



תמח תש"פ  
יוני 2020

## **חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס. 7), התש"פ-2020 חו"ד איגוד המתכננים בישראל**

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) התשע"ד-2014 נחקק לתקופת זמן של 4 שנים. במהלך תקופת הזמן החוק עבר תיקונים והארכות והורחבו סמכויותיה של הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל). גם התיקון המוצע הנוכחי מבקש להמשיך ולהרחיב את סמכויותיה של הוועדה.

תכנון ערים הוא תחום בעל השלכות פיזיות, כלכליות וחברתיות ארוכות טווח ופעמים רבות בלתי הפיכות. התכנון דורש הסתכלות הוליסטית ונקודתית. הקמתן של יחידות דיור (יח"ד) חדשות, בשולי הערים על קרקע חקלאית או שטחים פתוחים, או במרחב הבינוי בפרוייקטי פינוי בינוי במרכזי הערים, דורשת בחינה מעמיקה של סל השירותים העתידי לתושב, שילובו החברתי והפיזי במערך העירוני, החוסן הכלכלי של היישוב, ההשלכות הסביבתיות על המרחב המיידני והרחב ועוד. על כן, אנו גורסים שלצד קיצור הזמנים, הנושא המרכזי צריך להיות **איכות התכנון ואיכות החיים של התושבים העתידיים**.

כאיגוד המקצועי המייצג את העוסקים בתחום התכנון בישראל, אנו מתנגדים לבניית מנגנונים עוקפים המאיצים את הבירוקרטיה התכנונית על חשבון איכות התכנון, איכות המחייבת עבודת עומק. מנגנונים אלו גורמים לפגיעה ארוכת טווח ורב מערכתית שאת השלכותיה נחוה בעשורים הבאים. לפיכך, אנחנו מתנגדים באופן עקרוני להמשך הארכת עבודתה של הוועדה וכן מתנגדים לסעיפים החדשים המרחיבים את סמכויותיה, כפי שיפורט להלן:

### **הצורך בהארכת החוק לתקופת זמן נוספת**

החוק חוקק כהוראת שעה ל-4 שנים, בשל הצורך המידי בטיפול במצוקת הדיור. נכון לעת ז', יוני 2020, הותמ"ל פועלת שש שנים, כשנתיים מעבר לתקופת הוראת השעה המקורית. עם זאת, נדמה כי לא ניתן להבחין בתרומה להקלה במצוקת הדיור. בפועל הוועדה רק תרמה להגברת הפער בין התכנון לביצוע. לפיכך, טרם הארכת הוועדה, האיגוד מבקש לבחון את נחיצותה של הוועדה כמנגנון עוקף שמטרתו אספקת מלאי דיור בנוי בפועל.

מחקרים ונתוני מערכת התכנון מראים כי **הועדות המחוזיות לבדן מספקות את המלאי התכנוני הדרוש לפי התכנית האסטרטגית לדיור 2017**. כך למשל בשנת 2019 אושרו במסגרת הוועדות המחוזיות 75 אלף יח"ד ובמסגרת הותמ"ל 65 אלף יח"ד, כאשר הדרישה כולה עד שנת 2020 היא 80 אלף יח"ד. מעבר לכך, במבט כולל ניתן לראות כי בתקופה שבין 2016-2019 אושרו כ-100 אלף יח"ד יותר מייעדי הממשלה כפי שנקבעו (התכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040; שנתון מנהל התכנון 2019; דו"ח ותמ"ל 2019; פייטלסון וחוב', 2019). המשמעות היא כי **יח"ד המתוכננות היום במסגרת הותמ"ל הן תוספת למלאי התכנוני שכבר היום עומד על יותר מ-820 אלף יח"ד**. על כן קיים חשש מתכנון יתר, דבר שיש לו השלכות שליליות שונות, כמו אי התאמה לצרכים עתידיים והתיישנות תכניות, הגדלת הפערים בין מרכז ופריפריה, פגיעה בערכי נכסים, פגיעה בשטחים חקלאיים



ועוד. כמו כן חשוב להזכיר כי קיים פער גדול בין היכולות ונפחי התכנון של הותמ"ל לאפשרויות המימוש של התכניות שאושרו בסמכותה. נכון לשעה זו החל פיתוחן של תכניות מעטות בלבד, רובן המכריע פיתוח תשתיתי בלבד וללא היתרי בנייה ליח"ד. **טרם אוכלסה יח"ד בודדת שאושרה מכוח החוק.** יש לשים לב שגם דו"ח הותמ"ל השנתי המסכם אינו מונה את מספר יחידות הדיור שהובאו לידי ביצוע.

