

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

נטליה פרסמן

כנס האגודה הישראלית לכלכלה

18.06.2026

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

מהי הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל)?

- הוקמה בשנת 2014 מתוקף חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), תשע"ד-2014, בעיקר לשם תכנון שכונות גדולות על קרקעות המדינה, כחלק ממכלול הצעדים לפתרון משבר הדיור ומתוך תפיסה של מחסור במלאי תוכניות בנייה מאושרות
- הוקמה ל-4 שנים עם אפשרות הארכה של שנתיים, אך פועלת עד היום; במרץ 2024 פורסם תזכיר חוק להפיכתה של ותמ"ל לוועדה קבועה, חרף התנגדות רחבה
- החוק קבע 3 מטרות:
 - הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור
 - יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך
 - יצירת היצע של יחידות דיור להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת
- בשנת 2017 נוספו מסלולים לתוכניות פינוי בינוי ולקרקע מרובת בעלים (תיקון מס' 4)
- "גוף זר" במערכת התכנון הישראלית ההיררכית: סמכויות של גוף תכנון ברמה הארצית, אבל עוסקת בתכנון מפורט

מהי הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל)?

המשך

- מטפלת במספר מועט של תוכניות עם מספר גדול של יחידות דיור ■
- שני מדדי הצלחה :
 - כמות יח"ד מאושרות
 - מהירות אישור התוכניות ■
- עד כה לא נבדקה יעילות פעילותה של ותמ"ל בהשגת מטרותיה, כפי שהוגדרו בחוק
- **המסקנות העיקריות של הניתוח :**
 - מידת מימוש תוכניות ותמ"ל בפועל תלויה בבשלות הקרקע לבנייה ; תכנון על קרקע לא בשלה אינו מוסיף להיצע בשוק הדיור
 - מידת מימוש התוכניות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית נמוכה בהשוואה לחברה הכללית

שלבי מימוש של תוכנית בנייה למגורים, דגשים לגבי ותמ"ל וסוגי החסמים למימוש התוכנית

תכנון ותקצוב של התשתיות הנדרשות להקמת יחידות הדיור

חלק מהתשתיות החיוניות לפיתוח התוכנית מוכנסות לתחום התוכנית

שיווק קרקע ליזמים (רמ"י)

פיתוח קרקע

מסירת קרקע ליזמים (רמ"י)

רישוי (הוצאת היתר בנייה, רשויות מקומיות)

בנייה

אכלוס

על פי סעיף 26 של חוק ותמ"ל, יש לבצע לפחות 25% מעבודות תשתית תוך 4 שנים מיום אישור התוכנית

תוכניות תמ"ל הן מפורטות

חסמים בשלב שיווק הקרקע: צורך בפיתוח או העתקת תשתיות, התנגדות הרשות המקומית, שינוי גבולות שיפוט מוניציפליים, זיהום קרקע, פינוי בסיסי צה"ל, פדיון קרקע חקלאית

חסמים בשלב היתר הבנייה: היעדר פיתוח תשתיות מקומיות שמופיעות בהוראות התוכנית כתנאי לקבלת היתר בנייה (פתרונות ביוב, הקמת מכון טיהור שפכים, הקמת מחלף, כביש גישה)

