

## הערכה בטרם הארכה: מה נדרש לבחון בטרם יוארך תוקף הותמ"ל?

חוו"ד מאת פרופ' ערן פייטלסון, צביקה מנץ, שאול צבן וענת הורוביץ-הראל

ינואר 2018

### 1. רקע

הותמ"ל, (הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור), הוקמה בהוראת שעה באוגוסט 2014. מטרה הותמ"ל הייתה לקדם במהירות תכניות נרחבות למגורים, אשר מתוכנן כשליש מיחידות הדיור ייועדו לשכירות ארוכת טווח ובכלל זאת שכירות במחיר מופחת, וזאת בכדי להגדיל את היצע יחידות הדיור, ובייחוד דיור בר השגה. הוועדה, שקיבלה לשם כך את כל סמכויות המועצה הארצית, מקדמת תכניות שהוכרזו כמתחמים מועדפים לדיור בהתאם להמלצת ראש מנהל התכנון. התכניות המועדפות לדיור גוברות על כל תכנית, ובכללן תכניות מתאר ארציות, למעט תמ"א 35. בוועדה יש לממשלה בפועל 12 נציגים, (10 משרדי ממשלה + נציג רמ"י + מתכנתת הוועדה שהיא עובדת מנהל התכנון), מתוך 18 על הנייר ו-17 בפועל, שכן לא התמנה נציג לגופים החברתיים.

סמכויות הותמ"ל ויחסה למערך התכנון - לותמ"ל ניתנו סמכויות חריגות המאפשרות לוועדה ברמה הארצית לאשר תכניות מפורטות למגורים, בניגוד לעקרונות חוק התכנון והבניה שמייעד את אישור תכניות ברמה זו לרמה המקומית והמחוזית. יתר על כן, הקמת הותמ"ל סותרת את המגמה לבזר את הליכי האישור של תכניות מפורטות למגורים לרמה המקומית בלבד, כפי שבאה לידי ביטוי בתיקון 101 לחוק. בעוד שבהוראת השעה כפי שחוקקה בשנת 2014 הוגבלה הותמ"ל לקידום מתחמים שבהן רוב הקרקעות בניהול רשות מקרקעי ישראל, התיקון הרביעי לחוק הרחיב את סמכויות הותמ"ל גם לקרקעות שרובן קרקעות פרטיות ולמתחמי פינוי-בינוי.

נתונים על היקף פעילות הותמ"ל - עד כה, ראשית 2018, הוכרזו 86 מתחמים על שטח של למעלה מ-100 אלף דונם, המציעים כ-300 אלף יחידות דיור. מתוך מתחמים אלו אושרו או נמצאים בהפקדה 44 תכניות המכילות 142,404 יחידות דיור, על שטח של 53,208 דונם.<sup>1</sup> כלומר, היקף השטח ומספר יחידות הדיור שתוכננו עד כה בותמ"ל יוכפל גם אם לא יוכרזו מתחמים חדשים, וניתן לצפות שגם במהלך החודשים עד למועד הארכת הותמ"ל יוכרזו מתחמים חדשים.

החוק תחום בזמן וחוקק אד הוק, הותמ"ל הוקמה בהוראת שעה לארבע שנים כמענה למשבר הדיור. יש בעובדה זו הכרה בכך שגם המחוקק היה מודע לסתירה שבין היות הותמ"ל לבין עקרונות חוק התכנון והבניה, ולכך שהותמ"ל סותרת את המגמה להעצים את סמכויות נבחרי הציבור בשלטון המקומי. באוגוסט 2018 יסתיימו ארבע השנים, כאשר על פי הוראת השעה ניתן להאריך אותה פעמיים, לשנה + שנה (קרי, לשנתיים נוספות). השאלה העומדת על כן על הפרק היא - **האם אכן ראוי להאריך את תחולת הוראת השעה, ואם כן אזי באילו תנאים?** בנייר זה אנו באים לזהות את הסוגיות שיש לדון בהן בטרם תתקבל החלטה זו.

<sup>1</sup> הנתונים נכונים ל-31.12.17. מקור: אתר מנהל התכנון <http://iplan.gov.il/Pages/HousingAndUrban/vatmal/>

## 2. השלכות הותמ"ל ומשמעות

תכנון בהווה על פי תכניות עבר לדור העתיד – בשנת 2016 כשליש מיחידות הדיור שתכנון אושר אושרו במסלול הותמ"ל.<sup>2</sup> כלומר, הותמ"ל היא גורם תכנוני מרכזי בעיצוב פני הארץ. בשנת 2016, כבשנה הקודמת, אושרו בסה"כ בישראל כמאה אלף יח"ד, בעוד שהתחלות הבניה היו רק כמחצית מהיקף זה. כלומר, בשנתיים אלו בלבד (2015-16) נוצר מלאי תכנוני של כמאה אלף יח"ד, וזאת בנוסף למלאי הקיים. בעבודה שנערכה בשנת 2014, עוד בטרם הוקמה הותמ"ל, נאמד המלאי התכנוני הזמין דאז, עד שנת 2030, במחוזות ת"א והמרכז בלבד בכ-630 אלף יח"ד, מהן 140 אלף זוהו כזמינות בטווח הקצר.<sup>3</sup> מלאי זה הוערך כמלאי בחסר, גם בהקשר של אזורי הביקוש, שכן הוא לא כלל את נפות חדרה ואשקלון ואת מלוא האפשרויות להתחדשות עירונית ולציפוף המרקם הקיים. מהנתונים שהוצגו לעיל עולה שכבר היום ישנו מלאי תכנוני נרחב, ושהותמ"ל עוד צפויה להרחיבו באופן משמעותי. יתר על כן, חלק ניכר ממלאי זה לא צפוי להיבנות בטווח הזמן הנראה לעין.

