

מה חדש בתכנון - 2023-2024 - תכנון "תחת אש"

אסף זנזורי - מנהל תחום התכנון, אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע

תקציר

עולם התכנון משתנה ללא הרף; על המתכננים להתמודד עם אתגרים משתנים ומציאות ההולכת והופכת מורכבת בכל מקום בעולם. אך דומה שבישראל אתגרי התכנון מורכבים במיוחד שכן מערכת התכנון מתמודדת עם משברים ואתגרים יוצאי דופן, הנובעים מהתנאים והנסיבות המאפיינים את המדינה: מלחמה; שיקום אזורים שונים ברחבי הארץ; צפיפות מהגבוהות במדינות המערב; שיעור גידול אוכלוסין גבוה; גלי עלייה; הצורך ביצירה מהירה של פתרונות דיור; אוכלוסייה מגוונת הנדרשת לצרכים שונים מבחינה מרחבית; דרישות גבוהות ומגבלות שמציבה מערכת הביטחון ועוד. המאמר מציג חלק מהשינויים המהירים והרחבים בתכנון הבנייה בישראל, בין היתר, בעקבות אירועי אוקטובר 2023. השינויים הללו מאפשרים קיצורי דרך, פוגעים באיכות התכנון, בשטחים פתוחים, ומחלישים את מעמד השלטון המקומי. המאמר מדגיש את החשש מפני פריצה של עקרונות התכנון הארצי תוך פגיעה במרקם הכפרי הייחודי של ישראל, כתוצאה מהרחבת היישובים הכפריים באופן בלתי מבוקר.

מילות מפתח

תמ"א 35
התכנית האסטרטגית המרחבית
צמודת דופן
תקומה
הרכב ועדות התכנון

זנזורי, א'. (2024). מה חדש בתכנון - 2023-2024 - תכנון "תחת אש". תכנון, 21 (2).

מבוא

3. חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 150 והוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד--2023 266 ו' לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.
 4. תיקון 5 לתמ"א 35 ישובים כפריים.
 5. תמ"א 35 מעקב ובקרה
 6. שינוי הרכב ועדות התכנון: חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 151), התשפ"ד-2024
 7. התכנית האסטרטגית המרחבית 2050 של מינהל תכנון.
- כותב המאמר הינו חבר במועצה הארצית לתכנון ובנייה ומשמש כנציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה בעשרת השנים האחרונות. המאמר מציג את האירועים המרכזיים (מנקודת מבטו) במערכת התכנון הארצית בשנים 2023-2024. חשוב לציין כי כותב המאמר מעורב באופן פעיל בדיונים המוצגים במאמר זה, גם בוועדות התכנון וגם בוועדות העורכים של התוכניות השונות, ומלווה את הליכי החקיקה בתחום התכנון והבנייה בכנסת.

רקע

ב-7.10.2023 מדינת ישראל ככלל ואזור הנגב המערבי בפרט עברו אסון חסר תקדים, במהלכו נרצחו כ-1,200 בני אדם ונחטפו לעזה קרוב ל-250 נוספים. יישובים נחרבו, קהילות כפריות וערים פונו, ומאז האזור מצוי במלחמה. ככל שעוברים הימים, הולכים ומתבררים צרכי השיקום והפיתוח שיידרשו במרחב צפון מערב הנגב על מנת להשיב אליו את תושביו ולהביא לשגשוגו.

1. תזכיר חוק חידוש ופיתוח חבל התקומה התשפ"ד - 2024: "עזלאידע" של מערכת התכנון

תזכיר חוק חידוש ופיתוח חבל התקומה התשפ"ד - 2024
כחלק מהניסיון להתמודד עם שיקום אזור עוטף עזה, הממשלה מקדמת "חוק תקומה" המורכב מפרקים רבים, בין היתר, פרק העוסק בתכנון ובבניה, עליו יורחב מטה.

פרק שישי - תכנון ובניה

בפרק זה נקבע כי יוקם מוסד תכנון חדש בשם "ועדה אזורית", שלא היה קיים עד כה בחוק התכנון והבניה, ואשר סמכויותיו רחבות ביותר ואף מאפשרות לאשר תוכניות שסותרות תוכניות מתאר ארציות (למעט תמ"א 35). הרכב הוועדה האזורית הוא מוטה פיתוח ואף נותן יתרון מובהק

נושאים שידונו במאמר:

1. תזכיר חוק חידוש ופיתוח חבל התקומה התשפ"ד - 2024.
2. תמ"א 35 תיקון 7 - תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן במרקם כפרי המצוי באזורי העימות הדרומי.

לומר דורסניות, שהרכב חבריהן הוא מוטה פיתוח באופן מובהק ויש בהן ייצוג אזרחי וסביבתי מוחלש מאוד. בנוסף, ועדת תכנון המוקמת לצורך דיון או התייחסות לשטח מסוים, שסמכויותיה מוגבלות אליו בלבד, לא תוכל, מתוקף הגדרתה, לראות בראיית רוחב את המרחב כולו, דבר הסותר את עקרונות התכנון הבסיסיים. כן יצוין, כי הוועדה המחוזית דרום היא בעלת היכרות מעמיקה עם מרחב תקומה, כמו גם עם תהליכי התכנון בתחום המרחב ובזיקה לו, ולכן יש לה יתרון מובנה על פני ועדה חדשה לחלוטין.

בדיונים שהתקיימו על הוועדה המיוחדת עוד במאי 2024 עלו התייחסויות לכך שעד שהחוק יעבור והוועדה תקום ותתפקד ביעילות יחלפו עוד חודשים ארוכים (במקרה הטוב...). ושניתן וצריך להשתמש באופן מיידי במנגנון התכנוני הפועל כיום באופן טוב ולטייב אותו על ידי תוספת אנשי מקצוע, תקנים ומשאבים לוועדה הקיימת, שתפעל ביעילות לשם האצת הפעילות לטובת התכנון באזור. הוצע לקדם תמ"א עם ראייה כוללת לכל המרחב, עם רכיב מתארי ומפורט, שתוכל להתקדם לאורך זמן אך לתפקד ולתת פתרונות לאורך הדרך. מאז אותם הדיונים, עברה קרוב לחצי שנה ללא התקדמות כלל; לא הוקמה ועדה מיוחדת ולא הוחלט על קידום תמ"א. בקרוב ודאי נשמע שהנושאים דחופים ונדרשים לתגובה מהירה ולכן עולם התכנון חייב להתפשר על עקרונותיו.