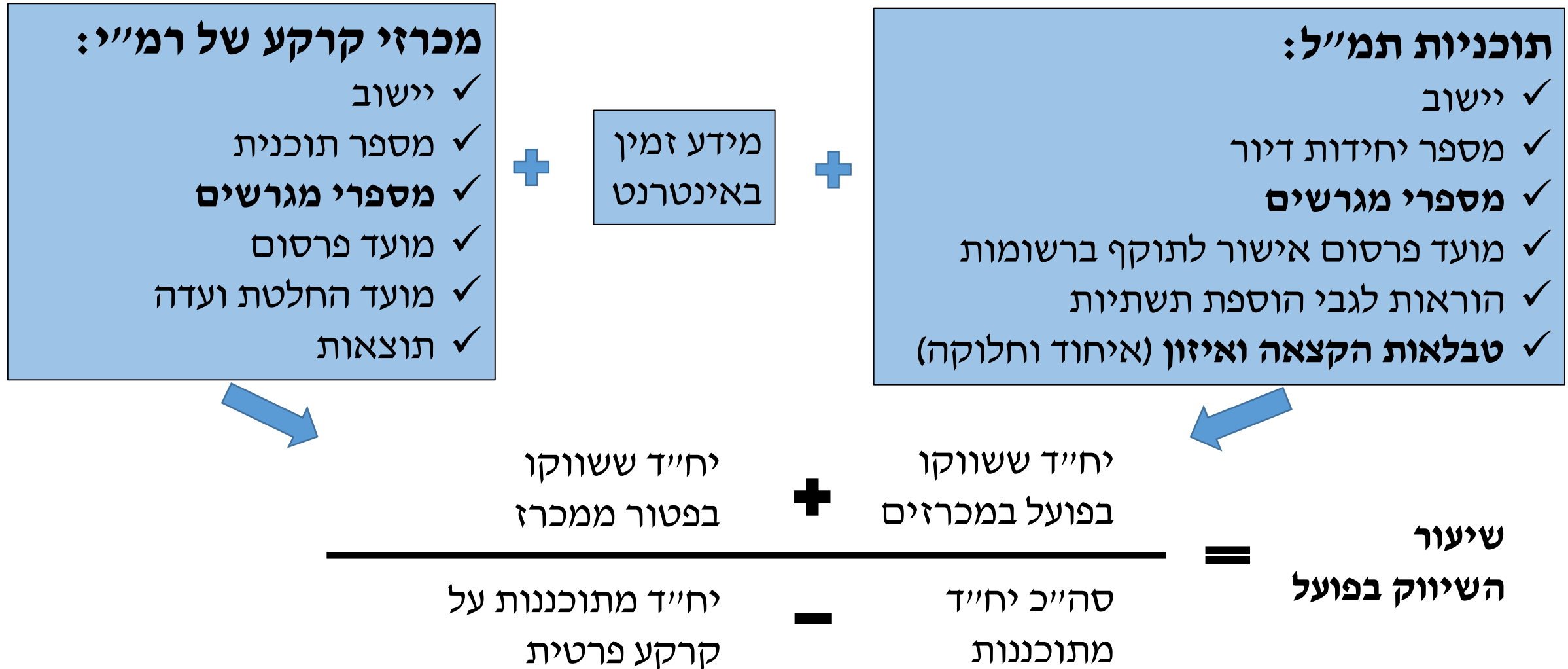
חסמים בשלב האכלוס: אי ביצוע תשתיות תומכות בשלבים קודמים (העתקת קו מתח עליון, ניקוז, אספקת מים, חשמל, בניית מוסדות לימוד)

התפלגות תוכניות תמ"ל לפי שנת אישורן, מגזר ותחילת שיווקי קרקע

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
2024 מחצית I	2	0	1	0
2024 מחצית II	1	0	6	0
סך הכל	30	13	69	53