### התייחסות לשינויים המוצעים בהצעת החוק

#### **1. מתחם דיור בעל משמעות ארצית או מחוזית שניתן לתכנן בו לפחות 2500 יח"ד**

תכניות המאושרות במסגרת הותמ"ל הן תכניות מפורטות מתוכן ניתן להוציא היתרי בנייה. תכנון ל-2,500 יח"ד הוא תכנון בסדר גודל אדיר שנכון שיהיה מתוכנן בצורה מתארית ולא בתכנון מפורט. התכנית המתארית מגדירה את עקרונות התכנון, ומתוכה נגזרות תכניות מפורטות, המתרגמות את העקרונות למגרשים, זכויות בניה ועוד. תכנית מפורטת, מתוכה ניתן להוציא היתרי בנייה, צריכה להיות בת ביצוע. אחרת יהיה צורך לבצע לה עוד ועוד תיקונים כדי להביא לביצועה. הקמת שכונות מגורים בסדרי גודל כאלו מחייבת תהליך לימוד מעמיק וזהיר של המקום וכן של ההשלכות על כלל המרקם העירוני והאזורי. תכנון מתחם כזה צריך להתנהל בשלבים ע"י גזירת מנות לתכנון ופיתוח עם התקדמות הבינוי בפועל, תוך לימוד והתאמה מתמדת של התכנית המפורטת למרחב המתפתח, לאופי הבינוי המתאים בעת הפיתוח, לצרכים המשתנים ועוד. הכנת תכנית מפורטת אחת ליותר מ-2,500 יח"ד צפויה ליצור בעיות תכנוניות קשות וכן לקשיים גדולים בפיתוח המרחב

הותמ"ל כוועדה ברמה הארצית, שאינה מכירה לעומק את המרחב המקומי והאזורי, והמחויבת להאצת לוחות הזמנים, ספק עד כמה יכולה להתעמק בפרטים ובכלל ההיבטים הנמצאים בתוך גבולות התכנון ומעבר להן. מתח זה מוביל לניצול חטיבות קרקע פנויות והזדמנויות אקראיות, במקום ראייה אסטרטגית רחבה הדרושה במדינה קטנה. כמו כן, הותמ"ל מעמיסה כבר היום שכונות מגורים ענקיות על ישובים קטנים או בינוניים ללא הדרגתיות ובחינה של כושר הנשיאה הכלכלי, התחבורתי והארגוני של המרחב. יתר על כן, בחלק מהמקרים תכנון בהיקף כזה לא תואם את תכניות המתאר המקומיות הכוללניות, שהן התכניות הרגישות לתנאי המקום.

התכניות המאושרות הן תכניות מפורטות ברמת תכנון ארצית מכוחן ניתן להוציא היתרים לבנייה. המשמעות התכנונית היומיומית של מצב זה היא שכל שינוי הכרחי קטן מחויב בדיון בוועדה ברמה ארצית, במקום ברמה התכנונית המקומית או המחוזית. הגמישות במעבר בין התכנון לפיתוח הכרחי, במיוחד בתכניות גדולות. מעבר הדיונים מהרמה המקומית לארצית מעכבת בצורה משמעותית את הפיתוח ואף לעיתים מסכלת אותו. רשות מקומית צריכה להיות מסוגלת לבצע שינויים דרושים במרחב התכנון שלה. לפיכך, במידה ויתארך תוקף החוק ותורחב פעילות הותמ"ל, יש להוסיף סמכויות תכנון לוועדות המקומיות והמחוזיות לאחר אישור התכניות במסגרת הותמ"ל. במידה ויארך תוקף החוק, יש לפעול כך שהחוק ימלא אחר מטרותיו החברתיות ויגדיל את מלאי יח"ד להשכרה לטווח ארוך. מוצע שדיור להשכרה יתוכנן כחלק מבניין מגורים הכולל גם יחידות דיור למכירה, כמרקם אחד מגוון הכולל מנעד גדלי דירות ואפשרויות בעלות. אנחנו מציעים לא לתכנן מתחמים נפרדים לדיור להשכרה. מתחמים אלה יובילו ליצירת מרחבים לא איכותיים,



בעיקר בפריפריה, בדומה למקומות בהם נדרשת עכשיו התערבות מורכבת כדי לקדם התחדשות עירונית.