לנציגי הממשלה, על חשבון נציגי השלטון המקומי ונציגי הציבור. תקציר הרכב הוועדה החדשה:

- הוועדה מורכבת מ-15 חברים: 9 נציגי ממשלה (לא נקבע הרכב המשרדים), 5 חברים שימנה שר הפנים מתוך רשימת אנשים שהמליצו עליהם הרשויות המקומיות ונציג אחד מהגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה.
 - גבולותיה הגיאוגרפיים של הוועדה אינם קבועים. שטח הוועדה ייקבע על ידי שר הפנים בתוך 45 יום מיום תחילתו של החוק. כלומר, ועדה על שטח בלתי מוגבל. משמעות הדבר היא שהוועדה האזורית עשויה לחלוש על שטחים נרחבים ביותר שטרם הוגדרו לה, ולמעשה גם על שטחים מרוחקים יחסית משטחי חבל תקומה.
 - עוד יש בחוק הקמה של תת ועדה חדשה (בשליטה ממשלתית). הרכב תת הוועדה הוא כדלקמן:
 - הוועדה מונה 5 חברים: 4 נציגי ממשלה (לא נקבע הרכב המשרדים), ו נציגי הרשויות המקומיות.
 - לממשלה יש רוב מוחלט בוועדה.
 - בתחום חבל התקומה יהיו נתונות לוועדת המשנה כל סמכויות הוועדה.
- ניסיון העבר מלמד כי כאשר הממשלה מבקשת לקדם פיתוח במהירות, היא מקימה ועדות תכנון מצומצמות, עוקפות הליכי תכנון מוסדרים, בעלות סמכויות מוגברות, שלא

תרשים 1: מבנה מערכת התכנון + תוספות



2. תמ"א 35 תיקון 7 - תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן במרקם כפרי המצוי באיזור העימות הדרומי

בתאריך 7.5.2024 התקיים דיון במועצה הארצית על תיקון זה. דברי ההסבר בדיון הציגו שמטרת השינוי היא "ליצור מסגרת שתאפשר את מימוש התוכניות הממשלתיות ופיתוח החבל, זאת תוך שמירה על מסגרת תכנונית ועל האיזון בין צורכי הפיתוח וצרכי השימור של המרחב. לפיכך עולה הצורך במיקום אזורים לפיתוח כלכלי גם מחוץ לשטח הפיתוח של היישוב, באתרים שאינם צמודי דופן לשטח המיועד לפיתוח בתוכנית מתאר מחוזית תקפה, כמחוייב על פי תמ"א 35. לשם כך יש לאפשר גמישות בהוראות התוכנית שתאפשר את מימוש התוכניות הממשלתיות, הבאות לידי ביטוי בין היתר בתוכניות מנהלת תקומה. שינוי הוראתי זה נדרש באופן דחוף ולפיכך באופן חריג מוצע לקדמו בנפרד מהליך מעקב ובקרה לתמ"א 35".

תיקון זה לתמ"א 35 מאפשר לפרוץ את עקרון צמידות הדופן שהוא אחד העקרונות התכנוניים הבסיסיים של תמ"א 10. מטרת העיקרון היא לאזן בין צורכי הפיתוח לצרכי השמירה על השטחים הפתוחים. לפי התיקון המוצע, תתאפשר תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן במרקם כפרי המצוי באזור העימות הדרומי.

העמדה שהוצגה בדיונים הייתה כי התיקון המוצע לא ייתן את המענה הנדרש לאתגרים הכלכליים והחברתיים הידועים באזור, להפך - הוא עלול לפגוע בשטחים הפתוחים והחקלאיים הייחודיים והחינוניים לאזור. נוסף על כן, כאשר אזורי תעסוקה ממוקמים בשטח פתוח המרוחק מהיישובים, נדרשים תשתיות ודרכים שיעברו בשטח הפתוח, הכרוכים בעלויות גבוהות יותר ומרחקי נסיעה גדולים יותר, על כל השלכות הסביבתיות שלהן. בדיונים השונים במוסד התכנון הוצג כי חשוב לסייע ולתמוך ביישובי אזור העימות בהתאם לצרכי היישובים הנדרשים לכך. ככל שיש יישובים בהם יש צורך ממשי שדורש הקלה מצמידות דופן, יש לתת את המענה באופן נקודתי, אך לא נכון לבטל את הצורך בצמידות דופן עבור כל האזור ללא קשר לצורכי היישובים.

לפיכך, כותב המאמר וחברים נוספים במועצה הארצית הציעו במסגרת הדיונים לקדם את התיקון המבוקש באתרים המובחנים שהוועדה המחוזית הציגה כדרישה בשינוי זה. כמו כן, הוצע שהוועדה המחוזית תציג למועצה הארצית את הצרכים שדורשים תיקון נקודתי באופן מרוכז, וכן הציעו שתקודם תמ"א עם ראייה כוללת לכל המרחב ולא באופן נקודתי. בסופו של דבר, ההצעות האמורות לא התקבלו. גם הליך זה, כמו תיקון החקיקה תקוע חודשים רבים ללא פתרון נקודתי.

3. חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 150 והוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-266-2023 ולחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה שבמסגרתה נכנסו מעל 1,000 מחבלים ליישובים בדרום הארץ מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לעבר שטח מדינת ישראל.

בעקבות זאת, החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה, והוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל". כמו כן, הכריז שר הביטחון על מצב מיוחד בעורף בהתאם לסמכות שר הביטחון לפי סעיף 19ג(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, הכרזה שהורחבה לשטח המדינה כולה. הכרזת שר הביטחון אושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. במסגרת האירועים האמורים, צה"ל ערך גיוס מילואים רחב, לכל המערכים בצה"ל ובמערכת הביטחון.

מרחב עוטף עזה ואזורים נוספים במדינת ישראל הוכרזו כשטח צבאי סגור שהכניסה אליהם אסורה, וביישובים רבים בישראל התושבים התבקשו להתפנות מבתיהם נוכח האירועים.

על רקע זאת, ועל מנת לתת מענה מהיר ויעיל למפונים שפנו מבתיהם, פורסם ביום 10.12.2023 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 150 והוראת שעה - חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 במסגרתו התווסף סעיף 1266 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן-החוק). סעיף 1266 לחוק מסמיך את שר הפנים, כהוראת שעה למשך שנה, ליתן צו עבור הקמת יחידות דיור ומבני ציבור, בפטור מתכנית ומהיתר, תוך קביעת כללים ותנאים להפעלת סמכות זו, כמפורט בסעיף.