המשמעות של תמונת מצב זו היא שבשל שיקולים קצרי טווח נקבעות עובדות תכנוניות ארוכות טווח בעוד שהתפיסות התכנוניות ודרישות האוכלוסייה משתנות על פני זמן. על כן, לא פעם אנו עדים למימוש תכניות נחותות, רק בשל העובדה שהן כבר תכניות מאושרות ובשל החשש הקיים מתכנון מחדש. אי לכך לתכנון מוקדם, ובייחוד לתכנון המעניק אחוזי בניה גבוהים, יש מחיר בטווח הארוך. תכנון היתר המקודם בותמ"ל יגרום להשלכות שליליות על איכות החיים של הדורות הבאים, כפי שלתכניות ול"ליות משנות התשעים היה לא פעם מחיר שתוצאותיו ניכרות גם כיום.

פגיעה בחקלאות – תכולת החוק שאיפשרה עד לשנת 2017 תכנון על קרקעות מדינה בלבד, והיקפי הפיתוח והבינוי הנדרשים בותמ"ל מביאים לכך שרוב התכניות הן בשולי הערים על קרקעות מדינה וללא תשתיות תומכות. החלק הארי שלהן מצוי על שטחים פתוחים, רובם שטחים חקלאיים מעובדים ומניבים. בבחינה שערך משרד החקלאות, על פי תכניות הועדה עד סוף 2016, נמצא שכ-60% משטח התכניות במסלול הותמ"ל היו על קרקע חקלאית מעובדת (47 אלף דונם).<sup>4</sup> מעבר לכך, הרחבת השטח העירוני גורמת לפגיעה ביעילות העיבוד החקלאי בשטחים הצמודים לשכונות המגורים, ועל כן היקף הפגיעה בעיבוד החקלאי נרחב מהשטח החקלאי הנכלל בתחומי התכניות. להערכתנו התכניות הנמצאות בהליכים בותמ"ל עד סוף 2017 עתידות להשבית כ-84 אלף דונם של חקלאות הצומח, מהן כ-52 אלף בתחומי התכניות וכ-32 אלף שטחי מעטפת שיפגעו. מתוך שטחים אלו כ-64% הם גידולי שדה וירקות וכ-32% הם מטעים. פירוט החישובים הללו מסוכם בנספח.

**חלק מהשטחים החקלאיים הנפגעים הם בין האיכותיים ביותר בישראל, ועל כן התריע משרד החקלאות מפני פגיעה ביכולת הייצור החקלאי ברמה הלאומית.**<sup>5</sup> על פי הערכה שקיימנו, השטחים החקלאיים המיועדים להיפגע, מייצרים כיום מקומות תעסוקה לכ-3,700 משרות בחקלאות ובעיבוד התוצרת.

<sup>2</sup> מקור: שנתון מנהל התכנון 2016.

<sup>3</sup> פייטלסון ע', בן דוד א' והורוביץ-הראל ע', תכנון מגורים במחוזות ת"א והמרכז: סקירת עתודות והמלצות מדיניות, מכון דשא, פורום התכנון, אוניברסיטה העברית והחברה להגנת הטבע, אפריל 2014.

<sup>4</sup> אמויאל ר' ותירוש י', השפעת תכניות הותמ"ל על קרקע חקלאית, משרד החקלאות, מאי 2017.

<sup>5</sup> שם.

**הערך הנוכחי של התוצר שיאבד כתוצאה מכך מוערך בכ-12 מיליארד ₪ בחישוב ל-25 שנים.** חישובים אלו לא כוללים את ענף החי, את השלכות קיטוע השטחים החקלאיים ואת אבדן ההשקעות בהכשרת הקרקע בתשתיות מים ובלוגיסטיקה.

יתרה מכך, ישנם מספר ישובים, בעיקר במחוזות המרכז וחיפה, בהם משמעות התכניות היא חיסולם כישובים חקלאיים שכן היקף השטחים הראויים לעיבוד שנותרים ברשותם מצומצם מכדי לתמוך בתעסוקה חקלאית ובכך יהפכו לישובים קהילתיים פרבריים.

סתירה למדיניות התכנון הארצית והמחוזית - חלק ניכר מהתכניות במסלול הותמ"ל- התמ"ליות, (תכניות מועדפות לדיר), חורגות מהתחומים המיועדים לבינוי עירוני בתכניות המתאר המחוזיות. בעת הכנת תכנית מתאר מחוזית המתכננים בוחנים את השלכות הבינוי וכוללים את התשתיות הנדרשות בכדי לשרת את תוספת האוכלוסייה, וכן דואגים לאיזון בין שטחים בנויים לפתוחים. בחינה של תכניות המתאר המחוזיות שנערכה באוניברסיטה העברית הראתה שהתכניות המחוזיות אכן מצליחות לקדם את יעדיהן.<sup>6</sup> חריגה מתכניות המתאר המחוזיות עבור מגורים, ללא בחינה כוללת של ההשפעות האזוריות, וכתוצאה מכך ללא תיאום תשתיות מספק, גורמת לכשל ובעיקר כשל תחבורתי ותפקודי. בבחינה ראשונית עולה שלמעלה מ-40% משטח כלל הותמ"ליות חורג מתחומי תכניות המתאר המחוזיות. אי לכך החשש המתעורר מקידום הותמ"ליות, החורגות מתכניות המתאר המחוזיות, הוא שתמונת המצב התחבורתית, הבעייתית כבר היום, תחומר שבעתיים.

