

## מה חדש בתכנון (2017-2018)

כאשר בוחנים את ההחלטות והשינויים העיקריים בתחום התכנון בתקופה נתונה, ישנה תחושה ברורה שבתקופה קצרה מערכת התכנון חוותה שינויים רבים ביחס לקודמותיה. ואכן, שינויים כאלה היו רבים בשנים האחרונות:

- ישובים חדשים
- תכנית אסטרטגית לדיור
- תכנית אסטרטגית לשטחים פתוחים
- תכניות כוללניות למועצות האזוריות
- הארכת חוק הוותמ"ל
- הארכת הוועדה המיוחדת חריש

מאמר זה סוקר חלק מהנושאים העיקריים שקודמו השנה, נושאים שמזווית הראיה הסביבתית של עולם התכנון הם בעלי משמעות וחשיבות רבה.

### ישובים חדשים

בתאריך 07.08.2018 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה קיבלה את המלצת הולנת"ע על הקמת היישוב "דניאל" שבסמוך לכפר השיקומי "עלה נגב". היישוב המוצע ממוקם ממערב לאופקים ובסמוך למוסד "עלה נגב", כפר שיקומי המיועד לילדים ולבוגרים עם מוגבלות שכלית התפתחותית משולבת בנכויות פיזיות קשות. הוועדה ראתה חשיבות במוסד זה, והשתכנעה כי על אף הסמיכות לאופקים ניתן לאפשר את הקמתו, על מנת שישמש למגורים עבור אנשי הסגל והמטפלים במוסד, כמו גם הצורך במתן מענה לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים תוך שילובה בקהילה.

בנוסף, המליצה הוועדה לאשר את הקמת היישוב "ניצנית" שבגבול מצרים. היישוב המוצע ממוקם באגן ההתיישבות הדרום מערבי של המועצה האזורית רמת נגב ובסמוך למוסד החינוכי "ניצנה" שבגבול מצרים. הוועדה השתכנעה כי ניתן לאפשר את הקמת היישוב, שנועד לתרום לביסוס אגן ההתיישבות כעוגן, על מנת לחזק את התפקוד של כלל היישובים הסמוכים לו. עקרון נוסף שעמד לנגד עיני הוועדה, הוא המרחק מיישובים עירוניים וסמיכותו לבינוי מאושר, כך שאינו פוגע ברציפות השטחים הפתוחים.

כמו כן, התקבל אישור להקמת היישוב "עיר אובות" בשל מיקומו והמענה להסדרה תכנונית של האוכלוסייה הבדואית בתוך הישוב.

בנוסף על כך, דנה הוועדה בבקשות נוספות להקמת יישובים חדשים: דיה, נווה גוריון ואשל הנשיא, אותם דחתה. במקביל, התחייב מנכ"ל משב"ש שהישוב שלח שירד מסדר היום נגזו לצמיתות.

הוועדה הדגישה כי מדיניות התכנון על פיה היא פועלת, מבקשת להימנע ככל הניתן מהקמת יישובים חדשים, שכן היא נוגדת את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פירבור. כמו כן, הדגישה הוועדה כי הקמת יישובים כפריים חדשים בסמוך ליישובים עירוניים קיימים, תפגע בהשגת יעדי הממשלה מחד, ובחזיון הערים מאידך.

חשוב להבין כי אין מדובר בשיח תכנוני בין מומחים על היתרונות והחסרונות שבהקמת יישובים חדשים כי אם בהחלטות אשר נובעות משיקולים אשר זרים לעולם התכנון ואף מנוגדים לו. זאת במיוחד לאור העובדה שבמועצות האזוריות בהן רוצים להקים את היישובים החדשים קיימות יתרות יחידות דיור לא ממומשות העולות על מספר יחידות הדיור הקיימות. כך, במוא"ז מרחבים (שבה אושר היישוב דניאל) קיימות 3,600 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 8,000 יח"ד, במוא"ז רמת נגב (שבה אושר היישוב ניצנית) קיימות 1,300 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 6,000 יח"ד ובמוא"ז הערבה התיכונה (שבה אושר היישוב עיר אובות) קיימות 900 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 3,900 יח"ד (זאת מבלי להציג את פוטנציאל יח"ד בערים הסמוכות אשר עומד על עשרות אלפים).