במהלך החודשים שחלפו מאז התווסף סעיף 1266 לחוק, פורסמו 3 צווים לפי סעיף זה, להסדרת מתחמי מגורים לתושבים שפנו מיישובי חבל תקומה. כעת, עומדת מינהלת תקומה בפני שלב נוסף של קידום ומימוש מתווה השיקום ליישובים שהבתים בהם נפגעו ונהרסו במלחמה. לאחר תקופה ארוכה בה עסקה המינהלת ביצירת פתרונות ביניים למפונים באתרי מגורים זמניים, בבחינת הבתים שנהרסו בחבל תקומה ומיפויים, באיטומם ובהריסתם - בעת הזו המינהלת מקדמת יחד עם היישובים את שלבי מתווה השיקום בתחומי חבל תקומה. לאור האמור, המתווה שנקבע בהוראת השעה טרם מיצה את מטרותיו וקיים צורך בהארכתו. לפיכך מוצע להאריך בשנה נוספת, את סמכות שר הפנים ליתן צווים לפי סעיף 1266 לחוק, זאת על מנת לאפשר בנייה, בפטור מתכנית ומהיתר, של מתחמים שישימשו למגורים למי שפנו מביתם, לרבות בתוך יישובי

מקצועית בסוציולוגיה, נציג רשות מקרקעי ישראל, נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות החיים והסביבה. לדיוני הוועדה יוזמנו גורמים נוספים לפי העניין כגון תנועת הקיבוצים, תנועת המושבים, האיחוד החקלאי ורט"ג.

ג. הוולנת"ע תשמש כוועדת היגוי לתכנית ותמליץ למועצה הארצית על השינויים הנדרשים לצורך עדכונה של התמ"א בתוך ארבעה חודשים מיום קבלת החלטה זו.

ד. מינהל התכנון יעביר למועצה הארצית בתוך ששה חודשים עדכון בדבר תחילתו של הליך כולל למעקב, בקרה ועדכון תמ"א 35.

לאורך דיונים בוועדות העורכים הצגתי עמדה יחד עם חברי מועצה נוספים, כי אנו רואים בחיוב את קיומה של חשיבה אסטרטגית ארוכת טווח לצורך שמירה על אופיים הכפרי של היישובים והמרחב הכפרי ובכלל זה על ערכי השטחים הפתוחים, החקלאות, הנוף והמורשת של ההתיישבות הכפרית, כפי שגם מצוין בהחלטת המועצה הארצית. אולם, תיקון זה צריך לבוא תוך שימת דגש על כך כי מרחב זה אינו טומן בתוכו את עתיד עתודות הקרקע לפיתוח של מדינת ישראל וכי כובד המשקל של יחידות הדיור לפיתוח של מדינת ישראל נמצא ביישובים העירוניים.

שינוי 5 לתמ"א 35 הינו שינוי מערכתי ומקיף, בעל השלכות משמעותיות לא רק על עתיד המרחב הכפרי בישראל אלא על כלל הפיתוח ודמות הארץ כולה. תפקידו של תיקון זה הוא לאפשר למרחב החקלאי לשמר את דמותה ומורשתה של ישראל והשטחים הפתוחים הסובבים אותה. קידומו של תיקון זה טומן בחובו אתגרים ובעיות שאין להם עדיין מענה (כמו ההשפעה על היישובים העירוניים, עתיד הפיתוח בישראל, תחבורה ציבורית, שטחים פתוחים וכד'). לעמדתו, התיקון המוצע הינו תוצאה של לחץ פוליטי בלבד, ללא צורך וצידוק תכנוני.

היישוב הכפרי החדש:

השינוי המוצע לתמ"א קובע הגדרה חדשה של יישוב כפרי על ידי הוספת קטגוריה מירבית ליישוב של עד 4,999 נפש. התיקון גם מאפשר הגדלה מיידית וגורפת לכלל היישובים עד ל-2,100 נפש ו-700 יח"ד. מימוש היקפים אלו הוא דרמטי ברמת היישוב, האזור והמדינה כולה.

קביעת גדלים אלו אינה מלווה בקריטריונים או נימוקים. לא הוצגו ההשלכות של השינוי המוצע על המגזר העירוני, בדגש על הערים בפריפריה הרחוקה ועל מנגנונים אשר יאפשרו מיתון של השפעות אלו. לא הוצגו המשמעויות על התשתיות שידרשו לשרת היקפי אוכלוסייה פרברית בהיקף כזה, ובכלל זה תוספת של אזורי תעסוקה ותעשייה במרחב הכפרי, הגברת הנסועה וגודש התנועה, יכולת לספק מענה מיטבי באמצעות תחבורה ציבורית במציאות של פיתוח

החבל מהם פונו התושבים באופן שיאפשר ככל הניתן חזרה מהירה למגורים בהם.

ראשית יובהר כי חשוב לקדם את זירוזם של הליכי התכנון עבור המפונים, תושבי הדרום והצפון, אשר נזקקים לפתרונות דיור וצרכי ציבור באופן דחוף. הצעת חוק זו חשובה על מנת לאפשר חזרה לחיים תקינים של המפונים, אולם יש לזכור כי שמירה על עקרונות התכנון הם אלו שיבטיחו פיתוח מושכל ואיכות חיים.

לעמדתו, על הצעת החוק, עם כל החשיבות שבה לקידום הפתרונות המהירים עבור המפונים, לוודא כי היא אינה מאפשרת פריצה משמעותית מדי של מערכת התכנון, מעבר לצורך הנדרש כדי לתת מענה לצרכי המפונים, שכאמור אין חולק על נחיצותו. סעיף 1266 בחוק התכנון והבניה מאפשר לדלג על שלבי התכנון המוגדרים על פי חוק. תיקון חוק זה מאפשר הקמה של מתחמי מגורים ותשתיות תומכות ללא תכנית מפורטת וללא היתר, גם תוך סתירה של התכנון הארצי והמחוזי. נשאלת השאלה עד כמה התיקון הזה נחוץ ומה הוא יתרום להאצת יישום ובניית דיור חירום.

4. תיקון 5 לתמ"א 35 ישובים כפריים

רקע

בתאריך 7.6.2022 החליטה המועצה הארצית על הוראה לתיקון 5 לתמ"א 35 ישובים כפריים. מצ"ב לשון החלטה:

"לפיכך מחליטה המועצה הארצית כדלקמן:

לעניין עריכת עדכון לתמ"א 35 בנוגע ליישובים הכפריים:

א. להורות על הכנת תכנית מתאר ארצית תמ"א 35 שינוי 5 – יישובים כפריים, בתוקף סמכותה לפי סעיף 50 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965. התכנית תקבע עקרונות לפיתוח היישובים הכפריים, אופן הרחבת היישובים, ערכי הציפיות והיקף יחידות הדיור בהם, תוך הבחנה בין מרכז לפריפריה ובהתייחס, בין היתר, לנושאים הבאים:

- שמירה על אופיים הכפרי של היישובים והמרחב, בכלל זה ערכי השטחים הפתוחים, החקלאות, הנוף והמורשת של ההתיישבות הכפרית וחיזוק תרומתה לעמידה ביעדי פיתוח בר קיימא לטווח ארוך.
- הבחנה בין יישובים כפריים ליישובים אחרים, סיווג היישובים הכפריים ובחינת מנגנון למעבר בין הדגמים.
- מתן מענה להיקף ולמגוון יח"ד במטרה לאפשר תמהיל אוכלוסייה רב-דורי, לרבות דיור מוגן.
- בחירת היישובים הכפריים המצויים בצמידות ליישובים עירוניים והממשק ביניהם, בראיה ארוכת טווח.
- את התכנית תלווה ועדת עורכים המורכבת מנציג מינהל התכנון (יו"ר), נציג המועצות האזוריות, נציג משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נציג משרד השיכון, נציג המשרד להגנת הסביבה, נציג משרד האוצר, נציג בעל הכשרה