סתירה לתכניות מתאר כוללניות ולתכנון אב ברמה מקומית - בחלק מהמקרים הותמ"ליות עומדות בסתירה לתכניות מתאר מקומיות כוללניות שהוכנו רק לאחרונה.<sup>7</sup> תכניות המתאר המקומיות הכוללניות מיועדות לשקף את חזון, רצונות וצרכי השלטון המקומי, שהוא הגורם האחראי לאיכות חייהם של ציבור התושבים שבחר בו להנהיג אותם. מעבר לכך, במסגרת תכניות אלו ניתן מענה לפרוגרמה תכנונית הנגזרת מפרוגרמה ארצית. קרי, ניתן מענה למגמות גידול אוכלוסייה התואם את תכניות המתאר הארציות והמחוזיות. חריגה מתכניות המתאר המקומיות הכוללניות, מהווה התערבות של השלטון המרכזי בשיקול הדעת של נבחרו הציבור ברמה המקומית, בתחום שהוא אולי המשמעותי ביותר לעתיד יישוביהם של אותם נבחרו ציבור.

העדר שיתוף ציבור ושקיפות בתכנון ואובדן אמון הציבור- למעורבות של השלטון המרכזי בתכנון שהוא מקומי במהותו יש מחיר נוסף – הפגיעה באמון הציבור בתכנון. על אף קיום הקונגרסים (השולחנות העגולים) כחלק מהליכי התכנון בותמ"ל והחיוב שנקבע לאחרונה לערוך הליך לשיתוף הציבור, היקף המעורבות הציבורית בתכניות אלו מצומצם. כבר היום יש משבר אמון בין הציבור לבין מערכות התכנון. משבר זה נובע מהתעצמותו המקצועית של הציבור בכללו, וארגוני החברה האזרחית בפרט, מחד גיסא, ומצמצום אפשרויות המעורבות הציבורית הבאה לידי ביטוי בקיצור זמני ההתנגדות ובהיענות הנמוכה להתנגדויות הציבור,<sup>8</sup> מאידך גיסא. משבר זה בא לידי ביטוי בהקמת מטה המאבק לבינוי שפוי שמאגד קבוצות אזרחים המתנגדים לותמ"ל ברחבי הארץ. הותמ"ל, בהיותו גוף ארצי המרוחק מהשטח מחמיר

<sup>6</sup> בן עמי ג', וינוקר צ', לביא מ', עין דר נעים א', פייטלסון ע', פלזנשטיין ד', רזין ע', רכטמן א' ושטרן א', הערכת תכניות המתאר המחוזיות, דו"ח סופי הוגש למנהל התכנון, נובמבר 2010.

<sup>7</sup> לדוגמאות ראה: החברה להגנת הטבע, פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לתכנון, דו"ח מעקב תקופתי במלאת שלוש שנים לאישור חוק הותמ"ל, דצמבר 2017.

<sup>8</sup> לניתוח ההתייחסות להתנגדויות הציבור בותמ"ל ראה: החברה להגנת הטבע, פעילות הוועדה הארצית לתו"ב למתחמים מועדפים (הותמ"ל), דו"ח מעקב תקופתי במלאת שלוש שנים לאישור חוק הותמ"ל, דצמבר 2017.

את הבעיה הזו. כבר היום רבים נרתעים מלגשת לותמ"ל, ולו רק בשל המרחק והזמן שנדרש בכדי להגיע לוועדה בירושלים לתושבים מחוץ לעיר (שאלו רוב תושבי ישראל).

**תכנון "בהול" בשל שיקולי זמינות קרקע** - הצורך לתכנן על קרקעות בניהול רשות מקרקעי ישראל גורם לכך שהתכניות הותמ"ליות מתעלמות מתכנון על קרקע פרטית. בחלק מהמקרים, כגון תמ"ל בעפולה, הדבר מביא לקידום תכניות שצמודות לדופן של תכניות מתוכננות על קרקע פרטית, אך לא לשכונות קיימות. לכן, בפועל התכניות הללו עלולות להביא לדגם של דילוגים בבינוי, הגורר עלויות נרחבות – הן מבחינת עלות התשתיות והן מבחינת ההשפעה על שטחים פתוחים ועל המרקם העירוני הותיק.

