

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

מתכננים לאקסל





דו"ח מעקב תקופתי

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

"מתכננים לאקסל"

דו"ח מס' 4

כתיבה ועריכה: ערן בן נון ודרור בוימל, החברה להגנת הטבע

סייעו בכתיבה: מילכה כרמל ונעה שבדרון, מרכז המועצות האזוריות

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

מיפוי: דקלה זיידמן, יחידת הממ"ג, החברה להגנת הטבע

מנהל קריאייטיב: יגאל אמור, we amor

עיצוב: גדי גרשון, we amor

מרץ 2019



תקציר מנהלים



הוותמ"ל

הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (להלן חוק הוותמ"ל), אשר אושר באוגוסט 2014, הורה על הקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור. מטרתו המרכזית של החוק היא קידום מהיר של תוכניות בנייה לדיור על מתחמים שהוכרזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור.

במסגרת החוק נתנו לוועדה סמכויות תכנון חריגות ומיוחדות, וכן, נקבעו לוחות זמנים מהירים (למידע נוסף, ניתן לקרוא בהרחבה בדו"ח המעקב התקופתי השלישי שפורסם בדצמבר 2017). **הכוח הרב שניתן לוועדה הפכו את הוותמ"ל לוועדה דרקונית בסמכויותיה ובהרכבה.** הוועדה מורכבת כמעט כולה מנציגי משרדי הממשלה, הליך התכנון והאישור הינו מהיר באופן הגובל בחוסר אחריות ורבות מהתכניות סותרות רכיבים מתכניות ברובד הארצי, המחוזי והמקומי שאושרו על ידי המועצה הארצית, מוסדות תכנון ארציים והוועדות המחוזיות.

זו השנה הרביעית ברצף בה מפרסמת החברה להגנת הטבע דוח שנתי הבוחן את עבודת הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור. כיום, לאחר למעלה מארבע שנות פעילותה של הוותמ"ל, ובהינתן העובדה כי בחודש מרץ 2018, אישרה וועדת הפנים והסביבה של הכנסת את הארכת צו השעה לפעילות הוועדה בשנה נוספת, יש לבחון את תפקודה של הוועדה ולבדוק האם הוותמ"ל אכן מצליחה לעמוד ביעדיה. דוח זה נכתב בשיתוף פעולה בין החברה להגנת הטבע לבין מרכז המועצות האזוריות.

פעילות הוותמ"ל במספרים (2014-2018)

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

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

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

עיקרי הממצאים ומסקנות מרכזיות

1

בארבע השנים האחרונות מאז תחילת פעילותה של הוותמ"ל ישנה עלייה הדרגתית במספר יחידות הדיור המאושרות מדי שנה ע"י הוותמ"ל והוועדות המחוזיות.

בשנת 2018 אישרו מוסדות התכנון מספר שיא של כ-150 אלף יחידות דיור, כאשר חלק ניכר מהגידול נובע מזינוק במספר הדירות שאושרו בותמ"ל אשר אישרה בשנה זו 59,307 יחידות דיור. אך למרות זאת במקביל נמצא שבארבע השנים האחרונות מספר התחלות הבניה למגורים בישראל נמצא דווקא במגמת ירידה בעיקר בערים הגדולות בפריפריה.

2

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

3

הוותמ"ל מקדמת עשרות אלפי יחידות דיור חדשות תוך התעלמות מהמלאי התכנוני הקיים והמאושר של יחידות דיור במרחבים אלה.

בחלקו הצפון מזרחי של מטרופולין חיפה ישנן למעלה מ-23,000 יחידות דיור מאושרות ולא ממומשות, ובמרחב הנגב הצפון מערבי ישנן כ-17,500 יחידות דיור מאושרות ולא ממומשות.

4

כאשר בוחנים את קצב גידול השנתי של יחידות דיור בערים במרחבים אלה, בהן הוותמ"ל מתכננת אלפי יחידות דיור חדשות, מגלים שאין כל הלימה בין מספר יחידות הדיור המאושרות והמתוכננות ע"י הוותמ"ל, לבין קצב הגידול בפועל באותן הערים.

וכך, בעוד שכיום קצב הבנייה השנתי של יחידות דיור בערים הנבדקות עומד על לכל היותר כמה מאות בודדות של יחידות דיור חדשות, הוותמ"ל והסכמי הגג הנלווים לתכניות של הוועדה מצביעים על קצב פיתוח של למעלה מ-2,000 יחידות דיור חדשות לשנה. הפערים בשני המרחבים בין קצב הבנייה לבין היקף יחידות הדיור בתכניות מצביע על מלאי יחידות דיור שיכול לספק צרכי בנייה לעשרות שנים.

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

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

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



תוכן העניינים



10	.....	1. רקע
16	.....	1.1 חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה
18	.....	1.2 מרחב הנגב הצפון מערבי
20	.....	2. עיקרי הממצאים: מרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה
21	.....	2.1 מלאי יחידות דיור קיים במרחב - צד ההיצע
27	.....	2.2 קצב הבנייה בערים הגדולות במרחב בשנים האחרונות
30	.....	2.3 תוצאות המכרזים לבנייה רוויה של רשות מקרקעי ישראל במרחב
31	.....	2.4 סיכום מרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה
32	.....	3. עיקרי הממצאים: מרחב הנגב הצפון מערבי
33	.....	3.1 מלאי יחידות דיור קיים במרחב - צד ההיצע
36	.....	3.2 קצב הבנייה בערים הגדולות במרחב בשנים האחרונות
39	.....	3.3 תוצאות המכרזים לבנייה רוויה של רשות מקרקעי ישראל במרחב
40	.....	3.4 סיכום מרחב הנגב הצפון מערבי
43	.....	4. השלכות של תכנון יחידות דיור למלאי
50	.....	5. סיכום ומסקנות

רקע



כחלק מהרצון של מדינת ישראל לפתור את "משבר הדיור" ולעמוד ביעדיה השאפתניים של התכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040, קידם משרד האוצר שורה של מהלכים כדי "למלא את המדפים" ביחידות דיור מאושרות.

מאז שנכנס לתפקידו, שר האוצר משה כחלון משתמש בשורה של כלים העומדים לרשותו כדי לממש את ההבטחה הכי גדולה שלו לבחוריו: הורדת מחירי הדיור בישראל. מהלכים אלו בוצעו, בין היתר, באמצעות הקמת מטה הדיור בממשלה וחימת הסכמי גג מול הרשויות המקומיות המיושמים לרוב באמצעות התכניות לדיור המוקדמות בותמ"ל.

"...ואין כל חדש תחת השמש."

(קהלת א, פסוק ט)

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

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

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

בדוח השנתי של מינהל התכנון המסכם לשנת 2018 מוצגים ב"גאווה" היקפי הפעילות של הוותמ"ל מיום הקמתה. כאשר מנתחים את התכניות אשר אושרו בותמ"ל מגלים שהוועדה מקדמת בעיקר תכניות באזורי הפריפריה ומתקשה לאשר יחידות דיור חדשות באזורי הביקוש במרכז הארץ². על נתונים אלו אין כיום מחלוקת והם אף קיבלו חיזוק נוסף מראש מינהל התכנון, דלית זילבר אשר הכריזה בכנס השנתי של ארגון קבלני ת"א-יפו-בת ים שהתקיים באוקטובר 2018 באילת, שכיום ישנו עודף תכנוני של יחידות דיור בפריפריה ולכן מינהל התכנון שואף לקדם בשנת 2019 יותר תכניות לדיור באזור המרכז³. העודף התכנוני שעליו מדברת ראש מינהל התכנון, הוא תוצאה ישירה של הפעילות המוגברת של הוותמ"ל בפריפריה.

