

## מה חדש בתכנון (2018-2019)

כאשר בוחנים את ההחלטות והשינויים המתרחשים בתחום התכנון בתקופה נתונה, ישנה תחושה ברורה כי מערכת התכנון, בפרק זמן קצר יחסית, חוותה שינויים רבים ביחס לקודמותיה. ואכן, מדובר במספר לא מבוטל של שינויים בעולם התכנון, בשנים האחרונות; החל מתכנון אסטרטגי, דרך תכניות כוללניות למועצות האזוריות, תמ"א 1 ועד ייעול ניצול הקרקע, קידום שינויים בצפיפויות המגורים ועוד.

במאמר זה ברצוני להתמקד בשני נושאים:

- תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח מאוחד
- ייעול ניצול הקרקע וקידום שינוי בצפיפויות המגורים

### תמ"א 1 - תכנית מתאר ארצית נוסח מאוחד

לאחר שוועדת טרכטנברג, אשר קמה בעקבות המחאה החברתית בשנת 2011, קראה לייעול הליכי התכנון בישראל, התקבלה החלטת ממשלה מספר 4434, שהנחתה את המועצה הארצית לתכנון ובנייה "להכין תוכנית מתאר ארצית אחת (תמ"א 1), אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות רבות ככל הניתן ותשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר, לשמירת שטחים ורצועות לטובת שימושים ציבוריים עתידיים".

תמ"א 1 היא תוכנית המאחדת את רוב תוכניות המתאר הארציות. היא נועדה להיות אמצעי להצגה מכלילה של תכניות מתאר ארציות שהוכנו לנושאים שונים ובזמנים שונים, לכלל מסמך אחד אחיד במבנה ובשפתו. זאת על-פי החלטת הממשלה וכך על-פי הוראת העריכה שלה<sup>1</sup>. בהסבר החלטה בנוגע לתכנית, נכתב כי "לאור ריבוי תכניות המתאר הארציות ומידת הפירוט בהן, שכבת התכנון הארצי נעדרת בהירות ושקיפות, כוללת סתירות פנימיות, קשה להתמצאות, משמשת כר נרחב לדיונים משפטיים, וגורמת לקושי באישור תכניות מפורטות למגורים ולתשתיות". כך, בשנת 2013 החל תהליך העבודה על תמ"א 1 עורך התוכנית - מוטי קפלן.

תמ"א 1 כוללת חמש חטיבות: אנרגיה, מים, קרקע, שטחים פתוחים ותחבורה. בכל חטיבה מספר פרקים נושאים. תמ"א 1 מחליפה את תכניות המתאר הארציות הראשיות הבאות (ראה איור 1):

- תמ"א 3 דרכים
- תמ"א 8 גנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף
- תמ"א 8/ד/10 תחנות כח עד 250 מגוואט

- תמ"א 10/ד/10 מתקנים פוטו-וולטאיים
- תמ"א 13 חוף הים התיכון
- תמ"א 16/4 פסולת מוצקה
- תמ"א 22 יער ויעור
- תמ"א 9/ 23 מסילות ברזל
- תמ"א 1/ 32 אתרי גפ"מ
- תמ"א 34 משק המים ביוב
- תמ"א 2/2/ב/34 אתרים להתפלת מי ים
- תמ"א 3/ב/34 נחלים וניקוז
- תמ"א 4/ב/34 איגום מים עיליים, החדרה, העשרה והגנה על מי התהום
- תמ"א 5/ב/34 מערכות הפקה והולכה של מים
- תמ"א 6/ב/34 היתרי בניה לקיום ולמתקנים למי מערכת
- תמ"א 37 גז טבעי