## **2. מתחם מועדף לפיתוח מוטה תחבורה**

מדובר בהחלטה שיש לה השלכה משמעותית על היקף נרחב של שטחים הנמצאים בתחומי ערים ומהווים חלק מתפישה תכנונית של העיר לגבי פיתוחו של האזור ושל הממשקים עם אזורי העיר הסמוכים. אין בתזכיר החוק קריטריונים ברורים להגדרת מתחם פיתוח בצד תחנות קווי תחבורה עתירי נוסעים. למרות זאת יש כאן עקיפה מוחלטת של סמכות הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות, במקום שהידע המקומי קיים כמעט רק בידי הרשויות המקומיות, ועל כן הן אלה שצריכות לתכנן את המרחבים הפנים עירוניים הללו, תוך הסתכלות על מעגלי תכנון נרחבים המושפעים מהשינויים התכנוניים המוצעים במוקדי התחבורה האלה. מתחמים הסמוכים למתע"ן נבנים באינטנסיביות גבוהה מאד ונשענים, במקרים רבים, על התשתית הציבורית שסביבם, ובכלל זאת על תשתיות התחבורה הציבורית והלא-מוטורית הנדרשות בכדי להזין את התחבורה עתירת הנוסעים. גזירת מתחם זה כמתחם עצמאי לתכנון, מבלי יכולת לתת מענה נדרש עבור האוכלוסייה העתידה לגור ולהשתמש במתחם עלולה להוביל לקריסת היכולת של הרשות המקומית לספק את השירותים הנדרשים למתחם זה. כמתכננים אנו מודעים למורכבות תכנון פנים עירוני מקומי מסוג זה ולא רואים סבירות בגזירת מרחבים אלה לתכנון ממבט ארצי. האיגוד קורא לבטל אופציה זו ולהחזיר לסמכות מוסדות התכנון המקומיים והמחזיים. כמו כן, בשל המיקום האסטרטגי ומרחב השרותים הייחודי קיים חשש לסתירה עם תכניות המתאר המקומיות הכוללניות והמטרות העירוניות האסטרטגיות.

## **3. התחדשות עירונית**

פרויקטים של התחדשות עירונית הם רגישים במיוחד חברתית, כלכלית וסביבתית מאחר והם מבוססים על התערבות במרקם קיים. ההחלטה לקדם חייבת להתבסס על מכלול שיקולים מקומיים ומצריכה היכרות קרובה של הקהילה המקומית. כמו כן, לתכניות להתחדשות עירונית אחזי מימוש נמוכים במיוחד, בשל שלל הקשיים והמורכבויות שבהן. מקרים מהארץ ומהעולם מראים שאישור תכנית להתחדשות או הכרזה על מתחם כמתחם להתחדשות עירונית גוררים אחריהם הזנחה קשה והדרדרות של המרחב, מתוך ציפייה שפעולת ההתחדשות תקרה בקרוב. כוון שרק חלק מועט מן הפרויקטים יוצאים לפועל ומימושם נמשך זמן רב, קיים סיכון אמיתי בקידום תכניות להתחדשות עירונית בצורה מהירה ורחבה. איגוד המתכננים מעודד התחדשות עירונית במרקם הקיים. עם זאת, מזהיר האיגוד מפני הפגיעה הצפויה מתכנון לא ממומש ומתכניות שאינן תואמות למרחב. אלו עלולים ליצור נזקים אדירים לסביבה ולמרכזי הערים הוותיקות. לאור הנתונים המראים כי בפועל הותמ"ל לא הצליחה לקדם יחידות דיור רבות בהתחדשות עירונית אנו לא רואים בהורדת סעיף זה כפגיעה בעתודות הדיור במדינה.