פרברי מואץ, ההשלכות של הפגיעה בשטחים הפתוחים, להלן טבלאות דגמי יישוב ואזורים המופיעים בתיקון ובשטחים החקלאיים. לתמ"א, סעיף 8.1.2:

דגם ישוב	מספר בין 6-8 המבטא השתייכותו של יישוב כפרי לקבוצת יישובים להם היקף אוכלוסייה בפועל ע"פ נתוני למ"ס בעת הגשת תכנית.
דגם 6	יישובים כפריים שאוכלוסייתם 3,001-4,999 נפש.
דגם 7	יישובים כפריים שאוכלוסייתם 2,101-3000 נפש.
דגם 8	יישובים כפריים שאוכלוסייתם 0-2100 נפש.

טווח צפיפות המגורים והיקף יחידות הדיור המירבי ביישוב כפרי יהיו כמפורט בטבלה שלהלן:

טווח צפיפות מגורים			
6	7	8	דגם ישוב:
1400	1000	700	היקף יחידות דיור מירבי לישוב:
8-10	6-8	5-7	אזור א: מחוזות מרכז, ירושלים, תל-אביב
6-8	5-7	4-6	אזור ב: מחוז חיפה, נפת אשקלון למעט יישובי עוט
5-8	4-7	3-6	אזור ג: נפת ב"ש, יישובי עוטף עזה, מחוז צפון

יצירת דגם יישוב חדש, דגם 6

השינוי המוצע יוצר דגם חדש, יישוב שהאוכלוסייה בו היא 3001-4999 נפש - דגם 6. יישוב בסדר גודל כזה הוא בעצם יישוב עירוני קטן שאינו בעל אופי כפרי. כפי שניתן לראות בדוגמאות להלן, יישובים בסדר גודל כזה בישראל אינם בעלי מאפיינים של יישובים כפריים (נפשות, לפי נתוני למ"ס נכון לסוף 2022):

צור משה	3253	יד בנימין	4278
ראש פינה	3308	יבנאל	4542
מתן	3570	עמנואל	4656
סביון	4054	כפר אדומים	4957
הר אדר	4065	בת חפר	5209
כפר תבור	4410	מצפה רמון	5263
מזרעה	4115	כפר ורדים	5562

מתוך היישובים המצויים בקטגוריה זו, רק צור משה הוא יישוב כפרי שנכלל בלוח 2 של התמ"א התקפה. כל השאר אינם יישובים כפריים, אלא יישובים קהילתיים עד עירות. ככלל, כפי שמוצג בדברי ההסבר לתיקון התמ"א, רק 1% מכלל היישובים הכפריים היום משויכים לדגם המירבי.

התיקון בגרסתו המוצעת חותר תחת מטרותיה ועקרונותיה של תמ"א 35:

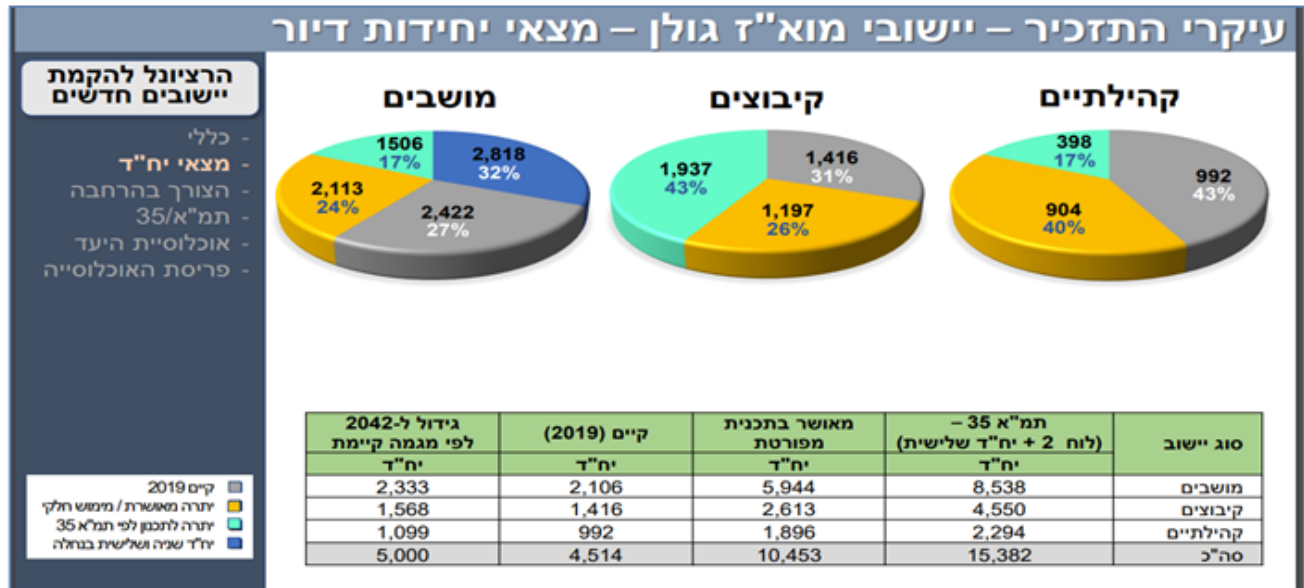
מחסור בביסוס לקידום תוספת יחידות דיור במרחב הכפרי: ניתן לראות עפ"י נתונים המוצגים על ידי מינהל תכנון בדיונים שונים, שקיימים עודפים משמעותיים לא ממומשים של יח"ד במגזר הכפרי, המאפשרים הכפלה של האוכלוסייה ללא שינוי התמ"א.

לא הוצגו נתונים המצביעים על מחסור במלאי יח"ד במגזר הכפרי המצדיקים את קידום התמ"א. אין בחינה של יח"ד מאושרות מול יח"ד שהחלו בביצוען או מול יח"ד מאוכלסות. לא הוצג כל ניתוח תכנוני של המלאי ומימושו בפועל. יתרה מכך, על פי בדיקות של גורמים שונים נראה כי ישנם עודפים גדולים לא ממומשים במגזר הכפרי; ראו טבלה מתוך המצגת (תרשים מס' 2). כמו כן, [בדוח של משרד החקלאות משנת 2019](#) עולה כי תכנון ושיווק נכון של המרחב הכפרי יגדיל את יישובי המועצות האזוריות בכ-90% מבלי לפרוץ את תמ"א 35 (תרשים מס' 3).

