



06/07/2020

לכבוד  
משרד המשפטים

שלום רב,

הנדון: "החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) תיקון 7), התש"פ-2020"

### הערות עמותת במקום

#### מטרת הצעת החוק

מטרתה של הצעת החוק הנדונה הינה הארכת תוקפה של הוראת השעה, אשר נחקקה ב-2014 לתקופה של 4 שנים בלבד, הוארכה בשנת 2018 לשנה אחת בלבד, אך בשל הימשכות הליכי הבחירות בשנתיים האחרונות הוארכה שוב מתוך ברירת מחדל חקיקתי עד עצם היום הזה – הפעם מדובר בארכת תוקף של 4 שנים נוספות.

ביחס לאופי התוכניות שיובאו לטיפול הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור מוצע כי זאת תמשיך לטפל בתוכניות להתחדשות עירונית ובתוכניות בהן מעל 200 יח"ד ביישובים ערביים. כמו כן מוצע כי הוועדה תתמקד בתוכניות גדולות במיוחד (מעל 2,500 יח"ד, להבדיל מהמצב הקיים בו היא עוסקת בתוכניות של 750 יח"ד ויותר) בכלל היישובים הקיימים. עוד מוצע כי הוועדה תתחיל לטפל בתוכניות למתחמי מגורים המיועדים לציבור החרדי ביישובים בהם החרדים מהווים מעל 30% מהתושבי הישוב, וכן בתוכניות העוסקות בפיתוח מערכות תחבורה המוניות במרכזים עירוניים ומוקדי תעסוקה.

#### עמדה עקרונית של עמותת במקום

באופן עקרוני וחד משמעי, עמותת במקום מתנגדת להארכת תוקפה של הוראת השעה שבנדון (להלן "חוק הותמ"ל" או "החוק"). מכאן, כי אנו מתנגדים גם בכל תוקף לכל שינוי באופן יישומו של החוק.

חוק הותמ"ל נחקק לשם הגדלה מהירה של היצע הדיור, כמטרה לאומית. בהתאם לכך, הוועדה לקידום מתחמים מועדפים לדיור, שהוקמה בחוק זה, מורכבת מרוב מכריע של נציגי ממשלה (11 מתוך 15 חברים כמפורט בסעיף 5 לחוק). ועדה זו מקדמת הליכי תכנון בהיקף נרחב ובמהירות, באופן שנועד לאפשר לממשלה להציג עליה ניכרת בהיצע הדיור. ואכן, בשנים האחרונות, בעקבות פעילותה של הוועדה נוספו מבחינה סטטוטורית למאגר הדיור בישראל יחידות דיור רבות. אך יחידות דיור אלה למעשה לא באמת



תוכנו, הן בעיקר "אושרו" מכיוון שמאחורי ההליך התכנוני במסגרת הוותמ"ל לא עומדת תפיסה תכנונית מגובשת או מחשבה מעודכנת על אופיין של השכונות שיתקבלו בפועל, אלא רק התוצר המספרי שהוא כאמור הגדלת היצע הדיור.

מצב זה אפשרי מכיוון שמדובר במוסד תכנון ארצי המונה כמעט אך ורק נציגי ממשלה ולכן יש לו את היכולת להתגבר על חסמים רבים הקיימים בתכנון המחוזי המוכר, כמו למשל אי הסכמות בין רשויות מקומיות או בין גופים ציבוריים בעלי ראייה ארצית מנוגדת או בין אינטרסים מקומיים שונים.

מבחינת אופי התוכניות המקודמות במסגרת הוותמ"ל, החוק הקיים מאפשר אמנם לקדם נושאים חשובים כגון דיור בר השגה לסוגיו וגם פתרונות מגורים נרחבים ביישובים הערביים בישראל הסובלים ממצוקת דיור חריפה. אולם, מה שאנו רואים בהליך התכנוני המתקיים בשנים האחרונות בוותמ"ל הוא דהירה קדימה להגדלת מספר יחידות הדיור מבלי להסיט משאבים להפיכת יחידות אלה לאזורי מגורים אטרקטיביים, המחזקים את היישוב או העיר הקיימים.