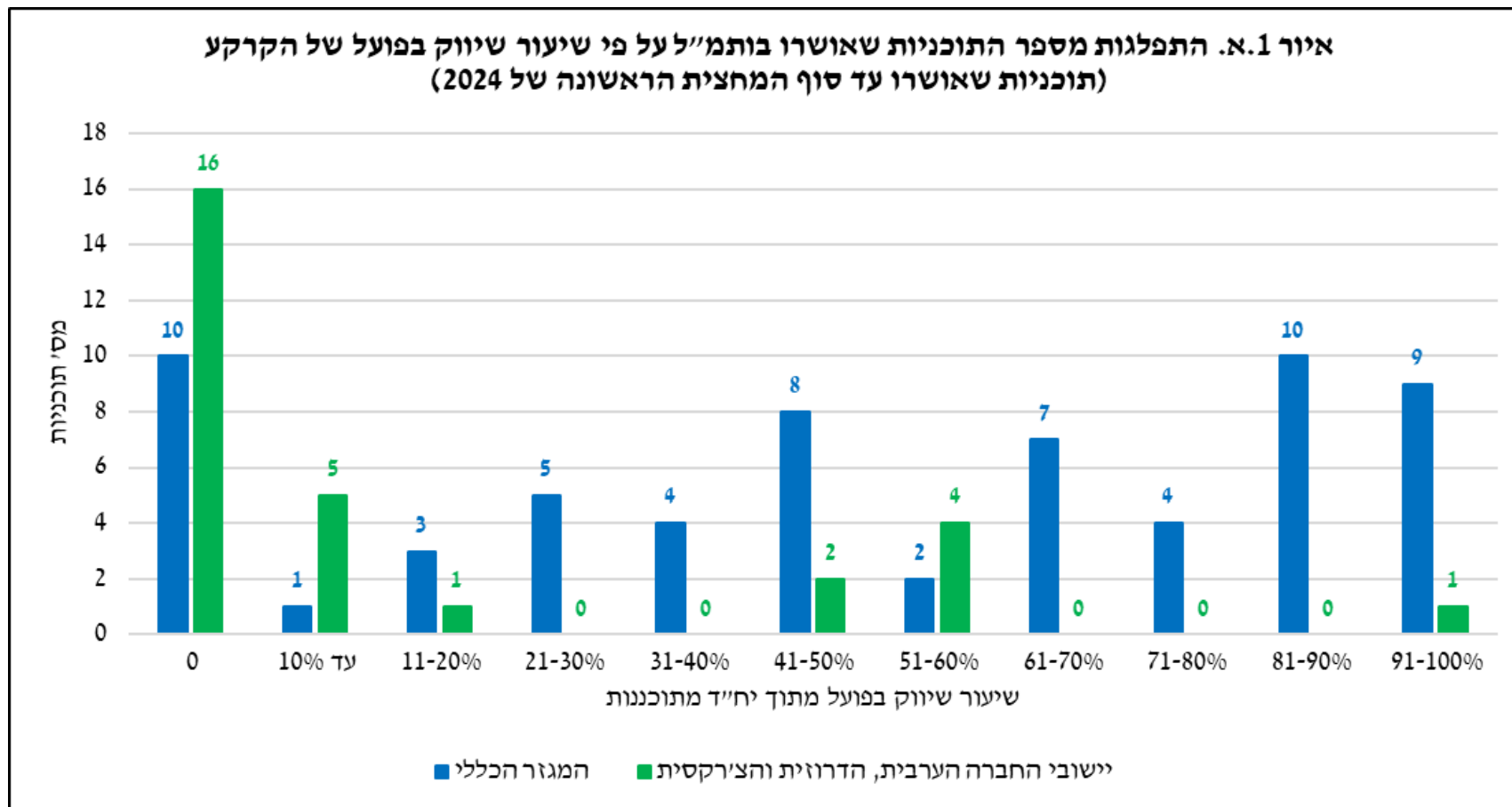
- נכון לסוף המחצית הראשונה של 2025 :
- השיווק החל ב-66 תוכניות
- מזה :
- 100% שיווק קרקע ב-7 תוכניות
- מעל 90% שיווק קרקע ב-3 תוכניות