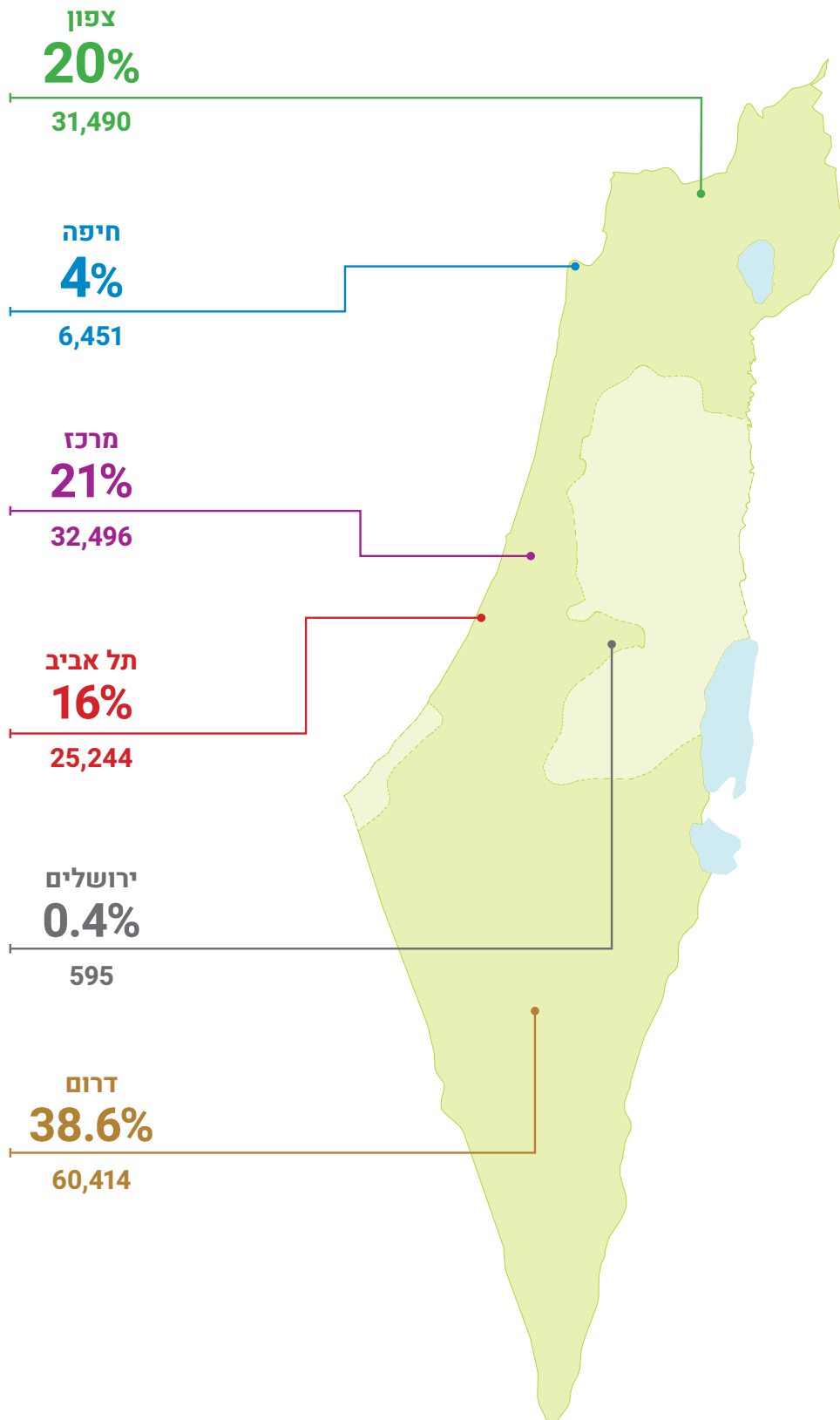
² שנתון מינהל התכנון 2017

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

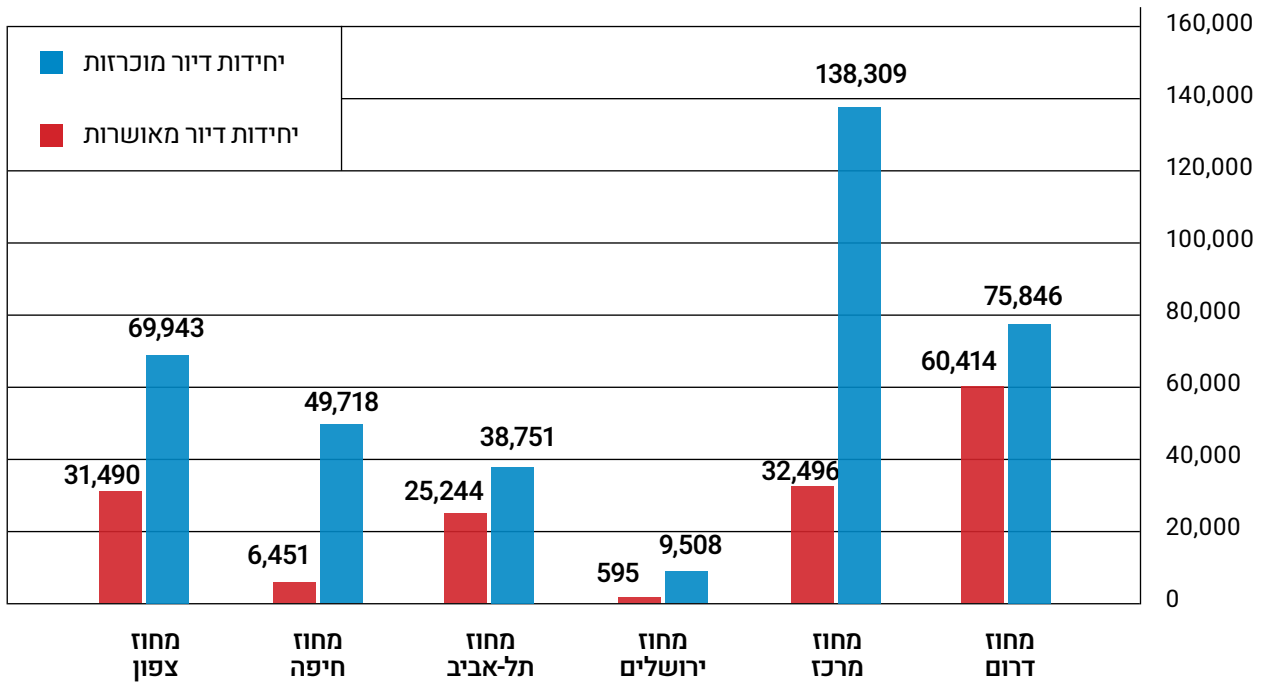
מניתוח התכניות שאושרו עד כה בותמ"ל עולה ששני שלישי מכלל יחידות דיור המאושרות בותמ"ל ממוקמות בפריפריה הגיאוגרפית של ישראל במחוזות צפון, חיפה ודרום (ראו תרשים וגרף מס' 1).

תרשים 1

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

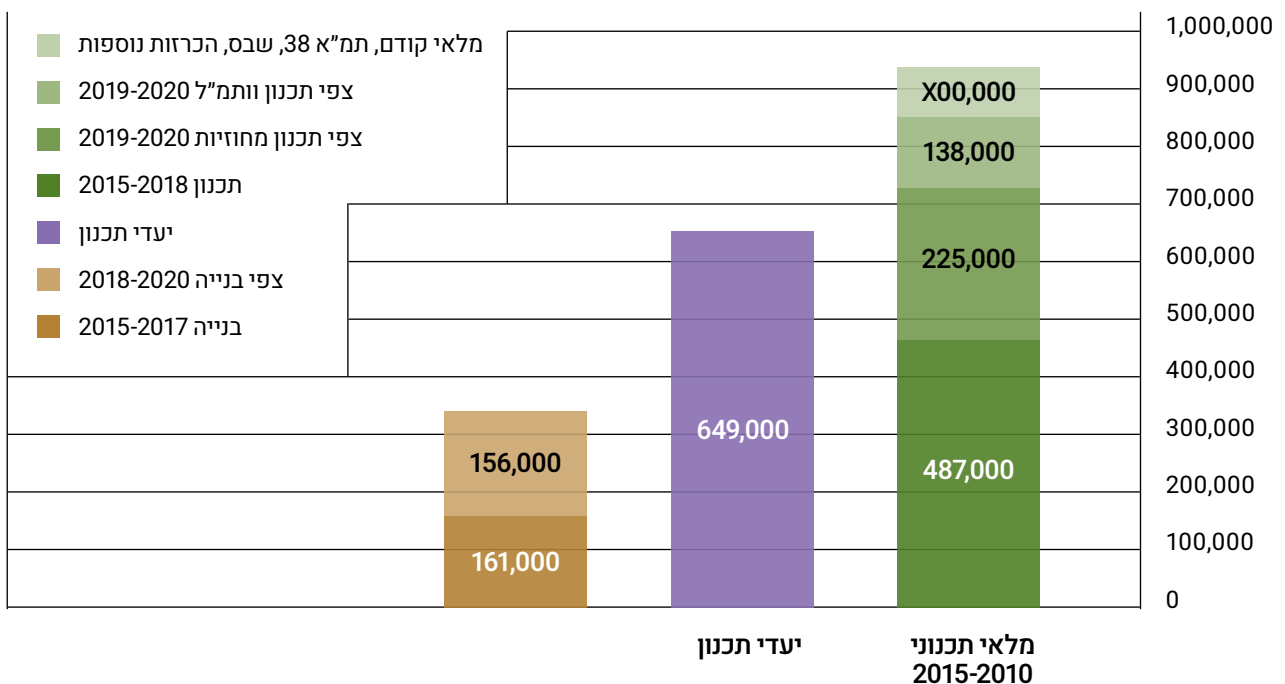


יחידות דיור שאושרו ע"י הוותמ"ל ושהוכרזו ע"י קביניט הדיור בין השנים 2014 - 2018



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

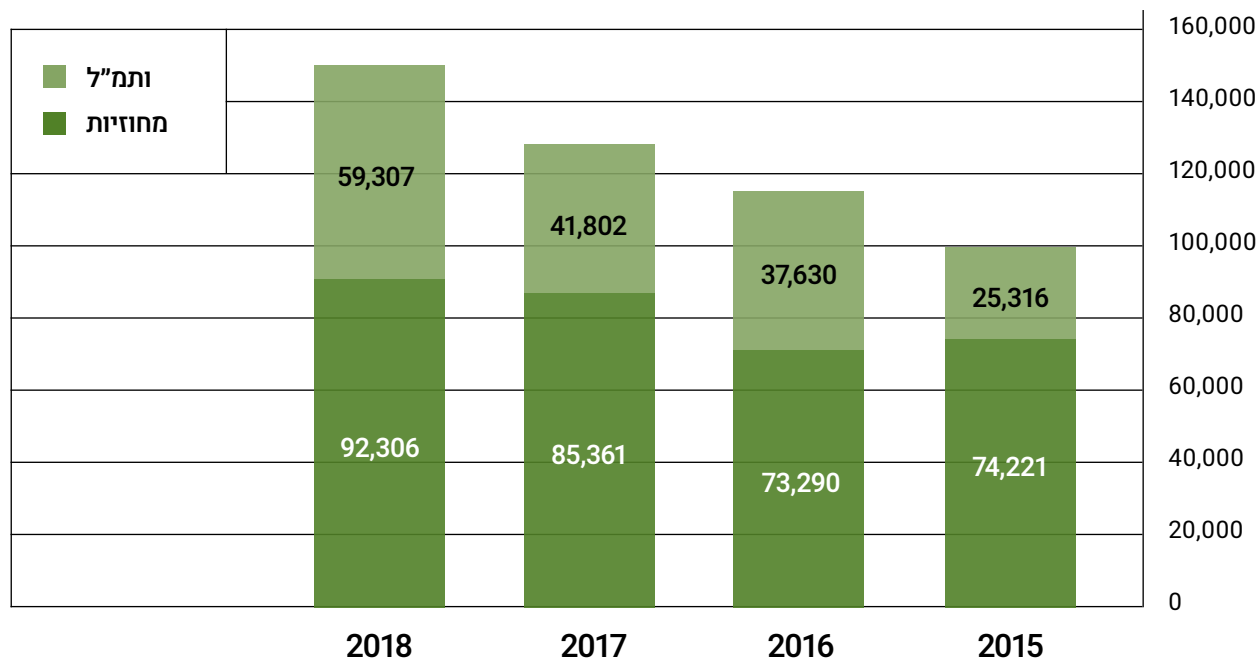
מלאי יחידות דיור מתוכנן צפוי בישראל בין השנים 2015-2020 (וועדות מחוזיות והוותמ"ל), אל מול יעדי התכנון



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

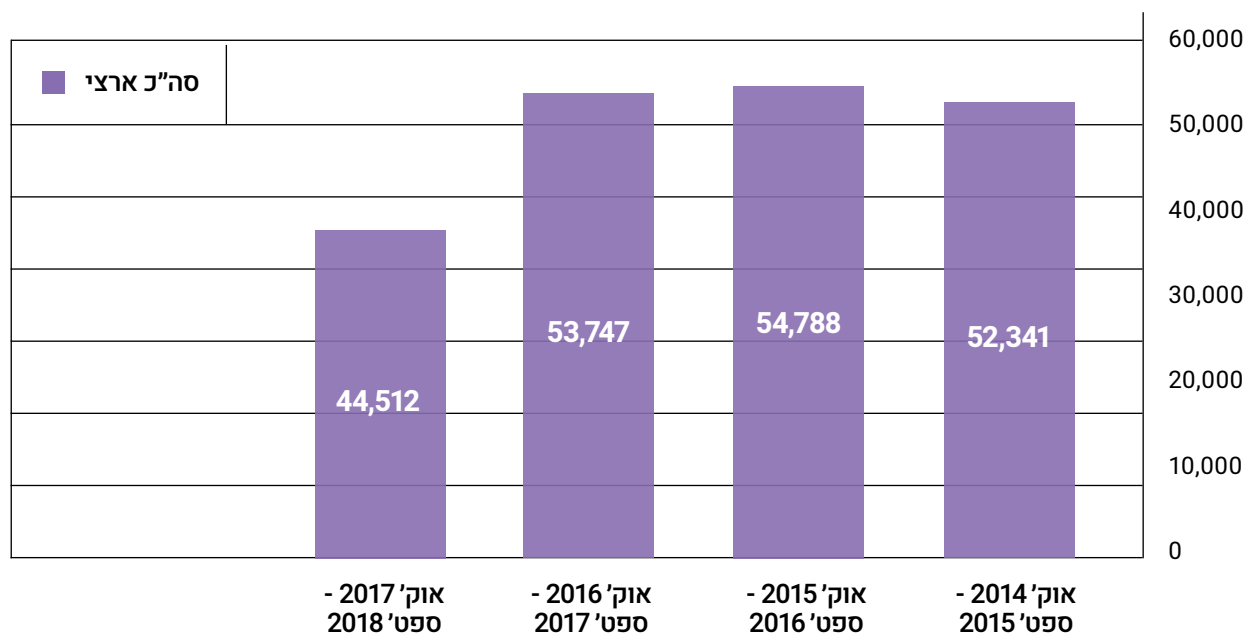
גרף 3

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



גרף 4

התחלות הבנייה בישראל בין השנים 2014 - 2018⁴



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

לא זאת אף זאת, רק לאחרונה פירסמה הלמ"ס כי שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2018 הם החלשים ביותר מבחינת היקפי התחלות הבנייה מאז 2010 ובין החודשים (אוקטובר 2017 - ספטמבר 2018) חלה ירידה של 17.2% בהשוואה ל-12 החודשים הקודמים (אוקטובר 2016 - ספטמבר 2017).

המחוזות שבהם התחלות הבנייה במגמת ירידה הגבוהה ביותר הם מחוזות דרום, חיפה וצפון, והנפילות הגדולות ביותר בהתחלות בנייה נרשמו בערים קריית מוצקין, חריש, נתיבות אשקלון.

על רקע נתונים אלו, דוח זה מתמקד בבחינת שני מרחבים גיאוגרפיים בהם ניתן לזהות פעילות אינטנסיבית של הוותמ"ל וריבוי מתחמים מועדפים לדיור; חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה ומרחב הנגב הצפון מערבי. המכנה המשותף של שני המרחבים הללו, אשר ממוקמים בפריפריה הגיאוגרפית בישראל הוא ההיצע הבלתי פרופורציונלי של יחידות דיור מאושרות ומוצעות לעומת קצב הגידול הטבעי של הערים במרחב וקצב התחלות הבנייה והביקושים.