הגדלה גורפת של יישובים קטנים על פי התמ"א התקפה, היישובים החקלאיים בישראל הכלולים כיום בלוח 2 מחולקים למספר קטגוריות. השינוי המוצע מאפשר להגדיל את כל היישובים הכפריים בארץ לכל הפחות ל-700 יח"ד, בכל המרקמים, ובכל המחוזות, באופן אחיד וגורף.

בשדה התכנון תחקירים ומאמרים: תכניות, שיטות ופרויקטים

תרשים 2: תרשים מתוך מצגת שהוצגה למועצה הארצית בקידום ישובים חדשים בגולן



תרשים 3: מלאי יח"ד במגזר הכפרי בתכניות מאושרות



חקר אירוע

באזור, יסייע בין היתר "לחזק את התמיכה הדמוגרפית בעיר ולסיים את פרויקט ההרחבות בקיבוצים".

שינוי 5 המוצע לתמ"א 35 רק יעצים את התחרות הלא סבירה ויכריע את הכף לחובתה של קריית שמונה. התוכנית מאפשרת בנייה של עשרות אלפי יחידות דיור במרחב הכפרי בו נטועה קריית שמונה ושומטת את הקרקע מכל סיכוי למשוך אוכלוסייה חזקה לעיר. השינוי המוצע מנוגד לעיקרון בסיסי העומד ביסוד תמ"א 35, לפיו על עיקר הפיתוח להיעשות בתחומי הערים, ולא במרחב הכפרי. השינוי המוצע מפרבר את המרחב, פוגע בקריית שמונה וסיכויי צמיחתה, וכל זאת תוך כדי פגיעה בסביבה, בנוף, בערכי הטבע המיוחדים המאפיינים מרחב זה, בנחלים ובשטחים החקלאיים והפתוחים.

בכדי להבין את המשמעות הפרוגרמטית של השינוי המוצע, נבחרו 9 יישובים הנמצאים במעגל הקרוב ביותר לקריית שמונה, בתוך עמק החולה, ובנפרד עוד 3 יישובים המצויים על רכס רמים, שהינם יישובים קטנים יותר. לגבי יישובים אלו נבחנו העתודות המוצעות מול המצב הקיים והמאוסר.

כדי להמחיש את הקושי ואת פוטנציאל השינוי, נבחנו מספר אזורים על ידי המשרד להגנת הסביבה. במאמר זה יוצג אחד מהאזורים שנבחנו: מרחב סובב קריית שמונה, בדגש על הנזק לעיר פריפריאלית כתוצאה מהרחבה מסיבית של יישובים כפריים סמוכים, והפגיעה הסביבתית הנגרמת מהרחבת יישובים כפריים במחוז הצפון.

האפשרות לבנות אלפי יחידות דיור במרחב הכפרי הסובב יישוב עירוני שאינו גדול, ובעיקר בפריפריה, יוצרת תחרות לא סבירה עם העיר. ערי הפריפריה נעדרות לרוב את היתרון לגודל המאפיין ערים גדולות, ומציעות צפיפיות גבוהות יותר במרחב שהתחרות בו על מתיישבים חדשים היא גדולה.

קריית שמונה חווה קושי זה באופן מתמשך. לאורך שנים, אוכלוסיות חזקות שבחרו לקבוע את משכנן בגליל המזרחי העליון, בחרו לעשות זאת בהרחבות בקיבוצים, על פני מגורים בקריית שמונה. בתכנית האסטרטגית שהוכנה לעיר¹ נכתב כי חזון אזורי מוסכם, בו יוגדר תפקידה של העיר

תרשים 4: תרשים היישובים הכפריים במעגל הקרוב ביותר לקריית שמונה

שם יישוב	מצב קיים אוכלוסייה (סוף 2022)	אוכלוסיה תמ"א 35 תקפה 450 יח"ד*	אוכלוסיה לפי תיקון תמ"א 35/5 המוצע – נפשות		
			מיידית – דגם 8	באישור ו.מחוזית - דגם 7	באישור מועצה ארצית - דגם 6
מעין ברוך	746	1500	2100	3000	4999
יובל	662	1500	2100	3000	4999
כפר גלעדי	702	1500	2100	3000	4999
הגושרים	1081	1500	2100	3000	4999
בית הלל	807	1500	2100	3000	4999
שדה נחמיה	1,288	1500	2100	3000	4999
עמיר	622	1500	2100	3000	4999
כפר בלום	771	1500	2100	3000	4999
נאות מרדכי	694	1500	2100	3000	4999
סה"כ מרחב כפרי	7,373	13,500	18,900	27,000	44,991

* מחושב לפי 3.33 ממוצע נפשות למשק בית

המפה להלן (תרשים מס' 5) מראה את היקף ומידת הקירבה של היישובים הכפריים לקריית שמונה, ואת המשמעות המיידית של הרחבתם על כושר התחרות של העיר. כמו כן ניתן לראות את השטחים הרגישים (בעיקר מסדרונות אקולוגיים) המקיפים חלק גדול מהיישובים הכפריים, המאוימים ע"י השינוי המוצע.

5. תמ"א 35 מעקב ובקרה

רקע להליך המעקב והבקרה

תמ"א 35 היא תכנית המתאר הארצית לבנייה, לפיתוח ולשימור. התמ"א אושרה בממשלה בשנת 2005 ומהווה מאז מסמך סטטוטורי יסודי הקובע את מסגרת התכנון הלאומית. לתמ"א 35 שתי מטרות יסוד: מתן מענה לצורכי הפיתוח הצפויים בטווח התכנון ושמירה על שטחים פתוחים ועל ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת. האיזון המגולם בתמ"א בין מטרות הפיתוח והשימור מגדיר את כללי המשחק היסודיים בתחום התכנון. סעיף 18 בתמ"א 35 קובע הליך דיווח תקופתי למועצה הארצית על מימוש מטרות התמ"א והוראותיה.

הליך המעקב והבקרה הראשון נערך בשנים 2008-2014. בעקבותיו גובשו המלצות לעדכון התמ"א ואושר בשנת 2016 שינוי לתמ"א שכלל שלושה חלקים: שינוי מס' 1: עדכון הוראות התכנית; עדכון תוכן לוח 1 ולוח 3; והוספת שלושה (תשריט המרקמים); עדכון לוח 1 ולוח 3; והוספת שלושה מסמכים שנועדו להנחות את מוסדות התכנון: מסמך מס' 1 - שיקולים בתכנון עירוני, מסמך מס' 2 - מכלולי הנוף ומעטפת המכלול, ומסמך מס' 3 - הנחיות לעריכת מסמך נופי-סביבתי.