#### תכנית אסטרטגית לדיור:

בהחלטת הממשלה מס' 149 (מיום 28 ליוני 2015) לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל בראיה אסטרטגית ארוכת טווח, נקבע יעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2016-2040 בסך כולל של כ-3 מיליון יח"ד (אשר הופחת בהמשך ל-2.6 מיליון יח"ד). בהמשך להחלטת הממשלה מס' 149 מיום 28.6.2015 ובכדי לספק את המענה הנדרש לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, בראיה אסטרטגית ארוכת טווח החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 13.02.2017 קובעת כי יש לאמץ את תחזית צרכי הדיור של ישראל לתקופה 2017-2040 כפי שגיבשה המועצה הלאומית לכלכלה. על פי התחזית, תידרש בנייתן בפועל של כ-1.5 מיליון יח"ד חדשות בכדי לספק את צרכי הדיור של האוכלוסייה, וזאת כמפורט בלוח 1 להלן:

לוח 1: תחזית צרכי הדיור, באלפי יח"ד לשנה, 2017-2040

סה"כ תוספת יח"ד	התקופה				
	2040-2036	2035-2031	2030-2026	2025-2021	2020-2017
כ-1.5 מיליון	67	65	61	55	52

על מנת להבטיח את מימוש מלוא היקף יח"ד הנדרשות בהתאם לתחזית זו, נקבע כי היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 יעמוד על 2.6 מיליון יח"ד וזאת כמפורט בלוח 2 להלן:

**לוח 2: יעדי התכנון המפורט, באלפי יח"ד בממוצע לשנה, 2017-2040**

סה"כ יח"ד לאישור	התקופה				
	2040-2036	2035-2031	2030-2026	2025-2021	2020-2017
כ-2.6 מיליון יח"ד	118	112	105	104	104 (התקבלה החלטה בקבינט הדיור להעלות את היעד בשנת 2018 ל-120)

לאור החלטה זו, הוטל על מינהל התכנון בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לבחון ולהציע פריסה של תוספת המגורים הנדרשת, אשר תפרט את מוקדי הפיתוח למימוש היעדים.

בשנת 2040 צפויים להתגורר בישראל 13 מיליון תושבים. לפי התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 של המועצה הלאומית לכלכלה תידרש בניה בפועל של 1.5 מיליון יח"ד ולשם כך מוצע תכנון של כ-2.6 מיליון דירות, בהנחה שכ-40% מיח"ד שיתוכננו לא ייבנו מסיבות כאלו ואחרות.

בחודש מאי 2018 הציג מינהל התכנון לשר האוצר את תכנית העבודה לשנים 2018-2020, כחלק מיישום התוכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040. לפי התוכנית, יאושרו בשלוש השנים הקרובות תכניות לבנייתן של כ-550 אלף יחידות דיור. זאת, לעומת היעד לאישור של 328 אלף יחידות דיור שהוצב בתוכנית האסטרטגית לדיור. מדובר בכ-167% מעבר ליעד שנקבע בתוכנית האסטרטגית.

ההנחה המופיעה בתכנית האסטרטגית לדיור היא שיש לתכנן בעודף ניכר כיוון שלא כל התכניות יתממשו (60% מימוש). לאור אזילת הקרקע ראוי שהתכנית האסטרטגית לדיור תשאף להגדיל את אחוזי המימוש ואף תציע נקיטה באמצעי מדיניות מתאימים שישפרו את אחוזי המימוש.

