

תמ"א 35

מעקב ובקרה 2.0

שלב ג'

ניתוח מצב קיים – טיוטה (ללא נספחים)



צביקה קורן, עידן פורת

טיוטה 3 : פברואר 2026

ועדת היגוי

ולנת"ע

צוות התכנון

פרופ' צביקה קורן – ראש צוות

ד"ר עידן פורת – ראש צוות שותף

קלאודיו מילול – מתכנן

תמר לוי – מתכנתת

מרום סינוואני – מרכז צוות

רן חקלאי – יועץ כלכלי

הילה אורן – יועצת סביבתית

אמונה שוורץ – יועצת כלכלית

טל רפאלי – יועצת פרוגרמה

למא שחאדה – ממ"ג

יצחק מאיר – יועץ תשתיות

צוות מלווה, מינהל התכנון

ליאת פלד – סמנכ"לית החטיבה תכנון מרחבי

שמעון בר שמעון – מנהל אגף לתכנון משולב,

אורטל שפטל קרסנינסקי – מנהלת תחום תכנון ארוך טווח

נדב בן-שושן, שרית לוי-גרוסו – אגף לתכנון אסטרטגי

איל מהריאן – מנהל אגף GIS

גיא קב ונקי – יועץ לחטיבת תכנון מרחבי

דרורית לוי – יועצת לחטיבת תכנון מרחבי

ד"ר בת אל יוסף רביד – יועצת שיתוף והיוועצות חטיבת תכנון מרחבי

תוכן העניינים

4	רקע
6	פרק 1 - מעקב אחר מימוש מטרות התמ"א
53	פרק 1.2 - שטחים פתוחים, איכות סביבה וקיימות
80	פרק 1.3 - איזון מרחבי וצמצום פערים
95	פרק 1.4 - איכות מרחבית
110	פרק 2 - בירור עמדות וצרכים של גורמי תכנון וממשל
112	פרק 2.1 - שלב א'
116	פרק 2.2 - שלב ב'
124	פרק 3 - מעקב אחר מימוש הוראות התמ"א
135	פרק 4 - מעקב אחרי עתודות תכנון

רקע

זוהי מסכת את שלב העבודה המרכזי של ניתוח המצב הקיים, במסגרת הליך מעקב ובקרה על תמ"א 35. הוא עוסק במענה לשאלות המעקב כפי שנוסחו בדו"ח המתודולוגיה ומציג תובנות תכנוניות ראשוניות העולות מתוך ניתוח המידע.

זוהי ניתוח מצב קיים מתייחס למטרות, להוראות ולכלים של התמ"א, לאיסוף מידע שנעשה בדיונים עם יחידות מטה מינהל התכנון, לשכות התכנון המחוזיות וגורמי תכנון נוספים, הן במשרדי הממשלה והן בגופים חיצוניים וכן לבחינה של התמ"א במבט לעתיד על בסיס התכנית האסטרטגית המרחבית ותכניות מקודמות.

ניתוח הנתונים בכל אחד מהפרקים משקף שילוב של ניתוח מידע וכן התייחסויות גורמי התכנון מתוך הליך ההיועצות שבוצע. עיקרי הדיונים בהליך ההיועצות מופיעים בפרק ייעודי.

מבנה זוח ניתוח מצב קיים

1. מעקב אחר מימוש מטרות התמ"א
 - 1.1. מטרות מרחביות
 - 1.2. מטרות סביבתיות
 - 1.3. מטרות צמצום פערים
 - 1.4. מטרות איכות מרחבית
2. בירור עמדות וצרכים של גורמי תכנון וממשלה
3. מעקב אחר מימוש הוראות וכלי התמ"א
4. מעקב אחר תכניות עתידיות

מבנה העבודה ומיקום זוח מצב קיים ברצף ההליך



הריבועים באיור המסומנים במסגרת מפרטים את נושאי הדיווח הנדרשים בסעיף 18 לתמ"א. הריבועים ללא מסגרת מסמנים תוספות בהליך מעקב זה.

דמות הארץ

בהקשר רחב זה, של הליך המעקב והבקרה, יש לתת משקל מיוחד למונח "דמות הארץ" אשר מופיע בדברי ההסבר של תמ"א 35 ויש לו חשיבות מיוחדת למרות שאינו מופיע כנושא לדייווח בסעיף 18 של התמ"א. דמות הארץ הוא מונח ערטילאי, אשר אינו מוגדר במפורש בתמ"א ויש לתת בו סימנים בכדי שניתן יהיה לעקוב אחר יישומו.

בתהליך התכנון שקדם לאישורה של תמ"א 35, כפי שבא לביטוי בכרך אמצעי המדיניות של התכנית הוגדרה דמות הארץ בשלושה נדבכים משלימים:

דמות החברה הישראלית – קבוצות שונות בעלות גיוון וייחוד, מסגרת תפקודית ומרחבית משותפת.

דמות הנוף הפתוח – הטבעי, החקלאי והכפרי, ביטוי למורשות מגוונות

דמות הנוף העירוני – הבית וסביבת הפעילות של מרבית החברה

כותבי התמ"א היו מודעים למורכבות ולחמקמקות של המושג הזה. בין היתר: במגוון התרבותי המתרחק מרעיונות קודמים של "כור היתוך". במגוון, ריבוי ושונות של תצורות נוף. במציאות הפיזית-נופית-אקלימית של ספר המדבר המגלמת התמודדות קשה ורציפה בין האקלים, הנוף וצרכי האדם. בצפיפות האוכלוסייה שהיא מהגבוהות בעולם. בקצב השינוי בסובב הפיזי (כתוצאה מהגידול באוכלוסייה, בצמיחה והעליה ברמת החיים) שאין לו אח ורע בארצות העולם.

אחד ההישגים החשובים של כותבי תמ"א 35 הוא ההצלחה בהנחלת מושג "דמות הארץ" על כל מורכבותו, ככלי יישום מצרפי וקומוניקטיבי בסיס להסגמה ציבורית רחבה.

”
התרומה העיקרית של תמ"א 35 היא בגיבוש תמונת עתיד ברורה ומוסכמת המקטינה את אזורי הקונפליקט ומפנה את עיקר המאמץ לתחומי ההסכמה. זהו ניסיון ליצור מבנה מרחבי ברור וקריא שייחרט בתודעה הציבורית ויהפוך לחלק מדמות הארץ הרצויה בעיני תושביה ומבקריה.

בראיית תהליך המעקב והבקרה הנוכחי – חשובים במיוחד הביטויים הקונקרטיים של "דמות הארץ" בתפיסה הבהוראות המרחביות של תמ"א 35. המרכיב הפיסי-מרחבי הבולט של "דמות הארץ" הוא שפת המרקמים דרכה תמ"א 35 מכונן את תכנון המרחב. מתוך המרקמים יש תפקיד מיוחד ל מרקם השמור המשולב אשר "מטרתו לאחד ברצף ערכי טבע, חקלאות, נוף, התיישבות ומורשת תוך יצירת שדרה ירוקה מצפון לדרום וחיצים פתוחים לאורך ערוצי נחלים ראשיים במרכז" (תמ"א 35 דברי ההסבר). המרקם השמור משולב אשר מתחבר בצפון ובדרום למרקם השמור ארצי ומתחבר בשדרה המערבית למרקם החופי ו"אורה" לתוכו את מרבית המרקמים העירוניים, מבטא במידה רבה את דמות הארץ במובן הפיזי.

מרכיב משלים וחשוב של דמות הארץ הם מכלולי הנוף – שהם אזורים ממוקדים אשר "מספרים את סיפורה התרבותי וההתיישבותי של ארץ ישראל. פעילות האדם לאורך ההיסטוריה חקלאות, התיישבות, מלחמות, מסעות ונדודים הותירו את רישומם בנוף, דרכו ניתן ללמוד את סיפור חיי היומיום בארץ ישראל מימי קדם ועד לעת החדשה".

גם אם מושג "דמות הארץ" מייצג את דרך החשיבה של כותבי התמ"א ואת זמן כתיבתה – שנות דור לאחר מכן, המושג קיבל חיות משלו ועודנו מושג משמעותי בשיח המרחבי. לאורך השנים מורכבות החברה והמרחב הישראלי ממשיכה ומתעצמת עם הזמן, ככל שהארץ ממשיכה לגדול, לצמוח ולהצטופף. הדיון בדמות הארץ מועשר בהבנה חדשה של מושגי מפתח כמו קיימות, חוסן אקלימי וחוסן חברתי.

לפיכך, כאשר מוזכר במסמך כי בהליך יתבצע מעקב אחר יישום "דמות הארץ", הכוונה היא לבחון את השמירה על דמותה הפיזית, על צרכי הקבוצות באוכלוסייה המהוות את המגוון התרבותי ועל שטחים פתוחים ומכלולי הנוף. דמות הארץ אינו מושג כמית אשר ניתן למדוד האם נשמר או נשחק, אך בשל מרכזיותו וחשיבותו נתייחס בכלל הפרקים לגורמים אשר עלולים לפגוע או לסכן את דמות הארץ.

פרק 1 – מעקב אחר מימוש מטרות התמ"א

פרק זה מציג בחינה רחבה של תמ"א 35 ויישומה בהתאם למטרותיה ולאור התנאים המשתנים. לתמ"א 35 עשר מטרות, המציגות ערכים ועקרונות תכנון. הליך המעקב והבקרה מתייחס באופן פרטני לכל אחת ממטרות התמ"א אשר קובצו לחמישה תחומי מעקב עיקריים, כדי לאפשר בחינה הוליסטית התואמת את עקרונות התמ"א. נוסף על כך, חלוקה זו מאפשרת מעקב מתואם ומובנה אחר מטרות המצויות בזיקה חזקה זו לזו, וכן מעקב מתואם ומובנה אחר נושאי הדיווח (ע"פ סעיף 18.2, ונושאי דיווח נוספים), שהם חוצי מטרות מטבעם.

תרשים 1.1: הקבצת מטרות תמ"א 35 לתחומי המעקב העיקריים



עשר מטרות תמ"א 35 עוסקות בנושאים המהותיים ביותר המעצבים את המרחב הפיזי הלאומי. עקרונות הפיזור המרוכז מודגשים במטרה אי' להכוונת עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים, לצד הארגון בארבעה מטרופולינים ושמירה על עתודות קרקע וערכי טבע חקלאות ומורשת (מטרות ב' ו' בהתאמה). אלו מגדירים במידה רבה את היישום המרחבי של עיקרון הפיזור המרוכז. לצד העקרונות המרחביים, המטרות מציינות עקרונות חברתיים של צמצום פערים בין קבוצות באוכלוסייה ומתן עדיפות לפיתוח אזורי ארץ, תחבורה ציבורית ושיפור מרחב החיים לתושב ומניעת מטרדים סביבתיים. אלו נושאים המוכוונים לשיפור איכות החיים של כלל התושבים וכלל המרחב הלאומי. בנוסף, מטרות עידוד הכנת תכניות לשיתוף פעולה ומסמכי מדיניות מהווים הכוונת תכנון לתכנון אזורי ותכנון אסטרטגי.

ניתן להקדים את המאוחר ולהדגיש את **הקונצנזוס הרחב אשר עולה מכלל גורמי הממשל וכלל גורמי התכנון בהקשר לרלוונטיות מטרות אלו** גם 20 שנה לאחר אישור התמ"א (בשנת 2005). בהליך המעקב והבקרה הוצגו המטרות לכלל הגורמים ונשאלו האם המטרות מוסכמות. בכלל הדיונים עלתה הסכמה על תקפותן.

למרות זאת, עולה השאלה האם המטרות מקיפות את כלל הנושאים הרלוונטיים שהתפתחו בחשיבה התכנונית ב-20 השנים האחרונות. מזכיר כי בשנים אלו התפתחה מאוד החשיבה על קיימות וחוסן ועלו אתגרים חדשים אשר לא היו מוכרים אז בנושאים אלו. גם בהיבט קצב גידול האוכלוסייה יש להתייחס לשינוי בין תחזיות האוכלוסייה אשר צפו כ-8.8 מיליון נפש בישראל בשנת 2020 (התרחיש הגבוה) לקצב בפועל שהגיע ל-9.2 מיליון. בנוסף, נושאי המיחשוב והניתוח הממוחשב שהיו צעירים אז התפתחו ומאפשרים דיוק וכיול מרחבי רב יותר גם ברמת המטרות. כמו כן קיימים נושאים אסטרטגיים חדשים בתחום התכנון כגון קשר בין תכניות ארציות, תמ"א 1, תכנון אזורי תפקוד וכו' הינם נושאים אסטרטגיים חדשים אשר מצריכים התייחסות ומעקב גם לגבי מטרות התמ"א. לפיכך, מסמך זה מציג ניתוח רב מימדי היוצא מנקודת המבט של מטרות התמ"א ובוחן את הוראותיה והשפעתן על יישום ותכנון וכן תובנות העולות מהסתכלות משולבת זו.

פרק 1.1 – פיתוח מרחבי

פרק זה עוסק במימוש מטרות א' וב' בתמ"א 35. הפיתוח המרחבי נמצא בליבת תמ"א 35. הפרק בוחן את השפעת מכלול הכלים והשיקולים על פריסת הפיתוח, תוך התייחסות למתח שבין מתן מענה לצרכי הפיתוח הצפויים לבין שמירה על שטחים פתוחים.

העקרונות המרכזיים להכוננת הפיתוח במרחב, הבאים לידי ביטוי במטרות תמ"א 35 הם:

1. הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים
2. מתן עדיפות לפיתוח ירושלים כבירת ישראל, הגליל והנגב - בדגש על מטרופולין באר שבע שיהווה מנוף לפיתוח
3. צמצום תופעת הפירבור
4. גיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים
5. הדגשת עקרונות הרצף של השטחים הפתוחים ושמירת עתודות קרקע לזרות הבאים.

כל זאת תוך שמירה על עיקרון של פיזור מרוכז, ארגון המרחב של ישראל באמצעות הבחנה בין חמישה סוגי מרקמים וקביעת עקרונות לפיתוח ובינוי צמודי זופן.

בנוסף לעקרונות המופיעים במפורש בתמ"א 35, נכללים בכרך אמצעי המדיניות של התמ"א גם עקרונות להכוננת הפיתוח בין חלקי הארץ השונים. עקרונות אלו נסקרו ועודכנו בהליך המעקב והבקרה הראשון של התמ"א (2016).

כיום, צפי הפיתוח ברמה המחוזית נקבע במסגרת התכניות האסטרטגיות לדיור הנערכות על ידי המועצה הלאומית לכלכלה ובהחלטות ממשלה. כל אלו משמשים כלי ניתוח למעקב אחר יישום התמ"א.

בכדי לבחון באופן סדור את המענה המורכב של התמ"א למטרות הפיתוח המרחבי, חולק הפרק לארבעה תחומי מעקב: מענה לצרכי הפיתוח, פריסה מרחבית של הפיתוח, פירבור וחיידוש עירוני.

- **תחום המעקב – מענה לצרכי הפיתוח:** תחום זה מתייחס ל"מתן מענה לצרכי הפיתוח של מדינת ישראל", המופיע בראשית מטרה א'. שאלות המעקב עוסקות בפריסה המרחבית של המלאי התכנוני, פריסת האוכלוסייה המשקפת במידה רבה את הפיתוח בפועל וכן פריסה של יחידות דיור קיימות ושטחים בנויים (שטחי רצפה) למסחר, תעסוקה ותעשייה.
- **תחום המעקב- פריסה מרחבית של הפיתוח:** תחום זה עוסק במעקב אחר **הפריסה המרחבית בהתאם לעקרונות הפריסה בתמ"א 35**, מטבע הדברים, תחום זה חופף במידה מסוימת לתחום המעקב הראשון, שכן שניהם מתבססים על אותם נתונים בזוויות שונות ומשלימים זה את זה: תחום מענה לצרכי הפיתוח בוחן האם התכנון מספק מענה כולל לצרכי האוכלוסייה המתפתחת, ואילו תחום הפריסה המרחבית מתמקד בהכוננת עיקר הפיתוח לאזורי ההעדרה על פי עקרונות הפריסה של תמ"א 35.
- **תחום המעקב – פירבור:** תחום זה עוסק בהיבטים שונים של תופעת הפירבור, שצמצומה הוגדר בסיפא של מטרה א' בתמ"א. הבחינה מתייחסת לפיתוח בתוך המרקמים העירוניים ומחוצה להם, וכן בדגמי היישובים העירוניים, בצפיפות הקיימת בהם ובמגמות של עלייה וירידה בצפיפות.
- **תחום המעקב – חיידוש עירוני:** עוסק בניתוח כמותי ומרחבי של תהליכי חיידוש עירוני.

בכדי לבחון באופן סדור את המענה המורכב של התמ"א למטרות הפיתוח המרחבי, בכל תחום הוגדרו לכל תחום מעקב ספר מקבצי שאלות. כל אחת משאלות המעקב בוחנת את היבטי הפיתוח המרחבי מזווית אחרת, תוך פירוט שיטת הבדיקה, עיקרי הממצאים ותובנות העולות מהם.

<p>א. מתן מענה תכנוני לצרכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור.</p>				<p>מטרות תמ"א 35</p>
<p>ב. ארגון המרחב של ישראל תוך הבחנה בין חמישה סוגי מרקמים (אזורים מוטי פיתוח לעומת אזורים מוטי שימור), גיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים והדגשת עקרון הרצף של השטחים הפתוחים.</p>				
<p>שאלות מעקב לבדיקת מגמות גידול האוכלוסייה, הפיתוח והבנייה במרקמים, מטרופוליניים ואזורים שונים, צמצום פרבור וחיזוק עירוני.</p>				<p>תחומי מעקב עיקריים</p>
<p>מקבץ 1.1.4 חיזוק עירוני:</p> <p>יחידות דיור מאושר מפורט. יחידות דיור מאושר מתארי. היתרי בניה</p>	<p>מקבץ 1.1.3 תופעת הפרבור:</p> <p>פיתוח מחוץ למרקמים עירוניים צפיפות, קומפקטיות ומדרג יישובים יעילות פיתוח מרחבי בנייה צמודת קרקע</p>	<p>מקבץ 1.1.2 עקרונות ארגון מרחבי:</p> <p>מרחבים מטרופוליניים אבחנה בין חמישה סוגי מרקמים</p>	<p>מקבץ 1.1.1 מענה לצרכי הפיתוח:</p> <p>פריסת מלאי תכנוני פריסת אוכלוסייה פריסת שטחי מסחר ותעסוקה פריסת שטחים מפותחים בפועל</p>	<p>מקבצי שאלות מעקב</p>

בסיום הפרק מוצגת אינטגרציה של מכלול הנתונים, המתגבשים למספר תובנות כלליות.

מקבץ שאלות מעקב 1.1.1 מענה לצרכי הפיתוח

מקבץ 1.1.4 חידוש עירוני:	מקבץ 1.1.3 תופעת הפרבור:	מקבץ 1.1.2 עקרונות ארגון מרחבי:	מקבץ 1.1.1 מענה לצרכי הפיתוח:	מקבצי שאלות מעקב
יחידות דיור מאושר מפורט. יחידות דיור מאושר מתארי. היתרי בניה	פיתוח מחוץ למרקמים עירוניים צפיפות, קומפקטיות ומדרג יישובים יעילות פיתוח מרחבי בנייה צמודת קרקע	מרחבים מטרופוליניים אבחנה בין חמישה סוגי מרקמים	פריסת מלאי תכנוני פריסת אוכלוסייה פריסת שטחי מסחר ותעסוקה פריסת שטחים מפותחים בפועל	

שאלה 1.1.1 (א') באיזה אופן פריסת המלאי התכנוני המאושר תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרתיה?

(השאלה מתייחסת לנושא הדיווח עתודות מגורים)

מטרות התמ"א בתחום הפיתוח המרחבי מציינות בראשיתן את הצורך במענה תכנוני לצרכי הבניה והפיתוח של מדינת ישראל. המלאי התכנוני נובע מתכנון ואישור של יחידות דיור במסגרת תכנון מפורט המהווה בסיס לבינוי למגורים בפועל. שאלת המעקב בוחנת את המלאי התכנוני שנוצר ושמומש בחלוקות מרחביות שונות: מחוזות, נפות ואזורי תפקוד.

בנוסף נבחנת התפלגות מלאי תכנוני זה על פי העקרונות המרחביים של הפיתוח במרקמים עירוניים, במתן עדיפות לירושלים כבירת ישראל, לגליל ולנגב - בדגש על מטרופולין באר שבע.

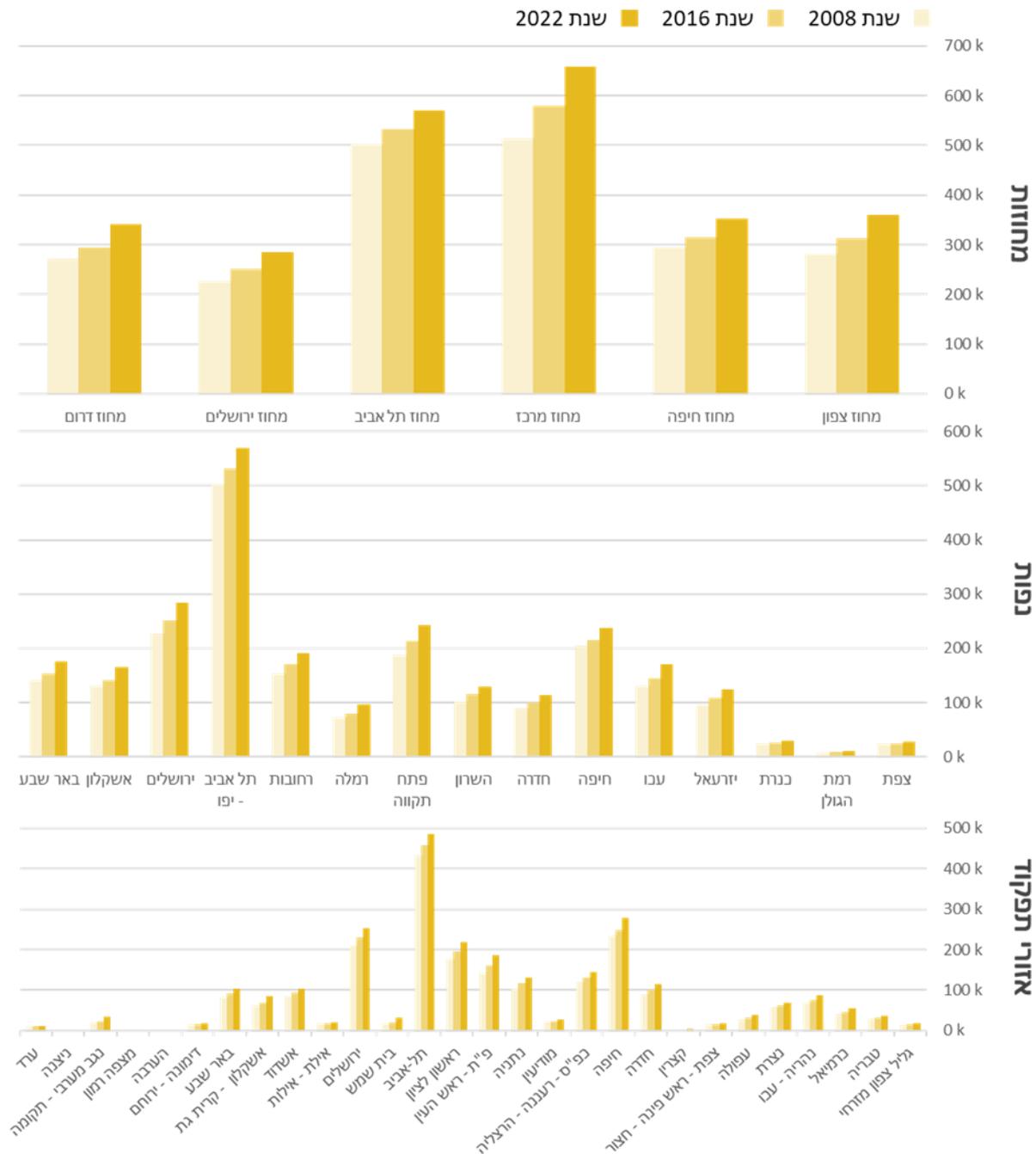
המענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח מלאי תכנוני מפורטות מאושרות למגורים מאז שנת 2017 מתוך מאגר "יוזמות וכוונות התכנון" בתוספת השלמות ממאגרי מידע נוספים, וכן על התפתחות הבנייה בפועל של יחידות דיור ברמת היישובים מתוך נתוני הלמ"ס (נתון לגבי מספר יחידות הדיור בקובץ הרשויות של הלמ"ס המבוסס על מרשם ארצי של מבנים ודירות).

שאלת המעקב מתייחסת למלאי התכנוני למגורים בלבד, בעוד שתכנון לתשתיות ותעסוקה ייבחן בפרקים אחרים.

נכון לשנת 2022 היו בישראל כ-2,837,000 דירות, כ-2,603,000 דירות בערים ובמועצות מקומיות וכ-234,000 דירות במועצות האזוריות – וזאת על פי קובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס. (נתוני המועצות האזוריות נאספו רק בשנת 2023 מתוך מרשם מבנים ודירות). מספר הדירות במדינה (ללא נתוני מועצות אזוריות) עלה בכ-280,000 בין השנים 2016-2022 ובכ-195,000 בין השנים 2016-2008. בתרשים מוצג מציא יחידות הדיור לשנת 2008, 2016 ו-2022 בחלוקה למחוזות, נפות ואזורי תפקוד (ללא יו"ש).

בישראל, כל האזורים מציגים צמיחה דמוגרפית וגידול במספר יחידות הדיור, זאת בניגוד למדינות רבות בהן אזורים פריפריאליים מתכווצים דמוגרפית. בחינת כלל יחידות הדיור הקיימות בין השנים 2008, 2016, 2022 מלמדת על עלייה במספרן בכל חלקי הארץ ובכל החלוקות המרחביות: מחוזות, נפות ואזורי תפקוד. דהיינו גידול בדיור נפרס בכל חלקי הארץ.

תרשים 1.1.1.1 מספר יחידות דיור באלפי יח"ד בפריסה מרחבית למחוזות, נפות ואזורי תפקוד¹



ברמה הלאומית, מאז שנת 2017 נוצרו עתודות מתוכננות של כ-650 אלף יחידות דיור. עתודות אלו נוצרו מתכנון מפורט (מאושר) של 930 אלף יחידות דיור ופיתוח בפועל של 280 אלף יחידות דיור לאורך התקופה (חלקן מעתודות אלו וחלקן ממלאי קודם-אין דרך למדוד את החלוקה הפנימית הזו). על פי נתוני שנתוני מינהל התכנון בשנים 2012-2017 נוצר מלאי נוסף מלאי (מוקדם יותר) של כ-218 אלף יחידות דיור – כך שסך כל המלאי שנצבר עומד על כ-870 אלף יח"ד. יש לציין כי נתוני המלאי מוטים במידה מסוימת כלפי מטה שכן חלק מיחידות הדיור שנבנו בפועל, נבנו מכוח תמ"א 38, מכוח תכניות ישנות, או מכוח הקלות בתכניות

¹ הניתוח מבוסס נתוני למ"ס על פי קובץ הרשויות המקומיות ומרשם מבנים ודירות בשנים 2008, 2016, 2022.

מאושרות - ולא מתוך מלאי יחידות הדיור בתכניות המאושרות. בנוסף, חלק מתכניות אלו יעברו ציפוף על בסיס שינוי 4 לתמ"א 35 ויגדילו עוד את המלאי. מכל מקום יש להביא בחשבון כי תנופת התכנון המתוארת באה לאחר שנים של תכנון בחסר.

נוסף לכך, בהליכי תכנון שטרם אושרו מצויות כ-2.5 מיליון דירות נוספות. **כפועל יוצא ניתן לומר כי התכנון מכוח תמ"א 35, איפשר מתן מענה, מבחינה כמותית, ויצרת עתודות מספקות לצרכי הפיתוח של מגורים** (פירוט והתאמות ליעדים מפורטים בפרק 4).

תרשים 1.1.1.2 השוואה בין מספר יחידות הדיור שאושרו בשנים 2017-2024 ובין תוספת יחידות דיור בפריסה מרחבית במחוזות, נפות ואזורי תפקוד²

² התרשים מציג שני בסיסי מידע: נתוני תכנון- יחידות דיור (באלפי יח"ד) בתכניות מאושרות למגורים בין השנים 2017-2024 (ע"פ נתוני מאגר המידע יוזמות וכוונות תכנון) ונתוני בניה- תוספת יחידות דיור בפועל (ע"פ נתוני למ"ס, מרשם מבנים ודירות). הנתונים מוצגים בפריסה מרחבית (לפי מחוזות, נפות ואזורי תפקוד). מלאי הדירות המתוכננות והמאושרות ינותח ויפורט בפרק 4 העוסק כולו בניתוח עתודות התכנון.



התרשים מראה כי בכל החלוקות המרחביות שנבחנו – מחוזות, נפות ואזורי תפקוד היקף יחידות הדיור המתוכננות בשנים אלו גדול מהיקף יחידות הדיור שנוספו בפועל (פרט לאזור תפקוד בית שמש, אך יש באזור תכנון שעתיד להתאשר-כך שאין צפי למחסור), כך שנוצרו עתודות משמעותיות למגורים. חלק ניכר מהתכניות המפורטות המאושרות לבינוי למגורים נמצא באזורי ההעדפה: ירושלים, הגליל, הנגב ובאר שבע.

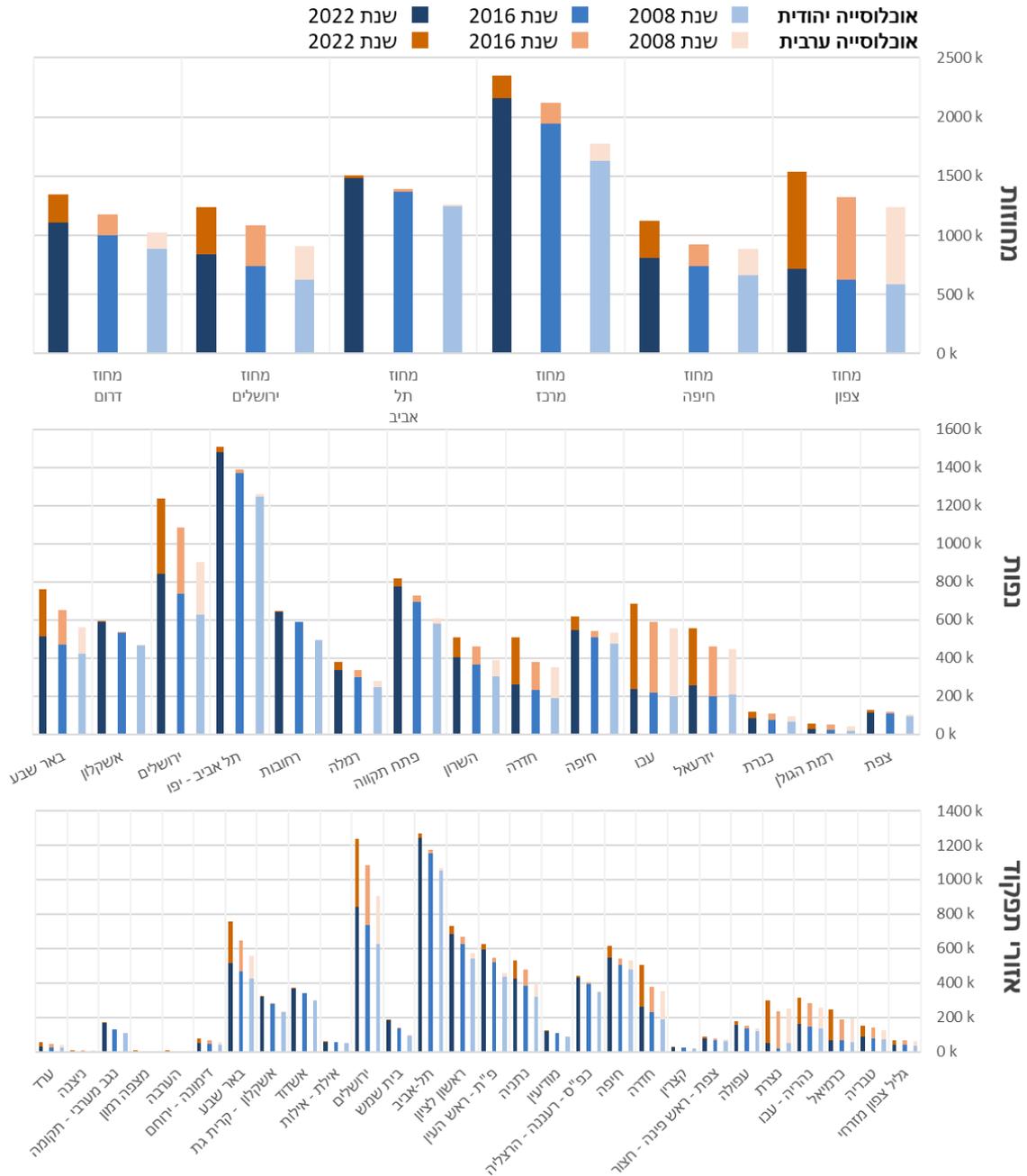
שאלה 1.1.1 (ב') באיזה אופן פריסת האוכלוסייה בפועל בשנים 2008-2022 תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה?
(השאלה מתייחסת לנושא הדיווח דמוגרפיה ויעדי אוכלוסייה)

מטרות התמ"א בתחום הפיתוח המרחבי מצביעות על מתן עדיפות לפיתוח ירושלים, הגליל והנגב; הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים; וגיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים. ראשית, בוחנת שאלת המעקב את החלוקה המרחבית של האוכלוסייה באזורי הארץ ואת השינויים בפריסה זו בתקופת המעקב - בחלוקה למחוזות, נפות ואזורי תיפקוד. שנית, נבחנת הפריסה במרקמים, על מנת לבדוק האם עיקר הפיתוח מצוי במרקמים העירוניים. (נושא החלוקה המטרופולינית, פרבור וחיזוש עירוני יבחנו בשאלת מעקב נוספות וייחודית בהמשך הפרק).

באופן כולל, אוכלוסיית ישראל גדלה בקצב ממוצע של כ-2% לשנה והגיעה לכ-10 מיליון נפש. בין השנים 2008-2022 גדלה אוכלוסיית הארץ בכ-29%.

התרשימים הבאים מציגים את פריסת האוכלוסייה ואת קצב הגידול שלה, ומבוססים על ניתוח נתוני האוכלוסייה ברשויות מקומיות וביישובים (הלמ"ס): שנת 2008, שנת 2016, שנת 2022.

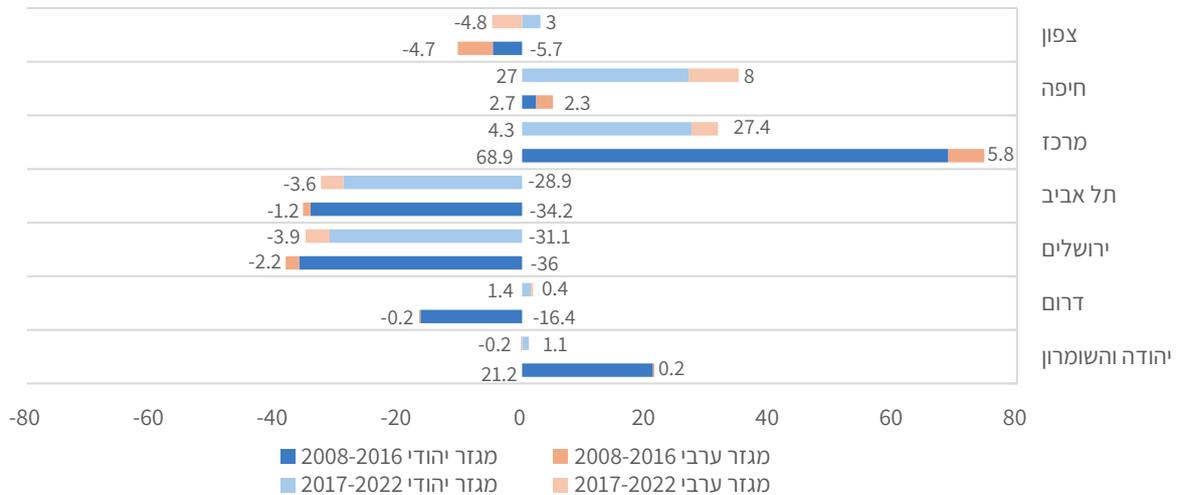
תרשים 1.1.1.3 פריסת האוכלוסייה (באלפי נפש) יהודית וערבית בחלוקה למחוזות, נפות ואזורי תפקוד³



מניתוח הנתונים עולה כי האוכלוסייה מתפרסת וגדלה בכלל אזורי הארץ, ברכה זו אינה נובעת רק מהריבוי הטבעי הגבוה אלא גם מדפוסי הגירה פנימיים.

³ הניתוח מבוסס על נתוני קובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס לשנים 2008, 2016, 2022. נתוני אוכלוסיית הרשויות סווגו ונסכמו ע"פ מחוזות, נפות ואזורי תפקוד.

תרשים 1.1.1.4 נתוני הגירה פנימית נטו (באלפי נפש, 2008-2016, 2017-2022) בחלוקה למחוזות³



לאורך תקופת המעקב גידול האוכלוסייה נפרס בכל הארץ: בכל מחוז, נפה ואזור תפקוד. בחלוקה ליהודים וערבים ניכר כי הגידול באוכלוסייה מקורו מגידול של שתי הקבוצות.

בניכוי נתוני הגירה ניכר כי מחוז ירושלים גדל למרות הגירה שלילית, מחוז צפון גדל בעיקר בשל ריבוי טבעי, מחוז מרכז גדל כתוצאה משילוב הגירה וריבוי טבעי (וכך גם מחוז חיפה (נפת חדרה קיבלה את מרבית ההגירה לפי פילוח הנתונים). מחוז תל אביב גדל מריבוי טבעי כיוון שההגירה ממנו שלילית, מחוז דרום גדל מריבוי טבעי ומחוז יו"ש גדל בתחילת התקופה משילוב של הגירה וריבוי טבעי, בתקופת הזמן השנייה בעיקר מריבוי טבעי.

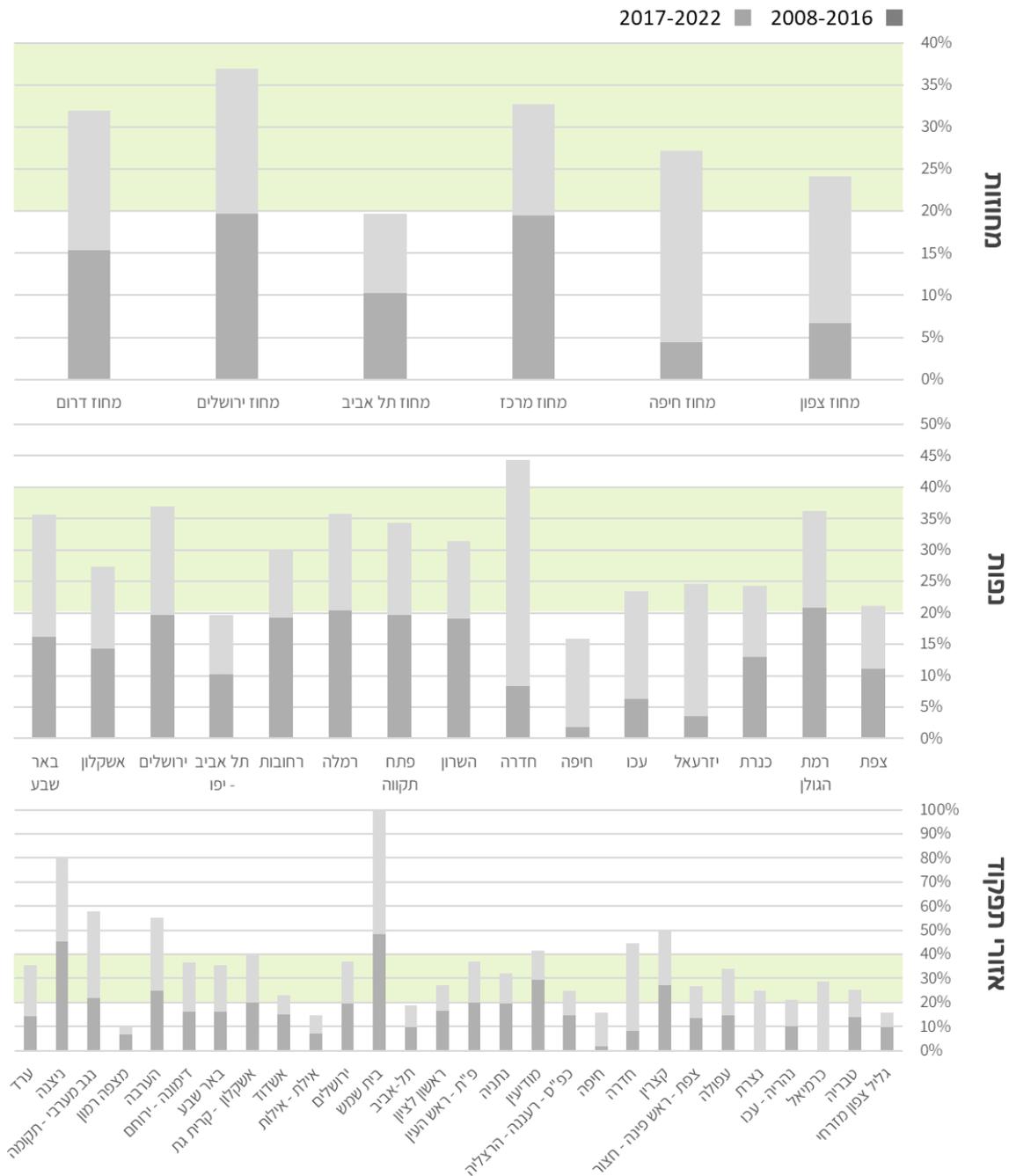
בחלוקה לקבוצות אוכלוסייה ניכר כי יהודים הם המהגרים העיקריים וקובעי המגמות המתוארות כאן. הערבים מהגרים מהצפון, ירושלים ותל אביב למחוזות חיפה ומרכז. מגמות אלו של הגירת ערבים התחזקו בתקופת הבדיקה השנייה (2017-2022).

עם זאת, קיימים הבדלים בשיעור צמיחת האוכלוסייה בין הנפות השונות: מנפת חיפה שצמחה בכ-16% ועד נפת חדרה שצמחה בכ-44%. בעוד שהאוכלוסייה היהודית ביו"ש גדלה בכ-68%. בנוסף, ניכרים הבדלים גדולים בשיעור גידול האוכלוסייה בין השנים 2008-2016 ובין השנים 2016-2022. בתקופה הראשונה יש הבדלים גדולים מאוד בקצב הגידול באזורים השונים, ואילו בתקופה השנייה נרשמה מגמת "תיקון" כך שהנתונים המצטברים מראים על **צמיחה בכל האזורים, רובם בקצב של בין 20%-40%**. מחוזות שגדלו פחות מהממוצע הם: חיפה (נפת חיפה), תל אביב, וצפון.

גידול פחות מהממוצע מצביע על שיעור ריבוי טבעי נמוך במעט מהממוצע, כיוון שאין בתקופה השנייה (2017-2022) הגירה שלילית ממחוזות אלו, (פרט למחוז תל אביב בה הגירה שלילית). יתר המחוזות גדלו בשיעור ממוצע או גבוה ממנו. מחוז ירושלים בעיקר מריבוי טבעי (כיוון שההגירה ממנו שלילית), מחוז מרכז כתוצאה משילוב של ריבוי טבעי והגירה.

למרות השוני בקצב הצמיחה בין הנפות השונות – לא חל שינוי משמעותי במשקל הדמוגרפי היחסי בין אזורי הארץ העיקריים. פירוש הדבר **שניכרת מגמה נמשכת של צמיחת האוכלוסייה באזורי הגליל והנגב מבלי לשנות את משקלם היחסי באוכלוסייה**. בדיקה פרטנית בנוגע למטרופולינים מוצגת בהמשך.

תרשים 1.1.1.4 שיעור הגידול אזור (מול שנת הבסיס) באוכלוסייה 2008-2022 בחלוקה למחוזות, נפות ואזורי תפקוד⁴

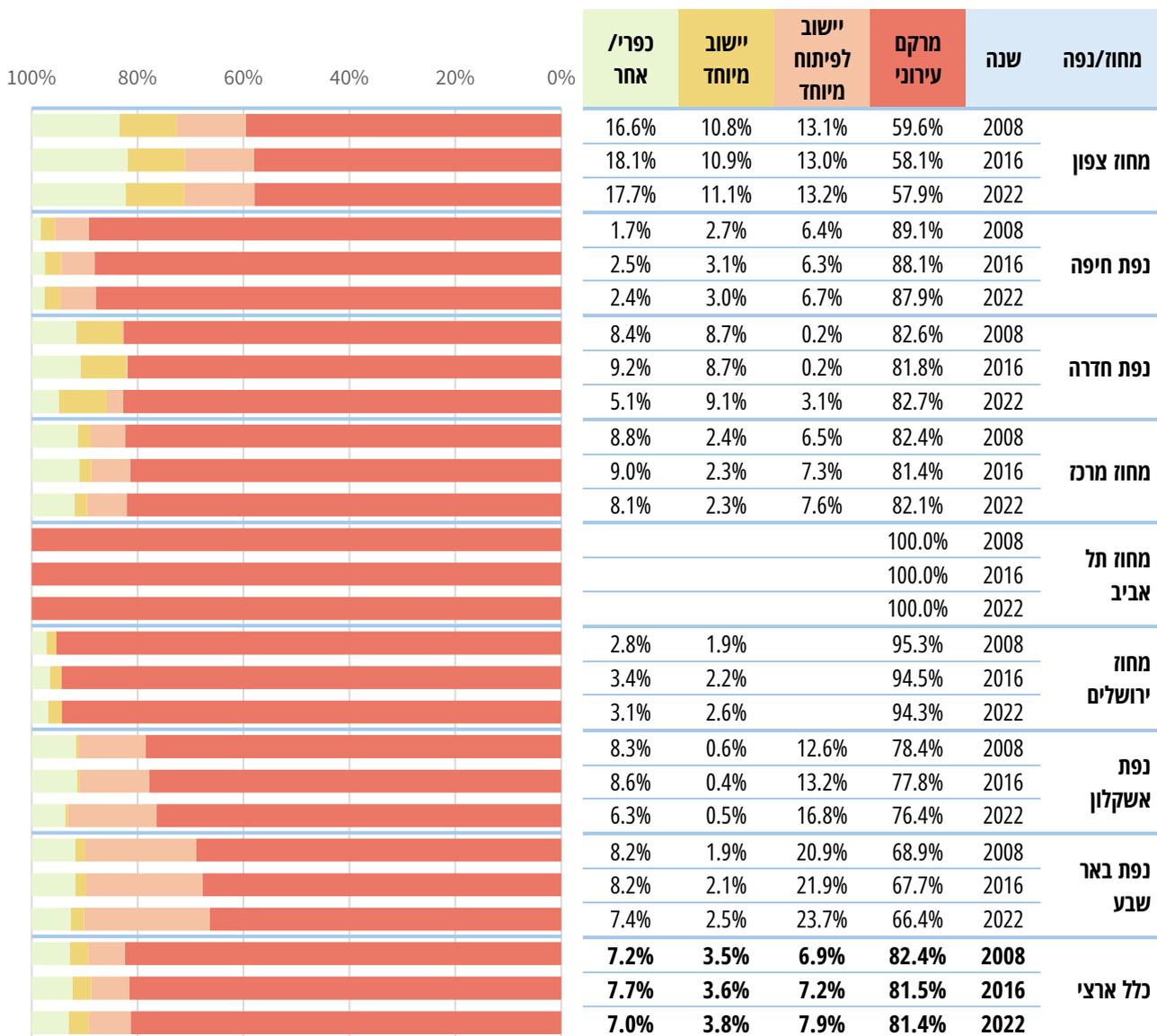


⁴ הניתוח מבוסס על השוואת אחוז הגידול של האוכלוסייה באזורים השונים בין השנים 2008-2016 ו 2016-2022.

עיקרון מרכזי נוסף בתמ"א 35 הוא הכוונת עיקר הפיתוח למרקם העירוני. עקרון "הפיזור המרוכז", שהוא עקרון מרכזי במדיניות התכנון, משלב את עקרונות הצמיחה האזורית והריכוז למרקמים העירוניים. בתמ"א 35 המקורית הוגדרו מחוזים למרקמים העירוניים "יישובים מיוחדים" שהם יישובים עירוניים שהוגבלו בגודלם (עד 10,000 נפש, עד 20,000 נפש וללא מגבלה). בשינוי מס' 1 לתמ"א פוצלו היישובים המיוחדים לשתי קבוצות: "יישובים לפיתוח מיוחד" בהם הוסרו הגבלות הגודל ו"יישובים מיוחדים" שמיועדים לשמור על מאפייניהם כיישובים עירוניים קטנים (היקף תוספת שטח לפיתוח הוגבלה לעד 10% או לפי תכנית כוללת ליישוב).

הלוח והתרשים הבאים מציגים את השינוי בפריסת האוכלוסייה בתקופת המעקב (2008, 2016, 2022) בין המרקם העירוני, היישובים לפיתוח מיוחד, היישובים המיוחדים ויתר היישובים המוגדרים ככפריים (קיבוצים, מושבים, כפרים, יישובים קהילתיים). הבדיקה מבוססת על התפלגות האוכלוסייה לפי סוגי יישובים בהתאם לסיווגי תמ"א 35: יישובים במרקם עירוני, יישובים מיוחדים, יישובים לפיתוח מיוחד ויישובים כפריים שאינם במרקם העירוני⁵.

תרשים 1.1.1.5 התפלגות האוכלוסייה (באחוזים) לפי סיווגי תמ"א 35, בין מרקם עירוני, יישובים מיוחדים ומגזר כפרי⁶



⁵ יישובים כפריים הנמצאים בתוך מרקמים עירוניים סווגו בקטגוריה של המרקם העירוני.

⁶ אוכלוסיית הרשויות והיישובים בישראל (קובץ היישובים של הלמ"ס) סווגה על בסיס החלוקה והשייך של היישובים למרקמים (עירוני, כפרי, שמור משולב, שמור ארצי וחופי). נערכה בדיקה של שיעור האוכלוסייה במרקמים השונים בשנים 2008, 2016, 2022.

מניתוח הנתונים עולה שמרבית אוכלוסיית ישראל התגוררה ומתגוררת בעיקר במרקם העירוני. בשנת 2022 התגוררו במרקם העירוני כ- 81.4% מתושבי ישראל בדומה לשנת 2008 אשר בה 82.4% מהאוכלוסייה התגורר במרקמים עירוניים. בהתייחס למטרת התמ"א של הכוונת עיקר הפיתוח למרקם העירוני, ניכר כי עיקר הפיתוח (כ-80%) התקיים במרקמים העירוניים בזמן שמשקלם היחסי לא עלה, אלא אף ירד מעט.

במקביל, נראית עליה של אחוז במשקל הישובים לפיתוח מיוחד, כששיעורם היחסי של אוכלוסייתם גדל מ-6.9% בשנת 2008 ל 7.9% בשנת 2022.

במרבית הנפות נשמר היחס בין היישובים במרקם העירוני ליישובים לפיתוח מיוחד. עם זאת, בנפות אשקלון ובאר שבע ניכרת ירידה במשקל האוכלוסייה במרקם העירוני וגידול במשקל האוכלוסייה ביישובים לפיתוח מיוחד. במחוז המרכז, החלק היחסי של היישובים לפיתוח מיוחד גדל מעט והמגזר הכפרי קטן.

שאלה 1.1.1 (ג') באיזה אופן פריסת שטחי התעסוקה בפועל בשנים 2008-2022 תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ומטרותיה? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח תעסוקה)

מטרות התמ"א בתחום הפיתוח המרחבי מצביעות על מתן עדיפות לפיתוח ירושלים, הגליל והנגב; הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים; וגיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים. נושא התעסוקה מלווה ומשלים את נושא המגורים והאוכלוסייה בתיעודף פיתוח התעסוקה במקביל לפיתוח מגורים.

מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח נתוני שטחי תעסוקה ברשויות מקומיות (הלמ"ס): הנתונים מבוססים על שטח חיוב הארנונה לשימושי מסחר ומשרדים, תעשייה ומלאכה ובנקים בכל רשות מקומית, בשנים 2008, 2016, 2022. בניגוד לנתונים המפורטים בנושא מגורים, המידע בנושא תעסוקה חלקי ומבוסס בעיקרו על המצב הקיים, כאמור, על פי חיובי הארנונה בנתוני הלמ"ס. המעקב אחר המצב התכנוני של שטחי התעסוקה אינו שוטף, אך הנתונים הקיימים מצביעים על היקפים משמעותיים של עתודות לתעסוקה בכלל אזורי הארץ.

תרשים 1.1.1.6 פריסת שטחי תעסוקה (שטח ריצפה מיליוני מ"ר) בחלוקה למחוזות, נפות ואזורי תפקוד⁷

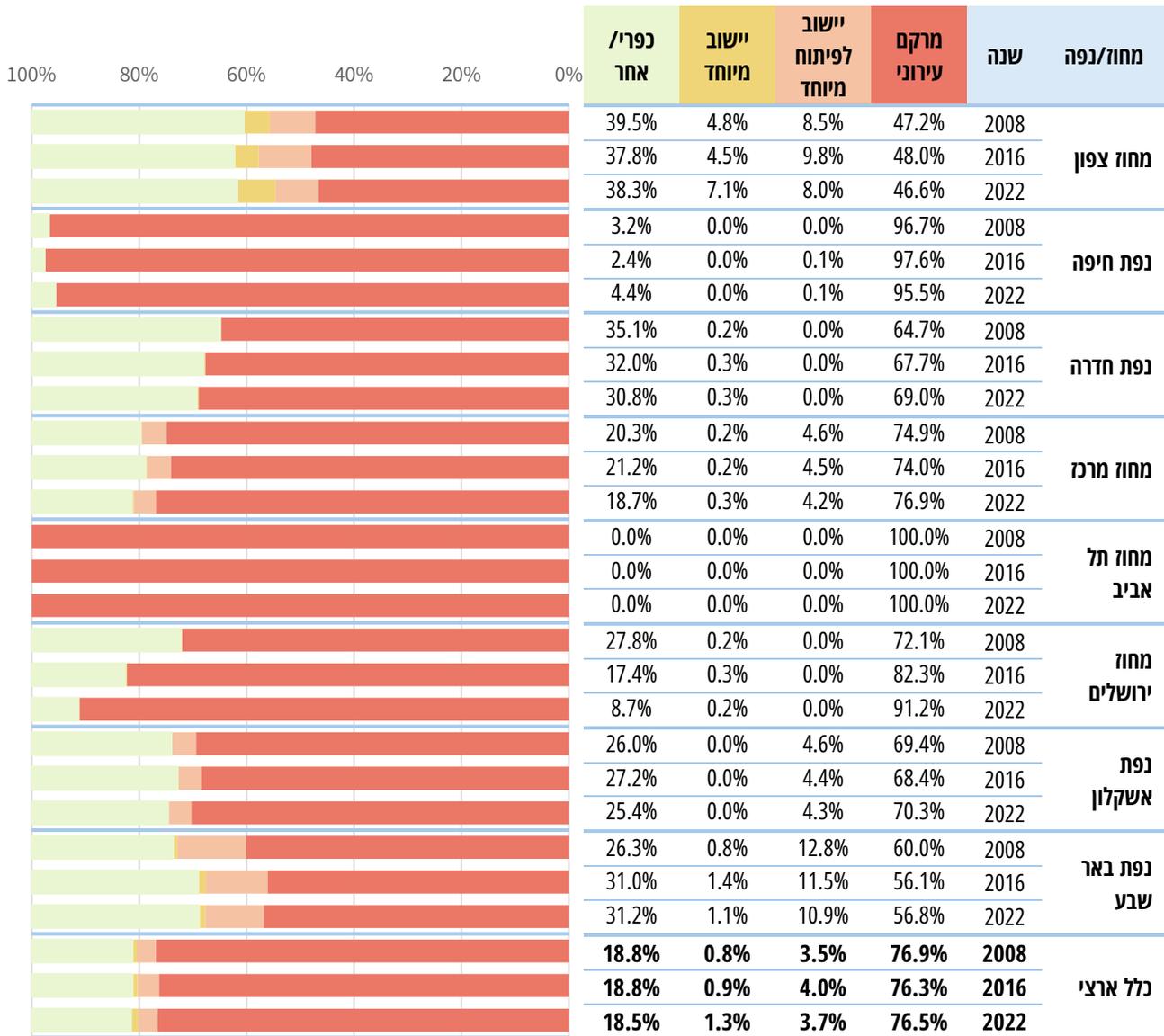


ניכר מהנתונים כי השטחים הבנויים לשימושי מסחר ותעסוקה צומחים לאורך התקופה בכל חלקי הארץ על פי החלוקות מרחביות שנבחנו (מחוזות, נפות ואזורי תפקוד). הפיתוח של שטחי התעסוקה גדל בכל האזורים: מחוז המרכז 67%, הדרום 65%, הצפון 50%, ת"א 47%, י-ם 44%⁸ (גידול באחוזים מול שנת הבסיס).

⁷ ע"פ נתוני קובצי הרשויות נתוני מ"ר תעסוקה המחויב בארנונה עסקית למ"ס 2008, 2016, 2022.
⁸ בנתוני נפת חיפה (שעיקרם שטחים בעיר חיפה) רואים ירידה בנתונים אך הדבר מוסבר מפערים בצורת הדיווח (אשר היה נהוג בעיר חיפה) אשר כלל עד שנת 2016 גם שטחי קרקע תפוסה ולא רק שטח בנוי. צורת דיווח זו "ניפחה" את שטחי הרצפה בנפת חיפה ביחס לנפות אחרות. הנתון תוקן בדוחות הארנונה האחרונים ולפיכך הנתון לשנת 2022 נכון. נתוני שטחי התעסוקה במועצות האזוריות פוצלו בהתאם לבחינה פרטנית של מיקום אזורי התעשייה/תעסוקה העיקריים במועצה האזורית והערכת התפלגות השטחים ביניהם.

תמ"א 35 מכווינה את עיקר הפיתוח של צמיחה כלכלית אזורית למרקם העירוני. אך בנוסף מאפשרת גם פיתוח משמעותי ביישובים לפיתוח מיוחד (במיוחד לאור שינוי מס' 1). התרשים הבא בוחן את השינוי בפריסת שטחי התעסוקה בין המרקמים לאורך תקופת המעקב. הבדיקה מבוססת על התפלגות שטחי התעסוקה לפי סיווגי תמ"א 35: מרקם עירוני, יישובים לפיתוח מיוחד, יישובים מיוחדים ומרחב כפרי⁹ (ע"פ נתוני למ"ס 2008, 2016, 2022).

תרשים 1.1.1.7 התפלגות שטחי התעסוקה (באחוזים) לפי סיווגי תמ"א 35 בחלוקה בין מרקמים עירוניים, יישובים מיוחדים ויישובים כפריים שאינם במרקם עירוני



ניכר מהנתונים שכ-77% משטחי התעסוקה נמצאים במרקמים עירוניים ו18% במרחב הכפרי¹⁰. משקל המרקמים העירוניים בשטחי התעסוקה נשמר לאורך התקופה (ירידה מזערית של 0.4%). דהיינו, עיקר תוספת שטחי התעסוקה היא במרקמים העירוניים בהתאם למטרה ב' בתמ"א, אך משקלם היחסי לא עלה. יש לשים לב כי ביישובים המיוחדים וביישובים לפיתוח מיוחד, הכוללים יחדיו כ-12% מהאוכלוסייה, מצויים רק כ-5% משטחי התעסוקה בעוד שבמרחב הכפרי שבו כ-7% מהאוכלוסייה מצויים 18.5% משטחי התעסוקה. בנפת באר שבע נרשמה לאורך התקופה עליה בשיעור שטחי התעסוקה במרחב הכפרי. תופעה דומה

⁹ נתוני המרחב הכפרי כוללים כל שטח שאינו כולל במרקם העירוני או ביישוב עירוני כולל אזורי תעסוקה משותפים למועצות אזוריות ויישובים עירוניים.
¹⁰ חלקם אזורי תעסוקה משותפים

נצפתה גם בנפת חיפה, אך היא נובעת מדיוק בנתוני העיר חיפה כפי שהוסבר לעיל. בפרק העוסק במטרופולינים נבחן את ריכוז/פיזור התעסוקה במטרופולינים.

שאלה 1.1.1 (ד') באיזה אופן פריסת והיקף השטחים המפותחים בפועל תואמים את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות)

שאלות המעקב הקודמות התייחסו להיבטים כמותיים של אוכלוסייה, יחידות דיור ושטחי תעסוקה. שאלת מעקב זו בוחנת את הביטוי של התכנון והפיתוח לסוגיו בשימוש בפועל בקרקע כשטח מפותח, שטח לפיתוח ושטח לבינוי (פירוט בהמשך). זהו כמובן נושא מרכזי במיוחד לאור הצורך באיזון בין פיתוח לשימור במציאות של מצאי קרקע מוגבל. מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח מספר בסיסי מיצע גיאוגרפי העוסקים בפריסה מרחבית.

שטח מיועד לפיתוח (תמ"מ): הוראות תמ"א 35 עוסקות בעיקר בהכוונת השטח לפיתוח בתכניות מתאר מחוזיות. שטח זה שאינו שטח פתוח לפי הגדרות התמ"א, אך כולל שטחים חקלאיים בכתמי פיתוח של יישובים כפריים. כמו כן כלולים בתחום זה שטחים שבהם לא ניתן לבנות בפועל בשל חסמים טופוגרפיים ותשתיתיים, שאינם באים לביטוי בקנה המידה של התכנון המחוזי. השטח המיועד לפיתוח בתכניות מתאר מחוזיות עומד על 2,807 קמ"ר. במיפויים ובניתוחים המובאים כאן נכללו בשטח המיועד לפיתוח גם שטחי כריה וחציבה בהיקף 572 קמ"ר המסווגים כשטח פתוח לפי התמ"א, לצורך השוואה לשכבות אחרות,¹¹ ובהתחשב בכך ששטחים אלו בחלקם הגדול מופרים. כמו כן נכללו שטחים מתוכניות מתאר ארציות עם הקצאת קרקע לפיתוח (דוגמת תמ"א 75 להתחדשות מפרץ חיפה). על פי הגדרות אלו סך כל השטח בשכבת השטח המיועד לפיתוח עומד על 3,379 קמ"ר. (מקור: קומפילצית תמ"מים).

שטח מיועד לבינוי (תכניות מקומיות): שטחים המיועדים לבינוי שאינם נכללים בשטח המיועד לפיתוח כוללים שני מרכיבים עיקריים¹²:

1. שטחי בינוי אשר מאושרים בהתאם לסעיפי נמישות בתכניות המתאר המחוזיות, ואינם מחייבים עדכון של התכנית המחוזית.
2. שטחי תשתיות, לרבות דרכים, מסילות, תחנות רכבת, תשתיות מים וביוב ושטחים לתשתיות אחרות הכלולים בשטח הפתוח בהתאם להוראות התכנון המחוזי.

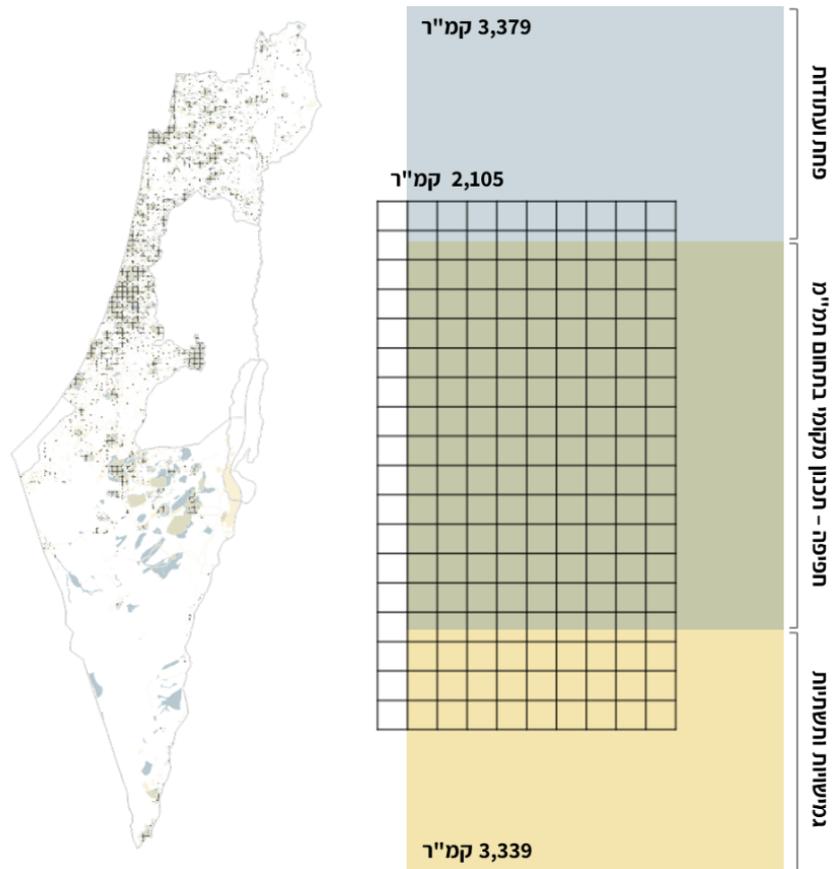
שטח זה כולל ייעודי קרקע מסוימים בתחום תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית (ראו פירוט ייעודי הקרקע בהמשך¹³). השטח המיועד לבינוי עומד על 3,339 קמ"ר (חופף בחלקו לשטח המיועד לפיתוח בתמ"מ). (מקור: שכבת פתוח-פיתוח של מנהל התכנון 2025).

תכנון מקומי בתחום תמ"מ: שטח החפיפה בין השטח מיועד לפיתוח והשטח המיועד לבינוי. שטח זה עומד על כ-2,049 קמ"ר. המתאם החלקי בין שטח לפיתוח ושטח לבינוי ממקד את הפער בין הכוונת תכנית המתאר המחוזיות לבין הכוונת תכנון מפורט לבינוי. לאור אי התאמה מרחבית בין השטח לפיתוח והשטח לבינוי רצוי למצוא דרך תכנונית לדייק את הסנכרון בין השכבת-מבלי לפגוע בגמישות ובדמות הארץ.

שטח מבונה (בפועל): שטח זה נמדד באמצעות ניתוח תצ"א ומייצג את השטח המבונה בפועל, ועומד על כ-2,105 קמ"ר. שטח זה אינו כולל את מרבית שטחי התשתיות הקוויות. רובו חופף לשטח המיועד לפיתוח או לשטח המיועד לבינוי. כ-10% מהשטח המבונה בפועל אינו חופף לשטחים המיועדים לבינוי או לשטחים המיועדים לפיתוח ובו מצויים בעיקר מבנים ותשתיות חקלאיות. (מקור: ניתוח תצ"א 2025)

¹¹ חפיפה בין השטח המיועד לכריה וחציבה בשכבת הפיתוח לשטח הנכלל בשכבת השטח המיועד לבינוי כ-32 קמ"ר. החפיפה לשטח המיועד לבינוי כ-26 קמ"ר.
¹² שטח זה כולל גם כ-540 קמ"ר המיועדים בתכנון המחוזי לכרייה וחציבה, רובם באזור הדרום.
¹³ ייעודי קרקע למגורים, תעסוקה, תיירות, מסחר, תשתיות, מבנים חקלאיים, גנים וכבישים.

מפה 1.1.1.1 יחסים מרחביים בין שטח מיועד לפיתוח, שטח מיועד לבינוי ושטח מבונה בפועל



המפה והאיור מציגים את היחסים המרחביים בין בסיסי המידע השונים. השטח המיועד לפיתוח מסומן בכחול, השטח המיועד לבינוי בצהוב והשטח החופף בין שתי השכבות המרחביות האלה בירוק. בציוד הימני של האיור תאור כללי של כל אחד מהשטחים.

השטח המבונה בפועל מהווה 2,105 קמ"ר כ-10% משטח הארץ. סה"כ השטח המצרפי המיועד לפיתוח ובינוי בכל הסיווגים עומד על כ-4,880 קמ"ר, המהווים כ-22% משטח הארץ- פי 2.3 מהקיים בפועל ובעל השפעה ניכרת על דמות הארץ.

לאחר התייחסות ברמה הארצית, הניתוח עובר לבחינת הפריסה המרחבית של אותם בסיסי מידע (שטח לפיתוח, שטח לבינוי ושטח מבונה בפועל), בהתאם לעקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35.

המענה כולל בדיקה של התפלגות מרחבית לפי סיווגי התמ"א של השטח המיועד לפיתוח, ולאחר מכן סקירה של נתוני הפריסה המרחבית של השטח המיועד לבינוי ושל השטח המבונה בפועל. כל אחת מהבדיקות מציגה את היחס בפיזור של השטח (לפיתוח/לבינוי/מבונה בפועל) בין המרקמים השונים מתוך בחינה של עקרונות התמ"א בהכוונת עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים.

בשל מאפייניו של האזור הדרומי של ישראל (גודלו, היקף התכנון לפיתוח, לבינוי וכן הבינוי בפועל הנמוך בו), בוצעו ניתוחים כלל ארציים וניתוחים ללא האזור הדרומי הפתוח. הקו המחלק נקבע על בסיס ניתוח מרחבי של הנתונים, מזרוע לבאר שבע וערי הנגב המזרחי.

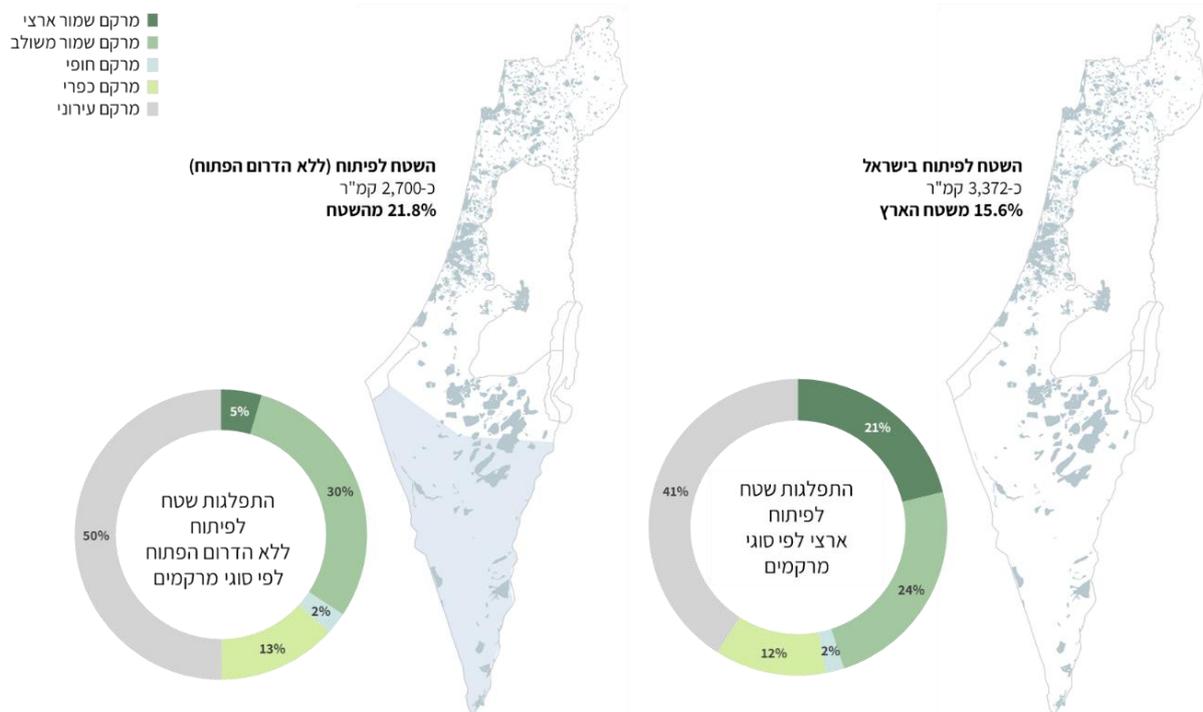
לוח 1.1.1 יחסים מרחביים בין שטח מיועד לפיתוח, שטח מיועד לבינוי ושטח מבונה בפועל לפי מחוזות ונפות

מחוז/נפה	שטח מחוז/נפה קמ"ר	שטח לפיתוח בתחום תמ"מ קמ"ר	פחת ועתודות (תמ"מ ללא תכנון מקומי) קמ"ר	תכנון מקומי בתחום תמ"מ קמ"ר	גמישות ותשתיות (תכנון מקומי חוץ תמ"מ) קמ"ר	שטחי חוץ פיתוח תמ"מי ותכנון מקומי קמ"ר
מחוז צפון	4,465	693	192	501	236	3,536
נפת חיפה	291	128	21	107	27	136
נפת חדרה	574	154	35	120	40	380
מחוז מרכז	1,293	512	113	399	138	643
מחוז תל אביב - יפו	172	135	12	123	18	19
מחוז ירושלים	652	146	45	101	47	460
נפת אשקלון	1,258	140	37	103	143	975
נפת באר שבע	12,885	1,463	871	592	524	10,898
כלל ארצי	21,590	3,372	1,327	2,045	1,173	17,046

שטח לפיתוח (שטח לפיתוח בתמ"מים ותוספות ותמ"ל ותכניות כוללניות 2025)

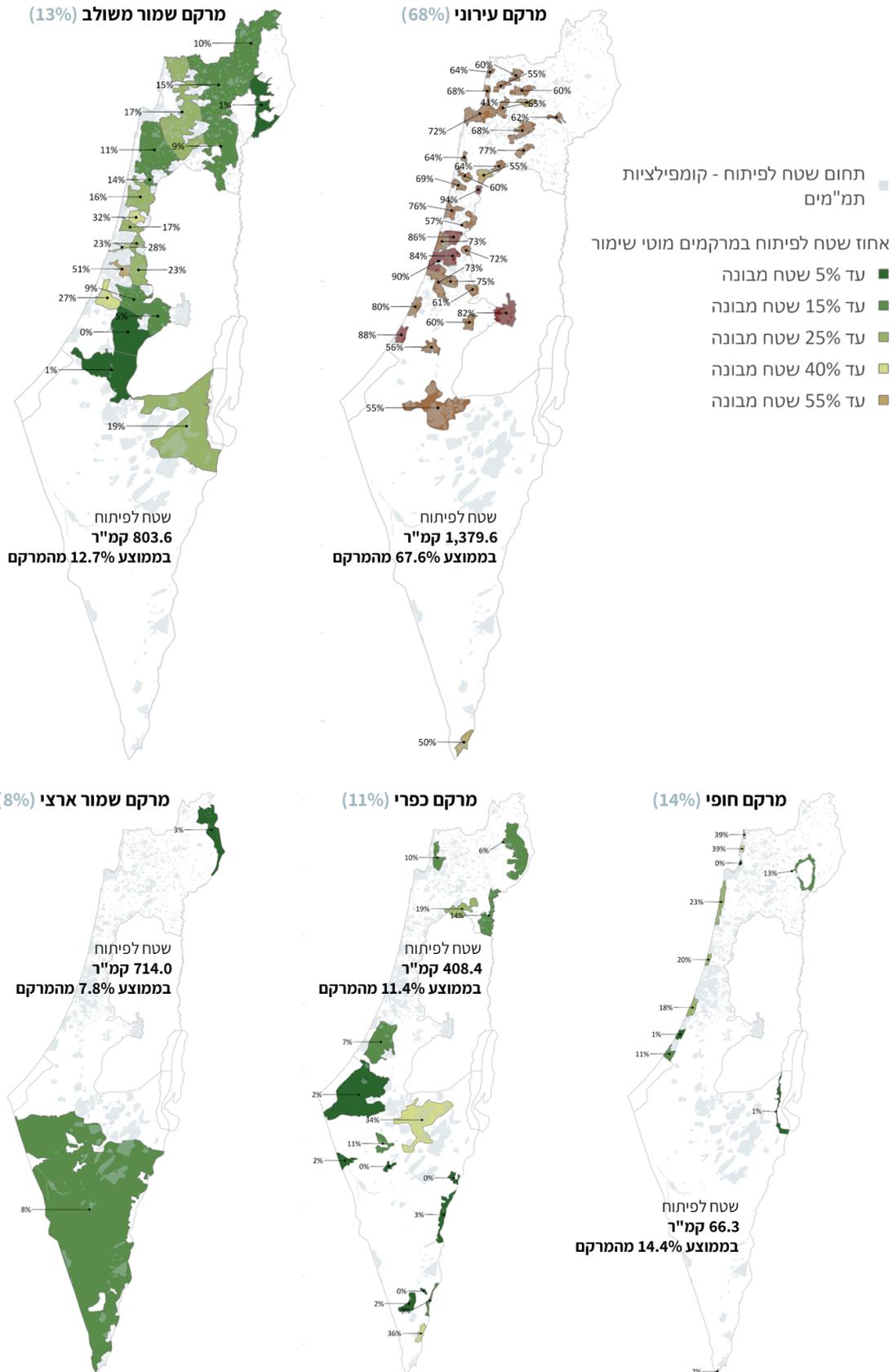
כאמור, השטח לפיתוח מוגדר בתכניות המתאר המחוזיות. על פי תכניות מחוזיות כולל עדכוני תמ"מ, תכניות ותמ"ל ותכניות ארציות הקובעות ייעודי פיתוח (כמו תמ"א 75). היקף השטח המיועד לפיתוח עומד על 3,379 קמ"ר (כולל גם שטחי כרייה וחציבה כמוסבר לעיל).

מפה 1.1.1.2 שטח לפיתוח בחלוקה למרקמי תמ"א 35¹⁴



¹⁴ השכבה מבוססת על יעודי הפיתוח בשכבות הקומפילציה התמ"מיות.

מפה 1.1.1.3 אחוז שטח לפיתוח לפי מרקמים



בניתוח כלל ארצי, 41% מהשטח לפיתוח מצוי במרקם עירוני ו-59% ביתר המרקמים. כלומר, כ-59% מהשטח המיועד לפיתוח נמצא מחוץ למרקם העירוני. בניתוח ללא הדרום הפתוח 50% מהשטח לפיתוח מצוי במרקם עירוני (50% שמחוץ למרקם העירוני כוללים שטחים נרחבים לכרייה וחציבה).

משמעות נתון זה היא שבעוד כ-80% מהתושבים, יחידות הדזור ושטחי התעסוקה נמצאים במרקמים העירוניים- רק 40-50% מהשטח לפיתוח נמצא במרקמים אלו, ומנגד, המרקם העירוני כולל כ-9.4% משטח הארץ. כלומר 40-50% מהשטח לפיתוח נמצא על 9.4% משטח הארץ.

ניתן לראות כי השטח לפיתוח מכסה במצטבר כ-67% משטח המרקם העירוני – כאשר שיעור הכיסוי במרקמים עירוניים שונים נע בין מינימום של כ-55% (באר שבע) ועד כ-94% (באקה-ג'ת).

במרקמים השמורים התמונה שונה: קיימים הבדלים גדולים בין מקטעים שונים במרקם שמור משולב – בחלק מהמקטעים באזור המרכז השטח לפיתוח מכסה 30% ויותר משטח המקטע – **שיעור המהווה עומס משמעותי על תפקוד המרקם השמור משולב כשדרה ירוקה.** במרקם הכפרי השטח לפיתוח מכסה במצטבר כ-11.4% משטח. במרקם החופי השטח לפיתוח מכסה במצטבר כ-14.4% מהשטח ובמרקם השמור הארצי כ-7.8% מהשטח.

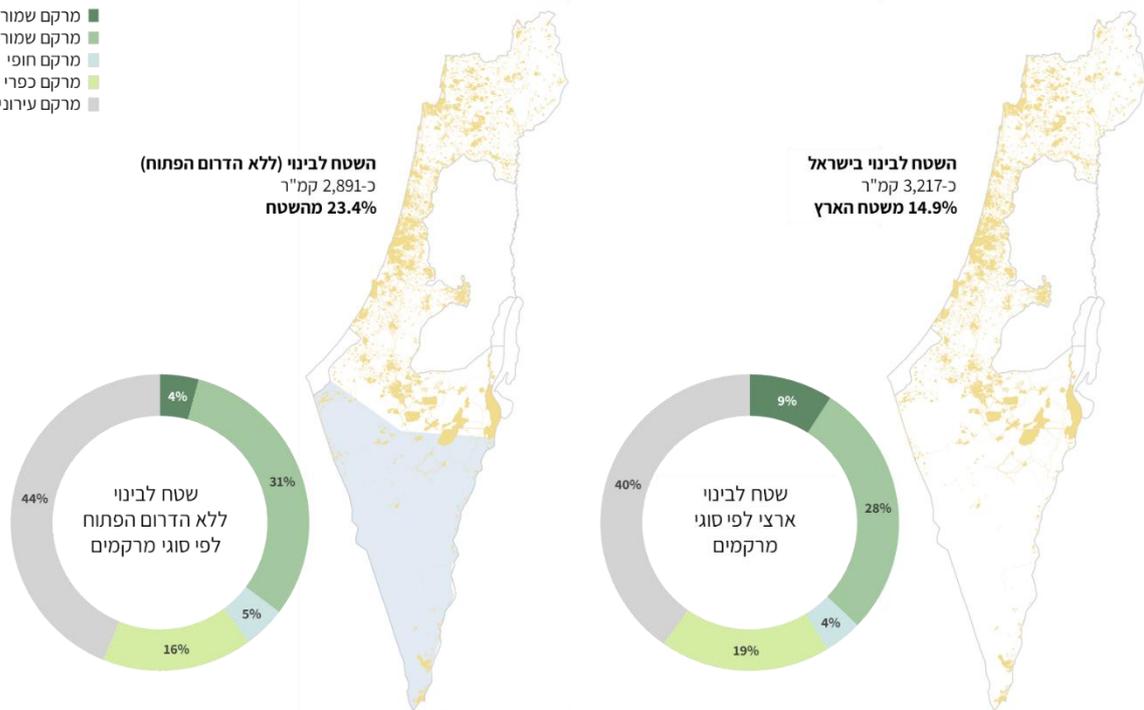
שטח לבינוי

כאמור, השטח לבינוי מוגדר בתכניות מקומיות למגורים, תעסוקה, תיירות, מסחר, תשתיות, מבנים חקלאיים, שצ"פ וכבישים. סה"כ השטח לבינוי (על פי נתונים ארציים של תכניות מקומיות מאושרות) כ-3,339 קמ"ר ומהווה 14.9% משטח הארץ ו 23% מהשטח ללא הדרום הפתוח (מאגר מידע מנהל התכנון-שכבת תכניות: פתוח-פיתוח 2025).

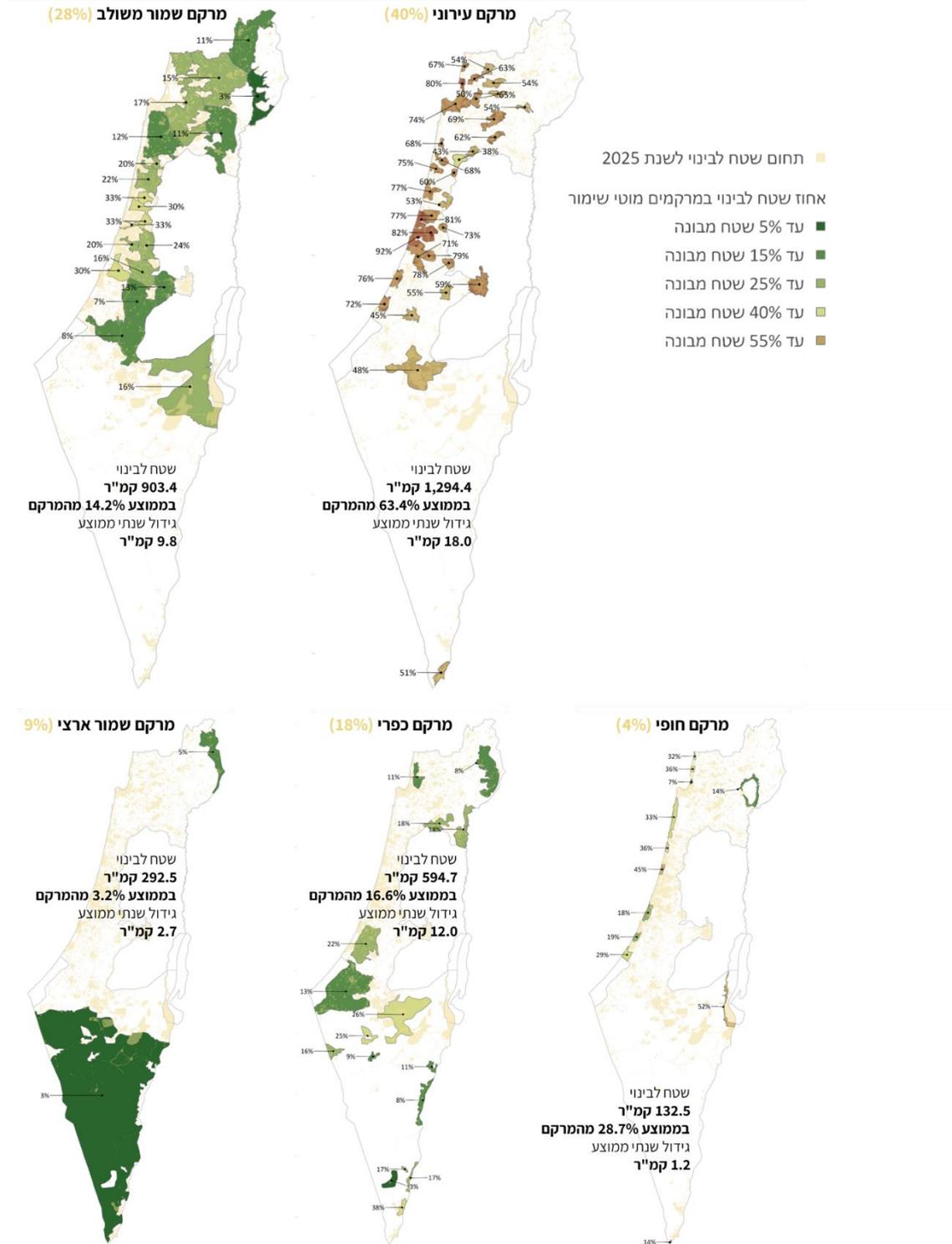
שכבת מידע זו הכוללת קומפילציה של כלל התכניות המפורטות פותחה באגף ממ"ג של מנהל התכנון ונקראת שכבת פתוח-פיתוח. בשכבה זו סווגו יעודי הקרקע הקיימים בתכניות מפורטות לשתי קטגוריות: פתוח ופיתוח. על סמך קטגוריות אלו נותחו הנתונים המוצגים לעיל. הניתוח בוצע לשכבה עדכנית משנת 2025.

מפה 1.1.1.4 השטח לבינוי בתכניות מקומיות מאושרות, בחלוקה לפי מרקמי תמ"א 1535

- מרקם שמור ארצי
- מרקם שמור משולב
- מרקם חופי
- מרקם כפרי
- מרקם עירוני



מפה 1.1.1.5 אחוז השטח המיועד לבינוי בתכניות מקומיות מאושרות בחלוקה לפי מרקמי תמ"א 35



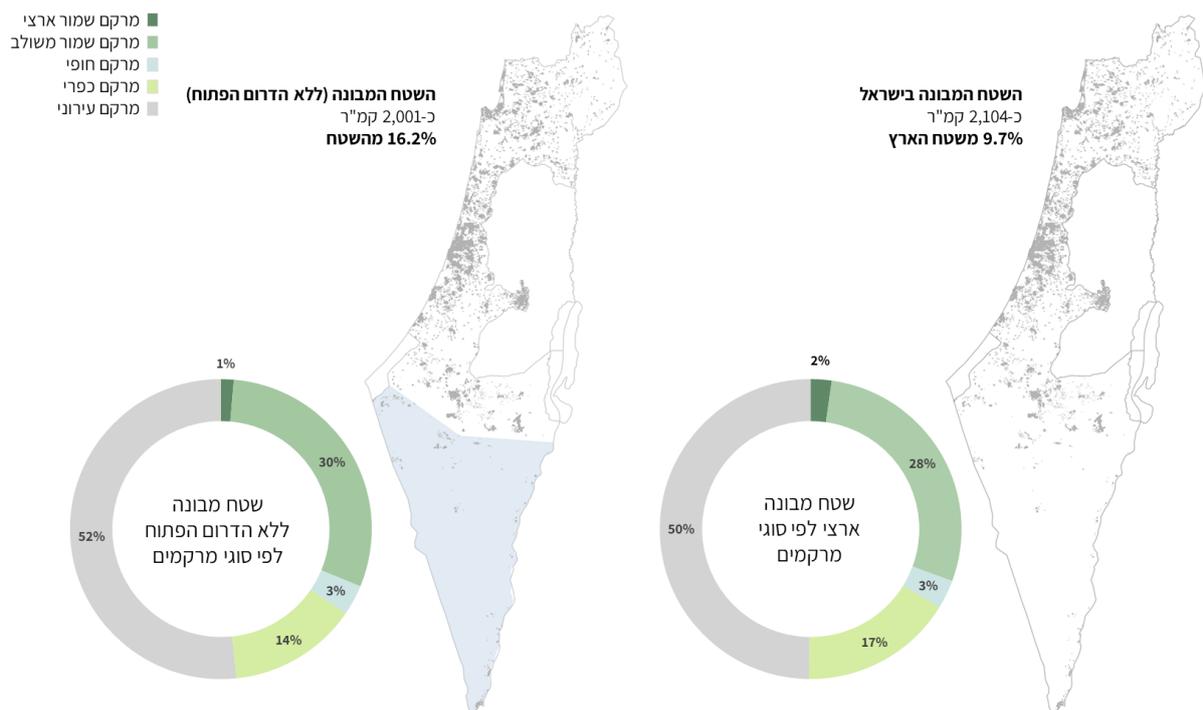
השטח המיועד לבינוי מתחלק בין המרקם העירוני כ-40% וביתר המרקמים כ-60%. כפי שצוין בשטח לפיתוח, גם בשטח לבינוי, המשמעות של נתון זה היא שבעוד כ-80% מהתושבים ויחידות הדיור נמצאים במרקמים העירוניים-40% מהשטח לבינוי נמצא במרקמים אלו, ומנגד, המרקם העירוני כולל כ-9.4% משטח הארץ. כלומר 40% מהשטח לבינוי נמצא על 9.4% משטח הארץ.

ניתן לראות כי השטח לבינוי לשנת 2025 מכסה במצטבר כ-63.4% משטח המרקם העירוני, כאשר שיעור הכיסוי במרקמים שונים נע בין מינימום של כ-38% (באקה-ג'ת) ועד כ-92% (תל אביב-יפו). במרקמים השמורים התמונה שונה: במרקם שמור משולב השטח לבינוי מכסה במצטבר 14.2% משטח המרקם, אולם יש פערים גדולים בין מקטעים שונים במרקם זה – בחלק מהמקטעים באזור המרכז השטח לבינוי מכסה 30% ויותר משטח המקטע – **שיעור המהווה עומס משמעותי על תפקוד המרקם השמור משולב כשדרה ירוקה**. במרקם כפרי השטח לבינוי מכסה במצטבר כ-16.6% משטח. במרקם חופי השטח לבינוי מכסה במצטבר כ-28.7% מהשטח ובמרקם שמור ארצי כ-3.2% מהשטח.

שטח מבונה בפועל

כאמור, השטח הכלול בתחום המבונה ממופה על פי ניתוח תצ"א שנערך במנהל התכנון ואינו כולל את מרבית שטחי התשתיות הקוויות. השטח המבונה בפועל הוא כ-2,105 קמ"ר. מרביתו באזור בו קיימת תכנית לפיתוח וגם תכנית מפורטת לבינוי, אך כפי שצוין באיור למעלה, ישנם בשולים שטחים מבונים מחוץ לשטח לפיתוח עקב גמישויות תמ"מ ומחוץ לשטח לבינוי עקב בינוי חקלאי ותשתיות.

מפה 1.1.1.6 השטח המבונה בפועל בחלוקה לפי מרקמי תמ"א 35¹⁶



כ-50% מן השטח המבונה בפועל נמצא במרקם העירוני (52% בניתוח שנעשה ללא הדרום הפתוח).. כלומר, בהמשך לניתוחים של השטח לפיתוח והשטח לבינוי בהם כ-40% במרקם העירוני, יש התכנסות מסוימת למרקם העירוני בבינוי בפועל. מידע משלים מצוי בנתוני הלמ"ס¹⁷, לפיהם שטח היישובים הכולל מגורים, שירותי ציבור, תעסוקה, פארקים מהווה כ-2/3 מתוך כלל השטח המבונה ויתר השטח המבונה תשתיות. המשמעות של נתון זה היא שבעוד כ-80% מהתושבים ויחידות הדיור נמצאים במרקמים העירוניים-

¹⁶ אגף מ"ג מנהל התכנון 2025, ניתוח מבוסס תצלומי לוויין.

¹⁷ קובץ הרשויות מפרט את שטחי הבינוי ע"פ שימושים.

50% מהשטח המבונה בפועל נמצא במרקמים אלו, ומנגד, המרקם העירוני כולל כ-9.4% משטח הארץ. כלומר 50% מהשטח המבונה בפועל נמצא על 9.4% משטח הארץ.

מפה 1.1.1.7 השטח המבונה בפועל בחלוקה לפי מרקמי תמ"א 35



ניתן לראות כי השטח המבונה לשנת 2024 מכסה במצטבר כ-50% משטח המרקם העירוני – כאשר שיעור הכיסוי במרקמים שונים נע בין מינימום של 23% (קריית גת) ועד כ-87% (תל אביב-יפו). במרקמים השמורים התמונה שונה: במרקם השמור המשולב השטח המבונה מכסה במצטבר 9.4% משטח המרקם, אולם יש פערים גדולים בין מקטעים שונים במרקם זה – בחלק מהמקטעים באזור המרכז השטח לפיתוח מכסה 30% ויותר משטח המקטע – **שיעור המהווה עומס משמעותי על תפקוד המרקם השמור משולב כשדרה ירוקה**. במרקם הכפרי השטח המבונה מכסה במצטבר כ-9.7% משטח. במרקם החופי השטח המבונה מכסה במצטבר כ-14.2% מהשטח ובמרקם השמור הארצי כ-0.5% מהשטח.

לאחר הבנת משמעות פריסתם של השטחים השונים (שטח לפיתוח, שטח לבינוי ושטח מבונה בפועל) לפי מרקמי תמ"א 35, להלן שני ניתוחי השלמה: הראשון מנתח את תוספות השטח המיועד לבינוי בין השנים 2021-2025 על בסיס תכניות מקומיות (כולל תכנון כוללני) שאושרו בתקופה זו. הניתוח השני עוסק בקצב שינוי השטח המבונה בפועל לאורך הזמן.

פילוח תוספת לשטח המיועד לבינוי (2022-2024)

כפי שהוסבר לעיל, השטח לבינוי הוא כלל השטח המיועד לשימושי מגורים, תעסוקה ועסקים, שירותי ציבור, תירות, דרכים ותשתיות, מבנים חקלאיים, פארקים ושצ"פ. כדי לעקוב אחרי מרכיבי הנידול בשטח זה נאספו נתוני כל התכניות המקומיות (כוללניות ומפורטות) שאושרו בישראל בשנים 2022-2024 (מקור הנתונים: שכבת XPLAN של מינהל התכנון). משטח תכניות אלו הוחסרו כל השטחים שנכללו בשכבת השטח המיועד לבינוי בשנת 2021 (סיווג "פיתוח" בשכבת פתוח/פיתוח של מינהל התכנון). משטח התכניות הנותר הוסרו כל השטחים שיעודם שטחים פתוחים לסוגיהם כגון: קרקע חקלאית, יערות לסוגיהם, שטחים פתוחים, שמורות טבע וגנים לאומיים, חופים ים וכו'. השטח הנותר מוגדר כתוספת השטח המיועד לבינוי. שטחים אלה קובצו לפי שנת אישור התכנית.

ניתוח הנתונים מראה כי היקף הנידול השנתי הממוצע בשטחים המיועדים לבינוי בשנים 2022-2024 היה כ-44.8 קמ"ר בשנה. בכל אחת מהשנים שנבדקו, היקף השטח המתוכנן גדל ביחס לשנה הקודמת.

תוספת השטח המיועד לבינוי סווגה לשלוש קבוצות של ייעודי קרקע:

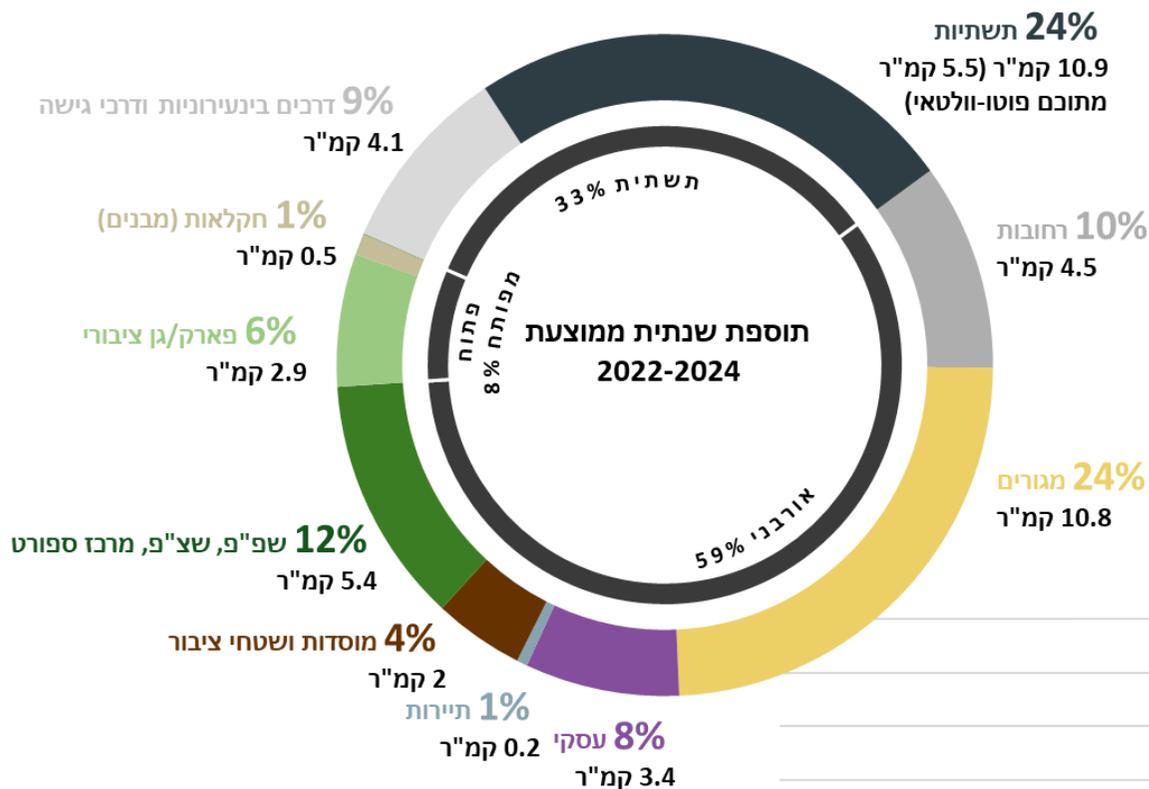
1. **פיתוח אורבני כ-26.3 קמ"ר בשנה**. כולל מגורים (10.8 קמ"ר), מוסדות ציבור (2.0 קמ"ר) מסחר תעסוקה ותעשייה (3.4 קמ"ר) תירות (3.2 קמ"ר), וחלק משטח הדרכים שבתוך הפיתוח האורבני (4.5 קמ"ר), שטח ציבורי פתוח, שטח פרטי פתוח ושטחי ספורט רובם בתוך התחום האורבני (5.4 קמ"ר).
2. **תשתיות כ-15.0 קמ"ר בשנה**. כולל תשתיות הנדסיות לסוגיהן (10.9 קמ"ר, מתוכם 5.5 קמ"ר פוטוולטאי), דרכים ומסילות חוץ עירוניות (4.1 קמ"ר).
3. **שטחים פתוחים מפותחים כ-3.4 קמ"ר בשנה** מסומן בירוק במעגל החיצוני בתרשים. ויעוד פארק/גן ציבורי הממוקם לרוב בשולי התחום האורבני (2.9 קמ"ר) ומבנים חקלאיים 0.5 קמ"ר.

תוספת השטח לבינוי היא 44.8 קמ"ר ממוצע שנתי. המרכיבים הבולטים בתוספת השטח הם תשתיות כ-10.9 קמ"ר בממוצע בשנה ומגורים כ-10.8 קמ"ר בממוצע לשנה. **כלומר שטחי המגורים (נטו) הם כרבע מכלל תוספת השטח לבינוי**. תוספת השטח השנתית הממוצעת ללא תכניות כוללניות היא 32.2 קמ"ר, מתוכם 6.1 קמ"ר למגורים – כ-17% בלבד.

הנתונים מופיעים בתרשים 1.1.1.8 בעמוד הבא.

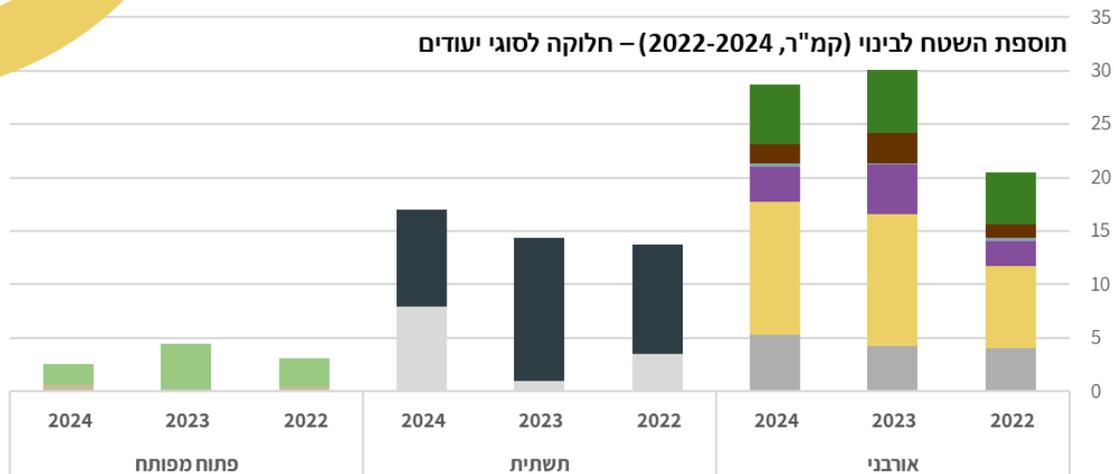
ניתוח זה מציב שאלה לגבי המיקוד ביעול השימוש במשאב הקרקע בתחום המגורים (תיקון 4) כאשר החלק העיקרי בפיתוח הכולל תשתיות וכן שימושים אורבניים שאינם מגורים אינם כפופים למדיניות ייעול השימוש בקרקע.

תרשים 1.1.1.8 תוספת שטחים מיועדים לבינוי (2022-2024) – פילוח ייעודים



חץ	תוך	תוספת שנתית ממוצעת של שטח לבינוי (קמ"ר)
4.7	16.3	אורבני
1.2	3.3	דרך פנימית
2.2	8.6	מגורים
0.9	2.5	עסקי
0.1	0.1	תירות
0.3	1.7	ציבור
0.6	4.8	שפ"פ שצ"פ ספורט
1.1	7.7	פתוח מפותח
0.3	0.2	חקלאי
0.2	2.8	פארק / גן ציבורי
6.8	8.2	תשתית
2.6	1.5	דרכים בינעירוניות ודרכי גישה
4.2	6.7	תשתיות
12.5	32.2	סכום כולל

תוספת השטח לבינוי (קמ"ר, 2022-2024) – חלוקה לסוגי ייעודים



הניתוח מתייחס לייעודי קרקע מאושרים בשנים 2022-2024 משכבת XPLAN (מינהל התכנון), הנמצאים מחוץ לשטח הפיתוח של שכבת פיתוח-פתוח (מינהל התכנון) לשנת 2021). דרכים הנמצאות בדיוס ה-30 מ' מ' ייעודים קרקע מניבים סווגו כדרכים פנימיות, השאר כדרכים בינעירוניות ודרכי גישה.