איור 1: תכניות המתאר הארציות שמוחלפות על ידי תמ"א 1

תמ"א 13 חופים (ים תיכון)	תמ"א 3/ב/34 נחלים	תמ"א 22 ליער ויעור	תמ"א 5/ב/34 מתקני מים	תמ"א 8 שטורות סכע	תמ"א 22 ליער ויעור	תמ"א 13 חופים ים תיכון	תמ"א 3 דרכים	תמ"א 23 מסילות ברזל	תמ"א 16/4 אתרי פסולת	תמ"א 10/ד/10 מתקנים פוטו-וולטאיים	תמ"א 8/7/10 תחנות כח קטנות	תמ"א 37 גז טבעי	תמ"א 34 ביוב	תמ"א 2/2/ב/34 מתקני התפלה	תמ"א 4/ב/34 הולכה והחדרה	תמ"א 5/ב/34 מתקני מים	
פרק חופים	פרק נחלים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים	פרק שטחים מוגנים

מקור: מינהל התכנון

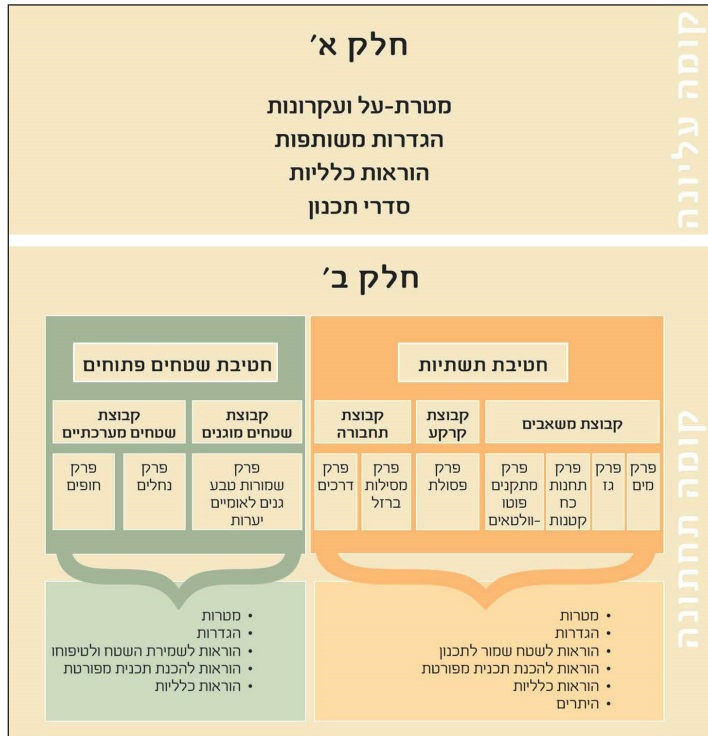
לתמ"א 1 שני רבדים (ראה איור 2): הראשון, עקרוני ובו מטרות, הגדרות וכללים שהם אחידים, משותפים וחלים על כל הנושאים המופיעים בתמ"א חלק א - קומה עליונה. הרובד השני, חלק ב של התכנית, קומה תחתונה שהיא רובד פרטני ייחודי ובו פרקים נושאים, המתייחסים פרטנית לכל נושא על פי העניין.

תמ"א 1 כונסה בשתי חטיבות, הכוללות כל אחת, סדרת פרקים: **חטיבת תשתיות** התכניות העוסקות באנרגיה ובמשאבים – חשמל, גז, מים, פסולת ובתשתיות תחבורה - דרכים ומסילות ברזל.

**חטיבת השטחים הפתוחים** ובה שמורות טבע, יערות, גנים לאומיים המחזיקים את ערכי הטבע והמורשת; נחלים וחופים המתווים את קווי הנוף והמתאר הראשיים בארץ.

תשריט ראשי - לתמ"א תשריט ראשי אחד, הכולל את כל הסימונים הארציים הראשיים לכל פרקי התכנית בקנה מידה אחיד של 1:100,000.

**איור 2: איור חלוקה לחטיבות בתמ"א 1**



מקור: מינהל התכנון

לאורך השנים תמ"א 1 עברה מספר רב של דיונים, הן בוועדות המחוזיות והן בוועדות הארציות השונות. חרף זאת, בתאריך 4.6.19 היא אושרה לבסוף במועצה הארצית פה אחד והועברה לאישור הממשלה.

בעקבות פיזור הכנסת והחלטה על בחירות נוספות, אישורה של התכנית הובא בזמן ממשלת מעבר, שיש בה מגבלות מסוימות ביכולת לאשר החלטות מהותיות. מתוך כך, הוחלט שלא תעבור תכנית לקבינת הדיון, אלא אם אין עליה מחלוקת ויש לגביה הסכמה פה אחד של כלל משרדי הממשלה.