**פגיעה בלתי הפיכה בשטחים פתוחים, החשובים במיוחד במדינה קטנה וצפופה כמו ישראל** - אחת התמורות המרכזיות בתכנון הישראלי בעשרים השנים האחרונות הוא המודעות הגוברת לחשיבות ונדירות השטחים הפתוחים. חשיבות השטחים הפתוחים מנקודת ראות סביבתית לא מוגבלת להיקפם, אלא נוגעת גם לתפרוסתם, ובעיקר רציפותם. תכניות מסיביות בשולי השטח המתוכנן, ובייחוד אם יבנו בדגם דילוגים כפי שצוין לעיל, מביא מחד לפגיעה רחבה בשטחים הפתוחים וברציפותם ומנגד לעמעום מרכיבי העירוניות של הערים. אך לפגיעות אלו יש השלכות שליליות לא רק למערכות הטבעיות, אלא גם לרווחה הישירה של תושבי ישראל, שכן השטחים הפתוחים מספקים שורה ארוכה של שירותים לתושבי ישראל, מעבר להספקת מוצרים חקלאיים. אלו כוללים את שירותי הוויסות<sup>9</sup> ושירותי התרבות, ובכללם אפשרויות הנופש של תושבי ישראל.

### **3. שאלת ההארכה**

עם התקרבות מועד פקיעת הוראת השעה עולה השאלה האם ראוי להאריך אותה, ואם כן באילו תנאים. אך שאלה זו אינה שאלה טכנית בלבד. לאור היקף פעילות הותמ"ל, והיות רוב התמ"ליות תכניות המרחיבות את תחום הערים - **לותמ"ל השפעה משמעותית על נוף הארץ ודפוסי החיים בה**. ככל שאוכלוסייה גדולה יותר תגור בשכונות התמ"ליות, אזי אורח החיים שהן מתייבות היום, יקבע את אורח החיים של חלקים מתרחבים מהאוכלוסייה וישפיע על מרכיבי העירוניות העתידית. לכן, השאלה בפועל היא איזה אורח חיים אנו מעוניינים להוריש לתושבי ישראל בדורות הבאים?

שאלת הארכת החוק הזמני לא מתמצית רק בשאלת אורח החיים. כפי שצינו לעיל הותמ"ל מקדמת תכניות מפורטות שייקח שנים רבות ליישמן. אי לכך היא מותירה מורשת תכנונית ארוכת טווח, גם אם משך פעילותה מוגבלת. למורשת זו יש מחיר, שכן תכנון יתר מוקדם מגביל את הגמישות שאנו מותירים למתכננים בעתיד. לתכניות מאושרות, גם אם הן לא נבנו, יש חיים משלהן. **שאלת ההארכה היא לכן גם שאלה בין-דורית – עד כמה אנו מעוניינים להותיר גמישות לדורות הבאים לעצב את המרחב הבנוי והפתוח שלהם, לפי תפיסותיהם.**

סד הלחצים בו נתונה הותמ"ל גורם ויגרום לחריגה מתכנון מתארי וגמיש הצופה פני עתיד - בשלב הראשון לפעילות הותמ"ל רב התכניות שנדונו היו תכניות קיימות או ישנות שלא התקדמו/נתקעו קודם לכן בהליכים שונים ב'צנרת' התכנון. על כן ניתן היה למצוא, על פי רב, תכניות שתואמות תכניות מתאר קודמות, מקומיות ומחוזיות ואילו כעת אנחנו נוכחים לראות שיש כבר לא מעט תכניות הכוללות חריגות מתכניות מתאר קודמות. חריגות אלו מעידות על מצוקת הותמ"ל הנתון בלחצים עזים לאשר מספר גדול

<sup>9</sup> בשירותי הוויסות הכוונה היא לוויסות התנאים על פני כדור הארץ המאפשרים את קיום האדם (כגון בקרת אקלים, מיתון שטפונות, וויסות טמפרטורות, האבקה וכד').

של יחידות דיור בפרק זמן קצר. לחצים אלו התעצמו עם אישור התכנית האסטרטגית לדיור 2040 של המועצה הלאומית לכלכלה. אי לכך, ניתן לצפות שככל שיוארך משך פעילותה של הותמ"ל-האפשרות לקדם מתחמים שתואמים תכנון כוללני קודם, תפחת. ההשלכות השליליות שניתן לראות עד כה בגין פעולת הותמ"ל, הן לגבי ההשלכות התשתיות והן לגבי שטחים חקלאיים ופתוחים ועל המגזר הכפרי, צפויות להחמיר בתקופות ההארכה באופן לא ליניארי. במילים אחרות, **ההשפעות של תכניות עתידיות צפויות להיות חמורות יותר מאשר אלו של התכניות שאושרו עד כה.**

לאור תמונת המצב הזו, יש מקום לבחון את פעילות הותמ"ל עד כה, ואת ההשלכות העתידיות שלה בטרם יוחלט על הארכת פעילותה. לשם כך, יש לאפיין את הפרמטרים שעל פיהם תנותח השפעת הותמ"ל ולאורן לבחון הן את פעילות הותמ"ל עד כה והן את ההשלכות הצפויות של המשך פעילות הותמ"ל.

### מה נדרש לבחון בטרם הארכה

לבחינת פעילות הותמ"ל והשלכותיה יש שני פנים:

- א. באיזו מידה הותמ"ל אכן קידם את המטרות שבבסיסו.
- ב. מה היקף ההשפעות החיצוניות של פעילות הותמ"ל.