כמו כן, התמקדות תכנונית בתחום הדיור בלבד היא טעות מרה. מגורים אינם עומדים לבדם אלא מהווים חלק ממארג החיים הכולל. בכדי לאפשר לתושבים לקיים אורח חיים נאות ומספק יש להבטיח את זמינותן של תשתיות הולמות וכן הזדמנויות תעסוקה, מסחר, לימודים ובילוי. לשם כך, יש לדאוג לתיאום, על ציר הזמן, בין פיתוח מגורים לבין פיתוח הסעת המונים, תעסוקה ותשתיות מים, ביוב, תחבורה, מבני ציבור ואנרגיה. לכן, נדרש תכנון לאומי ארוך טווח אשר יתווה את התפתחותה של המדינה בראיה רחבה ומתכללת. כמוכן יש צורך במקביל גם לשמור על התשתיות הירוקות: שמורות טבע, יערות, השטחים החקלאיים והמסדרונות-האקולוגיים, וצרכי הפנאי והנופש עבור האוכלוסייה ההולכת ומצטופפת. ניתן לראות שעם כניסתה לתפקיד של ראש מינהל התכנון החדשה, דלית זילבר, ישנה התקדמות לכיוון תכנון

לאומי ארוך טווח אשר את חלקו אני אציג בהמשך המאמר בחלק שעוסק בתכנית האסטרטגית לשטחים פתוחים.

### תכנית אסטרטגית לשטחים פתוחים

בחודשים האחרונים מקדם מינהל התכנון חשיבה אסטרטגית לשטחים הפתוחים בראייה ארצית, כתמונה משלימה לתכנית האסטרטגית לדור. סביב שולחן הדיונים יושבים נציגי הוועדות המחוזיות, משרדי הממשלה, אירגונים ציבוריים, אקדמיה ועוד. התכנית האסטרטגית לשטחים פתוחים נועדה להתוות את אופן ההסתכלות ואת דרכי הפעולה השונות לשמירה והגנה על שטחים פתוחים, בתי גידול ומסדרונות אקולוגיים. כמו כן, היא עתידה לשמש ככלי התכנוני המרכזי לשמירת מעמדם של השטחים הפתוחים כאזורים מוגנים לשנים רבות קדימה. זוהי הזדמנות לייצר חשיבה חדשה ויצירתית, להעשיר את השפה התכנונית ולמצוא דרכים ליצירת מכלול של שטחים פתוחים.

### תכניות כוללניות למועצות האזוריות

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה שקיבל תוקף באוגוסט 2014, יצר תמריץ לקידום תכניות מתאר כוללניות על ידי רשויות מקומיות, על מנת שהוועדות המקומיות שלהן יוכלו להרחיב את סמכויותיהן. תהליך ההכנה, הדיון והאישור של תכניות המתאר הכוללניות מהווה צומת קבלת החלטות שאין ערוך לחשיבותו, ושעתיד להשפיע באופן מכריע על התכנון העתידי של המרחב הבנוי והפתוח בישראל. עד כה עיקר הפעילות בתכנון הכוללני הייתה ביישובים עירוניים, אך בשנים הקרובות צפוי מינהל התכנון להוביל מהלך רחב של הכנת תכניות כוללניות למועצות האזוריות. המועצה האזורית מגידו והמועצה האזורית מרחבים נבחרו להיכלל ב"פיילוט", שיזם מינהל התכנון לקידום תכניות מתאר כוללניות במועצות אזוריות. מטרתה של תכנית זו היא לקבוע מדיניות תכנון ברורה למרחב המועצה ולכוון את הפיתוח לשנים קדימה, כולל הנחיות לתכנון המפורט שיבוא בעקבותיה, מתן כלים לניהול התכנון ומעקב אחר השגת יעדיו.

עולם התכנון במועצות אזוריות הוא בעל מאפיינים ייחודיים הקשורים בנוף, במורשת, בחקלאות, במאפייני התושבים וכמובן שגם במקום המרכזי שתופסים בו השטחים הפתוחים והחקלאיים. השטחים הפתוחים והחקלאיים בישראל, ש-85% מהם מנוהלים במועצות האזוריות, הם משאב לאומי ההולך ומתכלה, ולכן חשוב לשמור על רמה גבוהה של התייחסות תכנונית אליהם.