על אף שתמ"א 1 עברה במועצה הארצית פה אחד, בחרו מנכ"ל משרד החקלאות ושר החקלאות להעלות דרישות נוספות לקראת אישורה הסופי

בממשלה. בין היתר, דרשו השניים שהתמ"א תחול באיו"ש (אזור שחוק התכנון והבנייה לא חל בו), שהיא תהיה מנחה ולא מחייבת ועוד. למרות ניסיונות רבים להגיע לפשרה ולהמשיך בקידום התכנית, משרד החקלאות סירב להוריד את התנגדותו לקידומה (יש לציין כי נציגתו של שר החקלאות הצביעה בעד אישור התמ"א במועצה הארצית). לכן, מצבה של התמ"א כיום הוא שאין עדיין אישור ממשלה ועל כן היא לא נכנסה לתוקף.

"פוליטיקה היא אמנות של חיפוש צרות, מציאתן בכל מקום, אבחון שגוי שלהן ושימוש כנגדן בתרופות הלא נכונות" (גרושו מרקס).

### ייעול ניצול הקרקע וקידום שינוי בצפיפויות המגורים

מדינת ישראל מתאפיינת במצוקת קרקע חמורה, הנובעת ממגבלות שטח, מגידול מהיר של האוכלוסייה ומשימוש בזבזני ולא יעיל במשאב הקרקע. כתוצאה ממדיניות רבת שנים של צריכה גבוהה של שטח פתוח למטרות ביטחון לאומי והתיישבות, מתאפיין דגם הפיתוח של ישראל בריבוי יישובים ומוקדי פיתוח בבנייה נמוכה, המתפרשים על שטחים נרחבים. ישראל כיום היא אחת המדינות הצפופות ביותר בעולם המערבי, ולאור גידול האוכלוסייה היא צפויה להפוך תוך שנים מספר למדינה הצפופה במערב. לכן, קיימת משמעות גורלית לשאלה לאן יופנה הפיתוח הצפוי. לאור המורכבות הזאת בימים אלה מתקיים מהלך שמטרתו לבחון ולשנות את ייעול השימוש בקרקע בישראל.

לאחר דיונים רבים על נושא ייעול ניצול הקרקע, התקבלה החלטה במועצה הארצית בתאריך 4.12.18 בדיון על פי סעיף 6 (ב) בחוק התכנון והבנייה, בנושא תוכנית 15/02/101/17, א שכוונת דרומיות מיתר. בהחלטה נקבע כי יש לקדם עבודה על ייעול ניצול הקרקע בתכנון.

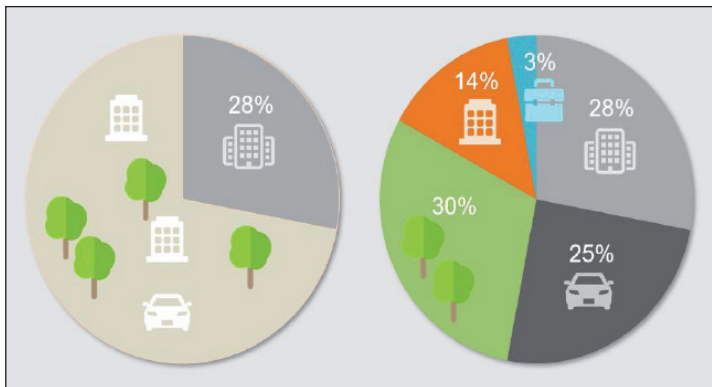
מסמך זה שמקדם מינהל התכנון, מתאר את המצב בישראל ביחס לעולם; צפיפויות המגורים בישראל היא מהגבוהות בעולם ועומדת על כ- 400 נפש לקמ"ר. יחד עם זאת, צפיפויות המגורים בערים נמוכה יחסית לערים באירופה ובארה"ב ועומדת על 8,565 נפש לקמ"ר בתל אביב, 7,186 בירושלים ו- 4,346 בחיפה. צפיפויות המגורים הממוצעת באתונה, לדוגמא, גבוהה מהצפיפויות הממוצעת בירושלים ובתל אביב פי 2 ויותר ואילו הצפיפויות של פאריז גבוהה פי 3 ושל ברצלונה פי 4 מהצפיפויות בערים אלה.