את שני הפנים הללו ראוי לבחון מנקודת ראות של פיתוח בר קיימא. פיתוח בר קיימא בוחן פעילויות על פי שלושה מימדים, שניתן להציגם כשאלות:

- 1) **מימד פנים-דורי** – עד כמה כל קבוצות האוכלוסייה נהנות מהפיתוח. קרי, מי נהנה ומי נפגע מפעילות הותמ"ל?
- 2) **מימד בין-דורי** – מה הן ההשלכות של הפעילות על הדורות הבאים?
- 3) **מימד כלכלי** – עד כמה הפעילויות מעודדות צמיחה כלכלית ה"מגדילה את העוגה" הזמינה הן בדור הנוכחי והן לדורות הבאים. קרי, עד כמה הפעילות מגדילה את סך ההון הזמין למשק?

בחינת מטרות הותמ"ל - הוראת השעה מציינת שלוש מטרות להקמת הותמ"ל: הרחבה מהירה של היצע יחידות הדיור; יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה ארוכת טווח; ויצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת. מטרות אלו נקבעו בכדי להתמודד עם משבר הדיור, לו שני פנים, הקשורים זה לזה. האחד, עליית מחירי הדיור, והשני, והמשמעותי יותר, הוא פגיעת עליית המחירים ביכולת משקי הבית לרכוש דירות. בעיה זו עולה בעיקר בהקשר של זוגות צעירים הנדרשים לרכוש דירה ראשונה במצב בו מחירי הדירות עולים מעל קצב עליית השכר הממוצע. כתוצאה מכך עולה הפער בין בעלי הנכסים לבין חסרי הדירות, ובעיקר בין משקי בית שיכולים להשקיע בנדל"ן לבין אלו שחסרי נכסים.

לאור זאת **התבחין הראשון להערכת פעילות הותמ"ל היא באיזו מידה היא אכן הצליחה להרחיב את היצע הדיור בר ההשגה, ובמיוחד דירות להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת.** באופן קונקרטי יש לבחון כמה יחידות דיור בר השגה ודירות להשכרה ארוכת טווח מתוכננות במסגרת התמ"ליות, וזאת בחתכים אזוריים, בחתכים של קבוצות אוכלוסייה ובהתייחס למועד המימוש הצפוי. **מבחינת קבוצות אוכלוסייה יש להבחין באיזו מידה הותמ"ל נותנת מענה לקבוצות המיעוטים השונות ולאוכלוסייה החרדית, שכן אלו הן הקבוצות בהן לחצי הדיור הם העזים ביותר.**

התבחין הראשון הוא תבחין המתייחס למימד הפנים-דורי שצוין לעיל. בו זמנית, לפעילות הותמ"ל יש השלכה שלילית פנים-דורית - על יכולת הפרנסה בסקטור הכפרי. אי לכך **התבחין השני הוא מידת הפגיעה בחקלאים**. בייחוד יש לבחון באיזו מידה חקלאים מאבדים, או צפויים לאבד, את יכולתם להמשיך להיות חקלאים.

קבוצה נוספת שעלולה להיפגע מפעילות הותמ"ל היא תושבי הערים, וזאת בשל ההשפעות החיצוניות על מערכות התחבורה והתשתית. אי לכך **התבחין השלישי** להערכת תוצאות פעילות הותמ"ל עד כה, וההשפעות הצפויות בעתיד **הוא ההשפעה של תכניות הותמ"ל על מערכות התחבורה (פרטית וציבורית) והשירותים הציבוריים**. באופן קונקרטי יותר, ובהתאם לתפיסות הרואות בנגישות ולא בניידות את מטרת המדיניות, ניתן לנסח את התבחין הזה **כמידה בה התמ"ליות משפיעות על הנגישות של תושבי הערים להזדמנויות**.

כפי שצינו לעיל - מידת ההשפעה השלילית של תכניות הותמ"ל על היכולת לתת מענה תחבורתי ותשתיתי הוא פונקציה של מידת התאמתם לתכניות מתאר כוללניות, – ובאופן קונקרטי לתכניות מתאר מקומיות כוללניות ותכניות מתאר מחוזיות. לנושא זה יש גם היבט ערכי, שכן במידה שהתמ"ליות סותרות תכניות מתאר כוללניות שאושרו זה לאחרונה, (ולכן לא ניתן לטעון שהן מיושנות), יש בכך פגיעה בדמוקרטיה המקומית וברצון להעצים את השלטון המקומי בתחומי התכנון. אי לכך **התבחין הרביעי שיש לבחון הוא באיזו מידה התמ"ליות תואמות תכניות מתאר מחוזיות ותכניות מתאר מקומיות כוללניות עדכניות, ובאיזו מידה יש בתחומי התכניות הכוללניות הללו רזרבות לבינוי**.

תכניות המתאר המחוזיות הן הבסיס להגנה על השטחים הפתוחים. כפי שצוין לעיל, אנו עדים לכך שתמ"ליות חורגות לא פעם מתחומי הבינוי המוצעים בתכניות המתאר המחוזיות. השאלה היא באיזו מידה חריגות אלו פוגעות בשטחים הפתוחים. במענה לשאלה זו חייבים להתייחס לא רק להיקף השטחים ולאיכותם (קרי נדירות ואיכות המערכות הטבעיות), אלא גם למיקומם – קרי, באיזו מידה נפגעת רציפות השטחים הפתוחים. אי לכך **התבחין החמישי להערכת התמ"ליות הוא מה מידת השפעתן על היקף, רציפות ותפקוד השטחים הפתוחים, בחתך אזורי**.