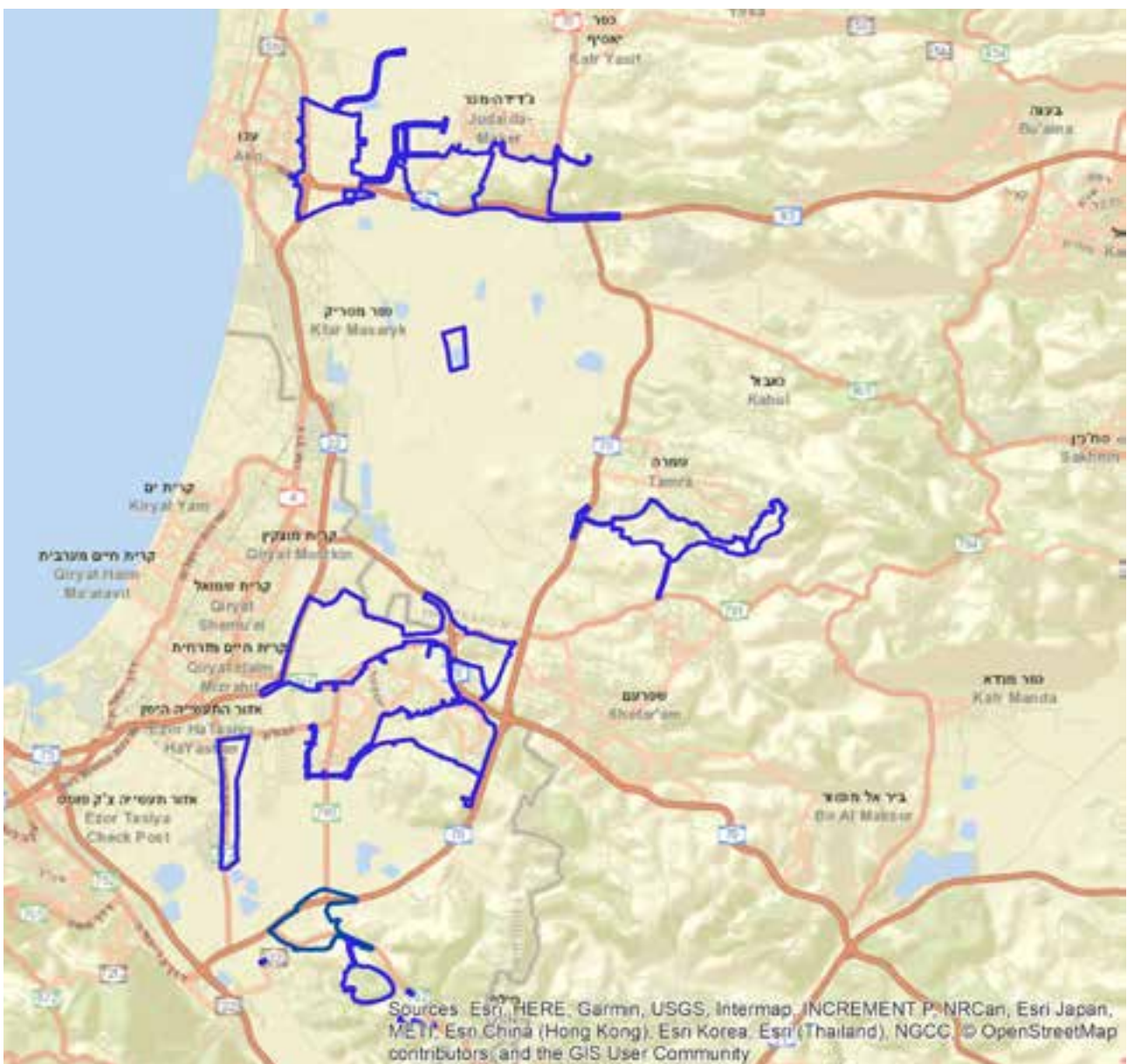


1.1 חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה

מקרה הבוחן הראשון של המחקר הוא חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה, לאור ריבוי המתחמים המועדפים לדיור אשר מרוכזים באיזור זה. במרחב זה נבחנו התכניות בערים שנסמכות על כביש 85 בצפון, כביש 22 במערב וכביש 70 במזרח ומשתייכות למטרופולין חיפה. במרחב מקודמים כיום תשעה מתחמים מועדפים לדיור (ראו תשריט מס' 1), הכוללים למעלה 54,000 יחידות דיור חדשות, מתוכן 16,358 יחידות דיור מאושרות וכ-37,642 יחידות דיור נמצאות בשלבי תכנון שונים בותמ"ל. (ראו טבלה מס' 1).

תשריט 1

גבולות המתחמים במרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה על גבי מפה



פירוט התכניות המקודמות בחלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה

מזב סטטוטרי*	מיקום	תאריך הכרזה	מספר יחידות דיור	שטח התוכנית	שם התכנית
מאושרת	ממערב לשכונת טל, מדרום לשכונת הרקפות ומצפון לקיבוצים אושה, רמת יוחנן וכפר מכבי.	13.7.2015	4,561	1,535	תמל/1024 קריית אתא - דרום
הפקדה	מצפון לכביש 781, מערב ומזרח לשכונת גבעת האלונים, ולאורך דרך דשנים מדרום לעיר	13.7.2015	115,467	6,950	תמל-/1025 קריית אתא - צפון מערב
מאושרת	בשוליים הדרום מזרחיים של העיר הקיימת	8.6.2015	1,807	478	תמל/1033 טמרה שכונה מזרחית
מאושרת	מצפון לכביש 85 וממזרח לכביש 4	4.1.2016	8,100	2,200	תמל/1042 - שערי עכו
הפקדה	רכס גבעות טנטור מדרום מזרח ליישוב הקיים	19.9.2016	6,500	2,373	תמל/1058 - ג'דדיה מכר גבעות טנטור מזרח
הפקדה	רכס גבעות טנטור מדרום מערב ליישוב הקיים	19.9.2016	8,000	3,063	תמל/1059 - ג'דדיה מכר גבעות ננטור מערב
מאושרת	ממזרח ליישוב הקיים בצמידות דופן לנחל יונאי ושמורת הטבע	19.9.2016	1,890	819	תמל/1066 רכסים שכונת הפרסה
הפקדה	ממזרח לכביש 70 ובשוליים הדרומיים של העיר הקיימת	13.7.2015	5,300	1,826	תמל/1070 טמרה דרום
הכרזה	בשטח חקלאי כלוא בין כביש 70, כביש 762 (הקיים והמתוכנן), רכסים ואבטין.	13.8.2018	3,000	1,600	רכסים צפון
			54,625	20,844	סה"כ

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

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

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

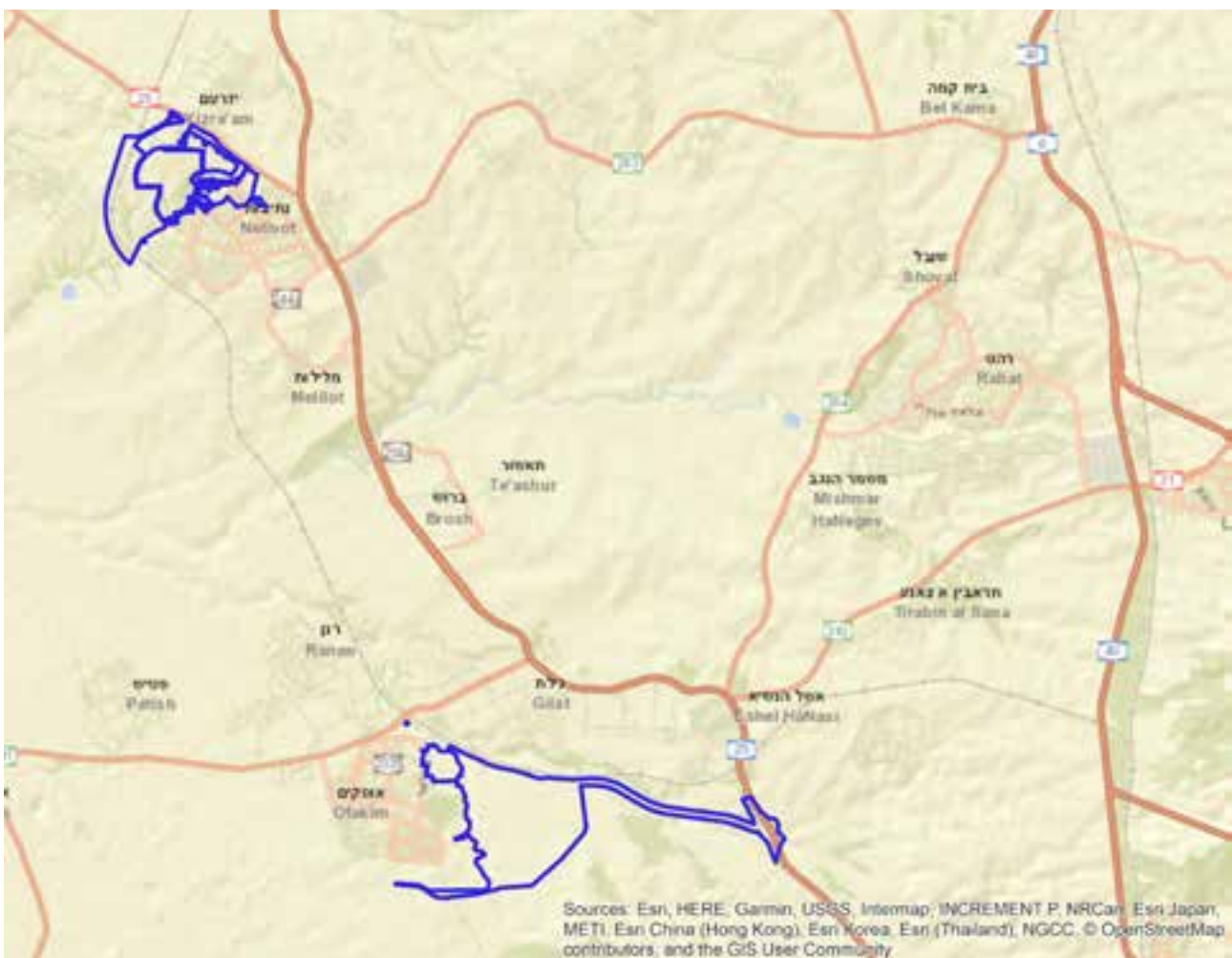
1.2 הנגב הצפון מערבי

מקרה הבוחן השני שנחקר בדוח זה הוא איזור הנגב הצפון מערבי ובפרט הערים אופקים ונתיבות, אשר מקודמות בהן כיום באמצעות הוותמ"ל שש תוכניות בהיקף של למעלה מ-20,000 יחידות דיוור, מתוכן 14,430 יחידות דיוור מאושרות ו-5,570 יחידות דיוור נמצאות בשלבי תכנון שונים בותמ"ל (ראו תשריט מס' 2 וטבלה מס' 2).

תוכניות אלו מיעדות להכפיל את שתי הערים מבחינת היקף יחידות דיוור הקיים ומבחינת שטחן. במקביל יש לציין, שבאופקים, נתיבות ושדרות נחתמו לאחרונה הסכמי גג לבניית כ-40 אלף יחידות דיוור חדשות למגורים בשש השנים הקרובות.