**הניסיון המצטבר מפעילותה של הוותמ"ל בשנים האחרונות מלמד כי אופן יישומו של חוק יצר פער בין הציפיות ממנו לבין התוצרים שלו, ביישובים היהודים והערביים כאחד. להלן נתייחס באופן נפרד לכל מרכיבי החוק המוצע.**

### יישום החוק ביישובים יהודיים

תכנון ראוי של פתרונות דיור ביישובים עירוניים גדולים צריך היה להגדיל את היצע יחידות הדיור באזורים הבנויים הקיימים כיום; לאפשר גישה סבירה לתחבורה ציבורית ולהפחית את התלות ברכב הפרטי ואת רמת הנסועה בכלל; ולייצר רחוב עירוני. תחת זאת מפיקה הוותמ"ל תכניות שעושות את ההיפך הגמור. התכנון במסגרת הוותמ"ל מתאפיין בבניה לגובה ללא פתרונות תעסוקה, ללא פתרונות תחבורה, ללא תמהיל אנושי, שכן רק מעטים יוכלו לממן את המגורים במגדלים ללא רחוב עירוני. באותו הליך מהיר שהפך לחזות הכול, מוקמים "מתחמי מגורים" במקום "שכונות", והרוב מכריע של האוכלוסייה בישראל לא יוכל להתגורר בהם.

המחשה לדברים אלה ניתן לראות במספר תוכניות רחבות היקף בנות אלפי יחידות דיור (במקרים מסוימים מעל 10,000 יח"ד) בערים שונות באזור המרכז בצפיפות גבוהה במיוחד ברבי קומות שלא תואמים את אופיה החברתי-כלכלי של אוכלוסיית היעד אשר תיאלץ להתמודד עם עלויות תחזוקה גבוהות.

לא רק שהיקף הבינוי אינו תואם כלל את גודלה של העיר הקיימת או את יכולתה של הרשות המקומית לפתח את השכונה ולאחר מכן לתחזק אותה לאורך שנים רבות מבחינה פיזית, אלא שגם תהליכי האכלוס והקליטה של האוכלוסייה החדשה מבחינה חברתית מהווים משימה שמעבר ליכולותיה הדלות. **עמדתנו היא שהערים בישראל צריכות לגדול בתהליך הדרגתי תוך התייחסות למכלול ההיבטים העירוניים ולא להתמקד בתחום המגורים בלבד.**

תכניות הלוויין שהוותמ"ל מקדמת פוגעות גם באפשרות לקדם תהליכי התחדשות עירונית בתוך מרכזי הערים. הניסיון מלמד כי התושבים הוותיקים החזקים, כמו גם התושבים החדשים, מעדיפים להתגורר



בשכונות החדשות ואילו מרכזי הערים ממשכים להתרוקן מתושבים ותיקים ומשימושי קרקע מגוונים וכתוצאה מכך מתחילים, או ממשיכים, להתפורר מבחינה פיזית וחברתית.

בערים רבות נדרשת מזה זמן השקעה במרחב הציבורי עבור כלל התושבים, אשר מצריכה ללא ספק השקעה של תקציבים מוגדלים לשיקום מרכז העיר, בנייה או שיקום של מבני ציבור וגינות משחק, פיתוח אזורי תעסוקה קיימים, שיקום אתרים היסטוריים ופיתוח אתרי התיירות. במקום לעשות כל זאת, בוחרת המדינה באמצעות הוותמ"ל בפתרון הקל ביותר של בניה נרחבת במעט השטחים הפתוחים שעוד נותרו, תוך הצגת ההליך המהיר כפתרון קסם. **למעשה, חלק גדול מיחידות הדיור לפי תוכניות הוותמ"ל השונות לא יצליח להביא לפתרון מגורים סביר עבור 80% מאוכלוסיית ישראל, בגלל עלותה הגבוהה של התחזוקה השוטפת שמתחייבת ממגורים במגדלים. דברים אלה מנציחים למעשה את חוסר השוויון המובנה בחלוקת המשאבים בחברה הישראלית, ומצביעים על כך שהחוק אינו מביא פתרון אמיתי למצוקת הדיור וליוקר המחייה, כפי שהוא מתיימר לעשות.** הדרך הנכונה לחזק את הערים המתפוררות היא באמצעות חיזוק הרשויות המקומיות באופן שיאשר להן לחדש את עצמן ולהתרחב באופן מאוזן והדרגתי.

### יישום החוק ביישובים ערביים

ביישובים ערביים קודם מספר לא מבוטל של תוכניות במסגרת הוותמ"ל. תוכניות אלה תורמות ללא ספק למאמציהם של ראשי הרשויות לייצר מאגר של עתודות קרקע, בעיקר למגורים אבל גם לצרכי תעסוקה, הנחוצות לפיתוח מקומי בתחומיהם של אותם יישובים.