לאור היקף יחידות הדיור המתוכננות במסגרת הותמ"ל, וההכרה שיהיה קושי לתקן תכניות לאחר שאושרו, ניתן להניח שאחוז משמעותי מאוכלוסיית ישראל העתידית תגור במתחמים שיתוכננו במסגרת הותמ"ל. אי לכך לפעילות הותמ"ל ולתכניות המאושרות במסגרתה תהיה השלכה משמעותית על איכות החיים של תושבי ישראל העתידיים. על כן **תבחין שישי הוא מה איכות החיים הצפויה לתושבי המתחמים שמתוכננים בותמ"ל**. מענה על תבחין זה יחייב התייחסות בין היתר לנגישות לשירותים, 'להליכתיות' בשכונות, למידת העירוניות של המתחמים, למגוון פתרונות הדיור, לעלויות התחזוקה של המבנים והשכונות, ולמשתנים נוספים שיוגדרו במסגרת ההערכה של תבחין זה.

אך השלכות התמ"ליות לא מוגבלת לשכונות שיבנו במסגרתן. הבניה בשולי הערים משפיעה על הסיכוי לקידום התחדשות עירונית, ועל תפקוד הערים והשכונות הקיימות, ולו רק בגלל ההשלכות התקציביות ארוכות הטווח שיהיו לבינוי זה על חוסן הפיננסי של הערים. לכן **תבחין שביעי הוא מה השלכות התכניות המקודמות בותמ"ל על הערים והמרקמים הבנויים הקיימים**.

לבסוף, הותמ"ל יועד לפעול בעיקר על קרקעות המדינה. אך רוב הבינוי בטרם הקמת הותמ"ל נעשה ע"י הסקטור הפרטי, וחלקים נרחבים ממנו על קרקעות פרטיות. לאור המלאי התכנוני הקיים כבר כעת, יש מקום לבחון באיזו מידה יש עדיין צורך בתכנון מואץ כאשר מדובר בפיתוח לטווח הארוך. על כן, **התבחין**

**השמיני בא לבחון מהן יתרות הקרקע המיועדות לבינוי בטווח העשור הקרוב, ומהם טווחי הזמן שבהם ניתן לצפות למימוש התכניות שקודמו עד כה על ידי הותמ"ל.** רק לאחר מתן מענה לשאלה זו ניתן להעריך באיזו מידה יש צורך עדיין בקידום מזורז של תכניות למגורים, או שמא ניתן כבר לשוב להליכי התכנון הרגילים, באמצעות הוועדות המחוזיות, שגם כך מספקות את רוב רובן של יחידות הדיור. בהקשר זה יש מקום גם לבחון את המשך פעילות הותמ"ל לשימוש באמצעים חליפיים של הספקת שירותי דיור לכלל האוכלוסייה.

#### **4. סיכום**

הארכת תחולת הוראת השעה שהקימה את הותמ"ל אינה צעד טכני. אלא, מדובר בצעד שיהיו לא השלכות רחבות, הן בטווח הקצר לגבי תושבי הערים והסקטור הכפרי, הן בטווח הבינוני, לגבי התושבים שיגורו בתכניות שהוכרזו כמתחמים מועדפים לדיור ומאושרות בותמ"ל, (משנת 2014-2017), שהיקפם הכמותי מאוד משמעותי כ- 300 אלף יח"ד, והן בטווח הארוך, על הדורות הבאים. בהשוואה לתכניות שאושרו עד כה, לתכניות שיקודמו בתקופת ההארכה עלולות להיות השפעות נרחבות אף יותר, בשל מיצוי העתודות בתחומי השטחים שיועדו לפיתוח על קרקעות מדינה בתכניות המתאר המחוזיות והמקומיות הכוללניות. יתר על כן, ההשלכות הללו עלולות לגרום לפגיעה ביעילות המשקית בשל הוצאות מיותרות על תשתיות לשכונות מרוחקות, בצורך בהקדמת השקעות, בשל אבדן תוצר חקלאי ובשל הנזקים מהחמרת הגודש בדרכים, כתוצאה מאי ההתאמות בין בינוי לפיתוח מערכות תחבורה, בדגש תחבורה ציבורית.

לאור המחיר הגבוה האפשרי של הארכת תחולת חוק הותמ"ל יש צורך לקיים הערכה שיטתית של פעילותו עד כה, ושל המשמעויות של הארכת משך פעילותו. כצעד ראשון למטרה זו זיהינו בנייר זה שבעה תבחינים שעל פיהם יש להכין את ההערכה. ניתן כמובן להרחיב את ההערכה ולכלול בה תבחינים נוספים, אך שבעת התבחינים הללו הם התבחינים המינימליים שמענה להם ייתן את הבסיס הנדרש לקבלת החלטה בנוגע להארכת תחולת הותמ"ל.

הארכת תחולת הותמ"ל בטרם תיערך הערכה מעין זו וללא התייחסות לתבחינים שהועלו כאן, תהווה לכן 'ירייה באפילה', וזאת כאשר יש סממנים לא מעטים שאין כל צורך בהמשך ההליכים המזורזים, וכי נזקם עלול להיות גדול מתועלתם.