### המסקנות העולות מהמסמך הן כדלקמן:

הדיון בצפיפות העירונית מהווה חלק משמעותי מהדיון בשאלת התכנון הראוי כמחולל של איכות החיים העירונית ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו. יצוין, בהקשר זה, כי צפיפות גבוהה יותר מהווה תנאי סף לכניסת שירותים עירוניים רבים יותר בקרבת הבית, בהם מוסדות שונים ותחבורה ציבורית איכותית, המעודדת הליכה ברגל ורכיבה על אופניים. כך, למשל, צפיפות של 20,000-30,000 נפש לקמ"ר מהווה הצדקה להקמת מערכות תחבורה מסילתיות, מאפשרת צמצום של השימוש ברכב מוטורי והקטנת דרגת זיהום האוויר בעיר.

תמ"א 35 קבעה צפיפויות מינימאליות למגורים בפרמטר של יח"ד לדונם נטו. בחינת הצפיפויות שנקבעו בתמ"א מעלה כי שיטת חישוב שכזו אינה מאפשרת יצירת מרקמים עירוניים כמו אלה המוזכרים לעיל, ואינן מאפשרות גם עמידה ביעדי התכנית האסטרטגית לדיור, זאת גם כאשר הצפיפויות הנקבעות בתכניות כפולות מאלה שקבעה התמ"א. בין הגורמים לכך, מצויה העובדה כי היקף השטחים המיועדים למגורים בתכניות פעמים רבות אינו עולה על רבע משטחן (ראה איור 3). במצב כזה, גם כאשר צפיפות המגורים ביח"ד לדונם נטו גבוהה, צפיפות הברוטו של כלל השטח הכלול בתכנית אינה כזאת ואינה מייצרת אינטנסיביות עירונית אמתית.

**איור 3: שטח למגורים מתוך כלל השטח העירוני**



מקור: מינהל התכנון

עוד ממסקנות המסמך, הוא כי עדכון מדיניות הצפיפות רלוונטי לא רק בערים הגדולות ובמרקמים עירוניים, אלא גם ביישובים קטנים ומרקמים כפריים. גם ביישובים אלה הצפיפויות שנקבעו בתמ"א אינן עונות על צרכי ההווה. יחד עם זאת, לרוב הסוגיות הכרוכות בציוף מרקמים אלה שונות ואף משתנות מיישוב לישוב.

בנסיבות אלה, נדרשת בחינה מחדש של ההנחיות שנקבעו בתמ"א 35 ביחס לצפיפות העירונית, ובכלל זה שינוי מבנה איור 1 בתמ"א, קביעת הנחיות המתייחסות למרקמים עירוניים קיימים ועיבוי משמעותי של נספח הנחיות התכנון של התמ"א כך שיכלול הנחיות העוסקות בחזון עירוני לצד ההנחיות הכמותיות.

לצורך קידום העבודה מנהל התכנון החל בבחינת סוגיות הצפיפות ובהליך עדכון לתמ"א 35. במסגרת זו נערך סקר ספרות מקצועית מהארץ והעולם, נבחנו תכניות רבות ונערכו מפגשים והתייעצויות במנהל התכנון, בהשתתפות מתכננים, אדריכלים, אנשי חברה וסביבה, חברי ולנטי"ע, מתכנני ונציגי מחוזות.