לתמ"א נערכו מספר שינויים במהלך השנים:

- שינוי מס' 1 א': יישובי עוטף עזה.
- שינוי מס' 1 ב': יישובים כפריים הכלולים בלוח 2.
- שינוי מס' 2 במכלול נופי תמנע.
- שינוי מס' 3 במרקם עירוני קריית גת.
- שינוי מס' 4, שהוא שינוי רוחבי ומהותי בהוראות התוכנית העוסק בצפיפות מגורים.
- שינוי מס' 5, בנושא המרחב הכפרי, הועבר להערות הוועדות המחוזיות במקביל לתחילתו של הליך המעקב הנוכחי (ראה פירוט לעיל).
- שינוי מס' 6: הרחבת מרקם עירוני קריית גת.
- שינוי מס' 7: תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן במרקם הכפרי המצוי באזור העימות הדרומי, המועצה הארצית המליצה לממשלה על אישורו במקביל לתחילתו של הליך המעקב הנוכחי (ראו פירוט לעיל).

בעיר קריית שמונה מתגוררים נכון לסוף 2022 22,492 נפשות. באופן מיידי, תמ"א 35/5 מאפשרת במרחב הכפרי הסובב את קריית שמונה תוספת של כ-11,525 נפש בהשוואה למצב הקיים, ותוספת של כ-5,400 נפש ביחס לסף המקסימלי לפי תמ"א 35 התקפה (לפיה מכסה של 450 יח"ד ליישוב). כלומר, בתרחיש המצומצם, המקל, המיידית ביותר, השינוי המוצע יוצר עתודות זמינות בהיקף של מעל 20% מהיקף האוכלוסייה בעיר קריית שמונה.

באישור ועדה מחוזית, כל ישוב יכול לגדול לדגם הבא אחריו, המשמעות היא תוספת של כ-19,627 נפשות ביחס למצב הקיים, ותוספת של כ-13,500 נפש ביחס למקסימום בתמ"א 35 התקפה - יותר ממחצית מאוכלוסיית העיר הקיימת.

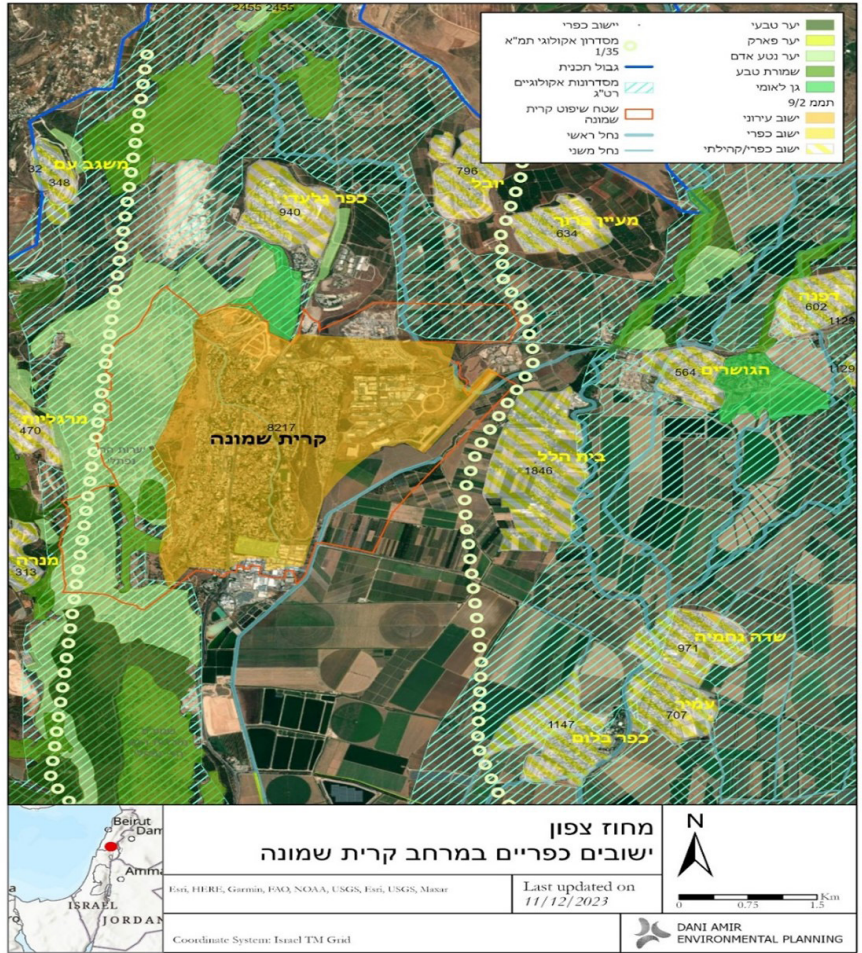
במחוז צפון, מאפשרת תמ"א 35/5 לכל יישוב כפרי לגדול עד לדגם המירבי, כלומר עד 4,999 נפש ליישוב, באישור מועצה ארצית. המשמעות היא תוספת של 37,618 נפש ביחס למצב הקיים, ושל 31,491 נפש ביחס למצב המאושר בתמ"א 35 התקפה. זהו גידול של 150% ביחס להיקף האוכלוסייה כיום בעיר קריית שמונה.

בנוסף להגדלת היישובים על ידי מעבר דגם, יש עוד שני נושאים המשפיעים על העיר קריית שמונה:

1. צפיפות: טווח הצפיפות שמאפשרת התמ"א הוא 3-8 יח"ד לדונם, אך במחוז הצפון היא מאפשרת מספר הקלות: במגרש המשלב מגורים ופעילות חקלאית או בתוספת יח"ד באמצעות פיצול יחידות דיור קיימות בלבד - לא תחול צפיפות מינימום, הקלות ביישובים סמוכים לגבול, והעדר צפיפות מינימום במגרש חדש המשלב מגורים וחקלאות. הקלות צפיפות אלו גורמים לתחרות לא סבירה ויחס חסר איזון כלפי קריית שמונה, בנוסף לבזבוז האדיר של משאב הקרקע.

2. דיור מוגן בהיקף גדול: בנוסף לדיור למגורים, מאפשרת התמ"א לאשר תוכניות לדיור מוגן ביישובים הכפריים. במחוז הצפון, ניתן להוסיף עד 6 בתי דיור מוגן בתחום מועצה אזורית ומעבר לכך באישור המועצה הארצית. התיקון לא מחייב את שילוב הדיור המוגן בשטח הבנוי של היישוב, ומספר היחידות בה לא יבוא במכסת יחידות הדיור למגורים. הצפיפות במתחם דיור מוגן תהיה לפחות 8 יח"ד לדונם, ושטח יחידה ממוצעת יהיה 60-70 מ"ר. אפשרות זו מעניקה יתרון ברור למרחב הכפרי על פני העירוני ביצירת מקור תעסוקה והכנסה, ובמשיכת אוכלוסייה מבוגרת. כל זאת ללא מגבלות שטח וללא מגבלות פרוגרמטיות. יצוין כי מעבר לאיום המשמעותי על חוסנה של קריית שמונה, לאפשרות זו יש השלכות סביבתיות משמעותיות במרחב הרגיש והערכי בו מדובר, שכן בינוי זה מתאפשר על גבי שטחים פתוחים.