## נספח: השפעת הותמ"ל על הכלכלה החקלאית – תחשיב ראשוני

### השטח שיפגע

אומדן השטח החקלאי שאמור להיכלל בתכניות הותמ"ל המאושרות, נכון לסוף שנת 2017, עומד על כ 52,000 דונם, כמפורט בטבלה 1, וכ-142 אלף יח"ד.

הקרקעות שנגרעו מהמשבצת החקלאית יצרו עיוותים בשל כליאת שטחים חקלאיים, קירבתם לאזור מגורים, פגיעה בדרכי גישה, ויצירת חלקות קטנות שלא ניתן, או לא כדאי לעבד. על כן הערכה המקדמית במסמך זה היא שיפגעו עוד 60% שטחי מעטפת שיושבתו.

**האומדן אותו חישבנו הוא פגיעה בכ 84,000 דונם, מהם 64% גד"ש וירקות שטח פתוח, 32% מטעים והדרים**

טבלה 1: פגיעה בשטח חקלאי בתכניות הותמ"ל, אומדני סוף 2017

| קטגורית גידול         | דונם   | דונם מעטפת | דונם נפגע |
|-----------------------|--------|------------|-----------|
| גד"ש וירקות בשטח פתוח | 33,431 | 20,059     | 53,490    |
| הדרים                 | 6,662  | 3,997      | 10,659    |
| ירקות בכיסוי          | 356    | 213        | 569       |
| לא מעובד              | 547    | 328        | 875       |
| מטעים                 | 10,086 | 6,052      | 16,138    |
| מטעים בכיסוי          | 93     | 56         | 149       |
| פרחים                 | 1,103  | 662        | 1,765     |
| סה"כ מעובד            | 52,278 | 31,367     | 83,644    |

לפי נתוני למ"ס, היה ב 2016 עיבוד חקלאי של כ 3.1 מיליון דונם. שטח זה כולל ספירה כפולה בשטח בו גידלו שניים או שלושה גדולים באותה שנה. בהתאם תוקן השטח הפיסי נטו, לפי מיטב האומדנים שבידנו, ל 2.6 מיליון דונם כמוצג בטבלה 2.

הפגיעה של הותמ"ל תקטין את השטח החקלאי בכ- 3%, כמוצג בטבלה.

טבלה 2: השטח המעובד בחקלאות הצומח בישראל

| קטגורית גידול         | דונם נפגע | דונם ארצי, כולל כפילויות רב-גידול, למ"ס | אומדן שטח פיסי נטו בדונם | אחוז משטח ארצי |
|-----------------------|-----------|---|--------------------------|----------------|
| גד"ש וירקות בשטח פתוח | 53,490    | 2,013,500                               | 1,548,846                | 3.5%           |
| ירקות בכיסוי          | 569       | 61,700                                  | 61,700                   | 0.9%           |
| הדרים                 | 10,659    | 188,000                                 | 188,000                  | 5.7%           |
| מטעים                 | 16,287    | 784,000                                 | 784,000                  | 2.1%           |
| פרחים                 | 1,765     | 40,000                                  | 40,000                   | 4.4%           |
| לא מעובד              | 875       |   |                          |                |
| סה"כ מעובד            | 82,770    | 3,087,200                               | 2,622,546                | 3.2%           |



## פדיון

הכנסות חקלאי ענפי הצומח, בשער המשק מוערכות ב 16.2 מיליארד שקלים בשנה, לא כולל "גידולים אחרים". הפדיון הממוצע לדונם הוא 6,200 שקלים, כמפורט בטבלה 3.

### טבלה 3: הכנסות החקלאים בשער המשק

| קטגוריית גידול        | אומדן ארצי: שטח פיסי נטו בדונם | ערך התפוקה החקלאית, שער המשק, מיליוני שקלים 2016, למ"ס | פדיון לדונם בשקלים |
|-----------------------|--------------------------------|--|--------------------|
| גד"ש וירקות בשטח פתוח | 1,548,846                      | 5,311  | 3,429              |
| ירקות בכיסוי          | 61,700                         | 3,085  | 50,000             |
| הדרים                 | 188,000                        | 1,595  | 8,484              |
| מטעים                 | 784,000                        | 5,428  | 6,923              |
| פרחים                 | 40,000                         | 766  | 19,150             |
| לא מעובד              |                                |  |                    |
| סה"כ מעובד            | 2,622,546                      | 16,185   | 6,171              |

מכפלה של השטח שנגרע בפדיון הממוצע לדונם בכל אחת מקטגוריות הענפים, מלמדת על אומדן פגיעה ישירה בהכנסות החקלאים של כ 450 מיליון שקלים בשנה.

על כל שקל פדיון לחקלאים, ניתן להעריך בממוצע גס עוד שקל של פדיון לבתי אריזה, מעבדי תוצרת ומשווקים. סכום זה אינו כולל את המפיצים לחנויות ואינו כולל את הקמעונאים.

על כן סך הפגיעה בפדיון החקלאים ומעבדי התוצרת מוערכת ב 900 מיליון שקלים בשנה, כמפורט בטבלה 4.