בניית בסיס נתונים

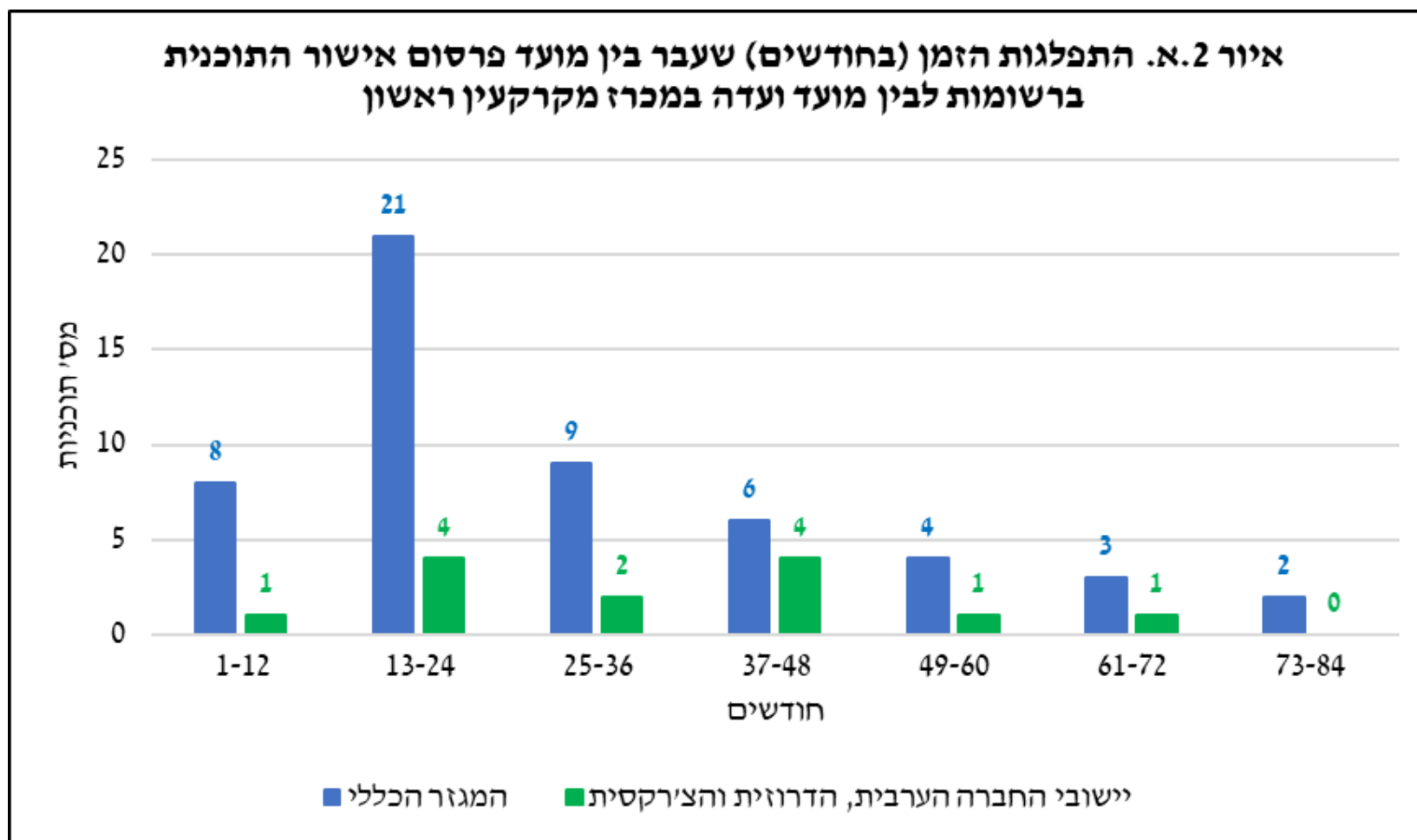


זמן שעבר בין פרסום אישור התוכנית ברשומות לבין מועד ועדה במכרז קרקע ראשון
גודל התוכנית ביחס למלאי דירות קיימות ביישוב