תרשים 5: מפה של קריית שמונה על רקע שטחים מוגנים וישובים כפרים ברדיוס הקרוב



תרשים 6: שקופית מתוך מצגת של צוות התכנון שהוצגה לולנת"ע

מילול - קורן | **עירבינה** | **ארץ 2.0** | מינהל התכנון | האגף לתכנון מרחבי

משרד תכנון | מעקב ובקרה תמ"א 35

תמ"א 35 זכתה למעמד מיוחד בתכנון הלאומי
 הליך המעקב והבקרה הוא הזדמנות ייחודית לתעד, להבין, לשכלל, לעדכן, לשתף, להנחות את תהליכי התכנון הקובעים במידה רבה את איכות החיים במרחב הישראלי



על פי הצוות שמקדם את הליך המעקב והבקרה:

חשוב לציין שבמהלך הליך מעקב הבקרה של תמ"א 35 תיקון 1, טרם אושרה תמ"א 1. תמ"א 1, שאושרה בשנת 2020, היא תכנית מתאר ארצית מקיפה, המאחדת תוכניות מתאר ארציות שונות בתחומי התשתיות והשטחים הפתוחים. תמ"א 1 החליפה תוכניות קודמות, וכעת, יחד עם תמ"א 35, היא מהווה את הבסיס לתכנון בישראל. בהליך זה, נבחן את החפיפות והממשקים בין שתי התוכניות.

סוגיה נוספת שתיבחן בהליך זה הינה התוכנית האסטרטגית לדירור: בשנת 2017 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2457² שעיקרה לתת מענה לצורכי הדירור העתידיים של האוכלוסייה בישראל. בהחלטה הוגדרו יעדי תכנון מפורטים ליחידות דירור לשנים 2017-2040 בהיקף של 2.6 מיליון יח"ד, בהתבסס על תרחישי אוכלוסייה אזוריים של המועצה הלאומית לכלכלה לשנת 2040. בהמשך החלטת ממשלה מס' 2854 בשנת 2021 עודכנו תרחישי האוכלוסייה האזוריים לשנת היעד 2050. תרחישי האוכלוסייה האזוריים שהציגה המועצה הלאומית לכלכלה מהווים תשתית לצפי האוכלוסייה בהליך מעקב ובקרה זה.

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2457 מקודמת כיום במינהל התכנון התכנית האסטרטגית המרחבית לשנת 2050. במסגרת תכנית זו נבחנות, בין היתר, סוגיות עירוניות, שמירה על השטחים הפתוחים, אזוריות, מיצוב ישראל בזירה האזורית, השפעת שינויי האקלים, הערכות לאירועי חירום וקיצוץ ושינויים טכנולוגיים משני מרחב. במסגרת ההליך הנוכחי ייבדק המימוש של מטרות תמ"א 35 לאור החלטות הממשלה לעיל ולעקרונות התכנון האסטרטגי המתגבש.

6. שינוי ההרכב בוועדות התכנון: חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 151), התשפ"ד-2024

תיקון חוק בעניין נציגי משרד החקלאות ופיתוח הכפר, תיקון חוק בעניין נציגי משרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות.

התיקון בקצרה:

מטרתו של התיקון היא ליישם את ההסכמים הקואליציוניים; מתוך הצעת החוק "בהתאם להסכמים הקואליציוניים שנחתמו לשם כינונה של הממשלה ה-37, נתקבלה ביום 19.2.2023 החלטת ממשלה מס' 137 ובמסגרתה הוחלט להנחות את שר הפנים למנות את שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות (או נציגה) כחברה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה וכן למנות את נציג שרת ההתיישבות והמשימות הלאומיות כחבר בוועדות המחוזיות במחוזות הצפון והדרום".

סעיף 2 (ב)(2) לחוק קובע שהרכבה של המועצה הארצית יכול ל"אחד עשר חברי הממשלה, שתחליט עליהם הממשלה מזמן לזמן, או נציגיהם".

החקיקה מבקשת לתקן את הסעיף האמור ולהגדיל את מספר חברי הממשלה במועצה הארצית לשלושה עשר. זאת, בהתאם ולצורך יישום החלטת הממשלה מס' 137 שבמסגרתה הוחלט להנחות את שר הפנים להוסיף את שרת ההתיישבות או נציגה להרכב המועצה הארצית. לפי החלטת ממשלה מס' 109 מיום 5.2.2023. במסגרת החלטה זו הוחלט להעביר את סמכויות שר החקלאות לפי החוק לשר לפיתוח הנגב הגליל והחוסן הלאומי ולפעול לתיקון החוק כך שעל אף העברת הסמכויות כאמור, נציגיו של שר החקלאות יישארו חברים במוסדות התכנון. לפיכך מוצע כי מספר חברי הממשלה במועצה הארצית יהיה שלושה עשר.

הבעיות שבתיקון:

אין הצדקה להגדלתו של ייצוג הממשלה במוסדות התכנון. מוסדות התכנון הם "גופים קולגיאליים", לאמור: רשות מינהלית המורכבת ממספר בעלי תפקידים המייצגים, כל אחד מהם, אינטרסים שונים ולכן היא גם מקבלת החלטות בדרך של הצבעה ברוב דעות.

האיזון המתקיים במערכת התכנון אותו מבקשת להפר הממשלה בתיקון מגולם בהרכביהם של מוסדות התכנון; הן אלה הפועלים לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, והן רשויות אחרות שבידיהן סמכויות בעניינים של תכנון ובנייה הפועלות מכוחם של דברי חקיקה קשורים אחרים.

הרכב זה מאזן בין 3 המגזרים השותפים להליך התכנוני- השלטון המרכזי, השלטון המקומי והציבור הרחב (באמצעות ארגונים מקצועיים וארגונים של החברה האזרחית)- במישור האחד, אך גם בין נציגי השלטון המרכזי לבין עצמם, במישור השני. האיזון במישור השני מושג באמצעות חברותם של נציגי משרדי הממשלה השונים על-פי תחומי העניין שעליהם הם מופקדים ושאותם הם מייצגים סביב שולחנה של הממשלה. אין לראות כל הצדקה להגדלת מספרם של נציגי הממשלה במוסדות התכנון בכלל (בחלקם ממילא שמור לממשלה רוב מוחלט).

