הצבעוניים.

- **תמל/1057 מעלות – צוריאל**

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 עומדת פראית וירוקה גבעת

צוריאל. אלא שכעת, מבקשת הוותמ"ל לבנות שכונה חדשה על גבעת צוריאל. השכונה מתפרשת על פני שטח של כ 783 - דונם ומתוכננת ל-2,313 חידות דיור בצפיפות של 9.7 יח"ד נטו וצפיפות של 3 יח"ד ברוטו.

גבולות השטח הם: כביש 89 מדרום ערוצי הנחלים פקיעין וכזיב ושמורת כזיב-ברזית (ממזרח ומצפון) שטחי החקלאות של מושב צוריאל (ממערב). כיום, השטח משמש כשטח טבעי פתוח ,יער וקרקע חקלאית.

גבעת צוריאל מהווה "צוואר בקבוק" במסדרון אקולוגי השומר 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 שלהם. כבר כיום מקשה כביש 89 על מעבר במסדרון זה, והבנייה

המתוכננת תבטל למעשה את תפקודו של המסדרון באזור זה. בנוסף לכך, תוכנית הפיתוח סביב אגם מונפורט, תמנע מעבר מנחל כזיב דרומה לשמורת הר סנה, שמורות נחל בית העמק ומתלול צורים. התוצאה היא פגיעה ניכרת בקישוריות של שמורת נחל כזיב, מהשמורות החשובות בישראל.

תשריט תמל/1057 מעלות – צוריאל על רקע שכבת מסדרונות אקולוגים

- **תמל/1064 בן שמן – לוד**

המתחם ממוקם במזרח לוד באזור מפגש הנחלים איילון וגזר. מתחם זה ממוקם בשטחים פתוחים איכותיים ומיעד לשימור בתוכניות רבות; השטח מוגדר בתמ"מ 3\ 21 ביעוד נחל וסביבותיו, בתוכנית נחל אילון השטח מסומן כפארק עירוני. המתחם אינו תואם את המלצות תוכנית המתאר שקבעה כי ההתפתחות העיר תהיה בהתחדשות עירונית, אופי הבינוי והתכנון העירוני ברקמה עירונית בתוך השלד העירוני ללא שכונות לוויין.

תמל/1066 רכסים- שכונת הפרסה

המתחם מצוי במזרח רכסים. בתמ"א 35-רכסים מוגדר כישוב מיוחד, מרקם שמור משולב, שמורות וגנים באונה הדרומית ויער נטע אדם באונה הצפונית. השכונה מוצעת בחלקה על שמורת טבע מאושרת בתוכנית מפורטת, ו/גם בתמ"א 8. צורת הפרסה של התוכנית אינה תואמת את כתם הפיתוח בתוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ 6). כמו כן, הצעת משרד השיכון אינה תואמת את המלצות תוכנית המתאר לרכסים שגרסה שיש לצמצם את הפגיעה באונה הדרומית בשל איכותה, בשל הגן הלאומי, המסדרון האקולוגי ובשל השיפועים. הוצעה חלופת מתכננת המחוז שעושה שימוש בכתם התמ"מ ובתוספת עליו המצמצמת את היקף האונה הדרומית ומאפשרת את אותו מספר יחידות הדיור.

קן כחול תמל/1066 רכסים- שכונת הפרסה על גבי תמ"א 8

- **תמל/1004/ א' הרצליה אפולוניה**

לשמירה על המרחב הפתוח בשטח התוכנית יש חשיבות הן ברמה הארצית, של שימור בית גידול נכחד, והן ברמה המקומית, כאחד השטחים הפתוחים האחרונים במרחב. תוכנית הבנייה באפולוניה לא תאפשר המשך קיום של חברת בעלי החיים במקום כפי שהיא כיום, ובוודאי לא את קיומו של עדר הצבאים כולו.

2.3.4 פגיעה מתמשכת בזכויות הציבור בתכנון בפעילות הוותמ"ל

2.3.4.1 העדר שיתוף ציבור ושקיפות ציבורית

הוועדה מונעת שיתוף ציבור ושקיפות ציבורית בהיבטים שונים:

- הוותמ"ל מטפלת בתוכניות מקומיות ברמה מפורטת מכל רחבי הארץ, אך דיוניה נערכים בירושלים. התנהלות ריכוזית זו גורמת לה להתנתק מהשטח וגם מקשה על רשויות שונות, תושבים וגורמים מהציבור הרחב להגיע לדיונים ולהשפיע על ההליך התכנוני, זאת בניגוד לדיונים בוועדות המחוזיות הנמצאות בסמוך למתחמי התוכניות בהן הן עוסקות. דבר זה מוביל לניכור משמעותי של הציבור להליך התכנוני בידיעתו שמדובר בהליכי תכנון מזורזים בהם זכויותיו הבסיסיות פחותות לעומת הליך התכנון הרגיל.

- כאשר אנו בוחנים את הדיונים להפקדה בתוכניות הוותמ"ל (המפגש הסטטוטרי הראשון של הציבור עם התוכנית) ניתן לראות בהם נוכחות דלה של ציבור.

- כאשר מתקיים הליך של התנגדויות (הפעם היחידה בהליך התכנון בו הציבור רשאי להביע את השגותיו), הוא אינו מתבצע בנוכחות חברי הוועדה (כפי שמתקיים במסלול התכנון הרגיל), אלא מול חוקר אשר מגיש את המלצתו לוועדה (כאשר מדובר בהמלצה בלבד ולא בהחלטה מחייבת). לאחר מכן, מתכנסת ועדה מצומצמת, "ועדת משנה להתנגדויות", לדון בהמלצות החוקר.

- ועדת המשנה להתנגדויות מורכבת מחמישה חברים (נציג משרד האוצר יושב הראש, נציג שר המשפטים, מתכנן הוועדה ממשרד האוצר, ראש רשות מקומית שבתחומה נכלל רוב שטח התוכנית ונציג משרד ראש הממשלה ראה תרשים ועדת המשנה להתנגדויות). כך שגם את ההחלטה האם לקבל את המלצת החוקר מקבלת קבוצת מיעוט מחברי מליאת הוועדה, אשר מייצגת בעיקר את השלטון המרכזי.

- בועדת המשנה להתנגדויות נציג המשרד להגנת הסביבה הוא ממלא מקומו של משרד ראש הממשלה. גם כאשר נדונות בועדת המשנה תוכניות להן הוגשו התנגדויות בעלות אופי סביבתי בולט, המשרד להגנת הסביבה אינו מיוצג בה. דבר זה מביא להחלטות בעייתיות, מכיוון שאין מבין חברי ועדת משנה חבר בעל מומחיות והבנת הנושא. דבר זה מהווה יתרון גדול עבור יזמי התוכניות בועדה.

- בניגוד לוועדות המחוזיות והמועצה הארצית לתכנון ולבנייה במערכת התכנון הרגילה, על החלטות הוותמ"ל לא ניתן לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, אלא רק להגיש ערר באמצעות אחד ממשרדי הממשלה למליאת הממשלה. הליכי התכנון בועדה מותירים למעשה לציבור מלבד הליך ההתנגדויות רק אפשרות של התנגדות באמצעות פנייה לערכאות משפטיות או למאבק ציבורי הכולל גם שימוש בכלי התקשורת, בתקווה כי קולם יישמע וזכויותהם ישמרו.