ידוע כי ניסיונות רבים לקדם תוכניות להרחבת שטחי הפיתוח ביישובים ערביים נתקלים בקושי להתמודד עם המגבלות שהוועדות המחוזיות מציבות בפניהם. לכן האפשרות לקדם תוכניות מפורטות לפיתוח מקומי תחת מטרייה תכנונית ברמה ארצית, בה הוועדה המחוזית אינה הגורם המכריע, מהווה הזדמנות בלתי חוזרת מבחינתם. יחד עם זאת, יש לא מעט דוגמאות של תוכניות כושלות עבור יישובים ערביים שקודמו במסגרת הוותמ"ל ולכן אנו סבורים כי בסופו של יום עדיף לקדם תוכניות בוועדות המחוזיות.

בחינת התוכניות שקודמו עד עכשיו על ידי הוותמ"ל ביישובים ערביים מלמדת כי הוועדה אכן מסוגלת לקדם תוכניות שקיימת לגביהן הסכמה מסוימת בהליך מהיר, אך בסופו של דבר היא גם מקדמת תוכניות שאינן מותאמות לצרכים של האוכלוסייה הערבית בראש ובראשונה, או שהיא אינה פועלת להסרת כלל החסמים הקיימים כדי לקדם תכנון ראוי לטובתה.

תוכניות כמו "גבעות טנטור" מדרום לגידדה-מכר, בה הוצע למעשה להקים יישוב חדש במסווה של שכונות ענק מנותקות לגמרי מהיישוב הקיים; או בתכנית לשכונה הדרומית של טמרה, אשר קידומה הופסק והתחיל מחדש בפעם השלישית בגלל שיקולים צרים. דוגמאות נוספות הן המתחמים של גיסר א-זרקא, באקה אלגרביה, קלנסווה ועוד, אשר לא ניתן לקדםם בכלל בגלל ריבוי הגורמים המתנגדים להם.

במילים אחרות, על אף המאמץ לקדם תוכניות במסגרת הוותמ"ל עבור יישובים ערביים, עדיין קיים קושי להציע פתרונות מתאימים וראויים בכל היישובים. עוד יש לציין כי על אף שמרבית התוכניות שאכן אושרו בשטחים חדשים חיוניים המיועדים לבנייה ולפיתוח מקומי, המספרים אודות היקף יחידות הדיור



המוצעות מטעים ויוצרים אשליה, מכיוון שמרבית פתרונות הדיור המוצעים הינם על קרקעות פרטיות ולא על קרקעות מדינה.

להבדיל מזוגות צעירים בקרב האוכלוסייה היהודית, אשר אינם פוסלים את המעבר מיישוב בו מתגוררים ההורים ליישוב חדש לצורך רכישת דירה ומציאת פתרון דיור הולם, בקרב האוכלוסייה הערבית נהוג להישאר להתגורר ביישוב בו מתגוררת המשפחה המורחבת של בני הזוג על מנת לשמור על החיים המסורתיים. האפשרות לבנות, לרכוש או לשכור בית ביישוב אחר כמעט ואינה נשקלת.

בהעדר קרקעות מדינה זוגות צעירים בקרב האוכלוסייה הערבית אשר אין ברשותם קרקע זמינה לפיתוח נותרים ללא כל פתרון דיור על אף אישורן של תוכניות בהיקף של אלפי יחידות דיור. באותם מקומות בהם תוכניות הוותמ"ל חלות על קרקע פרטית, הן מציעות פתרונות דיור בראש ובראשונה עבור בעלי הקרקע ובני משפחותיהם, והסיכוי שחלק ממגרשים אלה ישווק לכלל הציבור קטן יחסית. על מנת ליצור פתרונות דיור נרחבים עבור זוגות צעירים שהם חסרי קרקע, יש לקדם תכניות מפורטות על קרקעות מדינה בכל היישובים הערביים, בהתאם לצרכים הייחודיים של כל יישוב.

**מכאן שלא מספיק לתכנן שטחים נרחבים לבנייה למגורים ברמה מפורטת ביישובים ערביים בודדים על מנת להציע בהם מלאי בלתי מוגבל של יחידות דיור, אלא שיש לקדם תכניות מפורטות מתאימות מבחינת הצרכים והמאפיינים של האוכלוסייה המקומית בכל אחד ואחד מהיישובים הערביים.**

### יישום החוק בתוכניות של התחדשות עירונית

עיסוק הוותמ"ל בתחום זה הינו בעייתי מיוחד מכיוון שבתהליכים של התחדשות עירונית על כל גוניה חשוב להקפיד על הקשר ההדוק בין גורמי התכנון לבין תושבי המקום. היכרות טובה עם התושבים והבעיות שלהם מצד אחד, ונגישות גבוהה שלהם לצוותי המתכננים ומוסדות התכנון השונים מצד שני, הם מרכיבים חיוניים ליישומם והצלחתם של פרויקט מסוג זה. הדבר נכון לגבי כל תכנית מקומית וקל וחומר בתכנית הדורשת רגישות חברתית מיוחדת כפי שתוכניות להתחדשות עירונית דורשות. מסיבות אלה חשוב שהליכי התכנון יתקיימו ברמה המקומית.

