

9 במרץ 2011

לכבוד
מר בנימין נתניהו
ראש הממשלה
שלום רב,

לכבוד
השרים
חברי ממשלת ישראל

הנדון: התייחסות לתכנית ראש הממשלה להקמת וד"לים כפתרון לבעיות הדיור

בימים אלה מקדם ראש הממשלה הצעה להקים ועדות לדיור לאומי (וד"ל) שיוסמכו לאשר בהליך מקוצר תוכניות ל-50,000 יח"ד. לפי ההצעה, הוד"ל תוסמך לאשר תוכניות למגורים שסותרות תוכניות אחרות, למעט תמ"א 35. בנוסף, הוד"ל תוכל לפטור תוכנית מתסקיר השפעה על הסביבה, אף במקום שיש לכך הצדקה מקצועית.

לדעתנו, מדובר בהצעה בעייתית, שעוקפת את הליכי התכנון התקינים ואשר תיצר תוכניות פגומות, שאינן מבטיחות לתושבים איכות חיים מינימלית, תוך פגיעה קשה בסביבה וכרסום משמעותי בזכות הציבור להשמיע את עמדתו על תוכניות.

מעצם טבעו, תכנון מרחבי הוא הליך מורכב, המחייב התייחסות לנושאים רבים ויצירת איזונים נכונים בין אינטרסים שונים ומנוגדים. בשל כך ובשל ההשפעה הגורפת שיש לתכנון המרחבי על אופי היישוב/השכונה ועל חיי תושביהם, קיצורי הדרך המוצעים עלולים להוביל לתוצאות הרסניות. אמנם ראוי לבחון דרכים לקיצור משך הזמן הנדרש לאישור תוכניות בישראל, אולם הדבר צריך להיעשות תוך הקפדה על שיקולים תכנוניים, רמה מקצועית גבוהה ושיתוף הציבור.

לפי ההצעה יוקמו ועדות תכנון חדשות (הוד"לים), שפעילותן תמומן מתקציב המדינה. השקעת אותם משאבים בתגבור כוח האדם המקצועי בוועדות המחוזיות הקיימות תוביל להאצה משמעותית בטיפול בתוכניות ובאישורן, וזאת במסגרת המערכת הקיימת, על האיזונים והבלמים שבה, ותוך הבטחת תוצר תכנוני טוב וראוי יותר.

להלן הבעיות העיקריות הטמונות לדעתנו בהצעה:

1. אי-מתן מענה לצרכים ציבוריים

לפי ההצעה, הוד"לים יעסקו בתוכניות למגורים בלבד (אף שהן עשויות לכלול שימושים נלווים כמו מסחר ואחסנה). הגבלת ההתייחסות למגורים בלבד חותרת תחת עקרונות התכנון הבסיסיים, שכן התכנון המרחבי חייב להביא בחשבון מגוון נושאים ואינו יכול – בוודאי לא בתוכנית למאות או אלפי יח"ד – להצטמצם רק לתחום המגורים. כך, בתוכנית למגורים יש לתת מענה לצרכים ציבוריים שונים כמו מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, פתרונות תחבורה ועוד. התעלמות מהיבטים אלה תוביל לאישור תוכניות פגומות, שאינן מקצות די שטחים לצרכים ציבוריים חיוניים כמו גני ילדים ובתי ספר, תוך פגיעה קשה באיכות חייהם של התושבים במקום.

תוכנית לשכונה גדולה או ליישוב חדש נדרשת לבחון גם פתרונות תעסוקה. מאחר שהוד"לים יוסמכו לעסוק רק בתוכניות למגורים, נראה כי ועדות אלו לא ישקלו כלל נושאי תעסוקה. בהעדר פתרונות תעסוקה, התוצאה תהיה עומס גדול נוסף בדרכים המובילות אל מרכזי התעסוקה בערים הגדולות. לחלופין, התוצאה תהיה חוסר היתכנות כלכלית ליישום התוכניות (בעיקר בפריפריה), בשל העדר פתרונות תעסוקה בסמוך.