בתאריך 12.9.16 פורסם האוגדן לעבודה עם הוותמ"ל. [האוגדן כולל את סדרי העבודה מול צוות הוותמ"ל](#) לאורך תחנות קידומה השונות של התוכנית, ותנאי סף חדשים ומעודכנים. תוספת מהותית שהצטרפה לשני מסמכים אלו הינה שיתוף הציבור. כחלק מהצגת התכניות בשלבים השונים וכן במסגרת תנאי הסף, נדרשים מעתה מגישי התכניות לפרט את הליך שיתוף הציבור שבוצע עם קידום התוכנית. כעת, יש צורך לבחון כיצד הליך זה יתבצע במסגרת לוח הזמנים הקצר של הוותמ"ל. יש לקוות כי הליך זה לא יהווה מעין "חותמת גומי" אשר במקרה הטוב, ישמש כידוע הציבור ולא כשיתוף ציבור אמיתי. לדוגמה בשיתוף הציבור לתוכנית תמל/1055 חדרה בית אליעזר התושבים ראו כי למעשה הרוב כבר מתוכנן והמפגש היה יותר ידוע הציבור ולא כשיתוף ציבור.בנוסף רובו המוחלט של הציבור שהישתתף בהליך שיתוף ציבור מתנגד לתוכנית במתכונתה הנוכחית ויש להמתין ולראות כיצד דעתם תישקל.

2.3.4.2 התנגדויות ציבוריות גוברות לתוכניות ותמ"ל וניצני הצלחות למאבקים ציבוריים

מאז תחילת פעילותה של הוותמ"ל ניתן לראות התעוררות של גורמי מקצוע, גורמים מהציבור הרחב, ארגוני חברה אזרחית, רשויות מקומיות ואף של משרדי ממשלה לנוכח הפגיעה המתמשכת בקשת רחבה של נושאים.

להלן טבלה המציגה את מכלול קשת ההתנגדויות בתכניות הוותמ"ל אשר הגיעו לשלב התנגדויות והשגות הציבור:

תוכנית בותמ"ל	מגישי ההתנגדויות
תמל/1001 תל השומר מרכז	נתיבי ישראל, דיור ממשלתי - משרד האוצר, רשות המים, משרד התחבורה, אדם טבע ודין, עיריית קריית אונו, עיריית אור יהודה, עיריית רמת גן ותושבים.
תמל/1002 תל השומר צפון	נתיבי ישראל, רשות שדות התעופה, רשות המים, משרד התחבורה, אדם טבע ודין, עיריית קריית אונו, עיריית אור יהודה, עיריית רמת גן, מתכננת מחוז תל אביב ותושבים.
תמל/1003גן יבנה מערב	החברה להגנת הטבע, בני דרום, הוועדה המקומית שורקות, גן דרום, דור אלון וארגון של תושבים בשם "תושבי גן יבנה עוצרים את הבנייה לגובה".
תמל/1004 /א' אפולוניה	מהנדס עיריית הרצליה, הוועדה המקומית הרצליה, הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - מחוז תל אביב, אדם טבע ודין, ארגון 15 דקות, אקולוגים ואנשי מקצוע, מועצה אזורית חוף השרון, מי הרצליה, רשפון, נתיבי ישראל, עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל, האוניברסיטה העברית, רשות הטבע והגנים, רשות המים, תנו לחיות לחיות, תושבים מארסוף וארגון של תושבים בשם "מגינים על סביבת אפולוניה".
תמל/1005 פרדס בחסכון אור יהודה	נתיבי ישראל, אדם טבע ודין ועירית אור יהודה.
תמל/1006 אשקלון מתחם מ-7	המועצה לשימור אתרי מורשת בישראל, רכבת ישראל, החברה להגנת הטבע, עיריית אשקלון, משרד התחבורה, נתיבי ישראל ותושבים.
תמל/1007 דרום שוהם	המועצה המקומית שוהם, החברה להגנת הטבע, חברת מקורות, נתיבי ישראל, רשות המים, רשות שדות התעופה, ארגון 15 דקות ותושבים.
תמל/1008 טורעאן	המועצה המקומית טורעאן, משרד הבריאות וחברת החציבה אבן וסיד.
תמל/1011 קריית גת מערב	ארגון 15 דקות, החברה להגנת הטבע, חברת חשמל, קק"ל, תש"ן, משרד החקלאות, רמ"י, מושב עוזה, עו"ד בועז עמיר בשם פרטיים ומושב אמציה.
תמל/1012 מורדות רמות	אקדמאים, ארגון 15 דקות, ח"כ נחמן שי, ח"כ יעל פארן כהן, ח"כ דב חנין, ח"כ מיקי לוי, ח"כ תמר זנדברג, עיריית ירושלים, החברה להגנת הטבע, מגמה ירוקה, רשות הטבע והגנים, תנו לחיות לחיות, פליטי הכפר ליפתא, מועצה מקומית בית איכסא, רמות למען הסביבה, כסלון, קק"ל, מנהל

	קהילתי רמות אלון, וכ-10,000 תושבים מירושלים.
תמל/1013 נהריה מתחם ב'	כפר שיתופי להתיישבות שיתופית, נתיבי ישראל וחברת חשמל.
תמל/1014 בסמת טבעון מעלה בסמת	רשות מקומית בשמת טבעון, מקורות ותושבי בסמת טבעון.
תמל/1016 רובע מנחם באר שבע	החברה להגנת הטבע, קק"ל, תושבים, סטודנטים ואקדמיה
תמל/1017 בת חפר הרחבה	מועצה אזורית עמק חפר, יו"ר ועדה המקומית, קיבוץ רגבים, החברה להגנת הטבע וכ-50 תושבים שונים.
תמל/1018 צריפין מתחם 1	עיריית ראשון לציון, החברה להגנת הטבע, ש.י.ר נדל"ן מיוצגים ע"י עו"ד אלי וילצ'יק וארגון 15 דקות.
תמל/1019 צריפין מתחם 2	מועצה מקומית באר יעקב, עיריית ראשון לציון, החברה להגנת הטבע, אגודה חקלאית תלמי מנשה מיוצגים ע"י עו"ד אלי וילצ'יק, ש.י.ר נדל"ן מיוצגים ע"י עו"ד אלי וילצ'יק וארגון 15 דקות.
תמל/1021 עפולה מול העמק	חברת מקורות בע"מ, עירית עפולה והחברה להגנת הטבע.
תמל/1022 אשקלון אגמים מזרח	חברת חשמל , מקרות, משרד הבינוי והשיכון.
תמל/1026 עילוט שכונה דרום מזרחית	החברה להגנת הטבע, קרן קיימת לישראל ועו"ד עסאם חדאד בשם בעלי קרקעות פרטיות בתחום התוכנית.
תמל/1027 אופקים שכונת חורשת נח	משרד הבריאות, חברת חשמל והחברה להגנת הטבע.
תמל/1032 קצרין- רובע 12	חברת חשמל והחברה להגנת הטבע.
תמל/1034 אופקים-חדשים	החברה להגנת הטבע, חברת חשמל, נתיבי ישראל, מקורות, משרד החקלאות, סטודנטים, אקדמיה (פרופ' ארנון סופר, פרופ' נורית אלפסי), חברת גד"ש הר חברון ותושבי אופקים.
תמל/1037 באר יעקב-מתחם י"ב	הוועדה המקומית לתכנון ולבניה "מצפה אפק" ושל המועצה המקומית באר יעקב. כמו כן הועברה התייחסות הוועדה המחוזית מרכז
תמל/ 1039-טייבה	עבד אלפתאח מרזוק עזאם ואבי וולף, ג'אבר בסאם באמצעות עו"ד טלי שמחה אלקיים, סאלח אחמד אסעד אבו עמשה באמצעות עו"ד תמים ג'אבר, יורשי ראסם נאשף באמצעות עו"ד תמים ג'אבר, עבד אלחפיז יאסין, בעלי חלקה 31 באמצעות עו"ד חג' יחיא ראמי נג'יב, .בעלי חלקה 51 ו-50 באמצעות עו"ד חג' יחיא ראמי נגיב, .נאשף נג'יב באמצעות עו"ד עזאם חסן, מועתסם ג'בארה ומוחמד ג'בארה, מוחמד איסמאעיל עווידה באמצעות עו"ד עלא תלאווי.
תמל/1047 אשקלון – מתחם מ -6	עיריית אשקלון, חברת פרי אור, רשות מקרקעי ישראל, חברת החשמל