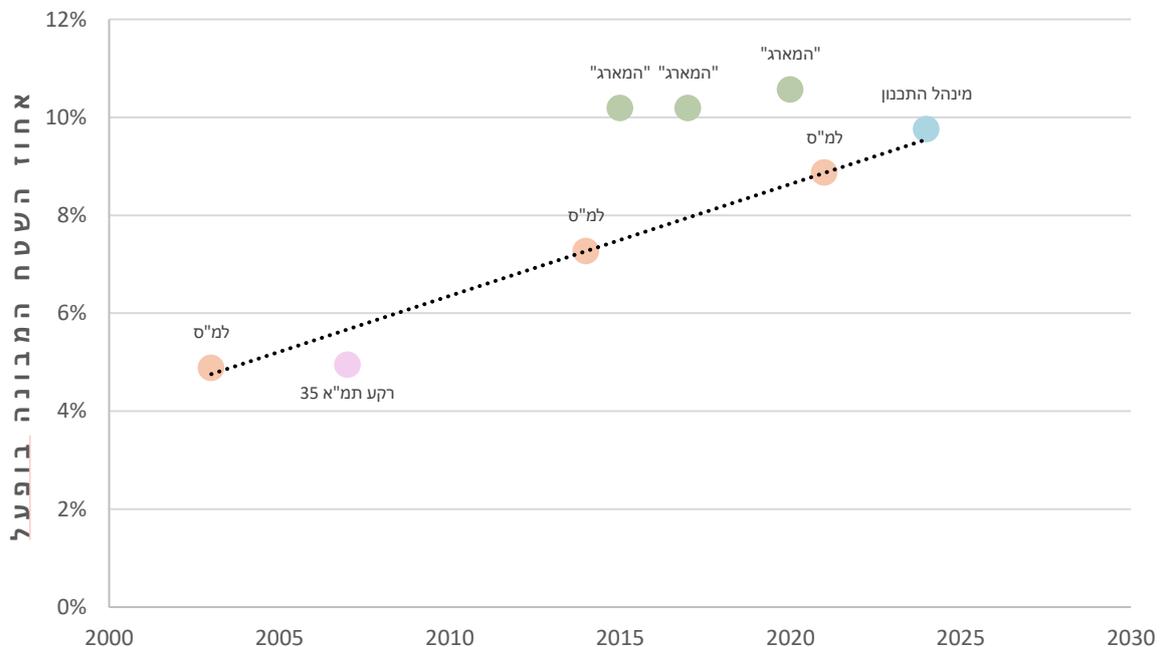
בנוסף לניתוח התכנון לפיתוח ולבינוי נערך ניתוח גם **לשטח המבונה בפועל** על בסיס ניתוחי אורטופוטו שנערכו במספר נקודות זמן כמפורט בהמשך.

התפתחות השטח המבונה בפועל לאורך זמן (2003-2025)

ניתוח זה עוסק בקצב הבינוי בפועל, הקשור במידה רבה ליעילות הבינוי ולקצב המעבר של שטח פתוח בפועל לשטח מבונה בפועל (ניתוחי תצ"א ממקורות שונים לאורך זמן). בעשורים האחרונים נערכו מספר בדיקות מרחביות לרמת הכיסוי הארצי של השטח המבונה ע"י גורמים שונים: למ"ס, צוות מעקב תמ"א 35, פרויקט "המארג" ואגף ממ"ג במנהל התכנון. ההיקף הכולל של השטחים המבונים בפועל בכל אחד מהניתוחים האלו מוצג באיור למטה.

ניכר כי מרבית הניתוחים עוקבים אחר קו מגמה ברור בעוד ניתוחי "המארג" נערכו כנראה במתודולוגיה שונה. על פי השוואה שנערכה למקורות מידע העקביים שבחנו את השטח המבונה לאורך השנים עולה **שקצב הבינוי בפועל עומד על ממוצע של כ-50 קמ"ר לשנה**.

תרשים 1.1.1.9 התפתחות השטח המבונה בפועל בשנים 2003-2025 ע"פ מקורות שונים¹⁸



לצורך הערכת הגידול בשטח המבונה בפועל נערך ניתוח המבוסס על מספר מקורות מידע: מקור המידע המרכזי הוא שכבות ארציות של ייעודי קרקע שנערכו על ידי הלמ"ס בשנים 2003, 2014 ו-2022 מידע משלים הוא שכבת ייעודי קרקע שנערכה כרקע לתהליך המעקב והבקרה ראשון של תמ"א 35 על ידי מוטי קפלן בשנת 2007 ושכבה ארצית של השטח המבונה בישראל שנערכה באגף ממ"ג של מינהל התכנון, 2025.

¹⁸ שכבת שטח מבונה מנהל התכנון (2025) ייעודי קרקע למ"ס (2003, 2014, 2021), שכבת רקע שטח מבונה בתמ"א 35/1 (מוטי קפלן 2007) ונתוני פרויקט "המארג" (2015, 2017, 2020).

על פי השוואת נתוני הלמ"ס לשנים 2014, 2021, עולה ש**קצב הגידול השנתי הממוצע בשטח המבונה הוא 49.3 קמ"ר**, כלומר כ-0.23% משטח הארץ עוברים בכל שנה משטח פתוח לשטח מבונה בפועל. נתון זה מוצג בתרשים נקו המגמה. **היקף השטח המבונה גדל ב-80% בין 2002-2021. באותה תקופה גדלה האוכלוסייה ב 42%**. כלומר, יש חוסר יעילות במעבר משטח פתוח לשטח מבונה. **יתכן ויש הגיון בקביעת יעדים רב-שנתיים ומעקב רציף לניהול יעיל ומדויק של תוספת השטחים**. בחלקים הבאים של הפרק תיבחן יעילות זו ממספר כיוונים: הפריסה המרחבית של השטח המפותח, סוג הבינוי: עירוני או תעשייה ותשתיות, קצב השינוי, הקשר בין הבינוי לאוכלוסייה (צפיפות) והשוואה בינלאומית.

ניתן להבדיל בין שני סוגים של שטח מבונה: שטח עירוני הכולל את כל השימושים העירוניים: מגורים, שירותי ציבור, מסחר, תעסוקה תיירות ושטחים פתוחים עירוניים; מול שטח לתשתיות ואזורי תעשייה. בבדיקה שנערכה לשינוי בשטח המבונה בין השנים 2014-2021 ע"פ נתוני הלמ"ס, ניכר שינוי מגמה בגידול השטח הבנוי לתעשייה ותשתיות. כך לדוגמה השטח הבינוי עירוני בנפת אשקלון גדל בשנים אלו ב-17% לעומת התעשייה והתשתיות שגדלו באותה התקופה ב-68%.

בלוח ניתן לראות כי **בממוצע השטח לצרכי תשתיות ותעשייה גדל בקצב גבוה פי 2 מהשטח לשימושים עירוניים**. בסה"כ הגידול הארצי בשטח העירוני לאורך התקופה הוא 22% בעוד שהגידול בשטחי תעשייה ותשתיות הוא 49%.

לוח 1.1.1 הבדלים בגידול השטח הבנוי בין שימושי קרקע עירוניים לתעשייה ותשתיות¹⁹

מחוז/נפה	הגידול בבינוי העירוני 2014-2021	הגידול בבינוי לתעשייה ותשתיות 2014-2021	מחוז/נפה	הגידול בבינוי העירוני 2014-2021	הגידול בבינוי לתעשייה ותשתיות 2014-2021
רחובות	11%	59%	אשקלון	17%	68%
רמלה	17%	38%	באר שבע	63%	35%
רמת הגולן	35%	142%	השרון	19%	41%
תל אביב - יפו	2%	50%	חדרה	24%	55%
מרקם חופי	21%	36%	חיפה	12%	28%
מרקם כפרי	51%	110%	ירעאל	19%	94%
מרקם עירוני	16%	53%	ירושלים	15%	56%
מרקם שמור משולב	21%	35%	כנרת	20%	47%
כלל ארצי	22%	49%	עכו	29%	32%
			פתח תקווה	16%	42%
			צפת	18%	61%

ניכר כי בכל הנפות, שיעור השטח לשימושים עירוניים גדל בין השנים 2014-2022 פחות משיעור השטח לתשתיות. בחלוקה למרקמים, השטח הבנוי לשימושים עירוניים גדל ב-16% במרקם העירוני ובאותה תקופת הזמן השטח לשימושי תשתיות ותעשייה גדל ב-53% (יותר מפי 3). במרקם הכפרי השטח לתשתיות ולתעשייה הכפיל את עצמו בתקופה זו. במרקמים השמורים הגידול של התשתיות והתעשייה היה מתון יותר כ-33%.

כאמור, ניתוח זה מציב שאלה לגבי המיקוד בייעול השימוש במשאב הקרקע בתחום המגורים (תיקון 4) כאשר החלק העיקרי בפיתוח הכולל תשתיות וכן שימושים אורבניים שאינם מגורים אינם כפופים למדיניות ייעול השימוש בקרקע.

¹⁹ נתוני הלמ"ס, ייעודי קרקע 2014, 2021

מקבץ שאלות מעקב 1.1.1 מענה לצרכי הפיתוח: סיכום ביניים

חלק זה התמקד במענה לארבע שאלות מעקב:

- באיזה אופן פריסת המלאי התכנוני המאושר תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה?
- באיזה אופן פריסת האוכלוסייה בפועל בשנים 2008-2022 תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה?
- באיזה אופן פריסת שטחי התעסוקה בפועל בשנים 2008-2022 תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ומטרותיה?
- באיזה אופן פריסת והיקף השטחים המפותחים בפועל תואמים את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה?

הניתוח הראה כי קיים מלאי תכנוני משמעותי בכל אזורי הארץ (מחוזות, נפות, אזורי תפקוד); מרבית האוכלוסייה מתגוררת ביישובים במרקמים עירוניים (רוב המלאי), וגם ביישובים מיוחדים וביישובים לפיתוח מיוחד וכך גם מרבית שטחי התעסוקה. נתונים אלו מתאימים לעקרונות הפריסה המרחבית של ריכוז עיקר הפיתוח במרקמים העירוניים.

קיים חוסר בהלימה בין שטח לבינוי ושטח לפיתוח אשר מיעד אחוז משמעותי משטח הארץ לסוגים שונים של פיתוח. בהקשר זה חשוב להבין כי הנתון נובע מגמישות נקודתיות ועתודות וכן מהצורך להשלים תשתיות חסרות. אך באופן מצרפי השטח המיועד לבינוי ולפיתוח עולה למעלה מפי 2 על השטח המבונה בפועל ועלול להשפיע מהותית על דמות הארץ בעיקר אם ינוצל משאב הקרקע באופן לא יעיל.

הגידול בשטח המבונה בשטח המתוכנן לבינוי ובשטח המתוכנן לפיתוח במרקם השמור משולב הגיע להיקף בינוי בפועל ותכניות עתידיות אשר מציב סימן שאלה לגבי יכולתו של מרקם זה למלא את ייעודו כשדרה ירוקה של שטחים פתוחים גדולים ורציפים ע"פ מטרות התמ"א.

בהיבט הפריסה המרחבית, ניכר כי התכנון וכן הפיתוח בפועל מתפרס על כ- 50 קמ"ר מדי שנה אשר כמחציתו מחוץ למרקמים העירוניים, במרקמים המוגדרים כשמורים. הבינוי ממשיך לגלוש החוצה מהמרקמים העירוניים למרקמים השמורים ובמיוחד למרקם שמור משולב במחוז המרכז. כ-60% מהתוספת בשטח המבונה בפועל 2014-2021 מיועדת לפיתוח אורבני ורק כ-25% למגורים (נטו). יתכן ונכון לבחון הצבת יעדים רב שנתיים לניהול יעיל יותר של תוספת שטחים לבינוי.

הפער בין צריכת הקרקע לטובת מגורים לבין צריכת הקרקע לשימושים אחרים מציב שאלה לגבי מיקוד המדיניות בייעול השימוש בקרקע במגורים. יתכן שיש צורך במיקוד מדיניות ייעול גם בשימושי תעסוקה ותשתיות.

הפרק ממשיך לעסוק במעקב אחר התפתחות התכנון והפיתוח הפיזי ביחס לעקרונות הכוונת הפיתוח המרחבי בתמ"א 35, בדגש על גיבוש השטחים המעויירים בארבעה מטרופולינים והכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים (אשר קיבל התייחסות במידה רבה כבר במקבץ שאלות זה). כמו כן מופנה זרקור גם לתופעת הפרבור ולחידוש עירוני אשר ישלימו את תמונת הפיתוח המרחבי.

מקבץ שאלות מעקב 1.1.2 עקרונות הארגון המרחבי

מקבץ 1.1.4 חידוש עירוני:	מקבץ 1.1.3 תופעת הפרבור:	מקבץ 1.1.2 עקרונות ארגון מרחבי:	מקבץ 1.1.1 מענה לצרכי הפיתוח:	מקבצי שאלות מעקב
יחידות דיור מאושר מפורט. יחידות דיור מאושר מתארי. היתרי בנייה	פיתוח מחוץ למרקמים עירוניים צפיפות, קומפקטיות ומדרג יישובים יעילות פיתוח מרחבי בנייה צמודת קרקע	מרחבים מטרופוליניים אבחנה בין חמישה סוגי מרקמים	פריסת מלאי תכנוני פריסת אוכלוסייה פריסת שטחי מסחר ותעסוקה פריסת שטחים מפותחים בפועל	

שאלה 1.1.2 (א') באיזה אופן התממשה מטרת התמ"א לגיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השטרעות)

מטרת התמ"א בתחום הפיתוח המרחבי מכוונת לגיבוש ארבעה מרחבים מטרופוליניים: ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע. גבולותיהם נקבעו על סמך קריטריונים של ריכוז מקומות עבודה וטווחי יוממות²⁰.

מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח התפתחות האוכלוסייה, המגורים והתעסוקה בפועל, בתוך גבולות המטרופוליניים ומחוץ להם, וכן בחינת הזיקות המטרופוליניות על בסיס סקר יוממות סלולרי²¹. הנתונים נחתכו ונותחו על בסיס גבולות המטרופוליניים שהוגדרו בשנת 2013 על בסיס מפקד 2008. המענה לשאלה זו מחייב הסתייגות, כיוון שהלמ"ס עדיין לא פרסם את הגבולות המעודכנים של המטרופולינים לאחר מפקד 2022. לכן הניתוח מתייחס לגבולות שהוגדרו ב 2013.

כאמור, החלוקה למטרופולינים בישראל עברה מספר שינויים בשנים האחרונות. במפקד 2008 הוגדרו גבולות מטרופוליניים וחלוקות פנימיות: גלעין, טבעת פנימית, טבעת תיכונה, טבעת חיצונית. החלוקה השתנתה בשנת 2013 – נקבע גבול מטרופולין ירושלים (שלא הוגדר במפקד 2008) והוגדרו סיווגים שונים ליישובי הטבעות (לדוגמה-בשנת 2008 נתיבות, דימונה, ירוחם ושדרות היו חלק מהטבעת התיכונה של מטרופולין באר שבע-אך בשנת 2013 הם לא סווגו כחלק מהמטרופולין). על בסיס נתוני מפקד 2022 בוצע ע"י הצוות ניתוח דמוגרפי של אוכלוסיית המטרופולינים לפי גבולות מטרופולינים של 2013.

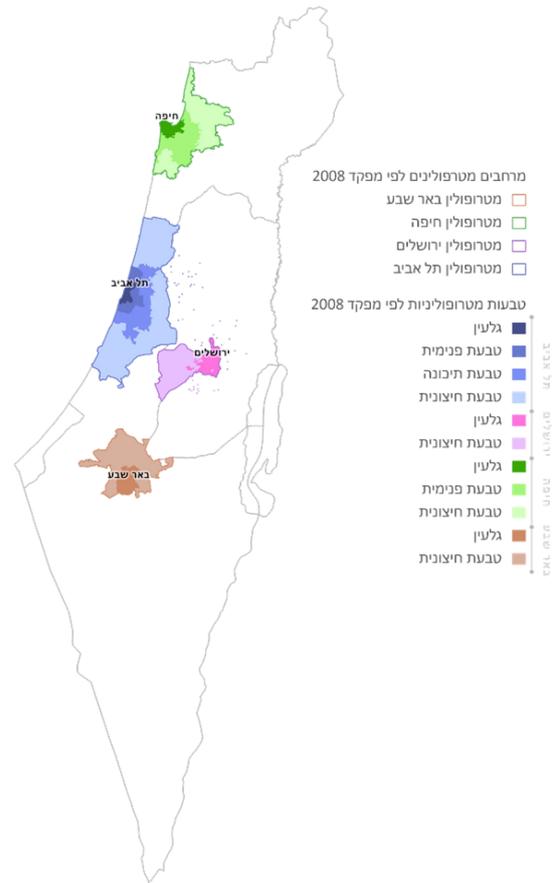
הלוח הבא מציג את החלק היחסי (אחוזים) של אוכלוסיית ישראל בכל אחד מהמרחבים המטרופולינים (לפי הגדרות הלמ"ס) בשנים הנבחרות. בנוסף, הלוח מציג את החלק היחסי של אוכלוסיית ישראל בחלוקה המטרופולינית לגלעין וטבעות.

²⁰ דברי ההסבר של פרק מטרופולינים במפקד 2008.
²¹ סקר סלולרי 2018.

לוח 1.1.2.1 אוכלוסייה לפי מטרופולינים וטבעות המטרופולין (למ"ס 2008, 2013, 2022)

מטרופולין/טבעת	מפקד 2022	למ"ס 2013	מפקד 2008
מטרופולין תל אביב	43.7%	44.8%	41.6%
גלעין	5.1%	5.1%	5.4%
טבעת פנימית	10.5%	11.2%	11.5%
טבעת תיכונה	13.3%	13.6%	13.5%
טבעת חיצונית	14.8%	14.8%	11.2%
מטרופולין חיפה	10.3%	11.0%	13.1%
גלעין	3.0%	3.4%	3.6%
טבעת פנימית	3.7%	3.8%	3.6%
טבעת חיצונית	3.6%	3.8%	5.9%
מטרופולין באר שבע	4.4%	4.4%	6.4%
גלעין	2.3%	2.5%	2.6%
טבעת פנימית	1.1%	1.9%	3.8%
מטרופולין ירושלים	15.0%	14.3%	
גלעין	10.3%	10.2%	
טבעת חיצונית	4.7%	4.1%	

מפה 1.1.2.1 חלוקה למטרופולין (למ"ס 2013)



על פי נתונים אלו **שיעור אוכלוסיית המטרופולינים ירד מעט בין השנים הנבדקות (2013, 2022)**. מ-74.4% ל-73.6% מכלל האוכלוסייה. ניכרת עליה במשקלו של מטרופולין ירושלים, יציבות במטרופולין ב"ש (תוך גידול במשקל הטבעת הפנימית על חשבון גלעין העיר ב"ש), כמו כן ירידה במטרופולין תל אביב וירידה במטרופולין חיפה. יש לזכור שמדובר במשקל יחסי של האוכלוסייה שגדלה בתקופה זו בכ-18% (2013-2022).

על פי סיווג הלמ"ס, גלעין המטרופולין הוא עיר הראשה במטרופולין: תל אביב, חיפה, באר שבע וירושלים. בהתייחס למטרת תמ"א 35 לגיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים נדרשת הסתכלות רחבה יותר על המרקמים העירוניים המרכזיים בכל מטרופולין אשר כולל, בכל המטרופולינים, ערים נוספות מלבד עיר הראשה. לפיכך, הניתוח למטרופולין כולל את הגלעין והטבעת הפנימית המוגדרת בלמ"ס.

הסתכלות זאת נעשית באמצעות בחינת שינוי אוכלוסייה במרקמים עירוניים אלו בין השנים 2008-2022 והתייחסות פרטנית לערים מרכזיות במרקמים העירוניים. לאורך תקופה זו אוכלוסיית ישראל כולה צמחה בכ-29.5% (2008-2022) ערים בהן צמיחת האוכלוסייה היא פחות ממחצית הערך הזה (כלומר פחות מ-15% צמיחה) מודגשות באדום כהה וערים בהן הצמיחה איטית מהמוצע הארצי בטווח 15%-29.5% סומנו בכתום בהיר.

אוכלוסיית המרקם העירוני של חיפה והקריות צמחה ב-14.5%. מרקם זה כולל את הערים חיפה, נשר, טירת הכרמל, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מוצקין וקריית ים. העיר חיפה צמחה ב-9.5% בלבד, קריית ים ב-1.6% בלבד ונשר ללא גידול אוכלוסייה כלל. צמיחת האוכלוסייה ביתר ערי הקריות היא בין 18%-26%. צמיחת האוכלוסייה בטירת הכרמל ב-54.5% מאזנת במידה מסוימת את הצמיחה האיטית בערים האחרות.

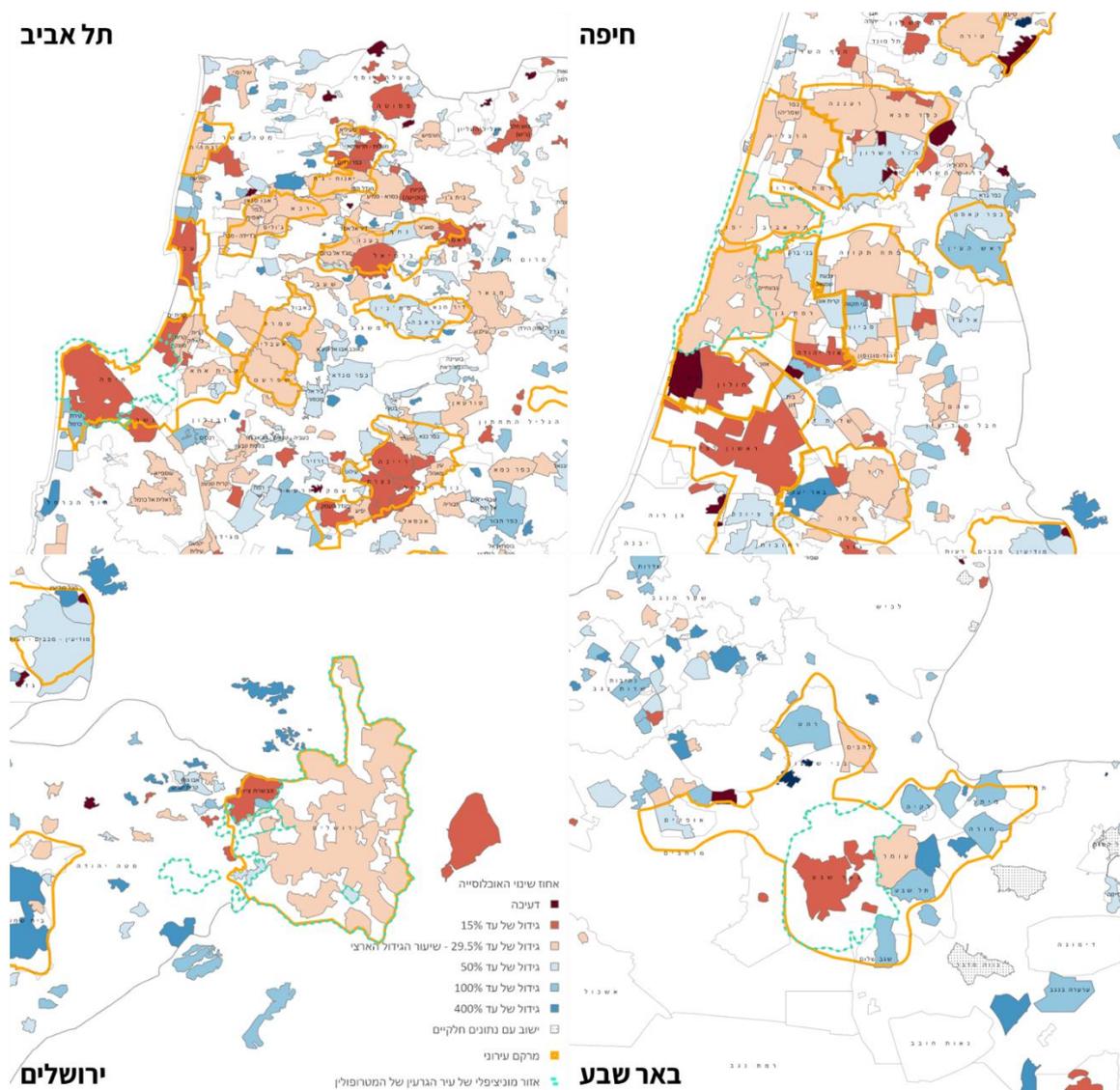
אוכלוסיית המרקם העירוני תל אביב והרצליה צמחה ב-19.8%. מרקמים אלו כוללים את הערים תל אביב-יפו, הרצליה, בת-ים, חולון, אזור, רמת גן, גבעתיים, בני ברק, קריית אונו ואור יהודה. העיר תל אביב-יפו צמחה בקצב מעט איטי יותר מהמרקם

בכללותו 15.2%. במרקם זה בולטות מספר ערים עם צמיחה נמוכה בעיקר בחלק הדרומי: בת ים -0.1%, חולון 1.2%, אור יהודה 4.8%. ערים שאוכלוסייתן צמחה בצורה בולטת: בני-ברק ברק -39.6% ו קריית אונו ב-35.4%.

אוכלוסיית המרקם העירוני באר שבע צמחה ב- 31.9%. מרקם זה כולל את הערים והיישובים העירוניים באר שבע, רהט, אופקים, חורה, תל שבע, לקיה, שגב שלום ומיתר. מול הצמיחה המהירה יחסית של המרקם, **אוכלוסיית העיר באר שבע צמחה לאורך התקופה ב-10.6% בלבד**. יישובים שאוכלוסייתם צמחה בצורה בולטת: להבים כ-80%, שגב שלום 78%, לקיה 73%, רהט 58%, תל שבע 56%, חורה 55%, אופקים 48%.

אוכלוסיית המרקם העירוני ירושלים והעיר ירושלים צמחה ב-28.5%. מרקם זה כולל את העיר ירושלים וכן את מבשרת ציון ומספר יישובים קטנים.

איור 1.1.2.1 מרקמים עירוניים במרכזי המטרופוליניים בחלוקה לרשויות על פי אחוז הגידול באוכלוסייה מול שנת הבסיס (2008-2022)



מנתונים אלו עולה כי ערים מרכזיות במרכז המטרופוליניים מצויות בקיפאון דמוגרפי וקצב הצמיחה שלהן נמוך בהרבה מקצב הצמיחה הארצית. משבר זה בולט בעיר חיפה ומספר ערים נוספות במרכז מטרופולין חיפה. העיר באר שבע מצויה בקיפאון

דמוגרפי מול צמיחה של ערים אחרות במרקם העירוני, עיקר הצמיחה נובעת מגידול בחברה הבדואית. הקיפאון מאפיין גם חלק מהערים המרכזיות בחלק הדרומי של מטרופולין תל אביב. בחלק מאזורים אלו מתבצע תכנון לאומי לטווח הרחוק: מטרו תל אביב, שיקום מפרץ חיפה ומטרו ירושלים. ניכר כי האצת התכנון המפורט באזורים אלו ומימושם יאפשר להשלים את הפער שנוצר במרכז המטרופולינים הללו. ליבת מטרופולין באר שבע עשירה בתכנון ועוזרות מפורטות ומאפשרות אך הצמיחה בפועל נמוכה.

פיתוח מטרופולינים קשור במידה רבה בריכוז אספקת שירותי ציבור ברמה המטרופולינית (מעבר לפרוגרמה לשירותי ציבור עירוניים). בחינת השירותים לתושב: מוסדות להשכלה גבוה, בתי חולים, מוקדי ממשל וקריית ממשלה, בתי משפט, תחנות רכבת והסעות המונים (אשר תוצג בפירוט בפרק האיכות המרחבית) מראה כי במרכזי המטרופולינים ריכוז השירותים ומספרם גבוהה משמעותית ביחס לכל מרכז עירוני אחר.

היבט נוסף של פיתוח המטרופולינים קשור בהיקפי התעסוקה בהם. נתוני התעסוקה מראים כי שטחי התעסוקה בתחום המטרופולינים גדלו ב-28% בתקופת הבדיקה מ-42 מיליון מ"ר 53 מיליון מ"ר. בחלוקה למטרופולינים: ירושלים ובאר שבע גדלו במשקלם הארצי: 80% גידול במשקל הארצי של ירושלים; 47% גידול במשקל הארצי של באר שבע, בעוד ששיעור התעסוקה במטרופולין תל אביב שמר על שיעורו היחסי. קיים חוסר מתאם בין רמת התעסוקה הגבוהה לבין הצמיחה הדמוגרפית האיסית בגלעיני המטרופולין.

הלוח מציג שטחי רצפה (אלפי מ"ר) למסחר ותעסוקה, תעשייה ומלאכה לפי מטרופולינים, גלעין וטבעת פנימית וכן את משקל שטחי התעסוקה באחוזים בשיעורם הארצי והאזורי.

לוח 1.1.2.2 שטחי רצפה למסחר ותעסוקה, תעשייה ומלאכה לפי מטרופולינים, גלעין וטבעת פנימית ²²(2008,2016,2022)

שינוי במשקל ארצי	שנת 2022			שנת 2016			שנת 2008			מטרופולין/ טבעת פנימית
	משקל ארצי באחוזים	שטח בנוי (אלפי מ"ר)		משקל ארצי באחוזים	שטח בנוי (אלפי מ"ר)		משקל ארצי באחוזים	שטח בנוי (אלפי מ"ר)		
		תעשייה ומלאכה	מסחר ותעסוקה		תעשייה ומלאכה	מסחר ותעסוקה		תעשייה ומלאכה	מסחר ותעסוקה	
=	9.6%	1,032	9,512	8.9%	1,110	6,563	9.8%	1,342	5,488	תל אביב-יפו (עיר) מטרופולין תל אביב (כולל טבעת פנימית) תל אביב, רמת גן, גבעתיים, בת-ים, חולון, בני ברק, הרצליה, רמת השרון, כפר שמריהו, אזור
=	17.0%	3,105	15,531	15.9%	3,208	10,494	17.3%	3,578	8,460	חיפה (עיר) מטרופולין חיפה (כולל טבעת פנימית) חיפה, קרית אתא, קרית ביאליק, קרית ים, נשר, סירת הכרמל
↓	5.7%	2,424	3,883	15.0%	4,141	8,817	13.6%	5,725	3,770	באר שבע (עיר) מטרופולין באר שבע (כולל טבעת פנימית) באר שבע, חדרה, נפת אשקלון; משקל אזורי ירושלים שיעור מתוך מחוז ירושלים. לגבי נתוני העיר חיפה המשפיעים גם על נתוני הגלעין – סיווג הנתונים בשנים 2008, 2016 (וכנראה גם לפני כן) הינו שנוי וכלל שטחים תפוסים כשטחי בנייה. נתוני 2022 מציגים את המשקל הנכון של חיפה ביחס לאזור ולמדינה.
↑	2.8%	883	2,241	2.0%	706	1,050	1.9%	685	677	ירושלים (עיר)
↑	8.1%	1,061	8,769	4.1%	1,005	3,014	4.5%	990	2,516	

²² מתוך קובץ הרשויות למ"ס. שטח מסחר ותעסוקה כולל סיווגים: משרדים, שירותים ומסחר, בנקים וחברות ביטוח, בתי מלון; שטח תעשייה ומלאכה כולל סיווגים: תעשייה, מלאכה. משקל אזורי באר שבע לפי שיעור מתוך נפת באר שבע; משקל אזורי חיפה לפי שיעור מתוך נפת חיפה ומחוז הצפון; משקל אזורי תל אביב לפי שיעור מתוך מחוז תל אביב המרכזי נפת חדרה ונפת אשקלון; משקל אזורי ירושלים שיעור מתוך מחוז ירושלים. לגבי נתוני העיר חיפה המשפיעים גם על נתוני הגלעין – סיווג הנתונים בשנים 2008, 2016 (וכנראה גם לפני כן) הינו שנוי וכלל שטחים תפוסים כשטחי בנייה. נתוני 2022 מציגים את המשקל הנכון של חיפה ביחס לאזור ולמדינה.

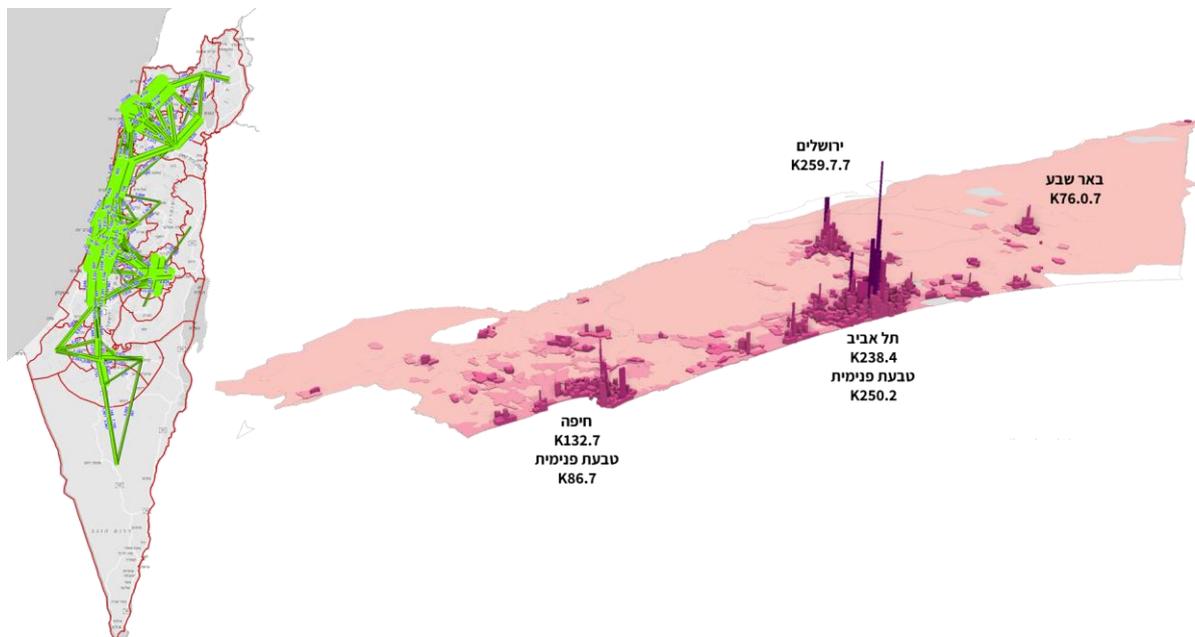
יוממות למטרופולינים

מנתוני יוממות שהתקבלו בסקר סלולארי (2018), ניכר כי מרכזי המטרופולינים מושכים את עיקר התנועות, אך בנוסף גם אזור אשדוד ואשקלון וכן אזור נתניה וחדרה מושך כמות נסיעות דומה לבאר שבע.

כמות היוממים הגדולה ביותר (בסדר יורד) לתל אביב (גוש דן), ירושלים, חיפה, באר שבע, נתניה, אשדוד, חדרה, עכו, אשקלון, נהריה, קריית גת וכרמיאל, טבריה, חצור הגלילית. המיוממים לתל אביב מגיעים ממרחק גדול יותר מאשר המיוממים ליתר המטרופולינים. ניכר כי אזורים המשורתיים ברכבת כבדה מהווים את עיקר מוקדי היוממות בישראל.

האיור מציג יוממות למוקדי התעסוקה בשעות הבוקר, מתוך נתוני הסקר הסלולרי. בצד הימני מפת מספרי היוממים לאזורי התנועה בהם מרוכזים אזורי התעסוקה העיקריים. בצד שמאל מפת היישובים מהם מגיעים עיקר היוממים לארבעת המטרופולינים ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע

איור 1.1.2.1 נתוני יוממות למוקדי תעסוקה בשעות הבוקר²³



שאלה 1.1.2 (ב') עד כמה התממשה מטרת התמ"א ליצירת הבחנה בין חמישה סוגי מרקמים והכוונת עיקר הפיתוח למרקם העירוני? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות)

אחד מהכלים המשמעותיים של תמ"א 35 הוא החלוקה של הארץ למרקמים השונים באופי הפיתוח בהם. המרקם העירוני מיועד לקלוט את מרבית האוכלוסייה והפיתוח ויתר המרקמים מיועדים לשמר ערכי חקלאות, נוף, טבע ומורשת במינונים שונים. ההבחנה בין המרקמים חיונית להצלחת התמ"א במימוש מטרותיה. מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח נתונים אשר הוצגו ברובם בפרקים הקודמים ויופיעו שוב בפרק זה בתמצית:

²³ מפת מערכת תלתן מציגה מטריצות נסיעות של מינימום 500 נסיעות. נתוני סקר סלולרי 2019 – לפי יעד, בשעות הבוקר (9-6) בימי חול. מטריצות מבוססות על איסוף של מידע על כל הנסיעות מתוך איכון טלפונים סלולריים של כ-3.7 מיליון בני אדם המהווים כמחצית האוכלוסייה, ביום חול ממוצע. הנתונים נופחו לייצוג כלל האוכלוסייה.

- התפלגות האוכלוסייה בין המרקמים
- התפלגות השטח לפיתוח, השטח לבינוי והשטח המבונה בפועל לפי מרקמים
- גידול השטח המבונה בפועל לפי מרקמים
- התפלגות יחידות דיור מאושרות 2017-2024 לפי מרקמים

לוח 1.1.2.3 התפלגות האוכלוסייה לפי מרקמים בשנים 2008, 2016, 2022

מרקם	אוכלוסיית 2008	אוכלוסיית 2016	אוכלוסיית 2022
עירוני	82.4%	81.5%	81.4%
כפרי	5.1%	5.2%	5.5%
חופי	0.9%	0.9%	0.8%
שמור משולב	11.4%	12.1%	12.0%
שמור ארצי	0.2%	0.2%	0.2%

לוח 1.1.2.4 התפלגות שיעור השטח לפיתוח, השטח לבינוי והשטח המבונה (בפועל) לפי מרקמי תמ"א 35

מרקם	שטח מיועד לפיתוח		שטח מיועד לבינוי		שטח מבונה (בפועל)	
	שטח הארץ המפותח	כלל ארצי	שטח הארץ המפותח	כלל ארצי	שטח הארץ המפותח	כלל ארצי
עירוני	50%	41%	44%	40%	52%	50%
כפרי	13%	12%	16%	19%	14%	17%
חופי	2%	2%	5%	4%	3%	3%
שמור משולב	30%	24%	31%	28%	30%	28%
שמור ארצי	5%	21%	4%	9%	1%	2%
כלל ארצי	22%	16%	23%	15%	16%	10%

לוח 1.1.2.5 החלק היחסי (אחוזים) יח"ד בתכניות מפורטות מאושרות לפי מרקמי תמ"א 35

מרקם	אחוז העתודות ביחידות דיור למגורים
עירוני	81.6%
כפרי	7.7%
חופי	0.4%
שמור משולב	10.0%
שמור ארצי	0.3%

נתונים בסיסיים אלו משמשים לניתוח תפקוד המרקמים בהיבטים השונים כפי שמופיע בהמשך הפרק.

נסכם את הנתונים לגבי סוגי המרקמים.

המרקם העירוני

” אליו יכוון עיקר הפיתוח של שימושי הקרקע, ומראש או במקביל יובטחו התשתיות הדרושות - במיוחד תחבורה ציבורית והסעת המונים. הפיתוח יהיה ברובו עירוני קומפקטי, מושתת על יתרונות לגודל תוך כדי הבטחת שטחים פתוחים עירוניים ובינעירוניים לצרכי ציבור, ושמירה על שטחים ומסדרונות המיועדים לתשתית לטווח הארוך.

המרקם העירוני שמר במידה רבה על ייעודו כמנוע הפיתוח המרכזי. המרקם העירוני ממשיך לכלול את מרבית האוכלוסייה (למעלה ל-80%), את מרבית התעסוקה (77%), את מרבית הפיתוח (51% מהשטח המפותח בפועל) ואת מרבית עתודות המגורים (כ-80% מיחידות הדיור בתכניות המפורטות). אך כאמור, דווקא גלעיני המטרופולינים שלהם תפקיד מרכזי באורבאניות ועיור נחלשים.

בפרקים הבאים העוסקים באיכות החיים יוצגו התשתיות במרקמים העירוניים אשר אינם אחידים בתפרוסת. מרכזי המטרופולינים עשירים בתשתיות ומוסדות ביחס ליתר המרקמים העירוניים. קיימים מרקמים עירוניים אשר אינם מספקים לאוכלוסייה את התשתיות המספקות - בעיקר בצפון ובדרום אך גם באזורי המרכז ולכך יש לתת את הדעת בתכנון אזורי התפקוד ובפיתוח מערכות קישוריות להנגשת המוסדות והתשתיות לתושבי המרקמים העירוניים ולכלל התושבים. נושא הקומפקטיות (צפיפות) יוצג בפרקים הבאים.

המרקם הכפרי

” אליו יכוון פיתוח יישובים כפריים ופיתוחם של היישובים המיוחדים שבו, לרבות שטחי תעסוקה, שטחים חקלאיים ושטחים לתיירות, ובלבד שלא יפגע אופיו הכפרי-חקלאי הכולל ויישמר, ככל האפשר, רצף שטחים פתוחים וחקלאיים.

המרקם הכפרי שמר על משקלו היחסי באוכלוסייה ובפיתוח הכלכלי, אך אופיו הכפרי חקלאי נפגע בשל הגידול המשמעותי בשטח המפותח אשר עלה בשנים האחרונות בקצב של כ-7.9 קמ"ר בשנה ופגע ברצף השטחים הפתוחים והחקלאיים. במרקם הכפרי ניתן דגש לפיתוח יישובים מיוחדים. רשימת היישובים המיוחדים במרקם הכפרי: בית שאן, בני עיי"ש, גן יבנה, קריית מלאכי, כסיפה, נתיבות, שדרות, דימונה, ירוחם, ערד, ערעה-בנגב. **כולם צמחו משמעותית בתקופת המעקב**-יותר מקצב גידול האוכלוסייה הממוצע הארצי.

המרקם השמור משולב

” מטרתו לאחד ברצף ערכי טבע, חקלאות, נוף, התיישבות ומורשת תוך יצירת שדרה ירוקה מצפון לדרום וחיצים פתוחים לאורך ערוצי נחלים ראשיים במרכז. המרקם מיועד להשיג שילוב מרבי של הערכים המאפיינים עם פיתוח מוגבל במרכז הארץ ופיתוח זהיר באזורי הפריפריה.

המרקם השמור משולב שמר על משקלו היחסי באוכלוסייה ובפיתוח כלכלי, אך מטרתו לשמר רצף ערכי טבע, חקלאות, נוף, התיישבות ומורשת תוך יצירת שדרה ירוקה מצפון לדרום נפגעה. יש לציין במיוחד את הפגיעה בעיקרון הפיתוח המוגבל במרכז הארץ אשר לא נשמר. באזור המרכז, המרקם השמור משולב כולל בתוכו שטח מבונה בהיקפים ניכרים המגיעים לכ-30%-20 מסך השטח. באזור הצפון והדרום שיעור השטח המבונה מגיע ל-10%-17 מסך השטח. השטח המבונה בפועל במרקם השמור משולב גדל בכל שנה ב-13.3 קמ"ר ופוגע ביכולתו של מרקם זה לעמוד במטרתו המרכזית.

מרקם חופי

” מטרתו לשמר את החופים הפתוחים ואת העורף החופי-כפרי. מיועד להישאר פתוח ברובו באופן המבטיח את גישת הציבור אל החוף ומעבר לאורכו. תכנון ופיתוח במרקם ייעשה בזיקה נופית ותפקודית לים, לחוף ולשטח הפתוח העורפי, ויבטיח את שילובם המוגבל והזהיר בערכי המרקם.

למרות לחצי הפיתוח הגבוהים באזור רגיש זה, הבינוי בפועל במרקם החופי מוגבל ל-0.9 קמ"ר לשנה, אך התכניות המאושרות מוסיפות 1.2 קמ"ר בשנה. נתון זה מאיים על שמירת המרקם בעתיד.

מרקם שמור ארצי

” מטרתו שימור מרחבים גדולים ורציפים של שטח פתוח וערכי טבע, חקלאות ונוף במגמה לעודד בעיקר פעילויות פנאי ונופש, תיירות וכן תעסוקה ופעילות של מערכת הביטחון הכרוכה במרחבים הגדולים בתנאי שהם משתלבים בנוף ותוך צמצום הפגיעה בסביבה, ולאפשר בו פיתוח חקלאות והרחבת יישובים.

המרקם השמור ארצי נשאר במידה רבה שטח גדול ורציף. כמות הפיתוח בו מעטה ביחס לגדלו, כ-2.3 קמ"ר לשנה.

שאלה 1.1.2 (ג') באיזה אופן התממשה מטרת התמ"א לשמירת רצף השטחים הפתוחים?
(השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות)

פירוט עבור שאלה זו מוצג בפרק סביבה 1.2

מקבץ שאלות מעקב 1.1.3 תופעת הפרבור

מקבץ 1.1.4 חידוש עירוני:	מקבץ 1.1.3 תופעת הפרבור:	מקבץ 1.1.2 עקרונות ארגון מרחבי:	מקבץ 1.1.1 מענה לצרכי הפיתוח:	מקבצי שאלות מעקב
יחידות דיור מאושר מפורט. יחידות דיור מאושר מתארי. היתרי בניה	פיתוח מחוץ למרקמים עירוניים צפיפות, קומפקטיות ומדרג יישובים יעילות פיתוח מרחבי בנייה צמודת קרקע	מרחבים מטרופוליניים אבחנה בין חמישה סוגי מרקמים	פריסת מלאי תכנוני פריסת אוכלוסייה פריסת שטחי מסחר ותעסוקה פריסת שטחים מפותחים בפועל	

מקבץ השאלות הבא עוסק בהיבטים שונים של תופעת הפרבור. תמ"א 35 כוללת מטרה של צמצום תופעת הפרבור, אך לא מגדירה מהו פרבור. בשל חשיבותה של המטרה אנו בוחרים לתת למושג הפרבור פרשנות מרחיבה יחסית (על בסיס הגדרות בדוח המעקב והבקרה הקודם, 2016), הכוללת דפוסים שונים של פיתוח פחות יעיל מבחינת השימוש בקרקע, הפוגע בשטחים פתוחים:

- פיתוח אורבאני מחוץ למרקמים העירוניים
- גלישת הערים לשטחים הפתוחים
- בנייה המשנה את אופי היישוב הכפרי לפרבר (פירוט נוסף בשאלה 1.2.2 ו' העוסקת ביישובים כפריים)
- בנייה צמודת קרקע או בצפיפויות נמוכות
- בנייה מרוחקת מתחנות רכבת ומרכזי תח"צ

בשל מורכבות תופעת הפרבור וכן השפעתה על היעילות והניצול של משאב הקרקע נותחה התופעה מזווית שונות ובכלים מגוונים, בהמשך, בסוף מקבץ השאלות בנושא, נוספה התייחסות כוללת לנושא הפרבור המסכמת את התובנות לכדי מסקנות בנושא.

שאלה 1.1.3 (א') באיזו מידה הפיתוח מתרחש מחוץ למרקמים העירוניים? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות)

מטרת תמ"א 35 להכוננת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים מגדירה "מרקם עירוני - אליו יכוון עיקר הפיתוח של שימושי הקרקע, ומראש או במקביל יובטחו התשתיות הדרושות - במיוחד תחבורה ציבורית והסעת המונים. הפיתוח יהיה ברובו עירוני קומפקטי, מושתת על יתרונות לגודל תוך כדי הבטחת שטחים פתוחים עירוניים ובינעירוניים לצרכי ציבור, ושמירה על שטחים ומסדרונות המיועדים לתשתית לטווח הארוך." כלומר פיתוח של כלל שימושי הקרקע באופן קומפקטי ומושתת על יתרונות לגודל וכולל את התשתיות הנדרשות.

מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוחים שהוצגו למעלה המתייחסים לשטח מבונה (בפועל), שטח מיועד לבינוי (בתכניות מקומיות) ולשטח מיועד לפיתוח (תמ"מ) במרקם העירוני לעומת יתר המרקמים. (הגדרות מרחיבות לסוגי השטחים: מבונה בפועל, לבינוי ולפיתוח בשאלה 1.1.1.1.1).

לוח 1.1.3.1 אחוז השטח המבונה, המיועד לבינוי והמיועד לפיתוח מסך שטח המרקמים העירוניים

מרקם	שטח מבונה	שטח לבינוי	שטח לפיתוח
עירוני	50%	40%	41%
יתר המרקמים	50%	60%	59%

ניתן לראות כי 50% מהבינוי בפועל נמצא מחוץ למרקמים העירוניים. לעומת זאת, פיזור האוכלוסייה שונה - כ-80% מהאוכלוסייה נמצאת במרקם העירוני ורק 20% מחוץ לו. כלומר: הבינוי מחוץ למרקם העירוני גבוה ביחס למענה לאוכלוסייה. תופעה זו, של בינוי מחוץ למרקם עירוני נמשכת לאורך כל תקופת הבדיקה כפי שמוצג במענה לשאלה 1.1.1. ד'. זהו היבט אחד של תופעת פיזור המצטרף לנתונים אשר יוצגו בהמשך.

שאלה 1.1.3 (בי' וג') מה מידת ההתאמה של מדרג היישובים והמרקמים בישראל על פי מדדים של גודל, צפיפות ברוטו וקומפקטיות, לעקרונות המרחביים המרכזיים של התמ"א וסיווגיה? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח דמוגרפיה, השתרעות וצפיפות)

שאלות מעקב אלו מתמקדת במאפיינים שונים של מדרג היישובים בישראל - יעילות הפיתוח, הצפיפות ברזולוציות שונות: מרקמים, יישובים, אזורים סטטיסטיים וכן מגמות התייעלות ומניעת פיזור. היישובים העירוניים בישראל מתחלקים לערים במרקמים עירוניים יישובים לפיתוח מיוחד ויישובים מיוחדים. השאלה עוסקת בבחינת צפיפות האוכלוסייה לפי סוגי הערים וכן בחלוקות מרחביות שונות. הממד ליעילות הבינוי מחושב כיחס שבין גודל האוכלוסייה לגודל השטח המבונה. כאמור, מטרת התמ"א בתחום הפיתוח המרחבי מכוונת לצמצום תופעת הפיזור אשר באה לידי ביטוי עקרונות המובאים לעיל. בתחילה, נבחן את רמות הצפיפות ברזולוציה של מרקמים ויישובים-רמות צפיפות ברוטו אלו מוצגות בכדי לאפיין אזורים ברזולוציה ארצית. בהמשך מוצגים ניתוחים של צפיפות אוכלוסייה ברוטו ברמת אזורים סטטיסטיים המתארים את צפיפות המגורים שאותם חווה הציבור בפועל. לסיום נבחן את הצפיפות בחלוקה לסוגי יישובים עירוניים בכדי לאפיין את סוג הערים המאפשרות פיתוח יעיל וקומפקטי לעומת יישובים ירוניים המאופיינים בפיזור.