7. התכנית האסטרטגית המרחבית 2050 של מינהל תכנון

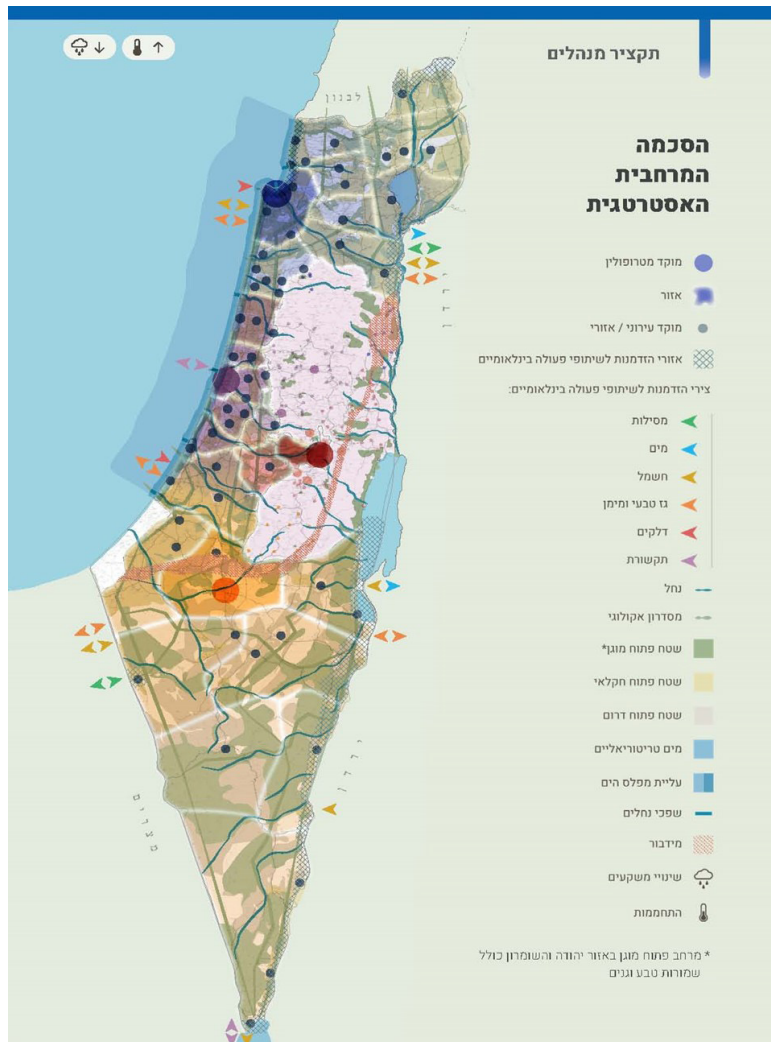
התוכנית האסטרטגית המרחבית הותנעה במטרה לשרטט את יעדי התכנון של ישראל לעשורים הקרובים ולתת מענה לגידול האוכלוסייה ולצרכיה המשתנים. היא מציבה חזון ודרך לתכנון הפיזי-מרחבי של מדינת ישראל לטווח ארוך. התוכנית אינה סטטוטורית, והיא נועדה להתמודד עם מגמות מקומיות ואזוריות, כגון גידול מהיר של האוכלוסייה והתרכזותה במרכז הארץ, הצורך לשמור על משאבי הטבע, לצמצם פערים חברתיים-כלכליים בין קהילות ויישובים ולהתמודד עם מגמות גלובליות כמו שינויי אקלים, פיתוחים טכנולוגיים משני מרחב, שינויים בדפוסי החיים ותהליכים גאופוליטיים.

3. קידום תכנון ופיתוח אזורי תומך שיתופי פעולה במרחב ומתן מענה לצורכי האוכלוסייה המקומית.
4. קידום החוסן החברתי-כלכלי ויצירת הזדמנויות מגוונות לצמצום פערים תוך שימת לב לסוגי אוכלוסיות שונים ולרבי-דוריות.
5. שמירה על משאבים ועל תפקוד ורציפות מערך השטחים הפתוחים, המרחב החקלאי, המורשת, הנוף והמערכות האקולוגיות ומתן מענה לשינויי אקלים.
6. מתן מענה תשתיתי לכלל האוכלוסייה לצד שמירה על רציפות תפקודית ועל יעול השימוש בקרקע ובמשאבים.
7. חיזוק היתרונות היחסיים של ישראל באמצעות שיתוף פעולה בין-לאומי במרחב.

לתוכנית שבע מטרות:

1. הכוונת מרב הפיתוח וקידום תשתיות תומכות ליישובים העירוניים ולארבעת המטרופולינים לצד שימת דגש בחיזוק צפון הארץ ודרומה, ושמירה על המגוון של היישובים ועל אופיים במרחב העירוני ובמרחב הכפרי.
2. העצמת העירוניות והאצת התחדשות המרקמים העירוניים לצד היערכות לשינויי אקלים.

תרשים 7: סכמה מרחבית בתכנית האסטרטגית



סיכום

הליכי התכנון, כפי שהם מוכרים לנו, משתנים. הן הליכי התכנון והן התכניות הופכים להיות כלליים, גמישים, בלתי מפורטים ו"דלילים" יותר. הדבר מקשה על היכולת לכלול הוראות ותנאים מדוקדקים וברורים, ומגדיל את רמות החופש לוועדות המקומיות או אף לשלב היתרי הבנייה. נראה שיש שינוי בתפיסת התכנון, סוג של "אכול ושתה כי מחר נמות", ולכן אין תכנון ארוך טווח שחושב על מגמות או הכוונה; תכנון ללא תכנון: נבנה גם בערים וגם בכפרים, גם חדש וגם ישן, גם רכב פרטי וגם תחבורה ציבורית. רוצה לומר, אין תיעדוף, אין הסתכלות ארוכת טווח, אין מחשבה על השלכות לטווח הרחוק. אנו כמתכננים צריכים להשמיע קול ברור יותר ולקרוא להפנות את מירב הפיתוח של יחידות הדיור החדשות ליישובים העירוניים, להגביר משמעותית את קצב ההתחדשות העירונית ולהכווין את פיתוח יחידות הדיור בהלימה לפיתוח מערכות הסעת המונים. כל זאת תוך ציפוף הערים, וניצול יתרונות העירוניות הצפופה לקיום עירוב שימושים, יצירת איכות חיים גבוהה, הזדמנויות לתושבים ופתרונות תחבורה יעילים. לצד אלה, שמירה על מערך השטחים הפתוחים, חיזוק החוסן והעמידות של מערכות אקולוגיות טבעיות לרווחת התושבים ולטובת הדורות הבאים.

הערות

1. תוכנית אסטרטגית הגליל המזרחי באקוסיסטם תעשייתי, טלי חתוכה, גילי ענבר, קורל חמו-גורן ודיויד קמבו-מיינה, הוכן בשיתוף עיריית קריית שמונה, משרד הפנים, אוניברסיטת תל אביב, משרד הכלכלה והתעשייה והמשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, 2019
2. החלטת ממשלה 2457 (דר/ 131) מתאריך 02.03.2017, תכנית אסטרטגית לדיור

אסף זנזורי הוא רכז מדיניות תכנון ארוך טווח באגף לשימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע. משמש כנציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המשנה שלה; הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) וועדת המשנה לעררים. כמו כן, משמש כעורך עמית בכתב העת "תכנון" - ביטאון איגוד המתכננים בישראל. דוא"ל: asafz@spni.org.il