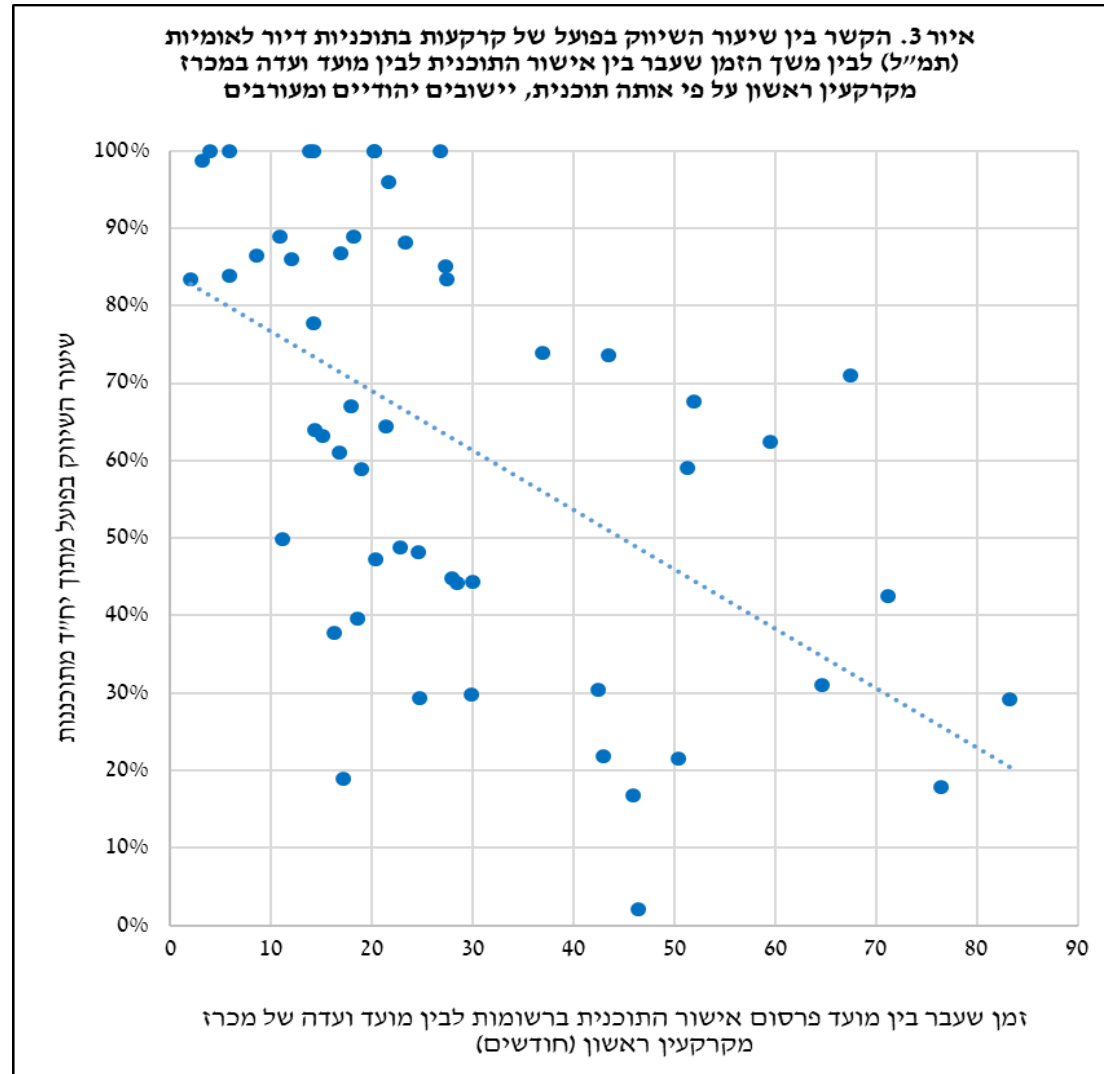
ביישובים של החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית מימוש תוכניות של ותמ"ל נעצר בשלב שיווקי הקרקע



בכמחצית מהתוכניות שבהן שווקה הקרקע עוברות עד שנתיים עד מועד הוועדה במכרז ראשון



נמצא קשר שלילי בין פרק הזמן שעובר עד תחילת שיווק הקרקע בפועל לבין מידת הצלחת מימוש התוכנית



המקור: נתוני רמ"י ועיבודי המחברת.