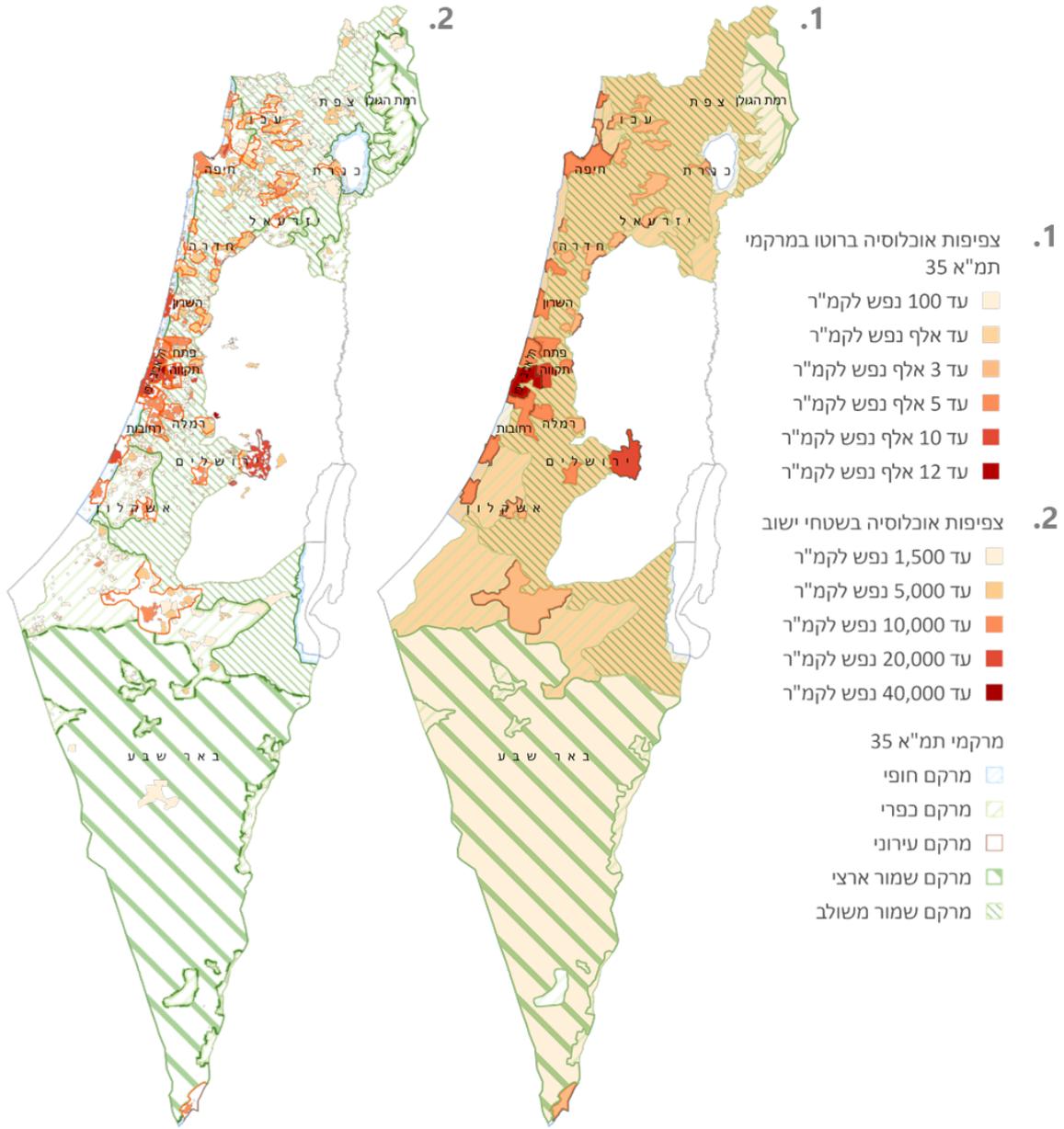
בסוף הפרק מוצגת גם השוואה עם נתוני מחקרים במגוון ערים במדינות נבחרות וארצות נבחרות. כמו כן התקיים הליך היוועצות עם גורמי תכנון מגוונים בשאלת מדדי צפיפות והשפעתם על איכות החיים (אשר יוצג בפרק איכות מרחבית).

ניתוח הנתונים מצביע על צפיפות גבוהה יותר במרקמים העירוניים לעומת יתר המרקמים וכן צפיפות גבוהה ביישובים העירוניים לעומת יישובים כפריים. כלומר, היישובים העירוניים במרקמים העירוניים הם היעילים ביותר מבחינת הצפיפות ואחריהם היישובים העירוניים המיוחדים.

המרקמים העירוניים הצפופים ביותר נמצאים במחוזות מרכז, תל אביב וירושלים. הצפיפות מחוץ למרקמים העירוניים נמוכה באופן משמעותי.

בניתוח מפורט ברמת אזורים סטטיסטיים (המהווים את הרמה בה הצפיפות משפיעה באופן המובהק ביותר על התפקוד היומיומי ואיכות החיים של האוכלוסייה), ניכרים הבדלים משמעותיים. מתוך כלל האוכלוסייה, האוכלוסייה המתגוררת באזורים צפופים מאוד (מעל 30,000 נפש לקמ"ר) מהווה כ-8% והאוכלוסייה המתגוררת באזורים בצפיפות נמוכה (עד 5,000 נפש לקמ"ר) מהווה כ-21%.

איור 1.1.3.1 צפיפות אוכלוסייה ברוטו לפי מרקמים ונפות וצפיפות אוכלוסייה בשטח ישוב²⁴



לוח 1.1.3.2 שיעורי הצפיפות באוכלוסייה ושיעור השטח המבונה באזורי צפיפות שונים עבור כלל האוכלוסייה

מעל 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 20 אלפים נפש/קמ"ר	עד 10 אלפים נפש/קמ"ר	עד 5 אלפים נפש/קמ"ר	
729,760	1,223,260	2,828,030	2,337,170	1,920,430	נפשות
18	52	204	325	893	שטח קמ"ר
8.1%	13.5%	31.3%	25.9%	21.2%	אחוז אוכלוסייה
1.2%	3.5%	13.7%	21.8%	59.9%	אחוז שטח

²⁴ לפי נתוני מפקד 2022 עבור אזורים סטטיסטיים וישובים בהתאמה.

כלומר, הדרך היעילה ביותר לצמצם את תופעת הפרבור היא לבנות למגורים בערים הגדולות. בערים אלו הבניה בצפיפות גבוהה והיעילות מרבית.

יוער כי חסרים נתונים לגבי היעילות של הבינוי לתעסוקה וכן היעילות של ניצול הקרקע לתשתיות.

שאלה 1.1.3 (ד') מהו חלקו של הבינוי צמוד הקרקע מכלל הבנייה למגורים בפועל? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח פרבור, השתרעות וצפיפות).

היבט נוסף של תופעת הפרבור הוא בניה של מבנים צמודי קרקע (דירות בבניינים נמוכים בני 1-2 קומות, מהווים את מרבית הבניה צמודת הקרקע). בניה זו אופיינית ליישובים קטנים.

בין 2008-2015 נבנו בישראל 289 אלף יחידות דיור מתוכם כ-114 אלף דירות בבניינים נמוכים. בשנות 2016-2024 נבנו כ-392 אלף יחידות דיור ומתוכן כ-90 אלף דירות בבניינים נמוכים. כלומר ברמה הלאומית היקף יחידות הדיור בבניינים נמוכים ירד מ-40% ל-23%. בחלוקה לנפות, האזורים בהם נבנו דירות בבניינים נמוכים נמצאים בעיקר בנפות הצפון והדרום.

הלוח הבא בוחן את היחס בין יחידות דיור במבנים נמוכים מול כלל יחידות הדיור שנבנו, בשתי תקופות זמן אלה, ובחלוקה למרקמים.

לוח 1.1.3.3 שיעור דירות במבנים נמוכים מסך כלל הדירות²⁷, בחלוקה לנפות ומרקמים

מרקם/נפה	2008-2015	2016-2024	מרקם/נפה	2008-2015	2016-2024
יו"ש	49%	42%	מרקם חופי	89%	83%
יזרעאל	76%	47%	מרקם עירוני	26%	14%
ירושלים	21%	12%	מרקם כפרי	83%	48%
כנרת	78%	54%	מרקם שמור		
עכו	82%	50%	משולב	79%	65%
פתח תקווה	18%	12%	מרקם שמור ארצי	91%	84%
צפת	92%	68%	יישובים מיוחדים	72%	39%
רחובות	29%	16%	אשקלון	26%	19%
רמלה	22%	8%	באר שבע	57%	40%
רמת הגולן	97%	89%	השרון	37%	29%
תל אביב	11%	4%	חדרה	55%	20%
כלל ארצי	39%	23%	חיפה	24%	25%

במרבית הנפות בניית דירות בבניינים נמוכים בשנים האחרונות ירד לחצי מהשיעור בתקופה המוקדמת. ניכר כי במרקם העירוני היקף הדירות בבניינים נמוכים ירדה בחצי וכך גם ביישובים המיוחדים. אך בעוד במרקם עירוני האחוז הגיע ל-14%, ביישובים המיוחדים היחס עומד על 39% (פי 2.7 מהמרקם העירוני). בינוי צמוד הקרקע במרקם הכפרי, היחס ירד בחצי ובמרקמים השמורים היחס לא ירד דרמטית.

ירידה של 14% במרקם העירוני משמעותית מאד כיוון ש-80% מהדירות נבנו במרקמים העירוניים.

²⁷ אחוז יחידות דיור בבניינים בני 1-2 קומות. המידע המוצג בלוח מבוסס על מחולל הלוחות לבינוי של הלמ"ס.

שאלה 1.1.3 (ה') היכן מתקיימת בנייה המשנה את אופי היישוב הכפרי לפרבור? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח פרבור, השתרעות וצפיפות).

שאלה זו תקבל מענה מורחב בפרק הבא, פרק הסביבה (שאלה 1.1.2.2. ו'). כאן ניתן לומר בקצרה כי בפרק הסביבה יוצגו אזורים בהם העיסוק בחקלאות מהווה אחוז נמוך במיוחד ממשלחי היד, ומתקיימת בנייה למגורים במגזר הכפרי אשר אינה תורמת לכפריות ולחקלאות אך משרתת היבטים של איזון דמוגרפי ופיתוח קהילתי. באזורים אלו הבנייה למגורים במגזר הכפרי פירושה בפועל פרבור.

מקבץ שאלות 1.1.3 פרבור: דיון ביניים

תחום מעקב זה מציג היבטים מגוונים של נושא הפרבור- או הבינוי למגורים בצפיפות נמוכה מחוץ למרקמים עירוניים. לאחר ניתוח המידע ניתן לסכם:

- הפרבור במרקמים העירוניים נמוך משמעותית מיתר המרקמים- הבינוי במרקמים עירוניים צפוף משמעותית מהבינוי ביתר המרקמים.
- המרקם השמור משולב עובר תהליך פרבור משמעותי
- מרבית היישובים המיוחדים עוברים פרבור- ישנם יישובים מיוחדים ויישובים לפיתוח מיוחד הנבנים בצפיפות אך הם מיעוט בקבוצה זו.
- בנייה למגורים ביישובים כפריים אינה יעילה ומהווה פרבור.
- 50% מהשטח המבונה נמצא מחוץ למרקמים העירוניים שם מתגוררים רק כ- 20% מהאוכלוסייה.
- הערים גולשות לשטחים הפתוחים. הבינוי במרקם שמור משולב וכפרי הגיע לאחוז ניכר מהשטח.
- הבינוי צמוד הקרקע הצטמצם משמעותית, אך לא במרקמים השמורים.
- היחס בין קצב גידול האוכלוסייה לקצב הגידול בשטח המפותח במיוחד ביישובים עירוניים קטנים מצריך שיפור.

לסיכום, הפרבור הצטמצם ועוד יצטמצם על בסיס תיקון 4, אך **תופעת הפרבור לא נבלמה לגמרי ופוגעת בעתודות הקרקע ובשטחים פתוחים**. בחינת יעילות השימוש בקרקע התמקדה במגורים ולא שמה דגש מספק על יעילות תשתיות ותעסוקה.

מקבץ שאלות מעקב 1.1.4 חידוש עירוני

מקבץ 1.1.4 חידוש עירוני:	מקבץ 1.1.3 תופעת הפרבור:	מקבץ 1.1.2 עקרונות ארגון מרחבי:	מקבץ 1.1.1 מענה לצרכי הפיתוח:	מקבצי שאלות מעקב
<p>יחידות דיור מאושר מפורט.</p> <p>יחידות דיור מאושר מתארי.</p> <p>היתרי בניה</p>	<p>פיתוח מחוץ למרקמים עירוניים</p> <p>צפיפות, קומפקטיות ומדרג יישובים</p> <p>יעילות פיתוח מרחבי</p> <p>בנייה צמודת קרקע</p>	<p>מרחבים מטרופוליניים</p> <p>אבחנה בין חמישה סוגי מרקמים</p>	<p>פריסת מלאי תכנוני</p> <p>פריסת אוכלוסייה</p> <p>פריסת שטחי מסחר ותעסוקה</p> <p>פריסת שטחים מפותחים בפועל</p>	

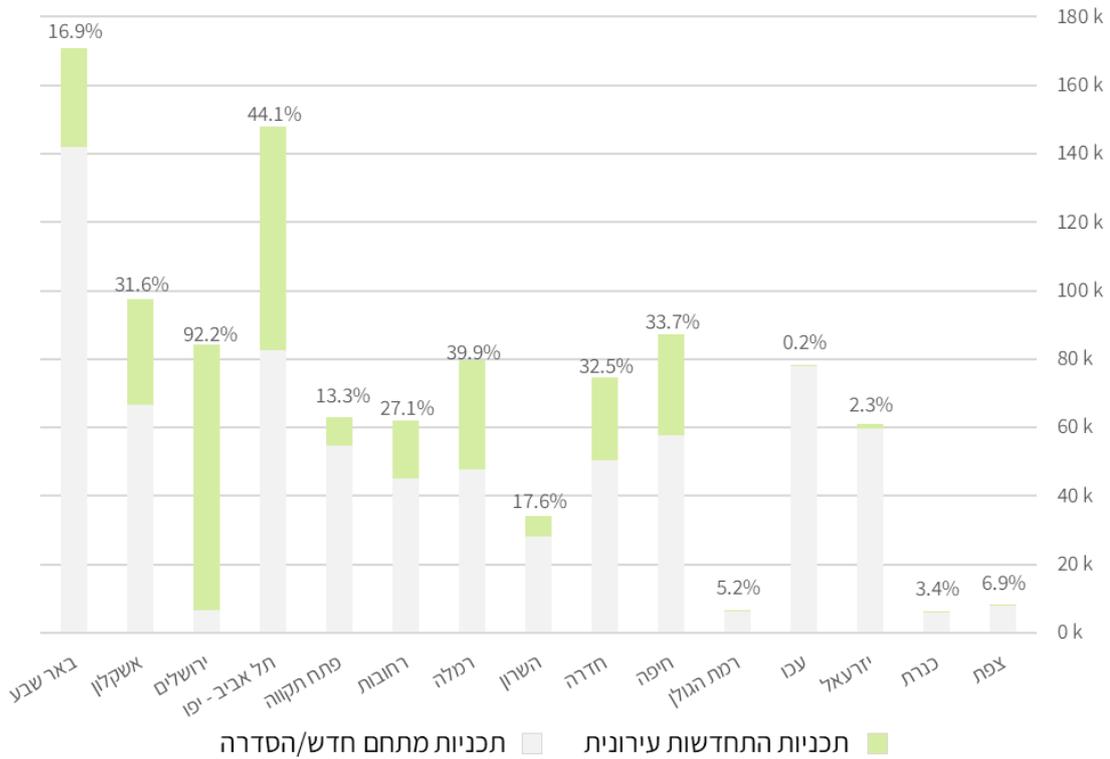
נושא החידוש העירוני כמרכיב חשוב של המענה לצרכי הבנייה והפיתוח, אינו מופיע במטרות התמ"א (הנושא מוזכר באופן מצומצם במסגרת מטרה ז' - "שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו") אך מופיע כנושא דיווח במסגרת סעיף 18. לנוכח התפקיד המרכזי של החידוש העירוני במסגרת מדיניות הפיתוח והתכנון הנוכחית, כפי שהיא באה לביטוי בתכנית האסטרטגית לדיור ובפעולות מינהל התכנון, נוספו לפרק זה שאלות מעקב בתחום החידוש העירוני.

שאלה 1.1.4 (א') מה שיעורן של יחידות הדיור במסגרת החידוש העירוני מבין כלל יחידות הדיור בתכניות מאושרות לבנייה?

(השאלה מתייחסת לנושא דיווח חידוש עירוני)

מענה לשאלה זו נשען על ניתוח בסיס הנתונים של מינהל התכנון לגבי תכניות מאושרות. בסיס מידע זה כולל סיווג לפי בנייה חדשה/ התחדשות או הסדרה בכל תכנית (בתכניות שאושרו בשנים 2017-2025).

תרשים 1.1.4.1. יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות (2017-2025) מסווגות לחדש והתחדשות²⁸



הניתוח מראה כי חלקן של יחידות הדיור שאושרו בתכניות התחדשות עירונית בשנים אלה גבוה במיוחד במחוז ירושלים וכן במחוז תל אביב, נפת רמלה ונפת חיפה. **יחידות הדיור שאושרו בתכניות התחדשות מהוות 30% מכלל היחידות שאושרו ברמה הארצית.**

שאלה 1.1.4 (ב') מה היחס בין היתרי בנייה הניתנים לחידוש עירוני ובין היתרי בנייה בשטחים חדשים?
(השאלה מתייחסת לנושא דיווח חידוש עירוני)

בהמשך ישיר לשאלת המעקב הקודמת, כאן מנותח הבינוי בפועל, ומבוסס על נתוני הלמ"ס להתחלות בניה וגמר בניה בשנים 2018-2024. (בלוח 1.1.4.1 לפי מרקמים, בלוח 1.1.4.2 פילוח לפי נפות).

לוח 1.1.4.1 התחלות בניה וגמר בניה בשנים 2018-2024 לפי מרקמים ונפות

מרקם/נפה	דירות בבניינים שנבנו מחדש	דירות שנוספו לבניינים קיימים	שאר הדירות	אחוז החידוש העירוני
עירוני	65,006	23,952	248,481	36%
כפרי	264	385	23,480	3%
חופי	16	116	2,516	5%
שמור משולב	1,147	1,645	28,347	10%
שמור ארצי	16	65	764	11%

²⁸ על פי נתוני מינהל התכנון לשנים 2017-2024.

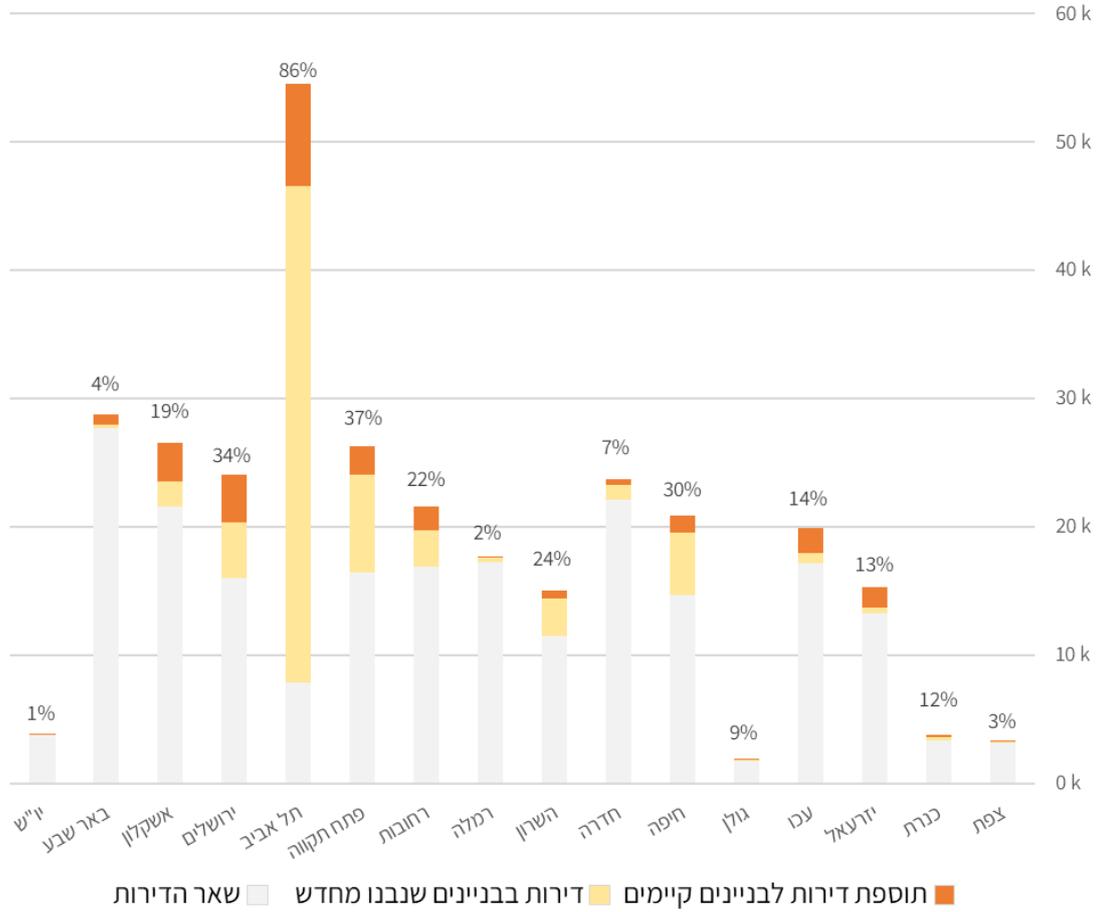
מרקם/נפה	דירות בבניינים שנבנו מחדש	דירות שנוספו לבניינים קיימים	שאר הדירות	אחוז החידוש העירוני
צפת	35	48	3,201	3%
ירושלים	4,322	3,758	16,030	34%
כנרת	285	194	3,363	12%
יזרעאל	413	1,574	13,302	13%
עכו	766	1,955	17,199	14%
גולן	24	150	1,803	9%
חיפה	4,879	1,362	14,668	30%
חדרה	1,115	498	22,125	7%
השרון	2,993	598	11,462	24%
רמלה	367	29	17,286	2%
רחובות	2,798	1,926	16,909	22%
אשקלון	1,941	3,018	21,566	19%
באר שבע	222	821	27,733	4%
פתח תקווה	7,619	2,203	16,477	37%
תל אביב	38,670	8,029	7,852	86%
יו"ש	14	38	3,790	1%
כלל ארצי	66,449	26,163	210,976	31%

הנתונים מראים אחוז ניכר של חידוש עירוני (בפועל), כ-31% מכלל יחידות הדיור שנבנו בשנים הרלוונטיות. משקל החידוש העירוני בפועל גדול במיוחד במחוז תל אביב בו הוא מהווה 86% מהיקף הבנייה. בנפת פתח תקווה שיעור החידוש העירוני הוא 37% במחוז ירושלים 34% ובנפת חיפה 30%. המרכיב הכלכלי והיחס למחיר המכירה של דירות בחידוש עירוני ידוע וניכר בנתונים²⁹. יתכן כי דגש נוסף לשיקולי חידוש עירוני לתכניות אלו יסייעו להביא אזורים נוספים לתהליכי חידוש עירוני. הנתונים מוצגים באיור הבא.

לחידוש עירוני תפקיד חיוני באספקת יחידות דיור תוך שמירה על השטחים הפתוחים במקביל לשיפור תשתיות והמרחב העירוני. המשך הגידול במגמות החידוש העירוני, כפי שמתקיים בשנים האחרונות, יאפשר לשמור גם בעתיד על עקרונות האיזון בין פתוח לפיתוח כפי שנקבעו בתמ"א 35.

²⁹ לפי המחשבון לחישוב כדאיות כלכלית של מתחמי פיניו ובינו.

איור 1.1.4.2 יחידות דיור שנבנו בחידוש עירוני בחלוקה לנפות



פרק 1.1 – פיתוח מרחבי: ריכוז התובנות

צרכי הפיתוח

- הפיתוח המרחבי המתאפשר מכח תמ"א 35 בא ליטוי בצמיחה דמוגרפית, וכן בתכנון ובניית יחידות דיור ושטחי תעסוקה בכל חלקי הארץ - ברמה של מחוזות, נפות ואזורי תפקוד. נתון זה של צמיחה הפרוסה על פני כל המרחב הוא נתון יוצא זופן בראיה בינ"ל המשקף הצלחה ביחס למטרות התמ"א.
- מטרות התמ"א למתן מענה לצרכי הפיתוח ולגיבוש המרחב מקבלות מענה בכלל אזורי הארץ אך ברמות פיתוח משתנות.
 - הפיתוח הקיים נותן מענה לצרכי האוכלוסייה ברמת המדינה ובהכוונת הפיתוח למרקמים העירוניים, אך בחלוקה לאזורי עדיפות (הנגב והגליל) ע"פ תמ"א 35 מגמות צמיחה איטית נשמרות ואינן מתחזקות באופן משמעותי.
 - מרכזי המטרופולינים אינם מקבלים חיזוק משמעותי וחלקם אף נחלשים מבחינה דמוגרפית.
 - המרקמים העירוניים מהווים כלי אפקטיבי לריכוז האוכלוסייה והפיתוח בכל חלקי הארץ.
 - מרבית היישובים המיוחדים אינם יעילים מרחבית.

ארגון מרחבי

- מרבית הפיתוח מתרכז במרקמים העירוניים.
- יחסי האוכלוסייה בין המרקמים נשמרים ואין התכנסות של אוכלוסייה למטרופולינים. רבים מהמרקמים העירוניים בגלעין המטרופולינים מצויים במשבר דמוגרפי.
- במרקם בשמור משולב לחצי פיתוח המאיימים על תפקידו בשימור רצף שטח פתוח משמעותי, בעיקר במרכז הארץ.
- הפער בין שטח לפיתוח ושטח לבינוי גדול ומצריך חשיבה תכנונית לדיוק הסכרון בין שכבות אלו מבלי לפגוע בגמישות ובדמות הארץ.
- הגידול בשטח המבונה (בפועל) נמשך בקצב גבוה וקבוע יחסית לאורך תקופת המעקב. בממוצע כ-50 קמ"ר בשנה. זהו קצב משמעותי בהסתכלות ארוכת טווח – יתכן שיש צורך בקביעת יעדים רב שנתיים ומעקב רציף לניהול יעיל של תוספת השטחים.
- פיתוח תשתיות הוא גורם משמעותי באובדן שטח פתוח.

תופעת הפרבור

- רצף השטחים הפתוחים במרקם השמור המשולב מאוים באזורים מסוימים בשל גידול בפריסת השטח המבונה וניצול לא יעיל של הקרקע. תופעה זו בולטת בעיקר באזור המרכז בו שיעור השטח המפותח במרקם השמור המשולב גבוה ותופעת הפרבור כרסמה בו לאורך השנים.
- רמות הצפיפות ברבים מהיישובים העירוניים בישראל נמוכה. היישובים היעילים ביותר מבחינת הצפיפות הן הערים הגדולות מ-100,000 תושבים אך גם בהן רמת הצפיפות הממוצעת עדיין נמוכה מהרצוי. במרבית מהיישובים שמתחת ל-100,000 תושבים ניתן לראות בתקופת המעקב ירידה ברמת הצפיפות – השטח המפותח גדל בקצב מהיר יותר מקצב גידול האוכלוסייה.
- ניתוח נתוני המעקב מראה כי יש קשר חיובי בין גודל העיר ויעילות השימוש בקרקע – כפי שמראים גם מחקרים בינלאומיים בנושא.
- יש לקחת בחשבון שההשפעות של תיקון 4 לתמ"א עדיין לא באות ליטוי בנתוני השטח המבונה (בפועל) שמתבססים על תקופות מוקדמות יותר.

חידוש עירוני

- חידוש עירוני מקבל משקל משמעותי במענה לצרכי הפיתוח למגורים במחוז תל אביב, בחלקים ממחוז מרכז וגם במחוז ירושלים, ובנפת חיפה.

פרק 1.2 – שטחים פתוחים, איכות סביבה וקיימות

תמ"א 35 נפתחת בדברי הסבר המדגישים את המתח המתמיד בין שמירה על השטחים הפתוחים ודמות הארץ לבין הצורך במתן מענה לצרכי הפיתוח. האיזון העדין בין שתי מטרות על אלו מסוכם בעיקרון הפיזור המרכזי המכוון את עיקר הפיתוח למספר מצומצם של יישובים ומשאיר את מרבית השטח חקלאי, טבעי ופתוח. תמ"א 35 מדגישה את חשיבות השטח החקלאי, הטבעי והפתוח לטובת שימור ערכים של טבע, חקלאות, נוף ומורשת. היום כ-20 שנים לאחר אישור התמ"א, ניתן לומר כי בנוסף על ערכים אלו נוספו לשטחים הפתוחים משימות וייעודים בתחומי הקיימות והחוסן.

השטחים הטבעיים הפתוחים נדרשים לוויסות חום הנוצר בעיר (אי חום עירוני) - שטחים פתוחים מפחיתים את עומס החום בכ-5-10 מעלות תורמים לעלית ריכוז החמצן, הפחתה בזיהום האוויר ויוצרים סביבה נעימה בזמני חום ומזג אויר קיצי. זאת כיוון שצמחים ועצים קולטים מזהמים, פולטים חמצן ואדי מים מקררים. בנוסף, נדרשים שטחים פתוחים לניהול נגר. הנגר התעצם בשנים האחרונות כתוצאה משינוי במשטר הגשמים אשר נעשה קצר ועוצמתי וכן בעקבות משטחים אשר אינם מחללים האופייניים לערים. שילוב זה עלול לגרום להצפות. שטחים פתוחים כאמור, מסייעים לניהול הנגר ומיתון הצפות. כמו כן, שטחים פתוחים חיוניים לפיתוח חקלאות ולשמירה על ביטחון מזון אשר הוגדר כיעד מרכזי של משרד החקלאות. בנוסף, שטחים פתוחים משמשים מסדרונות אקולוגיים התורמים לשמירה על יציבות האקולוגיה, שגשוג מיני צמחים ובעלי חיים, שמירה על מגוון ביולוגי וחוסן אקולוגי.

בנוסף, לשטחים פתוחים השפעות חברתיות וקהילתיות חיוביות של פנאי ונופש בהיבטים של הפחתת סטרס, פעילות גופנית ומפגש קהילתי. כלל יתרונות אלו מהווים חיסכון בתשתיות על בסיס עקרונות nature based solutions, אשר מקבלים משקל משמעותי בתהליכי תכנון עירוני. לכן חשיבותה של התמ"א ככלי תכנוני מאזן בין צרכי הפיתוח וחשיבות השימור של שטחים פתוחים עלתה והתעצמה.

<p>ו. שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים תוך כדי שמירה על ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת, שמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית ומתן מענה לצרכי מערכת הביטחון.</p>	<p>מטרות תמ"א 35</p>	
<p>ח. צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים, על פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא.</p>	<p>תחומי מעקב עיקריים</p>	
<p>ממשק הוראות סביבתיות תמ"א 35 ותמ"א 1. הצלחת תמ"א 35 בשמירה על שטחים פתוחים לסוגיהם. מימוש הוראות למניעת מפגעים וקידום פיתוח בר-קיימא.</p>	<p>מקבצי שאלות מעקב</p>	
<p>מקבץ 1.2.3</p> <p>אקלים, קיימות, מניעת מפגעים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים להתמודדות עם משבר האקלים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים בתחום פיתוח בר-קיימא</p> <p>צמצום נזקים סביבתיים ומטרדים</p>	<p>מקבץ 1.2.2</p> <p>שמירה על שטחים פתוחים וערכיהם:</p> <p>היקף שטחים פתוחים</p> <p>שטחים מוגנים (שמורות ננים ויערות)</p> <p>ערכי נוף ומורשת</p> <p>שטחים חקלאיים/ביטחון מזון</p> <p>יער ויעור</p> <p>רגישות נופית/סביבתית גבוהה</p> <p>אופי כפרי בהתיישבות חקלאית</p>	<p>מקבץ 1.2.1</p> <p>ממשקים תכנוניים:</p> <p>ניתוח הממשק של תמ"א 35 ותמ"א 1 ותפקידן בהכוננת תכנון מחוזי ומקומי בהגנה על השטחים הפתוחים</p>

פרק זה עוסק במימוש מטרות ו' ו' ח' בתמ"א 35 ומחולק לשאלות בנושא שמירה על שטחים פתוחים וערכיהם; אקלים, קיימות, מניעת מפגעים וממשקים תכנוניים עם תמ"א 1. נושא השמירה של שטחים פתוחים והאיזון בין הפיתוח לפתוח נמצא בליבת התמ"א ומוכון בעיקר ע"י האבחנה בין מרקמים, בצורך בשימור במכלולי הנוף ובהגדרת שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה.

” כדי לאפשר הבחנה ברורה בתוך המרחב הארצי בין שטחים מאפשרי-פיתוח לבין שטחים מוטי-שימור, ובכדי לבטא את עקרונות התכנון, נדרשת תמ"א 35 לפתח מרכיב חדש בשפת התכנון הנקרא "מרקם" (Texture). המרקמים הם אזורי תכנון המתוחמים בתשריט המרקמים, ושונים זה מזה ביחסים הכמותיים והמרחביים בין ייעודי הקרקע לשימושיה, ברמות הפיתוח והשימור שבתוכם ובכללים המסדירים ומכוונים יחסים אלה.

כאמור, המרקם העירוני אליו יכוון עיקר הפיתוח ובנוסף המרקם הכפרי בו ישמר רצף שטחים פתוחים וחקלאיים וכן פיתוח של יישובים מיוחדים. לעומתם, המרקמים השמורים: חופי, שמו-משולב ושמו ארצי מיועדים להישמר פתוחים ברובם³⁰.

בנוסף לאבחנה בין המרקמים, תמ"א 35 מגדירה כלי נוסף של מכלול נופי המיועד לשימור שטחים פתוחים בהיקפים משמעותיים:

” מכלול נופי הוא שטח פתוח ברובו בעל רגישות נופית גבוהה שמקורה בשילוב של ערכי נוף וטבע עם מעשה ידי האדם: חקלאות, מורשת או דת. תמ"א 35 מגדירה כמכלולי נוף שטחים המהווים חלק נכבד מ "דמות הארץ", שטחים אשר לא קיבלו עד כה הגנה במסגרת תכניות המתאר הארציות. בשינוי מספר 1 הוסף סימון של המרחב התוחם את מכלולי הנוף - "מעטפת המכלול", בליווי נספח המפרט את ייחודיות וערכיות המרחב. מסדרונות אקולוגיים סומנו באופן סכמטי במטרה להצביע על הצורך בשמירת רציפות השטחים הפתוחים.

בנוסף למרכיבים העיקריים, תמ"א 35 כוללת מרכיבים נוספים ובכלל זה מגדירה שמורות וגנים, יערות ורצועות נוף. בעת עדכון מספר 1 לתמ"א התווספו לתמ"א מרכיבים נוספים ובכללם סימון מסדרונות אקולוגיים ומסמכים מנחים לעניין מכלולי נוף ומעטפת המכלול והנחיות לעריכת נספח נופי- סביבתי.

היבט נוסף של הפרק עוסק במעקב אחר פיתוח בר קיימא ואיכות הסביבה כיוון שתמ"א 35 מתייחסת במטרותיה לקיימות ומניעת מפגעים סביבתיים.

להלן יוצגו מרכיבי הסביבה בתמ"א 35 על כלל שינוייה.

שימור שטח פתוח במרקמים

התמ"א מגדירה כך שטח פתוח:

” שטח המיועד בתמ"מ לתכליות הבאות: שמורת טבע, שמורת נוף, גן לאומי, יער, שטח נוף כפרי פתוח, שטח חקלאי, נחל וסביבותיו, חוף רחצה, אזור נופש מטרופוליני, מאגר, פארק מטרופוליני/אזורי או תכלית דומה אחרת וכן דרכים, מסילות, קווי תשתית, כריה וחציבה.

³⁰ דברי הסבר תמ"א 35

מרקם עירוני. הגנה על שטחים פתוחים במרקם באמצעות חובת הכללת 'שטח פתוח מיוחד' בכל תוספת מוצעת לשטחי פיתוח בתמ"מ (סעיף 7.1.1). אין ייעוד קרקע או סימבול לשטח פתוח מיוחד בתמ"א 35 אשר מכווניה כי תכניות המתאר המחוזיות יקבעו אותו במסגרתן.

מרקם שמור ארצי. מטרתו שימור מרחבים גדולים ורציפים של שטח פתוח וערכי טבע, חקלאות ונוף במגמה לעודד בעיקר פעילויות פנאי ונופש, תירות וכן תעסוקה בתנאי שהם משתלבים בנוף ותוך צמצום הפגיעה בסביבה, ולאפשר בו פיתוח חקלאות והרחבת יישובים. שטח זה כולל גם פעילות משמעותית של מעהב"ט הכרוכה במרחבים הגדולים.

מרקם שמור משולב. מטרתו לאחד ברצף ערכי טבע, חקלאות, נוף, התיישבות ומורשת תוך יצירת שדרה ירוקה מצפון לדרום וחיצים פתוחים לאורך ערוצי נחלים ראשיים במרכז. המרקם מיועד להשיג שילוב מירבי של הערכים המאפיינים עם פיתוח מוגבל במרכז הארץ ופיתוח זהיר באזורי הפריפריה.

מרקם חופי. מטרתו לשמר את החופים הפתוחים ואת העורף החופי-כפרי. מיועד להישאר פתוח ברובו באופן המבטיח את גישת הציבור אל החוף ומעבר לאורכו. תכנון ופיתוח במרקם ייעשה בזיקה נופית ותפקודית לים, לחוף ולשטח הפתוח העורפי, ויבטיח את שילובם המוגבל והזהיר בערכי המרקם.

סימונים נוספים בתשריט המרקמים

מכלול נופי. שטח פתוח ברובו בעל רגישות נופית גבוהה שמקורה בשילוב של ערכי נוף וטבע עם מעשה ידי האדם: חקלאות, מורשת או דת. התמ"א מגדירה כמכלול נוף שטחים המהויים חלק נכבד מ'דמות הארץ', שטחים אשר לא קיבלו הגנה במסגרת תכניות המתאר הארציות עד לאישור תמ"א 35.

עדכון הוראות התמ"א בשינוי 1 קובעות רשימת תכליות מותרות מצומצמת בשטחי המכלולים הנופיים.

בשינוי מס' 1 הוספו הסימונים:

- **מעטפת המכלול** – סימון של המרחב התוחם את מכלולי הנוף בליווי נספח המפרט את ייחודיות וערכיות המרחב.
- **מסדרונות אקולוגיים** – סומנו באופן סכימטי במטרה להצביע על הצורך בשמירת רציפות השטחים הפתוחים. הוראות שינוי 1 ציינו כי אין בסימון זה למנוע פיתוח או בינוי בשטחים המיועדים לכך.

שטחים מוגנים

- **יער** – שטח עליו חלות הוראות תמ"א 22 וסומן על-פיה. לימים תמ"א זו הוחלפה בפרק המוגנים של תמ"א 1.
- **שמורת טבע, שמורת נוף וכן לאומי (שמורות וגנים)** – שטח עליו חלות הוראות תמ"א 8. לימים תמ"א זו הוחלפה בפרק המוגנים של תמ"א 1. הסימון בתמ"א כולל שטחים נוספים מעבר לנכללים בתמ"א 8

כלים וסימונים נוספים בתמ"א 35

- **רצועות נחל** – כוללות את אפיקי הנחלים המסומנים בתשריט המרקמים, ותכנית בתחום רצועת נחל נדרשת להוראות בדבר שיקום הנחל ובתי הגידול שבו, ייצוב הגדות וכד'.
- **רצועת נוף** – חיצים פתוחים המסומנים בתשריט המרקמים בתחומי המרקמים העירוניים. התמ"א קובעת כי תכנית החלה באזור בו מסומנת רצועה זו תופקד בתנאי שתבטיח את השטח הפתוח הדרוש להפרדה בין השטחים המיועדים לפיתוח או לבינוי לפי העניין, ואת רציפותה של רצועת הנוף.
- **רצועת חוף** – על תכניות בתחום רצועת החוף לשמור, ככל האפשר, על גישה סבירה לחופים פתוחים לציבור, ולהתייחס לזיקה בין הבינוי המוצע לבין החוף והים.

כלים אלה הם משניים בתמ"א ומשמשים בעיקר לסימון, כאשר התמ"א מייחסת עבורם הוראות דלילות. בהתאם, גם הניתוחים שבוצעו בעבודה זו ביחס לכלים אלה הינם משניים. בהמשך התהליך תינתן התייחסות נרחבת להוראות התכנית.

סימונים בתשריט ההנחיות הסביבתיות של תמ"א 35

- **רגישות נופית סביבתית גבוהה** – מטרתם לשמור על משאבי הקרקע המים והאוויר תוך פיתוח זהיר ומבוקר המשתלב בסביבתו. כדי להבטיח שמירה מרבית על שטחים ברגישות גבוהה, מחייבות הוראות תמ"א 35 הגשת נספח נופי- סביבתי לתכניות בתחום מכלולי נוף ובתחום שטחים ברגישות נופית סביבתית גבוהה. נספח זה יכלול על פי קביעת מוסד התכנון ניתוח סביבתי-נופי של חלופות, תיאור ערכי סביבה, חקלאות, מורשת ונוף בתחום התכנית ובסביבתה, ניתוח השפעות מימוש התכנית על המערכת האקולוגית, הוראות מוצעות בדבר מזעור הפגיעה, עיצוב בינוי ושיקום.
- **שטח ביטחוני** – שטחים סגורים לציבור מכוח תקנות ההגנה לשעת חירום או שטחים שלגביהם הוטלו מגבלות עפ"י החלטה של הולמ"ב. שטחים אלה אינם מוגדרים כשטחים פתוחים, אך כפי שיוצג בהמשך הפרק יש להם משמעות בסיווג שימושי הקרקע.

בהליך מעקב ובקרה זה לא יוצג ניתוח תמ"מי בהיבט של סיווג השטחים הפתוחים. התמ"מים כוללות סיווגים רבים לשטחים פתוחים, עם גמישויות שונות לפיתוח ולכן על מנת להציג נתונים מדויקים יותר יוצג ניתוח של **תכניות מפורטות ע"פ שכבת פתוח/פיתוח**.

מקבץ שאלות מעקב 1.2.1 ממשקים תכנוניים

<p>1.2.3 מקבץ</p> <p>אקלים, קיימות, מניעת מפגעים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים להתמודדות עם משבר האקלים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים בתחום פיתוח בר קיימא</p> <p>צמצום נזקים סביבתיים ומטרדים</p>	<p>1.2.2 מקבץ</p> <p>שמירה על שטחים פתוחים וערכיהם:</p> <p>היקף שטחים פתוחים</p> <p>שטחים מוגנים (שמורות וגנים)</p> <p>ערכי נוף ומורשת</p> <p>שטחים חקלאיים/ביטחון מזון</p> <p>יער ויעור</p> <p>רנישות נופית/סביבתית גבוהה</p> <p>אופי כפרי בהתיישבות חקלאית</p>	<p>1.2.1 מקבץ</p> <p>ממשקים תכנוניים:</p> <p>ניתוח הממשק של תמ"א 35 ותמ"א 1 ותפקידן בהכוננת תכנון מחוזי ומקומי בהגנה על השטחים הפתוחים</p>	<p>מקבצי שאלות</p>
---	---	---	---------------------------

מקבץ 1.2.1 (א') ממשקים תכנוניים עם תמ"א 1

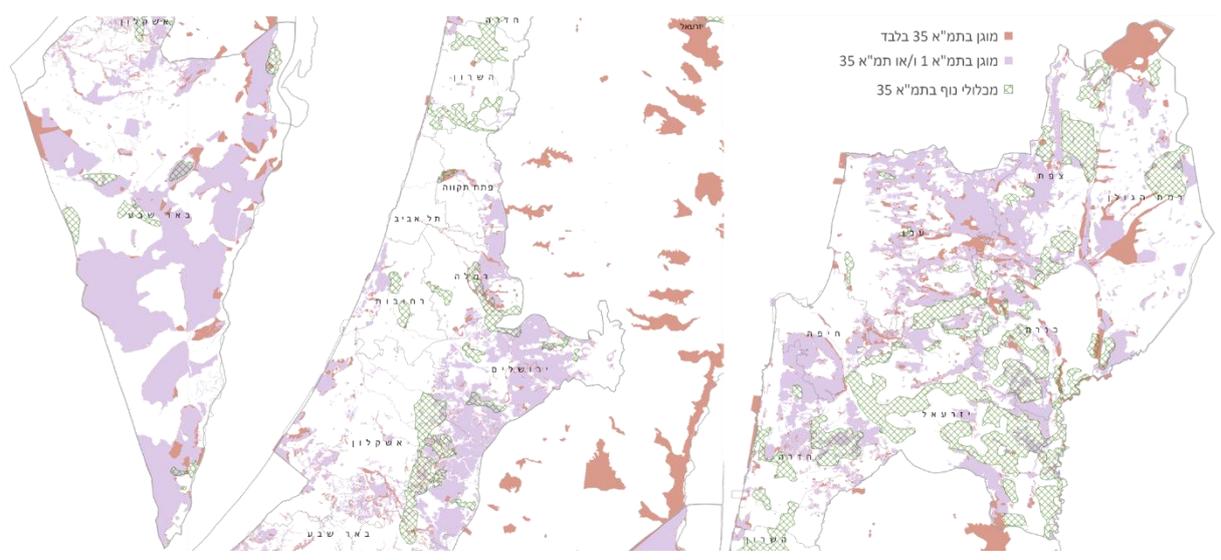
תמ"א 35 הינה תכנית לאומית כוללת המכווינה את התכנון הארצי. בנוסף על כלי התכנון המרכזיים שלה בתחום הסביבה, ובכלל זה מרקמים ומכלולי נוף, כוללת תמ"א 35 גם סימונים של ייעודי קרקע ספציפיים בתחום הסביבה כגון שמורות וגנים, יערות ועוד כמפורט בפתיח הפרק. תמ"א 1 אשר אושרה לאחר שינוי 1 לתמ"א 35 קיבצה והחליפה תכניות מתאר ארציות רבות ואף עדכנה חלק ממרכיביהן (בכלל זה יערות, שמורות טבע, גנים לאומיים, נחלים ותשתיות). לפיכך, קיימת חפיפה מסוימת אך לא מלאה בין הסימונים בשתי התכניות.

ניתוח הממשקים בין שתי התכניות יוצג להלן בשני אספקטים - שטחים מוגנים ומסדרונות אקולוגיים:

שטחים מוגנים

המפה למטה מציגה את הסימונים וההבדלים בתחומי השטחים המוגנים: שמורות וגנים ויערות המסומנים בתמ"א 35 לבין שמורות טבע, גנים לאומיים ויערות המסומנים בתמ"א 1.

תרשים 1.2.1.1 השטחים המוגנים בתמ"א 35 אל מול השטחים המוגנים בתמ"א 1



ההגנה על שמורות טבע וגנים לאומיים בתמ"א 35 הינה על בסיס הוראה 9.7 המתירה פיתוח לתכליות מסוימות (ע"פ תמ"א 8) לאחר שמיעת עמדת נציג רט"ג ובשיקול דעת של מוסד תכנון. שמורות, גנים היערות בתמ"א 35 מוגדרים כסימון פולינומלי. תמ"א 1 מגינה על השטחים המוגנים (שמורות, גנים ויערות) בפרק 4 הכולל סייגים ותכליות מוגדרות וכן הליך אישור סדור. לפיכך, רמת ההגנה של תמ"א 35 על שטחים מוגנים נמוכה ביחס לתמ"א 1.

שטח הכולל של **שמורות וגנים** הכולל את שטחי תמ"א 35, שטחי תמ"א 1, ויעודי שמורות טבע וגנים לאומיים בתכניות מפורטות מאושרות הוא **7,205 קמ"ר**. שטח זה מהווה כ-33% משטח הארץ. מתוך שטח זה **613 קמ"ר** הם שטחים שאינם מאושרים בבתכניות מפורטות לשמורות טבע/גנים לאומיים של רט"ג או ביעודי שטחים פתוחים שונים (שמורות/גנים/יערות/שטח פתוח אחר) בתכניות מפורטות מאושרות ואינם חופפים לשטחי מוגנים בתמ"א 1, כלומר הם מסומנים ברמה הארצית בתמ"א 35 בלבד ונדרשים להתייחסות מיוחדת.

שטחם הכולל של **יערות** הכולל את שטחי תמ"א 35, שטחי תמ"א 1, ויעודי יער בתכניות יער מפורטות מאושרות הוא **2,015 קמ"ר**. שטח זה מהווה כ-9% משטח הארץ. מתוך שטח זה **187 קמ"ר** הם שטחים שאינם ביעודי שטחים פתוחים שונים (שמורות/גנים/יערות/שטח פתוח אחר) בתכניות יער מפורטות מאושרות ואינם חופפים שטחי יערות בתמ"א 1, כלומר הם מסומנים בתמ"א 35 בלבד ונדרשים להתייחסות מיוחדת.

כ-55% מכלל השטחים המוגנים בתמ"א 35 נמצאים בדרום הפתוח. הנתונים לא כוללים שטחים מוגנים ביו"ש.

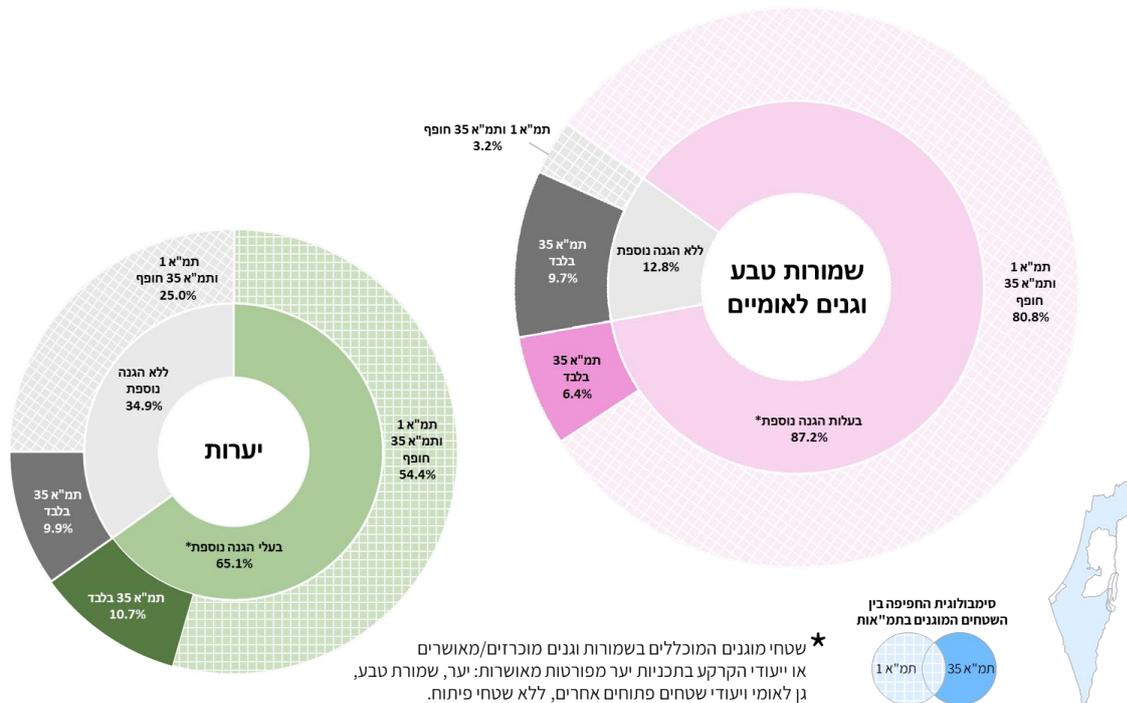
לוח 2.2.1.1 שטחים מוגנים בתמ"א 35 מחוץ לשטחי מוגנים בתמ"א 1³¹ וללא הגנה נוספת בחלוקה למרקמים

שטחי מוגנים בתמ"א 35	מרקם חופי	מרקם כפרי	מרקם עירוני	מרקם שמור ארצי	מרקם שמור משולב	כלל הארץ
קמ"ר	קמ"ר	קמ"ר	קמ"ר	קמ"ר	קמ"ר	קמ"ר
יער	8.7	36	39	1.4	103	187
שמורה	22	37	27	282	245	613
מוגנים סה"כ**	29	72	63	284	339	787

³¹ יער או שמורה בתמ"א 35 שאינם חופפים לכלל השטחים המוגנים בתמ"א 1 (יער, גן לאומי ושמורת טבע יחדיו).

כשליש מהשטחים המוגנים רק בתמ"א 35, כ-339 קמ"ר, מצויים במרקם השמור המשולב (המרקם הנפגע ביותר מפרבור ופיתוח) כ-339 קמ"ר, כ-63 קמ"ר במרקם עירוני, 72 קמ"ר במרקם כפרי ו-29 קמ"ר במרקם חופי. אזורים אלו מוגנים רק מכוח תמ"א 35 אך ההגנה של התמ"א באזורים אלו פחותה מהגנת תמ"א 1 כיוון שההגנה על שמורות בהוראה 9.7 בתמ"א מגבילה פיתוח באופן חלקי וההוראה לערות מפנה להוראות תמ"א 22, כפי שצוין למעלה.