תשריט 2

גבולות המתחמים בנגב הצפון מערבי על גבי מפה



פירוט התכניות המקודמות במרחב הנגב הצפון מערבי

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

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

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

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

עיקרי הממצאים

חלקו הצפוני והמזרחי
של מטרופולין חיפה



2.1 צד ההיצע

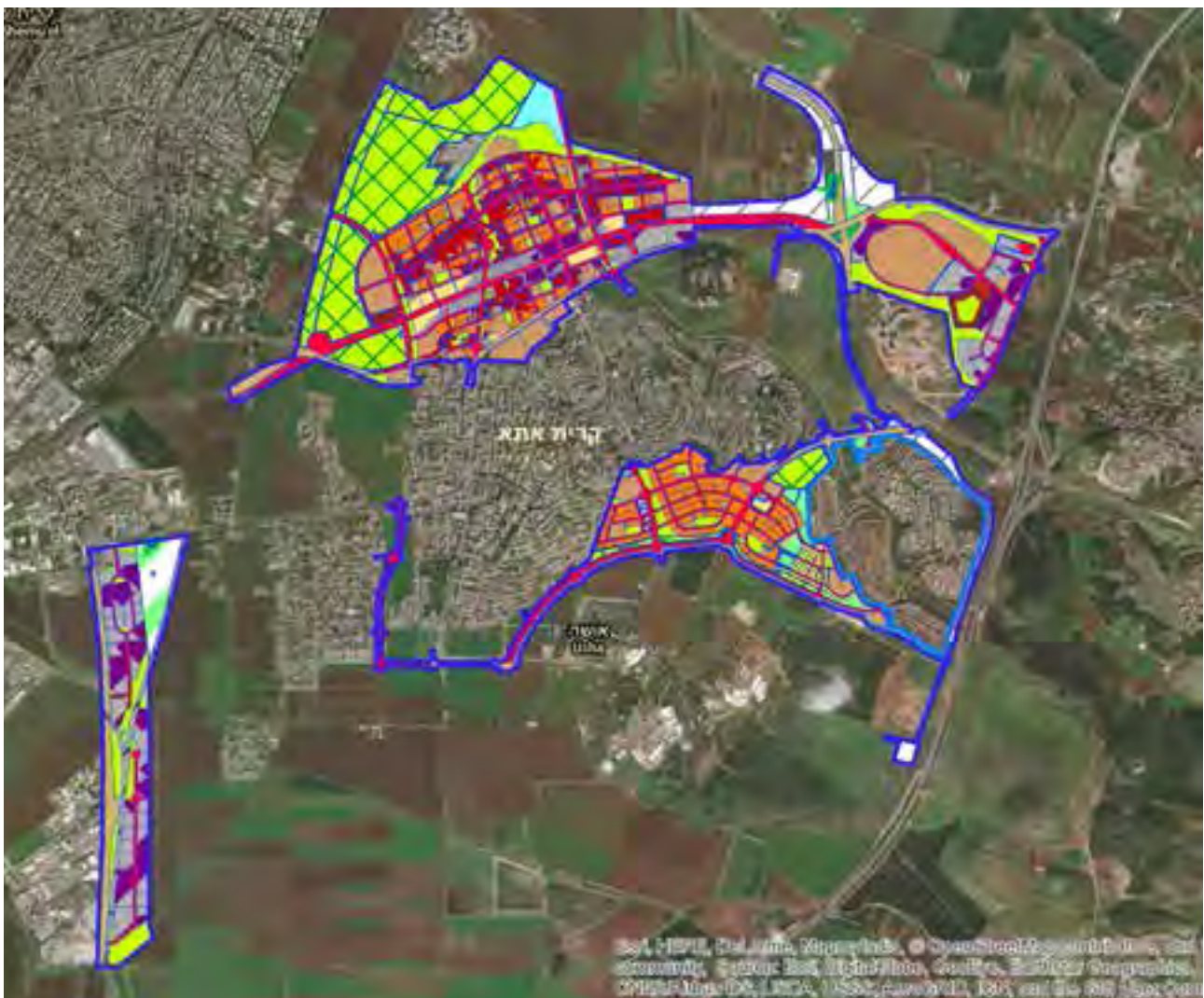
בחלק זה של הדוח מוצגים הנתונים על התכניות למגורים בבנייה רוויה אשר אושרו בשנים האחרונות (2014-2018) בערים המרכזיות שבמרחב, לרבות בוותמ"ל עצמה.

קריית אתא

נכון לסוף 2017⁵, מתגוררים בקריית אתא 57,518 תושבים ואוכלוסיית העיר גדלה בקצב שנתי של 2.1%. בשנתיים האחרונות קידמה הוותמ"ל שני מתחמים מועדפים לדירור בעיר (ראו תשריט מס' 3) בהיקף כולל של כ-20,000 יחידות דירור⁶ חדשות למגורים ובכך מציעה להכפיל את מספר יחידות הדירור בקריית אתא ואת שטחה של העיר.

תשריט 3

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



⁵ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) בתאריך 15.1.19 בעקבות הלחץ הציבורי וההתנגדויות הרבות אשר הוגשו לתכנית תמל/1025 - קריית אתא צפון מערב הוחלט לצמצם את היקף יחידות הדירור בתכנית בכ-3,150 יח"ד.

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

טבלה 3

מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות בקריית אתא

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

קריית ביאליק

נכון לסוף 2017⁷, מתגוררים בקריית ביאליק 39,582 תושבים ואוכלוסיית העיר גדלה בקצב שנתי של 0.7%. בקריית ביאליק אין כיום מתחמים מועדפים לדיור המקודמים בותמ"ל אך ישנן שלוש תכניות למגורים בבנייה רוויה אשר אושרו בוועדה המחוזית-חיפה בשנים האחרונות בהיקף כולל של כ-7,500 יחידות דיור. (ראו פירוט בטבלה מס' 4).

טבלה 4

מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות בקריית ביאליק

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

⁷ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

קריית ים

נכון לסוף 2017⁸, מתגוררים בקריית ים 39,710 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 0.7%. בקריית ים אין כיום מתחמים מועדפים לדיור המקודמים בותמ"ל אך ישנה תכנית אחת למגורים בבנייה רוויה אשר מקודמת בימים אלו בוועדה המחוזית-חיפה. (ראו פירוט בטבלה מס' 5).

טבלה 5

מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מתוכננות בקריית ים

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

קריית מוצקין

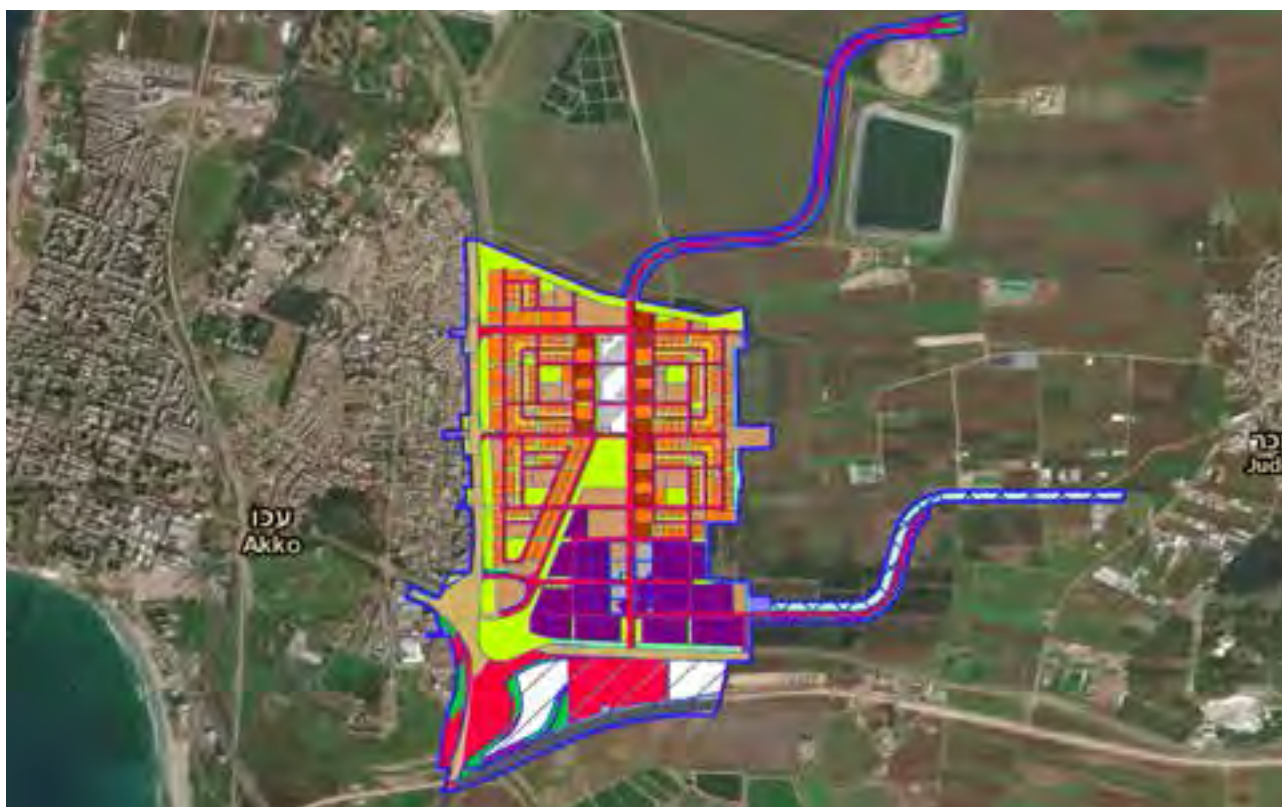
נכון לסוף 2017⁹, מתגוררים בקריית מוצקין 41,440 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב שנתי של 1.7%. במהלך ארבע השנים האחרונות לא קודמו בעיר תכנית חדשות לבנייה רוויה למגורים.

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

נכון לסוף 2017¹⁰, מתגוררים בעכו 48,300 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 1.0%. בתחילת שנת 2018 אישרה הוותמ"ל מתחם מועדף לדיור במזרח העיר בהיקף כולל של 8,060 יחידות דיור (ראו תשריט מס' 4).

תשריט 4

תמל/1042 - עכו מזרח על גבי תצלום אוויר



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

טבלה 6

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

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

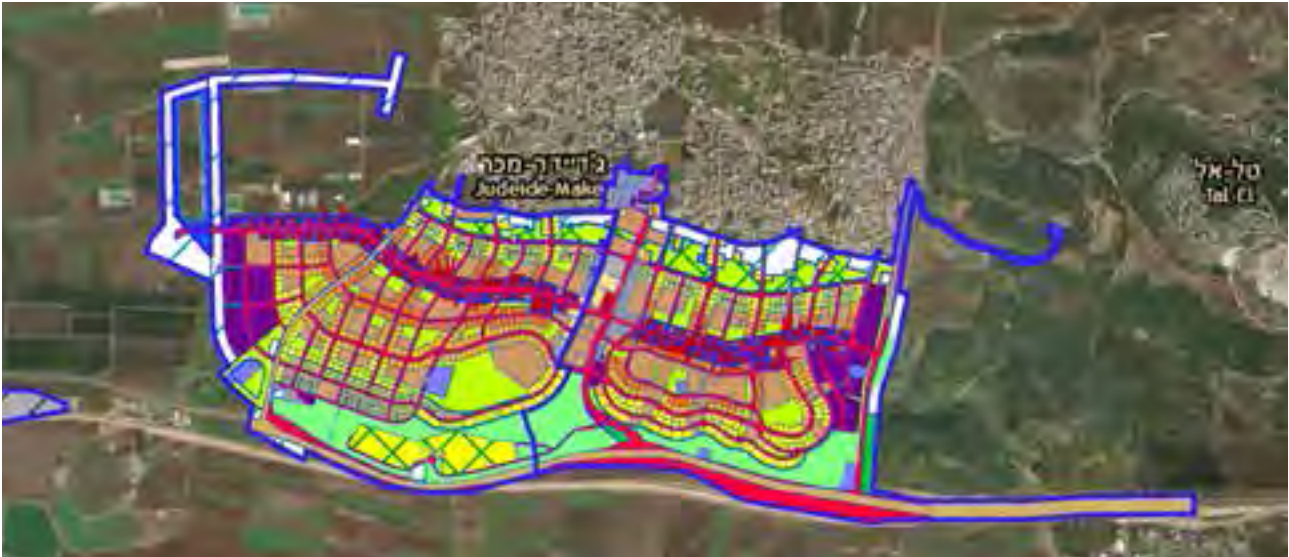
¹⁰ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

ג'דדיה-מכר

נכון לסוף 2017¹¹, מתגוררים בג'דידה-מכר 20,613 תושבים, האוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 1.8%. במהלך השנה האחרונה אישרה הוותמ"ל שני מתחמים מועדפים לדיור בעיר (ראו תשריט מס' 5), בהיקף כולל של 14,500 יחידות דיור חדשות למגורים.

תשריט 5

תמל/1058 - ג'דידה מכר מזרח ותמל/1059 - ג'דידה - מכר מערב על רק תצלום אויר

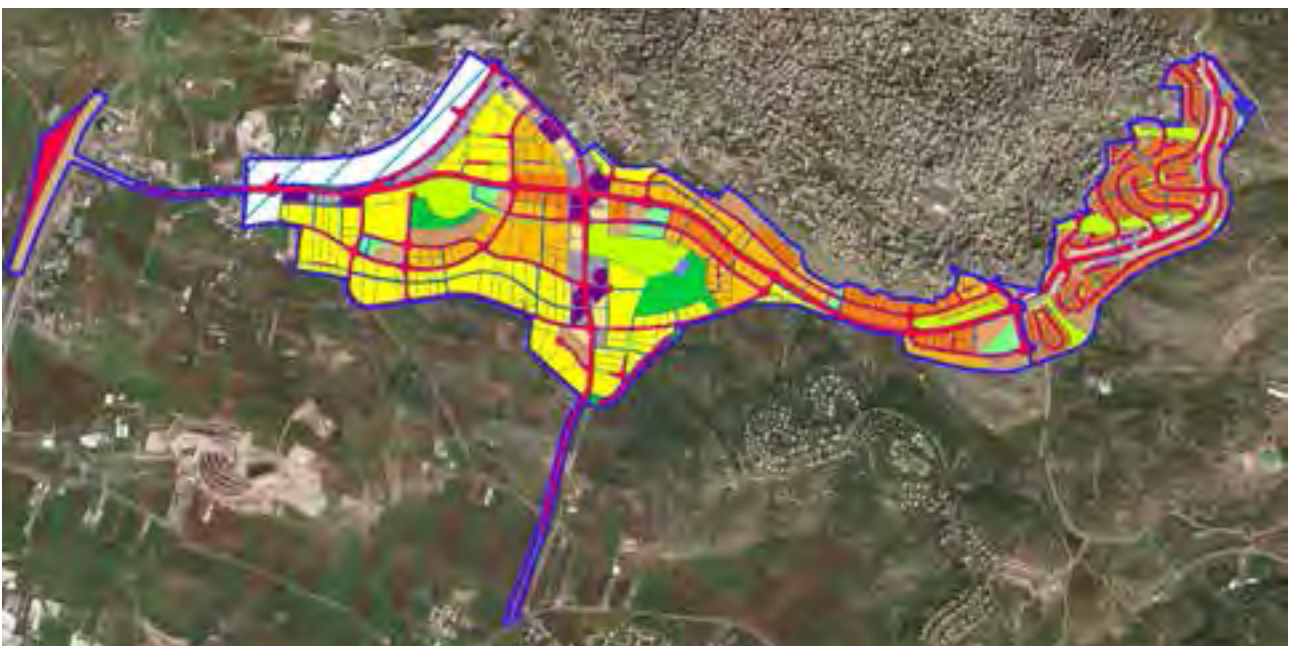


טמרה

נכון לסוף 2017¹², מתגוררים בטמרה 33,380 תושבים והאוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 1.8%. בשנתיים האחרונות קידמה הוותמ"ל שני מתחמים מועדפים לדיור בעיר (ראו תשריט מס' 6) בהיקף כולל של כ-7,100 יחידות דיור חדשות למגורים.

