

עשור לפעילות ותמ"ל: האם עדיין יש בה צורך?

נטליה פרסמן

מילות מפתח

שוק הדיור
ועדה לתכנון מתחמים
מועדפים לדיור
תוכנית מועדפת לדיור
שיווק קרקע
רשות מקרקעי ישראל

תקציר

הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) הוקמה בשנת 2014 ככלי זמני להתמודדות עם משבר הדיור, במטרה להגדיל במהירות את מלאי התוכניות המאושרות למגורים. יעילותם של מוסדות התכנון בכלל, ושל ותמ"ל בפרט, נמדדת בדרך כלל באמצעות מספר יחידות הדיור המאושרות וזמן הנדרש לאישור התוכניות, ולא באמצעות בחינת מימוש בפועל. אני בוחנת את מימוש תוכניות ותמ"ל בשלב שיווק הקרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל, באמצעות בסיס נתונים ייחודי שנבנה לצורך המחקר. הממצאים מצביעים על כך שחסמים רבים בשלב שיווק הקרקע מעכבים את מימושן של חלק ניכר של התוכניות המועדפות לדיור. בנוסף, עולה כי תרומתה של ותמ"ל להגדלת היצע הדיור ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, וכן לקידום תוכניות התחדשות עירונית, מוגבלת יותר מכפי שנהוג להניח. ממצאים אלה נבחנים על רקע העודף התכנוני שנוצר בשנים האחרונות, בין היתר בעקבות התייעלות מוסדות התכנון האחרים, וכן על רקע הצטברות מלאי גדול של דירות בלתי מכורות בשלבי בנייה שונים. מסקנות המחקר עשויות לתרום לדיון הציבורי והמקצועי באשר להמשך פעילותה של ותמ"ל ולשאלת הצורך בהפיכתה לוועדת תכנון קבועה.

פרסמן, נ'. (2026). עשור לפעילות ותמ"ל: האם עדיין יש בה צורך? *תכנון*, 22 (2).

מבוא

תשע"א-2011. ועדות אלה הוסמכו לאשר תוכניות למגורים בהיקף של 200 יחידות דיור לפחות, ופעלו עד אוגוסט 2015 תוך הרחבה הדרגתית של סמכויותיהן.

ותמ"ל הוקמה באוגוסט 2014 כהוראת שעה לתקופה של ארבע שנים. החוק הסמיך את שרי האוצר והפנים להאריך את תוקפה בשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת, בכפוף להמלצת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ולאישור הכנסת. במסגרת החוק הוגדרו מטרות הוועדה, הרכבה, סמכויותיה, תפקידיה, הליכי עבודתה ולוחות הזמנים החלים עליה, וכן נקבעו הקריטריונים להכרזה על מתחם מועדף לדיור והמאפיינים של תוכנית מועדפת לדיור (תמ"ל).

במרץ 2018 הוארך חוק ותמ"ל עד אוגוסט 2019. עם זאת, בפועל נותרה הוראת השעה בתוקף עד 16 ביוני 2020, בעקבות פיזור הכנסת ה-21 במאי 2019 ופיזור הכנסת ה-22 בדצמבר 2019. הארכה זו נעשתה במסגרת הארכת תוקפן של כלל הוראות השעה בשל התמשכות הליכי הבחירות, בהתאם לסעיף 38 לחוק יסוד: הכנסת. פעילות ותמ"ל חודשה ביולי 2021, לאחר שוועדת השרים לחקיקה החליטה להאריך את פעילותה בארבע שנים נוספות.¹ במרץ

הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) הוקמה בשנת 2014 מכוח חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014, במטרה להגדיל את היצע הדיור באמצעות האצת הליכי אישור תוכניות בנייה. הקמתה נשענה על ההנחה כי קיים מחסור במלאי התכנוני הזמין, וכי חסם זה מהווה גורם מרכזי בעליית מחירי הדירות. בהתאם לכך, ביקשה הממשלה לקצר את משך הליכי התכנון ולהרחיב את היקף התוכניות המאושרות בזמן קצר.

הקמת ותמ"ל הייתה חלק ממכלול צעדי מדיניות שנקטו בעקבות משבר הדיור, אשר התחדד על רקע המחאה החברתית של קיץ 2011. צעדים אלה כללו, בין היתר, את הקמת מטה הדיור הלאומי, ריכוז סמכויות בתחום התכנון והפיתוח במשרד האוצר, קידום דיור מסובסד במסגרת תוכנית "מחיר למשתכן", וכן חתימה על הסכמי גג עם רשויות מקומיות לצורך האצת פיתוח שכונות מגורים חדשות.

קדמה לותמ"ל הקמת הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל) והוועדות המחוזיות לדיור לאומי, שפעלו מכוח חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה),

רבות – במיוחד ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית – שיווק הקרקע טרם החל, אף שחלפו שנים מאז אישורו. הניתוח האקונומטרי מעלה כי ככל שפרק הזמן בין אישור התוכנית לבין תחילת שיווק הקרקע בפועל ארוך יותר, כך שיעור השיווק המצטבר מתוך יחידות הדיור המתוכננות נמוך יותר. ממצא זה מלמד כי כאשר קרקע אינה בשלה לבנייה, אישור מהיר של תוכניות מאבד מחשיבותו, ובכך נשחק יתרונה היחסי של ותמ"ל, שנועדה להאיץ את הגדלת היצע הדיור באמצעות קיצור הליכי התכנון. תוצאות אלה עולות בקנה אחד עם ממצאיהם של Rubin & Felsenstein (2019) שבחנו את הקשר בין עבודת הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה לבין התחלות הבנייה במחוז תל אביב, והראו כי הגורם המשפיע על היצע הדיור אינו משך התכנון כשלעצמו, אלא מידת אי-הוודאות ביחס למשך התהליך התכנוני. מן העבר האחר, הגידול המשמעותי במלאי התכנוני בשנים האחרונות, לצד התייעלות עבודתן של הוועדות המחוזיות, הפחיתו את מידת הנחיצות של גוף תכנוני ייעודי כדוגמת ותמ"ל.

חוק ותמ"ל ופעילות הוועדה לאורך שנים

חוק ותמ"ל קובע "הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה עתירת נוסעים, לרבות לשם השגת מטרות אלה: (1) הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור; (2) יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך; (3) יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת; (4) קידום הפיתוח בקרקע סובבת תחנות מערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרה להביא, בין השאר, לייעול השימוש בקרקע ולהגברת השימוש בתחבורה הציבורית"².

בהתאם לחוק, ותמ"ל מוסמכת לאשר תוכניות בנייה רחבות היקף במתחמים שהוכרזו כמתחמים מועדפים לדיור. מדובר בתוכניות על קרקעות המדינה הכוללות לפחות 1,050 יחידות דיור (750 יחידות לפני שנת 2021), וכן בתוכניות ביישובי מיעוטים הכוללות לפחות 200 יחידות דיור, לרבות על קרקע פרטית. בשנת 2017 הורחבו סמכויות הוועדה (תיקון מס' 4), כך שיכללו גם טיפול בתוכניות בקרקעות פרטיות מרובות בעלים ובמתחמים המיועדים לפינוי-בינוי בהיקף של לפחות 400 יחידות דיור. הגורמים הרשאים להגיש תוכניות במסגרת ותמ"ל כוללים את רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, החברה הממשלתית "דירה להשכיר", רשויות מקומיות, ועדות מקומיות לתכנון ובנייה (לגבי תוכניות בתחומן), וכן יזמים פרטיים בפרויקטים של פינוי-בינוי.

לצורך האצת הליכי התכנון, הוקנו לותמ"ל סמכויות נרחבות, הכוללות חלק ניכר מסמכויות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. בין היתר, הוועדה מוסמכת לאשר תוכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות של תוכניות מתאר ארציות

2024 פורסם תזכיר חוק שמטרתו להפוך את ותמ"ל לוועדה קבועה, וזאת חרף הביקורת הנרחבת שנמתחה על פעילותה לאורך השנים. ביקורת זו עסקה, בין היתר, באיכות התכנון, בפגיעה בשטחים פתוחים, בערכי טבע וחקלאות, בעידוד הפרוור ובהשפעות שליליות על מרכזי הערים – וכל זאת מבלי שנערכה בחינה שיטתית ומעמיקה של מידת יעילותה והשגת מטרותיה. (לביקורת על פעילות הוועדה ראו, למשל, שחק [2021], פייטלסון ועמיתים [2019], וכן דוחות המעקב של החברה להגנת הטבע לשנים 2017 ו-2019).

על רקע ההתנגדות להצעת החוק מצד חלק ממשרדי הממשלה – בעיקר משרד החקלאות ומשרד לאיכות הסביבה – וכן מצד מרכז השלטון האזורי, החליטה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בתחילת יולי 2025, לדחות את הדיון בהפיכתה של ותמ"ל לוועדה קבועה עד להצגת נתונים באשר למימוש תוכניות שאושרו במסגרתה בעבר. תחת זאת, הוחלט להאריך את פעילות הוועדה בשנה נוספת, עד 8 באוגוסט 2026.

היעדר נתונים שיטתיים אינו מאפשר מעקב פרטני אחר מימוש התוכניות שאושרו במסגרת ותמ"ל, ולכן לא ניתן לבחון באופן ישיר את הקשר בין הגדלת המלאי התכנוני לבין הגדלת היצע הדירות בפועל. Feitelson et al (2021) הראו שבשנים 2014–2019 נותר היקף התחלות הבנייה יציב יחסית, אף שמספר יחידות הדיור המאושרות גדל באופן ניכר. אולם ממצא זה אינו מעיד בהכרח על השפעת פעילותה של ותמ"ל בלבד, שכן הוא עשוי לנבוע גם מגורמים נוספים – ובעיקר מהשפעת צעדי מדיניות על צד הביקוש, ובהם העלאת מס הרכישה על משקיעים והחמרת המגבלות על שוק המשכנתאות.

מטרת מחקר זה היא לבחון את מידת עמידתה של ותמ"ל ביעד הגדלת היצע הדירות, באמצעות מעקב אחר שיווקי הקרקע שמבצעת רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) בהתאם לתוכניות שאושרו במסגרת הוועדה. שיווק הקרקע מהווה שלב ראשוני והכרחי בתהליך הגדלת היצע הדיור בפועל, שכן אישור תוכנית כשלעצמו אינו מבטיח את מימושה, בין היתר בשל קיום פחת תכנוני משמעותי. כך, למשל, המועצה הלאומית לכלכלה (2021) הציגה הנחת עבודה שלפיה למעלה מ-20% מהדירות המתוכננות לא ייבנו בסופו של דבר.

ממצאי המחקר מצביעים על כך שלמרות הסמכויות הנרחבות שניתנו לותמ"ל והמהירות שבה הצליחה לאשר תוכניות למגורים, הגדלת היצע הדירות בפועל תלויה במידה רבה ביכולתה של רשות מקרקעי ישראל לשווק קרקעות לבנייה. בהתאם לכך, עיכובים במימוש התוכניות נובעים לעיתים קרובות מחסמים בשלב שיווק הקרקע ולא משלב האישור התכנוני עצמו.

נכון לתחילת יוני 2025, רק בשבע תוכניות שאושרו במסגרת ותמ"ל שווקה כלל הקרקע המתוכננת, ובתוכניות

יעד.^{5,6} עם זאת, מנתוני איור 1 עולה כי בשנתיים האחרונות גם ללא פעילות ותמ"ל, מוסדות התכנון האחרים מצליחים לעמוד ביעדים הממשלתיים. מכאן עולה כי פעילות ותמ"ל אינה רק מגדילה את המלאי התכנוני, אלא אף תורמת ליצירת עודף תכנוני. לעודף זה יש השלכות: תוכניות שאינן ממומשות לאורך זמן עלולות להתיישן ולא להתאים לצורכי התכנון העתידיים (להרחבה ראו הורוביץ ופייטלסון, 2019). נוסף על כך, קיומו של מלאי גדול של דירות בלתי מכורות בשלבי בנייה שונים – אשר הגיע, על פי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ללמעלה מ-80 אלף בשנת 2025 – מצביע על כך שהבעיה אינה נעוצה בהכרח בהיעדר תכנון.

הישגי ותמ"ל נמדדים לרוב לפי מספר יחידות הדיור שאושרו ומהירות אישור התוכניות. הצלחה בהיבטים אלה נובעת, בין היתר, מכך שהיא מטפלת במספר מצומצם יחסית של תוכניות גדולות, בניגוד לוועדות המחוזיות המטפלות במספר רב של תוכניות קטנות יותר.⁷ בבחינת פעילותן של ועדות התכנון המקומיות במחוז תל אביב, מצאו Rubin & Felsenstein (2019) כי ככל שמספר התוכניות המטופלות בוועדה גדול יותר, כך מתארך משך הזמן הנדרש לאישורן. נוסף על כך, נמצא כי אישורן של תוכניות גדולות יותר נוטה להימשך זמן רב יותר, אם כי השפעת גודל התוכנית פוחתת ככל שהיקפה גדל.

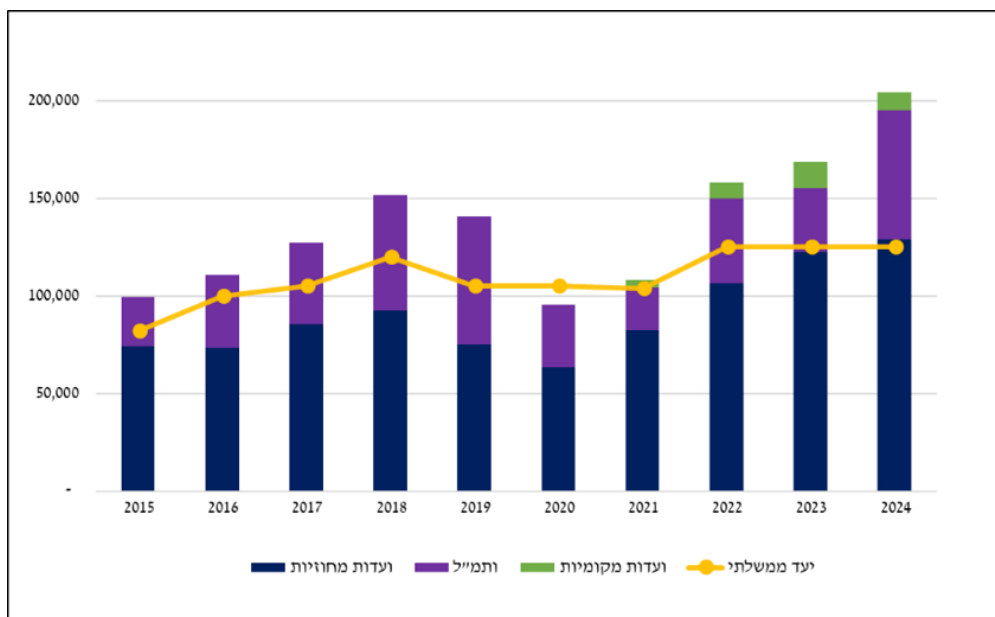
גידול של המלאי התכנוני אינו מבטיח גידול תואם של היצע הדיור בפועל, מפני שחלק מהתוכניות אינן מתממשות כלל

אחרות (למעט תמ"א 35), והחלטותיה אינן ניתנות לערר בפני מוסד תכנון גבוה יותר בהיררכיה תכנונית. נוסף על כך, תוכנית מועדפת לדיור היא תוכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתר בנייה, ללא צורך באישור תוכנית נוספת.^{3,4}

הרקע להקמת ותמ"ל נעוץ בתפיסה שרווחה בתחילת משבר הדיור, אשר התפתח לקראת סוף העשור הראשון של שנות האלפיים, ולפיה הגורם המרכזי למחסור בדירות הוא היעדר מלאי מספיק של תוכניות מאושרות למגורים. תפיסה זו הובילה להפניית מאמצים למערכת התכנון. המחסור ביחידות הדיור המאושרות נבע מתת תכנון בשנים 2007–2011, כאשר מוסדות התכנון אישרו כ-25 אלף יחידות דיור בלבד בממוצע בשנה, לעומת יעד ממשלתי של 60 אלף. ואולם, כבר משנת 2012 חל שיפור משמעותי. בשנים 2012–2014 אושרו כ-72 אלף יחידות דיור בממוצע בשנה, מעל ליעד הממשלתי. בשנים שלאחר מכן המשיך המלאי התכנוני לגדול בעקביות, ובשנים 2020–2024 אושרו תוכניות הכוללות כ-735 אלף יחידות דיור – כ-26% מעל יעד התכנון שנקבע לאותה תקופה. נתונים אלה מצביעים על מעבר ממצב של מחסור תכנוני למצב של עודף תכנוני (איור 1).

ללא ספק, ותמ"ל תרמה תרומה משמעותית לגידול היקף המלאי התכנוני. לפי דוח ותמ"ל לשנת 2024, מאז הקמתה הוכרזו 225 מתחמים מועדפים לדיור ואושרו כ-421.6 אלף יחידות דיור ב-147 תוכניות במגוון מסלולים ואוכלוסיות

איור 1: מספר יחידות הדיור שאושרו, לפי מוסד התכנון המאשר, לעומת יעד ממשלתי, שנים 2014–2025. מקור: מנהל התכנון



להתאים בהמשך את הפתרון התשתיתי לצרכים בפועל, אך בה בעת היא עלולה ליצור חסמים בשלבי המימוש המאוחרים יותר (להרחבה ראו שחק, 2021).

ניתן להבחין בין שלושה סוגים מרכזיים של חסמים, בהתאם לשלב שבו הם משפיעים על מימוש התוכנית:

א. חסמים בשלב שיווק הקרקע – חסמים המעכבים את יכולתה של רשות מקרקעי ישראל למסור את הקרקע ליזמים למשך זמן. בין היתר מדובר בצורך בפיתוח או העתקה של תשתיות, התנגדות מצד הרשויות המקומיות, שינוי גבולות שיפוט מוניציפליים, זיהום קרקע, פינוי בסיסי צה"ל או פדיון קרקע חקלאית.

ב. חסמים בשלב היתר הבנייה – חסמים הנובעים מדחיית ביצוען של תשתיות מקומיות שנקבעו כתנאי למתן היתר בנייה, כגון הקמת מתקני טיהור שפכים, פתרונות ביוב, או הסדרת נגישות תחבורתית.

ג. חסמים בשלב האכלוס – חסמים המתעוררים כאשר תשתיות תומכות לא הושלמו בשלבים מוקדמים יותר של הפרויקט, ובהן העתקת קו מתח עליון, פתרונות ניקוז, חיבורי מים וחשמל, או הקמת מוסדות חינוך וציבור.

על פי הנתונים שהוצגו בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת (שחק, 2021), נכון לתחילת שנת 2021, החלו שיווקי קרקע בכמחצית בלבד מהתוכניות שאושרו בותמ"ל במסלול הרגיל – כלומר, תוכניות על קרקע שעיקרה מקרקעי ישראל. תוכניות אלה כללו כ-18% בלבד מכלל יחידות הדיור שאושרו בותמ"ל עד אותה עת. עוד עולה מהדוח כי מתוך 50 תוכניות במסלול הרגיל שאושרו בותמ"ל עד סוף שנת 2020 והיו באחריות רשות מקרקעי ישראל, 43 תוכניות (86%) היו חסומות בשלב השיווק. בנוסף, מתוך עשר תוכניות במסלול הרגיל שקודמו ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, במחצית מהמקרים זוהו חסמים שונים (חסמי ביוב, מחסור בתקציבי תשתית מים, התנגדות הרשות המקומית לשיווק קרקע, חסמים ארכיאולוגיים ופלישות לשטחי התוכנית). ביצוען של שלוש תוכניות נוספות הועבר לאחריות רשות מקרקעי ישראל, ורק בשתי תוכניות לא זוהו חסמים כלל.

גם מבקר המדינה (2023) עסק בסוגיית תכנון ושיווק הקרקעות למגורים. לפי נתוני הדוח, רק כ-14% מכלל יחידות הדיור שאושרו בתוכניות ביוזמה ציבורית על מקרקעי ישראל בשנים 2017-2021 – בכלל מוסדות התכנון, לרבות ותמ"ל – שווקו בפועל על ידי רשות מקרקעי ישראל (53.5 אלף מתוך 384 אלף יחידות דיור). נוסף על כך, בכ-29% מן התוכניות שנבדקו נמצאו חסמים בשלב השיווק (ב-95 תוכניות עם כ-14 אלף יחידות דיור). השוואת מצאי שני הדוחות – האחד המתמקד בתוכניות ותמ"ל בלבד והשני העוסק בכלל התוכניות ביוזמה ציבורית – מצביעה על כך שתוכניות ותמ"ל סובלות מחסמים בשלב השיווק בשיעור

או שמימושן נמשך לאורך שנים רבות (למשל, דוח המעקב של התוכנית האסטרטגית לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה [2021] מעריך כי משך המימוש של תוכניות למגורים עשוי להגיע לכ-25 שנים). סביר להניח שותמ"ל תרמה להתרחבות התחלות הבנייה בשנים האחרונות, אולם גם חלק מהתוכניות שאושרו במסגרת עשויות לא להתממש, או להתממש בקצב איטי. לפיכך, עמידתה של ותמ"ל ביעדי כמות ומהירות אישור התוכניות אינה משקפת בהכרח את תרומתה להגדלת היצע הדיור בפועל.

מימושן של תוכניות בנייה הוא תהליך מורכב ורב-שלבי, הכולל תכנון ותקצוב של תשתיות, שיווק קרקע ליזמים, פיתוח קרקע, מסירתה ליזמים, הליכי רישוי (הוצאת היתר בנייה), בנייה ואכלוס. מבין שלבים אלה, פיתוח התשתיות מהווה רכיב מרכזי ולעיתים גם חסם משמעותי, בשל משך הזמן הארוך והמשאבים התקציביים הנדרשים להשלמתו. עיכובים בתחום זה עלולים לפגוע באופן ניכר בקצב מימוש התוכניות. חסמים מורכבים במיוחד נוגעים, בין היתר, לפיתוח פתרונות תחבורה – כגון הקמה או העתקה של מחלפים וצמתים, שדרוג כבישים מרכזיים, הנחת מסילות רכבת והקמת תחנות – וכן לפיתוח מערכות ניקוז וטיהור שפכים ולהקמת מוסדות ציבור (מבקר המדינה, 2023).

עד להקמתה של ותמ"ל, התיאום בין קצב הבנייה למגורים לבין פיתוח התשתיות ומבני הציבור הנדרשים לה נעשה באמצעות קביעת התניות סטטוטוריות במסגרת התוכניות עצמן. התניות אלה נועדו להבטיח שלביות ביצוע התואמת את קצב פיתוח התשתיות, תוך יצירת זיקה בין התקדמות הבנייה לבין זמינותם של שירותים ותשתיות חיוניים.⁸ עם זאת, ההתניות האמורות – אשר הגדירו את צורכי התשתית באופן קשיח ומחייב – נתפסו לאורך השנים כחסם המעכב את מימושן של תוכניות למגורים. תפיסה זו עמדה בבסיס ההחלטה לצמצם את השימוש בהתניות במסגרת התוכניות המקודמות בותמ"ל. במקום זאת, נקבע כי ותמ"ל תפעל ליצירת הלימה בין פיתוח התשתיות לבין מימוש הבנייה למגורים כבר בשלב התכנון, באמצעות קידום פתרונות סטטוטוריים ואיתור מקורות תקציביים, ולא באמצעות תלות בתוכניות תשתית נפרדות. לצורך כך, חלק מן התשתיות החיוניות לפיתוח התוכנית נכללות בתחום התוכנית עצמה ("הקו הכחול"), ונקבע כי ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה מכוח תוכנית ותמ"ל ללא צורך באישור תוכניות נוספות.

אולם בפועל, לא כל התשתיות הנדרשות למימוש התוכנית נכללות בתחום התוכנית ומתוכננות במסגרתה. ביצוען של חלק מן התשתיות – בעיקר כאלה שלא נמצא עבורן פתרון סטטוטורי או תקציבי בשלב התכנון – נדחה לשלבים מאוחרים יותר ומעוגן בתנאים למתן היתר בנייה. מנגנון זה נועד להבטיח כי התשתיות החיוניות יוקמו טרם בניית יחידות הדיור. גישה זו אמנם מעניקה גמישות תכנונית ומאפשרת לרשות המקומית או לגוף הביצוע המוסמך

פורסמו עד תחילת יוני 2025. הנתונים כוללים מכרזים לדירות למכירה, להשכרה ארוכת טווח ולדיור מיוחד.

לגבי כל תוכנית תמ"ל נאספו נתונים על מיקום גיאוגרפי, מספר יחידות הדיור שאושרו, מועד אישור התוכנית (פרסום לתוקף ברשומות) ודרישות התשתית הנלוות. אף שותמ"ל נועדה להתמקד בקרקעות המדינה, בפועל חלק מהתוכניות כוללות גם קרקעות פרטיות, בעיקר ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, אך גם ביישובים יהודיים ומעורבים. במקרים אלה נדרש להבחין בין יחידות הדיור המתוכננות על קרקע פרטית לבין אלה המיועדות לשיווק על ידי המדינה. לשם כך בוצעה הפרדה בין יחידות דיור לפי סוג הבעלות על הקרקע, בהתבסס על מנגנוני איחוד וחלוקה הקבועים בחוק התכנון והבנייה ותקנות התכנון והבנייה.⁹ תהליכים אלה, המבוססים על טבלאות הקצאה ואיזון, מאפשרים תכנון מחדש של חלוקת הקרקע בין בעלי הזכויות, תוך התאמתה לצורכי הפיתוח.

מאחר שרשות מקרקעי ישראל משווקת את הקרקעות בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וק"ל, שלב מרכזי בבניית מאגר הנתונים היה הפרדה של יחידות הדיור המתוכננות על קרקע פרטית לבין יחידות הדיור המתוכננות על קרקע המיועדת לשיווק על ידי רמ"י. הפרדה זו נדרשה לצורך קביעת היקף יחידות הדיור הרלוונטיות לניתוח שיווקי הקרקע.

בנוסף, בתוכניות הכוללות רכיבים של התחדשות עירונית (תמ"ל/1064 בלוד ותמ"ל/1086 ברחובות) נדרש להבחין בין יחידות הדיור המתוכננות על קרקע בנויה קיימת. עוד נמצא כי בחלק מתוכניות תמ"ל שווקה קרקע בפטור ממכרז, ויחידות דיור אלה נכללו אף הן בנתוני השיווק של רמ"י. נוסף על כך, בתיאור התוכניות לא תמיד מופיע מספר מדויק של יחידות דיור מתוכננות, ולעיתים קיימים פערים בין מספר יחידות הדיור המוצהר בהוראות התוכנית לבין מספר היחידות העולה מספירתן בהתאם לשטחי מגרשים. מאחר שנתוני המכרזים של רמ"י מבוססים על מזהי המגרשים, מספר יחידות הדיור בכל תוכנית נקבע במחקר על פי נתוני פירוט המגרשים, ולא על פי המספר הכולל המופיע בהוראות התוכנית.¹⁰

בנוסף לנתוני התוכניות, המחקר מתבסס על נתונים שחושבו מתוך קובצי המכרזים של רשות מקרקעי ישראל, אשר שולבו בהם נתונים בדבר מזהה התוכנית החלה על הקרקע ומספרי הזיהוי של המגרשים המשווקים. למספרי המגרשים, הנקבעים במסגרת התוכנית ונשארים קבועים לאורך זמן, חשיבות רבה. באמצעותם ניתן לזהות מכרזים חוזרים על אותה קרקע, ובכך להימנע מספירה כפולה של יחידות דיור שפורסמו לשיווק יותר מפעם אחת בעקבות כישלון של מכרז קודם או ביטול זכייה במכרז שבו כבר נבחר זוכה. מצבים אלה עשויים לנבוע מנסיבות פרטניות שונות, כגון אי-עמידת הזוכה בתנאי המכרז או אי-ביצוע

גבוה במיוחד ביחס לתוכניות המקודמות במסגרת מוסדות תכנון אחרים.

על פי סעיף 26 של חוק ותמ"ל, ביצועה של תוכנית מועדפת לדיור נדרש להתחיל בתוך ארבע שנים מיום אישורה. לעניין זה, ביצוע בפועל של 25% מעבודות התשתית המתוכננות בתחום התוכנית נחשב לתחילת ביצועה, למעט תוכניות פיננסי-בינוי. מדובר בתשתיות הנדרשות לצורך מסירת קרקע ליזמים והנפקת היתרי בנייה, ולא בתשתיות הפנימיות של מבני מגורים עצמם. לאחרונה פרסמה ותמ"ל נתונים מעודכנים בנוגע לעמידת התוכניות בדרישות סעיף 26 במסגרת הדוח השנתי לשנת 2024. על פי נתונים אלה, מתוך 81 תוכניות שחלפו ארבע שנים ממועד אישורן, ב-55 תוכניות (כ-68%) בוצע פיתוח בפועל של לפחות 25% מעבודות התשתית המתוכננות, בעוד שב-26 התוכניות הנותרות היקף הפיתוח אינו עומד בדרישות החוק. בנוסף, צוין כי שלוש תוכניות נוספות שאושרו במסגרת ותמ"ל וטרם חלפו ארבע שנים ממועד אישורן כבר עומדות בדרישות החוק ביחס להיקף פיתוח התשתיות הנדרש. עם זאת, על פי נתונים שפורסמו לאחרונה, רק בחמש מתוך 70 תוכניות שאושרו עד סוף שנת 2020 הושלם מלוא פיתוח התשתיות (זרד, 2025).

הנתונים

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים מתמקד בהגדלת היצע הדיור, אולם ותמ"ל, בהיותה גוף תכנוני, עוסקת באישור תוכניות ובהגדלת המלאי התכנוני, ואינה עוקבת אחר מימוש התוכניות שאישרה מעבר לשלב פיתוח התשתיות. כפי שעלה בפרק הקודם, קיומם של חסמים בשלבים מוקדמים – ובפרט בשלב שיווק הקרקע – עלול לעכב את מימוש התוכניות ולפגוע בתרומתן להגדלת היצע הדירות. בדוח מעקב לשנת 2017 של החברה להגנת הטבע צוין כי עד אותה עת לא ניתנו היתרי בנייה לתוכניות שאושרו במסגרת ותמ"ל, ואילו בדוח לשנת 2019 נמצא כי היתרי בנייה ניתנו בהיקף מצומצם בלבד, ורק במספר קטן של תוכניות החלה בנייה בפועל, כחמש שנים לאחר הקמת הוועדה. ממצאים אלה מדגישים את החשיבות בבחינת שלבי המימוש המוקדמים של התוכניות.

מחקר זה מתמקד בשלב שיווק הקרקע ליזמים על ידי רשות מקרקעי ישראל. בהיעדר נתונים שיטתיים על שלבים מאוחרים יותר – כגון מתן היתרי בנייה או בנייה בפועל – שיווק הקרקע משמש אינדיקציה ראשונית ליכולת המימוש של התוכניות.

לצורכי המחקר אני בונה מאגר נתונים שכולל תוכניות מועדפות לדיור (תמ"ל) שאושרו במסגרת ותמ"ל מתחילת פעילותה בשנת 2014 ועד אמצע שנת 2024, וכן נתוני רשות מקרקעי ישראל על מכרזי מקרקעין למגורים, שתוצאותיהם

התנגדויות של רשויות מקומיות ושינויים בגבולות מוניציפליים, וכן מידע על תחילת ביצוע עבודות תשתית בהתאם להוראות של סעיף 26 לחוק ותמ"ל, אשר דווח בשנתון ותמ"ל לשנת 2024.

העובדות המסוננות

הניתוח מתבסס על 99 תוכניות מועדפות לדיור, מתוכן 69 במגזר הכללי, החרדי, ובמסלולים של קרקע מרובת בעלים ואלה הכוללות התחדשות עירונית ו-30 תוכניות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. מאחר שמימוש תוכניות הוא תהליך ממושך, הוצאו מהמדגם שבע תוכניות שאושרו במחצית השנייה של שנת 2024, כך שהמדגם הסופי כולל 92 תוכניות, מתוכן 29 ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. מרבית התוכניות במדגם אינן חדשות, אלא שאושרו לפני כמה שנים, דבר המאפשר בחינה של תהליך מימושן לאורך זמן. לוח 1 (בעמוד הבא) מציג התפלגות התוכניות על פי מגזר ושנת אישורן. מתוך כלל התוכניות, שיווק הקרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל החל ב-66 תוכניות: 13 תוכניות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית ו-53 תוכניות בשאר המגזרים.

התפלגות התוכניות לפי היקף שיווק הקרקע מצביעה על פערים ניכרים בין קבוצות האוכלוסייה (איורים 2.2 ו-2.3 בעמוד הבא). בפרט, שיעור גבוה של תוכניות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית טרם הגיע לשלב שיווק הקרקע, אף שבחלקן קיימת בעלות מדינה על חלק מהקרקע (ראו [נספח א'](#)). ממצא זה מצביע על קיומם של חסמים ייחודיים המעכבים את תחילת המימוש בתוכניות אלה.

בחינת פרק הזמן שחלף בין אישור התוכנית לבין תחילת שיווק הקרקע (איורים 3.1 ו-3.2 בעמודים הבאים) מלמדת כי ביישובים יהודיים ומעורבים השיווק מתחיל, בממוצע, מוקדם יותר מאשר ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (בבדיקה זו לא נעשתה הבחנה בין מכרזים שהצליחו לבין אלה שנכשלו, שכן היא בוחנת את היצע הקרקע, ולא את הביקוש). פער זה עשוי להעיד על הבדלים במידת הבשלות של הקרקע לבנייה או על מורכבות מוסדית ותכנונית גבוהה יותר.

למרות שמטרתה של ותמ"ל היא להאיץ את תהליכי התכנון ולהגדיל את היצע הדירות, הנתונים מראים כי לעיתים חולפות מספר שנים בין אישור התוכנית לבין תחילת שיווק הקרקע בפועל. נתון זה מדגיש כי שלב האישור התכנוני אינו בהכרח הגורם המגביל בתהליך הגדלת היצע הדיור. יתרה מכך, מספר התוכניות שבהן שווקה הקרקע במלואה נותר מצומצם מאוד. מתוך כלל התוכניות שנבחנו, רק שבע תוכניות הגיעו למצב של שיווק מלא של הקרקע -

התשלום על הקרקע במועד שנקבע. במקרים בודדים שבהם שווקו במסגרת אותו מכרז מגרשים שחלות עליהם כמה תוכניות שונות, נכללו בניתוח רק המגרשים המשתייכים לתוכניות ותמ"ל. לגבי כל מכרז נאספו שלושה מועדים: מועד פרסום המכרז, מועד סגירתו - כלומר, המועד האחרון להגשת הצעות - ומועד הוועדה, שבו נבחר הזוכה במכרז, ככל שנבחר זוכה.

כאמור, לא כלל הקרקע הכלולה בתוכניות משווקת על ידי רשות מקרקעי ישראל. לפיכך מספר יחידות הדיור נטו לשיווק חושב באמצעות הפחתת יחידות הדיור המתוכננות על קרקע פרטית וכן יחידות הדיור הכלולות במתחמי התחדשות עירונית. על בסיס נתוני תוצאות המכרזים חושבו, עבור כל תוכנית, מספר יחידות הדיור שהוצאו למכרז על ידי רמ"י ומספר יחידות הדיור ששיווקן הצליח בפועל. לנתונים אלה נוספו גם יחידות דיור ששווקו בפטור ממכרז, ככל שהיו כאלה. בהתבסס על נתונים אלה חושבו שני מדדים מרכזיים עבור כל תוכנית: (1) שיעור השיווק בפועל מתוך כלל יחידות הדיור המתוכננות - הכולל רק מכרזים שהסתיימו בהצלחה; (2) שיעור יחידות הדיור שרמ"י ניסתה לשווק מתוך כלל היחידות המתוכננות - הכולל את כלל המכרזים, לרבות מכרזים שלא צלחו.

המדגם כולל 99 תוכניות מועדפות לדיור (ללא תוכניות במסלול פיננסי-בינוי שאין בהן שיווקי קרקע), מתוכן 66 תוכניות שבהן החל שיווק קרקע. במחצית מהתוכניות הללו שווקה בהצלחה כל הקרקע שהוצאה למכרז (לעיתים אחרי שיווקים חוזרים). בשאר התוכניות, הפער בין היקף הקרקע שהוצאה לשיווק לבין היקף הקרקע ששווקה בפועל משתנה באופן ניכר (בין 2 ל-1,226 יחידות דיור עם ממוצע של 282), ועשוי לשקף הבדלים בביקוש מצד יזמים, שכן פערים גדולים מאפיינים בעיקר את התוכניות החלות על יישובי פריפריה. לעיתים כישלון השיווק נובע מייעוד הקרקע לפרויקטים של השכרה לטווח ארוך או דיור מוגן. שיעור השיווק בפועל של התוכנית משמש כמשתנה המוסבר בניתוח אקונומטרי.

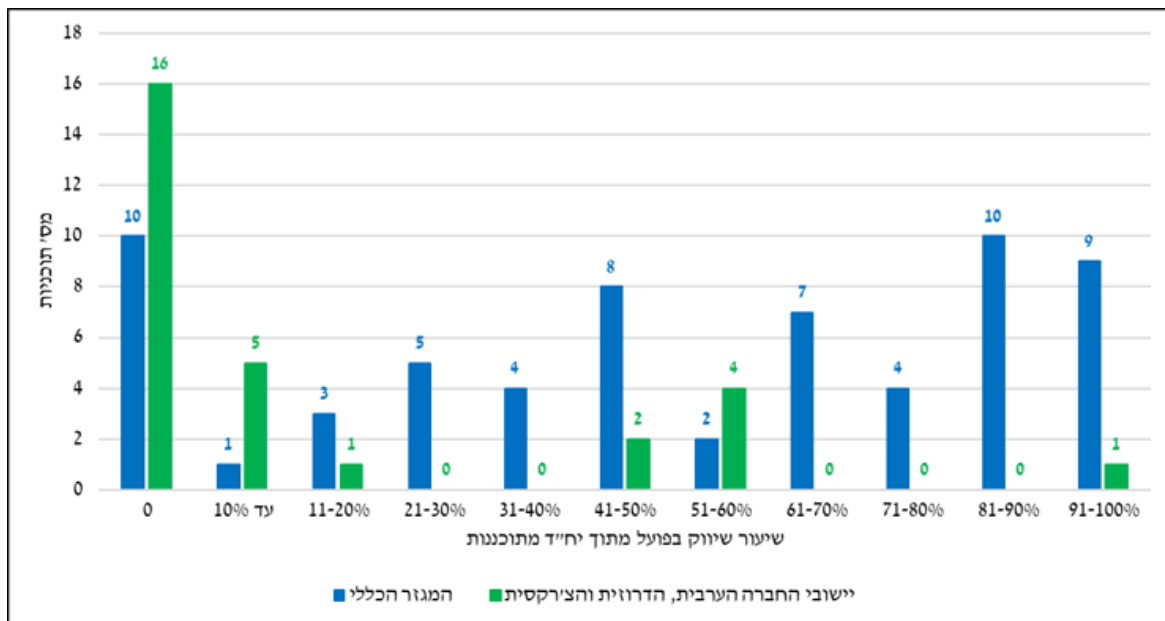
היקף התוכניות משתנה באופן ניכר - החל מכמה מאות יחידות דיור ועד לעשרות אלפים - פער שעשוי להשפיע הן על יכולת מימוש התוכנית והן על פרק הזמן הנדרש לכך. עם זאת, נראה כי הממד המשקף בצורה טובה יותר את מורכבות מימוש התוכנית אינו גודלה המוחלט, אלא גודלה היחסי ביחס לגודל היישוב שבו היא מקודמת. לפיכך, גודל התוכנית חושב ביחס למספר יחידות הדיור הקיימות ביישוב בשנת אישור התוכנית. נתונים אלה נשלפו מקובץ מלאי הדירות למגורים בעיריות ובמועצות המקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לבסוף, נאסף מידע משלים ממקורות פומביים לגבי חסמים או עיכובים במימוש התוכניות, כגון הליכים משפטיים,

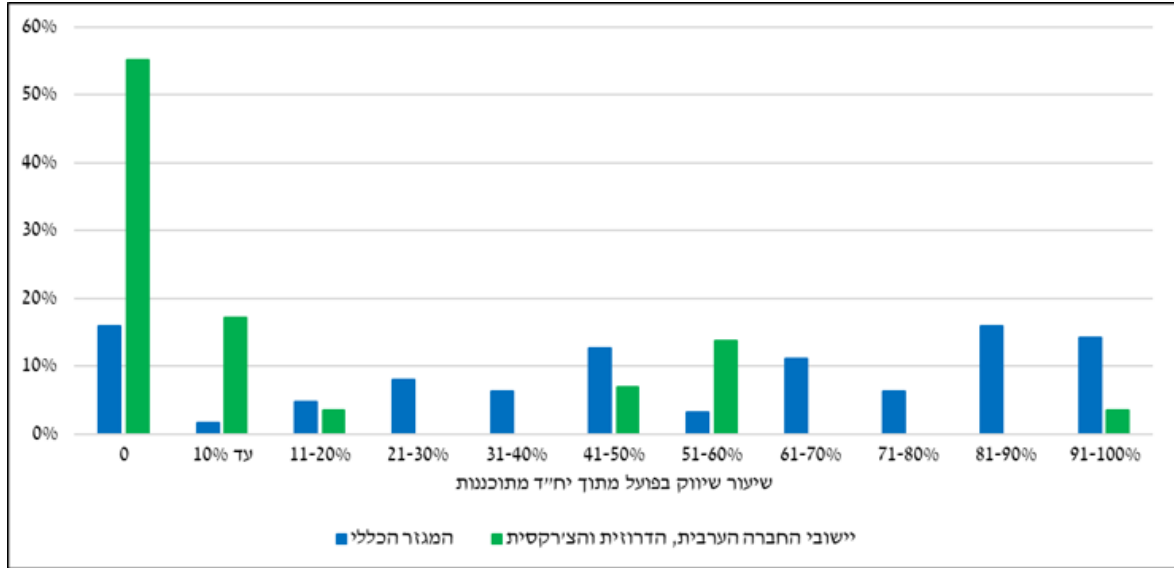
לוח 1: התפלגות תוכניות מועדפות לדיור על פי שנת אישורן, מגזר ותחילת שיווקי קרקע.
מקור: נתוני רמ"י ועיבודי המחברת.

שנה	יישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית		שאר התוכנית למעט פינוי בינוי	
	סה"כ	מזה: תוכניות שהיו בהן שיווקים	סה"כ	מזה: תוכניות שהיו בהן שיווקים
2016	3	3	13	13
2017	5	3	12	10
2018	3	2	10	10
2019	5	3	8	8
2020	3	1	4	3
2021	2	0	7	5
2022	5	1	3	2
2023	1	0	5	2
מחצית I 2024	2	0	1	0
מחצית II 2024	1	0	6	0
סך הכל	30	13	69	53

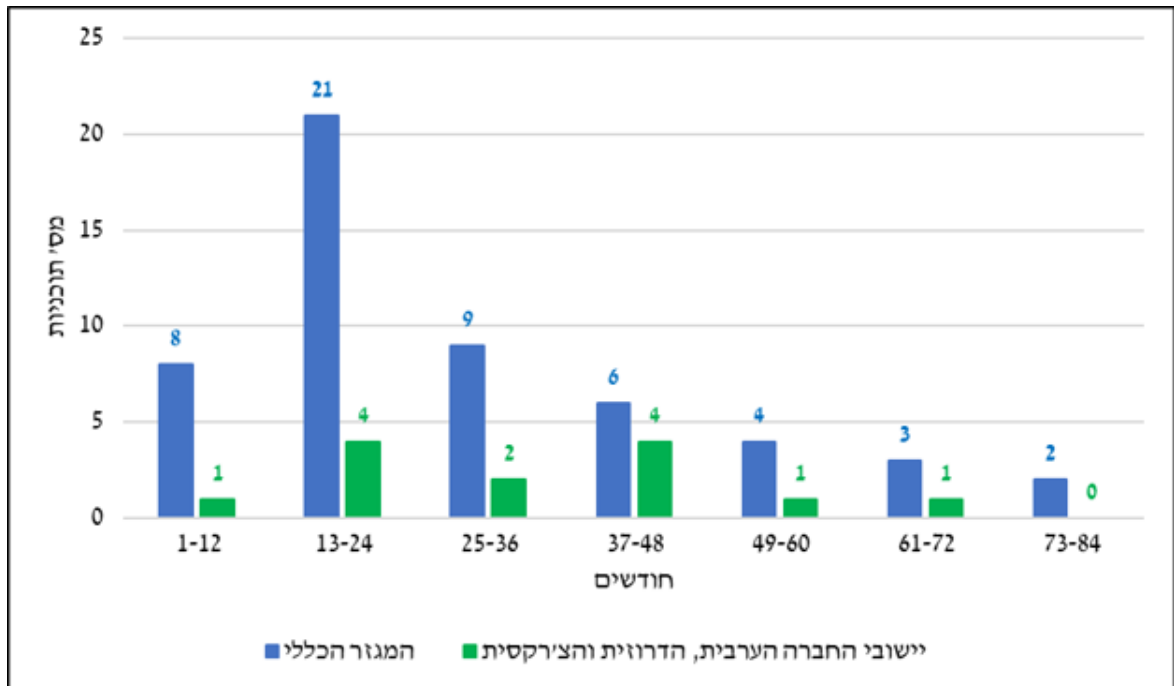
איור 2. א: התפלגות מספר התוכניות המועדפות לדיור לפי שיעור השיווק בפועל של הקרקע (תוכניות שאושרו עד סוף המחצית הראשונה של 2024). מקור: נתוני רמ"י ועיבודי המחברת.



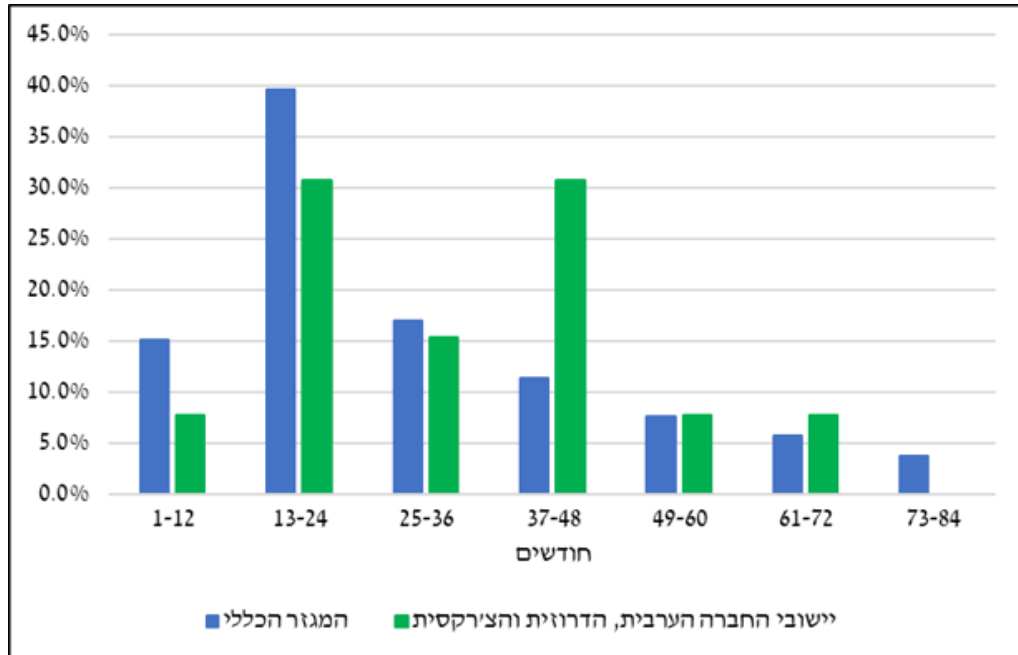
איור 2.ב: התפלגות מספר התוכניות המועדפות לדיור לפי שיעור השיווק בפועל של הקרקע (תוכניות שאושרו עד סוף המחצית הראשונה של 2024), באחוזים. מקור: נתוני רמ"י ועיבודי המחברת.



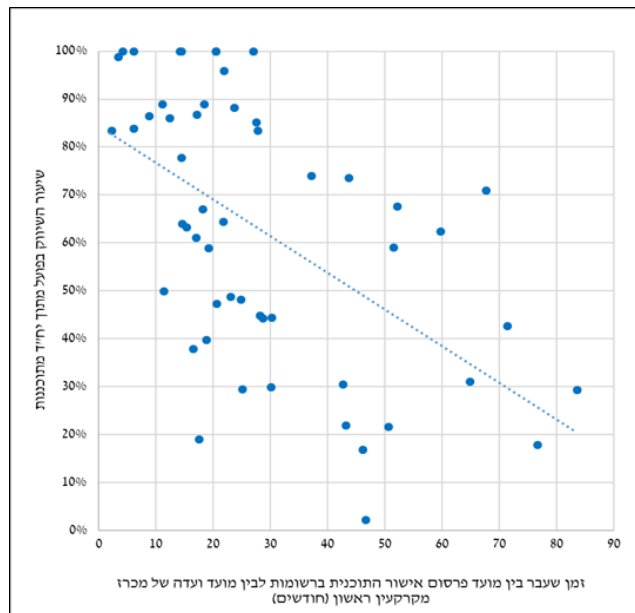
איור 3.א: התפלגות משך הזמן (בחודשים) שחלף בין מועד אישור התוכנית לבין מועד הוועדה במרכז מקרקעין ראשון בתוכניות מועדפות לדיור. מקור: נתוני רמ"י ועיבודי המחברת.



איור 3.ב: התפלגות משך הזמן (בחודשים) שחלף בין מועד אישור התוכנית לבין מועד הוועדה במרכז מקרקעין ראשון בתוכניות מועדפות לדיור, באחוזים. מקור: נתוני רמ"י ועיבודי המחברת.



איור 4: הקשר בין שיעור שיווק הקרקע בפועל לבין משך הזמן ממועד אישור התוכנית עד מועד הוועדה במרכז מקרקעין ראשון בתוכניות מועדפות לדיור, יישובים יהודיים ומערביים. מקור: נתוני רמ"י ועיבודי המחברת.



אלה תוכניות שאושרו בשנים 2016–2018 ביישובים אופקים (תמ"ל/1027), אור יהודה (תמ"ל/1046), נהריה (תמ"ל/1013), נתיבות (תמ"ל/1050), נתניה (תמ"ל/1010), קצרין (תמ"ל/1032) ושוהם (תמ"ל/1007). תוכניות אלה מתאפיינות לרוב בהיקף קטן יחסית (עד 2.5 אלף יחידות דיור) ובמיקום גיאוגרפי מגוון, ואינן מוגבלות לאזורי ביקוש בלבד. בנוסף, קיימות שלוש תוכניות שבהן שיעור השיווק גבוה (מעל 90%) – באופקים (תמ"ל/1034), אכסאל (תמ"ל/1029) ושכונת אשכול (שדה דב) בתל אביב (תמ"ל/3001). שתי התוכניות הראשונות אושרו בשנת 2019 והתוכנית השלישית היא תוכנית על קרקע מרובת בעלים שאושרה בשנת 2021 ונמצאת בלב אזור הביקוש.

ניתוח הקשר בין משך הזמן עד למועד הוועדה בשיווק הראשון לבין שיעור השיווק המצטבר בפועל מעלה קשר שלילי מובהק: ככל שפרק הזמן בין אישור התוכנית לבין בחירת זוכה בשיווק הקרקע הראשון מתארך, כך שיעור השיווק בפועל נמוך יותר (איור 4). ממצא זה מצביע על כך שעוכב בשלב השיווק, בין אם דחיית עצם פרסום המכרז ובין אם דחיית מועד הוועדה של המכרז המפורסם, מהווה אינדיקציה לחסמים מבניים או תכנוניים. לעומת זאת, משך הזמן שבו המכרז היה פעיל (כלומר, משך הזמן בין פרסום המכרז לבין מועד קבלת ההחלטה) אינו מתואם באופן

מוניציפליים (18 תוכניות); (4) קיים צורך בהוספה או בהעקפה של תשתיות לצורך מימוש התוכנית, כפי שצוין במסמכי התוכנית (12 תוכניות); (5) התוכנית מתוכננת בתחום מחנה צבאי (סירקין) או שדה תעופה (הרצליה) (5 תוכניות).

כמו כן, הוגדרו משתני דמי אזוריים לשלושה אזורים גיאוגרפיים – צפון (מחוזות חיפה והצפון), מרכז (מחוזות המרכז ותל אביב) ודרום (מחוז הדרום), ובהם 18, 15 ו-31 תוכניות, בהתאמה. במחוז ירושלים קודמו שתי תוכניות בלבד, ביישוב אבו גוש.

התוצאות

תוצאות אמידת המודל מוצגות בלוח 3 בעמוד הבא. המודל נאמד בשלוש גרסאות, על רקע חוסר מובהקות סטטיסטית של חלק מהמשתנים המסבירים במפרט המלא. הממצא הראשון העולה מהאמידה הוא כי לשיוך הגיאוגרפי של התוכנית (צפון, מרכז או דרום) אין השפעה מובהקת על שיעור שיווק הקרקע בפועל. תוצאה זו אינה טריוויאלית, אך היא עולה בקנה אחד עם העובדה כי תוכניות שהגיעו לשיעורי מימוש גבוהים מצויות הן באזורי ביקוש והן בפריפריה. ממצא זה מחזק את הטענה כי הגורמים המרכזיים המשפיעים על מימוש התוכניות אינם בהכרח מרחביים, אלא קשורים למאפייני ההיצע ולבשלות הקרקע. שנית, פרק הזמן הכולל שחלף מאז אישור התוכנית אינו מוסיף להסבר של שיעור השיווק בפועל. תוצאה זו מרמזת כי עצם חלוף הזמן אינו מבטיח התקדמות בתהליך המימוש, וכי יש חשיבות רבה יותר לתזמון של שלבים ספציפיים בתהליך. באופן דומה, למשתנים המתארים קיומם של חסמים משפטיים, התנגדות של רשויות מקומיות או צורך בשינוי גבולות מוניציפליים אין תוספת הסבר במודל. ככל הנראה, חסמים אלה מתבטאים בפועל בדחייה של שלבי השיווק – למשל בעיכוב פרסום המכרזים או דחיית מועדי סגירתם – ולכן השפעתם נלכדת בעקיפין באמצעות המשתנה המודד את פרק הזמן עד מועד הוועדה בשיווק הראשון. זאת בשונה מהשפעה שלילית ומובהקת סטטיסטית של החסמים

מובהק עם שיעור השיווק בפועל. הסבר אפשרי לכך הוא דפוס עבודה של רמ"י של פרסום מכרזים טרם הבשלתם המלאה ודחייה חוזרת של מועדי הסגירה (ראו דוח מבקר המדינה, 2023), כך שמועד הפרסום אינו משקף בהכרח מוכנות אמיתית של הקרקע לשיווק. ממצאים אלה מדגישים כי לא עצם קיומו של מכרז, אלא מועד הבשלתו בפועל – כפי שמתבטא בהשלמתו – הוא הגורם הרלוונטי להבנת תהליך המימוש. במילים אחרות, אין הבדל מהותי מבחינת הצלחת מימוש התוכנית בין מצב שבו מכרז מפורסם בשלב מוקדם אך מועד סגירתו נדחה שוב ושוב בשל חוסר בשלות, לבין מצב שבו המכרז מפורסם בשלב מאוחר יותר אך נסגר בתוך פרק זמן קצר בשל בשלות גבוהה יותר של הקרקע לשיווק.

המודל

מטרת הניתוח האמפירי היא לבחון את הגורמים המשפיעים על מידת מימושן של התוכניות המועדפות לדירוג בשלב שיווק הקרקע על ידי רשות מקרקעי ישראל. מדד המימוש שנבחר הוא שיעור השיווק בפועל של הקרקע מתוך כלל יחידות הדירוג המתוכננות בתוכנית. לשם כך ואמד מודל רגרסיה ליניארית בשיטת OLS: $y_i = \alpha + \beta X_i + \varepsilon_i$ כאשר y_i הוא שיעור השיווק בפועל של הקרקע בתוכנית X_i, i היא מטריצה של מאפייני התוכנית i , ו- ε היא הפרעה מקרית. המדגם כולל 66 תוכניות שבהן החל שיווק הקרקע. ¹¹ לוח 2 מציג מאפיינים סטטיסטיים של המשתנים הכמותיים של התוכניות ששימשו לניתוח.

בנוסף, נכללו במודל משתנים דיכוטומיים המתארים מאפיינים איכותיים של התוכניות. משתנים אלה קיבלו ערך 1 כאשר המאפיין התקיים, ו-0 אחרת: (1) היישוב משתייך לחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (13 תוכניות); (2) תוכנית שבה החלו עבודות תשתית בתחומה, בהתאם להגדרת סעיף 26 לחוק ותמ"ל (50 תוכניות); (3) קיום חסמים מוסדיים או משפטיים, כגון הליך משפטי מתנהל, התנגדות מצד הרשות המקומית, או צורך בשינוי גבולות

לוח 2: המשתנים הכמותיים ששימשו לניתוח ומאפייניהם

ממוצע	סטיות תקן	ערך מינימלי	ערך מקסימלי
0.571	0.298	0.021	1
885	567	61	2499
6.553	0.752	4.111	7.824
0.391	0.410	0.009	2.522
2294	734	647	3429
7.673	0.392	6.472	8.140

*למעט תוכניות עם שיווק מלא של הקרקע, שבהן הזמן מחושב עד מועד הוועדה במכרז הקרקע האחרון.

הללו הן בכיוון התואם את הציפיות התיאורטיות, ומידת ההסבר של המודל היא כ-60%.

מבחינת המשמעות הכלכלית של הממצאים, ההשפעות שנמצאו אינן זניחות. כך, עלייה של אחוז אחד בלוג משך הזמן עד לתחילת שיווק הקרקע מתואמת עם ירידה של כ-12 נקודות אחוז, בממוצע, של שיעור השיווק של התוכנית בפועל, בהינתן כל שאר הגורמים קבועים. כשבוחנים את נקודת הממוצע של פרק הזמן עד לשיווק בפועל, מדובר בהתארכות של התקופה הזו בכחודשיים¹². כמו כן, שיעור השיווק בפועל של התוכניות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית נמוך בכ-27 נקודות אחוז, בממוצע, לעומת תוכניות אחרות, בעוד שתחילת עבודות התשתית בשטח התוכנית מעלה את שיעור השיווק בהיקף דומה, כל שאר הגורמים קבועים. עליית גודל התוכנית ביחס למלאי הדירות הקיימות ביישוב כ-10 נקודות אחוז מתואמת עם ירידה של נקודת אחוז אחת של שיעור השיווק בפועל, כל שאר הגורמים קבועים.

ותמ"ל הוקמה במטרה לייעל ולהאיץ את הליכי התכנון, ולכן יש חשיבות לבחינת ביצועיה ביחס למוסדות תכנון אחרים. בהקשר זה עולה השאלה האם התוכניות שקודמו במסגרת ותמ"ל אכן מומשו מהר יותר מהתוכניות שקודמו בוועדות תכנון אחרות. ממצאי הניתוח מצביעים על כך שמשך הזמן בין אישור התוכנית לבין תחילת שיווק הקרקע בפועל – אשר

הקשורים להוספה או העתקה של תשתיות, או פינוי מחנות, זה"ל ושדה תעופה על שיעור השיווק בפועל של הקרקע, שנמצאה באמידה.

מספר משתנים נוספים נמצאו בעלי השפעה מובהקת על שיעור השיווק בפועל. ראשית, פרק הזמן שחלף בין אישור התוכנית לבין תחילת שיווק הקרקע נמצא כבעל השפעה שלילית ומובהקת: ככל שמשך זמן זה ארוך יותר, כך שיעור השיווק בפועל נמוך יותר (כפי שממחיש איור 4 המובא למעלה). ממצא זה מדגיש את חשיבות הבשלות התכנונית והתשתיתית של הקרקע. שנית, נמצא כי שיעור השיווק בפועל נמוך באופן מובהק בתוכניות הממוקמות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. תוצאה זו מצביעה על פערים מבניים במימוש התוכניות בין קבוצות אוכלוסייה, ועשויה לשקף מורכבות תכנונית וקניינית גבוהה יותר באזורים אלה. שלישית, תחילת ביצוע עבודות תשתית בשטח התוכנית נמצאה כגורם המעלה באופן מובהק את שיעור השיווק בפועל. ממצא זה מחזק את ההנחה כי פיתוח תשתיות הוא תנאי מרכזי למימוש אפקטיבי של תוכניות בנייה. בנוסף, נמצא כי גודל התוכנית ביחס למלאי הדירות הקיים ביישוב משפיע לשלילה על שיעור השיווק: ככל שהתוכנית גדולה יותר ביחס לגודל היישוב, כך קשה יותר לממשה. ממצא זה עשוי להעיד על מגבלות של השוק המקומי בקליטת היצע חדש בהיקף גדול. כל ההשפעות

לוח 3: תוצאות אמידת המודל

משתנה	גרסה 1		גרסה 2		גרסה 3	
	מקדם	ס' תקן	מקדם	ס' תקן	מקדם	ס' תקן
לוג זמן בין אישור התוכנית לעדה במוכרז האשון	-0.113 ***	0.040	-0.106 ***	0.039	-0.123 ***	0.035
גודלה היחסי של התוכנית	-0.121 *	0.063	-0.125 **	0.062	-0.116 *	0.061
יישוב חברה ערבית, דרוזית וצ'רקסית	-0.281 ***	0.074	-0.260 ***	0.067	-0.267 ***	0.064
עבודות התשתית החלו	0.284 ***	0.074	0.295 ***	0.072	0.267 ***	0.059
קיום בעיות משפטיות וכד'	-0.007	0.065	-0.014	0.064		
הוספה/העסקה של תשתיות	-0.152 **	0.067	-0.156 **	0.066	-0.153 **	0.065
פינוי מחנה צה"ל/שדה תעופה	-0.195 *	0.103	-0.223 **	0.096	-0.240 **	0.093
לוג זמן שעבר מאישור התוכנית	-0.086	0.079	-0.077	0.077		
צפון	0.060	0.071				
דרום	0.041	0.068				
קבוע	1.874 ***	0.539	1.785 ***	0.523	1.320 ***	0.239
מספר תצפיות	66		66		66	
R-squared	0.623		0.617		0.610	
Adj R-squared	0.554		0.564		0.571	
Root MSE	0.199		0.197		0.195	

*** מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 1%.
 ** מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 5%.
 * מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 10%.

הקיצור במשך הזמן הנדרש לאישור תוכניות במסגרת ותמ"ל, לא חל שינוי משמעותי במשך הזמן בשלבי המימוש המאוחרים יותר של התוכנית – ובפרט בשלבים הכוללים את הליכי השיווק והוצאת היתרי בנייה. ממצאים אלה מצביעים באופן עקבי על כך שהגורם המרכזי למימוש תוכניות אינו קצב אישורן, אלא מידת הבשלות של הקרקע לשיווק – כפי שהיא מתבטאת בתזמון תחילת השיווק ובקיומן של תשתיות תומכות.

דיון ומסקנות

הוועדה לתכנון מתחמים מעודפים לדיור (ותמ"ל) הוקמה במטרה להגדיל את היצע הדיור באמצעות אישור מהיר של תוכניות רחבות היקף על מקרקעי המדינה. מאז הקמתה אישרה הוועדה תוכניות הכוללות כ-422 אלף יחידות דיור – כ-30% מכלל יחידות הדיור שאושרו על ידי כלל מוסדות התכנון בשנים 2014–2024. בשנת 2024 בלבד אושרו במסגרת ותמ"ל 17 תוכניות הכוללות כ-66 אלף יחידות דיור, לעומת 1,252 תוכניות שאושרו בוועדות התכנון המחוזיות וכללו כ-129 אלף יחידות דיור. נתונים אלה ממחישים את מאפייניה הייחודיים של ותמ"ל, המתמקדת במספר מצומצם יחסית של תוכניות גדולות במיוחד.

בעקבות אישור תוכניות בהיקפים העולים במידה ניכרת על יעדי הממשלה נצבר בשנים האחרונות עודף משמעותי של יחידות דיור מתוכננות. עודף תכנוני זה עלול ליצור בעיית התיישנות של המלאי התכנוני ואי-התאמתו לצרכי הדיור העתידיים, המשתנים לאורך זמן בשל שינויים דמוגרפיים, תמורות בנורמות החברתיות ושינויים בגישות התכנון – ובהם מעבר להתחדשות עירונית ולעירוב שימושים. בנוסף, הנטייה של ותמ"ל לקדם תוכניות רחבות היקף בשולי הערים מביאה לכך שלמעלה ממחצית משטחי התוכניות שאישרה חופפים לשטחים חקלאיים (זרד, 2025). ממצא זה מתחדד על רקע דוח המעקב והבקרה של תמ"א 35, אשר מצביע על כך שבניגוד לעקרונות התוכנית, כ-59% מהשטחים המיועדים לפיתוח מצויים מחוץ למרקם העירוני הקיים. במקביל, נמצא כי שטחים שיועדו לשימור – ובהם שטחים חקלאיים, אזורי חוף ורצועות שטחים פתוחים – נפגעים כתוצאה מהפיתוח, בעוד שחלק ניכר מהבינוי במדינה ממשיך להתאפיין בצפיפות נמוכה יחסית.¹⁴

אמנם בשנת 2024 משך הזמן לאישור תוכניות בותמ"ל היה קצר באופן משמעותי מזה שבועדות התכנון המחוזיות – 11.1 חודשים לעומת 24.5 חודשים במוצע, כולל תקופת ההפקדה – אך פער זה מוסבר, לפחות בחלקו, בעומס העבודה השונה המוטל על מוסדות התכנון. בעוד שהוועדות המחוזיות מטפלות במספר רב של תוכניות, לרוב קטנות יחסית בהיקף יחידות הדיור, ותמ"ל מתמקדת במספר מצומצם של תוכניות רחבות היקף. לוח 5 (בעמוד הבא) מציג השוואה בין משך הזמן הנדרש לאישור תוכניות

עשוי לשקף את מידת בשלותה של הקרקע לבנייה – הוא הגורם המרכזי להצלחתה של מוסד התכנון בהגדלת היצע הדירות. בהיעדר נתונים שיטתיים על שלבי הבנייה בפועל, נערכה בדיקה מדגמית של פרקי הזמן שבין אישור תוכניות לבין מועד הוועדה במכרז הראשון לשיווק הקרקע, עבור תוכניות שאושרו בוועדות תכנון אחרות ביישובים שבהם אושרו גם תוכניות ותמ"ל. לצורך כך נבנתה רשימה של 30 תוכניות שאושרו בוועדות מקומיות ומחוזיות, רובן תוכניות מפורטות (ראו [נספח ב'](#)). נמצא כי מספר הימים הממוצע בין מועד אישור התוכנית לבין מועד הוועדה במכרז שיווק קרקע ראשון עמד על 904 ימים, לעומת ממוצע של 885 ימים בתוכניות ותמ"ל. עם זאת, הרשימה כוללת כמה תוכניות ותיקות שאושרו בסוף שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים – תקופה שבה רשות מקרקעי ישראל שיווקה היקפי קרקע נמוכים משמעותית בהשוואה לעשור האחרון. הכללת תוכניות אלה מעלה את הממוצע הכולל. כאשר הבדיקה מוגבלת ל-23 תוכניות שאושרו משנת 2012 ואילך,¹³ משך הזמן הממוצע מתקצר ל-739 ימים. ממצאים אלה מצביעים על כך שלא ניתן לזהות יתרון ברור לותמ"ל ביחס למוסדות תכנון אחרים בכל הנוגע למשך הזמן עד תחילת שיווק הקרקע.

כאמור, לא קיימים נתונים שיטתיים המאפשרים לעקוב אחר מימושן של תוכניות עד לשלבי הבנייה והאכלוס. עם זאת, נעשה ניסיון לאסוף מידע מסוג זה עבור מספר תוכניות בודדות, מן הראשונות שאושרו במסגרת ותמ"ל, וזאת כדי לאפשר פרק זמן מספק לבחינת מימושן בפועל. לצורך כך נעשה שימוש במידע המופיע בדוחות הכספיים של חברות ציבוריות שזכו במכרזי רשות מקרקעי ישראל. אמנם זהות הזוכים במכרזים מפורסמת לציבור, אך רק חלק קטן מהזוכים הן חברות ציבוריות המחויבות בדיווח מפורט, לכן מדובר במדגם מוגבל. לוח 4 בעמוד הבא מסכם את הנתונים שנאספו, ומהם עולות כמה תובנות ביחס לפרק הזמן החולף בין פרסום מכרזי קרקע לבין תחילת הבנייה וסיומה, כשעיקר התקופה שבין הזכייה במכרז לבין תחילת הבנייה דרוש לתכנון הפרויקט ולהליכי רישוי וקבלת היתר בנייה. בדוגמאות המוצגות בלוח, פרק הזמן שבין הזכייה במכרז לבין תחילת הבנייה נע בין כשנתיים בנתיבות לכ-6.5 שנים באור יהודה. ככלל, משך זמן זה קצר יותר בערי פריפריה – ובהן נתיבות, עכו, נהריה ואופקים. הסבר אפשרי לכך הוא התמריצים הכלכליים שניתנו ליישובים אלה במסגרת הסכמי גג, אשר נועדו לאפשר שיווק נרחב של קרקעות למגורים.

בממוצע פשוט, שאינו משקלל את גודל הפרויקט במונחי מספר יחידות דיור, פרק הזמן בין פרסום המכרז לבין תחילת הבנייה במדגם זה עומד על כ-3.4 שנים. לשם השוואה, לפי הערכות שהוצגו בדוח השנתי של בנק ישראל לשנת 2012, משך הזמן בין פרסום מכרזי קרקע לבין תחילת הבנייה עמד באותה תקופה על כ-3.5 עד 4 שנים. מכאן עולה כי למרות

לוח 4: מעקב אחר בניית פרויקטים בתוכניות מועדפות לדיור, מדגם של חברות ציבוריות. מקור: עיבודים של נתוני רמ"י והדוחות הכספיים של חברות בענף הבנייה.

הערות	ניצול הקלות בנייה - הגדלת מס' יח"ד	סיום בנייה בפועל/צפוי	תחילת בנייה בפועל/צפוי	מועד ועדה של המכרז	מועד פרסום המכרז	מס' מכרז	מועד פרסום התוכנית לתוקף	מס' תוכנית תמ"ל	יישוב
פרויקט קטן פרויקט קטן שינוי תב"ע	כן	Q3 2028	Q2 2025	31/12/2019	27/12/2018	455/2018	03/05/2018	1046	אור יהודה
	לא	Q2 2023	Q2 2020	10/07/2017	05/12/2016	311/2016	11/01/2016	1006	אשקלון
	לא	Q4 2022	Q1 2020	10/07/2017	05/12/2016	311/2016	11/01/2016	1006	אשקלון
	לא ידוע	Q2 2024	Q3 2021	02/12/2018	02/09/2018	314/2018	28/12/2016	1027	אופקים
	כן	Q3 2024	Q2 2022	25/12/2019	19/09/2019	284/2019	28/12/2016	1027	אופקים
	לא	Q1 2029	Q3 2025	17/08/2021	04/05/2021	138/2021	15/05/2017	1010	נתניה
	כן	Q4 2026	Q3 2023	25/08/2021	14/03/2021	105/2021	22/12/2016	1013	נהריה
	כן	Q3 2022	Q4 2019	28/08/2017	05/03/2017	55/2017	07/07/2016	1007	שחם
	כן	2022	2019	30/01/2018	29/11/2017	329/2017	02/10/2017	1050	נתיבות
	כן	2024	2021	27/11/2017	28/09/2017	250/2017	07/07/2016	1003	גן יבנה
	כן	Q4 2026	Q1 2024	14/12/2021	24/08/2021	276/2021	09/01/2018	1042	עכו
	כן	Q3 2027	Q4 2023	14/12/2021	24/08/2021	276/2021	09/01/2018	1042	עכו
	כן	Q1 2028	Q3 2024	14/12/2021	24/08/2021	276/2021	09/01/2018	1042	עכו
	כן	לא ידוע	Q3 2025	14/12/2021	24/08/2021	276/2021	09/01/2018	1042	עכו

לוח 5: מספר התוכניות שאושרו ומשך הזמן לאישורן, לפי גוף התכנון המאשר. מקור: מנהל התכנון

שנה	מספר התוכניות שאושרו		משך הזמן הממוצע לאישור תוכנית ¹ , בחודשים	
	ועדות מחוזיות	ותמ"ל	ועדות מחוזיות	ותמ"ל
2015	1,111	4	37.2	12.7
2016	1,085	14	34.5	11.2
2017	1,131	19	30.1	8.1
2018	1,126	15	26.7	9.4
2019	1,261	15	24.1	11.3
2020	1,092	19	22.7	11.6
2021	1,141	6	23.3	אין נתון ²
2022	1,194	17	22	7.5
2023	1,194	21	21.8	8.68
2024	1,252	17	23.3	9.34

¹ לא כולל משך ההפקדה

² הנתון לא דווח לאור פגיעתו של חוק ותמ"ל

מוגבלת על הגדלת היצע הדיור. המחקר הנוכחי מחזק טענה זו מזווית נוספת: האצת הליכי התכנון אינה יכולה להוביל להגדלה משמעותית של היצע הדיור בפועל כאשר הקרקע המתוכננת אינה בשלה לבנייה, ולא ניתן לשווקה ליזמים תוך פרק זמן סביר.

מחקר זה בוחן את תחילת מימושן של תוכניות ותמ"ל בשלב שיווק הקרקע, ומוצא ראיות לכך שיעילותה של הוועדה בהגדלת היצע הדירות בפועל בשלב זה אינה גבוהה מזו של מוסדות תכנון אחרים. מן הממצאים עולה כי הגורם המרכזי המשפיע על הצלחת מימוש התוכנית הוא פרק הזמן החולף בין אישור התוכנית לבין תחילת שיווק הקרקע בפועל – מדד המשקף במידה רבה את מידת בשלותה של הקרקע לבנייה. הנתונים שנאספו מצביעים על כך שביישובים שבהם אושרו במקביל תוכניות בוועדות מחוזיות ומקומיות, שיווק הקרקע בתוכניות אלה החל לעיתים מוקדם יותר מאשר בתוכניות שאושרו במסגרת ותמ"ל. בנוסף, ותמ"ל נוטה לקדם שכונות רחבות היקף בשולי הערים. מגמה זו אינה כרוכה רק בצמצום שטחים חקלאיים ומרחבים פתוחים ובהחלשת מרכזי הערים, אלא גם מחייבת ביצוע תשתיות נרחבות, שינוי גבולות מוניציפליים והסדרת חסמים נוספים, אשר מקשים על רשות מקרקעי ישראל לשווק את הקרקע ליזמים בתוך פרק זמן קצר. מכאן עולה כי אישור מהיר של תוכניות אינו מבטיח בהכרח מימוש מהיר יותר ובנייה בפועל של דירות חדשות. כאשר הקרקע אינה בשלה לבנייה – כפי שמשקף בקיומם של חסמים בשלב השיווק – יתרונה של ותמ"ל בקיצור הליכי התכנון מאבד מחשיבותו. יתרה מכך, הבדיקה שנערכה ביחס למשך הזמן שבין פרסום מרכזי הקרקע לבין תחילת הבנייה בפועל בפרויקטים שבנייתם החלה מלמדת כי גם שלב זה לא התקצר באופן משמעותי בהשוואה לתקופה שקדמה להקמת ותמ"ל.

ותמ"ל מקדמת תוכניות בנייה גם ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, המאופיינים במורכבות ייחודית הנובעת מבעיות תכנוניות וקנייניות,¹⁶ ולעיתים גם מהיעדר

בותמ"ל לבין משך הזמן בוועדות המחוזיות בשנים 2015–2024, ללא תקופת ההפקדה, לצד מספר התוכניות שאושרו בכל מסגרת התכנון. מן הנתונים עולה כי במהלך תקופה זו חל שיפור ניכר ביעילות עבודתן של הוועדות המחוזיות, אשר בא לידי ביטוי בקיצור משך הזמן לאישור תוכניות מכ-37 חודשים לכ-23 חודשים בלבד.¹⁵

לוח 6 מציג השוואה בין משכי הזמן של שלבי אישור התוכנית בותמ"ל לבין הוועדות המחוזיות בשנים 2015 ו-2024. מן הנתונים עולה כי במהלך תקופה זו חל קיצור משמעותי בזמני הטיפול בוועדות המחוזיות כמעט בכל שלבי התכנון, ובפרט בשלב מילוי התנאים להפקדה, אשר התקצר מכ-15 חודשים לכ-8 חודשים. למרות השיפור, שלב זה עדיין ממושך יותר בהשוואה לותמ"ל. נראה כי עדיין קיימת אפשרות ליעיל את עבודתן של הוועדות המחוזיות, בעיקר בשלבים של קליטת התוכנית והליך האישור. מנגד, משך שלב ההכרעה בתוכנית דומה כיום בין הוועדות המחוזיות לבין ותמ"ל, דבר המעיד על צמצום הפערים בין מסגרות התכנון בשלב קבלת ההחלטות עצמו.

חוסר ההתאמה בין אופייה של ותמ"ל לבין המבנה ההיררכי של מערכת התכנון בישראל הביא להגדרת ככלי זמני שנועד לתת מענה למשבר הדיור ולהאיץ את הליכי התכנון. נראה כי במידה רבה יעד זה כבר הושג: המלאי התכנוני גדל מעבר ליעדים שקבעה הממשלה, ובמקביל נוצר מלאי חסר תקדים של למעלה מ-80 אלף דירות בלתי מכורות בשלבי בנייה שונים. המחלוקת המתמשכת סביב פעילות הוועדה הובילו להתבססות מודל של הארכת פעילותה לפרקי זמן קצרים ומוגדרים, בדרך כלל של שנה אחת בכל פעם. מצב זה יוצר כשבעצמו אי-ודאות בענף המאופיין ממילא בתהליכים ממושכים ובתכנון ארוך טווח. Rubin & Felsenstein (2019) מצאו כי הגורם הפוגע בהיקף הבנייה בפועל אינו משך התכנון כשלעצמו, אלא אי-הוודאות ביחס למשך ההליך התכנוני. בהתאם לכך, הם טענו כי לצעדים שמטרתם האצת הליכי התכנון השפעה

לוח 6: פירוט משכי הזמן של שלבי אישור התוכנית, לפי גוף התכנון המאשר, בחודשים. מקור: מנהל התכנון

	2024		2015	
	ועדות מחוזיות	ותמ"ל	ועדות מחוזיות	ותמ"ל
קליטה	3.7	0.05	4.9	0.7
בדיקה תכנונית	5.3	1.48	6.2	0.7
מילוי תנאים להפקדה	8.2	3.47	15.1	5.2
הכרעה בתוכנית	3.6	3.29	4.9	1.6
הליך אישור	2.5	1.05	6.1	4.5
סה"כ	23.3	9.34	37.2	12.7

ותמ"ל, הפועלים לעיתים תוך עקיפת הוועדות המקומיות או צמצום מעורבותן, מובילים לקידום תוכניות שאינן מתאימות במידה מספקת לצרכים המקומיים. על רקע זה ממליץ הדוח על ביזור סמכויות התכנון והפיתוח והעברת חלק משמעותי מהן לגופי התכנון המקומיים. בהתאם להמלצות אלה, הוועדות המקומיות אמורות להיות הגורם המרכזי האחראי להכנת תוכניות פיתוח ובנייה, תוך הסתמכות על מחלקות מקצועיות בעלות יכולת להכין ולעדכן תוכניות מקיפות ולהתמודד עם אתגרים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. במקביל, הממשלה נדרשת לספק תמיכה תקציבית יציבה שתאפשר קידום בנייה בהיקפים משמעותיים, במיוחד ברשויות מקומיות בעלות חוסן כלכלי מוגבל. עוד מדגיש הדוח כי הוועדות המקומיות צריכות להיות הגורם המוסמך לקבל החלטות בדבר פיתוח אזורי ולאשר תוכניות מפורטות בתחומן, בהתאם ליעדים האסטרטגיים של המדינה, בעוד שהתערבותם של מוסדות תכנון בדרגים גבוהים יותר נדרשת בעיקר במקרים של התנגדויות ציבוריות או פרטיות משמעותיות. במובנים רבים, המלצות אלה תואמות את המבנה ההיסטורי של מערכת התכנון הישראלית טרם חקיקת חוקי וד"ל וותמ"ל, אף שמערכת זו סבלה בעבר מבעיית חוסר יעילות שהובילה, בין היתר, להקמתם של מנגנוני תכנון מואץ.

לסיכום, ותמ"ל הוקמה כמנגנון זמני שנועד לתת מענה למצב חירום בשוק הדיור, ומאז הקמתה גדל המלאי התכנוני באופן עקבי ובהיקף העולה במידה ניכרת על יעדי התכנון הממשלתיים. במקביל, פחת הצורך במוסד תכנון בעל סמכויות חריגות ונרחבות. במצב הנוכחי – שבו קיים מלאי תוכניות משמעותי ועבודתם של מוסדות התכנון האחרים עברה התייעלות ניכרת – לא נראה כי קיימת הצדקה להפיכת ותמ"ל לוועדה קבועה, כפי שמבקשת לחולל הצעת חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים. עם זאת, חיזוק הוועדות המחוזיות והמקומיות באמצעות כוח אדם מקצועי והקצאת משאבים תקציביים עשוי לתרום להמשך שיפור יעילותן. נוסף על כך, נראה כי הוועדות המחוזיות יכולות להפיק תועלת מאימוץ חלק מן דפוסי העבודה שפותחו במסגרת ותמ"ל, ובהן שילוב תכנון התשתיות בתחום התוכנית עצמה, מעקב אחר ביצוע עבודות תשתית, קידום הידברות עם החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, וכן חיזוק התיאום עם רשות מקרקעי ישראל, המשמשת זרוע הביצוע של המדינה בתחום שיווק הקרקע.

תודות

אני מודה לפרופ' ערן פייטלסון ולפרופ' דניאל פלזנשטיין על עצותיהם המועילות. תודות לפרופ' מרים שוורץ-זיו על התדיינותה בסמינר של חטיבת המחקר של בנק ישראל ולמשתתפי הסמינר.

מקורות תקציביים מספקים – גורמים התורמים לעיכוב במימוש התוכנית. לטענת תומכי הוועדה, דווקא הסמכויות הנרחבות הנתונות בידי ותמ"ל מאפשרות לה להתמודד עם חסמים אלה באופן יעיל יותר ממוסדות תכנון אחרים. בין היתר נטען כי הליך הקדם-תכנון, שבמסגרתו ממופים מראש קשיים תכנוניים וקנייניים, לצד הליווי הצמוד של צוות הוועדה, מסייעים בקידום תוכניות באוכלוסיות אלה. עם זאת, ניתוח נתוני שיווק הקרקע מעלה ספקות באשר ליעילותה של ותמ"ל בהקשר זה. מתוך 30 תוכניות מאושרות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, רק ב-13 החלו בפועל שיווקי קרקע שבבעלות המדינה. יתרה מכך, גם בתוכניות שבהן החל השיווק, שיעור השיווק בפועל נמוך יחסית בהשוואה לתוכניות המקודמות ביישובים יהודיים ומעורבים. בהקשר זה, גם המלצתה האחרונה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להקים ועדת תכנון ובנייה ייעודית ליישובים הדרוזיים והצ'רקסיים, במעמד של ועדה מחוזית,¹⁷ עשויה להעיד על ההכרה בכך שפעילותה של ותמ"ל ביישובים אלה לא סיפקה מענה יעיל דיו לאתגרים הייחודיים המאפיינים אותם.

מאז שנת 2018 התרחבה בהדרגה פעילותה של ותמ"ל בתחום ההתחדשות העירונית, ועד סוף שנת 2024 אישרה הוועדה 41 תוכניות במסלול פינני-בינוי הכוללות כ-55.8 אלף יחידות דיור. סעיף 26 לחוק ותמ"ל קובע כי בתוכניות שהוכרזו כמתחמי פינני-בינוי ייחשב תחילת ביצוע התוכנית בהתקיים שני תנאים מצטברים בתוך ארבע שנים ממועד אישורה: (א) רוב מיוחס מבין בעלי הדירות, כהגדרתם בחוק פינני ובינוי (עידוד מיזמי פינני ובינוי), תשס"ו-2006, התקשר בעסקת פינני-בינוי; (ב) ניתן היתר בנייה ללפחות בניין מגורים חדש אחד בתחום התכנית. בדיקה שנערכה באתר של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מעלה כי נכון לאמצע שנת 2025, 15 תוכניות במסלול זה עברו את הרף של ארבע שנים ממועד אישורן. מתוכן, רק בשמונה תוכניות הונפקו היתרי בנייה, בהיקף כולל של 5,461 יחידות דיור בלבד – פחות מ-10% מכלל יחידות הדיור שאושרו במסגרת ותמ"ל במסלול זה. נוסף על כך, רק בשלוש תוכניות הונפקו היתרי בנייה למלוא יחידות הדיור המתוכננות. ממצאים אלה מצביעים על כך שגם בתחום ההתחדשות העירונית קיים פער משמעותי בין אישור התוכניות לבין מימושן בפועל. יתרה מכך, ככל שפעילותה של ותמ"ל מתמקדת יותר בתוכניות פינני-בינוי, נחלשת אחת המטרות המרכזיות שלשמן הוקמה הוועדה – קידום דיור בר-השגה – שכן במסלול זה הוועדה אינה מחויבת לכלול רכיב של דיור להשכרה לטווח ארוך.

לאחרונה פורסם דוח של OECD בנושא תכנון ופיתוח אזורי בישראל (OECD, 2025). הדוח מדגיש את הפער בין מספר יחידות הדיור המאושרות במוסדות התכנון – בכלל הרמות, לרבות ותמ"ל – לבין מספר יחידות הדיור הנבנות בפועל. לפי הדוח, הליכי תכנון במוסדות תכנון ארציים, ובכללם

הדעות המובאות במאמר הן של המחברת בלבד ואינן משקפות בהכרח את עמדתו של בנק ישראל.

הערות

1. חוק לקידום הבנייה במתחמים המועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), תשפ"א-2021.
2. נוסח החוק העדכני ליום 25.07.2025; מטרה (4) נוספה בשנת 2021.
3. מבנה סמכויות זה חורג מההיררכיה המקובלת של מערכת התכנון בישראל, שבה קיימת הבחנה בין רמות תכנון שונות – ארצית, מחוזית ומקומית – כאשר בכל שהרמה נמוכה יותר, כך התכנון מפורט יותר. מוסדות התכנון ברמה הארצית עוסקים בסוגיות עקרוניות ורוחביות וקובעים את מדיניות התכנון. ועדות שעוסקות בתכנון מפורט הן ועדות מחוזיות ברמה של מחוז או ועדות מקומיות ברמה של הרשויות המקומיות.
4. עם זאת, החוק קובע כי "לגבי חלק מתחום התכנית אפשר שתידרש תכנית נוספת לשם הוצאת היתר בו", סעיף 4(א).
5. בפרט, אושרו כ־68.1 אלף יחידות דיור ב־30 תוכניות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, כ־23.4 אלף יחידות דיור ב־8 תוכניות עבור החברה החרדית וכ־55.8 אלף יחידות דיור ב־41 תוכניות במסלול פיננסי-בינוי. במסלול הכללי אושרו 67 תוכניות עם כ־262.2 אלף יחידות דיור.
6. להשוואה, בשנים 2014–2024 אושרו בכל מוסדות התכנון יחד, כולל ותמ"ל, 1,426.5 אלף יחידות דיור.
7. המספר המרבי של התוכניות שאושרו בותמ"ל במשך שנה עומד על 21 בלבד (בשנת 2023), לעומת מאות תוכניות המאושרות בוועדות המחוזיות מדי שנה.
8. למשל, תכנון שכונה עשוי להיות מותנה בתכנון מכון טיהור שפכים חדש או הרחבתו של הקיים; מתן היתר בניה מעבר לרף מסוים של יחידות דיור עשוי להיות מותנה בהקמת כביש או מחלף; אבלוס עשוי להיות מותנה בהקמת מוסדות לימוד וכד'.
9. תוכניות איחוד וחלוקה נערכות על ידי שמאי מקרקעין בהתאם להנחיות מקצועיות שנקבעו בתקן 15 של התקינה השמאית, המסדיר את אופן הקצאת הזכויות בטבלאות הקצאה ואיזון. טבלאות אלה מציגות את ייעודי הקרקע ובעלויות עליה במצב הנכנס ובמצב היוצא של התוכנית, לרבות מקרקעין המצויים בבעלות מדינת ישראל, רשות הפיתוח (רש"פ) וקרן קיימת לישראל, כולל באמצעות חברת הימנות.
10. המידע נאסף מהאתר של רשות מקרקעי ישראל www.land.gov.il ומהאתר www.tabanow.co.il.

11. ראוי לציין כי הניתוח מתמקד רק בתוכניות שבהן החל שיווק קרקע. לפיכך נאמד בנפרד מודל פרוביטי, שבו המשתנה המוסבר הוא עצם תחילת שיווק הקרקע בתוכנית. תוצאות ניתוח זה מצביעות על כך שהסתברות לתחילת השיווק מושפעת בעיקר משיעור הקרקע הפרטית בתוכנית, מקיומן של עבודות פיתוח תשתית, ומהזמן שחלף מאז אישור התוכנית.
12. ממוצע של הזמן עד לשיווק בפועל הוא 885 ימים. החישוב הוא:
13. לאחר תחילת פעילות ותמ"ל קיים קושי לאתר תוכניות בסדר גודל בר השוואה שאושרו על ידי מוסדות תכנון אחרים באותם יישובים. הגבלת התקופה מ־2012 ואילך נבחרה בשל היותה תקופה לאחר המחאה החברתית ולרוב מקבילה לתקופת פעילותה של ותמ"ל.
14. לפרטים: <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/rjcsbuqoo11e>; הדוח עצמו לא פורסם לציבור.
15. ניתן לטעון כי קיצור זמן העבודה של הוועדות המחוזיות הושג כתוצאה מהעברת חלק מהתוכניות לטיפול של ותמ"ל. עם זאת, הגדלת היקף המשאבים, המקצועיים והפיננסיים, $\ln(885) * 885 * 1\% = 60$ ימימות המחוזיות עשויה להביא לתוצאה דומה.
16. עבור חלק מן היישובים אין תוכנית מתאר, שיעור גדול של הקרקעות הן פרטיות, בעוד שלעיתים הבעלות לא רשומה או לא מוסדרת, קיימת בנייה לא חוקית שפולשת לשטחים ציבוריים או דרכים, וכן בנייה בשימוש חורג בתחומי המגרשים המיועדים למגורים, לרבות בנייה חקלאית.
17. ראו <https://www.calcalist.co.il/real-estate/article/bykrzwnsxx>.

מקורות

בנק ישראל. (2012). דין וחשבון, פרק ב': התוצר, השימושים וענפי המשק. בריל, ל', שורץ, ד' וזופניק, א'. (2021). התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017–2040 | מעקב. המועצה הלאומית לכלכלה.

הורוביץ-הראל, ע', פייטלסון, ע. (2019). 'כל אחד סופר אחרת': מבט ביקורתי על התוכנית האסטרטגית לדיור. *תכנון*, 16, (1).

החברה להגנת הטבע. (2015). פעילות הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל), דוח מעקב תקופתי.

החברה להגנת הטבע. (2017). פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל), דוח מעקב תקופתי מס' 3.

החברה להגנת הטבע. (2019). פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבניה למתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל), דוח מעקב תקופתי מס' 4.

ותמ"ל, סיכום פעילות שנתי, שנים 2014 עד 2024.

ד"ר נטליה פרסמן היא חוקרת בכירה בחטיבת המחקר של בנק ישראל. היא בעלת תואר B.A בהצטיינות, תואר M.A בהצטיינות ותואר PhD בכלכלה מאוניברסיטת בן גוריון בנגב. ד"ר פרסמן מועסקת בחטיבת המחקר של בנק ישראל משנת 2006. בשנים 2006–2013 עסקה בתחום שוק העבודה, ומשנת 2014 תחום התמחותה העיקרי הוא נדל"ן ושוק הדיור, על היבטיהם הריאליים והפיננסיים.

natalya.presman@boi.org.il
natalya.presman@gmail.com

זרד, א'. (2025). נתונים על קרקעות חקלאיות שיעודן הוסב למטרות בנייה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מבקר המדינה. (2023). תכנון ושיווק של קרקעות למגורים.

מנהל התכנון, שנתונים לשנים 2015 עד 2024.

מנהל התכנון. (2021). איחוד וחלוקה בקרקע פרטית ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, מתאוריה לפרקטיקה – כלים יישומיים.

פייטלסון, ע', לוי, נ', מינץ, צ', צבן, ש', הרוביץ-הראל, ע' וסטינקמפ, ג'. (2019). השפעות הותמ"ל על דמות הארץ. האוניברסיטה העברית בירושלים.

רז-דרור, ע', קוסט, נ'. (2017). התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017–2040. המועצה הלאומית לכלכלה.

שחק, מ'. (2021). מגמות וסוגיות בפעילות הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

שחק, מ'. (2024). הצעת חוק הותמ"ל – רקע ונקודות לדיון. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

Feitelson, E., Horowitz-Harel, A., Levin, N., Mintz, Z., Steenekamp, G., & Zaban, S. (2021). Haste Makes Waste: On the Implications of Rapid Planning in Israel, *Land Use Policy* 103: 1-10.

Rubin, Z. & Felsenstein, D. (2019). Is planning delay really a constraint in the provision of housing? Some evidence from Israel, *Papers in Regional Science*, 2019: 1-22.

OECD (2025). Redefining Spatial Planning and Development in Israel, OECD Regional Development Studies.