תרשים 2.2.1.1 היחס בשטחים המוגנים בין תמ"א 35 לתמ"א 1 ברזולוציה כלל ארצית



התרשים מציג 9.7% משטחי שמורות טבע וגנים לאומיים וכן 9.9% מהיערות מוגנים רק מכוח סימונם בתמ"א 35. כלומר, קיימים שטחים שמורים שבהם תמ"א 35 היא ההגנה היחידה. החלק העיקרי של שטחים אלו נמצאים באזורים שמורים ובדגש מרקם שמור משולב ומהווים חלק ממערך שטחים פתוחים התורמים לקיימות וחוסן בהיבטי נגר, מיתון חום, פנאי, נופש, ריאה ירוקה. לכן, בהליך ההיוועצות נציגי ארגוני הסביבה ורטי"ג העלו שיש לתת את הדעת על שטחים אלה שכן ייתכן ותמ"א 35 לא מייצרת הגנה סטטוטורית דומה לזו של תמ"א 1 על שטחים אלה.

מסדרונות אקולוגיים: כאמור, תמ"א 1/35 סימנה מסדרונות אקולוגיים באופן סכימטי כאשר סימון זה לא קבע הוראות בדבר מניעת פיתוח או בינוי בשטחים אלה. בימים אלה מקודם שינוי מסי' 26 לתמ"א 1 (בהכנה). שינוי זה קובע ייעודי קרקע מתאריים עבור: (1) מסדרון אקולוגי; (2) צוואר בקבוק; (3) תוספת מוגנים; וקובע עבורם הוראות פיתוח/מניעת פיתוח מחמירות. תוספת שטחים מוגנים בתיקון זה הם רק כאלה שמהווים חלק מהרצף הארצי ועל כן יש לשמרם לטובת תפקוד המסדרון האקולוגי.

נכון למועד הכנת עבודה זו, העבודה על שינוי 26 לתמ"א כללה ניתוחים רק למחוזות דרום, ירושלים ומרכז ונתונים אודותם מוצגים בטבלה להלן.

לוח 2.2.1 שטחי סימונים בתמ"א 1 תיקון 26 – מסדרונות אקולוגיים לפי מרקמים (קמ"ר)³²

מחוז	סימונים בתמ"א 1 / 26	מרקם חופי	מרקם כפרי	מרקם עירוני	מרקם משולב	מרקם שמור ארצי
ירושלים ומרכז	מסדרונות אקולוגיים	19.2	4.1	14.3	216.9	
	מסדרונות אקולוגיים	18.1	334.5	14.2	190.7	522.9
דרום	צוואר בקבוק במסדרון אקולוגי	2.6	17.5	1.4	2.2	4.9
	תוספת שטחים מוגנים	0.2	10.4	0.1	18.1	7.8

מהטבלה עולה כי בשינוי 26 לתמ"א 1 עיקר סימון שטחי מסדרון אקולוגי במחוזות ירושלים ומרכז הוא במרקם השמור המשולב.

במחוז דרום, מרבית שטחי המסדרון האקולוגי מצויים במרקם השמור הארצי בצפוי, אך מיד לאחר מכן המרקם הכפרי והמרקם השמור משולב. תוספת השטחים המוגנים הגדולה ביותר במחוז הדרום, הנדרשת לשימור הרצף, מוצעת במרקם השמור המשולב.

מכאן ניתן להקיש הן על חשיבותו של המרקם השמור משולב כשדרה ירוקה בראייה כלל ארצית והן על הצורך לחזק את ההגנה עליו, מעבר לזו הקיימת בתמ"א 35.

נדרש קידום ואישור של עדכון 26/1 בכדי לחזק הגנה על המסדרונות.

³² לפי תיקון 26 לתמ"א 1 – שלב החלטת העברה להעברות והשגות, המיזע התכנוני העדכני ביותר נכון ליום כתיבת המסמך.

מקבץ שאלות מעקב 1.2.2 שמירה על שטחים פתוחים וערכיהם

מקבץ 1.2.3	מקבץ 1.2.2	מקבץ 1.2.1	מקבצי שאלות
<p>אקלים, קיימות, מניעת מפגעים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים להתמודדות עם משבר האקלים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים בתחום פיתוח בר קיימא</p> <p>צמצום נזקים סביבתיים ומטרדים</p>	<p>שמירה על שטחים פתוחים וערכיהם:</p> <p>היקף שטחים פתוחים</p> <p>שטחים מוגנים (שמורות וגנים)</p> <p>ערכי נוף ומורשת</p> <p>שטחים חקלאיים/ביטחון מזון</p> <p>יער ויעור</p> <p>רנישות נופית/סביבתית גבוהה</p> <p>אופי כפרי בהתיישבות חקלאית</p>	<p>ממשקים תכנוניים:</p> <p>ניתוח הממשק של תמ"א 35 ותמ"א 1 ותפקידן בהכונת תכנון מחוזי ומקומי בהגנה על השטחים הפתוחים</p>	

בהגדרות תמ"א 35, שטח פתוח מוגדר כך:

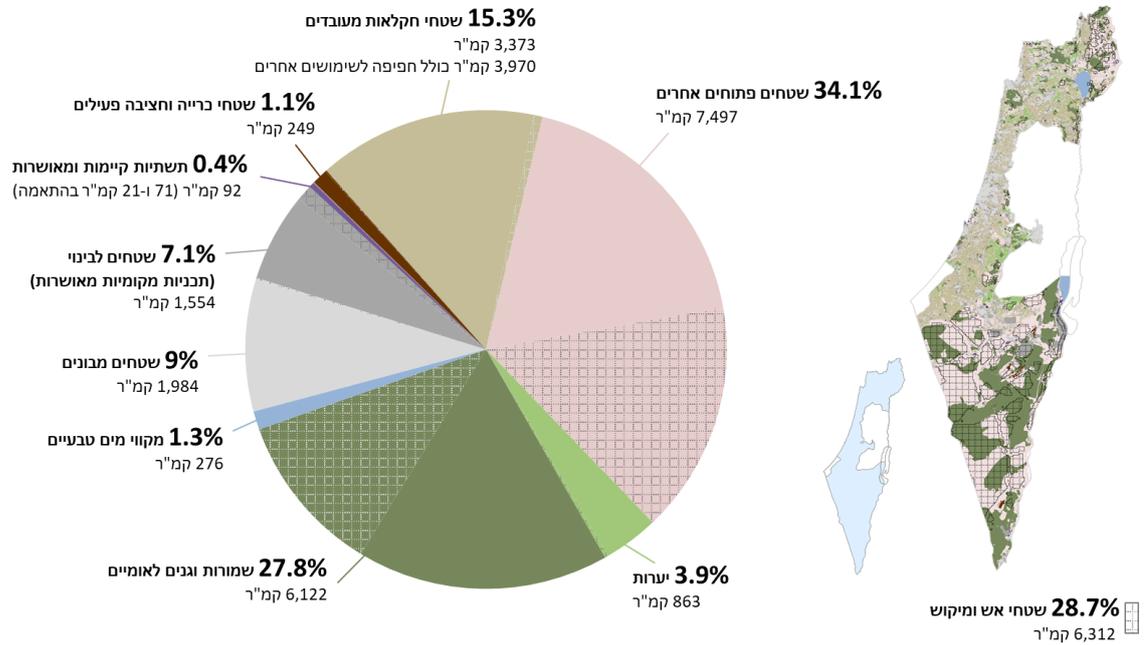
” שטח המיועד בתכנית מתאר מחוזית לתכליות הבאות: שמורת טבע, שמורת נוף, גן לאומי, יער, שטח נוף כפרי פתוח, שטח חקלאי, נחל, וסביבותיו, חוף רחצה, נופש מטרופוליני, מאגר, פארק מטרופוליני/אזורי או תכלית דומה אחרת וכן דרכים, מסילות, קווי תשתית, כרייה וחציבה.

בכדי לבחון את היקף השטח הפתוח נדרש ניתוח ממ"ג מורכב המבוסס על תכניות מפורטות ושימושי קרקע קיימים. שטחי האש והמיקוש הופרדו כשכבה נפרדת אשר מאפשרת התייחסות לזמינות הקרקע עבור הציבור הרחב. הניתוח עצמו כלל את המתודולוגיה הבאה. ראשית, הוגדרו כלל השטחים לתשתיות תחבורה ותשתיות הנדסיות על בסיס שילוב בין בסיסי המידע של הלמ"ס (שימוש קרקע), XPLAN וגאנט תשתיות סולריות מאושרות (יעוד קרקע מאושר). שילוב זה ניתן תמונה מפורטת של פריסת התשתיות הקיימות וכן של תשתיות עתידיות. לתשתיות נוספה שכבת הבינוי המבוססת על ניתוח הבינוי בפועל (ניתוח תמונות לוויין ותכניות מאושרות לבינוי על בסיס ייעודי פיתוח בשכבת פתוח-פיתוח של מנהל התכנון). מהשכבה נופו השטחים המבונים על מנת להציג את תוספת הבינוי המאושר. מכיון ששכבת פתוח-פיתוח אינה מסווגת ומכילה חלק מנתוני התשתיות, נתוני התשתיות דורגו גבוה יותר. על שכבות אלו נוספו שכבת כרייה וחציבה ושכבת שטח מבונה (שכבת ממ"ג של מינהל התכנון עבור 2024). בחלק משטחי הכרייה והחציבה אושרו תכניות לבינוי ולכן השטחים לבינוי המכילים תכניות מסוג זה דורגו מעל כרייה וחציבה. על מנת לתקן סטייה בסימון בשכבת שטח מבונה בשטחי המחצבות, השכבה דורגה מתחת לשכבת שטחי הכרייה והחציבה. השטח הנוטר הוא השטח הפתוח. שטח זה נותר וחולק כמפורט:

- שמורות טבע וגנים לאומיים מאושרים בתכניות מפורטות משכבת המידע שהתקבלה מרט"ג.
- יערות - שכבה שהתקבלה מקק"ל.
- שטח לחקלאות המבוסס על שכבת השדות המעובדים בפועל של משרד החקלאות (שכבות לפי ייעוד "קרקע חקלאית" נבדקו ורמת האמינות שלהן נמוכה). מאחר ובשטחי שמורות טבע, גנים לאומיים ויער קיימים שטחים חקלאיים, השטחים החקלאיים מהווים יעוד משנה ולכן דורגו נמוך יותר.
- נחלים ומקווי מים טבעיים לפי שכבת שימושי קרקע של למ"ס נכללו בנייתוחים, אך לא בהצגה הסופית.
- השטח הנוטר לאחר בדיקה זו הוגדר שטח פתוח אחר. זהו שטח שאין בשטחו תשתיות, יעודי פיתוח בתכניות מפורטות מאושרות, כרייה וחציבה, תחום מבונה או שטחים פתוחים.

המתודולוגיה עברה תיקוף מול אגף ממ"ג במנהל התכנון והיא האמינה ביותר על בסיס המידע הקיים כיום³³.

תרשים 1.2.2.1 התפלגות שימושי הקרקע ברמה הארצית (כולל הדרום הפתוח)



בניתוח זה נרצה לדון בהתפלגות השימושים ללא הדרום הפתוח הכולל חלק ניכר משטחי האש (שימוש אחר) ושמורות טבע, אשר מטים את התמונה הכללית.

שימושי הקרקע ברמה הארצית, ללא הדרום הפתוח, דהיינו שטח הארץ המפותח הם:

- 15% שטחים מבונים
- 10% שטחים לבינוי (יעודי פיתוח בתכניות מקומיות מאושרות)
- 1% תשתיות קיימות ומאשרות
- 1% שטחי כרייה וחציבה פעילים
- 25% שטחי חקלאות מעובדים
- 14% שמורות טבע וגנים לאומיים מאושרים
- 7% יערות
- 27% שטחים פתוחים אחרים

³³ דירוג ומקור שימושי הקרקע הינו כלהלן:

1. שטחי אש, צה"ל, מתוך GovMap
2. שטחי מיקוש, צה"ל, מתוך GovMap
3. תשתיות קיימות, הלמ"ס 2021 (השמל ותקשורת, סילוק פסולת, תשתיות רטובות סגורות) ותשתיות מאושרות: תת"ל XPLAN (קרקע חקלאית ומתקנים הנדסיים, מתקנים הנדסיים, רצועת תשתיות) תשתיות סולריות מאושרות, משרד החקלאות
4. שטחים לבינוי, שכבת פיתוח-פתוח, מינהל התכנון (ללא השטחים הבנויים בפועל)
5. שטחי כרייה וחציבה, הלמ"ס 2021
6. שטחים מבונים לפי שכבת שטח מבונה 2024
7. שמורות טבע וגנים לאומיים מאושרים
8. שטחי יערות
9. שטחים חקלאיים לפי שכבות משרד החקלאות – חלקות חקלאיות, גידול בע"ח, מבנים חקלאיים, מדגה

מניתוח זה עולה כי 27% משטח הארץ (ללא הדרום הפתוח) לא תוכנן לבינוי או לשימור ברמה מפורטת (מרבית השטחים בסיווג זה הינם פתוחים בתממ"ים) ועל כן יכול לשמש עתודה הן לפיתוח הן לחקלאות והן לשטחים פתוחים. לשטחים אלה ישנה חשיבות מהיותם שטחים פתוחים, גם אם אינם טבעיים או ערכיים מאד מבחינה נופית ואקולוגית. כאמור, לשטחים פתוחים אלו תפקיד מרכזי לוויסות חום, לניהול נגר, לחיסכון בתשתיות על בסיס עקרונות nature based solutions, כמסדרונות אקולוגיים, ריאות ירוקות (ייצור חמצן), הפחתת זיהום אוויר, שימור בתי גידול ומגוון ביולוגי וכן השפעות חברתיות וקהילתיות פנאי ונופש של הפחתת סטרס, פעילות גופנית ומפגש קהילתי. שטחים אלו מהווים חלק מדמות הארץ ואחד מתפקידיה של התמ"א (יישום באמצעות תממ"ים והתכניות המקומיות) הוא להגן גם על שטחים אלה.

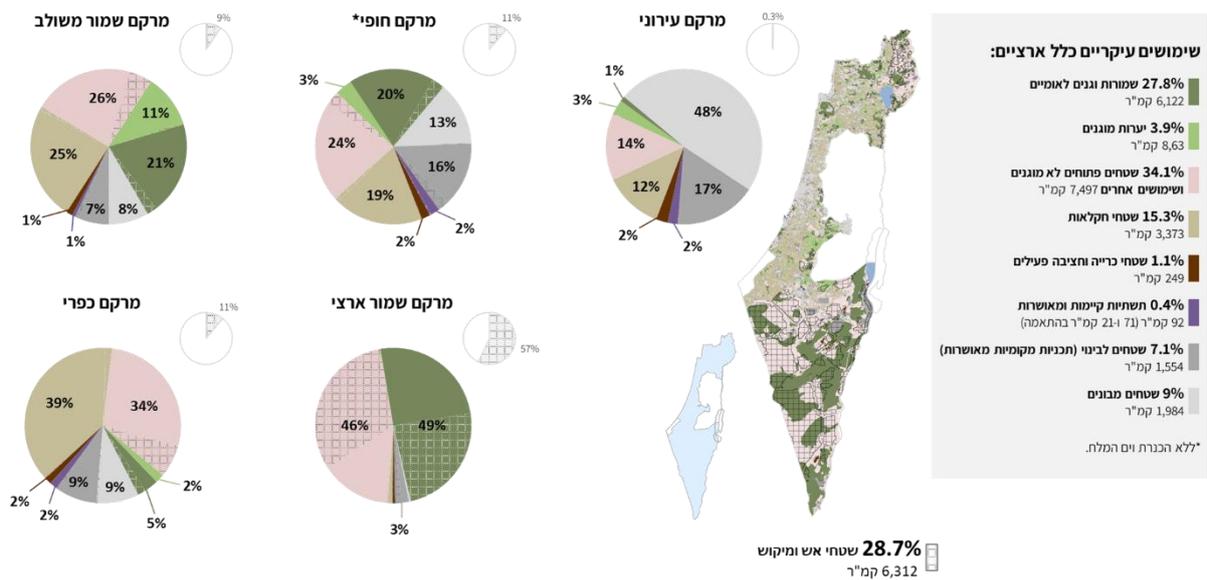
מנכנוני תמ"א 35 של המרקמים וההגבלות על הפיתוח פותחו במטרה לנהל את השטחים הללו ולכן נדרש לדייק את הוראות המרקמים השונים על שטחים אלו כחלק מתפיסת השימור שלהם או הפיתוח בהם.

שאלה 1.2.2 (א') באיזו מידה הצליחה תמ"א 35 בשמירת עתודות קרקע ושטחים פתוחים לדורות הבאים? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות, צפיפות, סביבה, שטחים פתוחים)

פרק פיתוח מרחבי (פרק 1.1) הציג בצורה נרחבת את היקפי הפיתוח. בסעיף זה הדוח מתמקד ומפרט את משמעותם ביחס לשטחים הפתוחים, תוך ניתוח בסיסי המידע של מנהל התכנון בנושא שטח מבונה המהווה במובן מסוים תמונת מראה של השטח הפתוח.

הנתונים המובאים כאן מתמקדים בשטחים בייעודים של שמורות וגנים, יערות ושטחים חקלאיים. בנוסף מוצג שטח בשימושים אחרים, הכולל בין היתר: שטח עתידי לבניה (שטח לבינוי), תשתיות, כריה וחציבה, שטחי אש וכן שטחים פתוחים שאינם מוגנים.

תרשים 1.2.2.2 התפלגות שימושי הקרקע לפי מרקמים



הניתוח להלן מראה את ההבדלים העקרוניים בין המרקמים בתמהיל השטחים לפי סוגים:

לוח 1.2.2.2 התפלגות שימושים עיקריים לפי מרקמים

שטחים פתוחים אחרים (ללא תכנית מפורטת)	שמורות טבע גנים לאומיים ויערות	שטחים חקלאיים	שטחים מבונים כולל תכניות לבינוי, תשתיות וכריה וחציבה	שימוש עיקרי
24.0%	23.8%	19.2%	33.0%	מרקם חופי
34.2%	6.4%	38.7%	20.7%	מרקם כפרי
14.0%	4.1%	12.2%	69.7%	מרקם עירוני
46.0%	49.1%	1.0%	3.8%	מרקם שמור ארצי
25.6%	32.5%	24.5%	17.4%	מרקם שמור משולב
34.5%	32.4%	15.6%	17.5%	כלל שטח הארץ

כאן חשוב לציין בשנית את השטחים האחרים (ללא תכנית מפורטת), המסומנים ברוז, המהווים אחוז משמעותי מכלל המרקמים אך מודגש במיוחד במרקם השמור משולב הצמוד כשדרה של שטחי פתוחים באזורי הארץ המרכזיים ובצמוד למרקמים עירוניים גדולים ומצטופפים. שטח זה כאמור, הוא עתודת הקרקע לדורות הבאים והוא נדרש לכלל ייעודי השטח הפתוח הכוללים ניהול נגר, מיתון אי חום עירוני, ריאה ירוקה, שמירה על מגוון ביולוגי, פנאי ונופש ועוד. זהו שטח חיוני לתפקוד המרחב כולו ותמ"א 35 היא היחידה המגינה על שטחים אלו כמכלול.

בנוסף להתפלגות השטח לפי ייעודים מפורטים, יש חשיבות גם בקצב התכנון והבינוי המשנה את ייעודי הקרקע. כאן מוצג השינוי משטח פתוח (בכול הסיווגים) לשטח לבינוי. בהמשך יוצג השינוי בשטח החקלאי ובשטח מוגן (בסיווגים שונים) לטובת בינוי.

לוח 1.2.2.1 הגידול השנתי בשטח המבונה לפי מרקמים

מרקם	הגידול בשטח המבונה	
	2021-2025 קמ"ר לשנה	2014-2021 קמ"ר לשנה
עירוני	18	24.8
שמור משולב	9.8	13.3
כפרי	12	7.9
חופי	1.2	0.9
שמור ארצי	2.7	2.3
סה"כ	44	50

הלוח לעיל מציג את הגידול בשטח (קמ"ר) המבונה בשנה, לדוגמא – התוספת לשטח המבונה במרקם העירוני עומד על 24.8 קמ"ר בשנה.

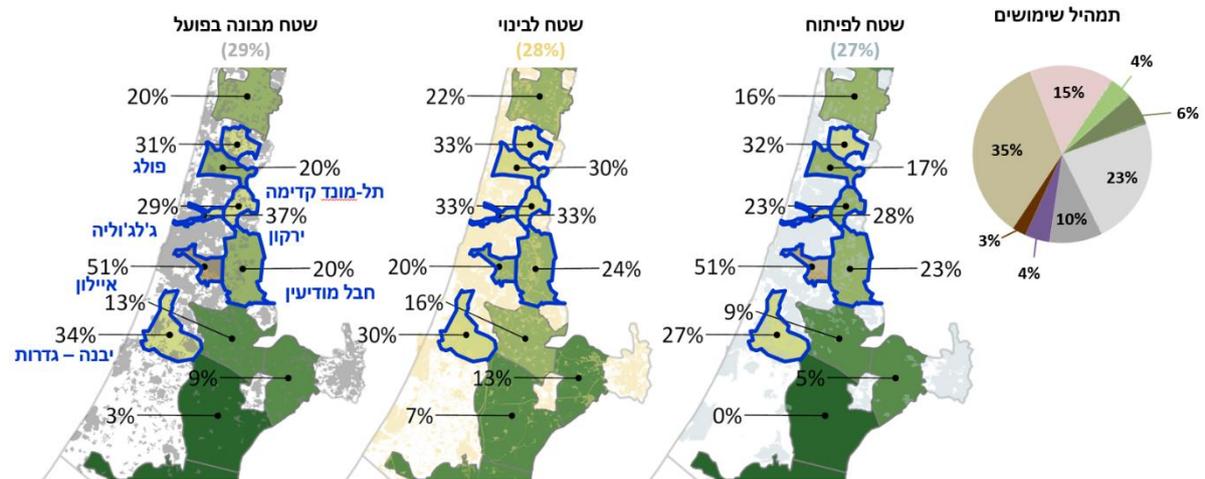
משני הניתוחים לעיל עולה שבמרקמים העירוניים אחוז השטח הפתוח הוא הנמוך ביותר וקצב הגריעה של השטח הפתוח (לאו דווקא מוגן) הוא הגבוה ביותר. מחד נתון זה מתכתב עם מטרות התמ"א להכוננת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים, אך מאידך נשאלת השאלה האם מרקם עירוני ללא שטחים פתוחים הוא מצב רצוי והאם אופן הפיתוח במרקם עירוני מותאם למצב שבו למעלה מ-50% מהמרקם מבונה (יש לזכור ששטח לבינוי כולל גם את השטחים הפתוחים ע"פ פרוגרמה לשטחים פתוחים במדריך הקצאת הקרקע לצרכי ציבור, אך אינו כולל התייחסות לכלל השטחים הנדרשים להתמודדות עם נגר, מגוון ביולוגי, מסדחנות אקולוגיים וטבע עירוני). מחד ניכר כי קיים מיצוי של קרקע במרקמים העירוניים, אך מנגד עתודות הפיתוח והבינוי במרקמים אלו וקיבולת האוכלוסייה בהם משמעותי. לכן, באיזון של תמ"א 35 בין צרכי השימור של שטח פתוח וצרכי הפיתוח, ניכר כי הוא נוטה לטובת צרכי הפיתוח.

במרקם הכפרי אחוז השטח הפתוח משמעותי (ראו שימושי קרקע לפי מרקם) אך קצב הגריעה שלו גבוה (ראו גידול בשטח המבונה לפי מרקם), בהלימה מסוימת למטרות התמ"א אשר יעדה למרקם הכפרי את מרבית הגידול ביישובים המיוחדים.

במרקמים השמורים, בדגש על המרקם השמור-משולב, אחוז השטח המבונה מניע לאחוזים ניכרים וגורע שטח פתוח בקצב משמעותי. נתון זה אינו עולה בקנה אחד עם מטרות התמ"א.

גריעת שטח פתוח פוגעת ביכולת השימור של מרחבים גדולים ורציפים של שטח פתוח וערכי טבע, שטחי חקלאות ונוף. חשוב במיוחד בהקשר זה הוא מחוז המרכז. במרכז הארץ, שיעור השטח לבינוי והשטח המבונה מגיעים לאחוזים גבוהים ותפקוד המרחב כשטח פתוח נכעס אינו מתקיים, כמוצג בתרשים להלן:

תרשים 1.2.2.3 תמהיל שימושי הקרקע העיקריים, שיעור השטח לפיתוח, השטח לבינוי והשטח המבונה במרקם השמור המשולב במרכז הארץ



למרקם השמור המשולב באזור המרכז תפקיד קריטי בשמירת דמות הארץ, בשמירת הזיקה של התושבים לטבע, נוף וחקלאות ובשמירת שטח פתוח קרוב וזמין לאוכלוסיית ערי המרכז המצטופפות. בנוסף, השטח הפתוח נדרש גם לניהול נגר, מיקום לתשתיות תומכות ועוד.

קצב הגריעה הכולל של שטח פתוח בממוצע רב שנתי הוא כ- 50 קמ"ר לשנה (בכל המרקמים). כמו כן, מאפייני ניצול השטח זה והצפיפות בה השטח נבנה (אשר הוזכר בפרק הפריסה המרחבית) פוגעים במאמצים האזירים שהושקעו בצמצום התכסית, צפיפות ובקומפקטיות, והשטח הפתוח מצטמצם מהר מהרצוי. כפי שצוין במסקנות הפרק המרחבי, הגורמים המרכזיים לתופעה זו הם יישובים קטנים: יישובים עירוניים מתחת ל-100 אלף תושבים ויישובים כפריים בהם הצפיפות נמוכה בהרבה מהרצוי עפ"י תמ"א 35 וכן תשתיות ושטחי התעסוקה בהם אין בתמ"א 35 הוראות ליעול השימוש בקרקע.

שאלה 1.2.2 (ב') באיזו אופן הצליחה תמ"א 35 לשמור על ערכי טבע מוגנים? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות, צפיפות, סביבה, שטחים פתוחים)

מרבית שמורות הטבע, הגנים הלאומיים והיערות מוכרזים ו/או מוגנים מכוח חוק. תמ"א 35 סימנה והגדירה תחומי שמורות וגנים וכן יערות. שטחים אלו קיבלו שכבת הגנה סטטוטורית מפני פיתוח, אך זו אינה הגנה הרמטית. בכדי לבחון את מידת השמירה של התמ"א על שטחים מוגנים אלה הוצלב ונותח בסיס המידע של מנהל התכנון בנושא שטח מבונה בפועל וכן תכניות מפורטות מאושרות.

הניתוח הבא מתאר את השינוי בשטח המבונה בתחום שטחי מוגנים בתמ"א 35 בלבד שאינם מקבלים הגנה נוספת, כלומר שטחים מוגנים שאינם נכללים בתמ"א 1, בשמורות מאושרות/מוכרזות או בתחום יעודי שטחים פתוחים בתכניות יער מפורטות ומאושרות.

לוח 1.2.2.2 השתנות אחוז השטח לבינוי בשטחי יערות המסומנים בתמ"א 35 בלבד

תמ"א מעודכנת	תמ"א מקורית 2003				יערות
	אחוז שטח מבונה ותוספת לבינוי (תוכניות מפורטות מאושרות) ³⁶ 2024-2025	שטח מבונה ³⁵ 2024	גריעה/תוספת לשטח המקורי 2003-2024 קמ"ר	שטח מבונה ³⁴	
32.5%	7.1%	-	0.3%	8.7	מרקם חופי
27.5%	11.6%	-1.0	2.8%	36.9	מרקם כפרי
55.7%	27.7%	-	9.7%	38.7	מרקם עירוני
14.8%	5.9%	-	2.6%	1.4	מרקם שמור ארצי
23.8%	11.2%	-	2.5%	102.7	מרקם שמור משולב
31.3%	14.4%	-1.0	4.0%	185.9	שטח הארץ המפותח
39.7%	15.6%	-	1.1%	2.6	הדרום הפתוח
31.4%	14.4%	-1.0	4.0%	188.5	כלל ארצי

לוח 1.2.2.3 השתנות אחוז השטח לבינוי בשטחי שמורות וגנים המסומנים בתמ"א 35 בלבד

תמ"א מעודכנת	תמ"א מקורית 2003				שמורות
	אחוז שטח מבונה ותוספת לבינוי (תוכניות מפורטות מאושרות) 2024-2025	שטח מבונה 2024	גריעה/תוספת לשטח המקורי 2003-2024 קמ"ר	שטח מבונה	
35.9%	15.3%	-	8.9%	21.9	מרקם חופי
15.9%	5.2%	-	1.4%	36.7	מרקם כפרי
63.6%	40.7%	-16.0	16.3%	42.9	מרקם עירוני
5.9%	0.9%	2.0	0.1%	280.2	מרקם שמור ארצי
21.9%	11.9%	-3.5	5.1%	251.1	מרקם שמור משולב
25.2%	13.5%	-16.3	6.3%	351.0	שטח הארץ המפותח
6.1%	1.0%	-1.3	0.2%	281.8	הדרום הפתוח
16.5%	7.8%	-17.6	3.5%	632.8	כלל ארצי

מהטבלה עולה כי שטחי היערות 'איבדו' מאז אישור התמ"א כ-10% משטחם, דהיינו 18 קמ"ר. בראייה עתידית, בתכניות מפורטות מאושרות, יאבדו עוד כ-32 קמ"ר. שטחי השמורות איבדו מאז אישור התמ"א כ-4% משטחם, דהיינו 22 קמ"ר, ואילו בתכניות מפורטות מאושרות, יגרעו עוד כ-60 קמ"ר. לסיכום, שטחי השמורות הגנים והיערות אשר מסומנים רק בתמ"א 35 ואינם מאושרים בתכניות מפורטות אינם מוגנים דיים.

³⁴ הניתוח מתבסס על עבודת מיפוי השטחים המבונים של מוטי קפלן במסגרת תכנון תמ"א 35 המקורית משנת 2003.

³⁵ הניתוח מתבסס על שכבת שטחים מבונים של אגף מ"ג במינהל התכנון משנת 2024.

³⁶ תוספת ייעודי פיתוח בתכניות מפורטות מאושרות עד שנת 2025.

שאלה 1.2.2 (ג') באיזו אופן הצליחה תמ"א 35 לשמור על ערכי נוף ומורשת? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות, צפיפות, סביבה, שטחים פתוחים)

תמ"א 35 כוללת התייחסות משמעותית לערכי נוף ומורשת במסגרת מכלול נופי ומעטפת המכלול. מכלולי נוף הינם שטחים המהווים חלק נכבד מ"דמות הארץ" ולהם הוסף בתיקון 1 לתמ"א סימון התוחם את מכלול הנוף-מעטפת המכלול. ייחודיותו וחשיבותו של כל מכלול נוף מתוארת במסמך מספר 2. ראוי לציין כי תמא 1 ביטלה את ייעוד 'שמורות נוף' (שסומנו במקור בתמ"א 8 אותה החליפה תמ"א 1) ולכן שמירה על ערכי נוף מקבל ביטוי רק במכלולי הנוף אשר בתמ"א 35.

בכדי לבחון את מידת השמירה על המכלול הנופי הוצלב ונותח בסיס המידע של מנהל התכנון בנושא שטח מבונה מול סיווגי מכלול נופי ומעטפת המכלול בתמ"א 35.

שטחם הכולל של מכלולי הנוף 1,514 קמ"ר:

- 1.0% מיועדים לפיתוח ע"פ תמ"מ.
- 2.5% מיועד לפיתוח כולל כרייה וחציבה ואיגום.
- 6.3% מיועדים לבינוי.
- 2.2% מבונים בפועל, ע"פ הלמ"ס אחוז גידול שנתי ממוצע בשטח המפותח 9.3%.
- 50.1% משמש לחקלאות, ע"פ הלמ"ס אחוז גידול שנתי ממוצע בשטח החקלאי 0.6%.

ע"פ נתוני מנהל התכנון עליהם מבוסס הניתוח, כ-2.2% ממכלולי הנוף מבונים בפועל, וכ-6.3% מבונים בפועל בשטח מעטפת המכלול. **ניכר כי שטח מכלולי הנוף נשמר בעיקרו מוגן מפיתוח אם כי יש לשים לב להיקף השטח המיועד לבינוי (חלקו הגדול תשתיות) וכן לקצב הגידול בשטח המבונה לאורך זמן.** קצב הגידול של השטח המבונה זומה לממוצע הארצי.

בנוסף, עם שכבת הפיתוח הוצלבו נתונים מתוך עבודת עדכון שמקדמת רט"ג להרחבת מכלולי הנוף. עבודה זו הועברה לצוות התכנון ועיקרה:

1. גריעה ממכלולים שאינם רלוונטיים יותר (מכיוון שהוגדרו כבר כשטחים מוגנים או שהינם מופרים).
2. הצעת תוספת שטחים למכלולים קיימים והצעת מכלולים חדשים (ההצעות נערכו בשיתוף משרד החקלאות, המועצה לשימור אתרים והחלה"ט).
3. הרחבת/שינוי/דיוק גבולות מכלולים קיימים.

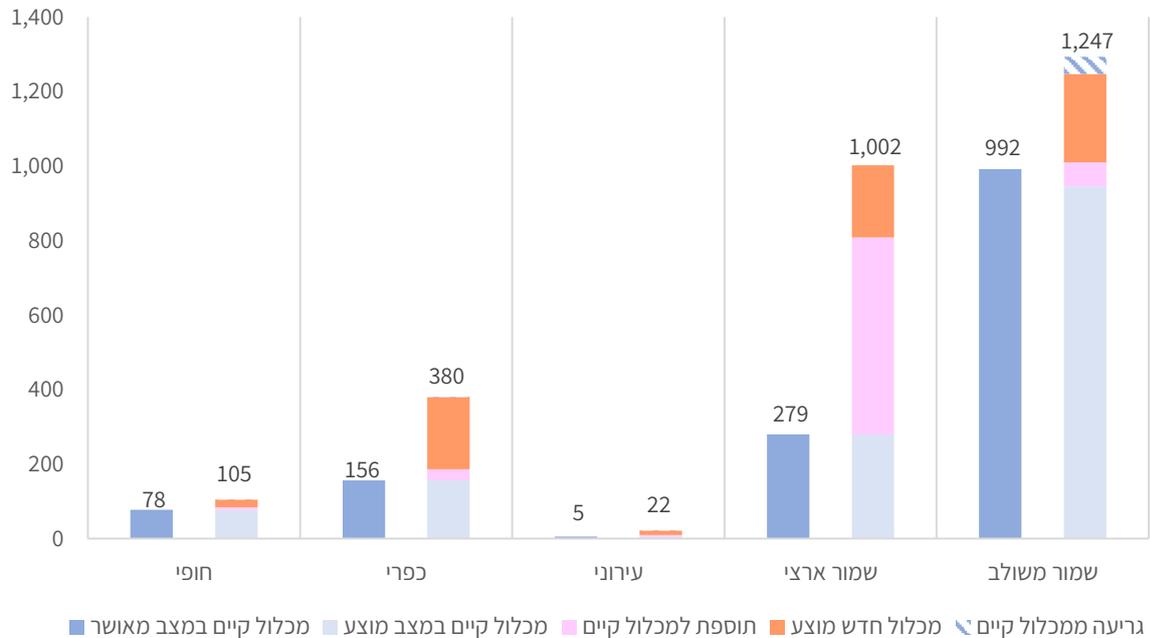
העדכון מציע שטח של 658.4 קמ"ר עבור מכלולים חדשים, 635.1 קמ"ר תוספת שטח למכלולים קיימים וגריעה של 46.9 קמ"ר ממכלולים קיימים.

לוח 1.2.2.1 הצעת רט"ג לעדכון מכלולי הנוף בתמ"א 35

מרקם/אזור	מצב קיים מכלול קיים קמ"ר	גריעה ממכלול קיים קמ"ר	תוספת קמ"ר	מצב מוצע	
				מכלול חדש קמ"ר	סה"כ שטח מוצע לאחר גריעה קמ"ר
מרקם חופי	77.5	0.8	7.3	20.8	104.9
מרקם כפרי	156.3	0.1	29.9	194.2	380.4
מרקם עירוני	5.2	0.2	4.6	12.2	21.8
מרקם שמור ארצי	279.3		529.2	193.5	1,002.0
מרקם שמור משולב	991.5	45.8	64.0	237.7	1,247.5
שטח הארץ המפותח	1,262.2	46.9	94.2	502.5	1,812.13

מרקם/אזור	מצב קיים		מצב מוצע		סה"כ שטח מוצע לאחר גריעה קמ"ר
	מכלול קיים קמ"ר	גריעה ממכלול קיים קמ"ר	תוספת קמ"ר	מכלול חדש קמ"ר	
הדרום הפתוח	247.6		540.8	155.9	944.37
כלל שטח הארץ	1,509.8	46.9	635.1	658.4	2,756.5

תרשים 1.2.2.1 הצעת רט"ג לעדכון מכלולי הנוף בתמ"א 35 – חלוקה למרקמים



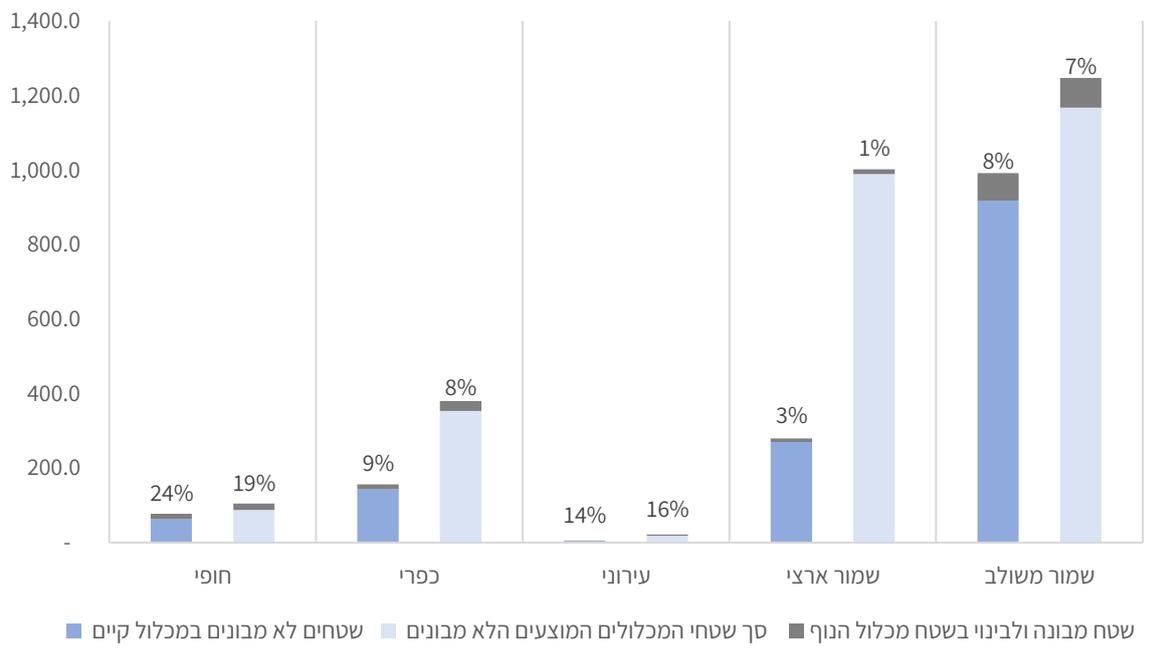
העמודה השמאלית בכל מרקם מייצגת את המצב המאושר בתמ"א. העמודה הימנית הינה המצב המוצע בהצעת רט"ג.

מכלולי הנוף הם כלי מרכזי בתמ"א 35 לשמירה על דמות הארץ. מטבע הדברים והשינויים התרבותיים, חברתיים ונופיים בישראל קיים צורך לעדכן את מכלולי הנוף בכדי שיכילו באופן מיטבי ביטויים משמעותיים וכוללניים של דמות הארץ. הצעת רט"ג לעדכון מכלולי הנוף המוצגת בתרשימים למעלה, מצליחה להפחית את השטחים המבונים בתוך המכלולים וכן נמנעת מחפיפה לתכניות מפורטות מאושרות לבינוי ועל כן ראוי להמשיך ולבחון אותם.

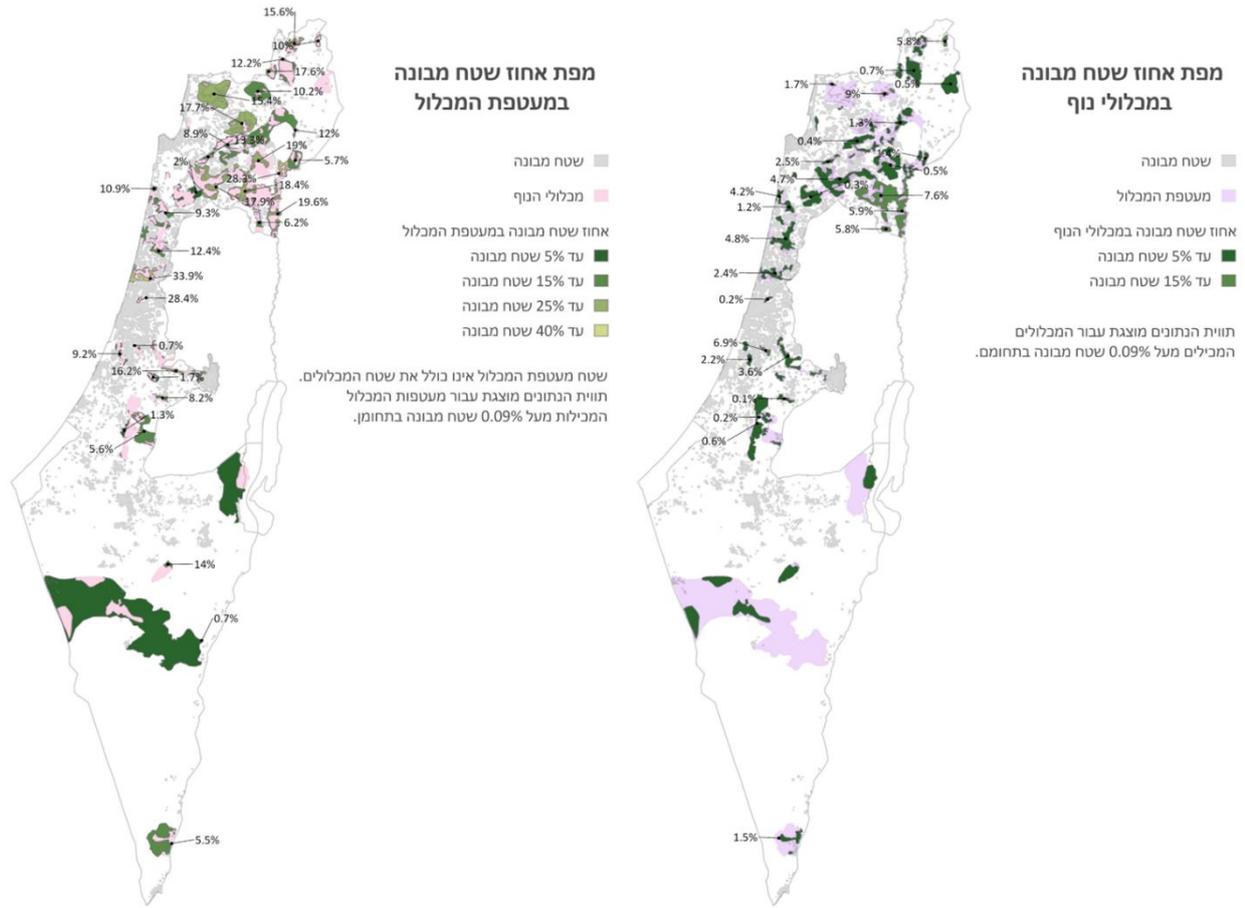
מכל העולה מפרק זה נראה כי מכלול נופי הוא כלי אפקטיבי וחזק בהגנה על השטחים הפתוחים. תוספת שלהם, במיוחד במחוז מרכז המאויים, שבו מוצעת, על פי הצעת רט"ג, תוספת של כ-20 קמ"ר, יכול להיות מהלך משלים חשוב לחיזוק הוראות המרקמים השמורים, במיוחד במרכז הארץ שבו מצטופפת מרבית האוכלוסייה והשטחים הפתוחים הם המאוימים ביותר.

עוד ראוי לציין כי בהליך ההיוועצות עלתה סוגיית רשימת התכליות המותרות בהוראות התמ"א, אשר אינן עולות בהכרח בקנה אחד עם הצורך בשימור והגנה על מכלולי הנוף (שימושים כדוגמת טורבינות רוח, מבנים חקלאיים וכו'). כמו כן, עלו השגות באשר ליכולת כלי מעטפת המכלול לשמירה מפני פיתוח ולכן עלתה בקשה לחזק אותו.

תרשים 1.2.2.2 אחוז שטח מבונה ושטח תכניות מפורטות מאושרות במצב קיים ומצב מוצע לעדכון מכלולי הנוף בתמ"א 35 - חלוקה למרקמים



תרשים 1.2.2.3 אחוז שטח מבונה במכלולי נוף ובמעטפת המכלול



שאלה 1.2.2 (ד') באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 לשמור על שטחים חקלאיים? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח חקלאות, סביבה, שטחים פתוחים)

תמ"א 35 הגדירה את מטרת שימור השטח החקלאי, אך הדגש היה על שימור חקלאות, נוף ומורשת. כיום, נושא החקלאות מקבל משנה חשיבות בשל עליית המודעות לנושא ביטחון המזון. תמ"א 35 לא סימנה והגדירה את השטח החקלאי. לפיכך, מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח בסיס המידע של משרד החקלאות מול שכבת שטח מבונה וסיווגי תמ"א 35.

בישראל כ-3.4 מיליון דונם בעיבוד חקלאי בפועל (3,373 קמ"ר) שהם כ-15.3% משטח ישראל. השטח החקלאי מתחלק בעיקר במרקם הכפרי כ-40% ובמרקם השמור משולב כ-45%. המרקם הכפרי כולל 17% משטח ישראל והמרקם השמור משולב כולל 29% משטח ישראל. ע"פ עקרונות ומטרות תמ"א 35 פיתוח החקלאות יועד למרקם הכפרי אך בפועל המרקם הכפרי והמרקם השמור משולב חולקים יחס דומה משטחי החקלאות בפועל.

לוח 1.2.2.2 התפלגות שטח גידולים חקלאיים לפי מרקמים³⁷

לוח 1.2.2.3 שטחי הגריעה מחקלאות בין השנים 2021-2023³⁸

שימושים	שטח שנברע מחקלאות			סה"כ גידולים צמחיים		מרקם
	2023	2022	2021	אלף דונם	%	
מגורים	26%	21%	24%	100.2	3%	חופי
תעסוקה	4%	11%	10%	1,539.5	39%	כפרי
תשתיות	70%	68%	66%	410.5	10%	עירוני
סה"כ דונם	9,528	17,792	14,391	106.4	3%	שמור ארצי
				1,767.1	45%	שמור משולב
				3,923.4	100%	כלל ארצי

ניתוח של הגריעה בשטחי החקלאות לטובת ייעודי פיתוח מראה כי בשנים האחרונות תשתיות מהוות את עיקר הגריעה. ניכר כי בשנים האחרונות קצב הגריעה של שטחי חקלאות מהווה כ-0.35% משטחי החקלאות בשנה. ע"פ נתוני משרד החקלאות נגרעו כ-100 אלף דונם בעשור האחרון (כ-2.5% מהשטח החקלאי).

נתון זה מתיישב עם הנתונים כאן. במסגרת עבודת מטה שנערכה במשרד החקלאות וטרם הסתיימה, הוגדר צורך לכ-4.5 מיליון דונם חקלאי לטובת ביטחון מזון בשנת 2050, אך הנתון מותנה בהתייעלות ובשינוי הרגלי תזונה באוכלוסיית ישראל. **כאמור, תמ"א 35 כיוונה לשמירה על שטחי חקלאות באופן שונה מהותית מהכוונה של חקלאות כביטחון מזון והתמקדה בעיקר בשמירה על מאפייני חקלאות כתרבות ומורשת נופית במסגרת מכלולי הנוף.**

במסגרת דיון עם משרד החקלאות ובטחון המזון עלה כי מבוקש הליך לעיגון סטטוטורי של שטחי חקלאות. בנוסף, יתכן שיש לבחון גישות מתקדמות לפיתוח חקלאות בשטחים מדבריים או בשטחי תעשייה באופן מודרני ומתקדם אך לפתרונות אלו יש השלכות בתשתיות ואנרגיה ויש לתת על כך את הדעת במסגרת כוללת ובשיתוף הגורמים הרלוונטיים ובכללם משרד החקלאות ובטחון המזון. מסדרת כזו מתאימה יותר לבחינה מקיפה של סוגיה זו הכוללת מרכיבים רבים ובכללם ייעול עיבוד השטח החקלאי, חקלאות תעשייתית, הקצאות מים, כ"א ועוד.

³⁷ ניתוח שכבת מ"ג גידולים חקלאיים בפועל מול שכבת המרקמים של תמ"א 35
³⁸ ניתוח שבוצע באגף מ"ג מנהל התכנון שכבת גידולים חקלאיים מול שכבת תכניות מאושרות למגורים, תעסוקה ותשתיות

שאלה 1.2.2 (ה') באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 בשמירה על ערכים סביבתיים בפיתוח שטחים בעלי רגישות נופית- סביבתית גבוהה? האם נדרש עדכון שכבת הסיווג? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח סביבה, שטחים פתוחים)

בכדי להעניק הגנה נוספת לשטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה, תמ"א 35 הגדירה את הדרישה להגשת נספח נופי סביבתי באזורים המוגדרים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה. כאמור, אלו שטחים נרחבים אשר אינם מוגנים מפיתוח אלא נדרשת בהם תשומת לב לפיתוח ומיזעור הפגיעה בנוף ובסביבה בעזרת כלי של נספח נופי סביבתי שעיקר מטרתו היא להציע חלופות לפיתוח (גם מחוץ לשטח הרגיש) ולהציע אמצעים לצמצום ומזעור הפגיעה בשטח הפתוח.

מענה לשאלה זו מבוסס על התייעצות עם גורמי תכנון באשר למידת היעילות של נספח נופי סביבתי בצמצום ההשפעה של הפיתוח על השטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה ועל איכות הדיונים במוסדות התכנון בנושא. ניכר שכלי זה מסייע לטייב החלטות תכנוניות מבחינת השיקולים הסביבתיים באזורים בהם קיימת רגישות סביבתית או נופית. **לאור הזמן הרב שחלף מאז הוגדרה שכבה זו, והשינויים הרבים בשטח, יש לבחון את הצורך בעדכון השטח המוגדר ברגישות נופית סביבתית גבוהה.**

שאלה 1.2.2 (ו') באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 בשמירת האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח השתרעות, צפיפות, סביבה, שטחים פתוחים)

תמ"א 35 הגדירה במטרה ו' את השמירה על האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית. האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית אינו מוגדר באופן מובהק בתמ"א 35, אך בדברי ההסבר ניתן להבין כי התמ"א רואה את חשיבות היישובים הכפריים בשמירה על ערכים של חקלאות מורשת ותרבות. שאלה זו משלימה את הניתוח בפרק 1.1.3 בנושא פרבור.