	לישראל, החברה להגנת הטבע.
תמל/1048 אשקלון שכונת אבן עזרא מ-7- דרום	עיריית אשקלון ורשות מקרקעי ישראל.
תמל/1053 לוד – מערב מתחם ניר צבי	עיריית לוד, מועצה אזורית עמק לוד, אגודה יהודית חקלאית של יהודי ארגנטינה, דירה להשכיר, החברה להגנת הטבע, במקום	מתכננים למען זכויות תכנון, חברת מהדרין, רשות שדות התעופה, נתיבי איילון, רשות התעופה האזרחית, משרד החקלאות ועוד 82 מתנגדים פרטים מהציבור.
תמל/1057 מעלות – צוריאל	החברה להגנת הטבע, ורשות הטבע והגנים.

טבלה מעדכנת לאוגוסט 2017

2.4 בחינת דוחות החוקרים ככלי להשגות הציבור בתוכניות הוותמ"ל

מקץ שלוש שנות פעילות הוותמ"ל, נבחנו על ידינו הליכי ההתנגדויות ומידת יעילותן אל מול פעילויות הוועדה. כאמור לעיל, הליכי ההתנגדויות בותמ"ל מתרחש אל מול חוקר ולכן בחנו את כלל דוחות החוקרים על מנת לקבל תמונה מלאה על סוגיית החוקר ככלי בדיון על התנגדויות לתכניות הוותמ"ל.

לצורך הבחינה של סוגיה זו עיינו בכלל דוחות החוקרים ובדקנו את ההתנגדויות (סעיף אחר סעיף בצורה סדורה בכל התנגדות) שעלו, כמו גם החלטת החוקר לגביהן. את תוצאות הבדיקה, חילקנו לשלוש קטגוריות:

1. החוקר קיבל את התנגדות
2. החוקר דחה חלקית את התנגדות
3. החוקר דחה באופן מלא את ההתנגדות.

בבחינת גורלן של ההתנגדויות בותמ"ל בדוחות החוקרים שנדונו עד כה (ראה טבלה לעיל), ניתן לראות כי רובן המכריע של ההתנגדויות נדחו על ידי החוקר (כפי שניתן לראות באיור מספר 1). כמו כן, כאשר חולקו ההתנגדויות לפי מגישיהם; התנגדויות של משרדי ממשלה, התנגדויות של שלטון מקומי והתנגדויות של הציבור הרחב יחד עם ארגוני החברה האזרחית, ניתן לראות את התמונה הבאה:

- התנגדויות הממשלה מתקבלות באופן הנרחב ביותר
- התנגדויות של שלטון מקומי מתקבלות באופן חלקי
- התנגדויות של הציבור הרחב והחברה האזרחית נדחות באופן כמעט מוחלט (ר' איורים 2-4).

איור מספר 1

איור מספר 2

- בחינת דוחות החוקרים הדנים בהתנגדויות הציבור לתכניות הוותמ"ל השונות מעלה כי מרבית התנגדויות הציבור נדחות על ידי החוקרים ואילו המעטות אשר מתקבלות נדחות על ידי ועדת המשנה להתנגדויות. בסיכומו של דבר, **מתקבלות התנגדויות שוליות בלבד, אשר להן אין השפעה מהותית על התכניות.**

איור מספר 3

איור מספר 4

מצב זה מעלה שאלה בעלת חשיבות ציבורית גדולה: האם החוקר אכן יכול לשמש כמכריע ומתווך להשגות הציבור בסוגיה ציבורית רחבה שכזו? **בעוד שוועדה זו ממשיכה לתכנן עשרות ואף מאות אלפים של יחידות דיור, הדבר נעשה בהעדר קולו של הציבור.**

בנוסף לכך, מאפשר תיקון מס' 4, לחוק הוות"ל לאפשר לותמ"ל לראשונה מאז הקמתה לטפל במתחמים של 'פינוי-בינוי'. לאור הנתונים שהוצגו לעיל, הרחבת סמכויות אלה מעלה מספר בעיות: הוותמ"ל עובדת בפורמט של הליכי תכנון קצרים, ללא שיתוף ציבור משמעותי כפי שהורחב לעיל. מצב זה מוביל לבעיות והתנגדויות מצד הציבור בתוכניות חדשות ואף מתגבר כאשר מדובר בתכניות פינוי־בינוי שבתחומן מתגוררים תושבים. דבר נוסף, הוותמ"ל מסתכלת בראיה מצומצמת ביותר (רק בגבול הקו הכחול של התוכנית); היא איננה מכירה את השטח כמו הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית, ולכן לא יכולה לתכלל את הצרכים הרבים של העיר.

גם בהינתן הצורך לקצר את הליכי התכנון, אין לעשות זאת על חשבון איכות התכנון והתוצר התכנוני. **צריך לחזק ולשפר את מוסדות התכנון הקיימים** - ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות - שכורעות תחת העומס בשל מחסור בכוח אדם ותקציבים בלתי מספקים, ולא לבסס ועדה חדשה שיוצרת ביורוקרטיה, סרבול וכפילות נוספים במערכת התכנון.

2.5 קבוצות הפעולה המתנגדות לתוכניות הוותמ"ל

2.5.1 פריסה מרחבית של קבוצות הפעולה המתנגדות לתוכניות הוותמ"ל

תכנית תמל/ -1001 תל השומר מרכז
שטח: כ-1,358 דונם. **יחידות דיור:** כ-10,000.

תכנית תמל/ -1002 תל השומר צפון
שטח: כ-218 דונם. **יחידות דיור:** כ-2,087.

תכנית תמל/ 1023- רמת גן -תל השומר דרום
שטח: כ-580 דונם. **יחידות דיור:** כ-3,000.

בעיות:
- קשיי מימוש משלב לשלב הביצוע.
- הפתרון המרכזי שעליו מתבססות התוכניות – הקו הסגול של הרק"ל - אינו תואם את לוח הזמנים להקמת השכונה כנדרש בחוק.
- זיהום קרקע במתחם. התכנית הופקדה מבלי שנעשו סקרי קרקע ומים.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות: אדם טבע ודין, רשות המים ובעלי קרקעות פרטיות. בנוסף הוגשו עתירה מנהלית של עירית רמת גן, קרית אונו ואור יהודה, עתירה של אדם טבע ודין ועתירה של ועד תושבים.