מוסד תכנון ברמה הארצית מסוגל אמנם לשמוע נציגות של תושבים שביכולתם להתפנות ולהגיע לדיונים, אבל אין לו כל היכרות מעמיקה עם השטח ובעיקר אין לו היכרות עם התושבים. הניסיון מלמד כי ועדה ברמה ארצית מחויבת כלפי המדיניות שמכתיבים משרדי הממשלה בהתאם לנוסחאות של מכפילי רווח והפסד וכמות מירבית של יחידות דיור, ואינה אחראית כלל על מאפייני הקהילות שמתגוררות במקום, על עתידם של התושבים הוותיקים והחדשים, או על חוסן של הרשויות המקומיות שקורסות תחת ריבוי אזורי המגורים ללא תשתית כלכלית מספקת.

דוגמה בעייתית מובהקת של קידום תוכניות להתחדשות עירונית במסגרת הוותמ"ל היא שכונת קריית משה ברחובות. זוהי שכונה הזקוקה להתחדשות עירונית פיזית ולחיזוק חברתי. לשם כך הוכנה תכנית מפורטת ונעשה ניסיון לקדמה במסלול התכנון הרגיל של הוועדה המחוזית מרכז, אך ההליך נתקל בקשיים לאור הבעיות הרבות שיש במקום.



לאחר תיקון חוק הוותמ"ל בשנת 2018 והכללת המסלול של התחדשות עירונית במסגרת החוק הועברה התוכנית לטיפול של הוועדה. הדיונים שנערכו בעניינה מעידים על התמקדות מוחלטת של הוותמ"ל במהירות ההליך התכנוני עצמו ובצורך לספק לשלטון המרכזי את המספרים המציגים עלייה בהיצע הדיור מעל הכול, מבלי להתעכב על איכות התכנון ותוך פגיעה משמעותית באיכות המרקם העירוני המתוכנן. גם כאשר הרשות המקומית עצמה ביקשה לערוך שינויים ענייניים בתוכנית לשם שיפור האיכות של המרקם האורבני החדש, נתפסה הבקשה כעניין מעכב שאינו במקומו.

### יישום החוק בתוכניות ייעודיות לאוכלוסייה החרדית

הדברים שנאמרו לעיל בנוגע לישובים יהודיים ובנוגע למתחמים של התחדשות עירונית נכונים גם בנוגע ליישובים הכוללים אוכלוסייה חרדית. הצורך האקוטי ביצירת מאגר יחידות דיור עבור האוכלוסייה החרדית מגיע על רקע של צפיפות מגורים גבוהה, תשתיות ציבור רעועות וחסרות ולעיתים קרובות אוכלוסייה ענייה. כל אלה דורשים טיפול זהיר במיוחד ומתאימים לטיפול ברמה המקומית. התערבותה של הוותמ"ל שמהלכיה אינם כה רגישים ולעיתים כמעט דורסניים, אינה מתאימה. הוותמ"ל אולי תצליח לייצר כמות גדולה של יחידות דיור בתוכניות אך הדיירים הוותיקים עלולים להיפגע מהן עמוקות.

בנוסף, כיצד ייקבע מה הוא ישוב חרדי? והאם ישובים הכוללים אוכלוסייה דתית שאינה חרדית יכללו בהגדרה? האם גם העיר ירושלים תזכה לתכניות בזק של הוותמ"ל?

**סוגיית הדיור עבור האוכלוסייה החרדית היא כבדת משקל ויש לטפל בה, כמו בסוגיות אחרות, ברמה המחוזית והמקומית. לא לכל המורכבויות והאתגרים בעולם התכנון צריכים לקבל את אותו פתרון בדמות ועדת הבזק למגורים.**

### יישום החוק בתוכניות "מוטות תחבורה ציבורית"

הצעה זאת בעייתית במיוחד ומגלמת בתוכה את מהותו של התכנון הניבדל, התכנון הלא מתכלל, אשר ממוקד במטרה בודדת במקום לראות את התמונה הכוללת והרחבה ככל האפשר.