תיאור המודל האקונומטרי: $y_i = \alpha + \beta X_i + \varepsilon_i$

משתנים כמותיים:

ממוצע	סטיית תקן	ערך מינימלי	ערך מקסימלי	
0.571	0.298	0.021	1	שיעור שיווק בפועל - משתנה מוסבר
885	567	61	2499	תקופה בין מועד אישור התוכנית ומועד ועדה במכרז ראשון, ימים
6.553	0.752	4.111	7.824	תקופה בין מועד אישור התוכנית ומועד ועדה במכרז ראשון, לוג טבעי
0.391	0.410	0.009	2.522	גודל יחסי של התוכנית בהשוואה למלאי הדירות הקיימות ביישוב
2294	734	647	3429	זמן שעבר מאז מועד אישור התוכנית עד 1/06/2025, ימים*
7.673	0.392	6.472	8.140	זמן שעבר מאז מועד אישור התוכנית עד 1/06/2025, לוג טבעי*

*למעט תוכניות שבהן קרקע שווקה במלואה, בהן הזמן מחושב עד מועד הוועדה במכרז מקרקעין אחרון.

משתנים לא כמותיים:

✓ **שיוך מגזרי:** יישוב של החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית (13 תוכניות);

✓ **חסמים:**

- תוכנית שביצוען של עבודות התשתית בתחומה החל, על פי סעיף 26 לחוק ותמ"ל (50 תוכניות);

- קיימות בעיות משפטיות / התנגדות עירייה / צורך בשינוי גבולות מוניציפליים וכד' (18 תוכניות);

- יש צורך בהוספת / העתקת תשתיות, כפי שצוין בגוף התוכנית (12 תוכניות);

- התוכנית מתוכננת בתחום מחנה צבאי (סירקין) / שדה תעופה (5 תוכניות);

✓ **שיוך גיאוגרפי:** צפון (מחוז הצפון ומחוז חיפה) – 18 תוכניות; דרום (מחוז הדרום) – 15 תוכניות; מרכז (מחוז

המרכז ומחוז תל אביב) – 31 תוכניות.

תוצאות האמידה

גרסה 3		גרסה 2		גרסה 1		משתנה
ס' תקן	מקדם	ס' תקן	מקדם	ס' תקן	מקדם	
0.035	-0.123 ***	0.039	-0.106 ***	0.040	-0.113 ***	לוג זמן בין אישור התוכנית לוועדה במכרז ראשון גודלה היחסי של התוכנית יישוב חברה ערבית, דוֹזית וצ'רקסית עבודות התשתית החלו קיום בעיות משפטיות וכד' הוספה/העתקה של תשתיות פינוי מחנה צה"ל/שדה תעופה לוג זמן שעבר מאישור התוכנית צפון דרום קבוע
0.061	-0.116 *	0.062	-0.125 **	0.063	-0.121 *	
0.064	-0.267 ***	0.067	-0.260 ***	0.074	-0.281 ***	
0.059	0.267 ***	0.072	0.295 ***	0.074	0.284 ***	
		0.064	-0.014	0.065	-0.007	
0.065	-0.153 **	0.066	-0.156 **	0.067	-0.152 **	
0.093	-0.240 **	0.096	-0.223 **	0.103	-0.195 *	
		0.077	-0.077	0.079	-0.086	
				0.071	0.060	
				0.068	0.041	
0.239	1.320 ***	0.523	1.785 ***	0.539	1.874 ***	
66		66		66		מספר תצפיות
0.610		0.617		0.623		R-squared
0.571		0.564		0.554		Adj R-squared
0.195		0.197		0.199		Root MSE
*** מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 1%. ** מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 5%. * מסמל מובהקות סטטיסטית ברמה של 10%.						