2. תשתיות פיזיות

הקמת שכונה בת מאות או אלפי יח"ד מחייבת תשתיות פיזיות שונות, כמו מתקן לטיהור שפכים (מט"ש) ומערכות ניקוז. תמ"א 34 קובעת כי בהעדר חיבור למט"ש, תוכנית לשכונה בת 200 יח"ד או יותר תאושר רק בהסכמת המועצה הארצית.

כאמור לעיל, ע"פ ההצעה כוחן של התוכניות למגורים שיאושרו ע"י הוד"לים יגבר על כוחן של כל התוכניות התקפות, למעט תמ"א 35. לפיכך, הוד"לים יוכלו לאשר תוכניות לעשרות אלפי יח"ד בלי פתרון נאות לטיפול בשפכים. זאת תוך פגיעה קשה במי תהום ובאיכות חייהם של התושבים, שיסבלו ממטרדי ריח ומסכנות בריאותיות.

3. פגיעה בפריפריה וחיסול מדיניות פיזור האוכלוסין

מדיניות התכנון המוצהרת של הממשלה תומכת בחיזוק יישובי הפריפריה ובעידוד תושבים מהמרכז לעבור להתגורר שם. למרות זאת, לפי הפרסומים בתקשורת, כ-80% מ-50,000 יח"ד שיועברו לאישור הוד"לים יהיו באזורי הביקוש במרכז.¹

כאמור, ההצעה קובעת כי הוד"לים לא יוסמכו לאשר תוכניות הסותרות את תמ"א 35. אולם בפועל, קידום תוכניות למגורים באזורי הביקוש עומד בסתירה למטרותיה של תמ"א 35, הדוגלת בעיבוי הערים הקיימות מצד אחד ובחיזוק הפריפריה מצד שני, ואף ליעדי האוכלוסייה שתמ"א 35 קבעה לאזורים השונים.

כך, יעד האוכלוסייה לשנת 2020 שתמ"א 35 קבעה לנפת פתח תקוה הוא 600,700 תושבים.² לפי הלמ"ס, כבר ביוני 2009 התגוררו בנפת פתח תקוה 620,400 תושבים³ - 19,700 תושבים יותר ממספר התושבים שתמ"א 35 מייעדת לה בעוד עשור. למרות זאת, הממשלה מתכננת לקדם באמצעות הוד"ל תוכנית ל-10,000 יח"ד חדשות בעיר פתח תקוה - תוספת של כ-34,500 תושבים.⁴ זאת בסתירה ליעדים של תמ"א 35, תוך חיזוק נוסף של היישובים החזקים באזורי הביקוש והחלשה בלתי נמנעת של הפריפריה.

4. הוד"לים יקדמו תוכניות בעייתיות

עם התוכניות שהממשלה מתכוונת להעביר לאישור מזורז בוד"לים נמנות תוכנית ל-4,000 יח"ד בגליל ים, תוכנית ל-3,500 יח"ד במתחם צור שבהרצליה ותוכנית ל-10,000 יח"ד במחנה סירקין שבפתח תקוה.⁵ לפי בדיקתנו, בכל אחד מהמתחמים הללו קיימות בעיות מהותיות, שמנעו עד כה את פיתוחם:

¹ עופר פטרסבורג, "מפת הדירות במסלול המהיר", ידיעות אחרונות, 9.2.2011. לפי הידיעה, התוכניות שיועברו לאישור הוד"לים יכללו 39,400 יח"ד בערים פתח תקוה, הרצליה, מודיעין, רמת גן, ראשון לציון ויבנה.
² מינהל התכנון - משרד הפנים, תמ"א 35: ליווי, מעקב ועדכון: דו"ח שלב ג', אוגוסט 2010, עמ' 381. נפת פתח תקוה כוללת בין היתר את הערים פתח תקוה, כפר סבא, רעננה, ראש העין, הוד השרון, אלעד וגבעת שמואל.
³ למ"ס, שנתון סטטיסטי מס' 61, לוח 2.6.
⁴ גודל משק בית ממוצע בפתח תקוה הוא 3.45 תושבים. הנתון חושב לפי לוח 5.18 בשנתון סטטיסטי מס' 61.
⁵ עופר פטרסבורג, שם.