הוספת משימה זאת לוותמ"ל מהווה פגיעה נוספת בהליכי התכנון ברמה המקומית והמחוזית, ואף ברמה הארצית. תפקידן של מערכות התחבורה הינו לחבר בין אזורים שונים ולכן יש לתכנן אותן בראיה מחוזית או ארצית כוללת, ללא התמקדות מקומית צרה. כך ניתנת אפשרות לכלל הגורמים המעורבים בדבר להביע את עמדותיהם, כפי שקורה היום, במסגרת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה או הוועדה הארצית לתשתיות לאומיות. ההצעה לתכנן מערכות תחבורה שמשרתות מוקדי פיתוח אינטנסיבי מתוך התמקדות בראיה המקומית של המתחם הנתון תגרום לתכנון בראיה צרה וקצרת טווח.

אם מובן הצורך לקדם הליכי תכנון אשר משלבים בין פיתוח מקומי לבין מערכות תחבורה, אז מן הראוי להחזיר את התכנון של המוקדים העירוניים אל הוועדות המחוזיות כדי אלה תוכלנה לקדם במקביל מערכות תחבורה תומכות, ולא לגרום לעוד פיצול במערכת התכנון אשר לא רק שלא יתרום לחיזוקה, אלא גם לא יביא לשום בשורה מבחינה תחבורתית.



## סיכום

מדיניות תכנון ברמה ארצית צריכה להביא למציאת פתרונות ראויים עבור כלל האוכלוסייה במידה שווה, בהתאם לצרכים הייחודיים של כל קבוצה. אם לא כך הדבר, עדיף שלא לתמוך בה, גם כאשר כביכול היא מסייעת לחלק מהאוכלוסייה אך בראיה הכוללת פוגעת בחלק אחר ממנה. חשוב לזכור כי תכנון טוב אינו נמדד אך ורק לפי יעילותו של התהליך, אלא בעיקר לפי איכות המרחב הציבורי שהוא מייצר ולא פחות לפי מידת ההכלה שלו למגוון קבוצות אוכלוסייה שעתידות ליהנות ממנו.

מסלול התכנון המואץ של "מתחמים מועדפים לדזור" נחקק כהוראת שעה על מנת לבצע ניסוי מוגבל בזמן. בחלוף שש שנים ברור, כי למסלול זה יש מספר יתרונות, אך התוצר שהוא מפיך מייצר בעיות חדשות, או אינו מצליח להתגבר על התנגדותם של בעלי עניין מסוימים.

ההתמודדות עם "מגדלי עוני" מוזנחים בעוד שני עשורים תהיה קשה ומורכבת פי כמה מההתמודדות עם ציפוף וחידוש המרכזים העירוניים של היום. השטחים הפתוחים הולכים ומתכלים, והאזורים העירוניים הבנויים הם-הם הפוטנציאל והכיוון הנכון להגדלת היצע הדזור תוך שמירה על מרקם עירוני קיים כמרחב שנעים לחיות בו. על מנת להגדיל את היצע הדזור בישראל בטווח המידי ולטובת מצב הערים בהווה ובעתיד בכלל, יש להסיט את ההשקעה מהוותמ"ל בחזרה לתכנון במסגרת הוועדות המחוזיות, ולהחיות מחדש את הערים הוותיקות הקיימות, במקום לייצר להן תחרות כפויה ולא הוגנת בדמות מתחמי מגורים המוקמים בשוליהן.

לאור מאפייני הדזור בקרב האוכלוסייה הערבית, אין משמעות רבה לקידום תכניות רחבות היקף במספר מצומצם של יישובים. תכניות אלה מסוגלות אמנם לתת מענה לפיתוח ארוך טווח של יישוב מסוים, אך אינן מהוות פתרון עבור כלל האוכלוסייה הערבית. כדי להציע פתרונות דזור סבירים עבור כלל האוכלוסייה הערבית רצוי להעביר את הסמכויות של הוותמ"ל למקומן הטבעי ולקדם תוכניות מפורטות באמצעות הוועדות המחוזיות באותם יישובים ערביים שהדבר נחוץ, תוך קביעת שלבי פיתוח שתואמים את קצב הגידול שלהם.

**מן הראוי להפנות את אותם משאבים אשר מושקעים כיום במסגרת הוותמ"ל לחיזוק כוח האדם המקצועי בוועדות המחוזיות, ולהציב על סדר יום שלהן את הצורך לתת עדיפות לתוכניות שמטרתן מציאת פתרונות דזור ראויים ומתאימים לכל קבוצת אוכלוסייה איכן שהדבר דרוש לפי המאפיינים והצרכים של התושבים בכל יישוב ויישוב.**