תשריט 6

תמל/1033 - טמרה מזרח ותמל/1070 - טמרה רובע דרומי על רק תצלום אויר



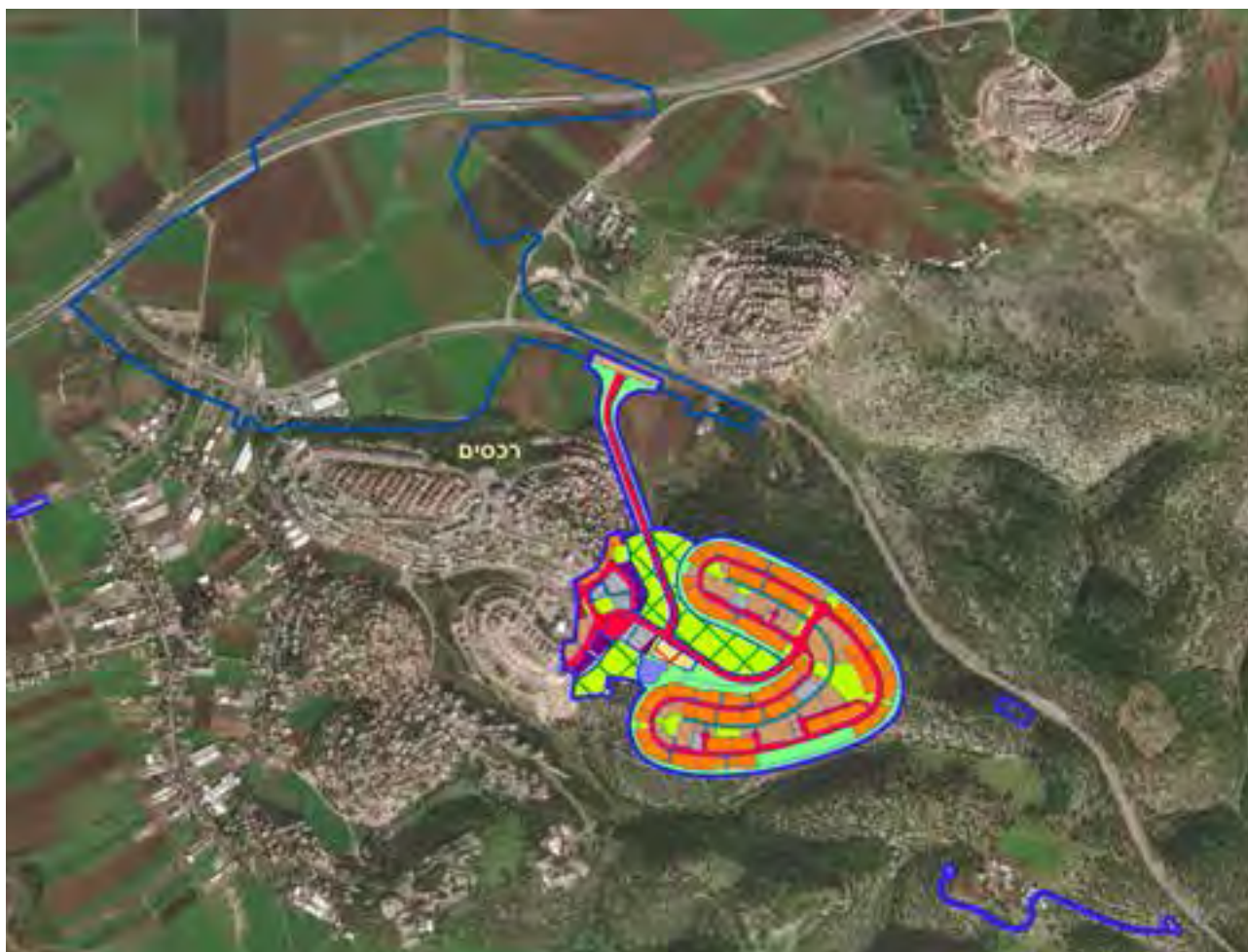
^{11,12} לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

רנסים

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

תשריט 7

תמל/1066 - רנסים שכונת הפרסה וגבול מתחם רנסים צפון על רק תצלום אויר



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

טבלה 7

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

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

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

2.2 קצב הבנייה בשנים האחרונות

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

קריית אתא

סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית אתא במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,602 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 229 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-410 ו-374 בשנה, בהתאמה¹³.

עכו

סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בעכו במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,022 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 146 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בעכו, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-197 ו-141 בשנה, בהתאמה¹⁴.

קריית ביאליק

סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית ביאליק במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 629 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 90 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בקריית ביאליק, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-206 ו-116 בשנה, בהתאמה¹⁵.

קריית ים

סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית ים במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 602 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 86 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בקריית ביאליק, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-119 ו-109 בשנה, בהתאמה¹⁶.

קריית מוצקין

סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בקריית מוצקין במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,808 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 258 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בקריית ביאליק, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-290 ו-228 בשנה, בהתאמה¹⁷.

^{13, 14, 15, 16, 17} מקור: "הרשויות המקומיות בישראל 2010 – 2016" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

קצב הגידול ביחידות דיור למגורים בחמשת הערים הגדולות במרחב

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	קריית אתא
20,143	19,772	19,465	18,822	18,916	18,683	18,541	מס' יחידות דיור
644	433	310	538	527	180	240	התחלות בנייה
401	408	615	231	276	111	172	גמר בניה
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	עכו
15,934	15,802	15,511	15,186	15,094	14,994	14,912	מס' יחידות דיור
309	224	152	296	351	17	32	התחלות בנייה
118	373	213	138	31	80	35	גמר בניה
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	קריית ביאליק
15,687	15,583	15,454	15,372	15,310	15,136	15,058	מס' יחידות דיור
413	254	69	129	87	173	232	התחלות בנייה
183	31	112	129	207	92	63	גמר בניה
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	קריית ים
15,523	15,476	15,453	15,305	15,242	14,983	14,921	מס' יחידות דיור
87	209	21	83	122	131	178	התחלות בנייה
31	16	187	137	175	221	-	גמר בניה
2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	קריית מוצקין
17,060	16,430	16,334	15,938	15,758	15,479	15,252	מס' יחידות דיור
566	188	97	390	286	220	285	התחלות בנייה
263	287	251	270	307	121	98	גמר בניה

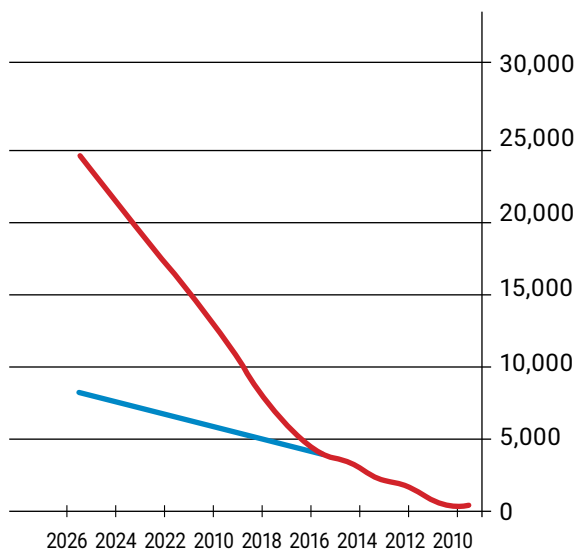
נתון נוסף שיש להתחייס אליו כאשר בוחנים את מצב ההיצע התכנוני במרחב הוא הסכמי הגג אשר באמצעותם מנסים במשרד האוצר להגדיל את מצאי יחידות הדיור. במרחב זה ישנן שתי ערים שחתמו על הסכמי גג מול רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון אשר מחייבות אותן לפתח יחידות דיור חדשות למגורים בקצב מהיה, בהיקפים גדולים לאורך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

נמצא שסך הגידול ביחידות הדיור בערים המרכזיות במרחב, אשר נבחנו לעיל בין השנים 2010-2016, עומד על כ- 5,633 יחידות דיור. **קרי, בכל ערי הקריות ועכו יחדיו סך הגידול השנתי הממוצע בין השנים 2010-2016 עמד על 809 יחידות דיור בלבד.** בעוד שהיקף יחידות הדיור המאושרות והמתוכננות בערים אלו לרבות תכניות הוותמ"ל, עומד על כ- 50,000 יחידות דיור ובכלל מרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה עומד על כ-80,000 יחידות דיור, מלאי תכנוני שיספיק ל-100 שנים.

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

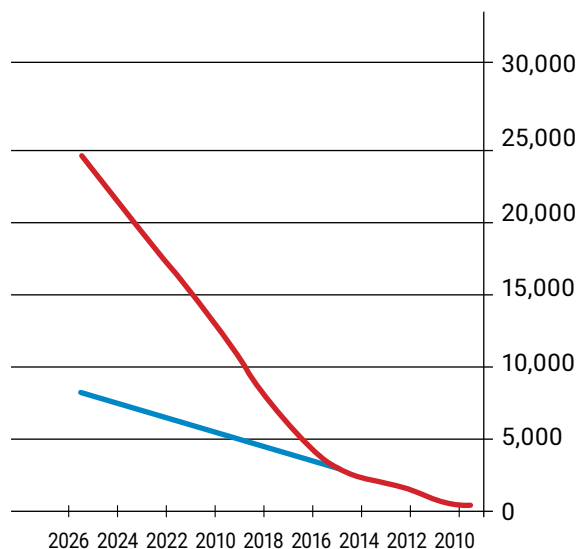
גרף 6

גידול ביחידות דיור בעכו בעשור הקרוב: המשך גידול קיים אל מול גידול עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו.



גרף 5

גידול ביחידות דיור בקריית אתא בעשור הקרוב: המשך גידול קיים אל מול גידול עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו.



גידול שנתי ביחידות דיור בהנחת פיתוח של תכניות הוותמ"ל תוך עשור. (גרף כחול)
 גידול שנתי ביחידות דיור - המשך מצב קיים. (גרף אדום)

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

■ קריית ביאליק

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

■ עכו

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

■ קריית ים

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

■ קריית אתא

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

■ קריית מוצקין

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

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

2.4 סיכום המרחב הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה

ניתן לראות שבאיזור הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה קיים מלאי תכנוני גדול מאוד, אשר הוותמ"ל מוסיפה לו יחידות דיור רבות, אך מלאי זה לא מתכתב עם היקף הבנייה בפועל בערים הגדולות במרחב ועם הביקושים. ביטוי לכך ניתן בכישלונות האחרונים של רשות מקרקעי ישראל לשווק קרקעות לבנייה.

מימוש הסכמי הגג והקמת יחידות הדיור אשר תוכננו ואושרו על ידי הוותמ"ל בקצב המצופה מהתכניות המקודמות בוועדה זו, מצריכים את הכפלת קצב הגידול ביחידות הדיור בערים במרחב בעשרות מונים. לכן, ניתן להניח שמימוש הסכמי הגג ייכשלו והקמת יחידות הדיור שמתוכננות בותמ"ל תיפרש על פני עשרות שנים, ומרבית יחידות הדיור "יישארו על המדף" כמלאי תכנוני לשנים ארוכות קדימה.