תכנית תמל/ -1004 א' אפולוניה - גן לאומי ושכונת מגורים

שטח: כ-1,000 דונם. יחידות דיור: כ-3,000.

בעיות:
- זיהום קרקע בשטח התכנית
- כשלים ומפגעים תחבורתיים.
- פגיעה בערכי טבע ייחודיים.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות:
תושבי נוף ים והרצליה פיתוח, מהנדס עירית הרצליה, הועדה המקומית הרצליה, אדם טבע ודין, ארגון 15 דקות, אקולוגים ואנשי סביבה, מועצה אזורית חוף השרון, מי הרצליה, רשפון, נתיבי ישראל, עמותת אדריכלים מאוחדים בישראל, רשות הטבע והגנים, רשות המים, תנו לחיות לחיות ועוד.

תכנית תמל/1055 חדרה -בית אליעזר

מיקום: חדרה
התוכנית מייעדת שטח בן כ-2,000 דונם ומתוכננות בה כ-6,000 יחידות דיור

בעיות:
- פיתוח פרברי
- פגיעה בשטחים פתוחים בשולי העיר: שמורת הטבע ביצת זיתא, גבעת הצבעונים ואתרי המורשת באזור.
- פגיעה בעתודות קרקע עתידיות.
- מנוגדת לתכנית המתאר של חדרה.

התנגדות:
חברי ועד שכונת בית אליעזר, פעילים סביבתיים ותושבים.

תכנית תמל/1025- קרית אתא צפון
תכנית תמל/1024- קרית אתא צפון

מיקום: קרית אתא התוכנית מייעדת שטח בן כ- 5,100 דונם ומתוכננות בהן כ-17,000 **יחידות דיור**

בעיות:
- פיתוח פרוורי המבוסס על בנייה צמודת קרקע ושימוש בכלי רכב פרטיים.
- התייחסות חסרה לשמירת ערכי טבע ונוף.
- פגיעה בעתודות קרקע עתידיות
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות: ועד תושבים בראשות מועצה אזורית זבולון-
אושה,רמת יוחנן ,כפר מכבי וכפר ביאליק .
חקלאי כפר ביאליק עתרו לבג"ץ נגד הוותמ"ל והפקעת הקרקע המהירה.

תכנית תמל/1010 נתניה- עין התכלת

שטח: כ-93 דונם **יחידות דיור:** כ-1,163

בעיות:
- פיתוח אינטנסיבי, יוביל לפגיעה של המצוק החופי.
- פגיעה בעורף החוף הטבעי וברצף של המסדרון האקולוגי.
- כשלים ומפגעים תחבורתיים.
- התעלמות מהליכי תכנון עתידים: תכנון ללא ראייה כוללת.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות:
תושבי עמק חפר (היישובים אביחיל, שושנת העמקים, צוקי ים, חבצלת השרון) ותושבי נתניה, בני השכונות הצפוניות, המועצה עמק חפר.

תכנית תמל/1071 מתחם חבצלת

שטח: כ-400 דונם **יחידות דיור:** כ-4,900

בעיות:
- פיתוח אינטנסיבי, יוביל לפגיעה של המצוק החופי.
- פגיעה בעורף החוף הטבעי וברצף של המסדרון האקולוגי.
- כשלים ומפגעים תחבורתיים.
- התעלמות מהליכי תכנון עתידים: תכנון ללא ראייה כוללת.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות: תושבי עמק חפר (היישובים אביחיל, שושנת העמקים, צוקי ים, חבצלת השרון) ותושבי נתניה, בני השכונות הצפוניות, המועצה האזורית עמק חפר וארגוני סביבה.

כפר סירקין דרום מזרח

שטח: כ-900 דונם **יחידות דיור:** כ-4,000

בעיות:
- התעלמות מהליכי תכנון עתידים: תכנון ללא ראייה כוללת.
- כשלים ומפגעים תחבורתיים.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות: עיריית פתח תקווה, תושבי כפר סירקין, פתח תקווה והסביבה.

סירקין - מתחם א'

שטח: כ-800 דונם **יחידות דיור:** כ-8,000

בעיות:.
- כשלים ומפגעים תחבורתיים.
- התעלמות מהליכי תכנון עתידים: תכנון ללא ראייה כוללת.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות: עיריית פתח תקווה, תושבי כפר סירקין, פתח תקווה והסביבה.

תמל/1034 אופקים-חדשים

שטח: כ-7,000 דונם. **יחידות דיור:** כ-10,396.

בעיות:
- פיתוח פרברי.
- פגיעה בחקלאות.
- התייחסות חסרה לשמירת ערכי טבע ונוף.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות: יישובי הר חברון, ארגוני סביבה, חברה, ארגונים מקצועיים, סטודנטים ואקדמיה מאוניברסיטת בן גוריון.

תמל/1053 לוד – מתחם ניר צבי

שטח: כ-1,609 דונם. **יחידות דיור:** כ-11,158.

בעיות:
- פיתוח פרברי.
- העדר פתרון תחבורתי.

התעלמות מהליכי תכנון עתידים: תכנון ללא ראייה כוללת.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות:
מועצה אזורית עמק לוד, ניר צבי, תושבי לוד, ארגוני סביבה, חברה, ארגונים מקצועיים, סטודנטים ואקדמיה.

תמל/1016 רובע מנחם – באר שבע

שטח: כ-4,500 דונם. **יחידות דיור:** כ-4,150.

בעיות:
- פיתוח פרברי.
- אין פתרונות תחבורה ציבורית ומערכות להסעת המונים.
- התייחסות חסרה לשמירת ערכי טבע ונוף.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות: ארגוני סביבה, חברה, ארגונים מקצועיים, סטודנטים ואקדמיה מאוניברסיטת בן גוריון.

תמל/ -1003 גן יבנה מערב

שטח: כ-459 דונם. **יחידות דיור:** כ-1,622.

בעיות:
- פיתוח פרברי.
- העדר פתרון תחבורתי בגן יבנה.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות:
"עוצרים את העיר" – קבוצת תושבים מקומית שקמה לפני כשנה וחצי בעקבות יוזמה של ראש המועצה להפוך את המועצה המקומית לעיר.

תמל/ 1065 אבו-גוש מערב

שטח: כ-238 דונם **יחידות דיור:** כ-603

בעיות:
- מגוון עשיר של מערכות אקולוגיות בשטחי התכנית.
- פגיעה בערכי טבע "יחודיים.
- כשלים ומפגעים תחבורתיים.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות:
החברה להגנת הטבע, קק"ל, תושבים.

תמל/1052 אבו- גוש-מתחם צפוני

שטח: כ-431 דונם. יחידות דיור: כ-813.

בעיות:
- מגוון עשיר של מערכות אקולוגיות בשטחי התכנית.
- פגיעה בערכי טבע "יחודיים.
- כשלים ומפגעים תחבורתיים.
- הליכים משפטיים צפויים.

התנגדות:
החברה להגנת הטבע, תושבים.