■ גליל ים: תוכנית מתאר להקמת שכונת מגורים עירונית בת 4,088 יח"ד באדמות גליל ים אושרה ע"י הוועדה המחוזית ופורסמה למתן תוקף ב-6.7.2009.⁶ התוכנית טרם מומשה בשל הצורך בתכנון מפורט של מתחמי המגורים, שעדיין לא נעשה, ומשום שטרם הוקם מט"ש שיוכל לטפל בכמות השפכים שאוכלוסיית היעד של התוכנית תייצר. העברת הנושא לוד"ל מצביעה על כך שבכוונת הממשלה לאפשר את הבנייה במתחם בלי פתרון נאות לשפכים ו/או בלא תכנון מפורט הולם.

■ מתחם צור בהרצליה: מדובר באותו חלק ממתחם תע"ש, שנמצא בתחום השיפוט של הרצליה. מתחם תע"ש סובל מזיהום קרקע בחומרים רעילים, תוצאה מהפעילות התעשייתית. לפני שנים אחדות החליטה הוועדה המחוזית לייעד את המתחם לשכונת מגורים ולהפקיד לו תוכנית מתאר שמספרה מש/1. תוכנית מש/1 אוסרת על בנייה בשטח "קודם לטיפול בזיהום הקרקע".⁷ ההחלטה להעביר את תוכנית מש/1 לאישור הוד"ל מצביעה על שתי אפשרויות: האחת, מדובר באחידות עיניים, מאחר שגם אם הוד"ל תאשר בתוך זמן קצר את התוכנית ל-3,500 יח"ד במתחם צור, יחלפו שנים עד שתטוהר הקרקע וניתן יהיה להתחיל בבנייה. לפיכך, התוכנית לא תתרום להקלת מצוקת הדיור העכשווית. השנייה, הוד"ל תשמיט מהוראותיה של תוכנית מש/1 את ההתניה בדבר ניקוי הקרקע לפני התחלת הבנייה. התוצאה תהיה בנייה במתחם מזוהם, תוך חשיפת הדיירים במקום לחומרים רעילים ומסרטנים וסיכון חייהם.

■ מחנה סירקין בפתח תקוה: מדובר במתחם בן כ-600 דונם שבו פועלים מתקנים של צה"ל ומשרד הביטחון. גם אם יקודם במהרה תכנון למתחם, התחלת הבנייה בו תתאפשר רק אחרי פינוי המתקנים הללו – שצפוי לארוך זמן ממושך, ולפיכך לא ייתן מענה למצוקת הדיור העכשווית. לפי הפרסומים, הוד"ל תדון בתוכנית ל-10,000 יח"ד במחנה סירקין, בצפיפות של כ-16.7 יח"ד לדונם ברוטו וכ-33 יח"ד לדונם נטו.⁸ צפיפות זאת גבוהה מהצפיפות המירבית שתמ"א 35 קובעת לפתח תקוה – 22 יח"ד לדונם נטו.⁹ ככל שידוע לנו, התכנון למחנה סירקין לא התקדם עד כה בשל דרישתה של עיריית פתח תקוה להגביל את מספר יח"ד במתחם ל-6,000 (צפיפות של כ-10 יח"ד לדונם ברוטו וכ-20 יח"ד לדונם נטו, בהתאם לתמ"א 35), בטענה שצפיפות גבוהה יותר תגרום לבעיות תחבורה ולמחסור בשטחים ציבוריים.¹⁰ ההחלטה להעביר את התוכנית לאישור מהיר בוד"ל נועדה כנראה לעקוף את הליכי התכנון התקינים, לאפשר צפיפות גבוהה מהקבוע בתמ"א 35, ולהתעלם מהשיקולים התכנוניים הענייניים שמאחורי דרישות העירייה.

6. ההצעה מתעלמת מהגורם העיקרי לעליית מחירי הדיור בישראל

כ-93% משטח ישראל הם אדמות מדינה בניהול מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) ורוב הקרקעות המשוקות לבנייה למגורים הוא בבעלות המדינה. באזורי הביקוש, מחיר הקרקע מהווה מרכיב

⁶ ב-4.3.2011 פורסמה בעיתונים הודעה בדבר הפקדת תוכנית שמספרה ה/1985/א, שהוכנה ע"פ הנחיית הוועדה המחוזית ונועדה להוסיף הוראות על אלו הכלולות בתוכנית המתאר המאושרת.