בעקבות שינויים במאפייני החקלאות ומאפייני אוכלוסייה היישובים הכפריים, יתכן שהיישובים הכפריים נעים על ציר שבין יישוב חקלאי (שבו מרבית התושבים עוסקים בפועל בחקלאות או תעשייה מקומית) לבין יישוב פרברי בורגני (שבו רק חלק קטן מהתושבים עוסקים בחקלאות ומרביתם עוסקים במתן שירותים מחוץ ליישוב). תמ"א 35 הגדירה רשימה של יישובים כפריים (לוח 2-מושבים וקיבוצים) וכן הוראות ליישובים כפריים אחרים שאינם כלולים בלוח 2 והגדירה לכל אחד מספר מירבי של יחידות דיור. זאת במטרה להגדיר סף פיתוח ליישובים אלו ולהפנות את עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים וליישובים מיוחדים. בימים אלו מתקדם שינוי 5 לתמ"א 35 העוסק בפיתוח יישובים כפריים. הוראות השינוי (אשר עדיין לא אושרו) מאפשרים גידול במספר יחידות הדיור המותרות ביישובים כפריים (לפי מיקום במרחב ומספר התושבים הקיים) תוך ציפוף היישובים, יצירת תמהיל יח"ד, שמירה על היקף השטח לבינוי וצמצום הקצאה של שטח בינוי נוסף. תיקון 5 מיועד לאפשר ליישובים הכפריים המשך צמיחה דמוגרפית ושמירה על היבטים קהילתיים. הוראה 7.1.2 המתייחסת ליישוב כפרי במרקם עירוני עוסקת בממשק בין התיישבות חקלאית ופעילות עירונית במכלול כפרי מוגן ולחילופין מאפשרת את שינוי אופיו של היישוב הכפרי ליישוב עירוני. לכן ניתן לומר שתמ"א 35 לא מצאה כלים לשמירת האופי הכפרי מלבד הנחיות צפיפות ביישובים קטנים (דגם 6-8) והוראות למכלול כפרי מוגן. אך ברור כיום כי היישובים הכפריים אינם מורשים להמשיך במאפייני צריכת הקרקע כבעבר ונדרש שינוי בהתייחסות אליהם בהיבט זה. יתכן כי גם בהיבטים של אופי חקלאי נדרשת התייחסות שונה ליישובים בהם חלק מהאוכלוסייה עדיין עוסק בחקלאות לעומת יישובים כפריים המהווים פרברים.

בכדי לבחון את הקשר בין החקלאות ליישובי מגזר הכפרי נבדוק את אחוז המועסקים במשלח יד חקלאי בנפה.

לוח 1.2.2.1 אחוז מועסקים במשלח יד חקלאות לשנת 2022³⁹

מחוז/נפה	אחוז מועסקים במשלח יד חקלאות	מחוז/נפה	אחוז מועסקים במשלח יד חקלאות
נפת השרון	1.0%	מחוז ירושלים	0.4%
נפת פתח תקווה	0.4%	מחוז הצפון	1.4%
נפת רמלה	0.5%	נפת גולן	4.1%
נפת רחובות	0.4%	נפת צפת	2.3%
מחוז תל אביב	0.2%	נפת כנרת	1.7%
מחוז הדרום	1.0%	נפת יזרעאל	1.4%
נפת אשקלון	0.9%	נפת עכו	1.0%
נפת באר שבע	1.1%	מחוז חיפה	0.7%
אזור יהודה והשומרון	0.6%	נפת חיפה	0.3%
כלל הארץ	0.7%	נפת חדרה	1.2%
		מחוז המרכז	0.5%

בנפות בהן אחוז העוסקים בחקלאות גבוה ניתן לשאר שחלק מהצמיחה במגורים הכפרי יתמוך בפיתוח חקלאי ושמירה על האופי הכפרי של התיישבות חקלאית. בנפות בהן העוסקים בחקלאות נמוך קיים חשש שהתוספת למגורים במגזר הכפרי תנותב בעיקר לטובת פרבור.

היבט נוסף של האופי הכפרי מתייחס למימוש יחידות דיור מתוך המכסה המוגדרת בתמ"א 35 הכוללת את היישובים בלוח 2 וכן ישובים כפריים שאינם בלוח 2 ומונים פחות מ-5,000 נפש. הלוח המוצג למטה משקף את מספר התושבים במגזר הכפרי במפקד האוכלוסין 2022 מול קיבולת יחידות הדיור ע"פ הגדרות התמ"א למגזר זה – מתוך חומרי הרקע שנערכו לתיקון 5. הניתוח מראה כי במרבית המחוזות קיימים הפרשים משמעותיים בין המאוסר ביחידות דיור לאוכלוסייה הקיימת. ניתן להסיק מכך שהאופי הכפרי בהיבט מספר יחידות הדיור נשמר באזורים אלו. באזורי המרכז ההפרש קטן יותר ולכן ניתן להסיק שהלחץ לשינוי האופי הכפרי גבוה יותר.

לוח 1.2.2.4 יחידות הדיור המוגדרות בלוח 2 מול אוכלוסייה במפקד האוכלוסין 2022 בחלוקה למחוזות

אוכלוסייה	מחוז דרום	מחוז חיפה	מחוז ירושלים	מחוז מרכז	מחוז צפון	מחוז תל אביב
נפשות	196,644	54,959	44,562	196,255	293,474	641
יח"ד	130,789	34,189	22,042	83,621	205,879	450

לסיכום ניתן לומר כי במחוז מרכז ומחוז תל אביב חלק ניכר מההתיישבות החקלאית לא שמרה על אופי כפרי חקלאי ועברה שינוי לפרבר. גם במחוזות נוספים קיימת תופעה זו אך בהיקפים פחותים. לפיכך, יש לשקול כלים מאזנים (כזוגמת שינוי 5 לתמ"א) בכדי לשמר את האופי הכפרי חקלאי של יישובים אלו, מניעת פרבור וכן לשמר על תפקוד חברתי קהילתי.

³⁹ מפקד האוכלוסין 2022, למ"ס

שאלה 1.2.2 (ז') מהם הכלים של תמ"א 35 לאיזון בין השמירה על שטח פתוח לצורך בתשתיות נוספות?
(השאלה מתייחסת לנושא הדיווח סביבה, שטחים פתוחים ותשתיות)

מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח הוראות תמ"א 35 בנושא תשתיות ועל הליך היועצות עם חטיבת תשתיות במנהל התכנון ולשכות תכנון מחוזיות. תמ"א 35 לא עוסקת באופן ישיר בתשתיות אלא מסמנת מיקומן של תשתיות ארציות כשכבת רקע. כמו כן, מטרת התמ"א אינן מתייחסות כלל להיבטי תשתיות. למעשה ההוראה הספציפית היחידה הדנה בנושא זה היא סעיף 12.4 (שילוב תשתיות)-הוראה המאפשרת לתכנית מקומית לייצר איחוד תשתיות, אף בסתירה לתכנית מדרג גבוה (מחוזית או ארצית) באישור המועצה הארצית. בהליך היועצות עם המחוזות עלה שהוראה זו כמעט ואינה מתקיימת וכי קשה מאד לגרום לגופי התשתיות לייצר איחוד תשתיות.

לעומתה, תמ"א 1 והתיקונים הנושאים המקודמים מכוחה נותנים מענה לכל סוגי התשתיות- תחבורה, אנרגיה, מים וביוב, ניקוז וניהול נגר, שדות תעופה וכיו"ב. ניתן להתווכח האם תמ"א 1 מציגה קו מדיניות מנחה ברור בראי כלל התשתיות או שהיא נותנת מענה ספציפי נושאי לכל תשתית בה היא דנה. בהקשר זה, ובהמשך להליך היועצות- נשאלת השאלה האם נדרש לעדכן את ההוראות בתמ"א 35 כמתוות מדיניות בנושאים כגון איחוד תשתיות ועקרונות לפיתוח תשתיות ומה מקומה ביחס לתמ"א 1. כמו כן, לאור התפקיד המשמעותי של תשתיות מסוימות בהכוננת הפיתוח, בייעולו ובעידוד מימושים - האם יש מקום להציבה כחלק ממרכיבי דמות הארץ בצורה משמעותית יותר.

שאלה 1.2.2 (ח') מענה לצרכי מערכת הביטחון
(השאלה מתייחסת לנושא הדיווח סביבה, שטחים פתוחים ותשתיות)

מענה לשאלה זו מבוסס על שיח מול משרד הביטחון. במסגרת הליך התייעצות עם גורמי הביטחון במערכת התכנון עלו מספר נושאים בהם מערכת הביטחון רואה רלוונטיות לתמ"א 35. הנושאים מוצגים בפרק הליך היועצות.

מקבץ שאלות מעקב 1.2.3 אקלים, קיימות, מניעת מפגעים

<p>מקבץ 1.2.3</p> <p>אקלים, קיימות, מניעת מפגעים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים להתמודדות עם משבר האקלים</p> <p>ממשק עם מסמכי מדיניות עדכניים בתחום פיתוח בר קיימא</p> <p>צמצום נזקים סביבתיים ומטרדים</p>	<p>מקבץ 1.2.2</p> <p>שמירה על שטחים פתוחים וערכיהם:</p> <p>היקף שטחים פתוחים</p> <p>שטחים מוגנים (שמורות וגנים)</p> <p>ערכי נוף ומורשת</p> <p>שטחים חקלאיים/ביטחון מזון</p> <p>יער ויעור</p> <p>רנישות נופית/סביבתית גבוהה</p> <p>אופי כפרי בהתיישבות חקלאית</p>	<p>מקבץ 1.2.1</p> <p>ממשקים תכנוניים:</p> <p>ניתוח הממשק של תמ"א 35 ותמ"א 1 ותפקידן בהכונת תכנון מחוזי ומקומי בהגנה על השטחים הפתוחים</p>	<p>מקבצי שאלות</p>
---	---	--	---------------------------

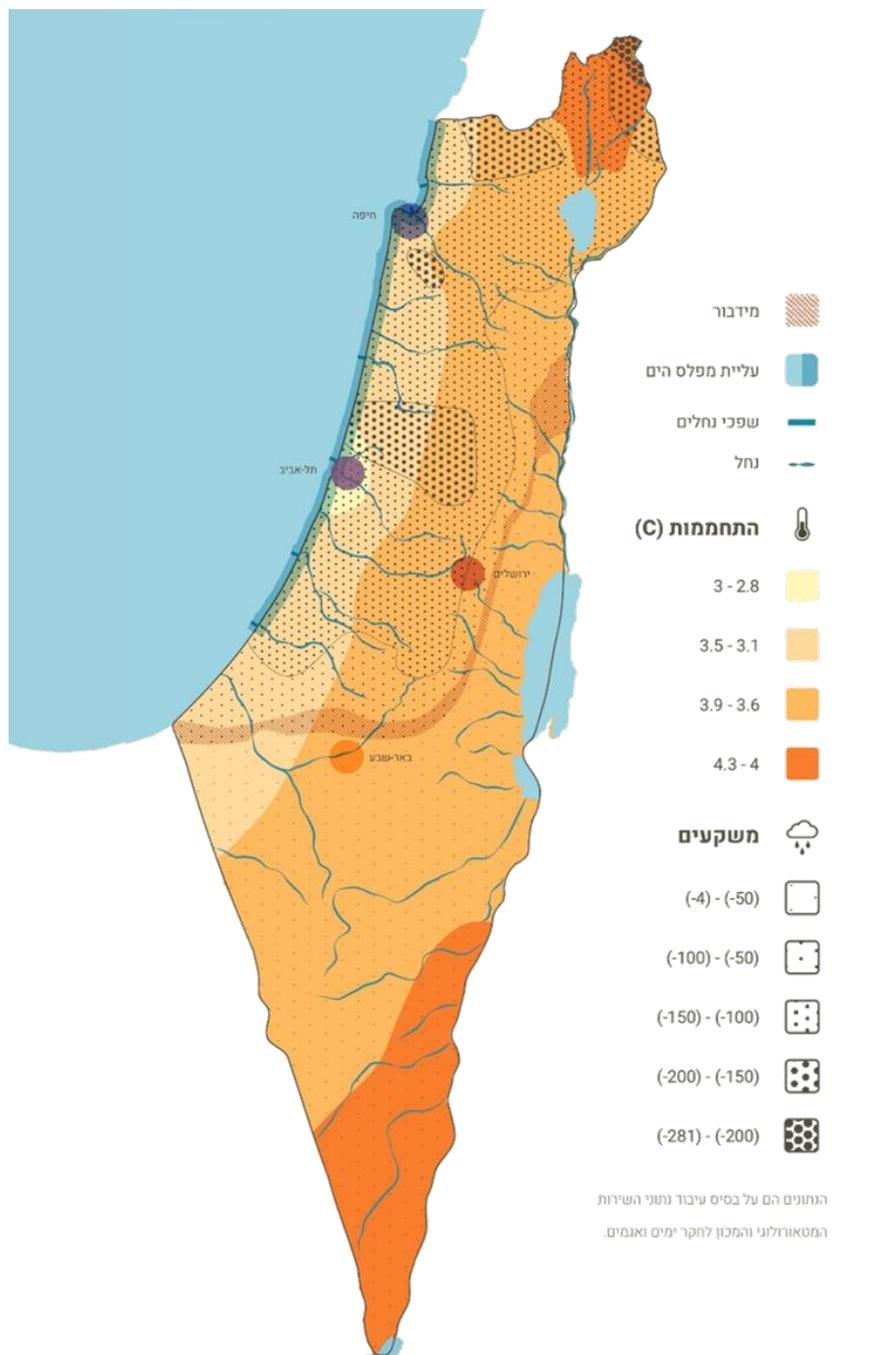
שאלה 1.2.3 (ז') באיזה אופן מקדמת תמ"א 35 את ההערכות לשינוי האקלים והערכות לאירועי חירום וחוסן סביבתי? (השאלה מתייחסת לנושא דיווח שטחים פתוחים וסביבה)

תמ"א 35 מגדירה במטרה ח' את צמצום הנזקים הסביבתיים והשפעות מטרדים על פי עקרונות של פיתוח בר קיימא. ע"פ התכנית האסטרטגית המרחבית, נושא האקלים מהווה היום ויוסיף להוות בעתיד סוגיה מהותית לתכנון בנושאי צמצום נזקים. לכן יש לבחון את התייחסות תמ"א 35 לנושא זה. בהיוועצות עם גורמי תכנון ועם בעלי עניין ומומחים בתחום הערכות לשינוי האקלים ובהמלצת התכנית האסטרטגית אופיינו שורת כלי מדיניות אפשריים להערכות לשינוי האקלים:

- סימון בתשריט אזורי סכנת מדבור, אזורי סכנת הצפות ככלי מדיניות להערכות לשינוי אקלים
- סימון בתשריט אזורי סיכון ססמוגרפי ככלי מדיניות להכונת חידוש עירוני
- צמצום הבניה באזורי פשט הצפה ובקרבה לאזור החוף
- עידוד חידוש עירוני לעמידות בפני אירועי קיצון
- הערכות תשתיות לעמידות בפני אירועי קיצון (לא מופיע בתכנית האסטרטגית-אך מתבקש)
- איגום מים במעלה ושמירה על אפיקי נחלים
- שמירה על תכנית ירוקה ומחלחלת
- שמירה על מסדרונות אקולוגיים
- תכנון גידולים חקלאיים עמידים למדבור

התכנית האסטרטגית המרחבית מציגה מודל מרחבי אשר יוכל להשתלב בתמ"א 35 כמדיניות בתחום שינוי האקלים. הכנסת המיזע מרחבי לתשריט התמ"א (תשריט סביבתי) המתייחס לנושאי שינוי האקלים יאפשר לקבוע מדיניות דיפרנציאלית על בסיס המיזע, לזוגמא מדיניות פיתוח באזור המועד לעליית פני הים או באזור בסכנת מיזבור.

תרשים 1.2.3.1 סכמה של התכנית האסטרטגית במרחבית לשינוי האקלים בישראל



שאלה 1.2.3 (ח') באיזה אופן שומרת תמ"א 35 על עקרונות של פיתוח בר-קיימא? (השאלה מתייחסת לנושא דיווח שטחים פתוחים וסביבה)

תמ"א 35 הגדירה כמטרה צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים על פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא, אך לא הגדירה בהוראות מהו פיתוח בר-קיימא. כלים לבחינת הנושא פותחו רק מאוחר יותר.

אחד הכלים הנפוצים היה מטרות פיתוח בר קיימא של האו"ם, המכונות SDG's, אשר אומצו ע"י העצרת הכללית של האו"ם בשנת 2015. מטרות העל ועדי פיתוח בר קיימא, ה-SDG's – Sustainable Development Goal, שנקבעו במסגרת מדיניות לפיתוח בר קיימא בהובלת האו"ם וגופים בינלאומיים נוספים, מטרתם להטמיע שיקולים מתחומי החברה, הסביבה והכלכלה בתהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות.

במסגרת הליך המעקב נעשה ניסיון לבחון את מידת מימוש יעדי ומטרות התמ"א בעניין זה באמצעות כלי זה ובחינת האפשרות לעדכן מטרות והוראות ספציפיות ברוח ה-SDG's.

לוח 1.2.2.5 17 מטרות העל ה-SDG's והוראות רלוונטיות מתוך תמ"א 35 אשר נותנות כבר כיום מענה למטרות אלה

מסרת העל ב-SDG's	מענה קיים במטרה/הוראה בתמ"א 35
1 מינור העוני על כל צורותיו ובכל מקום	התייחסות עקיפה לנושאי דיור מכליל. ניתן לשקול לעדכן התמ"א בנושא זה בעקבות התוספת השישית לחוק התכנון והבניה
2 מינור הרעב ושיפור הביטחון התזונתי של כלל האוכלוסיות	התייחסות עקיפה לנושאי ביטחון מזון ושימור קרקע חקלאית
3 קידום בריאות ואיכות חיים עבור בני כל הגילאים.	התייחסות עקיפה במסמך מס' 1 לשיקולים בתכנון עירוני
4 הבטחת חינוך איכותי ושוויוני וקידום הזדמנויות לימוד לכלל האוכלוסייה בכל הגילאים	אין התייחסות. ישנה התלבטות לגבי תפקידה של תמ"א 35 בנושא
5 חתירה לשוויון מגדרי והעצמת נשים וילדות	אין התייחסות. ישנה התלבטות לגבי תפקידה של תמ"א 35 בנושא 10.2 שימור משאבי מים 10.3 אגן היקוות הכינרת
6 הבטחת זמינותם של משאבי מים ותשתיות תברואתיות וניהולם באופן בר-קיימא.	12.1.1 חובת הכנת נספח תשתיות מים לתכנית מקומית להרחבה ניכרת 12.1.2 הבטחת ביצוע התכנית בד בבד עם ביצוע התשתית הנדרשת
7 הבטחת אספקתה של אנרגיה לכלל האוכלוסייה באופן אמין ובמחיר שווה לכל נפש	בעקיפין- בהוראות לקידום תשתיות. ניתן לשקול לעדכן את התייחסות התמ"א לנושא אספקת אנרגיה במסגרת עדכון למטרה ח' ולהתייחס לא רק למפגעים ולמטרדים אלא גם לפירוט היבטים של פיתוח בר קיימא
8 קידום צמיחה כלכלית באופן מתמשך ובר קיימא, והבטחת תעסוקה הולמת לכל רובדי האוכלוסייה	בעקיפין- בהוראות לפיתוח ובמישורן במטרות התמ"א לפיתוח בהתאם למטרה א'
9 פיתוח תשתיות עמידות ואיכותיות ועידוד חדשנות ויזמות	בעקיפין- בהוראות לקידום תשתיות. ניתן לשקול לעדכן את מטרה ז' ברוח זו
10 צמצום אי-השוויון בין מדינות ובתוכן	מוגדר כמטרה ומוגדרים אזורי התיעדוף, אך אין הוראות ייעודיות בנושא
11 קידום הסביבה העירונית , כך שערים ויישובים יהיו בטוחים, בעלי חוסן (resilient) ויכלו את כל הקבוצות בחברה.	מוגדר במסמך מספר 1 עקרונות לתכנון עירוני ביניהם תחבורה ציבורית, צפיפות עירונית, שטחים פתוחים - מרכיבים התורמים לחוסן.
12 קידום דפוסי צריכה וייצור בני קיימא	אין התייחסות. ישנה התלבטות לגבי תפקידה של תמ"א 35 בנושא
13 נקיטת צעדים מדיים למאבק בשינויי האקלים ובהשפעותיהם.	אין התייחסות. כדאי לבחון הוראות תמ"א בנושא זה. ניתן לשקול לעדכן את מטרה ח' ברוח זו.
14 חיים מתחת למים: שימור ושימוש בר קיימא באוקיינוסים, בימים ובמשאבים ימיים.	אין התייחסות לסביבה הימית רק לסביבה החופית
15 חיים על פני האדמה: הגנה על בתי גידול יבשתיים, שיקומם ושימוש מושכל בהם.	מטרה ו' במטרות התכנית- 'שמירת עתודות קרקע לזרות הבאים תוך כדי שמירה על ערכי טבע' הרחקת הפיתוח, או פיתוח מבוקר וזהיר במרקמים השמורים- שמור ארצי ושמור משולב. ניתן לשקול לשלב את האמירה בהוראה בנוגע למסדרונות אקולוגיים ולמרקמים שמורים

מסרת העל ב-SDG's	מענה קיים במטרה/הוראה בתמ"א 35
16 קידום חברות שוחרות שלום אשר מקדמות הכלה חברתית למטרות פיתוח בר-קיימא.	אין התייחסות. ישנה התלבטות לגבי תפקידה של תמ"א 35 בנושא
17 חיזוק שיתופי פעולה לקידום היעדים.	מטרה ט' במטרות התכנית- 'עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתכנון אזורי מתואם'.

כפי שעולה מניתוח זה, רבות ממטרות פיתוח בר קיימא מופיעות כמטרות וכלי מדיניות בתמ"א 35, חלקן בצורה עקיפה. מאחר והתמ"א מוכללת, ניתן להמליץ על מספר עדכונים כפי שמופיע בטבלה למעלה במסגרת כלים ישירים ולעדכן את המטרות וההוראות הקיימות ברוח ה-SDG's. במסגרת שלב המלצות תינתן התייחסות לעדכונים אפשריים.

שאלה 1.2.3 (ט') באיזה אופן תמ"א 35 פועלת לצמצם נזקים סביבתיים ומטרדים? (השאלה מתייחסת לנושא דיווח שטחים פתוחים וסביבה)

ניתוח של כלי התמ"א בנושא צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים, מצביע על שורה של הוראות בתחום הכוונת עיקר הפיתוח לאזורים מתוחמים (מרקמים עירוניים), צמצום פירבור ושמירה על שטחים פתוחים. בנוסף, בתמ"א 35 הוראות ספציפיות בנושאים של מניעת השפעות רעש מטוסים, מניעת זיהום מי הכינרת, מזעור הסיכונים מחומרים מסוכנים ובחינת פיתוח באזורים בהם הקרקע מזוהמת. **בהיוועצות עם גורמי תכנון ועם בעלי עניין, עלו השגות על חשיבותם של סעיפים אלה בהוראות התמ"א. נושאים אלה, ונושאים רבים אחרים נבחנו בכל מקרה במסמכים סביבתיים, לרבות בנספחים נופיים סביבתיים ובתסקירי השפעה על הסביבה המבוצעים עפ"י הנחיות מוסדות התכנון.** לא נראה שמוסדות התכנון עושים שימוש בסעיפים אלה במסגרת התמ"א.

פרק 1.2 – שטחים פתוחים, איכות סביבה וקיימות: ריכוז התובנות

שטחים פתוחים

- הגידול בשטחי הפיתוח שהוצג בפרק הקודם משפיע גם בגרעת השטח הפתוח. השפעה זו בעייתית במיוחד כאשר היא באה לידי ביטוי פיתוח פרברי לא יעיל במרקמים שמורים תוך פגיעה בשטח הפתוח.
- השטח הפתוח הצטמצם בקצב של כ-50 קמ"ר בשנה לטובת שטח מבונה וכן בהיקף דומה לטובת שטח לפיתוח. פרק 4 העוסק בתכניות עתידיות מראה כי על פי מגמות התכנון המעודכנות ימשיך להצטמצם בעתיד (הקרוב) בקצב דומה.
- כ-27% משטח הארץ (ללא הדרום הפתוח) לא תוכנן לבינוי או לשימור ברמה מפורטת ועל כן יכול לשמש עתודה הן לפיתוח, הן לחקלאות והן לשטחים פתוחים. בהיבט זה מנגנוני תמ"א 35 של המרקמים וההגבלות על הפיתוח עובדים אך נדרש לדייק את הוראות המרקמים השונים על שטחים אלו כחלק מתפיסת השימור שלהם או הפיתוח בהם.
- המרקם השמור המשולב הוא המרקם השמור המאויים ביותר (במיוחד באזור המרכז) אשר נגרע בקצב הגבוה ביותר מבין המרקמים השמורים. חשיבותו של מרקם זה הוא היותו שדרה ירוקה בראייה כלל ארצית ובהיותו באזור המרכז, שטח פתוח רציף זמין אוכלוסייה. ועל כן קיים צורך מהותי לחזק את ההגנה עליו, מעבר לזו הקיימת בתמ"א 35. תיקון 26 לתמ"א 1 (המסדרונות האקולוגיים) נותן מענה מסוים לנושא זה.
- מכלול נופי הוא כלי אפקטיבי וחזק בהגנה על השטחים הפתוחים. תוספת שלהם, במיוחד במחוז מרכז המאויים, שבו מוצעת, על פי הצעת רט"ג לעדכון מכלולי הנוף, תוספת של כ-20 קמ"ר, יכול להיות מהלך משלים חשוב לחיזוק הוראות המרקמים השמורים, במיוחד במרכז הארץ שבו מצטופפת מרבית האוכלוסייה והשטחים הפתוחים הם המאוימים ביותר.
- רמת ההגנה הסביבתית על שטחי שמורות וגנים ויערות בתמ"א 35 נמוכה ביחס לתמ"א 1. מכאן, שיכולת תמ"א 35 להבטיח שמירה אפקטיבית על שטחים מוגנים והיישום בפועל נשען במידה רבה על תכניות אחרות ועל שיקול דעת תכנוני מקומי.
- קיימים סימוני שמורות וגנים וכן יערות שבהם תמ"א 35 מהווה את ההגנה הסטטוטורית היחידה, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית. שטחים אלו חשובים מבחינה סביבתית וניתן לשקול לסווגם כחלק ממכלולי נוף, רצועות נוף או חוף או מסדרונות אקולוגיים (בתמ"א 1).
- שכבת שטח ברגישות נופית סביבתית מהווה מנגנון חשוב המכוון מוסדות תכנון לבחינת חלופות אך נדרשת בעדכון.
- התפלגות השטח הפתוח שנגרע לטובת תשתיות תעסוקה ומגורים מראה כי בשנים האחרונות התשתיות הופכות להיות צרכן קרקע משמעותי במרחב אשר אינו מקבל התייחסות מספקת בתמ"א- הן במטרות והן בקביעת מדיניות וכלים יישומיים. ניכר כי יש לעדכן מדיניות עקרונית בתמ"א בתחום זה אך להשאיר את הוראות ספציפיות בידיה של תמ"א 1 והתיקונים הנושאים מנוחה.

קיימות

- ההתייחסות לנושאי אקלים וקיימות בתמ"א 35 אינה משקפת במלואה את ההתפתחויות במדיניות הלאומית והבינלאומית והתמ"א אינה מכילה כלים והתייחסות מהותית לשינויי האקלים והערכות לאירועי חירום וחוסן סביבתי.
- בנושאי פיתוח בר קיימא- תמ"א 35 מציגה תפיסה בנושא בהיבט פיתוח עירוני (ציפוף, תחבורה ציבורית, זמינות שירותים) אך חסרה תפיסה בהיבטי פיתוח בר קיימא בנושאים של חוסן אנרגטי, וצמצום אי השוויון שהם יעדי האו"ם לפיתוח בר קיימא הקשורים למטרות תמ"א 35. ישנה התלבטות לגבי תפקידה של תמ"א 35 עבור חלק מהיעדים.
- בתחום צמצום נזקים סביבתיים ומטרדים תמ"א 35 מציגה תפיסה לא סדורה וחלקית בדמות הוראות ספורדיות. יתכן שכלים אחרים מתאימים ממנה בנושאים אלו.

חקלאות

- בתמ"א 35, כלים לשימור שטחי חקלאות מבוססים על מכלולי הנוף ונספח נופי סביבתי (המגדיר לשקול שיקול של אבדן קרקע חקלאית) בתחום נוף חקלאי, תרבות ומורשת (לשטחים חקלאיים יש חשיבות כחלק מדמות ארץ). אך חסרים כלים לשמירה על שטחים חקלאיים בהקשר של ביטחון מזון וחקלאות תעשייתית. לפיכך, עולה צורך להתייחסות רחבה בנוגע להגנה על שטחי חקלאות וביטחון מזון מפיתוח.
- על פי דברי ההסבר לתמ"א 35, על המרקם הכפרי צריך להיות דומיננטי בהיבטי חקלאות וביטחון מזון. "מרקם כפרי - אליו יכוון פיתוח יישובים כפריים ופיתוחם של היישובים המיוחדים שבו, לרבות- שטחי תעסוקה, שטחים חקלאיים ושטחים לתיירות, ובלבד שלא ייפגע אופיו הכפרי חקלאי הכולל- ויישמר, ככל האפשר, רצף שטחים פתוחים וחקלאיים". כיום, כ- 37% מהמרקם הכפרי מתפקד כקרקע חקלאית. במידה ועלה צורך להגדלת הקרקע לצרכי חקלאות וביטחון מזון (הבדיקות והניתוחים אינם חד משמעיים בהקשר זה), מומלץ למקד את החיפוש לשטחים אלו במרקם הכפרי.

פרק 1.3 – איזון מרחבי וצמצום פערים

תמ"א 35 הגדירה במטרותיה אזורים לתיעודף- ירושלים, הגליל והנגב בדגש על מטרופולין באר שבע (מטרה ג'). ניתן לפרש כי אזורי תיעודף אלו חשובים במיוחד לאור תפקידם האזורי וחשיבותם הלאומית, מתוך כוונה להביא את כלל אזורי הארץ לרבות אלו הרחוקים ממרכזה, לרמת תפקוד דומה ולצמצם פערים בין קבוצות האוכלוסייה ואזורים, כפי שמופיע במטרה ה' של התמ"א. לפיכך, פרק זה עוסק במימוש מטרות ג' וה' בתמ"א 35 ומחולק לשאלות בנושא אזורי עדיפות בפיתוח, פערים תוך אזורים ופערים בין קבוצות באוכלוסייה. בפרק מפורטות שאלות המעקב, שיטת הבדיקה ועיקרי הממצאים.

מקבץ שאלות מעקב 1.3.1 אזורי עדיפות לפיתוח

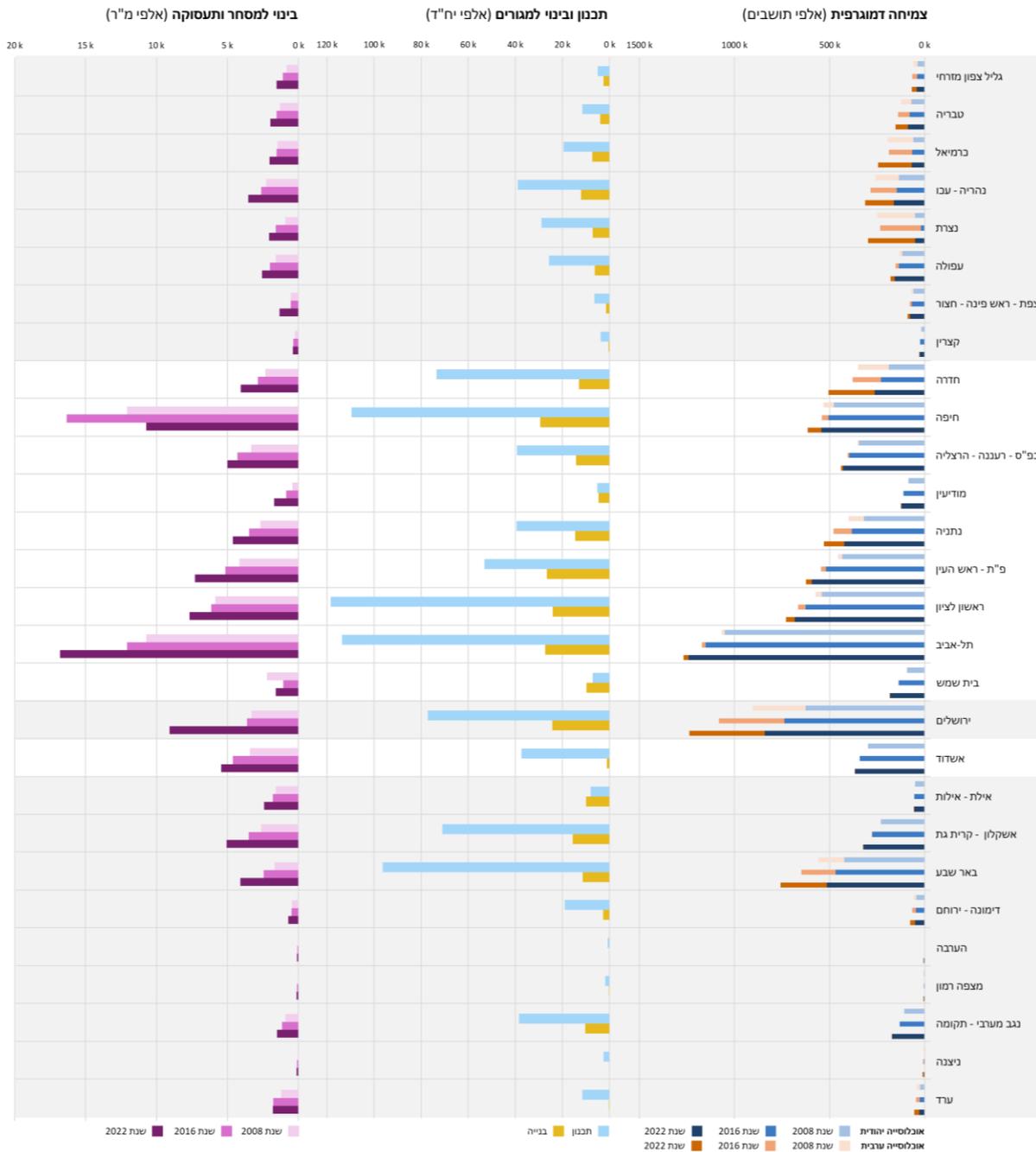
<p>ג. מתן עדיפות לפיתוח ירושלים כבירת ישראל, הגליל והנגב – בדגש על מטרופולין באר שבע שיהווה מנוף לפיתוחו.</p>	<p>מטרות תמ"א 35</p>		
<p>ה. מתן מגוון אפשרויות פיתוח בהתאם לאופי המרקם, על מנת לענות על הצרכים של מגזרי אוכלוסייה שונים, תוך כדי צמצום פערים בין מגזרים ובין אזורי הארץ השונים.</p>			
<p>הצלחת תמ"א 35 בהכוננת הפיתוח לחבלי ארץ בעלי עדיפות. מעקב אחרי התפתחות פערים כלכליים וחברתיים בתוך חבל ארץ. מענה לצרכי הפיתוח של כלל קבוצות האוכלוסייה</p>	<p>תחומי מעקב עיקריים</p>		
<p>מקבץ 1.3.3 מענה לצרכי קבוצות אוכלוסייה:</p> <p>מגוון והתאמה לצרכים - החברה החרדית, החברה הערבית, החברה הדרוזית, החברה הבדואית, החברה הצ'רקסית</p> <p>מנמות עיר ועירוניות</p>	<p>מקבץ 1.3.2 פערים תוך אזורים:</p> <p>פערים בין מרקמים</p> <p>פערים בין סוגי יישובים (עירוני/כפרי)</p> <p>פערים בין אזורים בתוך מרקמים עירוניים</p>	<p>מקבץ 1.3.1 אזורי עדיפות לפיתוח:</p> <p>(ירושלים, הגליל, הנגב, באר שבע, חיפה)</p> <p>אזורים מועדפים על פי הכוונת התמ"א</p>	<p>מקבצי שאלות</p>

שאלה 1.3.1 (א') באיזה אופן האזורים שהוגדרו כאזורי עדיפות לפיתוח התפתחו בהתאם להכוונת התמ"א? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים.)

תמ"א 35 מגדירה שלושה אזורים בעלי עדיפות לפיתוח: ירושלים כבירת ישראל, הגליל והנגב בדגש על מטרופולין ב"ש. בכדי לעקוב אחר השלכות מתן העדיפות בנתונים יש קודם לכן להגדיר את האזורים שבהם תיבחנו ההשלכות מול אזורים אחרים. לפיכך הפרק ישים את הדגש על היבטי הצמיחה והפיתוח של מחוז ירושלים; אזורי תפקוד דרום: באר שבע, אילת, אשקלון, דימונה-ירוחם, הערבה, נגב מערבי תקומה, ניצנה, ערד (ללא אשדוד); מטרופולין באר שבע (אזור תפקוד באר-שבע); ואזורי תפקוד צפון (כרמיאל, נצרת, טבריה, צח"ר, גליל צפון מרחי, עכו-נהריה, עפולה, קצרין). במסגרת ניתוח והבדיקה של שאלת מחקר זו נבחנו אזורים אלו בשלושה פרמטרים: צמיחה דמוגרפית, מגורים, פיתוח כלכלי (בתמצית, הנתונים המלאים הוצגו בפרק 1.1. פיתוח מרחבי). פריסת תשתיות ציבוריות מופיעה בהמשך הפרק בצורה מפורטת.

מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח צמיחה דמוגרפית, תכנון ובינוי למגורים ותעסוקה באזורי תפקוד.

לוח 1.3.1.1 צמיחה דמוגרפית, תכנון ובינוי למגורים ופיתוח תעסוקה בשנים 2008, 2016, 2022 בחלוקה לאזורי תפקוד⁴⁰



⁴⁰ מקורות: צמיחה דמוגרפית, יחידות דיור קיים, בינוי לתעסוקה – למ"ס; יחידות דיור מתוכנן- מנהל התכנון.

- גרף הצמיחה הדמוגרפית מציג את מספר התושבים בכל אחד מהאזורים בשלוש נקודות זמן (2008, 2016, 2022, נתוני למ"ס לרשויות מקומיות). לדוגמא, באזור נהריה-עכו מ-259 אלף תושבים בשנת 2008, ל-285 אלף בשנת 2016, ל-314 אלף תושבים בשנת 2022. שיעור הצמיחה הממוצע בישראל בתקופת זמן זו הוא 30%.
- גרף תכנון ובינוי למגורים (מגורים) מציג את מספר יחידות הדיור שנבנו באזור התפקוד בשנים 2017-2024 (פס בצבע בכתום, נתוני למ"ס). לדוגמא באזור נהריה-עכו נבנו בתקופה זו כ-12 אלף יחידות דיור. בנוסף מציג הגרף את יחידות הדיור שאושרו (תכניות מפורטות מאושרות) בשנים 2017-2024 (פס בצבע תכלת, נתוני מנהל התכנון). לדוגמא באזור נהריה-עכו אושרו כ-39 אלף יחידות דיור. בסה"כ תוכננו בישראל 1.1 מיליון יחידות דיור בתקופה זו.
- גרף בינוי לתעסוקה מציג את כמות מטרים הרבועים ביעודי מסחר ותעסוקה בחלוקה לאזורי תפקוד בשלוש נקודות זמן (2008, 2016, 2022, נתוני למ"ס לרשויות מקומיות). לדוגמא, באזור נהריה-עכו מ-2.25 מיליון מ"ר בשנת 2008, ל-2.6 מיליון מ"ר בשנת 2016, ל-3.53 מיליון מ"ר בשנת 2022. בממוצע שטחי התעסוקה גדלו בתקופה זו ב-60%.

לוח 1.3.1.2 נתונים כמותיים של אזורי התיעוד

אזור	שיעור צמיחת אוכלוסייה 2008-2022	אחוז האוכלוסייה מכלל אוכלוסיית ישראל 2022	שיעור תכנון יח"ד (תכניות מפורטות) מסך היחידות שתוכננו	שיעור הצמיחה בשטחי תעסוקה
אזור תפקוד ירושלים	כ-37% (מעל מהממוצע)	13.1%	7.3%	175% (מעל לממוצע הארצי)
אזורי תפקוד דרום	כ-38% (מעל מהממוצע)	15.4%	23.4%	85.5% (מעל לממוצע הארצי)
אזור תפקוד באר שבע	כ-36% (מעל מהממוצע)	8.0%	9%	144% (מעל לממוצע הארצי)
אזורי תפקוד צפון	כ-24% (נמוך מהממוצע)	14.5%	13.1%	67.6% (מעל לממוצע הארצי)

אם השיעור תכנון היח"ד בתכניות מפורטות קטן מאחוז האוכלוסייה הקיים באזור, יתכן וקיים חוסר בתכנון. שיעור הגידול בתעסוקה בתקופה הנמדדת הוא 60%, לכן צמיחה נמוכה מערך זה מצביעה על חולשה כלכלית.

אזורי העדיפות לא התפתחו ע"פ הכוונת התמ"א באופן גורף, אך יש חריגים בתחומים מסוימים. כפי שהוצג בפרק פריסה מרחבית:

- ירושלים גדלה באוכלוסייתה בשיעור גבוה בהממוצע הארצי והגדילה את חלקה בשטחי התעסוקה הרבה מעל הממוצע. בירושלים שיעור התכנון למגורים (מסך התכנון בישראל) נמוך בהרבה משעור האוכלוסייה הקיימת (מסך אוכלוסיית ישראל). יש להדגיש כי התכנון למגורים בירושלים מבוסס בעיקר על חידוש עירוני במורכבות תכנונית וקצב מימוש המתפרש לאורך זמן רב.
- אזור הדרום ובתוכו אזור באר שבע צמחו מעל הממוצע וגדלו משמעותית מעל הממוצע בהיקפי התעסוקה. היקפי התכנון בכלל אזורי התפקוד בדרום גדולים משמעותית מחלקם באוכלוסייה למעט אזור באשר שבע שחלקו בתכנון דומה לחלקו באוכלוסייה.
- בבחינת אזורי התפקוד בצפון עולה שהאוכלוסייה צמחה פחות מהממוצע הארצי בעוד ששטחי התעסוקה עלו מעט מעל הממוצע הארצי.
- בנוסף בחינה של חיפה (אזור תפקוד חיפה) מראה כי האזור צמח באוכלוסייה הרבה מתחת לממוצע הארצי (15.6%) ונחלש בתעסוקה, אך היקפי התכנון באזור משמעותיים ויתכן שפיתוח בהתאם לתמ"א 75 יאזן את המצב באזור.

נתונים נוספים ניתנו בפרק הפיתוח המרחבי בהיבטים של שיעור הצמיחה באוכלוסייה, מיקוד בנושא מטרופולינים ופיזור תשתיות ושירותים לתועלת הציבור.

נתונים אלו מצביעים על היקף תשתיות ושירותים משמעותי בירושלים, באר שבע וחיפה, אך בחלק מהיישובים בגליל יש מיעוט בתשתיות אלו.

מקבץ שאלות מעקב 1.3.2 פערים תוך אזורים

<p>מקבץ 1.3.3</p> <p>מענה לצרכי קבוצות אוכלוסייה:</p> <p>מנוון והתאמה לצרכים - החברה החרדית, החברה הערבית, החברה הדרוזית, החברה הבדואית, החברה הצ'רקסית</p> <p>מגמות עיר ועירוניות</p>	<p>מקבץ 1.3.2</p> <p>פערים תוך אזורים:</p> <p>פערים בין מרקמים</p> <p>פערים בין סוגי יישובים (עירוני/כפרי)</p> <p>פערים בין אזורים בתוך מרקמים עירוניים</p>	<p>מקבץ 1.3.1</p> <p>אזורי עדיפות לפיתוח:</p> <p>(ירושלים, הגליל, הנגב, באר שבע, חיפה)</p> <p>תיעדוף אזורים על פי הכוונת התמ"א</p>	<p>מקבצי שאלות</p>
---	--	---	---------------------------

תמ"א 35 מציבה מטרה של צמצום פערים בין אזורים. פערים אזורים שנבדקו במקבץ זה:

- השתנות פערים חברתיים כלכליים (ביחס לתל-אביב)
- פערים חברתיים כלכליים בין ערים (יישובים מיוחדים וערים במרקמים עירוניים) למגזר הכפרי הסובב
- פערים חברתיים כלכליים בין יישובים עירוניים באותו מרקם עירוני

בסיום המקבץ סיכום ביניים בנושא פערים.

שאלה 1.3.2 (א') באיזה אופן קיימים פערים כלכליים וחברתיים באזורי הארץ השונים? באיזה אופן פערים אלו התרחבו או הצטמצמו בתקופת המעקב? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח רמה חברתית כלכלית (נתוני למ"ס) ורמות שכר (נתוני למ"ס) בחלוקות מרחביות שונות.

לוח 1.3.2.1 בוחן את השתנות הפערים ביישובי המרקמים עירוניים בנפות שונות לנפת תל אביב (שהיא כולה מרקם עירוני). הנתונים משנת 2008 ושנת 2022 ביישובים ערבים וביישובים יהודיים (ומעורבים) מוצגים מול נתוני נפת תל אביב כעוגן להשוואה. ערך שלילי מבטא צמצום הפער בהשוואה לנפת תל אביב בין שנים אלו. לדוגמא: בהתייחס ליישובי מרקם עירוני בנפת חדרה שהיו ברמה חברתית כלכלית 6 בשנת 2008 וברמה חברתית כלכלית 6.2 ב-2022 ולעומתו יישובי נפת תל אביב שנשארו ברמה חברתית כלכלית 6.8, הערך של -0.2 מבטא פערים שהצטמצמו. החישוב מתייחס להיקף האוכלוסייה ביישובים בנפה (ממוצע משוקלל).

לוח 1.3.2.1 ניתוח הפערים ביישובים הערביים והיהודיים לעומת מחוז תל אביב בשנים 2008, 2022 לפי נפות

נפה	שנה	ממוצע מדד חברתי כלכלי		הפער בממוצע מול מחוז תל אביב		השינוי בפער מול מחוז תל אביב	
		יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים ערבים	יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים ערבים	יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים ערבים
אשקלון	2008	4.9		1.9		ללא שינוי	
	2022	4.9		1.9			
באר שבע	2008	5.2	1	1.6	5.8	-0.1	ללא שינוי
	2022	5.3	1	1.5	5.8		
השרון	2008	6.6	3	0.2	3.8	-0.1	-0.6
	2022	6.7	3.6	0.1	3.2		
חדרה	2008	6	3	0.8	3.8	-0.2	-0.2
	2022	6.2	3.2	0.6	3.6		

נפה	שנה	ממוצע מדד חברתי כלכלי		הפער בממוצע מול מחוז תל אביב		השינוי בפער מול מחוז תל אביב	
		יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים ערבים	יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים ערבים	יישובים יהודיים ומעורבים	יישובים ערבים
חיפה	2008	6.7		0.1		0.2	
	2022	6.5		0.3			
ירעאל	2008	5.4	3	1.4	3.8	0.4	0.3
	2022	5	2.7	1.8	4.1		
ירושלים	2008	4		2.8		1.9	
	2022	2.1		4.7			
כינרת	2008	5		1.8		1	
	2022	4		2.8			
עכו	2008	5.4	2.5	1.4	4.3	ללא שינוי	-0.9
	2022	5.4	3.4	1.4	3.4		
פתח תקווה	2008	6.7	3	0.1	3.8	-0.9	ללא שינוי
	2022	7.6	3	-0.8	3.8		
רחובות	2008	7		-0.2		ללא שינוי	
	2022	7		-0.2			
רמלה	2008	5.7		1.1		-1	
	2022	6.7		0.1			
תל אביב	2008	6.8		0			
	2022	6.8		0			

תמונת השינוי בפערים מורכבת. ניכר כי השינוי במצב החברתי כלכלי ביישובים יהודיים ומעורבים במרקמים עירוניים בטווח השנים 2008-2022, קטן מאד. הנפות בהן חלה החלשות משמעותית במדד החברתי כלכלי של היישובים היהודים והמעורבים הם ירושלים וכינרת (טבריה) וכן (אך במידה פחותה) נפת יזרעאל. התחזקות משמעותית נמצאה בנפת רמלה ופתח תקווה. כלומר, יישובים יהודים ומעורבים בצפון ובדרום נמטע ללא שינוי או שינוי קטן ויישובים אלו במחוז מרכז מצמצמים פערים מול תל אביב.

ניכר כי היישובים הערבים (במרקמים עירוניים) צמצמו פערים. ניתן לציין במיוחד את נפת עכו אשר הגדילה באופן משמעותי את הדירוג במדד החברתי כלכלי. כלומר, היישובים הערבים (שבהם הרמה החברתית כלכלית היתה נמוכה יותר בשנת הבסיס), שיפרו את מצבם החברתי כלכלי מול נפת תל אביב למעט נפת יזרעאל.

שאלה 1.3.2 (ב') באיזו מידה קיימים פערים כלכליים וחברתיים בין יישובים במרחב הכפרי ויישובים עירוניים באזורי הארץ השונים? באיזו מידה פערים אלו התרחבו או הצטמצמו בתקופת המעקב? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

שאלה זו עוסקת בפער החברתי כלכלי בין יישובים עירוניים לבין המגזר כפרי הסובב. מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח נתוני רמה חברתית כלכלית. נבדקו הפערים בין היישובים העירוניים (במרקם עירוני ויישובים מיוחדים) ליישובים במרחב הכפרי (מועצות אזוריות יהודיות⁴¹) באותה הנפה ובחלוקה ליישובים עירוניים יהודים וערבים, וכן נבדק השינוי בפערים בין שנת 2008 לשנת 2022.

⁴¹ מועצות אזוריות בדואיות לא נמדדו כי הן ברמה חברתית כלכלית 1 הנמוכה ביותר.

לוח 1.3.2.2 מזד חברתי כלכלי ביישובים עירוניים (במרקם עירוני וישובים מיוחדים) מול המרחב הכפרי והשינוי בפער לשנים 2008, 2022 לפי נפות⁴²

נפה	שנה	ממוצע חברתי כלכלי				פער מול המרחב הכפרי				השינוי בפער	
		ישובים יהודיים ומעורבים במרקם עירוני	ישובים מיוחדים יהודיים	ישובים ערבים במרקם עירוני	ישובים מיוחדים ערבים	ישובים במרחב כפרי (מועצות אזוריות יהודיות*)	למרקם העירוני יהודי	ליישובים מיוחדים יהודי	למרקם העירוני ערבי	ליישובים מיוחדים ערבי	ישובים יהודיים ומעורבים במרקם העירוני מול המרחב הכפרי
אשקלון	2008	4.9	4.5			5.1	0.2	0.6		1.8	1.7
	2022	4.9	4.6			6.9	2.0	2.3			
באר שבע	2008	5.2	4	1	1	5.9	0.6	4.9	4.9	0.7	0.8
	2022	5.3	3.7	1	1	6.6	1.3	5.6	5.6		
השרון	2008	6.6	7.2	3	4	8.3	1.7	4.3	5.3	0.0	-0.5
	2022	6.7	8.3	3.6	4	8.4	1.7	4.4	4.8		
חדרה	2008	6	7	3	2	6.9	0.9	4.9	3.9	0.6	0.6
	2022	6.2	8	3.2	2	7.7	1.5	5.7	4.5		
חיפה	2008	6.7	6.3		4	6.0	-0.7	2.0	-0.3	-0.8	-2.0
	2022	6.5	5.4		5	5.0	-1.5	0.0	-0.4		
יו"ש	2008		3.8								
	2022		4.2								
יזרעאל	2008	5.4	5.9	3	2.7	6.3	0.9	3.6	3.3	0.8	0.7
	2022	5	6.4	2.7	2.9	6.7	1.7	3.8	4.0		
ירושלים	2008	4	2		3	6.0	2.0	3.0	4.0	2.9	1.0
	2022	2.1	2		3	7.0	4.9	4.0	5.0		
	2008	5	6	1.6	3.4	7.0	2.0	3.6	5.4	1.0	-1.5

⁴² מקור: נתוני למ"ס קובץ הרשויות 2008, 2022

נפה	שנה	ממוצע חברתי כלכלי				פער מול המרחב הכפרי				השינוי בפער	
		יישובים יהודיים ומעורבים במרקם עירוני	יישובים יהודיים	יישובים ערבים במרקם עירוני	יישובים מיוחדים ערבים	יישובים במרחב כפרי (מועצות אזוריות יהודיות*)	למרקם העירוני יהודי	ליישובים מיוחדים יהודי	למרקם העירוני ערבי	ליישובים מיוחדים ערבי	המרחב הכפרי מול היישובים המיוחדים הערבים
כינרת	2022	4	5.1	3.1	3.7	7.0	3.0	1.9	3.9		
עכו	2008	5.4	6	2.5	2.8	6.2	0.8	3.7	3.4	-0.3	0.2
	2022	5.4	6	3.4	3.2	6.8	1.4	0.8	3.4		
פתח תקווה	2008	6.7	2	3	3	9.0	2.3	7.0	6.0	0.0	-0.3
	2022	7.6	2	3	3.3	9.0	1.4	7.0	6.0		
צפת	2008		4.2		3	6.0	6.0	1.8	3.0	1.6	-0.2
	2022		3.6		4.2	7.0	7.0	3.4	2.8		
רחובות	2008	7	5.9			6.2	-0.9	0.3		-0.2	
	2022	7	6.9			7.0	-0.1	0.0			
רמלה	2008	5.7	8			4.8	-0.9	-3.2		0.8	
	2022	6.7	9			6.6	-0.1	-2.4			
רמת הגולן	2008		5		3	6.0	1.0	3.0		-1.0	-0.9
	2022		5		2.9	5.0	0.0	2.1			
תל אביב	2008	6.8									
	2022	6.8									
כלל ארצי							1.5	1.3	4.6		3.8

ערך גדול (שלילי או חיובי) מצביע על פער גדול. ערך שלילי מצביע על יישובים עירוניים חזקים מול המרחב הכפרי וערך חיובי מצביע על יישובים עירוניים חלשים מול מרחב כפרי סמוך. עבור השינוי בפער בין היישובים העירוניים למרחב הכפרי בין השנים 2008-2022, ערך שלילי מצביע על צמצום הפער וערך חיובי על הרחבת הפער.