2.5.2 פנייה לערכאות משפטיות

בניגוד למערכת התכנון הרגילה, על החלטות הוותמ"ל לא ניתן לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, אלא רק להגיש ערר באמצעות אחד ממשרדי הממשלה למליאת הממשלה. הליכי התכנון בוועדה מותירים למעשה לציבור מלבד הליך ההתנגדויות רק אפשרות של פנייה לערכאות משפטיות בתקווה כי קולם יישמע וזכויותהם ישמרו. לאחר שלוש שנות פעילות ושנתיים מאישור תכנית הוותמ"ל הראשונה, אנו עדים לגל עתירות מטעם גורמים שונים, בהם שלטון מקומי, חברה אזרחית, תושבים ובעלי עניין שונים.

להלן טבלה המפרטת את כלל העתירות שהוגשו עד היום לגבי הליכי הוותמ"ל ותכניותיה:

הליכי הוותמ"ל ותכניותיה	פנייה לערכאות משפטיות
הליכי הוותמ"ל	הפורום לדמוקרטיה בתכנון, החברה להגנת הטבע, .חיים וסביבה, איגוד המתכננים בישראל והאיגוד הישראלי של אדריכלי נוף.
הליכי הוותמ"ל	האגודה לזכויות האזרח בישראל ובמקום- מתכננים למען זכויות תכנון.
תמל/1001 תל השומר מרכז	עיריית רמת גן, קריית אונו, ואור יהודה ועתירה של אט"ד ובעלים פרטים.
תמל/1002 תל השומר צפון	עיריית רמת גן, קריית אונו, ואור יהודה ועתירה של אט"ד ובעלים פרטים.
תמל/1003 גן יבנה מערב	קבוצת התושבים.
תמל/1004 /א' אפולוניה	תושבי נוף ים והרצליה פיתוח, אדם טבע ודין,תנו לחיות לחיות ועירית הרצליה.
תמל/1005 פרדס בחסכון אור יהודה	אדם טבע ודין.
תמל/1012 מורדות רמות	עיריית ירושלים.
תמל/1019 צריפין מתחם 2	עיריית ראשון לציון.
תמל/1028 טמרה דרום	עיריית טמרה
תמל/1034 אופקים-חדשים	חברת גד"ש הר חברון.
תמל/1053 לוד – מערב מתחם ניר צבי	מועצה אזורית עמק לוד והוועדה המקומית לתכנון ולבניה עמק לוד
תמל/1057 מעלות – צוריאל	החברה להגנת הטבע
כפר סירקין דרום מזרח	עיריית פתח תקווה ואגודת כפר סירקין, יחד עם ועד תושבי העיר פתח-

	תקווה.
סירקין - מתחם א'	עיריית פתח תקווה ואגודת כפר סירקין, יחד עם ועד תושבי העיר פתח-תקווה.

2.6 הכפפת-יתר של הוותמ"ל לאינטרסים ממשלתיים, בניגוד לכוונת המחוקק

הוותמ"ל היא ועדה בעלת ייצוג יתר מובהק של משרדי ממשלה העוסקים בפיתוח, בדגש על אלו העוסקים בפיתוח מגורים. נוסף על כך שריבוי חבריה הופך אותה לממשלתית-ריכוזית מטבעה, גם חברי הוועדה אשר אינם נציגי ממשלה חסרים בפועל בדיוניה ואף מתקשים ליטול בה חלק באופן רציף ופעיל. התוצאה בפועל היא שבעלי עניין חשובים חסרים כנציגי הציבור ונציגי השלטון המקומי לעת קבלת החלטות, דבר אשר מטה משמעותית את תוצריה.

עדות לכך ניתן לראות שגם כיום, שלוש שנים מתחילת עבודת הוועדה:

- מינויו של נציג ארגונים העוסקים ברווחה וחברה חסר.

בנוסף, בדיוני הוועדה אין בפועל נוכחות של נציגי השלטון המקומי.

הסיבה לכך שהנציגים של השלטון המקומי לא מופיעים בדיוני הוועדה נעוצה בבחירת הנציגים; כאשר מינתה המועצה הארצית מקרב חברי מליאתה את שלושת נציגי השלטון המקומי, נבחרו נציגים שהם ראשי רשויות מקומיות בפריפריה, כך שככל הנראה אינם יכולים לבצע את תפקידם בשל הריחוק הגיאוגרפי ממקום התכנסות הוועדה. למשל: ראש עיירית אילת, ראש עיירית עכו, וראש מועצה אזורית אשכול.

להלן תרשים של נוכחות הנציגים השונים בותמ"ל (הנותנים כפי שהם מופעים בפרוטקולים של בדיונים בותמ"ל):

ב"נוכחות חברים" הכוונה לנוכחות של חבר או ממלא מקומו ביום הדיון (שנתון מינהל התכנון 2016).

נוכחות של 80% ומעלה מהדיונים
נוכחות של 60% עד 80% מהדיונים
נוכחות של 40% עד 60% מהדיונים
נוכחות של מתחת ל- 20% מהדיונים

נציגי ממשלה

יו"ר הוועדה	משרד המשפטים	משרד האוצר	רשות מקרקעי ישראל	משרד הפנים	משרד השיכון והבינוי	משרד התחבורה	משרד ראש הממשלה	משרד חקלאות	משרד הגנת הסביבה	משרד הביטחון

נציגי שלטון מקומי, נציגי הציבור, ונציגים נוספים

נציג הארגונים החברתיים	נציג הגופים שעניינם שמירת איכות הסביבה	רשות מקומית בתחום התוכנית	נציג של הרשות המקומית (עיריית עכו)	בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובנייה (מתכנן הוועדה)	נציג של הרשות המקומית (עיריית אילת)	נציג של הרשות המקומית (מועצה אזורית אשכול)

חוק הוותמ"ל הוצג לציבור כצעד משלים ליוזמה לדיור לאומי להשכרה, אשר יכלול גם דיור בר השגה. למרבה הצער, לדיור בר השגה אין זכר בחוק, ואף נעדרת בו התייחסות למטרות חברתיות. חוק הוותמ"ל לא רק שאינו מציע פתרון ממשי למצוקת הדיור, הוא גם עלול לגרום לנזקים בהמשך הדרך. אחד הכשלים המרכזים של החוק הינו שהוא מתמקד רק בקיצור הליך התכנון כפתרון למשבר הדיור, ונמנע מטיפול בחסמים העיקריים של תחום הבנייה והדיור דוגמת פתרונות תחבורתיים, תשתיות ביוב ומים וכד'.