למגזר הכפרי ישנם מספר מאפיינים ייחודיים, שההתמודדות עמם מחייבת ידע וכלים ייחודיים:

במרבית המועצות האזוריות שוכנת אוכלוסייה קטנה על שטח גדול יחסית. מציאות זו מקשה על אספקת שירותים מגוונים לאוכלוסייה המקומית, אבל מאפשרת את קיומם של שטחים פתוחים נרחבים, שאין כמעט כמותם בסביבה העירונית. לשטחים אלה תרומה משמעותית לא רק לתושבי האזור, אלא גם לרווחתם של אזרחים רבים ממקומות שונים. ניהולם מחייב פיתוח כלים חדשים – כלכליים, חברתיים ואקולוגיים.

חקלאות – אמנם מספר החקלאים הולך ופוחת, אבל במגזר הכפרי מתקיימת סביבה חקלאית דינאמית ומתקדמת. בצד אספקת מזון, שמירה על הנוף החקלאי ושירותים נוספים, הפעילות החקלאית כרוכה לעתים בקונפליקטים עם תושבים מחד ועולם החי והצומח מאידך. הרחבת התועלות ומיזעור הקונפליקטים מחייבים פיתוח כלי ניהול מגוונים.

שמירה על מורשת ההתיישבות העובדת וערכים כפריים אחרים בעולם משתנה ודינאמי מחייבת מחשבה יצירתית שמשלבת בין המורשת הבנויה, לבין "מרחב הסיפור" שכולל גם שטחים פתוחים בעלי מאפיינים מוגדרים.

השטחים הפתוחים והחקלאיים בישראל, שכאמור 85% משטחם מנוהל במועצות אזוריות, מקיימים מגוון של מערכות אקולוגיות, בעלות חשיבות מקומית, ארצית ואף עולמית. מערכות אלה עומדות בפני לחצים קשים שפוגעים בתפקודן. מיזעור פגיעה זו מעמידה אתגר גדול בפני המתכננים של מגזר זה.

מאפיינים אלה מדגישים את הצורך בפיתוח ידע ייחודי לתכנון במגזר זה בתחומים רבים: חברתי, כלכלי, חקלאי, נופי ואקולוגי. סביר לכן שהשפה התכנונית שנדרשת למועצות אזוריות שונה מעט מזו המקובלת בתכנון העירוני.

### הארכת חוק הוותמ"ל

בחודש אוגוסט 2014 פורסם ב"רשומות" החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: "חוק הוותמ"ל"). חוק זה התקבל במטרה מוצהרת לתת בידי השלטון המרכזי כלי בלתי שיגרת ויוצא דופן להגדלה מהירה של היצע יחידות דיור ובכך להתמודד עם משבר הדיור בישראל. מטרת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור הינה קידום יעיל ומהיר של תכניות בניה לדיור ביחס למתחמי קרקע, שהוכרו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור, זאת במסגרת הליך תכנוני מיוחד הנותן עדיפות ברורה לפיתוח באדמות מדינה. לוועדה ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, כמו גם סמכות לאשר תכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תכנית המתאר הארצית הכוללת לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35 תיקון 1). טרם הגשת תכנית מועדפת לדיור לותמ"ל, נדרשת הממשלה או ועדת שרים שמינתה (ובעניין זה קבינט הדיור הוא ועדת שרים) להכריז על קרקע כעל מתחם מועדף לדיור. הכרזה זו תינתן על פי החוק, לפי המלצת מנהלת מנהל התכנון. יש לציין כי החוק הוא הוראת שעה, שהמועד לתפוגתה המקורי היה אוגוסט 2018. עם זאת, החוק מאפשר לשר האוצר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, להאריך את תוקף הוראת השעה לשנה נוספת במהלך שנתיים.

בתאריך 11/03/2018 החליטה ועדת הפנים והסביבה של הכנסת בראשות ח"כ יואב קיש, לאשר את בקשת שר האוצר משה כחלון ולהאריך את הוראת השעה לקידום בנייה במתחמים מועדפים לדיור בשנה נוספת. בעקבות החלטה זו תוקף הוראת השעה שמאפשרת את פעילות הותמ"ל אשר אמור היה לפוג באוגוסט 2018 יפוג רק באוגוסט 2019. החלטה התקבלה ברוב של 9 חברי כנסת אל מול 2 מתנגדים לאחר שני דיונים בכנסת.