לתכנון מסוג זה ישנו השלכות שליליות רבות ומגוונות עליהן נפרט בפרק מס' 3.



עיקרי הממצאים

מרחב הנגב הצפון מערבי



3.1 צד ההיצע

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

נתיבות

נכון לסוף 2017¹⁸, מתגוררים בנתיבות 35,000 תושבים וקצב הגידול השנתי של אוכלוסיית העיר עומד על 2.6%. במסגרת תוכנית המתאר הכוללת לנתיבות, הנמצאת בימים אלה בשלבי תכנון מתקדמים, מתוכננת הכפלה של העיר מעברו המערבי של נחל בוהו. כאשר חלקה הארי של תכנית המתאר מקודמת באמצעות הוותמ"ל על ידי ארבע תכניות בהיקף כולל של 11,530 יחידות דיור למגורים (ראו תשריט מס' 8):

תשריט 8

תמל/1040 - נתיבות רמות יורם, תמל/1050 - נתיבות נווה שרון, תמל/1051 - נתיבות מעלות הנחל, תמל/1090 - נתיבות רמות מאיר על רקע תצלום אויר



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

טבלה 9

מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות בנתיבות

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

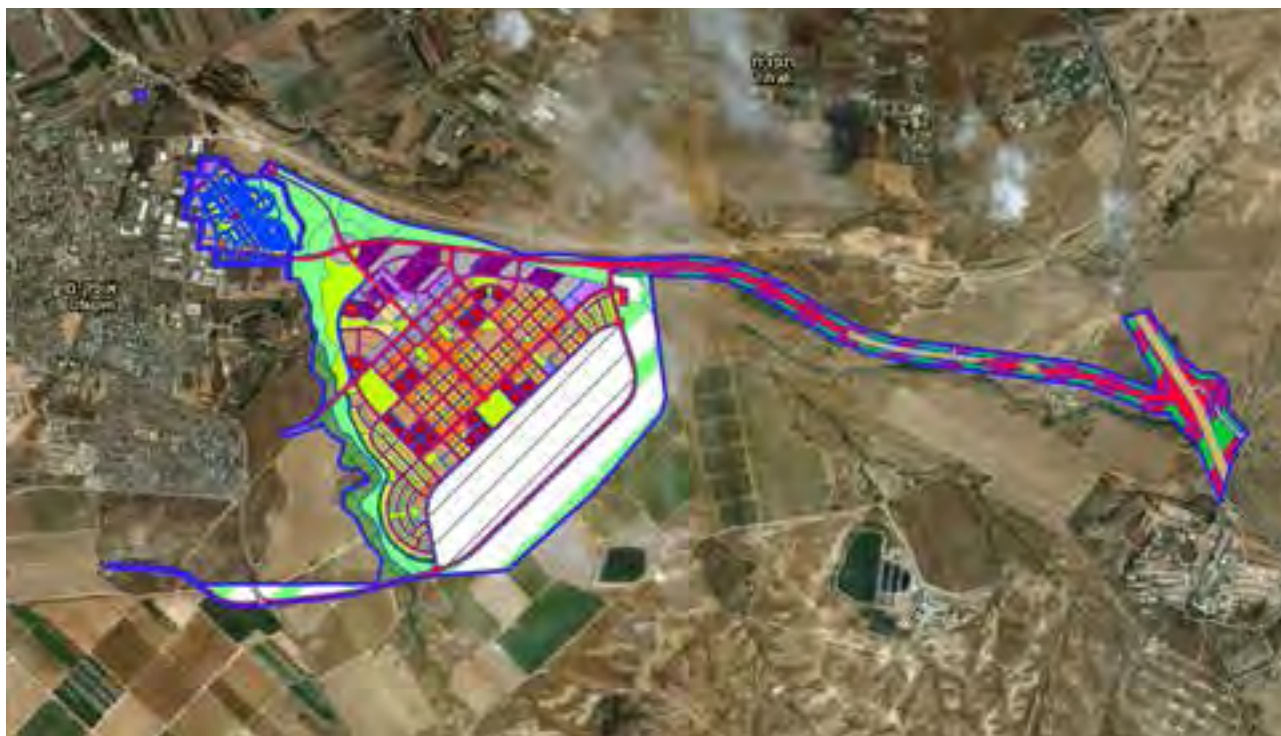
¹⁸ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

אופקים

נכון לסוף 2017¹⁹, מתגוררים באופקים 27,771 תושבים וקצב הגידול השנתי של אוכלוסיית העיר עומד על 4.3%. במהלך השנתיים האחרונות אישרה הוותמ"ל למעלה מ-8,000 יחידות דיור חדשות באמצעות שתי תכניות מעודפות לדיוראו תשריט מס' 9):

תשריט 9

תמל/1027 - אופקים שכונת חורשת נח ותמל/1034 - אופקים חדשים על רקע תצלום אויר



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

טבלה 10

מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות באופקים

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

¹⁹ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

שדרות

נכון לסוף 2017²⁰, מתגוררים בשדרות 25,138 תושבים וקצב הגידול השנתי של אוכלוסיית העיר עומד על 4.7%. בשדרות לא מקודמים כיום מתחמים מועדפים לדיור באמצעות הוותמ"ל. אך במהלך השנים האחרונות אושרו בעיר תשע תכניות למגורים בבנייה רוויה באמצעות הוועדה המחוזית - דרום, בהיקף כולל של 10,001 יחידות דיור (ראו פירוט בטבלה מס' 11):

טבלה 11

מלאי תכנוני קיים לפי תכניות סטטוטוריות מאושרות ומתוכננות בשדרות

שם התכנית	סטטוס	יחידות דיור בתכנית
פלח ו' - האחוזת	מאושרת	98
פלח ה'	מאושרת	838
שכונה צפונית - מרכז	מאושרת	958
מתחם 9	מאושרת	4,335
נתן אלבז	מאושרת	96
מעונות סטודנטים	מאושרת	146
שכונת המוסיקה	מאושרת	491
שדרות פלח 11	מאושרת	1,355
שדרות פלח 10	מאושרת	1,684
סה"כ		4,984

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

²⁰ לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)

3.2 קצב הבנייה בשנים האחרונות

מצד אחד בשנים האחרונות יש עלייה בביקושים לדירות והמכרזים החדשים של בנייה רוויה בשדרות, נתיבות ואופקים זכו להצלחה ובהתאם גם חל גידול במספר התחלות הבנייה. עם זאת מדובר בהיקפים נמוכים אשר אינם מתכתבים עם קצב הגידול יוצא הדופן אשר מוכתב על ידי הסכמי הגג ובא לידי ביטוי גם באמצעות התכניות המקודמות בותמ"ל. יתרה מכך, על פי הפרסומים של הלמ"ס לשנת 2018 ניתן לזהות מגמה של ירידה בקצב התחלות הבנייה במרחב זה, ובנתיבות התחלות הבניה נחתכו בחצי²¹. (ראו פירוט בטבלה מס' 12).

■ נתיבות

סך הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בנתיבות במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 1,032 יחידות דיור, היינו - **גידול ממוצע של 147 יחידות דיור לשנה**. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע, ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בנתיבות בין השנים 2010 ועד 2016 עמדו על כ-267 ו-115 בשנה, בהתאמה²².

■ אופקים

סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים באופקים במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 639 יחידות דיור, היינו - **גידול ממוצע של 90 יחידות דיור לשנה**. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע, ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה באופקים בין השנים 2010 ועד 2016 עמדו על כ-212 ו-160 בשנה, בהתאמה²³.

■ שדרות

סך כל הגידול במספר יחידות הדיור למגורים בשדרות במהלך שש השנים שבין 2010 ועד 2016 (כולל), הוא 654 יחידות דיור, היינו - גידול ממוצע של 93 יחידות דיור לשנה. מספר התחלות הבניה השנתי הממוצע ומספר הדירות הממוצע שבנייתן נסתיימה מדי שנה בשדרות, בין השנים 2010-2016, עמדו על כ-145 ו-91 בשנה, בהתאמה²⁴.

²¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) - דו"ח התחלות בנייה וגמר בנייה - רבע שני של שנת 2018 - 17.9.18

^{22,23} הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - הרשויות המקומיות בישראל 2010 - 2016

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

קצב הגידול של יחידות דיור למגורים בשלוש הערים הגדולות במרחב

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

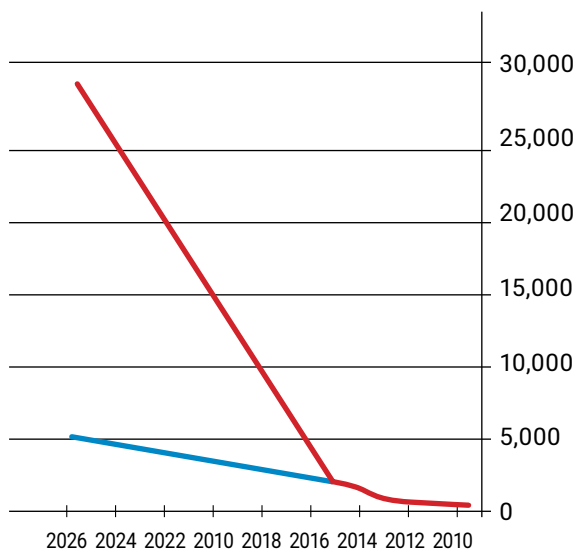
נתון נוסף שיש להתחייס אליו כאשר בוחנים את מצב ההיצע התכנוני במרחב הוא הסכמי הגג אשר באמצעותם מנסים במשרד האוצר להגדיל את מצאי יחידות הדיור. שלושת הערים הגדולות במרחב זה חתמו על הסכמי גג מול רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון אשר מחייבות אותן לפתח יחידות דיור חדשות למגורים בקצב מהיר, בהיקפים גדולים לאורך מספר שנים. באופקים נחתם הסכם הגג בפברואר 2017 בהיקף כולל של 14,436 יחידות דיור בו התחייבו להקים 2,000 יחידות דיור בשנה. בנתיבות נחתם הסכם הגג בדצמבר 2017 בהיקף כולל של 13,103 יחידות דיור בו התחייבו להקים 2,000 יחידות דיור בשנה. בשדרות נחתם הסכם הגג בינואר 2018 בהיקף כולל של 11,146 יחידות דיור בו התחייבו להקים 2,933 בשנה. בסה"כ, על פי ההסכמים, שואפים להקים בשלוש הערים יחדיו כ-7,000 יחידות דיור מדי שנה. **פי 21 מהגידול בהיקף יחידות הדיור בשלושת יחדיו בשנים האחרונות.**

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

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

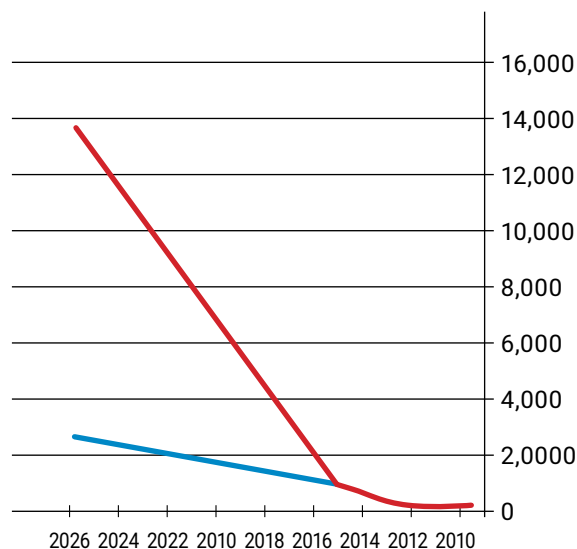
גרף 8

גידול ביחידות דיור באופקים בעשור הקרוב: המשך גידול קיים אל מול גידול עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו



גרף 7

גידול ביחידות דיור בנתיבות בעשור הקרוב: המשך גידול קיים אל מול גידול עתידי בהנחה שתכניות הוותמ"ל ימומשו



גידול שנתי ביחידות דיור בהנחת פיתוח של תכניות הוותמ"ל תוך עשור.

גידול שנתי ביחידות דיור - המשך מצב קיים.