ניתן לראות כי כיום, כשלוש שנים לאחר אישור חוק הותמ"ל, ועדה זאת נתקלת בקשיים רבים, הן במישור התכנוני והן במישור המשפטי. ניכר כי על אף סמכויותיה הרבות והנרחבות היא נעה במסלול הדומה לקודמותיה, כדוגמת ועדות הוד"לים; אמנם היא מאשרת מספר רב של יחידות דיור בזמן קצר, אך יחידות דיור אלה אינן מייצגות סטנדרטים תכנוניים נאותים, אינן תואמות לצרכי הדיור המקומי והאיזורי ובסופו של יום, מגלגלת את הבעיות האמורות משלב התכנון לשלבי השיווק והביצוע. ראיה לכך הינה שעד כה **מתוקף אף תוכנית ותמ"ל, לא ניתן ולו היתר בניה אחד, ובוודאי שלא נבנתה יחידת דיור בודדת...**

הגדלה של מלאי תכנוני ללא הבחנה בשטחים פתוחים וחקלאיים, תוך ניצול עתודות קרקע של הדורות הבאים אינה הפתרון הראוי והיעיל למשבר הדיור. ניתן לראות בעבודה שנערכה על ידי צוות המעקב והבקרה של תמ"א 35, ושהוצגה במועצה הארצית לתכנון ובנייה[7], כי נמצא שבתכניות המתאר המחוזיות קיים מלאי תכנוני מאושר לבנייה (סה"כ 985,500 דונם), בהיקף גדול יותר מהיקף השטח הבנוי בפועל כיום בישראל. אין ספק כי המימוש המיידי והמהיר ביותר, שהוא גם זה שפגיעתו הסביבתית היא הפחותה ביותר, ושעלויותיו הן הנמוכות ביותר – הוא מימוש של מלאי יחידות דיור מאושרות, אשר מימושן מתעכב בשל חסמים שונים, וכן של מלאי יחידות דיור המאושרות ברמה המתארית המחוזית. זאת, על בסיס חיזוק משאביהן של ועדות התכנון הקיימות ובראשן הוועדות המחוזיות. גם על פי דוח עתודות מגורים במחוזות ת"א והמרכז (שנכתב מטעם החברה להגנת הטבע, האוניברסיטה העברית, מכון דש"א ופורום התכנון), "קיים מלאי תכנוני מוסכם של עתודות בינוי במטרופולין תל אביב בטווח המידי, הקצר והבינוני. מלאי זה, הכולל מאות אלפי יחידות דיור, מעלה סימן שאלה גדול ביחס להנחה הרווחת לפיה מחסור במלאי תכנוני בטווח המידי והקצר הוא הגורם המרכזי לעליית מחירי הדיור".

הפתרון הרצוי למצוקת הדיור, הוא מימוש של מלאי יחידות דיור מאושרות. זאת, בנוסף לחיזוק משאביהן של ועדות התכנון הקיימות ועידוד הליכי התחדשות עירונית. הוותמ"ל מרוקן מתוכן את גופי התכנון הקיימים, שכן מדובר למעשה בהקמת מערכת תכנון חלופית, המציבה בראש סדרי העדיפויות את יוזמות הממשלה ותאגידי הבנייה הגדולים

[7] נתוני לשכת התכנון מחוז מרכז ,מתוך מצגת שהציג צוות המעקב והבקרה של תמ"א 35 בולנת"ע בתאריך30. 4. 2013

בישראל, על חשבון השלטון המקומי וכלל הציבור. הוותמ"ל מהווה היום את אחד האיומים המשמעותיים ביותר על השטחים הפתוחים בישראל ודמותה של הארץ, לדור הנוכחי ולדורות הבאים.

- חלק משמעותי מהתוכניות שמקודמות בותמ"ל מתמודדות עם בעיות תחבורתיות ובעיות סביבתיות, אשר מהוות חסם עיקרי בתוכניות בהליך תכנון במסלול הרגיל. הוותמ"ל, שמטרתו העיקרית לאשר תוכנית לבנייה אינו מהווה פתרון לחסמים האמתיים המונעים את יישום הבנייה כדוגמת העדר פתרונות תחבורתיים. ביחס לאמירתו של אביגדור יצחקי, יו"ר מטה הדיור, בוועדת הרפורמות בכנסת מיום ה-21.12.2015 כי "אני מעדיף שיהיה להם [לאנשים] איפה לגור, ולא יהיה להם איפה לנסוע",[8] יש לומר ולענות כי לאנשים מגיע גם מקום מגורים איכותי, וגם אפשרויות תחבורה מתקדמות, יעילות ובנות-קיימא.

- בחלק ניכר מהמקרים, הוותמ"ל סותרת תכניות מתאר מחוזיות (מפתחת בייעוד שאינו תואם פיתוח עירוני) ואף בחלק מהמקרים סותרת את תוכנית המתאר המקומית. בפועל הוותמ"ל דורס ברגל גסה את עקרונות מערכת התכנון ומתעלמת מעבודותיהן של צוותים מקצועיים רחבים מתחומים שונים (כלכלה, איכות סביבה, חברה וקהילה, תחבורה, תשתיות, נוף ושטחים פתוחים).

- פגיעה בחוסן הערים ועידוד פיתוח פרברי בשטחים פתוחים בשולי הערים בותמ"ל. וועדה זו מקדמת תוכניות שונות, הכוללות לעיתים בנייה של אלפי יחידות דיור. במקרים מסוימים, אף מקדמת הוותמ"ל מספר תכניות נפרדות בעלות היקף גבוה של יחידות דיור באותה העיר. ישנן תוכניות המקדמות הקמתן של אלפי יחידות דיור, המנוגדות לעקרונות התכנון של תוכניות מתאר כוללניות קיימות או בשלבי הכנה.

- ריבוי התנגדויות מצד תושבים ורשויות מקומיות באזורים בהם התכניות מקודמות. מאז תחילת פעילותה של הוותמ"ל ניתן לראות התעוררות של גורמי מקצוע, ציבור, רשויות מקומיות ואף של משרדי ממשלה לנוכח הפגיעה המתמשכת בקשת רחבה של גורמים. ועדה זו, בשונה מוועדות תכנון רגילות, אינה פתוחה לרחשי הציבור ואין ערכאה תכנונית גבוהה יותר לערור על החלטותיה.

- בחינת דוחות החוקרים הדנים בהתנגדויות הציבור לתכניות הוותמ"ל השונות מעלה כי מרבית התנגדויות הציבור נדחות על ידי החוקרים ואילו המעטות אשר מתקבלות נדחות על ידי ועדת המשנה להתנגדויות. בסיכומו של דבר, מתקבלות התנגדויות שוליות בלבד, אשר להן אין השפעה מהותית על התכניות.

- תיקון מספר 4 לחוק הוותמ"ל מאפשר לותמ"ל לראשונה מאז הקמתה לטפל במתחמים של 'פינוי-בינוי'. פרוייקט פינוי-בינוי הינו פרוייקט מורכב ומסובך במיוחד בפורמט של הליכי תכנון קצרים, ללא שיתוף ציבור אמיתי. מצב זה מוביל לבעיות והתנגדויות מצד הציבור בתוכניות חדשות ואף מתגבר כאשר מדובר בתכניות פינוי־בינוי שבתחומן מתגוררים תושבים. דבר נוסף, הוותמ"ל מסתכלת בראיה מצומצמת ביותר (רק בגבול הקו

[8] אביגדור יצחקי בדיון בוועדת הרפורמות בכנסת, ה-21.12.2015. ראה קישור לסרטון:, דקה 3:40.

הכחול של התוכנית); היא איננה מכירה את השטח כמו הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית, ולכן לא יכולה לתכלל את הצרכים הרבים של העיר.

בחינה של המשך פעילות הותמ"ל מעלה כי הוועדה לוקחת על עצמה קידום של מתחמי פינוי בינוי והתחדשות עירונית. פרויקטים אלה מורכבים ביותר, דורשים הסתכלות פרטנית מדוקדקת, לצד רגישות לאוכלוסיה, לשכונה ולעיר כולה. הוועדה, אשר מתמקדת בהגדלת מלאי יחידות הדיור כמטרה ראשונית ועליונה, אינה יכולה להכיל כראוי פרויקטים מעין אלה. לכן ניתן להסיק כי בנוסף לנזקים הנגרמים לערים מבניה פרברית בשטחים הפתוחים, עלולה להיווצר פגיעה ביכולת ההתחדשות העירונית של הערים על ידי קידום מהיר ולא מושכל של תכניות אלה. החשש הוא, אפוא שפרויקטים של התחדשות עירונית, אשר מהווים חלק ניכר מהתפתחות הטבעית של הערים עלולים להיפגע.