## להלן עיקרי הנושאים שהועלו:

1. יחס בין צפיפות לאיכות חיים עירונית- שמירה על ערכי שכונות ומרקמים קיימים, התייחסות -לסביבת המגורים כמכלול; אופי המרחב הציבורי, רישות ורציפות עירונית, חתך הרחוב, אינטנסיביות עירונית, צרכי ציבור, נגישות למוקדי עניין ומסחר, צורך במרחבי הליכה בעיר ובתחבורה ציבורית.
  2. יחס לצפיפות ברוטו - בחינה כוללת של סביבת המגורים במרחב עירוני נתון, רציפות עירונית - גמישות בטיפולוגיות בנייה, התאמת הצפיפות לאופי הישוב, התייחסות שונה למרקמים עירוניים שונים, התייחסות שונה לתכניות להתחדשות עירונית.
  3. יעול שטחים המיועדים לשימושים 'זוללי קרקע' ושימוש בקרקע בניצול נמוך בעיר - תקני חנייה ושטחי חניונים, שטחים לצרכי ציבור, כבישים, מגבלות בנייה כגון רדיוסים מתחנות דלק ולצדי כבישים, צמודי קרקע בעיר (בעיקר בסמיכות לנתיבי תחבורה ציבורית), ישובים כפריים בתוך המרקמים העירוניים.
  4. סוגיות חברתיות - עלויות תחזוקה, צורך בתמהיל של סוגי בניינים ודירות, בנייה למגוון אוכלוסיות, תכנון המאפשר קהילתיות.
  5. מאפייני בינוי - גודל מגרש לבנייה, חניונים וחנייה, איכות התכנון, שטח דירה, תכסית בינוי.
- נייר זה מתווה טיוטה לשינוי טבלת הצפיפויות בתמ"א 35. מבנה הטבלה המוצעת שונה מהמבנה הקיים, בשלושה פרמטרים עיקריים:
1. הכללת נתון של צפיפות ברוטו בנפשות לקמ"ר בתכניות.
  2. הוספת הנחיות והערות תכנוניות המלוות את הנתונים הכמותיים.
  3. פיצול המרחב העירוני לשלושה דגמי צפיפות (פיצול שאינו קיים באזור 1 בתמ"א 35 כיום), הכפופים למדיניות התכנון העירונית; דגם מרקמי, דגם אינטנסיבי (לאורך קווי רק"ל, מע"ר, במצבים ייחודיים וכד') ודגם "מיוחד" (מרקמי עיר גנים, מתחמים לשימור וכד') (ראה טבלה 1).
- עדכון הצפיפויות בתמ"א 35 מוצע שיכלול גם הנחיות הנוגדות למרחב הציבורי ולמרקם העירוני, לצד ההנחיות הכמותיות, באופן שישלימו אלה את אלה וייצרו מתווה לציפוף התומך בחזון של עיר קומפקטית אינטנסיבית ואטרקטיבית; מערכת הנחיות להתוויית תשתית עירונית המסוגלת לשאת צפיפות גבוהה באופן המייצר את האיכות עירונית.
- נושאים לגביהם יש לגבש הערות טיפולוגיות ומרקמיות:
1. תכנון מוטה תחבורה ציבורית בעל רישות גבוהה.
  2. התמקדות איכותית ולא כמותית בשטח המרחב הציבורי.
  3. צמצום השטח המיועד לשימושים שאינם מגורים בהתייחס לשיעורו כיום, כך שלא יעלה על 50% משטח התכנית.

**טבלה 1: שינוי מוצא ללוח 1 בתמ"א 35**

מחוז:	הגדרה וצפיפות על פי תמ"א 35 (יח"ד לד') <sup>1</sup>	צפיפות ברוטו מוצעת (נפש לקמ"ר) <sup>2</sup>	צפיפות בנייה מינימלית ביח"ד לדונם נטו לפי דגמים			הערות
			מע"ר/ קווי רב"ל	מרקמי	מרקמים מיוחדים	
<b>דגם 1</b>	16 - 8 יח"ד לד' צפי אוכלוסייה מעל 200,000 נפש ויישובי גלעין מטרופוליטני.	30,000 (מאפיין)	+30 (בנסף לשימושים אחרים)	+20	+8	שטח פולגנים המיועדים לצרכי ציבור ולכבישים, לא יעלה על 50% משטח התכנית סו"כ. יותר יעבוי של מרקם צמוד: קרקע קיים ולא תותר בניית מרקמים חדשים של צמוד קרקע.
<b>דגם 2</b>	14 - 5 יח"ד לד' צפי אוכלוסייה 200,000-50,000 נפש	22,000	+20 (בנסף לשימושים אחרים)	+16	+6	יותר יעבוי של מרקם צמוד: קרקע קיים ולא תותר בניית מרקמים חדשים של צמוד קרקע.
<b>דגם 3</b>	11 - 3 יח"ד לד' יישובים צפוי אוכלוסייה 200,000-20,000 נפש	15,000	+18 (בנסף לשימושים אחרים)	+14	+4	יותר יעבוי של מרקם צמוד: קרקע קיים ולא תותר בניית מרקמים חדשים של צמוד קרקע.