בדיקות נוספות

- השוואה עם תוכניות של גופי תכנון אחרים (לרוב ועדות מחוזיות):
 - פרק הזמן בין מועד אישור התוכנית לבין מועד ועדה בשיווק קרקע ראשון ב-23 תוכניות לא ותמ"ליות באותם יישובים שאושרו בשנים 2012–2023 – 739 ימים
 - לעומת 885 ימים בתוכניות ותמ"ל
- בחינת פרק הזמן החולף בין פרסום מכרזי קרקע לבין תחילת הבנייה:
 - 14 פרויקטים ב-9 תוכניות ותמ"ל שאושרו בשנים 2016–2018 ב-9 ערים
 - ב-4 פרויקטים הבנייה עדיין לא הסתיימה (סיום משוער מסוף 2026 עד תחילת 2029)
 - בממוצע פרק הזמן בין פרסום המכרז לבין תחילת הבנייה במדגם זה עומד על כ-3.4 שנים
 - לפי הערכות שהוצגו בדוח שנתי של בנק ישראל לשנת 2012, משך הזמן בין פרסום מכרזי קרקע לבין תחילת הבנייה עמד באותה תקופה על כ-3.5 עד 4 שנים

סיכום ומסקנות: נראה כי ותמ"ל מילאה את תפקידה ההיסטורי

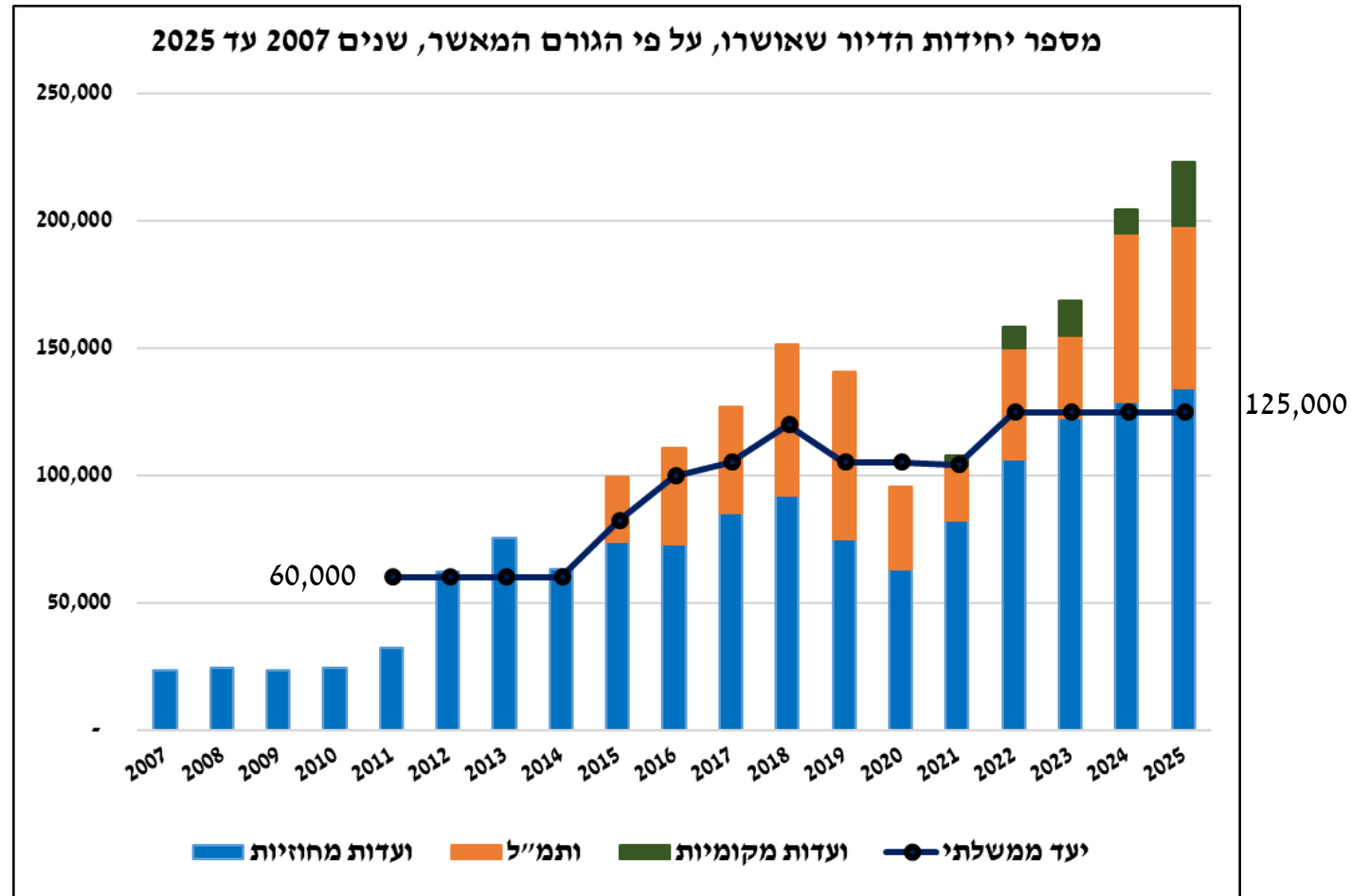
- נכון להיום, קיים עודף של המלאי התכנוני ומלאי גדול של דירות לא מכורות בבנייה
- הוועדות המחוזיות והמקומיות עומדות לבדן ביעדי תכנון של הממשלה
- משך הזמן עד לאישור התוכנית בוועדות המחוזיות התקצר מ-37.2 חודשים בממוצע בשנת 2015 ל-23.3 חודשים בשנת 2024
- **מה שקובע את גורל מימוש התוכנית הוא משך הזמן בין מועד אישורה לבין תחילת שיווק הקרקע בפועל; בתוכניות ותמ"ל קיימים חסמי שיווק קרקע רבים**