יש לקבוע לתכניות הוותמ"ל תאריך תפוגה; אין זה נכון לחייב את דורות העתיד בתכניות אשר נקבעו בסטנדרטים נמוכים, בתכנון מהיר, אשר אינו מתייחס דיו לעתיד.

גם בהינתן הצורך לקצר את הליכי התכנון, אין לעשות זאת על חשבון איכות התכנון והתוצר התכנוני. **צריך לחזק ולשפר את מוסדות התכנון הקיימים** - ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות - שכורעות תחת העומס בשל מחסור בכוח אדם ותקציבים בלתי מספקים, ולא לבסס ועדה חדשה שיוצרת ביורוקרטיה, סרבול וכפילות נוספים במערכת התכנון.

במקום לנצל את משבר הדיור לשם עלייה ברמת התכנון וכהזדמנות להתחדשות עירונית ופיתוח תחבורה בת קיימא, תוך הפניית המשאבים הנדרשים לוועדות התכנון הקיימות וחיזוקן, מופנה המאמץ להקמת ועדות תכנון חדשות שמקדמות תכנון מהיר וירוד של שכונות פרבריות מבוססות רכב פרטי. תכנון זה פוגע ומצמצם את רווחת הדור הנוכחי ותחריף משמעותית את המשבר התחבורתי והסביבתי לדורות הבאים.

יש לשמור על מערכת תכנון יעילה ודמוקרטית שאינה מבוזרת. תכנון כולל הוא אמצעי הכרחי להבטחת ניהול יעיל של משאב הקרקע ושמירת איכות החיים ואיכות הסביבה בישראל.

4 | ביבליוגרפיה

האוגדן כולל את סדרי העבודה מול צוות הוותמ"ל

דוח בחינת הצורך וההשפעות של הצעת הרפורמה בתכנון (נובמבר 2010).

דוח הוועדה הציבורית לבחינת חסמים ניהוליים וארגוניים בתחום התכנון והבנייה (דוח ועדת ברנע מדצמבר 2011).

דוח סקר היסטורי מחנה תל השומר מרכז נובמבר 2014.

דוח עתודות מגורים במחוזות ת"א והמרכז אפריל 2014

דיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה 16.7.14.

הערות פורום התכנון לתזכיר חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור 27.1.2014.

הערות השלטון המקומי-תזכיר הצעת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), 2014.

החלטת ממשלה 2392 מתאריך 4.1.15 על פינוי בסיס תל השומר.

הכרזה-על-מתחמים-מועדפים-לדיור 3.6.2015.

וועדת חקירה לגבולות עיריית קריית אונו, אור יהודה, המועצה המקומית סביון ושטח חסר מעמד מוניציפאלי חשוון תשע"ד נובמבר 2013.

חוות דעת יועץ הסביבה - הוועדה למתחמים מועדפים לדיור-תמל/ 1008 -טורעאן.

חוות הדעת של מתכנן הוועדה למתחמים מועדפים לדיור- גן יבנה מערב.

חוות הדעת של מתכנן הוועדה למתחמים מועדפים לדיור- פרדס בחיסכון- אור יהודה.

חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן-1990.

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), תשע"א-2011.

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד- 2014.

ישיבת המועצה הארצית מס' 565 מיום 7.1.2014.

סיכום פעילות 2014- 2016 הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) מינהל התכנון משרד האוצר

מדריך לעבודה עם הוותמ"ל, תנאי סף מעודכנים

מדריך לעבודה עם הוותמ"ל, תבנית להוראות תוכנית ותמלית

מינהל התכנון-שנתון התכנון 2014

מכתב של ארגון הגג של הגופים שעניינם איכות הסביבה, צפיפויות הבינוי- אור יהודה פרדס בחסכון 19.1.2015

משבר הדיור דוח ביקורת מיוחד התשע"ה- 2015.

מתחמים מועדפים לדיור - חוות דעת מנהלת מינהל התכנון 3.6.15

עתירה לביטול תוכנית בנייה במתחם תל השומר-אדם טבע ודין 26.1.15

תזכיר הצעת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), 2014 נייר עמדה החברה להגנת הטבע

תסקיר השפעה על הסביבה- תמל/1004/ א' אפולוניה- גן לאומי ושכונת מגורים, דצמבר 2014

5 נספחים

תרשים הגשת תוכנית לותמ"ל

ניתוח הליך העבודה של הוותמ"ל

על פי תת סעיף בסעיף 10 לחוק: תוכנית מועדפת לדיור שהוגשה לוועדה תפורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים, בצירוף נספחיה, **בתוך שבעה ימי עבודה** ממועד קליטתה.

על פי סעיף 10 לחוק:
הוגשה תוכנית מועדפת לדיור לוועדה, יבדוק מתכנן הוועדה **בתוך 14 ימי עבודה** אם היא ערוכה בהתאם להוראות לפי חוק התכנון ואם היא מקיימת את הדרישות לפי חוק התכנון ולפי חוק זה.
מצא מתכנן הוועדה כי מתקיימים בתוכנית מועדפת לדיור התנאים תיקלט התוכנית בוועדה, ומזכיר הוועדה ישלח הודעה על כך בצירוף מסמכי התוכנית, **בתוך שלושה ימי עבודה.**

על פי תת סעיף בסעיף 11 לחוק: מתכנן הוועדה רשאי להאריך את המועד להגשת חוות דעת, מטעמים מיוחדים שיירשמו, **בשבעה ימים נוספים.**

על פי סעיף 11 לחוק:
היועצים המקצועיים של הוועדה יגישו למתכנן הוועדה **בתוך 21 ימי עבודה** מיום קבלת ההודעה על קליטתה של התוכנית, חוות דעת שתכלול התייחסות להיבטי התוכנית שבתחום מומחיותם;

על פי סעיף 12 לחוק:
מתכנן הוועדה יגיש לחברי הוועדה חוות דעת תכנונית, **לא יאוחר מחמישה ימי עבודה** לפני מועד הדיון בתוכנית.

על פי תת סעיף בסעיף 13 לחוק: החליטה הוועדה להמשיך את הדיון בתוכנית מועדפת לדיור, תקיים בה דיון נוסף בתוך **14 ימי עבודה** ממועד הדיון הראשון בה;
בדיון תחליט הוועדה אחד מאלה: להפקידה, להפקידה בתנאים שתקבע, לדחותה או להעבירה לדיון בוועדה המחוזית שבתחום מרחב התכנון שלה נכלל שטח התוכנית; הועברה תוכנית לוועדה המחוזית, יחולו עליה הוראות חוק התכנון בלבד.

על פי סעיף 13 לחוק:
הוועדה תקיים דיון בתוכנית מועדפת לדיור **בתוך 45 ימי עבודה** מיום משלוח ההודעה על קליטתה כאמור בסעיף 10(ב).
בתום הדיון תחליט הוועדה להפקיד את התוכנית, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה. אף האמור, הוועדה רשאית בנסיבות מיוחדות שיירשמו להחליט להמשיך את הדיון בתוכנית מועדפת לדיור בישיבה נוספת.