תכניות התחדשות עירונית מבוססות בחלקן על איתור קרקע משלימה. יש בעייתיות בהמלצה שהותמ"ל יתכנן גם את הקרקע המשלימה, שכן במקרים רבים קרקע זו היא חלק ממרקם רחב יותר. התכנון צריך לקחת בחשבון את כלל הרכיבים באזור הקרקע המשלימה והם מצויים מחוץ לתחום התכנון של הותמ"ל. בדומה, גם באזור ההתחדשות עצמה התכנון צריך להתייחס לשטחים



שבסביבה, והותמ"ל מוגבל לקו כחול של הפוליגון שהועבר לטיפולו. אין לו מעורבות במה שקורה מחוץ לאותו פוליגון, בניגוד לוועדה המקומית או המחוזית שמכירות את המרחב ועוסקות בכל התכניות באזור באופן שוטף.

במידה ויוארך תוקף החוק ותורחב סמכות הותמ"ל, מוצע כי החוק שיאריך את תהליך התכנון והאישור של תכניות להתחדשות עירונית, ישלב תסקירי השפעה חברתית שימשו ככלי למידה למתכנני הותמ"ל על החברה המקומית וצרכיה, ויציע סט מוסכם של עקרונות תכנון (שיאושר בוועדת התכנון הארצית), שיתייחס בין היתר לצפיפות, לבינוי מוצע ויציע כללים להתאמה למרחב הסובב.

מוצע גם שבפרויקטי התחדשות עירונית החוק יחייב הקצאת תקציבי ביצוע למימוש שטחים ציבוריים. בכך יבוא לידי ביטוי יתרון הותמ"ל אשר לפחות יבטיח מימוש מבני ציבור במקביל לתהליכי ההתחדשות. למרות שבדרך כלל תקצוב לא כלול בתכנית, מוצע שבמקרה של ועדה מיוחדת כזאת תיכלל דרישה זו.

#### **4. יישוב בעל אוכלוסיה חרדית -**

בניגוד ליישובי מיעוטים שהם מובחנים, (יישובים מעורבים יהודים-ערבים אינם נכללים בהצעת החוק), אין מידע דמוגרפי מוסמך על גודל האוכלוסייה החרדית בכל יישוב, ואין גם הגדרה מוסמכת של "מיהו חרדי", כך שלא נכון לקבוע קריטריון לא מדיד נוסח "יישוב שלפחות 30 אחוזים מתושביו משתייכים לאוכלוסייה החרדית". צריך לציין גם שתוכניות המיועדות לחרדים עשויות להתאכלס על ידי לא חרדים (חריש) וההיפך. אם קיים רצון ליעד את הותמ"ל לטיפול בצרכי הדיור הדוחקים של האוכלוסייה החרדית, יש לכלול הגדרה בהירה ומצמצמת יותר שמתייחסת לערים חדשות וליישובים שהרוב המכריע של תושביהם חרדי. בהקשר זה ראוי לציין שהעדפה מסוג זה עלולה לחזק מגמה של יצירת ערים ושכונות הומוגניות, ומנוגדת לדעה על פיה יש לעודד ערים ושכונות הטרוגניות מבחינת מגוון אוכלוסיות, מתוך ראייה תכנונית חברתית התורמת לחוסן החברתי והכלכלי של הערים.

### **סוגיות רחב עקרוניות**

#### **1. המשך החלשת מערכות התכנון המקומיות והמחוזיות**

מערכות התכנון המקומיות והמחוזיות חיוניות לפעילות התכנונית התקינה לאורך זמן. הועדות המקומיות והמחוזיות מכירות היטב את הצרכים המקומיים, את הפוטנציאל ואת המגבלות ולכן הן אלו שצריכות להיות בחוד החנית של התכנון המפורט. פעילות הותמ"ל פוגעת בערך של תכנון