בממוצע ניתן לראות כי הפערים בין המרחב הכפרי ליישובים העירוניים היהודים (במרקמים עירוניים ויישובים מיוחדים) מסתכמים בממוצע 1.3-1.5 נקודות בממד החברתי כלכלי (פערי לטובת היישובים הכפריים), למעט בנפות רמלה וח'פה בהן היישובים העירוניים חזקים מהכפריים. מול היישובים הערבים הפערים של המרחב הכפרי היהודי גדולים הרבה לטובת יישובי המרחב הכפרי. מול היישובים הערבים במרקמים העירוניים הפער הממוצע 4.6 יחידות ומול היישובים המיוחדים הערבים הפער קטן מעט 3.8 יחידות.

בחינת השינוי בפערים מראה כי בין השנים 2008-2022, הפערים בין היישובים העירוניים היהודים למרחב הכפרי גדלו ב-0.7 בממד החברתי כלכלי וב-0.4 יחידות בין היישובים המיוחדים למרחב הכפרי. הפערים בין המרחב הכפרי ליישובים הערבים במרקמים העירוניים גדלו ב-0.4 יחידות וקטנו ב-0.1 יחידות בין היישובים המיוחדים הערבים למרחב הכפרי.

ניתן לציין את נפת חיפה ונפת פתח תקוה בה הפערים בין המרקם העירוני למרחב הכפרי הצטמצמו (אך אם לוקחים בחשבון שבנפת חיפה המרקם העירוני חזק יותר מהמרחב הכפרי-הפערים הצטמצמו לרעת המרקם העירוני). בנפות רבות (השרון, חיפה, חדרה יזרעאל, רחובות, רמת הגולן) הפערים בין המרחב הכפרי ליישובים המיוחדים הצטמצמו.

המגמה המסתמנת היא אכן מורכבת אך ניתן לומר שבמרבית הנפות בצפון ובמרכז היישובים הערבים סוגרים פער חברתי כלכלי מול היישובים היהודים. תובנה נוספת היא שהפערים הקיים בין היישובים העירוניים למרחב הכפרי גדל.

במסגרת הליך ההיוועצות נושא הפערים בין היישובים העירוניים לכפריים עלה בשולחן העגול בנושא האזוריות. בדיון הודגש כי תמ"א 35 צריכה להיות כלי בפיתוח באזורי הפריפריה בדגש על שיתופי פעולה בין רשויות וגם בין אזורי תפקוד, בכדי לתת לתושבים רמת שירות גבוהה. המומחים ציינו כי לא כל האזורים צריכים/יכולים לספק אמת שירות אחידה ולכן יש חשיבות לראייה היררכית של רמות שירות משתנות בין אזורי תפקוד שונים. חיבור ושיתוף פעולה בתוך אזורי התפקוד צריכה להיות פונקציונאלית ומותאמת לצרכי האזור. אך בנוסף, תכנון תשתית לאומית צריכה לחבר אזורי תפקוד. כלומר, צמצום פערים בעזרת תשתיות אזוריות משותפות.

שאלה 1.3.2 (ג') באיזו מידה קיימים פערים כלכליים וחברתיים בין אזורים שונים בתוך המרקמים העירוניים? באיזו מידה פערים אלו התרחבו או הצטמצמו בתקופת המעקב? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

שאלה זו מתייחסת לפערים בין ערים הנמצאות באותו מרקם עירוני. המענה מבוסס על ניתוח רמה חברתית כלכלית ורמות שכר, בחלוקה למרקמים עירוניים ולפי יישובים. הלוח הבא בוחן את הפער בין יישובים בתוך אותו מרקם. למשל האם הרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה של כרמיאל שונה משמעותית מהרמה החברתית כלכלית של האוכלוסייה בדיר אל אסד הנמצאת באותו מרקם עירוני והאם חלו שינויים לאורך הזמן (בין השנים 2008-2022).

לוח 1.3.2.4 פערים חברתיים כלכליים במרקמים עירוניים⁴³

מחוז/נפה	שם מרקם עירוני	רשויות עיקריות	שינויים בדירוג החברתי כלכלי בתקופת המעקב 2008-2022
מחוז הצפון	אבו סנאן	אבו סנאן, ירכא, נ'וליס, ג'זדה מנר	הרשויות במרקם עירוני אבו סנאן שיפרו את הדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת
	טבריה	טבריה	-
	כרמיאל	כרמיאל, דיר אל אסד, נחף, סנ'ור, בענה, ראמה	הרשויות במרקם העירוני של כרמיאל שמרו על הדירוג החברתי כלכלי
	מעלות תרשיחא	מעלות תרשיחא, ינוח ג'ת, מעיליא, כפר ורדים,	הרשויות הערביות באשכול מעלות שיפרו את הדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת. הרשויות היהודיות שמרו על הדירוג

⁴³מקור: נתוני למ"ס קובץ הרשויות 2008, 2022

מחוז/נפה	שם מרקם עירוני	רשויות עיקריות	שינויים בדירוג החברתי כלכלי בתקופת המעקב 2008-2022
	נהרייה	נהרייה	-
	נצרת	נצרת, נוף הגליל, משהד, כפר כנא, ריינה, עין מאהל, יפיע, מגדל העמק	הרשויות נצרת ונוף הגליל ירדו בדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת. שאר הרשויות שמרו על הדירוג
	סחנין	סחנין, עראבה, זיר חנא	הרשויות ערבה וסחנין שיפרו את הדירוג החברתי כלכלי בשתי נקודות. זיר חנה שיפרה את הדירוג בנקודה אחת
	עכו	עכו	-
	עפולה	עפולה	-
	שפרעם	שפרעם, כאבול, טמרה, אעבלין	הרשויות במרקם עירוני שפרעם שמרו על הדירוג החברתי כלכלי
נפת חיפה	חיפה והקריות	חיפה, קריית אתא, קריית מוצקין, קריית ביאליק, קריית ים, נשר, טירת הכרמל	הרשויות במרקם עירוני חיפה שמרו על הדירוג החברתי כלכלי פרט לקריית אתא שירדה בדירוג בנקודה אחת
	זיכרון יעקב	זכרון יעקב, פראדיס	זכרון יעקב שפרה את הדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת ופראדיס שמרה על הדירוג
	אום אל פחם	אום אל פחם, מעלה עירון	הרשויות שמרו על הדירוג החברתי כלכלי
נפת חדרה	חריש קרע	חריש, כפר קרע, בסמ"ה, ערערה	הרשויות שמרו על הדירוג פרט לכפר קרע שעלתה בדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת
	פרדס חנה כרכור	פרדס חנה-כרכור, אור עקיבא	אור עקיבא שמרה על הדירוג ופרדס חנה -כרכור עלתה בדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת
	חדרה	חדרה	-
נפת חדרה	באקה ג'ת	באקה אל גרבייה, ג'ת	הרשויות שמרו על הדירוג החברתי כלכלי
	נתניה	נתניה, כפר יונה, אבן יהודה	הרשויות אבן יהודה וכפר יונה עלו בדירוג בנקודה אחת. נתניה שמרה על הדירוג
	טייבה טירה	טייבה, טירה, קלנסואה	הרשויות טירה וקלנסואה עלו בדירוג בנקודה אחת. טייבה שמרה על הדירוג החברתי כלכלי
	כפר סבא	הוד השרון, רעננה, כפר סבא	הרשויות הוד השרון וכפר סבא עלו בדירוג החברתי כלכלי. רעננה שמרה על הדירוג
מחוז המרכז	פתח תקווה	פתח תקווה, יהוד-מונוסון, בני תקווה, סביון	הרשויות עלו בדירוג החברתי כלכלי פרט ליהוד מונוסון וסביון ששמרו על הדירוג
	ראש העין	ראש העין, כפר קאסם	ראש העין עלתה בדירוג החברתי כלכלי בנקודה וכפר קאסם שמרה על הדירוג
	רמלוד	רמלה, לוד באר יעקב	הרשויות עלו בדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת פרט ללוד ששמרה על הדירוג
	ראשון לציון	ראשון לציון, נס ציונה, רחובות, קריית עקרון, מזכרת בתיה	הרשויות עלו בדירוג החברתי כלכלי בנקודה אחת פרט לראשון לציון ששמרה על הדירוג
	מודיעין	מודיעין	-
	הרצליה	הרצליה, רמת השרון	הרשויות שמרו על הדירוג החברתי כלכלי
מחוז תל אביב	תל אביב	תל אביב, רמת גן, בני ברק, גבעתיים, חולון, בת ים, אזור, קריית אונו, אור יהודה	בת ים נחלשה בדירוג, חולון ואבן יהוד עלו בדירוג. תל אביב, רמת גן, אזור, קריית אונו שמרו על הדירוג החברתי כלכלי
	ירושלים	ירושלים, מבשרת ציון	ירושלים נחלשה בשתי נקודות בדירוג החברתי כלכלי. מבשרת ציון שמרה על הדירוג
מחוז ירושלים	בית שמש	בית שמש	-
נפת אשקלון	אשדוד	אשדוד	-

מחוז/נפה	שם מרקם עירוני	רשויות עיקריות	שינויים בדיוג החברתי כלכלי בתקופת המעקב 2022 - 2008
	אשקלון	אשקלון	-
	קריית גת	קריית גת	
נפת באר שבע	באר שבע	באר שבע, רהט, אופקים, עומר, להבים, מיתר, לקיה, חורה, שגב שלום, תל שבע	הרשויות שמרו על הדיוג החברתי כלכלי פרט לאופקים שנחלשה בנקודה אחת
	אילת	אילת	-

הפערים בתוך המרקמים לא השתנו באופן דרמטי, רובם ללא שינוי משמעותי. במספר מרקמים הפערים גדלו, רק במרקמים העירוניים של מעלות תרשיחא, חריש וקרע הפערים הצטמצמו (בעיקר בשל עליה במדרג החברתי כלכלי של יישובים ערבים).

מקבץ שאלות מעקב 1.3.2 פערים תוך אזורים: סיכום ביניים

פערים בין מרכז לפריפריה

- הפערים בין המרכז לפריפריה של יישובים יהודיים ומעורבים לא השתנה במרבית האזורים
- יחד עם זאת, הפערים בין המרכז ליישובים יהודיים ומעורבים בנפת כינרת ומחוז ירושלים - גדלו
- הפערים בין תל אביב ליישובים יהודיים ומעורבים במחוז המרכז - הצטמצמו
- הפערים בין המרכז לפריפריה של היישובים הערבים - הצטמצמו במרבית האזורים.

פערים בין יישובים עירוניים ליישובי המגזר הכפרי הסובב

- הפערים בין יישובים עירוניים יהודיים ומעורבים למגזר הכפרי הסובב - גדלו במרבית האזורים

פערים בין יישובים עירוניים באותו מרקם עירוני

- הפערים לא השתנו באופן משמעותי

מקבץ שאלות מעקב 1.3.3 מענה לצרכי קבוצות באוכלוסייה

מקבץ 1.3.3	מקבץ 1.3.2	מקבץ 1.3.1	מקבצי שאלות
<p>מענה לצרכי קבוצות אוכלוסייה:</p> <p>מגוון והתאמה לצרכים - החברה החרדית, החברה הערבית, החברה הדרוזית, החברה הבדואית, החברה הצ'רקסית</p> <p>מגמות עיור ועירוניות</p>	<p>פערים תוך אזורים:</p> <p>פערים בין מרקמים</p> <p>פערים בין סוגי יישובים (עירוני/כפרי)</p> <p>פערים בין אזורים בתוך מרקמים עירוניים</p>	<p>אזורי עדיפות לפיתוח:</p> <p>(ירושלים, הגליל, הנגב, באר שבע, חיפה)</p> <p>תיעדוף אזורים על פי הכוונת התמ"א</p>	

תמ"א 35 מציבה מטרה של מענה לצרכים של קבוצות באוכלוסייה. מקבץ שאלות זה מתייחס לצרכים של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית, הצ'רקסית, הבדואית והחרדית.

שאלה 1.3.2 (א') באיזה אופן ניתן מענה לצרכי הפיתוח של החברה הערבית? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

מרבית החברה הערבית מתגוררת באזורי הגליל, ואדי ערה והמשולש וכן בערים מעורבות: חיפה, עכו, נוף הגליל, רמלה, לוד וירושלים, אך מיעוט ערבי מתגורר בערים רבות נוספות. המידע הזמין לגבי החברה הערבית וצרכי הפיתוח שלה מתמקד בערים בהן רוב האוכלוסייה ערבי (ערים ערביות). בהתייחס לערים המעורבות וערים הנוספות, המידע אינו מאפשר לזהות את אוכלוסיית החברה הערבית. לכן יש לשים לב שצרכי הפיתוח של החברה הערבית ניתנים גם ביישובים נוספים המוגדרים ערים מעורבות או ערים בעלות רוב אוכלוסייה יהודי.

ניתן להתייחס להבדל זה ברמה הכמותית: אוכלוסיית הערים הערביות מהווה כ-14.3% מאוכלוסיית ישראל בעוד שאוכלוסיית החברה הערבית מונה כ-21% מאוכלוסיית ישראל. כלומר כ-6% גרים בערים מעורבות ונוספות. ניתן לומר שכ-שני שלישים מהחברה הערבית מתגוררת ביישובים הערבים וכשליש ביישובים מעורבים כגון חיפה, עכו, נוף הגליל, ערים גדולות וצפופות מהיישובים הערבים ומספקות רמות שירותים ציבוריים גבוהות. ביישובים ערביים, בדגש על יישובים עירוניים, עלתה בדיונים מול גורמי תכנון בקשה להגדלת הגמישות התכנונית, בהיבטים של גמישות במימוש שלבי ורב דורי, בהפרשות לצרכי ציבור וברמות הצפיפות. היבטי תשתיות כדוגמת תחבורה ציבורית ותשתיות ציבוריות לא עלו בדיון עם גורמי תכנון בחברה הערבית, אך הן נדרשות, כפי שיוצג בפרק איכות מרחבית.

מענה לשאלה זו מבוסס על בחינת שיעור גודל אוכלוסייה בהשוואה לשיעור ייעוד ושימוש קרקע (שטח לפיתוח, שטח לבינוי ושטח מבונה בפועל) ליישובי החברה הערבית ביחס לנתונים אזוריים וארציים. הבדיקה השוותה את התפלגות השטחים ביישובים עירוניים יהודים וערבים (ללא יישובים כפריים).

שטח לפיתוח. שטח לפיתוח מוגדר בתכניות מתאר מחוזיות ובתמ"ל. ברמה הארצית כ-12.5% מהשטחים לפיתוח נמצאים ביישובים הערבים (הכוללים כ-14.3% מהאוכלוסייה). כלומר, שיעור השטח לפיתוח נמוך במעט משיעור האוכלוסייה.

שטח לבינוי. שטח לבינוי מוגדר בתכניות מפורטות. ברמה הארצית כ-12.0% מהשטחים לפיתוח נמצאים ביישובים הערבים (הכוללים כ-14.3% מהאוכלוסייה). כלומר, שיעור השטח לבינוי נמוך מעט משיעור האוכלוסייה.

שטח מבונה בפועל. שטח מבונה בפועל על בסיס תצלומי אוויר. ברמה הארצית כ-15.3% מהשטחים המבונים בפועל נמצאים ביישובים הערבים (הכוללים כ-14.3% מהאוכלוסייה). ניתן לראות כי בעוד שיעור השטח המבונה בפועל ביישובים הערביים גדול מעט באופן יחסי לחלקם באוכלוסייה, השטח המיועד לפיתוח ולבינוי ביישובים אלה קטן מעט מחלקם באוכלוסייה. כפי שצויין לעיל, נשליש מהאוכלוסייה הערבית מתגוררת ביישובים שאינם מוגדרים כיישובים ערביים.

לוח 1.3.3.1 שטחים לפיתוח לבינוי ומבונה בפועל של רשויות השיפוט הערביות בחלוקה לפנות⁴⁴

שטח מבונה בפועל	שטח מבונה בפועל		שטח לבנינו - תכנון מקומי		שטח לפיתוח בתמ"מ		נתונים כלליים				
	שיעור גידול בשטח המבונה בפועל	שטח מבונה מחוץ לכתם הפיתוח הבינוי 2025 קמ"ר; % מסך השטחים המבונים בנפה	שטח מבונה לשנת 2024 קמ"ר	שטח לבנינו לשנת 2025 קמ"ר; % מסך שטחי הבינוי בנפה	שטח לפיתוח קמ"ר; % מסך שטחי הפיתוח בנפה	שטח רשויות השיפוט הערביות קמ"ר; % מסך הנפה	שיעור האוכלוסייה הערבית בשנת 2022	מחוז/נפה	שטח רשויות השיפוט הערביות קמ"ר; % מסך הנפה	שטח רשויות השיפוט הערביות קמ"ר; % מסך הנפה	שטח רשויות השיפוט הערביות קמ"ר; % מסך הנפה
4.2%	30.6%	8.3	162.8	27.4%	201.9	28.8%	199.5	11.6%	518.1	49.8%	צפון
4.4%	25.1%	0.6	8.0	15.8%	10.3	10.0%	4.7	4.7%	54.7	49.0%	רמת הגולן
5.3%	5.2%	0.1	3.4	4.7%	4.9	6.1%	5.8	2.9%	19.4	9.5%	צפת
4.1%	17.3%	0.4	8.4	14.6%	10.1	14.4%	9.9	8.0%	38.0	28.2%	כנרת
4.3%	49.6%	6.4	94.3	45.3%	111.1	45.9%	112.9	28.9%	275.8	61.2%	עכו
3.8%	24.8%	0.9	48.7	25.7%	65.5	28.2%	66.2	10.6%	130.2	50.1%	יזרעאל
4.2%	21.7%	2.2	53.7	15.3%	44.8	22.3%	62.9	10.4%	89.5	21.1%	חיפה
3.8%	12.0%	0.9	13.5	9.1%	12.2	11.2%	14.3	6.2%	17.9	5.7%	חיפה
4.4%	29.7%	1.3	40.2	20.5%	32.6	31.5%	48.6	12.5%	71.6	40.2%	חדרה
6.8%	14.6%	9.4	38.0	10.5%	29.9	10.2%	27.1	9.7%	61.2	10.9%	מרכז
5.5%	21.8%	6.4	27.9	16.0%	22.2	16.8%	20.2	13.6%	47.2	20.8%	השרון
10.8%	7.6%	2.9	10.1	5.3%	7.7	4.7%	6.9	5.0%	14.0	4.9%	פתח תקווה
1.8%	1.2%	0.0	1.7	1.3%	1.9	1.3%	1.9	0.3%	2.0	1.1%	ירושלים
5.0%	11.6%	1.3	65.5	7.9%	108.2	8.1%	130.2	1.1%	162.0	16.1%	דרום
17.1%	-	-	-	0.1%	0.2	-	-	0.1%	1.1	0.0%	אשקלון
5.0%	16.6%	1.3	65.5	9.7%	108.0	8.9%	130.2	1.2%	160.8	28.7%	באר שבע
4.6%	15.3%	21.2	321.8	12.0%	386.6	12.5%	421.6	3.9%	832.8	14.3%	כלל ארצי

הלוח מציג את השטח לפיתוח/לבינוי/מבונה בפועל עבור היישובים העירוניים הערבים מסך השטח לייעודים אלו. לזוגמא- שטח לפיתוח של כלל היישובים בנפת צפת הוא 95 קמ"ר. מתוך שטח זה השטח לפיתוח של היישובים הערבים הוא 5.8 קמ"ר שהם 6.1%. שיעור האוכלוסייה ביישובים הערבים בנפת צפת הוא 9.5%. כפי שניתן לראות ברמה הארצית הפערים בין השטחים לחלק היחסי של האוכלוסייה קטנים.

מבחינה אזורית נראה שבמחוז צפון ודרום שטחים לפיתוח, שטחים לבינוי ושטח מבונה בפועל עבור יישובי החברה הערבית קטנים משמעותית משיעור האוכלוסייה הערבית מ כלל האוכלוסייה. במחוז צפון 49.8% מהאוכלוסייה מתגוררת ביישובים ערביים אך רק 28.8% מהשטחים לפיתוח, 27.4% מהשטחים לבינוי ו-30.6% מהשטחים המבונים נמצאים ביישובים אלו. בנפת באר שבע 28.7% מהאוכלוסייה מתגוררת ביישובים ערבים אך רק 8.9% מהשטחים לפיתוח (ההשוואה זו אינה מדויקת בנפת באר שבע כיוון שחלק מיישובי הבדואים שאינם מוכרים לא מסומנים בתמ"מ כשטח לפיתוח), 9.7% מהשטחים לבינוי ו-16.6% מהשטחים המבונים נמצאים ביישובים אלו. במחוז מרכז 10.9% מהאוכלוסייה מתגוררת ביישובים ערבים ובמתאם 10.2% מהשטחים לפיתוח, 10.5% מהשטחים

⁴⁴ נתוני אוכלוסייה לקוחים ממפקדי אוכלוסין 2008, 2022; אחוז הגידול בשטח המפותח מבוסס על שכבות שימושי קרקע של הלמ"ס 2014, 2021. הנתונים לא כוללים ערים מעורבות.

לבינוי, אך 14.6% מהשטחים המבונים נמצאים ביישובים אלו. בנוסף, היישובים היהודים והמעורבים כוללים כ-95% מהשטחים לתעסוקה וביישובים הערבים כ-5%.

שאלה 1.3.2 (ב') באיזה אופן ניתן מענה לצרכי הפיתוח של החברה הדרוזית והצ'רקסית? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

החברות הדרוזית והצ'רקסית שונות במעט במאפייניהן ובצרכי הפיתוח שלהן. מענה לשאלה זו מבוסס על בחינת נתוני אוכלוסייה, ותכניות לדירור ושטחי תעסוקה.

החברה הצ'רקסית מתגוררת בעיקר ביישובים כפר כמא וריחנייה המונים ביחד כ-4,600 תושבים. התכנית הכוללנית של כפר כמא כוללת כ-3,300 יחידות דירור וכ-25,000 מ"ר לתעסוקה אשר יספקו את צרכי היישוב לשנים רבות. ליישוב ריחנייה אין תכנית כוללנית.

החברה הדרוזית מתגוררת בשורה של יישובים בנפת חיפה ובמחוז צפון.

הלוח הבא עוסק ביישובי החברה הדרוזית (שיש להן תכניות כוללניות מאושרות) הלוח מציג נתוני אוכלוסייה, ונתונים מתאריים: יעדי אוכלוסייה בתכנית, יח"ד ושטחי תעסוקה.

לוח 1.3.3.2 נתוני אוכלוסיה ושטחי פיתוח לדירור עבור יישובי החברה הדרוזית

שטח תעסוקה מתארי מ"ר	יח"ד מתארי	יעד אוכלוסייה בתכנית	אוכלוסייה 2022	שם הישוב
155,360	9,294	20,000	12,433	בית ג'אן
367,200	10,180	10,000	6,805	בוקעאתא
204,000	8,135	8,500	6,639	חורפיש
1,944,850	6,142	7,600	6,760	יאנוח ג'ת
944,234	7,165	30,000	17,759	ירכא
-	9,065	30,000	23,998	מע'אר
27,062	3,089	-	4,481	סאנ'ור
11,746	368	1,650	930	עין אל אסד

לוח זה הכולל 8 יישובים מתוך כ-15 יישובים דרוזיים בישראל (אשר להם תכניות כוללניות), ניכר כי צרכי הפיתוח של חברה זו מקבלים מענה תכנוני משמעותי ומספק לשנים רבות על בסיס קצב הגידול של האוכלוסייה והביקוש לדירור ביישובים.

שאלה 1.3.2 (ג') באיזה אופן ניתן מענה לצרכי הפיתוח של החברה הבדואית? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

החברה הבדואית מתגוררת בעיקר בנפת באר שבע ומונה כ-215,000 תושבים (כ-29% מאוכלוסיית הנפה). כפי שהוצג למעלה, שטח לפיתוח, שטח לבינוי ושטח מבונה בפועל ביישובים אלו: 8.9% מהשטחים לפיתוח (נתון זה אינו מדויק כיוון שחלק מיישובי הבדואים שאינם מוכרים לא מסומנים בתמ"מ כשטח לפיתוח), 9.7% מהשטחים לבינוי ו-16.6% מהשטחים המבונים. כלומר, צרכי הפיתוח של אוכלוסייה זו נמצאים בחסר. בנוסף, בדיונים מול לשכת התכנון המחוזית וכן במפגש ייעודי עם נציגי החברה הבדואית עלה נושא ההסדרה כאבן גנף מרכזית במענה לצרכי הפיתוח של אוכלוסייה זו. כמו כן, הודגש הצורך בתכנון מותאם לצרכי החברה המשלב במסגרת יישוב אחוד פיתוח אורבאני ופיתוח חקלאי כפרי.

שאלה 1.3.2 (ד') באיזה אופן התכנון והפיתוח המרחבי שומר על מגוון ומותאם לצרכי האוכלוסייה הערבית? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

מענה לשאלה זו מבוסס על היוועצות עם גורמי תכנון ומומחים בדבר התאמת הפיתוח המרחבי לצרכי האוכלוסייה. במסגרת הדיונים עם נציגי החברה הערבית והבדואית עלו סוגיות רבות המפורטות בפרק הליך היוועצות אך נושא המגוון בתכנון ופיתוח מרחבי לא עלה כנושא מהותי. יתכן שבמרבית המקרים התכנון מאפשר ליישבים הערבים פיתוח מותאם ומדיניות מותאמת בכדי למצות את השימוש, לרוב בקרקע פרטית. אך קיימים מקרים בהם המדינה יוזמת פיתוח (על קרקע מדינה) ביישובים ערבים (בעיקר עבור הרחבת היישוב ודיר למחוסרי קרקע) אשר נתקל בהתנגדות. ועדות התכנון מתמודדות עם התנגדות זו בהליכי שיתוף ציבור. כאמור למעלה, בדיונים עם גורמי תכנון עלה הצורך בתכנון מותאם המשלב בין עירוניות וכפריות בדגם שאינו מוכר כיום בחברה הבדואית. דגם המאפשר לחלק מהיישוב חיים עירוניים בצפיפות גבוהה וברמת שירות אורבאנית וחלק באורח חיים כפרי בעיקר בתחום חקלאות המרעה. פירוט נוסף בפרק הליך היוועצות עם נציגי החברה הערבית בפרק 2.

שאלה 1.3.2 (ה') באיזה אופן ניתן מענה לצרכי הפיתוח של החברה החרדית? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

במסגרת הליך היוועצות עם נציגי החברה החרדית (הסיכום המלא בפרק היוועצות), עלה באופן משמעותי הצורך להתאמת מדיניות לצרכים החברתיים והמרחביים של החברה החרדית. בנוסף, התייחסו מקודמת מדיניות לדיר מכליל המותאם למאפייני החברה החרדית ולצורך בהקמת שכונות/ערים לחברה החרדית הנמצאות ברשת קשרים (תחבורה ותשתיות) למוקדי האוכלוסייה החרדית הקיימים. פירוט נוסף בפרק הליך היוועצות (פרק 2). (ראו גם עבודה של נעמה מליס) הגדלת הפרשות לצרכי ציבור והקטנת הדרישה בתדריך לשצ"פ, תחבורה ציבורית מותאמת.

שאלה 1.3.2 (ו') באיזה אופן התכנון והפיתוח המרחבי לחברה החרדית שומר על מגוון ומותאם לצרכי אוכלוסייה? (השאלה מתייחסת לנושא הדיווח צמצום פערים)

מענה לשאלה זו מבוסס על היוועצות עם גורמי תכנון ומומחים בדבר התאמת הפיתוח המרחבי לצרכי האוכלוסייה (ראו פירוט נוסף בפרק הליך היוועצות פרק 2). ברמה הפרטנית של התכנון השכונתי, קיימים הבדלים בגודל משק הבית ובמאפייני הדיר והפעילות הקהילתית המצריכים פתרונות ייחודיים בנושאי מגוון הדיר, שטחי ציבור, תחבורה ציבורית ועוד.

פרק 1.3 – איזון מרחבי וצמצום פערים: ריכוז התובנות

תיעודף אזורי: ירושלים, הנגב והגליל

- אזורי העדפה שהוגדרו כיעד לפיתוח בתמ"א 35 (ירושלים, באר שבע) הגדילו את חלקם היחסי בשטחי תעסוקה ושמרו על גדלם היחסי בהיבט אוכלוסייה. הגליל הצטמצם בשיעורו הדמוגרפי והגדיל את שיעורו בתעסוקה.
- אזורים שהתמ"א לא הגדירה כעדיפות (חיפה) לא התחזקו.
- אזור המרכז ותל אביב שמרו על שיעור האוכלוסייה והתעסוקה
- התכנית האסטרטגית המרחבית של מינהל התכנון שמה דגש על פיתוח מאוזן של אזורים שונים ברחבי הארץ ושל מוקדי משנה וניתן לחזק מטרה זו בעזרת תשתיות אזוריות משותפות.
- **יעדי ההעדפה של התמ"א לא באו לידי ביטוי באופן מהותי.**

פערים אזוריים (ראו פירוט בסיכום הביניים)

- פערים חברתיים כלכליים בין היישובים העירוניים ליישובים הכפריים שסביבם גדלו. כלל היישובים העירוניים חלשים במדרג חברתי כלכלי מהיישובים הכפריים הסמוכים.
- פערים חברתיים כלכליים בין מרכז לפריפריה לא צומצמו.

פערים בין קבוצות באוכלוסייה

- היקפי התכנון בחברה הערבית מעט נמוכים בהשוואה לחלק היחסי של האוכלוסייה במבט אזור, אך יש לזכור כי כשליש מהאוכלוסייה הערבית לא מתגוררת ביישובים המוגדרים ערבים (שיעור זה גדל בשנים האחרונות ויתכן שיגדל בעתיד). יחד עם זאת יש לקחת בחשבון את הפערים בין היקף התכנון לצפי היישובים בשלבים -רב זוריות. רב זוריות בא לידי ביטוי בבניה מותאמת לצרכי המשפחה (בעלי הקרקע הפרטית) ולכן היישובים בהם הקרקע פרטית נפרסים על פני מספר דורות ויש להתחשב בכך בשלביות של הפיתוח של השירותים ושטחי הציבור בכדי להתאימם לגודל האוכלוסייה בכל שלב בצמיחה האורגנית של היישוב. לכן, גם בהיקפי תכנון נמוכים אין מחסור בשטחי פיתוח בטווחי הזמן הרלוונטיים לתקופת המעקב (ראו הרחבה בנושא בפרק עתודות התכנון-פרק 4). בנוסף, הפערים החברתיים והכלכליים מצטמצמים אך עדיין לא התאזנו ויש להמשיך במגמה זו.
- פערים חברתיים כלכליים בין קבוצות באוכלוסייה הצטמצמו בדגש העלייה במדרג חברתי כלכלי של יישובים ערבים במרכז הארץ ובצפון. אך עדיין קיימים פערים בין חברה יהודית לערבית. עבור החברה החרדית, הרמה החברתית כלכלית ביישובים החרדים נותרה כשהיתה-יישובי החברה החרדית ברמה 2 במדד החברתי כלכלי בשנת 2008 וגם בשנת 2022.
- היקפי התכנון בחברה החרדית נמוכים מהצורך, אך המענה ניתן גם מתוך התכנון לחברה הכללית (לזוא שתוך התאמות בפרוגרמה).

פרק 1.4 – איכות מרחבית

נושא האיכות המרחבית מוגדר בתמ"א 35 בהיבטים של אספקת תחבורה ציבורית המובילה את הפיתוח העירוני, תשתיות מספקות ושיפור המרחב העירוני. פרק זה עוסק במימוש מטרות ד' וז' בתמ"א 35 ומחולק לשאלות בנושא פריסת תשתיות ציבוריות, תנועה במרחב, תשתיות הנדסיות וסביבתיות, ממשקי העיר והתשתית ו"דמות העיר הצפופה" אשר כולן מציגות היבטים שונים של איכות מרחבית. בפרק מפורטות שאלות המחקר, שיטת הבדיקה ועיקרי הממצאים.

ד. עידוד פיתוח התחבורה הציבורית.					מטרות תמ"א 35
ז. שיפור המרחב העירוני תוך חיזוק הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית – ובייחוד תחבורה ציבורית המובילה את הפיתוח העירוני.					
הצלחת תמ"א 35 ביצירת מבנה מרחבי המאפשרת פיתוח תשתיות ברמה גבוהה. פיתוח תשתיות בפועל בהתאם לפריסת האוכלוסייה וצרכיה. בחינה השוואתית של האיכות המרחבית בין יישובים באזורים שונים. יישום עקרונות התמ"א לקידום ערכים ואיכויות אורבניות באזורים צפופים.					תחומי מעקב עיקריים
מקבץ 1.4.5	מקבץ 1.4.4	מקבץ 1.4.3	מקבץ 1.4.2	מקבץ 1.4.1	מקבצי שאלות מעקב
"דמות העיר הצפופה":	ממשקי עיר ותשתית:	תשתיות הנדסיות סביבתיות:	תנועה במרחב:	פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים:	
נתוני צפיפות, יישום שיקולים בתכנון עירוני (מסמך 1)	בחינת הממשק הפיסי בין פיתוח ערים ובין קווי ומתקני תשתית, ביחס לסינוני תמ"א 35	תשתיות מים ושפכים תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת טיפול בפסולת חומרי גלם שינוע מטענים ניהול נגר	יחסי גומלין בין פריסת האוכלוסייה, מדיניות התחבורה ורשת התחבורה תכנון מוטה תח"צ, תנועה מקיימת במרחב העירוני	(עבור התושב) דירור והיבטים חברתיים רפואה השכלה גבוהה מוקדי שלטון שטחים פתוחים	
מימוש הוראות שינוי 4.					
פרק עירוניות תכנית אסטרטגית מרחבית					

מקבצי שאלות 1.4.1-2 פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים עבור התושב ופריסת תשתיות של תחבורה ציבורית

מקבץ 1.4.5	מקבץ 1.4.4	מקבץ 1.4.3	מקבץ 1.4.2	מקבץ 1.4.1	מקבצי שאלות מעקב
"דמות העיר הצפופה": נתוני צפיפות, יישום שיקולים בתכנון עירוני (מסמך 1) מימוש הוראות שינוי 4. פרק עירוניות תכנית אסטרטגית מרחבית	ממשקי עיר ותשתית: בחינת הממשק הפיסי בין פיתוח ערים ובין קווי ומתקני תשתית, ביחס לסינוני תמ"א 35	תשתיות הנדסיות סביבתיות: תשתיות מים ושפכים תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת טיפול בפסולת חומרי גלם שינוע מטענים ניהול נגר	תנועה במרחב: יחסי גומלין בין פריסת האוכלוסייה, מדיניות התחבורה ורשת התחבורה תכנון מוטה תח"צ, תנועה מקיימת במרחב העירוני	פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים (עבור התושב) דזור והיבטים חברתיים רפואה השכלה גבוהה מוקדי שלטון שטחים פתוחים	

תשתיות ציבוריות הן הבסיס לשירות עבור התושב. פרק זה עוסק בתשתיות ציבוריות ברמה ארצית ואזורית (תשתיות בסיסיות מקבלות מענה באמצעות פרוגרמה לצרכי ציבור המלווה תכניות בדרג נמוך יותר).

שאלה 1.4.1 באיזו מידה פריסת התשתיות בפועל תואמת את מטרות התמ"א וסיווגיה? (השאלה מתייחסת לנושא המעקב תשתיות ואיכות מרחבית)

אחת ממטרות תמ"א 35 היא פיתוח מוסדות ומערכות תשתית (בייחוד תחבורה ציבורית) המובילה את הפיתוח העירוני. מענה לשאלה זו מבוסס על ניתוח מרחבי של פריסת השירותים: בתי חולים ומוקדי רפואה אזוריים לפי מדרג⁴⁵, אוניברסיטאות ומכללות לתואר אקדמי⁴⁶, מוקדי שלטון (קריית ממשלה ובתי משפט)⁴⁷ ובנוסף, מערכות הסעת המונים⁴⁸.

יש להדגיש כי הבחינה כאן היא ברמת הפריסה המרחבית ואזורית ולא ברמת היישוב הבודד. התפיסה התכנונית העקרונית בנושא אספקת שירותים אזוריים והיררכית, כלומר היקף ומדרג המוסדות והתשתיות צריכות להיות מותאמות ומונגשות לאוכלוסייה באזור. אין בעובדה שקיים שרות כלשהו להעיד אם שרות זה בהיקף ובאיכות המתאימים לצרכים האזוריים.

רמת השירות נמדדה באופן כמותי, כאשר אזור בעל תשתית קיימת בתחום אחד לכל היותר סווג כחוסר תשתיות, תשתיות קיימות ב-2 תחומים כמיעוט תשתיות, 3 תחומים כמצאי תשתיות בינוני ו-4 תחומים לכל הפחות כמצאי תשתיות גבוה. רמת השירות סווגה לפי מספר התשתיות עבור המרקמים העירוניים והישובים לפיתוח מיוחד.

⁴⁵ בתי חולים מרכזיים (ציבוריים ופרטיים) או בתי חולים מתוכננים לפי תמ"א 1 תיקון 20 (תמ"א 49)

⁴⁶ מוסדות אקדמיים מוכרים ע"י המל"ג

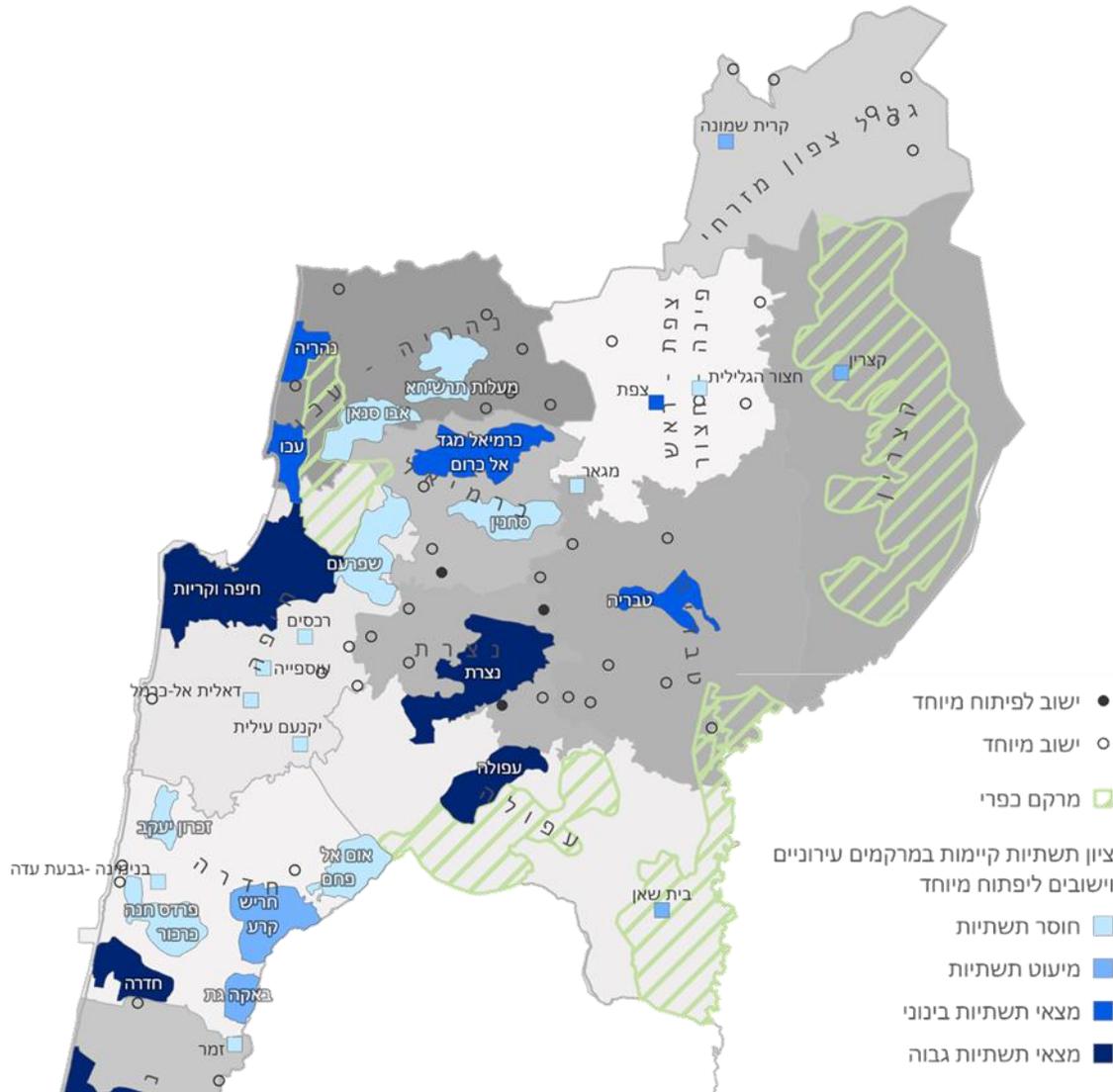
⁴⁷ קריית ממשלה קיימת או מאושרת; בתי משפט (השלום, מחוזי ועליון)

⁴⁸ תחנת רכבת פעילה או מאושרת (בתכנית סטטוטורית של משרד התחבורה) בסביבת רדיוס של 2 ק"מ מהמרקם העירוני; תשתית מתע"ן פעילה (BRT, מטר, רק"ל) או תשתית מאושרת בתכנית אסטרטגית (עד 2060)

בנוסף, נותח הקשר בין התשתיות לאזור התפקוד: אזור תפקוד הכולל בתוכו תשתיות מותאמות ומונגשות לאוכלוסייה ולהיררכיה התפקודית לעומת אזורי תפקוד בהן התשתיות אינן מותאמות. כאמור, במסגרת תכנון אזורי תפקוד יש לשים דגש על השאלה האם לחזק את הנגישות לתשתיות בתחבורה ציבורית או להוסיף תשתיות. כל אזור תפקוד והייחודיות שלו בשיקולים אלו.

להלן סדרת נתונים לפריסת התשתיות 1.4.1.1.

איור 1.4.1.1. מצאי תשתיות ציבוריות באזור מחוזות צפון וחיפה



אזור גליל צפון מזרחי כולל את היישובים המיוחדים: קריית שמונה, מטולה, רג'ר וכפרי הדרוזים. באזור אוניברסיטה (תל חי), בית משפט שלום ומתוכננת תחנת רכבת. המוסדות באזור מוגבלים בהיקפם ומגוונם ותוספת תחנת רכבת תסייע רבות בהנגשת השירותים המשלימים הנדרשים.

אזור קצרין כולל את היישוב המיוחד קצרין ויישובים כפריים ברמת הגולן. באזור מכללה ובית משפט. המוסדות באזור מוגבלים בהיקפם ומגוונם ניכר כי נדרש חיבור של האזור עבור הנגשת השירותים המשלימים הנדרשים.

אזור צפת חצור ראש פינה כולל את היישובים המיוחדים צפת, חצור, ראש פינה וטובה זנגריה. באזור מכללה ובית ספר לרפואה, בית חולים ובית משפט. המוסדות באזור מוגבלים בהיקפם ומגוונים ותוספת תחנת רכבת תסייע רבות בהנגשת השירותים המשלימים הנדרשים.

בשל הריחוק של **אזורי הגליל העליון** מתשתיות ושירותים מגוונים והמרחקים הגדולים בין המוסדות הקיימים מדגישים את הצורך בפיתוח מערכת תחבורתית באזור זה. מערכת תחבורתית פנים אזורית המחברת בין השירותים הקיימים בשלושת אזורי התפקוד תאפשר הנגשת השירותים לאוכלוסייה. בנוסף, חיבור תחבורתי ברכבת כבדה לאזור טבריה וכרמיאל תסייע בהנגשת שירותים מרוחקים יותר הנמצאים באזורי טבריה וכרמיאל, נצרת, עכו-נהריה.

אזור כרמיאל כולל את העיר כרמיאל וגוש יישובי בקעת בית הכרם וכן את גוש יישובי סחנין. באזור שתי מכללות ותחנת רכבת, בנוסף מתוכנן בית חולים. באזור חסרה פונקציה שילטונית. החיבור הפנים אזורי בין אזור כרמיאל לאזור סחנין מורכב ודורש שידרוג. המיקום של כרמיאל בלב הגליל העליון אסטרטגי ביכולתה לספק שירותים באזור וכן לאזורי הגליל המזרחי.

אזור טבריה כולל את היישובים טבריה (במקום עירוני) ויישובים נוספים. באזור בית חולים, מכללה, מרכז שילטוני, בית משפט ובנוסף מתוכננת תחנת רכבת. המוסדות באזור משמעותיים בהיקפם ומגוונים ותוספת תחנת רכבת תסייע רבות בהנגשת השירותים הקיימים באזור טבריה לאזורים מרוחקים.

אזור נצרת כולל את הערים נצרת ונוף הגליל, יישובים עירוניים בגוש נצרת. ויישובים כפריים. באזור מספר בתי חולים (פרטיים), מכללה, מרכז שילטוני (נצרת היא עיר המחוז), בתי משפט, בנוסף, מתוכננת רכבת קלה המחברת את האזור למרכז מטרופולין חיפה. רמת השירותים באזור משמעותית והיא משרתת גם אזורים סמוכים. קו הרכבת הקלה יאפשר לתושבי אזור נצרת נגישות לשירותים במרכז מטרופולין חיפה. שיפור החיבור התחבורתי בין אזור נצרת לאזורים הסמוכים: טבריה, כרמיאל ועפולה תחזק את הנגישות לשירותים באזור.

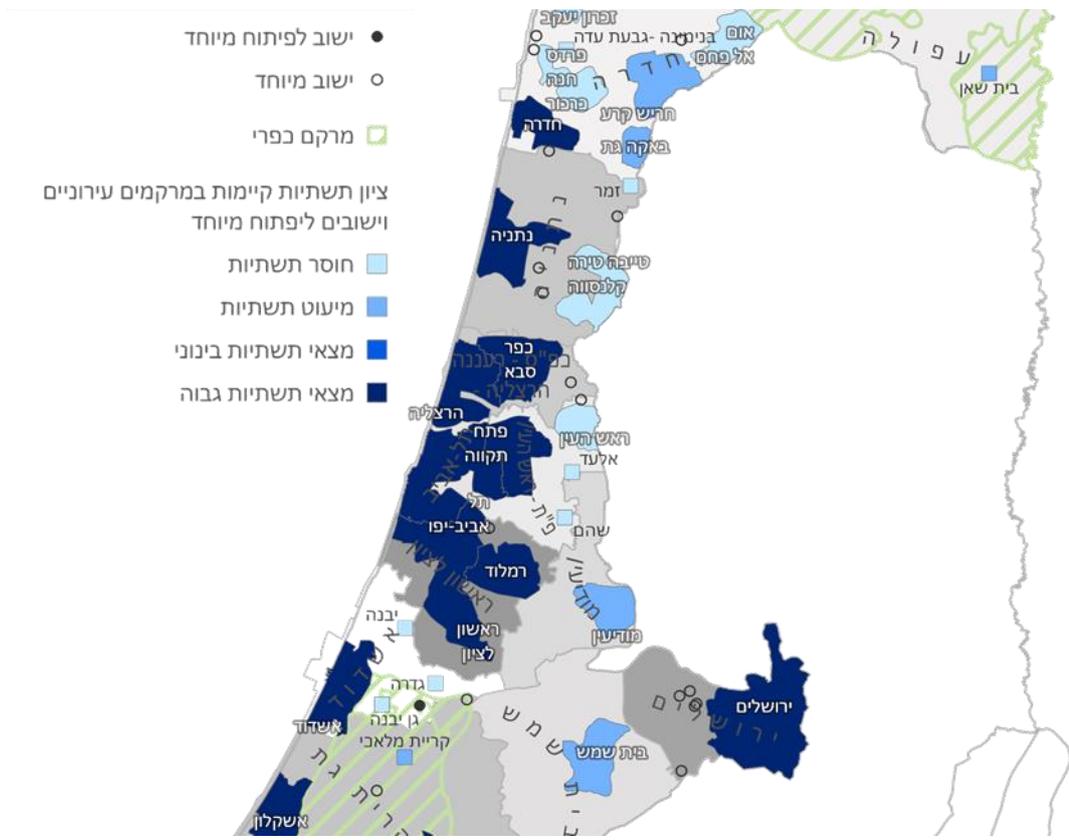
אזור עכו-נהריה כולל את הערים עכו ונהריה ואת היישובים שלומי ומעלות תרשיחא. באזור בית חולים, מכללה, שני בתי משפט ושתי תחנות רכבת. רמת השירותים באזור משמעותית אך רמת ההנגשה ממעלות תרשיחא ואבו סנאן למוקדי השירותים אינה מספקת. חיבור הגליל המזרחי בקו רכבת לאזור זה יסייע בהנגשת השירותים באזור לאזורים נוספים.

אזור עפולה כולל את הערים עפולה, מגדל העמק ובית שאן ויישובים נוספים. באזור בית חולים, מכללה, בית משפט, תחנת רכבת ומתוכנן מוקד שלטוני. רמת השירותים באזור משמעותית אך רמת ההנגשה מבית שאן וכן חריש ומאום אל פחם (הסמוכות) למוקדי השירותים אינה מספקת. חיזוק החיבור לבית שאן ופיתוח תשתית לאזור אום אל פחם וחריש יסייע בהנגשת השירותים באזור לאזורים נוספים.

אזור חיפה כולל את יישובי ליבת וטבעת של מטרופולין חיפה והקריות וכן יישובים נוספים. באזור מגוון נרחב של מוסדות ותשתיות. רמת השירותים באזור גבוהה ומשרתת את כלל היישובים בנגישות טובה. האזור מהווה מוקד שירותים לאזור הצפון ולאזורים הסמוכים.

אזור חדרה כולל את היישובים חדרה, פרדס חנה כרכור, פורדיס, ג'אסר-זרקא, אור עקיבא ויישובי ואדי ערה. בחדרה בית חולים, בית משפט ותחנת רכבת. בעקבות הפיתוח של חדרה והאזור וכן חריש ניכר כי רמת השירותים צריכה לעלות הן בהיבט הפריסה והן בהיבט המגוון. בנוסף, הנגישות הפנים אזורית בדגש יישובי ואדי ערה מצריכה שדרוג בכדי לספק שירותים לכלל התושבים באזור.