מקור: מינהל התכנון

**החלטת המועצה הארצית:**

**תמ"א 35 – צפיפות דיור**  
**מטרת הדיור:** דיון בעריכת בחינה לעדכון לוח 1 בתמ"א 35 והוראות נלוות בנוגע לצפיפות דיור.

**הוחלט:**  
 המועצה הארצית, לאחר שהוצגו בפניה עיקרי כיווני החשיבה והשאלות העומדות בבסיס הבחינה, התרשמה כי העיסוק בארגון מחדש של סביבות המגורים וזאת בהתאמה להיקפי האוכלוסייה החוזרים במדינת ישראל, נמצא בלב העשייה היומיומית של מערכת התכנון וראוי כי השיח בעניינו יורחב ויתיחס למרחב החיים המלא של התושב – בעיר או בכפר, בלב המטרופולין או בפריפריה. על הנחרת לעסוק בדיונים של איכות תכנון – צפיפות נטו מול ברוטו, נפח בניה, עירוב שימושים בסביבת החיים, מרחקי הליכה, התניידות, נגישות, מגוון וסוגי אוכלוסייה ועוד, והכל במטרה להתכנס לכד מערכת עקרונית והנחיות תכנון אשר תכוון לתוצר תכנוני המשקף צפיפות ואינסטיטוציות נכונה ומיטבית.

המועצה הארצית מחליטה על עריכת בחינה לעדכון לוח 1 והוראות הצפיפות בתמ"א 35, לרבות קביעת הנחיות תכנון. בחינה זו תעשה אל מול כלל הגופים הרלוונטיים – בשלטון המרכזי והמקומי, ובכלל זה מול גופים אשר יש ברגולציה שלהם כבדי להשפיע על הצפיפות ומידת ניצול השטח לצרכי מגורים וצרכי ציבור. הבחינה תוצג לולתנייע אשר תשמש כוועדת היגוי. עם גיבוש המתווה לעדכון תמ"א 35 בנושא זה, תובא הוראה על עריכת התקון למועצה הארצית, בצירוף מסמכי התכנית, לצורך העברתם להערכת הוועדות המחוזיות.

**לסיכום**

במאמר זה הוצגו בקצרה שני מהלכים שנועדו לשפר ולייעל את איכות התכנון, תוך חיזוק העירוניות ושמידה על שטחים פתוחים. על אף נחיצותם של מהלכים אלה, הם נתקלים בלחצים רבים מצד פוליטיקאים בדרג

המקומי והארצי, דבר המוביל לעיכובן ולפגיעה בשינויים הנדרשים לשיפור התכנון בארץ.

ללא הכוונת הפיתוח בצורה מושכלת, תוך ניצול יעיל של משאב הקרקע, צפויות עתודות השטח הפתוח של המדינה להתחסל תחת לחצי הפיתוח. אין משמעותה של בנייה רוויה מגדלים רבי קומות ושכונות צפופות, כי אם שכונות המתוכננות נכון אשר מאפשרות שילוב בין מרחב ציבורי פתוח, עסקים, מסחר ומבני ציבור, שתורם לרווחת חייהם של תושבי השכונה. אם לא נשכיל היום לתכנן את המשך הפיתוח, תוך ניצול נכון ויעיל של משאבי הקרקע, נמצא עצמנו בעוד מספר שנים ללא יכולת לספק את הביקוש לדירות למגורים וללא איכות חיים עירונית הולמת וראויה.

### אסף זנזורי

#### הערה:

1. ראו החלטת ממשלה מס' 4434 מיום 18/3/2013 וכן החלטת המועצה הארצית מיום 1.1.2013.