על פי תת סעיף בסעיף 14 לחוק: ראה מתכנן הוועדה שהמסמכים לא תוקנו בהתאם להחלטת הוועדה, יודיע על כך למגיש התוכנית בתוך **שבעה ימי עבודה** מיום שהוגשו לו המסמכים ויפרט את התיקונים הנדרשים בהם.

על פי סעיף 14 לחוק:
הורתה הוועדה על הכנסת שינויים במסמכי התוכנית שהוגשה, כתנאי להפקדתה, יתקן מגיש התוכנית את מסמכי התוכנית ויגישה למתכנן הוועדה כשהיא מתוקנת בהתאם להחלטת הוועדה, בצירוף דוח המפרט את כל השינויים שנערכו במסמכי התוכנית.
הוגשו לוועדה מסמכים מתוקנים כאמור בסעיף קטן (א), יבדוק אותם מתכנן הוועדה; קבע מתכנן הוועדה שהמסמכים תוקנו בהתאם להחלטת הוועדה, יודיע על כך למגיש התוכנית ויצרף את נוסח ההודעה על הפקדת התוכנית שיש לפרסם לפי חוק זה.

על פי סעיף 15 לחוק:
הודעה על הפקדת תוכנית מועדפת לדיור תפורסם בתוך **עשרה ימים** מיום שקיבל מגיש התוכנית את הודעת מתכנן הוועדה על הפקדה .

<u>על פי סעיף 17 לחוק:</u>
בלי לגרוע מהוראות סעיף 96א לחוק התכנון, כל מסמכי תוכנית מועדפת לדיור שהוועדה למתחמים מועדפים לדיור החליטה להפקידה וכן חוות דעת היועצים המקצועיים של הוועדה וחוות דעת מתכנן הוועדה כאמור בסעיפים 11 ו–12, יהיו פתוחים לעיון הציבור במשרדי הוועדה ובמשרדי הוועדה המקומית שבתחום מרחב התכנון שלה נכלל שטח התוכנית;
המסמכים וחוות הדעת כאמור יפורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים, **בתוך שבעה ימי עבודה** ממועד ההפקדה כאמור בסעיף 13, ובאתר האינטרנט של מגיש התוכנית.

<u>על פי סעיף 18 לחוק:</u>
התנגדות תוגש לוועדה **בתוך 60 ימים** מהמועד שבו פורסמה הודעה על הפקדת התוכנית.

<u>על פי סעיף 19 לחוק:</u>
יושב ראש הוועדה ימנה חוקר לשמיעת ההתנגדויות שיוגשו לתוכנית מועדפת לדיור. החוקר ישמע את ההתנגדויות ויגיש לוועדת המשנה להתנגדויות את המלצותיו **בתוך 30 ימי עבודה** מתום המועד האחרון להגשת התנגדויות לפי סעיף 18(ב); מתכנן הוועדה רשאי להגיש את עמדתו בקשר להמלצות החוקר עד למועד הדיון בוועדת המשנה להתנגדויות בהמלצות אלה.
הוגשו לוועדת המשנה להתנגדויות המלצות החוקר, תחליט ועדת המשנה, **בתוך 30 ימי עבודה** ממועד הגשת המלצות החוקר, לקבל או לדחות את ההתנגדויות, כולן או חלקן. המלצות החוקר ועמדת מתכנן הוועדה, אם הוגשה, יפורסמו באתר האינטרנט של משרד הפנים **בתוך שבעה ימי עבודה** ממועד. החלטת הוועדה.

על פי תת סעיף בסעיף 19 לחוק: בתוך **שבעה ימי עבודה** מיום החלטת ועדת המשנה להתנגדויות כאמור בסעיף קטן (ג), תחליט הוועדה למתחמים מועדפים לדיור לאשר את התוכנית, עם או בלי שינויים או בתנאים שתקבע, או לדחותה. הופקדה תוכנית מועדפת לדיור ולא הוגשו התנגדויות עד המועד האחרון להגשת התנגדויות לפי סעיף 18(ב), יראו את התוכנית כאילו הוועדה אישרה אותה בתום **30 ימים** מהמועד האמור, זולת אם החליטה הוועדה אחרת במהלך 30 הימים האמורים.

<u>על פי סעיף 21 לחוק:</u>
החליטה הוועדה לאשר תוכנית מועדפת לדיור וקבע מתכנן הוועדה כי מולאו התנאים שנקבעו לאישורה לפי סעיף 19(ד), אם נקבעו כאלה, יודיע למגיש התוכנית על אישור התוכנית ויצרף את נוסח ההודעה על האישור שיש לפרסם לפי חוק זה. הודעה על אישור תוכנית מועדפת לדיור תפורסם על ידי מגיש התוכנית, על חשבונו, בעיתון **בתוך עשרה ימים** מיום שנמסרה לו ההודעה על ידי מתכנן הוועדה.
הודעה על אישור תוכנית מועדפת לדיור תפורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים **בתוך עשרה ימים** מיום אישורה.

<u>על פי סעיף 23 לחוק:</u>
נדחתה תוכנית מועדפת לדיור, יפרסם מזכיר הוועדה דחייתה בעיתון כאמור ובאתר האינטרנט של משרד הפנים, **בתוך 21 ימים** מיום שנדחתה.

<u>על פי סעיף 24 לחוק:</u>
הוועדה תחליט לאשר תוכנית שבסמכותה או לאשרה בשינויים, לקבוע תנאים לאישורה הטיפול בתוכנית או לדחותה,
בתוך 24 חודשים ממועד הגשתה.

<u>על פי סעיף 25 לחוק:</u>
בתוך 60 ימים ממועד תחילתה של תוכנית מועדפת לדיור, יגיש מגיש התוכנית לוועדה תשריט לצורכי רישום. מתכנן הוועדה יאשר את התשריט לצורכי רישום שהוגש לו **בתוך 21 ימי עבודה** ממועד הגשתו, ובלבד שהתשריט תואם את התוכנית המועדפת לדיור.
ראה מתכנן הוועדה כי תשריט לצורכי רישום שהוגש לו אינו תואם את התוכנית המועדפת לדיור, יביא את התשריט לדיון בוועדה, **בתוך שבעה ימי עבודה** ממועד הגשתו. הוועדה תחליט בדבר אישור התשריט או דחייתו **בתוך 14 ימי עבודה** מהמועד שהובא לפניה, ורשאית היא להחליט על עריכת תוכנית לשינוי תוכנית מועדפת לדיור;
החליטה הוועדה על עריכת תוכנית לשינוי כאמור, יחולו על עריכת התוכנית החדשה, הגשתה והליכי אישורה, הוראות חוק זה.

<u>על פי סעיף 26 לחוק:</u>
ביצועה של תוכנית 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 תוכנית; שר הפנים ושר הבינוי והשיכון רשאים לקבוע כללים בדבר אופן החישוב של שיעור עבודות התשתית כאמור.
חלף המועד האמור, ימסור מתכנן הוועדה, ובהעדרו - מנהל מינהל התכנון, הודעה על מצב ביצוע התוכנית למועצה הארצית.
לא הוחל בביצוע תוכנית בתוך התקופה האמורה לא יפקע תוקפה, ואולם התוכנית תובא לדיון חוזר במועצה הארצית, ויהיו נתונות לה לעניין זה סמכויות הוועדה.