⁷ ע"מ 2141/09 הוועדה המחוזית המשותפת לתכנון ולבנייה נ' אהל"ה - איכות חיים לתושבי השרון, פסק דין מה-17.11.2010.

⁸ המונח "צפיפות לדונם ברוטו" מתייחס למספר יח"ד חלקי שטח התוכנית הכולל, לרבות שטחים המוקצים לדרכים, למבני ציבור וכדומה. המונח "צפיפות לדונם נטו" מתייחס למספר יח"ד בשטחים המוקצים למגורים בלבד. ביישובים עירוניים נדרשת לרוב הקצאה של כ-50% משטח התוכנית הכולל לדרכים ולשימושים שאינם למגורים.

⁹ לוח 1 בתמ"א 35.
¹⁰ שי פאוזר, "בלעדי ל'כלכליסט' – פתח תקוה: חודשו השיחות לפינוי מחנה סירקין מהעיר", כלכליסט, 11.4.2010.

מרכזי בעלות הדיור, ומגיע במקרים רבים ל-50% עד 40% מהמחיר הסופי של יח"ד. כיום, במכרזים שמפרסם ממ"י זוכה מי שמציע את המחיר הגבוה ביותר עבור הקרקע. שינוי מדיניותו של ממ"י, באופן שהקבלן שיזכה במכרז יהיה מי שיתחייב למחיר הנמוך ביותר ליח"ד למשתכן, יוביל לירידה ניכרת במחירי הנדל"ן בישראל, אך לפגיעה בהכנסות המדינה.

ההתמקדות בקיצור הליכי האישור של תוכניות יוצרת את הרושם המוטעה, כאילו זאת הסיבה העיקרית למחסור בדיור ולעליית מחירי הנדל"ן בישראל. בפועל, קיימות עשרות ואף מאות אלפי יח"ד בתוכניות מאושרות שטרם מומשו. במקום ליצור הליכים עוקפי תכנון באמצעות הוד"לים, על הממשלה לבחון לעומק את הסיבות לאי-מימושן של התוכניות המאושרות ולנקוט צעדים מעשיים להבטחת מימושן בהקדם – למשל, ע"י ביטול זכיייתם של יזמים במכרזי ממ"י במקרה שאינם מתחילים בבנייה בתוך פרק זמן סביר שייקבע.

7. המלצות

לאור האמור לעיל אנו סבורים שיש לדחות את ההצעה בדבר הקמת וד"לים. ככל שעמדתנו תידחה, יש לכל הפחות לתקן את ההצעה כדלקמן:

- יש לקבוע כי הוד"ל תהיה כפופה לשיקולים תכנוניים בלבד, ובהתאם לכך, תהיה רשאית לדחות תוכניות אף אם הממשלה החליטה לקדמן.
- יש לקבוע כי הוד"ל תפעל בהרכב זהה להרכב הוועדות המחוזיות, הן בוועדות בהרכב המלא והן בוועדות המשנה.
- יש לקבוע כי הוד"ל תוסמך לדון רק בתוכניות שאינן סותרות תוכניות מתאר ארציות ותוכניות מתאר מחוזיות תקפות.
- יש לקבוע כי הוד"ל תוסמך לדון בתוכניות הסותרות תוכנית מתאר מקומית תקפה רק במקרה שהוועדה המחוזית כבר החליטה להפקידן.
- יש לקבוע כי כל התוכניות שיועברו לאישור הוד"ל יעברו הליך הפקדה מלא ושמיעת התנגדויות מלא, לפי החוק והמועדים הקבועים בו.

בכבוד רב ובברכה,

| | | |
|----------------------|-------------------------------|----------------------|
| דבי גילד-חיו, עו"ד | נילי ברוך | נדיה מוגילבסקי, עו"ד |
| האגודה לזכויות האזרח | במקום - מתכננים לזכויות תכנון | האגודה לצדק חלוקתי |

ניר שלו

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון