

הוותמ"ל - הסופרטנקר האחרון? מחקר הערכה של הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיר (הוראת שעה, 2014): עמדות בדבר פעילותה והשפעתה

עמיר דומיניץ¹

רקע

הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיר, הידועה בתור הוותמ"ל, החלה לפעולה באוגוסט 2014 מתוקף הוראת שעה. הקמת הוותמ"ל נועדה לספק פיתרון מהיר למה שנתפש כמשבר דיר בישראל. הוראת השעה הקנתה לוותמ"ל סמכויות חסרות תקדים לפעול לשם האצת תהליכי תכנון ואישור, תוך עקיפת דרגי תכנון שונים במערכת התכנון הישראלית. באופן זה, קיוו יוזמי החוק, ניתן יהיה להביא להגדלת היקפי הבנייה למגורים בישראל ומכך להגדלת ההיצע ולהפחתת מחירי הדיר. בחמש השנים מאז הוקמה, קידמה הוותמ"ל תוכניות לשכונות מגורים בכל רחבי המדינה ואישרה רבות מהן. תיקונים בהוראת השעה אף הרחיבו את הסמכויות ואפיקי הפעולה של הוועדה.

על אף ייחודיותה של הוותמ"ל בכל הנוגע לריכוז הסמכויות בידיו של גוף תכנוני בישראל, מהווה הוועדה ביטוי לשיטת פעולה ידועה, בה נקטו ממשלות ישראל בעבר בתגובה למצוקות שונות בתחום הדיר. בשלושת העשורים האחרונים, בחרו ממשלות ישראל בשלושה מקרים שונים בהקמת ועדות ריכוזיות, להן הוענקו סמכויות נרחבות למשך זמן קצוב² לצורך האצת תהליכי תכנון ולאישור נרחב של תוכניות למגורים: כך היה בעת הקמת הוול"ל בראשית שנות ה-90 ובעת הקמת הווד"ל (אשר כונתה 'ועדת סופרטנקר' על ידי ראש הממשלה, בנימין נתניהו) במקביל למחאה החברתית של 2011. ב-2014, ובמידה מסויימת לאור חוסר הצלחתה של הווד"ל, הוחלט על הקמת הוותמ"ל, העומדת במוקד מחקר זה.

ועדות תכנון ייחודיות אלה (להלן: ועדות סופרטנקר) זכו עד כה לתשומת לב מועטה מצד האקדמיה בישראל. מחקרים ומאמרים מועטים פורסמו על הוול"ל (צילקר, 1992; פרנגלר-רוזמרין, 1994) ועל הוותמ"ל (פייטלסון, 2018; Mualam, 2018; Charney, 2017), לצידם ניתן למנות גם את דו"חות המעקב השנתיים של החברה להגנת הטבע על הווד"ל (בן דוד וזנזורי, 2015) ועל הוותמ"ל (בן דוד וזנזורי, 2015, 2016; בן נון וזנזורי, 2017). מחקרים אלה בחנו היבטים שונים של פעולת הוועדות והצביעו על קווי דמיון ושוני בין פעולתה ובין פעולת ועדות ריכוזיות אחרות. כל המחקרים שהוזכרו לעיל נכתבו בתקופת הזמן שבה פעלה הוועדה שנחקרה (ול"ל או ותמ"ל). לעובדה זו יש משמעות לגבי יכולתם של מחקרים אלה להעריך את פעולת הוועדות הנחקרות. עם זאת, עריכת מחקר על מדיניות הנמצאת בשלבים מוקדמים

של יישומה עשוי לתרום לא רק לאיתור בזמן אמת של בעיות, אלא גם לגיבוש בסיס ידע לבדיקת מקרים דומים בעתיד.

את נקודת המוצא לעריכת מחקר זה ניתן לתאר כך: הוותמ"ל נתפשת כמקרה חריג של ריכוז סמכויות תכנון וכחלק ממדיניות הממשלה לפיתרון מצב שנחווה כמשבר בתחום הדיור; פעולות הוועדה עוררו עד כה תגובות ודיונים סוערים; מלוא היקף השפעתן של פעולות אלה טרם נחקרו, כמו גם האופן בו יושמה המדיניות דרך פעולת הוותמ"ל. לאור נקודות אלה, מטרת המחקר הינה להעריך את פעילות הוותמ"ל מעת ייסודה ובכלל זה, להעריך האם ובאיזה אופן הוותמ"ל עמדה במטרות שהציב לה המחוקק.

המחקר עצמו בנוי משתי חטיבות עיקריות (ר' להלן): חטיבת המחקר הראשונה כוללת סקירת ספרות משלושה עולמות תוכן המאפיינים את פעולת הוותמ"ל:

- **מגמות מרכז וביזור סמכויות תכנון בישראל ובעולם:** הסקירה בחלק זה נועדה לספק רקע להבנת הוותמ"ל כתופעה של מרכז. הסקירה העולמית מצביעה על תופעה של חלוקה חדשה של סמכויות תכנון בין השלטון המרכזי במדינה ובין מערכי השלטון המקומי בה. במקרים רבים, נובעת תופעה זו ממדיניות ניאו ליברלית, במסגרתה שואף השלטון המרכזי להדק את אחיזתו בפיתוח הפיזי של הסביבה הבנויה (ר' למשל: Olesen, 2014). במסגרת מדיניות זו (הקרויה לעיתים בספרות המקצועית בשם Rescaling) מתחולל תהליך סימולטני של ניווד סמכויות תכנון מהדרג המחוזי או המקומי במערך התכנון מעלה – אל עבר הדרג המרכזי. במקביל, מתקיים ביזור סמכויות, אשר נועד, למשל, להפחתת עומסים מדרגי קבלת החלטות ארציים, העצמת אוטונומיה עירונית, עידוד יזמות מקומית, ולהאצת הפיתוח ממניעים כלכליים. בישראל מתבטא ביזור סמכויות לא אחת בתיקונים לחוק התכנון והבנייה (תיקונים מס' 43, 76 ו-101). לצד הביזור בישראל הסקירה מצביעה על תופעות מנוגדות - ומשמעותיות יותר - של מרכז סמכויות תכנון. תופעות אלה התבטאו, בין השאר, בהקמת ועדות סופרטנקר, שהוותמ"ל היא האחרונה שבהן. על אף שמרכז סמכויות קיים בעולם, סקירת הספרות מצביעה על כך שהוותמ"ל היא תופעה ייחודית בקנה מידה עולמי בכל הנוגע למרכז סמכויות.
- **תכנון, משברים ותכנון בעיתות משבר:** בפרק זה, סקרתי את הופעת הוותמ"ל על רקע תפישת משבר בתחום המגורים בקרב מקבלי ההחלטות בישראל. בסקירת הספרות קשרתי בין משברים ובין תכנון ובחנתי כיצד יכול תכנון לשמש כאמצעי להתמודדות עם משברים, להימנעות מהם ולהפקת לקחים מהתרחשותם. לבסוף בחנתי את הקשר בין תכנון ובין התמודדות עם משברי דיור, במקביל לחקירת המאפיינים העיקריים של שוק הדיור בישראל. הסקירה מצביעה על תפישת הממשלה את המצב בשוק הדיור בישראל כמצב משברי, הדורש נקיטת אמצעי חירום תכנוניים. לאור זאת, הקמת הוותמ"ל הייתה פעולה דחופה, שנועדה להתמודד עם המשבר בעת התרחשותו, אך לא מעבר לכך. הממשלה בחרה, אפוא, במדיניות שנועדה לייצר כלים רבי עוצמה לפיתרון המשבר, אך לא בהגברת המוכנות לקראת

משברים עתידיים דרך רפורמות במערכת התכנון או דרך הפקת לקחים ממשבר זה.

- **מחקרי יישום, הערכה וניתוח מדיניות:** הסקירה בפרק זה מצביעה על ההבדלים בין שלושה מונחים מרכזיים: 'מחקר', 'הערכה' ו-'ניתוח מדיניות' (Lincoln and Guba, 1985). אבחנה זו מסייעת באפיון המחקר ומצביעה על התחומים המובחנים בהם יעסוק – ניתוח מדיניות ולאחר מכן - יישומה. סקירת הספרות מצביעה על החשיבות שבניתוח מארג בעלי העניין ועל שילוב מרכיבים איכותניים בניתוח המדיניות כתנאי מהותי להבנת הדרך בה המדיניות מעוצבת ומיושמת (Angel, 2000; Yanow, 2000).

שאלות המחקר

לאור התובנות מסקירת עולמות התוכן המחקריים, עולות מספר שאלות מחקר, בראשן:

- מהן המטרות והיעדים של החוק להאצת הבנייה למגורים והאם ובאיזו מידה הוגשמו מטרות ויעדים אלו בפעילות הוותמ"ל עד כה? משאלה זו נגזרות מספר שאלות משנה, ובהן:
 - כיצד תופשים מומחים וגורמי מקצוע את פעילות הוותמ"ל, האתגרים שהיא מזמנת ואת מידת עמידתה במטרות וביעדים הללו?
 - מיהם בעלי העניין המרכזיים בפעולת הוותמ"ל?
 - מהן השפעותיה העיקריות של הוותמ"ל על הסביבה הפיזית, על תהליכי התכנון ועל החברה בישראל?
 - מהן המשמעויות של השינויים התכופים שנערכו בחוק?

שיטת המחקר

שיטת המחקר לבדיקת השאלות הללו קשורה בתקופת הזמן בה הוא נערך: מחד, הוותמ"ל פעלה לכל משך המחקר, כך שהתאפשר לי לחקור את יישום המדיניות בזמן אמת. מאידך, תוצאות פעולתה של הוותמ"ל מתבטאות עד כה בהפקת תוכניות סטטוטוריות, אשר טרם יושמו בשטח³. בשל נסיבות אלה ובשל מיעוט המחקר לגבי הוותמ"ל ולגבי ועדות סופרטנקר בכלל, התאפיין המחקר בגישה מגששת (Exploratory), המתבססת על קיום ראיונות חצי מובנים (Semi-Structured Interviews) עם מומחים וגורמים בעלי עניין בוותמ"ל. בדרך זו ביקשתי לייצר מסגרת אחידה לניתוח מדיניות הוותמ"ל, תוך מתן מרחב ביטוי לכל מרואיין להציג את עמדתו הייחודית בנושא. שאלון המחקר התמקד בשלושה נושאי חיפוש עיקריים: מטרות הוותמ"ל, ניתוח מארג בעלי העניין הנוגעים לפעילות הוועדה ואיתור ההשפעות של פעולתה על מגוון תחומי החיים.

את המידע הרב שאספתי בראיונות קידדתי בשתי שיטות שונות (ר' אור 1). ראשית, בתחילה השתמשתי בשיטת קידוד ידנית, במסגרתה איתרתי בתמלילי הראיונות התייחסויות לשלושת נושאי החיפוש העיקריים (מטרות, בעלי עניין והשפעות). לכל התייחסות שאותרה הוספתי סיכום של

ההתייחסות ושיוך לאחד (או יותר) מנושאי החיפוש. לאחר השלמת איסוף כל סיכומי ההתייחסויות מהראיונות, מיינתי אותם ויצרתי תמות הנוגעות לכל אחד מנושאי החיפוש לעיל. גם בתוך התמות עצמן עלה בידי ליצור חלוקות משנה וחלוקות שלישוניות, אשר יצרו תמונה מסועפת של הוותמ"ל בכל אחד מנושאי החיפוש. בהמשך, ערכתי קידוד בעזרת תוכנת OTC (Open Text Coding). השימוש בשיטות קידוד הציע מספר יתרונות:

- הקידוד הידני סייע לי לספק תמונה רחבה בכל אחד מנושאי החיפוש, המתבססת על איתור התייחסויות לנושאי החיפוש לכל אורך הטקסט. סיכומי ההתייחסויות שאיתרתי סייעו בזיקוק משמעותי.
- הקידוד הממוחשב איפשר לי לרכז תשובות ישירות לשאלון המחקר מתוך תמלילי הראיונות, כדי לבצע ניתוח מצרפי שלהן, באמצעות כלי אנליטי רב כוח. בעזרת התוכנה ניתן היה לאתר משמעויות שעלו ישירות מתוך דברי המרואיינים. נוסף על כך, מציעה תוכנת הקידוד כלי המחשה (כגון רשת הקטגוריות), אשר קידמו אף הם את מלאכת ניתוח הממצאים;
- ההצלבה בין שתי שיטות הקידוד סייעה בתיקוף ממצאים שונים. במקרים בהם התקבלו ממצאים שונים משתי השיטות, ניתן לעמוד על הסיבות להם ובכך להעמיק את ניתוח הממצאים.

איור 1: סכימת שיטות קידוד

תוצר	צורת הקידוד	מטרת החיפוש	טווח החיפוש	סוג הקידוד	תמליל ראיון
תיבות עיקריות, חלקות שנוגות ועליוניות	קידוד תימטי (אינדקס מנטלי)	איתור מטרות בעלי עניין רחשט	כל הטקסט	קידוד ידני (סיכומי התייחסויות)	
	רשת קטגוריות/ שכיות קטגוריות/ איתור מילות/ ציפוי ספחה	איתור תשובות לשאלון המחקר	תשובות ישירות לשאלון המחקר	קידוד ממוחשב (Open, Text Coding)	

ממצאי המחקר

לאור סקירת הספרות ושאלות המחקר ביצעתי שני מהלכים מחקריים. ראשית, ניתחתי את מדיניות הוותמ"ל. במסגרת זו בחנתי בהרחבה את הסיבות שהביאו לאישור חוק הוותמ"ל, את השיקולים המרכזיים שנידונו בעת קידום הצעת החוק, את עיקרי החוק ואת התיקונים העיקריים שנוספו לו. לבסוף, ביצעתי ניתוח אמפירי, ולא רק משפטי, של פעולות הוותמ"ל עד כה, תוך ניתוח תוכניות שאושרו בוועדה (רי איור 2). מטרותיו של פרק זה הן:

- לספק רקע תוכני – אמפירי בחלקו – להבנת מסגרת פעולת הוותמ"ל;
 - לייצר הקשר מיידי בין עולמות התוכן המחקריים ובין מחקר השטח על הוותמ"ל, המהווה את חטיבת התכנון השנייה.
- החלק השני של הניתוח האמפירי מאפיין את הוועדה לאור ראיונות עומק שערכתי. חלק זה נחלק לשלושה תחומי ניתוח עיקריים:
- **מטרות הוותמ"ל:** סקירת מטרות הוותמ"ל מתמקדת בזיהוי קווי דמיון והבדלים בין המטרות המוצהרות של הוותמ"ל (כפי שהן עולות מלשון הוראת השעה והתיקונים שנוספו לה) ובין המטרות

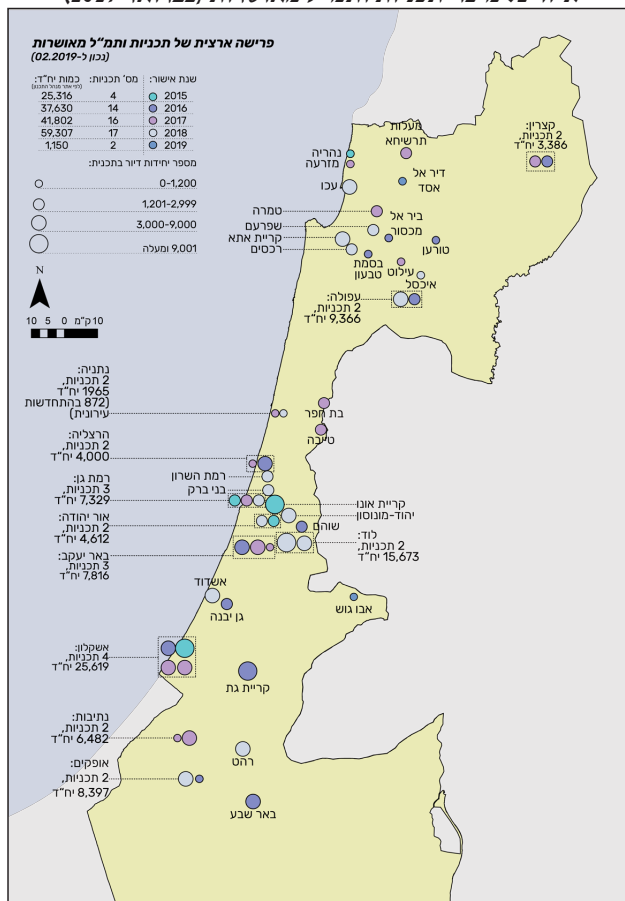
המשתמעות, העולות מדברי המרואיינים השונים בהקשר זה. ממצאי המחקר חושפים פערים בין המטרות המוצהרות של חוק הוותמ"ל, שהן מטרות תוצאתיות במהותן ובין מטרות תהליכיות, שעלו מהניתוח המצרפי של תמלילי הראיונות. קידוד המידע מהראיונות מצביע בעיקר על מטרות הנוגעות להסרת חסמי תכנון מובנים – אך גם, במידה פחותה יותר, על הגדלת מלאי הדירור בישראל (ר' אזור 3). גם תיקוני החוק השונים וגם ממצאי הקידוד מצביעים על התכנון ביישובי מיעוטים כמטרה. בהקשר זה, ששת התיקונים שנוספו לחוק הוותמ"ל עד כה מתוארים כאמצעי להרחבת פעילות הוועדה ולטיוב הניצול של סמכויותיה הנרחבות להשגת יעדי תכנון חדשים. כל אלה מצביעים על גישת מדיניות של פיתרון בעיה, "כאן ועכשיו", בבחינת Solutionism, אשר מבקש צעד אחר צעד לשכלל את הכלים המוסדיים המצויים בידי המתכנן הארצי.

- **ניתוח מארג בעלי העניין הנוגעים לפעילות הוותמ"ל:** סקירת הספרות בנושא ניתוח מדיניות מדגישה את חשיבות הניתוח של מארג בעלי העניין הנוגעים למדיניות כגורם בעל השפעה הן על עיצוב המדיניות והן על יישומה (Angel, 2000; Yanow, 2000). ניתוח זה מצביע על מספר קבוצות עניין מרכזיות – משרדי הממשלה (ובעיקר משרד הבינוי והשיכון), סוכנויות ממשלתיות (בראשן רמ"ל) וגורמי שלטון מקומי, בדגש על רשויות בהן מקודמת תוכנית ותמ"ל (ר' אזור 4). כפי שעולה מממצאי הקידוד הידני, רשויות אלה הן גם בעל העניין העיקרי בפעילות הוותמ"ל. ניתוח הממצאים מצביע על המגזר הערבי כקבוצת העניין הנשכרת ביותר מפעילות הוותמ"ל. המגזר החקלאי, לעומת זאת, מתואר כנפגע העיקרי מפעולת הוועדה. בהקשר זה, ארגוני סביבה, אף שזוהו כקבוצת עניין מרכזית, תוארו כבעלי השפעה פחותה על קבלת ההחלטות בוותמ"ל. בהקשר רחב יותר – שאלת ייצוג של האינטרס הציבורי בפעילות הוותמ"ל – תואר תהליך התכנון בוותמ"ל הן כמייצג נאמן של האינטרס הציבורי והן כמנוגד לו. ממצאים סותרים איתרתי גם בנוגע לשאלת ההשפעה שיש לוותמ"ל על מעמדם של אדריכלים ומתכננים.

- **תיאור וניתוח של מגוון ההשפעות המיוחסות לפעולת הוותמ"ל על מערכת התכנון בישראל, על הסביבה הפיזית של ועל מגוון תחומים אחרים:** למרות הקושי בחיזוי מלוא טווח ההשפעות שיהיו לוותמ"ל על החיים בישראל, היה זה הנושא אשר זכה למירב ההתייחסויות מצד המרואיינים (אזור 5). הראיונות שערכתי הדגישו את ההשפעה שיש לוותמ"ל על מערכת התכנון בישראל. במסגרת זו, תיארו המומחים השונים את יכולתה של הוותמ"ל להשתמש בסמכויותיה הרבות לקידום עירוניות ותפישות עירוניות חדשות בתכנון הישראלי. על אף הפוטנציאל לקידום התכנון העירוני בישראל, האצת תהליכי התכנון בוותמ"ל מייצרת ספקות לגבי איכות תוצרי התכנון וחשש מפני פגיעה במרכזי ערים בהן מקודמות תוכניות ותמ"ל. תהליך החלשת הדג המחוזי במערכת התכנון, אשר תואר בסקירת הספרות בהרחבה, מתרחש גם בשל הקמת הוותמ"ל, כך על פי המרואיינים. בנוסף, האצת תהליכי התכנון והאישור בוועדה מוצגים הן כגורם חיובי, המשמש

דוגמה למוסדות תכנון אחרים, והן כגורם שלילי, במיוחד לאור נגיסה בכוחן של הוועדות המחוזיות. שאלה מרכזית נוספת עלתה נוגעת לסיכויי המימוש של התוכניות המופקות בוותמ"ל. בנקודת זמן זו לא ניתן, אמנם, לחקור את יישום התוכניות באופן מלא. עם זאת, ניתן להצביע כבר היום על פערים בין תוצרי התכנון ובין האפשרות לממשם בעתיד. בהמשך לניתוח מארג בעלי העניין הקשורים בפעילות הוותמ"ל, תיארתי בהרחבה השפעות נוספות אשר עלו מהראיונות, לרבות השפעות הנוגעות לקידום התכנון במגזר הערבי. השפעת הוותמ"ל על התכנון במגזר זה מתוארת במונחים חיוביים ביותר מוצגת כמענה למצוקות תכנון רבות שנים, כפיתרון מעשי להתגברות על חסמים מובנים. הוותמ"ל מוצגת כסוכן לשינוי תפיסתי-תרבותי-פוליטי.

איור 2: מיפוי תכניות ותמ"ל מאושרות (פברואר 2019)



מקורות

Angel, S. (2000). *Housing policy matters: A global analysis*. Oxford University Press.

Charney, I. (2017). A "Supertanker" Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5) (OP-Antipode. Nov 2017, Vol. 49 Issue 5, p1223, 21 p.), 1223

Lincoln, Y.S., Guba, E.K. (1985). Research, Evaluation, and Policy Analysis: Heuristics for Disciplined Inquiry. *Viewpoints* (120).

Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel—A National Experiment Underway. *Land Use Policy*, 75, 269–283.

Olesen, K. (2014). The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory*, 13(3), 288–303.

Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis* (Vol 47). Sage.

בן דוד, א., זנזורי, א. (2015). פעילות הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל) – דו"ח מעקב תקופתי במלאת ארבע שנים לאישור חוק הוד"ל (התשע"א-2011). החברה להגנת הטבע. תל אביב.

בן דוד, א., זנזורי, א. (2015). פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) – דו"ח מעקב תקופתי במלאת שנה לאישור חוק הוותמ"ל (התשע"ד-2014). החברה להגנת הטבע. תל אביב.

בן נון, ע., זנזורי, א. (2017). פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) – דו"ח מעקב תקופתי במלאת שלוש שנים לאישור חוק הוותמ"ל (התשע"ד-2014). החברה להגנת הטבע. תל אביב.

פייטלסון, ע., לוי, נ., מיניץ, צ., צבן, ש., הרוביץ-הראל, ע. (2018). השפעות הוותמ"ל על דמות הארץ. ירושלים.

פרנגלר-רוזמרין, א., Prengler-Rosmarin, A., אלתרמן, ר., Alterman, R. & (1994). חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) התש"נ - 1990: עמדות בדבר תוצאותיו והשפעותיו. הטכניון, חיפה.

צילקר, ע., & Zilker, O. (1992). מאפייניהן של תכניות שאושרו בתהליך התכנון על-פי חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ן, 1990. הטכניון, חיפה.

הערות

1. עמיר דומיניץ סיים את לימודי התואר השני (בהנחיית ד"ר ניר מועלם) בתכנון ערים ואזורים בטכניון. "פרי הילולים" הנוכחי הוא תקציר עבודת הגמר שלו לתואר.
2. כלומר, מתוקף הוראת שעה.
3. בכך אני מתכוון לבנייה בפועל של שכונות מגורים ולאכלוסן. חוק הוותמ"ל מגדיר באופן שונה ביצועה של תוכנית ותמ"ל – על כך הסברים בפרק העוסק בחוק הוותמ"ל.