כוללני רוב מימדי שהוא חיוני לראיה ארוכת טווח ויש לכך השלכות לנושאים כמו אי התאמה לתשתיות, ובעיקר לתחבורה. על מנת לאפשר לוועדות המקומיות והמחוזיות ליישם את המטרות העירוניות ולשלב את הצרכים המטרופוליניים והלאומיים, על הממשלה לסייע בהגדלת המשאבים לוועדת המקומיות והמחוזיות ולהנחותן באמצעות מדיניות המועצה ארצית לתכנון ובניה ולא להחליפן בערוץ עוקף. הוועדות המחוזיות משמשות כמנגנון הבקרה והאיזונים של מערכת התכנון. בהן הצטבר ידע רב לאורך השנים. על כן, במקום להחליפן בוועדה חדשה, יש להגדיל את המשאבים לוועדות אלה, בין היתר על ידי תוספת כוח אדם מקצועי, שיעזור לייעל ולזרז את תהליכי התכנון במסגרתה. כמו כן, על אף המטרה המוצהרת של הותמ"ל לשיפור שיתוף הפעולה עם השלטון המקומי, החוק לא מציע דרכים וכלים ליישום השת"פ. יש לנהל תהליכי התייעצות מקדימים עם הציבור בשלב התכנון שלא במסגרת שמיעת התנגדויות. כמו כן, יש לחייב בכל תכנית תסקיר השפעה חברתית שייערך בשיתוף פעולה מלא עם הרשות המקומית ויכלול שיתוף ציבור כאקט מובנה בתהליך התכנון ולא רק על בסיס שמיעת התנגדויות בשלב שבו קשה לבצע שינויים מהותיים בתכנון.

## **2. תכנון מוטה מגורים במקום תכנון מוטה אנשים**

מטרת החוק המוגדרת היא הגדלת מלאי יח"ד. נקודת המוצא היא שיצירת יחידות מגורים נוספות יפתרו את מצוקת הדיור וישפרו את איכות החיים של התושבים במדינה. עם זאת, תכנון טוב צריך להתייחס ליצירת ערים ומרחבי חיים בהיבט רחב יותר, מרחבים מגוונים עם שירותים עירוניים שונים, שימושים ייחודיים ותמהיל מגוון של צורות מגורים שיאפשרו למגוון אוכלוסיות רב יותר לגור בערים.

## **3. הרכב הוועדה**

בהרכב הוועדה הראשית יש רוב משמעותי לנציגי ממשלה משרדים מוטי פיתוח על חשבון נציגים מקצועיים ונציגי השלטון המחוזי והמקומי. יש להגדיל את חלקם של הנציגים המקצועיים ונציגים של השלטון המקומי וכן של משרדים ממשלתיים נוספים. כמו כן, יש לשלב בה יותר נציגי איגודים מקצועיים ונציגי ציבור, דווקא בגלל כוחה הרב. כמו כן, הרכב הוועדה להתנגדויות צר במיוחד. יש לשלב בה נציגים משרדים נוספים שיאפשרו שיקול דעת רחב יותר.

## **4. התגברות על תכניות מתאר ארציות, תכנית מתאר מחוזיות ותכניות מקומיות כוללניות**

לפי החוק לותמ"ל הסמכות לגבור על תמ"אות (מלבד תמ"א 35) ותמ"מים. מוצע להוסיף סעיף שלא יתן לותמ"ל סמכות לגבור על תמ"א 1 שהיא תכנית מתאר ארצית שאושרה בשנה האחרונה ומהווה מרכיב מרכזי וחשוב בתכנון הארצי. כמו כן מוצע שהוועדה תהיה כפופה גם לתכניות מתאר כוללניות עדכניות, כך שתהליכי תכנון שהתקיימו בשנים האחרונות בתהליך מסודר, שכלל שיתוף ציבור רחב, לא ייפגעו. במידה ותוקף החוק יתארך, יש לקבוע כי במקרים בהם תכנית ותמ"לית סותרת תמ"אות ותמ"מים יידרש דיון במועצה הארצית לתכנון ובנייה, חזו תקבל החלטה רק לאחר שהתייעצה עם הולחו"פ, הולקחש"פ וגופי רוחב אחרים.



## לסיכום

איגוד המתכננים מתנגד להארכת חוק הותמ"ל בכלל ולהגדלת סמכויותיו בפרט. האיגוד מאמץ את עמדת מינהל התכנון ומשרד הפנים הקוראים כל השנים לתכנון שוויוני, שקוף, ומשתף, המחזק את הרשויות והוועדות המקומיות ואת התכנון הכוללני והצופה פני עתיד. איגוד המתכננים מתנגד לקידום ואימוץ מנגנונים עוקפים למערכת התכנון הקיימת, אשר מקדשים את יעילות הבירוקרטיה התכנונית על פני שיקולים חברתיים וסביבתיים. האיגוד ישמח לקיים שיח משותף עם חברי ועדות הכנסת בנושא קידום התכנון ואפשרויות הפיתוח העירוני המושכל של המרחב הישראלי.