3.3 מכרזים לבנייה רוויה למגורים במרחב

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

■ אופקים

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

■ נתיבות

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

■ שדרות

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

²¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) - דו"ח התחלות בנייה וגמר בנייה - רבע שני של שנת 2018 - 17.9.18

^{22,23} הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - הרשויות המקומיות בישראל 2010 - 2016

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

3.4 סיכום מרחב הנגב הצפון מערבי

ניתן לראות שגם באיזור הנגב הצפון מערבי קיים מלאי תכנוני גדול מאוד, אשר הוותמ"ל תורמת לו יחידות דיור רבות, אשר לא מתכתבות עם היקפי הבנייה ועם הביקושים במרחב. ביטוי לכך ניתן בכישלונות האחרונים של רשות מקרקעי ישראל לשווק קרקעות לבנייה בנתיבות ובירידה בקצב התחלות הבנייה בערים הגדולות במרחב.

מימוש הסכמי הגג והקמת יחידות הדיור אשר תוכננו ואושרו על ידי הוותמ"ל בקצב המצופה מהתכניות המקודמות בוועדה זו, מצריכים את הכפלת קצב הגידול ביחידות הדיור בערים במרחב בעשרות מונים. לכן, ניתן להניח שמימוש הסכמי הגג ייכשלו והקמת יחידות הדיור שמתוכננות בותמ"ל תיפרש על פני עשרות שנים, ומרבית יחידות הדיור "יישארו על המדף" כמלאי תכנוני לשנים ארוכות קדימה. לתכנון מסוג זה ישנו השלכות שליליות רבות ומגוונות עליהם נפרט בפרק הבא.





השלכות התכנון למלאי



מהפרק הקודם עולה שהוותמ"ל מקדמת תכניות לעשרות אלפי יחידות דיור באזורי הפריפריה, ובפרט באזור הנגב הצפון-מערבי והאזור הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה, בהיקפים העולים בעשרות מונים על הביקושים בשנים האחרונות.

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

מה קורה כשעושים תכנון יתר?

תכנון יתר, או "תכנון למלאי", משמעו תכנון יחידות דיור מעבר לביקושים ולצרכים אשר, מייצר "בנק" יחידות דיור שממתינות על המדף לשיווק ולביצוע למשך עשרות שנים. דוגמאות לכך הן "שכונת אפק" ו"שכונת גבעת הרקפות" בקריית ביאליק, אשר אושרו לפני למעלה משמונה שנים על ידי הו"ד"ל (הוועדה לדיור לאומי) שפעלה בין השנים 2011-2015, אולם טרם נבנו בשטח. דוגמאות בולטות נוספות ניתן למצוא בקיסריה, שם אושרה התוכנית להקמת "שכונה 12" בקיסריה ביוני 1993 ע"י הו"ל"ים (ועדות לבנייה למגורים) ורק 21 שנה לאחר מכן החלה החברה לפיתוח קיסריה בשיווק המגרשים, ורק בשנת 2016 החל אכלוס הבתים הראשונים. דוגמה מפורסמת אף יותר היא העיר החדשה חריש. תחילתה כתוכנית ליישוב בן כ-4,500 יחידות דיור, אשר קיבלה תוקף לפני יותר מ-22 שנה, בפברואר 1994, ע"י הו"ל"ים. לאחר שיווק ראשוני של קרקע ל-300 יחידות דיור, נכשלו כל ניסיונות משרד השיכון להמשיך לבנות במקום, שנותר בתצורתו הכפרית עד תחילתו של העשור הנוכחי, כאשר רק אז הצליחה הממשלה לשווק מחדש את קרקעות המקום לקראת הקמת העיר החדשה.

לתכנון למלאי ישנן השלכות רבות ומשמעותיות:

"שטח משוחרר לא יוחזר"

הניסיון מראה ששטח טבעי או שטח חקלאי שתוכנן ברמה מפורטת, הגם אם לא יפותח, לא יחזור ליעודו כשטח פתוח. מניסיוננו, התהליך הוא כמעט תמיד חד כיווני ולכן אין להקל ראש בהחלטה לתכנן שטח פתוח שאין לו ביקוש בטווח הקצר.

זניחת שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים

שטח פתוח שתוכנן, יהפוך לשטח מוזנח עד אשר תוקם עליו השכונה. מרגע שהשטח תוכנן לפיתוח, תעמוד מעליו עננה בשל חוסר הודאות לגבי מועד ההפקעה, ולכן, הוא לא יזכה עוד בתשומות לפיתוח חקלאי. שטח טבעי בוודאי שלא יטופח כשטח פתוח לטובת הציבור לתקופת הביניים עד אשר תקום השכונה (שכאמור, יכולה להימשך עשרות שנים). סביר ששטחי החקלאות ושטחים טבעיים אלו יהפכו לחצר אחורית על כל משמעויותיה השליליות (שפיכות פסולת, פעילות לא חוקית ועוד).

ממקרי עבר ניתן ללמוד ששטחים רבים שנגרעו תכנונית מחקלאות לטובת פיתוח עירוני, עומדים בשיממנם שנים רבות. כך לדוגמא:

הרחבת שלומי

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

עכו מזרח

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

הרחבת קריית ביאליק

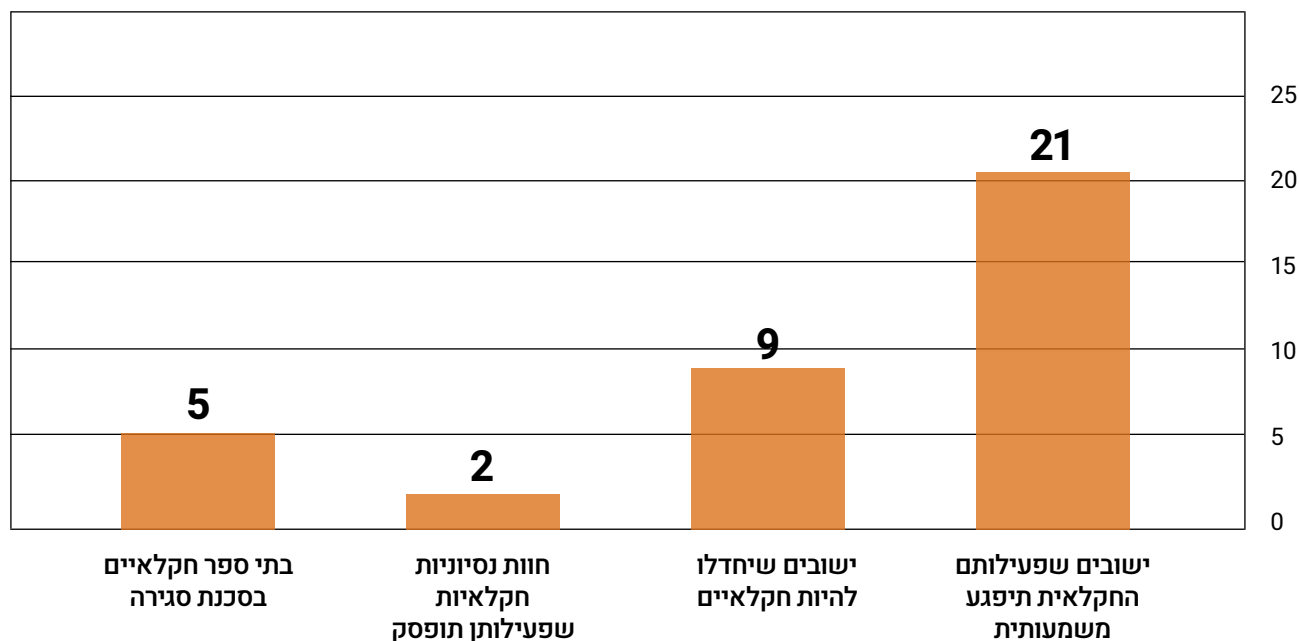
לפני שמונה שנים אושרו שתי תכניות וד"ל לטובת פיתוח אלפי יחידות דיור עבור שכונת אפק והרחבת גבעת הרקפות בשטח של כ-1,400 דונם חקלאיים מניבים. חלקו הארי של השטח שייך לקיבוץ אפק ויתרתו שייך למושב כפר ביאליק. בזמן שחלף, הפעילות החקלאית פסקה. השטח הוגבה לגובה של חמישה מטרים בעלות של 1.2 מיליארד ש"ח למניעת הצפות,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

פגיעה במעמד החקלאי של הישובים הכפריים

ניתוח התכניות²⁵ שנדונו בותמ"ל עד סוף 2017 מציג פגיעה במשבצות חקלאיות בלמעלה מ-31 ישובים ומוסדות (ראו פירוט בגרף מס' 8). על פי הערכה, עשר משבצות יפסיקו דה-פקטו לתפקד כחקלאיות. כמו כן, ישנה פגיעה חמורה בשתי חוות ניסוי וייצור חומרי ריבוי- עכו ויזרעם- אשר מהוות תשתית פיתוח לענפי חקלאות חשופים בישראל. בנוסף על אלה ישנה פגיעה בחמישה בתי ספר חקלאיים - פגיעה שיש לה משמעות ערכית-חינוכית.

גרף 8

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



²⁵ פייטלסון, ע', לוי, נ', צבן, ש', הורוביץ-הראל, ע' וסטינקמפ ג' (2019). השפעת הוותמ"ל על דמותה של ארץ.

פגיעה במשבצות חקלאיות אלה בהיקפים גדולים משמעותה איבוד מרחב כפרי וחקלאי וזאת עבור תכנון עתידי למלאי, שיתמש, אם בכלל, רק בעוד שנים ארוכות. התוספת השולית של שטח לפיתוח בדרך כלל תגיע מהשטחים הפתוחים הראויים יותר לשימוש, בין אם למטרות חקלאיות או בין אם למטרות שמירת טבע, אקולוגיה ונוף. ככלל, לאורך השנים תכננו ופיתחו ראשית את השטחים הפחות רגישים ובסמיכות לערים ורק לאחר מכן הגיעו לשטחים ערכיים יותר. אולם, כשמתכננים בהיקפים גדולים ובעודף, פוגעים בשטחים ערכיים יותר ויותר. משמעות נוספת היא שככל ומתכננים בעודף, כך שטחי הפיתוח החדשים הינם מרוחקים יותר מהעיר ומתשתיות ולכן ההשלכות האורבניות והסביבתיות יהיו רבות יותר (פרבור מחד, ופיתוח עודף של תשתיות מאידך) זאת במידה שאכן יפותחו בעתיד. כך לדוגמא:

תמל/1057 - מתחם צוריאל - מעלות תרשיחא

העיר מעלות תרשיחא מוקפת בשמורות טבע, מהגדולות והיפות בצפון הארץ, וביניהן שמורת טבע הר-מירון, שמורת טבע נחל כזיב, שמורת טבע נחל פקיעין ושמורת טבע תל מרווה. גבעת צוריאל ממוקמת ממזרח למעלות וגובלת בשמורת נחל כזיב מכוסה ברובה בחורש טבעי ובראשה שטחי מטעים נשירים. עיריית מעלות ניסתה למעלה מעשרים שנה לתכנן ולאשר שכונת מגורים בגבעת צוריאל המנותקת מהעיר וזאת ללא הצלחה. זאת מכיוון שגבעת צוריאל מהווה "צוואר בקבוק" במסדרון אקולוגי (ראו בתשריט מס' 10), המיועד לשמור על רצף השטחים הפתוחים בין שמורת טבע נחל כזיב מצפון ובין שמורת טבע הר מירון מדרום. קיום מסדרון שכזה הוא הכרחי למעבר חופשי של בעלי חיים בין השטחים הפתוחים ולקיום אוכלוסיות בריאות ובנות-קיימא. העברת המתחם לותמ"ל הביאה לקידומה של התכנית השנויה במחלוקת, ובשנת 2017, אישרה הוותמ"ל שכונה חדשה על גבעת צוריאל. השכונה מתפרשת על שטח של כ-783 דונמים ומתוכננת ל-2,313 יחידות דיור בצפיפות של 9.7 יחידות דיור נטו וצפיפות של 3 יחידות דיור ברוטו. הבנייה המתוכננת תמנע את תפקודו של המסדרון באזור זה וכך תפגע הקישוריות בין השמורות מחשבות בישראל.