ההחלטה להאריך את פעילות הוועדה התקבלה למרות ההתנגדויות הרבות שנשלחו לוועדת הפנים טרום הדיון מטעם ארגוני הסביבה, ארגונים חברתיים ומקצועיים, ראשי רשויות רבים, תנועות חקלאיות, ארגון "פורום ה-15", מרכז השלטון המקומי, אנשי אקדמיה ועוד. טענת המתנגדים אשר ביקשו מהוועדה לסיים את פעילות הוותמ"ל הייתה שבשנים האחרונות הוותמ"ל יצר מספיק עתודות תכנוניות. עוד טוענים המתנגדים, כי משבר הדיור אינו קשור כיום להליכי התכנון, כי אם לבעיות בקצב הבנייה.

### הארכת הוועדה המיוחדת חריש

הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש הוקמה בסוף שנת 2008 מכוח סעיף 32 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965. ועדה זו הוקמה במסגרת מנגנון חריג בחוק התכנון והבנייה, אשר נועד לאפשר את הקמתה של עיר חדשה. ועדה מיוחדת זו מרכזת בידיה סמכויותיהן של ועדה מחוזית, ועדה מקומית ורשות רישוי, באחת; הרכבה אינו נותן ביטוי לרשויות המקומיות הגובלות המושפעות מפעולתה ולא לגורמים מקצועיים וציבוריים שונים. יחד עם זאת, היא מעניקה עדיפות למשרד הבינוי והשיכון ולרשות המקומית שבהקמה; ערר על החלטות של ועדה מיוחדת הוא לוועדת שרים (ובעניינים מסוימים למועצה הארצית). הוועדה המיוחדת חריש עומדת לסיים את תפקידה, לאחר עשר שנות פעילות, בנובמבר 2018.

לקראת פקיעת המועד של הוועדה קודמה הצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה על מנת לאפשר את הארכת הכהונה אל מעבר לשתי קדנציות של 5 שנים כל אחת לחמש שנים נוספות. הוועדה המיוחדת חריש מיצתה את "כתם" הפיתוח שנקבע לה בתוכנית המתאר המחוזית שאושרה בשנת 2016. בהתאם, כל תכנית חדשה להרחיב את העיר חריש תהווה שינוי לתוכנית המתאר המחוזית.

תכנונה של העיר חריש עד היום לוקה בבעיות מרובות, הנובעות מעצם קידומו בוועדה המיוחדת. גם האכלוס אינו עומד בקצבי היעד. הוועדה המיוחדת אינה מתפקדת כגוף מאוזן מעצם הרכבה ואופן מילוי תפקידה, והתוצר התכנוני שלה לא רק שהוא בעייתי כלפי פנים, אלא שהוא מטיל עול כבד על סביבתו – עומס תחבורתי כבד ללא פתרונות מתוכננים, היעדר מקורות תעסוקה, תחרות על משאב מוגבל, מערכות תשתית כמו חשמל, ביוב, מים, בית עלמין - כולם מחוץ לתחום אחריותה של הוועדה, על חשבון השטחים הפתוחים.

בתאריך 07/07/2018 התקבלה ההחלטה על הארכת פעילות הוועדה המיוחדת בחריש לשלוש שנים (במקום לחמש שנים). בנוסף, הרחיבו את שורת הנציגים בוועדה: נציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה, נציג רשויות גובלות ושני משקיפים נוספים מרשויות סמוכות.

הן הדיון בהארכת חוק הוותמ"ל והן הדיון בהארכת הוועדה המיוחדת חריש שהתקיימו שניהם בכנסת חושפים את התפיסות השונות לגבי התכנון בישראל. עולה השאלה מהו היחס הרצוי בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במערכת התכנון, למשקלה הרצוי של מעורבות הממשלה בתהליכים אלו, למקומם של שיקולים סביבתיים וחברתיים בהלכי תכנון ולאיוונים הנדרשים בין שימור לבין פיתוח.

אסף זנזורי