### טבלה 4: אומדן הפגיעה הכספית בחקלאות בשטח הותמ"ל

| קטגוריית גידול        | דונם נפגע | פדיון לדונם בשקלים, בשער המשק | פדיון נפגע, מיליוני שקלים, בשער המשק, בשנה | פגיעה בפדיון עיבוד התוצרת, אריזתה ושיווקה, מיליוני שקלים בשנה | סה"כ פגיעה בפדיון חקלאים ומעבדי תוצרת, מיליוני שקלים בשנה |
|-----------------------|-----------|-------------------------------|--|---|---|
| גד"ש וירקות בשטח פתוח | 53,490    | 3,429                         | 183  | 183   | 367   |
| ירקות בכיסוי          | 569       | 50,000                        | 28   | 28  | 57  |
| הדרים                 | 10,659    | 8,484                         | 90   | 90  | 181   |
| מטעים                 | 16,287    | 6,923                         | 113  | 113   | 226   |
| פרחים                 | 1,765     | 19,150                        | 34   | 34  | 68  |
| לא מעובד              | 875       |                               |  |   |   |
| סה"כ מעובד            | 82,770    | 6,171                         | 449  | 449   | 898   |

## התרומה לתוצר

סה"כ הפדיון הישיר בענפי הצומח אשר יפגע מהותמ"ל מוערך ב 450 מיליון שקלים. מזה 157 מיליון שקלים עלות העסקת כ 1,700 משרות. וראו פירוט בטבלה 5.

מזה כ 180 מיליון שקלים – קניות מענפים אחרים. כ 45 מיליון שקלים השקעה הונית וכ - 67 מיליון שקלים יתרה לבעלים.

התרומה לתוצר של השטח שייגרע מחושבת לפי: עבודה + הון + יתרה + חצי מהקניות מענפים אחרים. זהו חישוב גס, שאינו מפחית יבוא ציוד – מטרתו קבלת אומדן כללי לדיון.

בחישוב זה, התרומה לתוצר של הפעילות החקלאית בענפי הצומח, אשר בשטח הותמ"ל מוערך ב 360 מיליון שקלים לשנה.

היוון של סכום זה משך 25 שנים במחיר הון 5% מלמד על ערך נוכחי של 5.4 מיליארד שקלים תרומה לתוצר של הפעילות החקלאית בשטח החקלאות בותמ"ל.

### טבלה 5: פדיון ישיר של ענפי הצומח העתידיים להיפגע מפעילות הותמ"ל

| קטגורית גידול         | פדיון נפגע, מיליוני שקלים בשער המשק, בשנה | מזה עלות העבודה בחקלאות הצומח, מיליוני שקלים | מזה קניות מענפים אחרים, במשק, מיליוני שקלים בשנה | מזה עלות ההון המושקע, מיליוני שקלים בשנה | מזה יתרה, מילוני שקלים בשנה | אומדן משרות ישירות בענפי הצומח בשנה |
|-----------------------|---|--|--|--|-----------------------------|-------------------------------------|
| גד"ש וירקות בשטח פתוח | 183                                       | 64   | 73   | 18                                       | 28                          | 698                                 |
| ירקות בכיסוי          | 28  | 10   | 11   | 3  | 4                           | 108                                 |
| הדרים                 | 90  | 32   | 36   | 9  | 14                          | 344                                 |
| מטעים                 | 113                                       | 39   | 45   | 11                                       | 17                          | 429                                 |
| פרחים                 | 34  | 12   | 14   | 3  | 5                           | 129                                 |
| לא מעובד              |   |  |  |  |                             |                                     |
| סה"כ מעובד            | 449                                       | 157  | 180  | 45                                       | 67                          | 1,709                               |

חשבון דומה מוצג כאומדן גס עבור פעילות האריזה, עיבוד התוצרת ושיווקה בטבלה 6.

בחשבון זה התרומה של עיבוד התוצרת לתוצר מוערכת ב 430 מיליון שקלים בשנה. בחישוב ל 25 שנים מוערך הערך הנוכחי של התרומה לתוצר ב 6.4 מיליון שקלים.

מספר המועסקים מוערך בכ- 2,000 מישרות.

טבלה 6: פדיון עיבוד התוצרת ושיווקה הנוסע מהשטח החקלאי בותמ"ל

| קטגורית גידול         | פגיעה בפדיון עיבוד התוצרת, אריזה ושיווקה, מיליוני שקלים בשנה | מזה העבודה בעיבוד התוצרת, מיליוני שקלים | מזה קניות מענפים אחרים במשק, מיליוני שקלים בשנה | מזה עלות ההון המושקע, מיליוני שקלים בשנה | מזה יתרה, מיליוני שקלים בשנה | אומדן מישרות ישירות בענפי הצומח בשנה |
|-----------------------|--|---|---|--|------------------------------|--------------------------------------|
| גד"ש וירקות בשטח פתוח | 183  | 73                                      | 18  | 55                                       | 37                           | 798                                  |
| ירקות בכיסוי          | 28   | 11                                      | 3   | 9  | 6                            | 124                                  |
| הדרים                 | 90   | 36                                      | 9   | 27                                       | 18                           | 394                                  |
| מטעים                 | 113  | 45                                      | 11  | 34                                       | 23                           | 491                                  |
| פרחים                 | 34   | 14                                      | 3   | 10                                       | 7                            | 147                                  |
| לא מעובד              |  |   |   |  |                              |                                      |
| סה"כ מעובד            | 449  | 180                                     | 45  | 135                                      | 90                           | 1,954                                |