תשריט 10

תמל/1057 - מתחם צוריאל - מעלות תרשיחא על רקע שכבת מסדרונות אקולוגיים של רשות הטבע והגנים

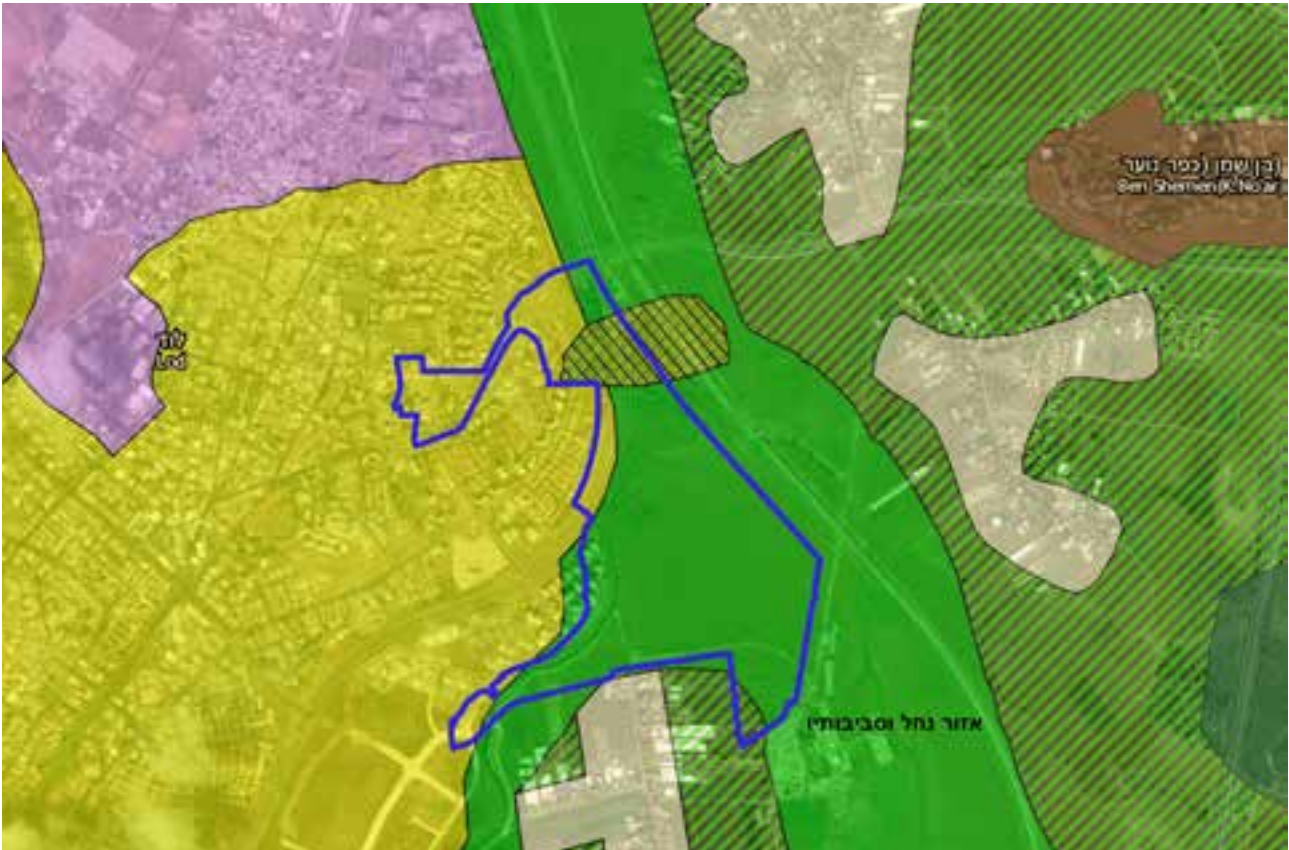


תמל/1064 - מתחם בן שמן - לוד

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

תשריט 11

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



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

החלשת תהליכי התחדשות עירונית

הקמת שכונה חדשה הינה פשוטה יותר ומהירה יותר למוסדות המדינה מאשר לבצע תכניות פיננסי-בינוי, ועיבוי, שדרוג וחיידוש מרכזי הערים והשכונות הוותיקות, על אף שישנה עדיפות מבחינה חברתית, כלכלית וסביבתית לבצע זאת. לכן כאשר קיים "בנק" של תכניות מאושרות שיושבות "על המדף" וממתינות למימוש גודל הסיכוי שהמדינה תבחר בדרך הקלה ותקדם את התכניות המיושנות ותימנע מלהתמודד עם הקשיים הכרוכים בקידום תוכניות של התחדשות העירונית. התוצאה היא כמובן **עיכוב ופגיעה בתהליכי ההתחדשות העירונית שהערים בישראל כה משוועות להן, ובפרט בערים שלצדן מתוכננים אלפי יחידות דיור בשכונות חדשות.** משמעות נוספת שנובעת מכך היא שלא רק שהעיר לא מתחדשת, אלא שהיא נמתחת למרחקים גדולים ובכך פוגעת באפשרות לשרת אזורים אלה באמצעות תחבורה ציבורית יעילה ומצריכה פריסת תשתיות והשקעות שבאות על חשבון המרקם העירוני הקיים. לכן, לא רק שהמרקם הוותיק אינו מתחדש ומצטופף, ואגב כך מסייע במתן שירותים יעיל יותר (יותר שירות בשטח מצומצם), היעילות בשירותים העירוניים נפגעת משמעותית.

הקמת תשתיות שייזנחו לשנים רבות

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

הגדלת פערים חברתיים בין הפריפריה למרכז

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

תכנון מהיר מוביל לטעויות תכנוניות

תכנון מהיר של יחידות דיור בהיקפים גדולים מנקודת מבט משברית, מוביל לביצוע טעויות תכנוניות, תכנון שבלוני ותכנון ברמה נמוכה. הצורך להציג תכניות לדיור בהיקפים גדולים מוביל לפגיעה ואף לדריסה של מוצרים תכנוניים אחרים כגון תכניות לתשתיות לאומיות ותכניות מתאר ארציות, תוכניות מתאר מחוזיות ותוכניות מתאר כוללניות. כמו כן, במקרים שונים ישנן טעויות סביבתיות כמו היעדר פתרונות לזיהום, טעויות פרוגרמטיות, וכשלים תחבורתיים. כל זאת, נזכיר, עבור תכנון למלאי ולא עבור הקמה בפועל של יחידות דיור. כך לדוגמא:

תמל/1062 - פארק לכיש - אשדוד

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

תשריט 12

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



תמל/1004 א' - אפולוניה שכונת מגורים וגן לאומי

תכנית להקמת 2,700 יחידות דיור בשכונה חדשה הכוללת מבני ציבור, חינוך, מלונאות, מסחר ותעסוקה וכן הסדרת השטח של הגן הלאומי - אפולוניה. התכנית מתפרשת על שטח של 992 דונם ועתידה להתפתח על שטחים פתוחים מצפון לעיר וממערב למצוק החופי ולאחר הארכיאולוגי אפולוניה. בשטח תכנית זאת שכן בעבר מפעל תע"ש "נוף ים" אשר התפנה מהמקום בשנת 1996. המפעל ופעילותו הותירו במקום תשתיות הרוסות וקרקע מזוהמת. מחוות דעת מקצועית שהוגשה לוועדה²⁶, עולה כי עקב זיהום הקרקע והמים ייתכנו השלכות על התכנון, היות ובשטחים מזוהמים לא תתאפשר בנייה למשך מספר שנים. כמו כן, יש צורך בטיפול בשטחים אלה על ידי הקמת מתקנים במיקומים שיכולים לסתור את התכנון לבנייה וקיימת אפשרות ששטחים מזוהמים ישפיעו על שטחים נוספים שכבר טוהרו (ראו תשריט מס' 13). בתאריך 18.10.17 ביטל בית המשפט המחוזי בתל אביב את ההחלטה של הוותמ"ל לאשר את התכנית במתחם זה. בהחלטת בית המשפט נכתב כי יש להשיב את התוכנית לשולחן הוותמ"ל לדיון נוסף בשאלה האם יש להפקיד אותה, וזאת רק לאחר קבלת סקר הסיכונים לקרקע המזוהמת שבמקום. על החלטה זו הוגש ערעור מטעם המדינה לבית המשפט העליון ובתאריך 12.11.18 התקיים הדיון אך טרם התקבלה ההחלטה הסופית בעניין מטעם בית המשפט.

תשריט 13

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



²⁶ תסקיר השפעה על הסביבה - תמל/1044 - אפולוניה גן לאומי ושכונת מגורים, לשם שפר - איכות סביבה בע"מ, 2014

סיכום ומסקנות



חוק הוותמ"ל מוצג על ידי ממשלת ישראל כחוק שנועד לסייע בפתרון משבר הדיור על ידי יצירת מלאי מהיר וגדול של יחידות דיור מתוכננות באמצעות עקיפת "החסם" התכנוני. אולם, בסופו של יום, לאחר למעלה מארבע שנות פעילות, ניתן לומר שהוותמ"ל אינה מספקת מענה לפתרון "משבר הדיור" בישראל ונסביר:

לאור העובדה שמתחילת פעילותה כשני שלישי מכלל יחידות דיור שאושרו בותמ"ל תוכננו בסמיכות לערים בפריפריה בחן דו"ח זה שני מרחבים גיאוגרפיים בפריפריה בהם הוותמ"ל פועלת באופן נרחב ומקדמת תכנון לעשרות אלפי יחידות דיור חדשות: חלקו הצפוני והמזרחי של מטרופולין חיפה ואזור הנגב הצפון מערבי. מטרת הדו"ח הייתה לבדוק האם התכנון המאסיבי של יחידות דיור וקידום מספר רב של תכניות באזורים אלו מותאם לביקוש לדיור, וכפועל יוצא, האם הוא מסייע במימוש מטרות החוק. לשם כך, בכל מרחב בוצע ניתוח של המלאי התכנוני הקיים והוצגה התוספת הצפויה של יחידות דיור חדשות מתוכננות באמצעות הוותמ"ל. כמו כן, התקיימה בדיקה של תוספת הבנייה של יחידות דיור חדשות במרחבים אלו מדי שנה בעשור האחרון. לבסוף, בדק דוח זה את המכרזים לבנייה רוויה לדיור ששווקו על ידי המדינה באותם המרחבים וחקר את טיב הקשר בין התכניות המקודמות בותמ"ל למציאות התכנונית בשטח בפועל.

מניתוח כלל הממצאים עולה שהוותמ"ל מתעלמת מהמלאי התכנוני המאושר והמתוכנן של תכניות למגורים הקיימות באיזור בהם היא פועלת. כך למעשה באמצעות אישור תוכניות ותמל"יות חדשות מסוכל מימוש התכניות שכבר אושרו בעבר. בנוסף, כתוצאה מהיקף יחידות הדיור המתוכננות בותמ"ל, בתוספת יחידות הדיור שכבר תוכננו במרחבים אלה, מתהווה מלאי תכנוני העולה בעשרות מונים על קצבי הבנייה ועל הביקושים בפועל, מלאי לעשורים קדימה. כך, לדוגמא בעכו מספק המלאי התכנוני את לצרכי גידול של ל-100 שנים, בקריית אתא ל-140 שנים, בנתיבות ל-78 שנים ובאופקים ל-88 שנים. ובמילים אחרות, היקף יחידות הדיור המתוכננות בותמ"ל באזורים שנבחנו אינו מותאם כלל ועיקר עם קצבי הבנייה והביקוש ליחידות דיור באזורים אלה. זאת בעוד, דווקא באזורי הביקוש, הוותמ"ל מתקשה לספק יחידות דיור מאושרות.

הוותמ"ל, הלכה למעשה מתכננת ומאשרת תוכניות אשר ימלאו את טבלאות האקסל של משרד האוצר אך ישבו על המדפים של מינהל התכנון לעוד שנים רבות. לתכנון מסוג זה ישנן השלכות שליליות רבות ומגוונות כגון קיבוע של סטנדרטים של תכנון עכשווי על תוכניות עתידיות; הפסקת עיבוד והשקעה בקרקעות חקלאיות, בשטחים שיפותחו אולי בעוד עשורים וכתוצאה יצירת "חצרות אחוריות" מוזנחות. פיתוח תשתיות שיזנחו שנים ספורות לאחר הקמתן, פגיעה במאמצים הלאומיים לקידום תכניות להתחדשות עירונית ולשיקום השכונות הוותיקות, הגדלת הפערים החברתיים בין הפריפריה למרכז. ומעל הכל הגבלת היכולת של הדורות הבאים לתכנן את המרחבים בהם יחיו.

דוח זה, מציג תמונה עגומה לפיה הוותמ"ל אינה מציעה פתרון ממשי למצוקת הדיור, אלא אף עלולה לגרום לנזקים לא הפיכים בהמשך הדרך. למעלה מארבע שנים לאחר אישור חוק הוותמ"ל, ניכר שעיקר תרומת הוותמ"ל היא בהגדלת המלאי התכנוני באיזורים חסרי ביקוש. אנו קוראים להסיק את המסקנות המתבקשות ולסיים את פעילותה של הוותמ"ל ויפה שעה אחת קודם.