- **מידת הצלחה נמוכה של מימוש התוכניות ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית**
- עמידה חלקית בלבד בדרישות סעיף 26 לחוק ותמ"ל לגבי פיתוח תשתיות בתוכניות רגילות (69%) ולגבי הוצאת היתרי בנייה בתוכניות במסלול פינוי בינוי (כ-10% בלבד)
- שינוי תמהיל התוכניות משקף התרחקות מהמטרה המקורית של הגדלת היצע דיור בר השגה
- **המלצות:**
- חיזוק הוועדות המחוזיות והמקומיות באמצעות כוח אדם מקצועי והקצאת משאבים תקציביים
- אימוץ דפוסי העבודה שפותחו במסגרת ותמ"ל, ובהן שילוב תכנון התשתיות בתחום התוכנית, מעקב אחר ביצוע עבודות תשתית, קידום הידברות עם החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית
- חיזוק התיאום עם רשות מקרקעי ישראל, המשמשת זרוע הביצוע של המדינה בתחום שיווק הקרקע

תודה!

המאמר פורסם בביטאון של איגוד המתכננים **תכנון 22/2 (2025)**

פרטי התקשרות: natalya.presman@boi.org.il

תת תכנון של השנים 2007–2011 התחלף בתכנון יתר שהביא לצבירת עודף תכנוני בשנים האחרונות



מהירות העבודה של ותמ"ל נובעת, בין היתר, ממיעוט התוכניות שהיא מאשרת בהשוואה לוועדות המחוזיות

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

¹ לא כולל משך ההפקדה.

² הנתון לא דווח לאור פקיעתו של חוק ותמ"ל.

המקור : מנהל התכנון.