איור 1.4.1.2. מצאי תשתיות ציבוריות באזור מחוז מרכז

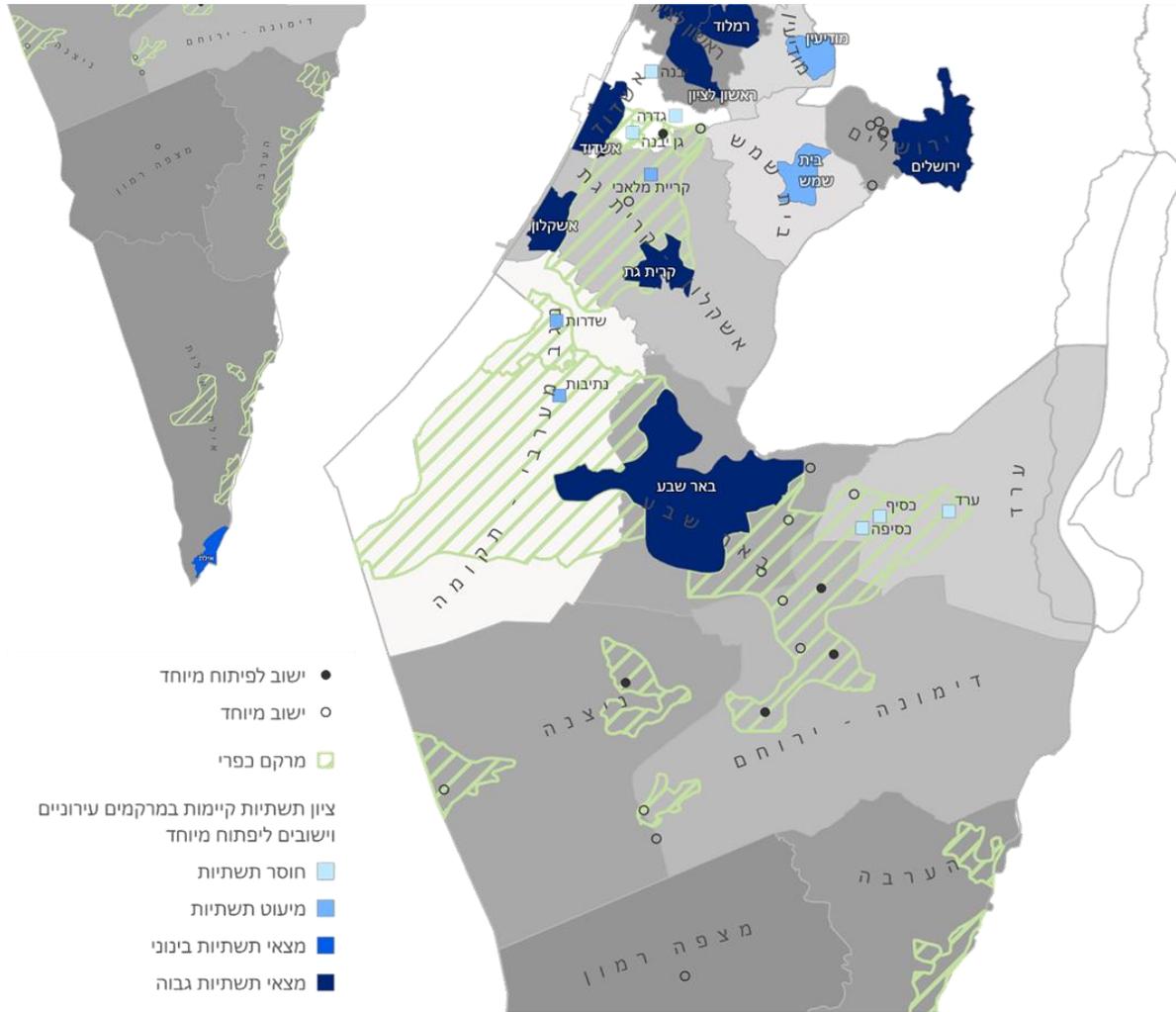


אזור נתניה כולל את היישובים אבן יהודה וכן טירה, טייבה וקלנסווה. באזור נתניה בית חולים, מכללות, בתי משפט ותחנות רכבת. רמת השירות באזור זה טובה אך הנגישות מיישובי המשולש (טירה, טיבה וקלנסווה) למוקדי השירותים אינה מספקת ומצריכה שדרוג בכדי לספק שירותים לכלל התושבים באזור.

אזור כפר סבא-רעננה-הרצליה, פתח תקווה-ראש העין, ראשון לציון ותל אביב כולם אזורים מרכזיים המשורתיים באופן מספק במוסדות ותשתיות ציבוריות נרחבות. אזור זה ישורת בעתיד במטרו אשר ישפר משמעותית את הנגישות למוסדות.

אזור מודיעין כולל את העיר מודיעין ויישובים נוספים **אזור בית שמש** כולל את העיר בית שמש ויישובים נוספים. באזור תחנת רכבת ובית משפט. האזור נמצא בין גוש דן לירושלים. למרות מרכזיותם חסרים באזורים אלו שירותים רבים.

איור 1.4.1.3. מצאי תשתיות ציבוריות באזור מחוזות ירושלים וזרם



אזור ירושלים כולל את מטרופולין ירושלים. באזור שירותים רבים ומגוונים אך הנגשתם לאזורים הסמוכים, בית שמש ומודיעין אינו מיטבי ומצריכה שדרוג בכדי לספק שירותים לכלל התושבים באזורים הסמוכים.

אזור אשדוד כולל את העיר והיישובים הסמוכים. באזור בית חולים, מכללה, בית משפט, מוקד שילטוני ותחנת רכבת.

אזור אשקלון קריית גת כולל מגוון יישובים. באזור בית חולים קיים ומתוכנן (בקריית גת), מכללות, בית משפט ומוקד שילטוני. הנגישות בין קריית גת לאשקלון מתוכננת במסגרת תכנית אב לתחבורה באזור. החיבור שסייע בהנגשת השירותים לכלל האוכלוסייה.

אזור הנגב המערבי-תקומה כולל את הערים שדרות, נתיבות (אופקים) ויישובים נוספים. באזור מכללה ותחנות רכבת. מיעוט המוסדות והתשתיות הציבוריות באזור מחייב את חיזוק הנגישות לאזורים סמוכים (אשקלון ובאר שבע) לטובת אספקת שירותים לאוכלוסיית האזור.

אזור באר שבע מהווה מוקד תשתיות ציבוריות עבור הנגב כולו. בעיר כלל התשתיות אך בניגוד למטרופולינים הצפוניים (ירושלים, תל אביב וחיפה) מגוון השירותים ופריסתם במרחב מצומצמת.

אזור צפון הנגב המזרחי (דימונה, ירוחם וערד) כולל יישובים רבים וכן יישובים לא מוכרים. באזור אין שירותים כלל פרט לתחנת רכבת בדימונה. אזור זה נשען על אזור באר שבע באופן בלעדי באספקת שירותים. לפיכך ההנגשה וחיזוק החיבור בין אזור זה לבירת הנגב חיוני לאספקת שירותים לאוכלוסייה.

אזורי ניצנה, מצפה רמון והערבה כולל יישובים רבים. באזורים אין שירותים כלל. אזורים אלו נשענים על אזור באר שבע באופן בלעדי באספקת שירותים. לפיכך ההנגשה וחיזוק החיבור בין אזורים אלו לבירת הנגב חיוני לאספקת שירותים לאוכלוסייה.

אזור אילת-אילות מספק שירותים לתושבי אילת ויישובים סמוכים. באזור בית חולים, מכללות בית משפט. האזור המרוחק מספק שירותים מצומצמים.

כאמור, **במרבית אזורי התפקוד בצפון**, מצאי התשתיות בינוני והנגישות לתשתיות ושירותים נמוכה. הצפון מתאפיין פריסת אוכלוסייה ביישובים רבים ובמיעוט מוקדים משמעותיים מבחינת שירותים. התחבורה הציבורית באזור הצפון אינה פרוסה באופן המאפשר נגישות טובה למוקדי השירותים והמוסדות. תכנון מערך התשתיות של הרכבות לטבריה, חצור וקריית שמונה יאפשר חיבור טוב יותר של אזורים אלו למוקדי התשתיות באזור כרמיאל, עכו ונהריה.

באזור חיפה והקריות רמת התשתיות מספקת ובעלת פוטנציאל למענה גם ליישובים המיוחדים באזור וכן לאזורי התפקוד בצפון במצב בו הנגישות משופרת.

המרקמים העירוניים בעפולה, חדרה ונתניה כוללים ריכוז שירותים בהיקף מספק. פרט למרכזים אלו במרבית הרשויות באזורי תפקוד אלה מצאי התשתיות בחוסר (יישובי ואדי ערה, פרדס חנה, אור עקיבא, זכרון יעקוב פארדיס וג'אסר א-זרקא). במרבית המרקמים העירוניים במרחב זה מיעוט שירותים ולמרות גודל אוכלוסייה משמעותי הם מסתמכים במידה רבה על המרקמים העירוניים הראשיים, אך רמת הנגישות למוקדי חדרה ונתניה נמוכה וזקוקה לשדרוג.

במרקמים העירוניים במרכז הארץ יש תשתית ציבוריות ברמה מספקת, כמו גם בירושלים. בבית שמש ובמודיעין (המוגדרים אזורי תפקוד נפרדים) מיעוט יחסי של תשתיות. המרקם העירוני באשדוד מהווה ריכוז שירותים ליישובים המיוחדים בסביבתו.

באזור התפקוד אשקלון-קרית גת – במרקמים העירוניים של אשדוד וקרית גת יש תשתיות ציבוריות חלקיות.

באזור הנגב המערבי-תקומה מיעוט תשתיות ציבוריות.

באר שבע מהווה מוקד תשתיות ציבוריות עבור הנגב כולו: אזורי התפקוד באר שבע וערד וגם אזורי תפקוד דרומיים יותר.

באזור תפקודי ערד, דימונה-ירוחם, ניצנה, מצפה רמון והערבה התשתיות בחוסר. **באילת-אילות** התשתיות בהיקף מספק.

לסיכום, **פריסת התשתיות מרוכזת במספר מוקדים מרכזיים**: חיפה, ערי המרכז, ירושלים ובאר שבע. מרקמים עירוניים ויישובים מיוחדים הנמצאים מחוץ לאזורי תפקוד אלו נמצאים בחוסר בתשתיות. המשך פיתוח באזורים אלו, ללא שינוי בפריסת התשתיות או בהנגשתן יוביל להגדלת מספר התושבים אשר מתגוררים באזורים עם חוסר בתשתיות. הכוונת פיתוח למרכזי מטרופולינים וכן לאזור אשדוד, עפולה וחדרה יגדיל את מספר התושבים המקבלים רמת תשתיות מספקת.

מקבצי שאלות 1.4.3-4 תשתיות הנדסיות וסביבתיות וממשקי עיר ותשתיות

מקבץ 1.4.5	מקבץ 1.4.4	מקבץ 1.4.3	מקבץ 1.4.2	מקבץ 1.4.1	מקבצי שאלות מעקב
<p>"דמות העיר הצפופה":</p> <p>נתוני צפיפות, יישום שיקולים בתכנון עירוני (מסמך 1)</p> <p>מימוש הוראות שינוי 4.</p> <p>פרק עירוניות תכנית אסטרטגית מרחבית</p>	<p>ממשקי עיר ותשתית:</p> <p>בחינת הממשק הפיסי בין פיתוח ערים ובין קווי ומתקני תשתית, ביחס לסינוני תמ"א 35</p>	<p>תשתיות הנדסיות סביבתיות:</p> <p>תשתיות מים ושפכים</p> <p>תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת</p> <p>טיפול בפסולת</p> <p>חומרי גלם</p> <p>שינוע מטענים</p> <p>ניהול נגר</p>	<p>תנועה במרחב:</p> <p>יחסי גומלין בין פריסת האוכלוסייה, מדיניות התחבורה ורשת התחבורה</p> <p>תכנון מוטה תח"צ, תנועה מקיימת במרחב העירוני</p>	<p>פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים:</p> <p>(עבור התושב)</p> <p>דיוור והיבטים חברתיים</p> <p>רפואה</p> <p>השכלה גבוהה</p> <p>מוקדי שלטון</p> <p>שטחים פתוחים</p>	

שאלה 1.4.3 (א') באיזה אופן פריסת התשתיות ההנדסיות והסביבתיות בפועל תואמת את מטרות התמ"א וסיווגיה? (השאלה מתייחסת לנושא המעקב תשתיות)

תמ"א 35 מכווינה תכנון של תשתיות באופן שישרת את הפיתוח העירוני. באופן מערכתי נושא זה מקבל מענה בתכניות אב ארוכות טווח לתשתיות.

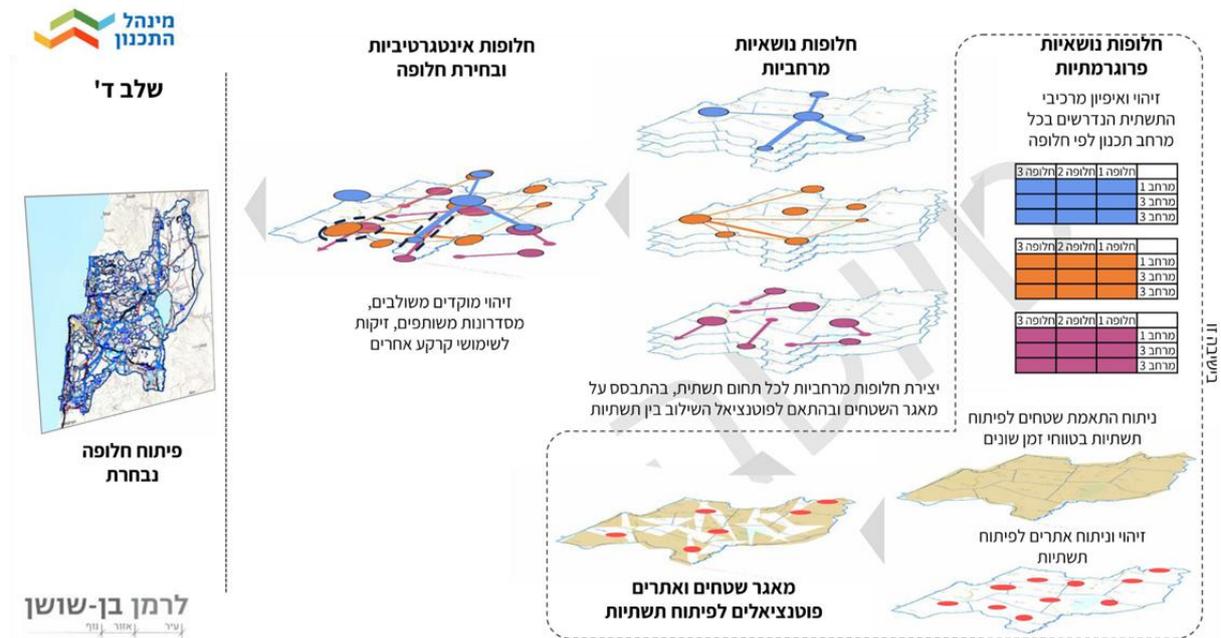
שיטת העבודה של תכניות אלה (בהיבט המרחבי) מבוסס על פיתוח חלופות מרחביות בנושאי טיפול בפסולת, אנרגיה, תחבורה, שפכים ומים. החלופות מבוססות על מודלי הפעלה מרוכזים או מבזורים, חלופות אינטגרטיביות ופיתוח חלופה נבחרת, כפי שמתואר באיור למטה.

השטחים המיועדים לתשתיות בחלופה הנבחרת נבחרו על בסיס ניתוח פרמטרי של התכונות הבאות:

- שטח מופר בהיקף משמעותי
- קרבה לתשתיות קיימות או מתוכננות (לטובת איגום והצמדת תשתיות)
- מיקום אסטרטגי באזור הזקוק לתשתיות
- מרוחק ממגורים (כולל תכניות עתידיות), באמצעות חייך פתוח על חשבון שטחים פתוחים ולא מוגנים

לאור הצורך הגובר בתשתיות ומיעוט השטחים הפוטנציאליים העומדים בקריטריונים אשר נלקחו בחשבון, יש הגיון בהקצאה סטטוטורית של שטחים לטובת תשתיות בתמ"א 1. מנגד הגמישות התפעולית בנושא תשתיות קריטית לתפקוד מערכת התשתיות הארצית. לכן יש לבחון את הצורך להעמיק את התייחסות תמ"א 35 לנושא התשתיות.

איור 1.4.1.4. מתודולוגית פיתוח חלופה נבחרת עבור תשתיות בראייה אזורית⁴⁹



שאלה 1.4.3 (ב') זיהוי ממשקים פיזיים של פיתוח עירוני ותשתיות ביחס לסיווגי תמ"א 35.
(השאלה מתייחסת לנושא המעקב תשתיות)

ניתוח הממשק בין עיר לתשתית אשר בוצע במסגרת תכניות ארוכות טווח לתשתיות מיקד את המבט בהשלכות הסביבתיות של התשתיות במטרה להרחיק עד כמה שניתן בין תשתיות לאזורי פיתוח עירוני. ראו עיקר הקריטריונים בשאלת המעקב הקודמת.

כאן נשאלת השאלה מכיוון הפוך - אלו תשתיות ניתן לקרב למרכזי האוכלוסייה בכדי לפתח אזורים אורבאניים משולבי תשתיות. (הנושא הועלה בדיונים עם חטיבת התשתיות ויבחן במסגרת תכנית אב ארוכות הטווח).

⁴⁹ מתוך תכנית היערכות ארוכת טווח לתשתיות ולתחבורה במחוזות חיפה וצפון, לרמן בן-שושן עבור מינהל התכנון, נובמבר 2024

מקבץ שאלות 1.4.5 דמות העיר הצפופה

מקבץ 1.4.5	מקבץ 1.4.4	מקבץ 1.4.3	מקבץ 1.4.2	מקבץ 1.4.1	מקבצי שאלות מעקב
<p>"דמות העיר הצפופה":</p> <p>נתוני צפיפות, יישום שיקולים בתכנון עירוני (מסמך 1)</p> <p>מימוש הוראות שינוי 4.</p> <p>פרק עירוניות תכנית אסטרטגית מרחבית</p>	<p>ממשקי עיר ותשתית:</p> <p>בחינת הממשק הפיסי בין פיתוח ערים ובין קווי ומתקני תשתית, ביחס לסיווגי תמ"א 35</p>	<p>תשתיות הנדסיות סביבתיות:</p> <p>תשתיות מים ושפכים</p> <p>תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת</p> <p>טיפול בפסולת</p> <p>חומרי גלם</p> <p>שינוע מטענים</p> <p>ניהול נגר</p>	<p>תנועה במרחב:</p> <p>יחסי גומלין בין פריסת האוכלוסייה, מדיניות התחבורה ורשת התחבורה</p> <p>תכנון מוטה תח"צ, תנועה מקיימת במרחב העירוני</p>	<p>פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים (עבור התושב)</p> <p>דיוור והיבטים חברתיים</p> <p>רפואה</p> <p>השכלה גבוהה</p> <p>מוקדי שלטון</p> <p>שטחים פתוחים</p>	

שאלה 1.4.5 (א') ניתוח הצפיפות העירונית בפועל על פי סיווגי תמ"א 35

(השאלה מתייחסת לנושא המעקב איכות וצפיפות)

תמ"א 35 מכוונית תכנון ופיתוח בצפיפויות גבוהות במרחב העירוני ומעודדת ציפוף בכלל היישובים. תיקון 4 לתמ"א 35 מגדיר צפיפות מינימום ומבחין בין צפיפות ברוטו (נפש לקמ"ר) וצפיפות נטו (יח"ד לדונם). בפרק פיתוח מרחבי למעלה (בחלק על תופעת הפרבור פרק 1.1.3) הוצגה הצפיפות בחלוקה למרקמים. ניתוח הנתונים מצביע על צפיפות גבוהה יותר במרקמים העירוניים לעומת יתר המרקמים וכן צפיפות גבוהה ביישובים העירוניים לעומת יישובים כפריים. כלומר, היישובים העירוניים במרקמים העירוניים הם היעילים ביותר מבחינת הצפיפות ואחריהם היישובים העירוניים המיוחדים.

כאן הניתוח מפורט יותר ומתייחס לסביבת המגורים המיידית של התושב (השכונה או האזור הסטטיסטי במפקד 2022) במטרה לבחון באלו צפיפויות מתגוררת האוכלוסייה וקבוצות באוכלוסייה.

לוח 1.4.5.1 שיעורי הצפיפות באוכלוסייה ושיעור השטח המבונה⁵⁰ באזורי צפיפות שונים עבור כלל האוכלוסייה

מעל 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 20 אלפים נפש/קמ"ר	עד 10 אלפים נפש/קמ"ר	עד 5 אלפים נפש/קמ"ר	
729,760	1,223,260	2,828,030	2,337,170	1,920,430	נפשות
18	52	204	325	893	שטח קמ"ר
8.1%	13.5%	31.3%	25.9%	21.2%	אחוז אוכלוסייה
1.2%	3.5%	13.7%	21.8%	59.9%	אחוז שטח

⁵⁰ הניתוח מבוסס על שכבת השטח המבונה של מינהל התכנון משנת 2024

לוח 1.4.5.2 שיעורי הצפיפות באוכלוסייה ושיעור השטח המבונה באזורי צפיפות שונים עבור האוכלוסייה הכללית⁵¹

מעל 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 20 אלפים נפש/קמ"ר	עד 10 אלפים נפש/קמ"ר	עד 5 אלפים נפש/קמ"ר	
177,370	871,240	2,284,200	1,692,470	1,257,960	נפשות
5	37	165	231	660	שטח קמ"ר
2.8%	13.9%	36.4%	26.9%	20.0%	אחוז אוכלוסייה
0.5%	3.4%	15.0%	21.0%	60.1%	אחוז שטח

לוח 1.4.5.3 שיעורי הצפיפות באוכלוסייה ושיעור השטח המבונה באזורי צפיפות שונים עבור האוכלוסייה הערבית⁵²

מעל 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 20 אלפים נפש/קמ"ר	עד 10 אלפים נפש/קמ"ר	עד 5 אלפים נפש/קמ"ר	
171,340	140,780	296,400	593,890	641,940	נפשות
4	6	22	87	225	שטח קמ"ר
9.3%	7.6%	16.1%	32.2%	34.8%	אחוז אוכלוסייה
1.0%	1.7%	6.4%	25.4%	65.4%	אחוז שטח

לוח 1.4.5.4 שיעורי הצפיפות באוכלוסייה ושיעור השטח המבונה באזורי צפיפות שונים עבור האוכלוסייה החרדית

מעל 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 30 אלפים נפש/קמ"ר	עד 20 אלפים נפש/קמ"ר	עד 10 אלפים נפש/קמ"ר	עד 5 אלפים נפש/קמ"ר	
381,050	211,240	247,430	50,810	20,530	נפשות
9	9	17	7	8	שטח קמ"ר
41.8%	23.2%	27.2%	5.6%	2.3%	אחוז אוכלוסייה
18.3%	17.7%	33.6%	14.3%	16.0%	אחוז שטח

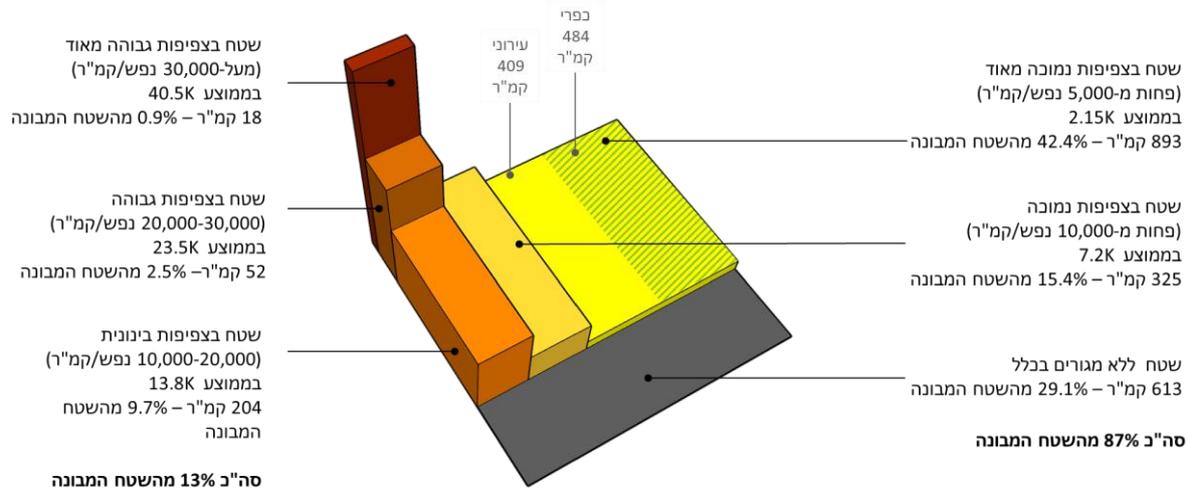
נתוני הטבלות מציגים חישוב של צפיפות ברוטו ברזולוציה של אזורים סטטיסטיים באמצעות חלוקת גודל האוכלוסייה בשטח האזור המבונה. חושבה התפלגות האוכלוסייה לפי רמות הצפיפות השונות, וכן הוצג ניתוח זה עבור אוכלוסייה כללית, אוכלוסייה חרדית ואוכלוסייה ערבית.

האיור הבא ממחיש את הפערים בין רמות הצפיפות בתלת מימד.

⁵¹ אזורים סטטיסטיים בעלי רוב יהודי לא חרדי, מפקד 2022

⁵² אזורים סטטיסטיים בעלי רוב מוסלמי, נוצרי, דרוזי או צ'רקסי, מפקד 2022

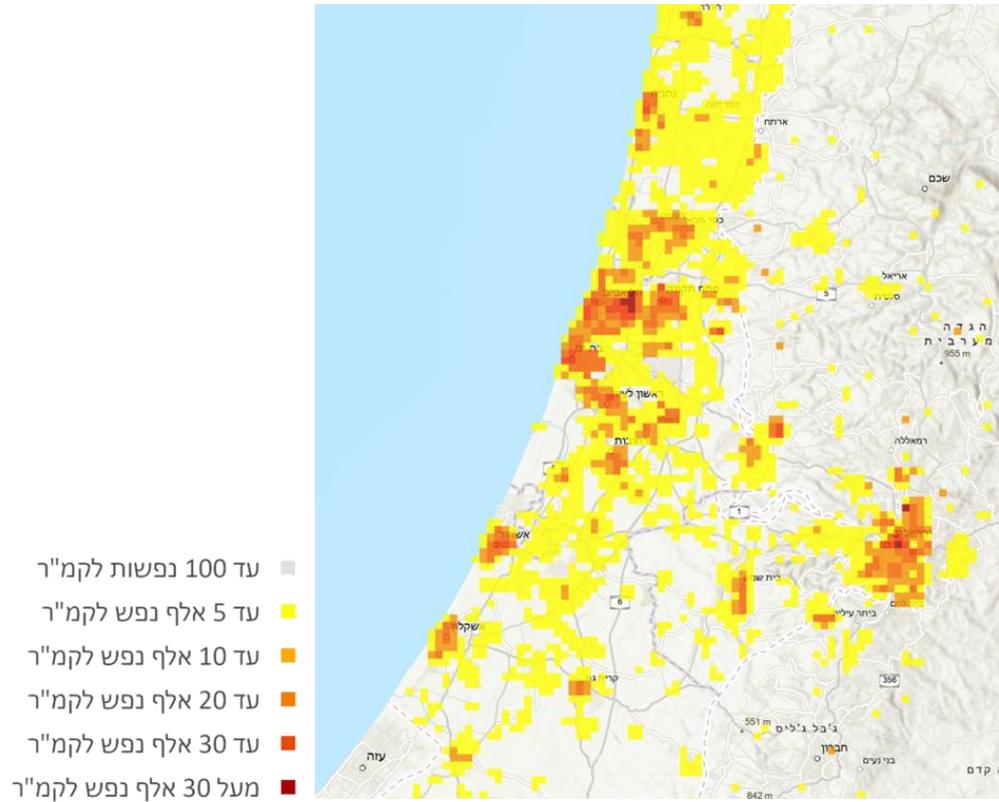
תרשים 1.4.5.1 רמות צפיפות נפחיות של כלל האוכלוסייה בשטח המבונה



בישראל, כ- 71.5% מכלל השטח המבונה בצפיפות נמוכה: כ- 29.1% ללא מגורים כלל (תעסוקה ותשתיות), כ- 42.4% מהשטח המבונה בצפיפות נמוכה מאוד (עד 5,000 נפש לקמ"ר); 15.4% מהשטח המבונה בצפיפות נמוכה (עד 10,000 נפש לקמ"ר). רק 13% מהשטח המבונה בצפיפויות אורבניות: 9.7% מהשטח המבונה בצפיפות בינונית (עד 20,000 נפש לקמ"ר) וכ- 3.4% מהשטח המבונה בצפיפות גבוהה וגבוהה מאוד (מעל 20,000 נפש לקמ"ר). המשמעות של נתון זה היא שמרבית השטח המבונה בצפיפויות שאינן מתאימות לפיתוח אורבני.

רק כ-21.6% מהאוכלוסייה מתגורר בצפיפות מעל 20 אלף נפש לקמ"ר-צפיפות אורבנית המאפשרת אספקת תשתיות ושירותים באופן יעיל. כלומר, צפיפויות האמצע בין 5,000 - 20,000 נפש לקמ"ר, הכוללות 57.2% מהאוכלוסייה, הן פוטנציאל לפיתוח של אורבניות המאפשרות מתן שירות יעיל לאוכלוסייה.

מפילוח הנתונים ביחס לקבוצות האוכלוסייה השונות, ניכר כי במחצית מהשטח המשמש למגורים בצפיפות גבוהה מאד מתגוררת אוכלוסייה חרדית (9 קמ"ר מתוך 18 קמ"ר). ב-4 קמ"ר נוספים מתגוררת אוכלוסייה ערבית, וב-5 קמ"ר אוכלוסייה כללית. פריסת הצפיפות (הפעם בחלוקה למשבצות בגודל של 1 קמ"ר) מראה כי מרבית האזורים בצפיפות הגבוהה נמצאים בערים הגדולות באזור המרכז והשפלה: תל אביב וגוש דן, נתניה, מודיעין, בית שמש, אשדוד, אשקלון וקריית גת, אשר רק בחלקן קיימות או מתוכננות מערכות הסעת המונים.

איור 1.4.5.1 צפיפות אוכלוסיה בשנת 2022⁵³

שאלה 1.4.5 (ב') הצגת "דמות העיר הצפופה" ביחס לשיקולי התכנון המופעים במסמך מס' 1, "שיקולים בתכנון עירוני"; באיזו מידה הוראות שינוי מס' 4 מבטיחות פיתוח מרקמים עירוניים צפופים ואיכותיים? (השאלה מתייחסת לנושא המעקב איכות וצפיפות)

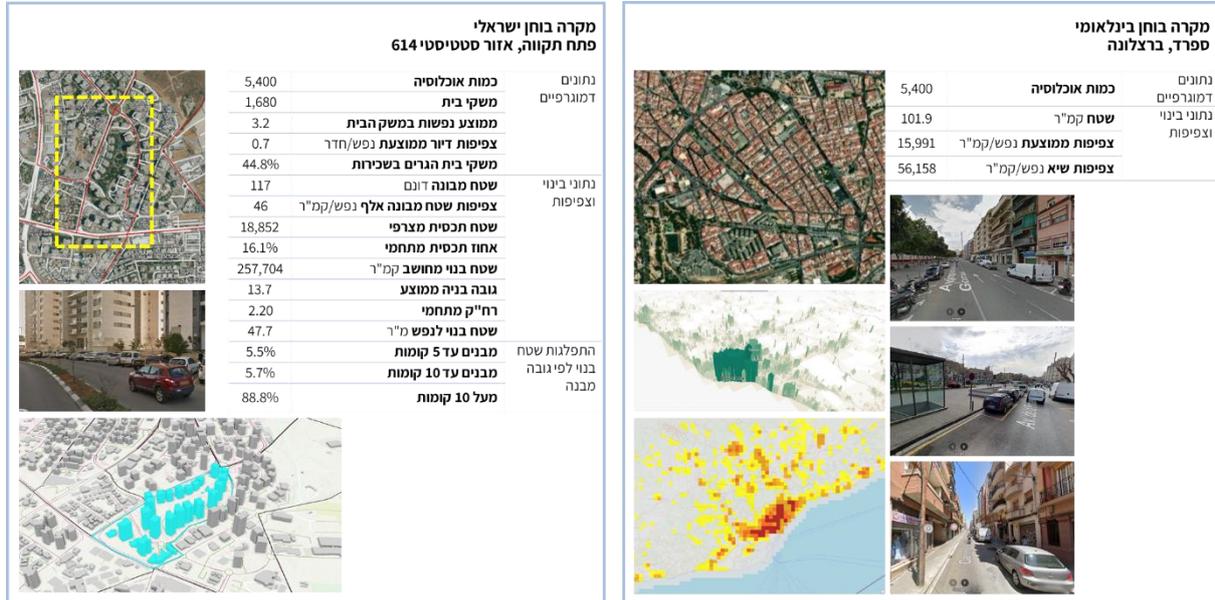
תמ"א 35 מציבה מטרה של שיפור המרחב העירוני ומציבה יעדים במסמך מספר 1 שיקולים בתכנון עירוני.

מענה לשאלת מעקב זו מתבסס על מספר ניתוחים ודיונים עם גורמי תכנון העוסקים בפיתוח ערים צפופות (פירוט בפרק הליך היועצות). הניתוחים מדגימים במספר מקרי מבחן את הפריסה, נפחי הבניה והצפיפות במדדים שונים כמתואר למטה.

בנוסף נסקרו מאפייני הבינוי והצפיפויות במספר רב של מקרים בערים נבחרות אשר השוו לערי ישראל.

⁵³ צפיפות אוכלוסיה ברזסו בגרד של 1X1 קמ"ר; המפה מתבססת על נתוני אוכלוסיה ממפקד 2022 של למ"ס.

תרשים 1.4.5 השוואת מאפייני הבינוי והצפיפות של מאפייני מקרה בוחן בינלאומי (מדריד) מול מקרה ישראלי (פתח תקווה)⁵⁴



בהיוועצות עם מתכננים, קבלנים ומומחים התקבלה התייחסות חיובית לתיקון 4 אך עלתה שאלה לקביעת מאפיינים פיסיים קבועים ברמות הציפוף הגבוהות וכן לפריסה (50/50) שקבע תיקון 4, אשר לעיתים אינו ישים. בהיוועצות עם גורמי תכנון עלה הצורך בעדכון הנחיות בנושאי חיוב לתשתיות תחבורה ציבורית בדגש הסעת המונים, הקצאת שטחים לשב"צ, שטחים פתוחים ותכנון גריד רחובות וצפיפות צמתים. הנושא של התאמת צפיפויות לקבוצות שונות באוכלוסייה עלה בעיקר בהקשר של אוכלוסייה חרדית בה נדרשים שירותי ציבור נוספים וכן בקבוצות אוכלוסייה ערביות ובדואיות בהן נדרשת גמישות לפיתוח מתמשך ורב דורי.

כפי שניכר מהאזור למעלה, בישראל יש מספר משמעותי של אזורים סטטיסטיים בעלי צפיפות שמעל 30 אלף תושבים המסתכמים בשטח של 18 קמ"ר ומתגוררים בהם כ-730,000 נפש.

ערכי הצפיפות תלויים בנפחי הבנייה מחד וברוחת הדיור מאידך – בין האזורים ישנם אזורים חרדיים עם נפח בנייה מצומצם ורווחת דיור נמוכה (וגם רמת מינוע נמוכה), לעומת אזורים של החברה הכללית עם נפחי בנייה גבוהים בהרבה ורווחת דיור ממוצעת/גבוהה.

צפיפות גבוהה מאד (מעל 30 אלף נפש לקמ"ר) מוכרת בערים מודרניות ומערביות כתופעה נדירה המתקיימת רק באזורים המרכזיים של מספר ערים גדולות (פריס, מדריד, ברצלונה, ניו-יורק, טוקיו) וכמעט אינה קיימת מחוץ למרכזים אלו. בכל המקרים האלה, קיומה של צפיפות בערכים כאלו מלווה בקיומן של מערכות הסעת המונים מתקדמות המשרתות את האוכלוסייה.

האזורים הצפופים מאוד בישראל מהווים כיום שיעור קטן מאוד של השטח המבונה בפועל (פחות מ 1%) ולכן השפעתם על ההשתרעות המרחבית מצומצמת. מרבית צריכת הקרקע אינה באזורים הבנויים בצפיפות, אלא באזורי מגורים דלילים, באזורי תעשייה ותעסוקה ובתשתיות שהוראות הצפיפות בתמ"א 4/35 אינן מתייחסות אליהם כיום.

בעתיד צפויים להיות יותר אזורים בצפיפות גבוהה מאד (ראו פרק 4, מעקב אחרי עתודות). מרבית האזורים בצפיפות הגבוהה (בניתוח עתודות התכנון) נמצא באזורי תחנות המטרו (תמ"א 70). בנוסף מתוכננים אזורים צפופים מאוד בערים גדולות (ירושלים, אשדוד, אשקלון, קריית גת, בית שמש, מודיעין, נתניה). הבניה בצפיפויות גבוהות מאוד בערים אלו תצריך פיתוח של מערכות הסעת המונים

⁵⁴ מפת הצפיפות של מדריד (גריד 1x1 קמ"ר) לקוחה מאתר eurostat

יעילות. פיתוח אזורים צפופים בערים אלו תורמת לייעול השימוש בקרקע אך יש צורך באיזון על ידי עידוד חידוש עירוני וציפוף הדרגתי בשטחים הבנויים בצפיפות נמוכה, לייעול השימוש בקרקע ושיפור איכות החיים העיר תוך הנגשת התחבורה הציבורית המתאימה לערכי הצפיפות.

פרט להיבטי ציפוף, איכות החיים במרחבים האורבאניים נקבעת במידה רבה במדיניות המתייחסת לנושאי: עירוב שימושים, הליכתיות, תכנון מכליל, מרחב ציבורי, שיתוף הציבור בתכנון וקווי בניין. נושאים אלו נמצאים במסמך מספר 1 העוסק בשיקולים בתכנון עירוני. ניתן לדייק ולחדד את המסמך בהתאם ליזע העדכני בנושאים אלו (ראו הרחבה בפרק הוראות התמ"א) וכן לשקול לאלו נושאים אפשר לתת משקל מחייב יותר בתמ"א. נושאי: תת קרקע, מגרשים קטנים, אי חום עירוני ופיתוח בתכסית גבוהה אינם כלולים במסמך מס 1 וניתן להוסיף התייחסות.

תמ"א 35 מכוונת לאספקת שירותי דיור מגוונים תחת ההגדרות של דיור מכליל ותכנון מכליל. תיקון 4 מתייחס לצורך בדיור מכליל בהוראה 12.2 וכן נקבע בלוח 1 אחוז יחידות הדיור אלו בתכניות. דיור מכליל חשוב בכדי לייצר איכות עירונית ויש לבחון את הצורך בעדכון המנגנון במסמך מספר 1 בעקבות התוספת השישית לחוק התכנון והבנייה.

פרק 1.4 – איכות מרחבית: ריכוז המבנות

תשתיות ציבוריות

- פריסת התשתיות לא בהכרח עוקבת אחרי הדפוס הדמוגרפי ובמרבית המקרים (ככל הנראה) לא הובילה אותה.
- רמת תשתיות מספקת נמצאת בעיקר במטרופולינים ובאזורי תפקוד מעטים נוספים.
- פריסה דמוגרפית מאוזנת מצריכה תוספת תשתיות או הנגשת תשתיות במערכות הסעת המונים.

תשתיות הנדסיות

- נדרש לשמר שטח לתשתיות הנדסיות בהיקפים נדרשים ובהגנה סטטוטורית שתאפשר את המשך אספקת השרות לציבור על פי קריטריונים.
- במרבית המרקמים העירוניים מאותר שטח לפיתוח תשתיות אך לא בהיקפים מספקים.

איכות החיים בצפיפות גבוהה

- מרבית השטח האורבאני בישראל בנוי בצפיפויות שאינן מאפשרות אספקת שירותים יעילה.
- מגמות הציפוף מתמקדות באזורי ביקוש, אך הפוטנציאל לציפוף איכותי נמצא דווקא בערים המשלבות צפיפות קיימת נמוכה ובינונית ורמת תשתיות גבוהה (כגון: חדרה, נתניה, עפולה, נצרת-נוף הגליל, ראשון לציון, רמלוד, אשדוד, אשקלון וקרית גת), אך יש לתכנן בשילוב תחבורה ציבורית מתקדמת.
- התחדשות עירונית במכפילים גבוהים עלולה להוביל לירידה באיכות המרחב באזורים בהן הצפיפות הנכנסת גבוהה.
- עולה צורך לבחון מחדש את ההקצאות לצרכי ציבור באזורי הבינוני בצפיפות גבוהה ולהתאימם לעיקרון הפריסה (50/50).
- דיור מכליל מצריך חידוד בהיבט המדיניות וניהול המלאי הקיים והעתידי.
- צפיפויות של מעל 30,000 תושבים לקמ"ר נדירות בערים מערביות ונתמכות במערכות הסעת המונים משוכללות. קידום אזורים אורבניים בצפיפות זו רצוי, אך מוצע לחזק את הקשר בין צפיפויות גבוהות מסוג זה לקיומה של מערכת הסעת המונים, תשתיות ציבוריות מספקות ואיכות של המרחב הבנוי.

פרק 2 – בירור עמדות וצרכים של גורמי תכנון

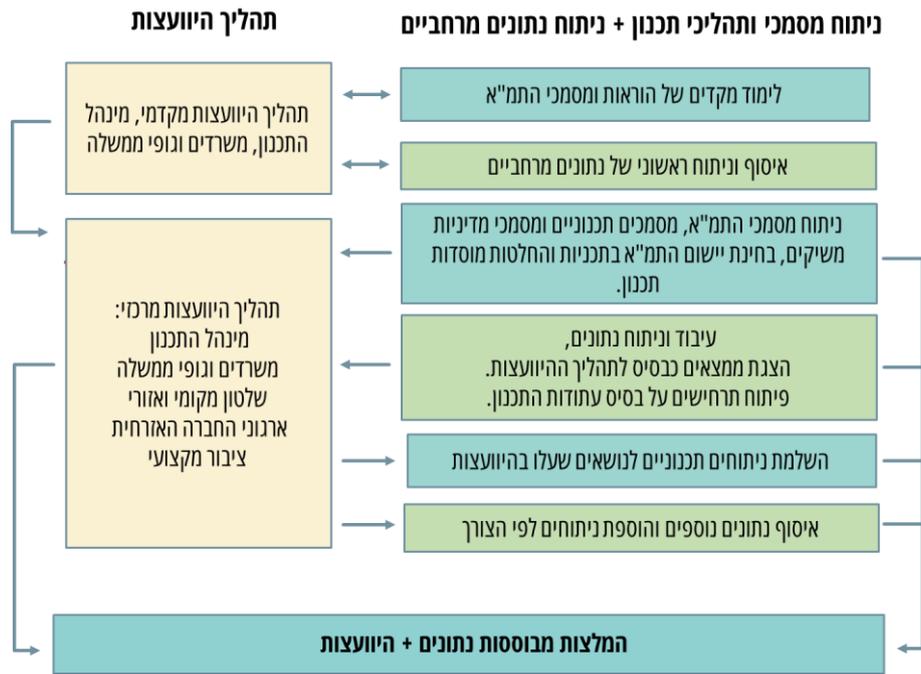
כתבה: בת-אל יוסף רביד

פרק 2 מציג הרחבה ממוקדת של העמדות והצרכים של גופי התכנון, כהמשך ישיר לפרק 1 שעסק במטרות תמ"א 35. פרק זה מתמקד בתהליכי המעקב והבקרה, ובפערים וההזדמנויות שעולים מתוך עבודת היועצות, כפי שתועדו על בסיס המפגשים והניתוחים שנערכו.

הפרק בוחן את הקשרים בין מטרות תמ"א 35 לבין התכנון המחוזי והמקומי, ומתאר את האופן שבו גופי המקצוע רואים את יישום התכנית, את תחומי המעקב המרכזיים ואת הצרכים שזוהו לשיפור תהליך התכנון והבקרה.

ט. עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתכנון אזורי מתואם.			מטרות תמ"א 35
י. עידוד הכנתן של תכניות מתאר ומסמכי מדיניות וכן מעקב ובקרה על תהליכי הפיתוח והשימור.			
בחינת הממשק בין תמ"א 35 ובין רבדי התכנון המחוזי והמקומי.			תחומי מעקב עיקריים
תמ"א 35 היא תכנית מתאר ארצית אשר עקרונית מתממשים דרך ההכוונה של מדיניות מרחבית ותכניות ארציות ותכניות במדרגים נמוכים יותר: בפרק זה יסקרו באופן מדגמי תכניות בדרג נמוך ביחס לתמ"א 35 כגון: תכנית אסטרטגית מרחבית, תמ"מ, ותמ"ל, תת"ל, מסמכי מדיניות וכו, במטרה לבחון המלצות לעדכון התמ"א.			פירוט
שלב ג'	שלב ב'	שלב א'	השלב
התנמקדות בנושאים ספציפיים שעלו במהלך השלבים הקודמים	הרחבה וגיבוש של הנושאים להפניה באמצעות סקר מקוון לכלל גורמי התכנון	גיבוש תחומי העניין ובניית בסיס לדיונים נוספים	מטרת השלב
הרחבת היועצות אל מחוץ לממשלה וגופי התכנון הממשלתיים, מבוסס סקר מקוון	הרחבת היועצות עם גורמי תכנון במשרדי ממשלה וגופי ממשל תכנוניים	דיון עם גורמי מינהל התכנון ומטה התכנון	השיטה

הליך היועצות נתפס כחלק אינטגרלי מציר העבודה של המעקב והבקרה. הוא כלל דיונים עם גורמי תכנון, איסוף ידע, יצירת שפה משותפת ובניית לגיטימציה מוסדית. האיור הבא מציג את המתודולוגיה להליך המעקב והבקרה וממחיש כיצד הליך היועצות משתלב ומלווה את הליך זה ומסייע בניתוח הנתונים המרחביים ומסמכי התכנון כחלק מהותי מהעבודה.



הליך ההיועצות חולק לשלושה שלבים עיקריים:

- **שלב א'** דיון עם גורמי מינהל התכנון ומטה התכנון, במטרה לגבש את תחומי העניין ולבנות בסיס לדיונים עם שותפים נוספים.
- **שלב ב'** הרחבת ההיועצות עם גורמי תכנון במשרדי ממשלה, ובכללם: משרד הפנים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, רשות מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות והאנרגיה, ומשרד התחבורה.
- **שלב ג'** הרחבת ההיועצות אל מחוץ לממשלה, לרבות רשויות מקומיות ואזוריות, ארגוני חברה אזרחית, מוסדות אקדמיים, מומחים והציבור המקצועי. שלב זה יתבסס על סקר מקוון אשר ינחה את הדיונים ויתמקד בנושאים ספציפיים שעלו בצרכים ובפערים שהוגדרו בשלבים הקודמים. שלב זה יקודם לאחר שלב ג' של ניתוח המצב הקיים ולקראת שלב ההמלצות (שלב ז).

בשלב זה יתקיימו גם שולחנות **ענולים נושאים**, כחלק משלב כתיבת ההמלצות. שולחנות אלה יתמקדו בסוגיות רחביות מרכזיות בתכנון הארצי, וינוסחו בהתאם לצרכים שיעלו מתהליך ההיועצות ומהערכת המעקב והבקרה.



*דיונים בנושאי עניין מרכזי בשולחנות עגולים (שלב ד') יערבו גורמי תכנון מכלל הגופים: מנהל תכנון, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ארגוני חברה אזרחית, אקדמיה, מומחים וציבור מקצועי

פרק 2.1 – שלב א'

שלב ג'	שלב ב'	שלב א'	השלב
התנמקדות בנושאים ספציפיים שעלו במהלך השלבים הקודמים	הרחבה וגיבוש של הנושאים להפניה באמצעות סקר מקוון לכלל גורמי התכנון	גיבוש תחומי העניין ובניית בסיס לדיונים נוספים	מטרת השלב
הרחבת ההיוועצות אל מחוץ לממשלה וגופי התכנון הממשלתיים, מבוסס סקר מקוון	הרחבת ההיוועצות עם גורמי תכנון במשרדי ממשלה וגופי ממשל תכנוניים	דיון עם גורמי מינהל התכנון ומטה התכנון	השיטה

הליך העבודה

שלב א' היווה אבן הדרך הראשונה בתהליך ההיוועצות, והתמקד בבירור ראשוני של עמדות וצרכים מצד גורמי התכנון והממשלה. מטרתו הייתה להניח תשתית רחבה להמשך הדרך, ולמפות את השחקנים המרכזיים במערכת התכנון אשר מעורבים ביישום ובמעקב אחר תמ"א 35.

במסגרת שלב זה התקיימה סדרת מפגשים עם מגוון גורמים ממסדיים וציבוריים, ובהם הנהלת מינהל התכנון, אנפים מקצועיים ולשכות התכנון המחוזיות, לצד משרדי ממשלה ורשויות לאומיות דוגמת רמ"י, רט"ג והמועצה הלאומית לכלכלה. ההיוועצות בשלב זה יצרה בסיס אינקלוסיבי הנשען על נקודות מבט מקצועיות ומוסדיות, אשר נועד לשמש כקרקע משותפת להמשך התהליך.

הדיונים התמקדו בסימון צרכים ואתגרים ראשוניים, ובהם זיהוי פערים בין רבדי התכנון הארצי, המחוזי והמקומי; זיהוי אתגרים ביצירת איזון בין פיתוח לבין שמירה על משאבי קרקע ושטחים פתוחים; וזיהוי קשיים בהתמודדות עם חסמים במימוש עקרונות התכנון כנושאים הדורשים התייחסות בהליך המעקב. אף שלא הוצגו עדיין נתונים ותוצרים אנליטיים, השלב איפשר לחשוף מראש קווי מחלוקת לצד אזורי הסכמה, ולבסס שיח מקצועי שילווה את המשך התהליך.

בסיכומו של דבר, שלב א' שימש כשלב פתיחה אשר הניח את התשתית הרחבה להמשך – שלב ב', שבו הורחבה ההיוועצות עם גורמי תכנון נוספים, ושלב ג' הצפוי, אשר יתמקד בהרחבת השיח אל מחוץ לממשלה באמצעות כלי שיתוף ודיונים ממוקדים.

הטבלה הבאה מציגה את כלל המפגשים שהתקיימו במסגרת שלב א' של הליך ההיוועצות, וכוללת את הגורמים התכנוניים המרכזיים ושמות הנציגים שהשתתפו בהם. הטבלה ממחישה את רוחב היריעה של השותפים בתהליך, ואת המאמץ לייצר מיפוי מקיף של עמדות וצרכים ראשוניים מצד כלל הגורמים המוסדיים הרלוונטיים.

לוח 2.1.1 כלל המפגשים שהתקיימו במסגרת שלב א' של הליך ההיוועצות

תאריך	שם	בעל עניין
07/01/2024		מנכ"ל מנהל התכנון
16/09/2024	רפי אלמליח	
21/07/2024	ליאת פלד, שמעון בר שמעון, מגי ברטן, אופיר חיים, אילת אסולין, אורטל שפטל, מיכל בוגין, ויועצי האגף	אגף תכנון מרחבי
29/07/2024	סיגי בארי, כינרת כהן שלום	אגף ותמ"ל
13/08/2024	ארי כהן, מוטי קפלן, אמנון פרנקל	צוות עדכון 1 לתמ"א 35
19/08/2024	שמאי אסיף	מתכנן תמ"א 35
12/08/2024	שחר סולר, חן גרינברג	אגף תכנון אסטרטגי
22/08/2024	יעל סולומון	סמנכ"לית תשתיות
17/01/2024	אפרת ברנד	לשכה משפטית
15/08/2024	עדי סילברמן, רן דרסלר, קרן צידון, אפרת ברנד	חטיבת תשתיות ולשכה משפטית
24/01/2024	רוני בר	אגף תכנון אסטרטגי: תכנית אסטרטגית לתעסוקה
27/12/2024	נחמה מונסונגו	אגף תכנון אסטרטגי: תכנון בחברה החרדית
26/02/2024	ורד ספיר חוף, אורית צבר	אגף תכנון מרחבי: חידוש עירוני
01/08/2024	גידי בן עמי	לשכת תכנון מחוז ירושלים
15/08/2024	עדית קרמר	לשכת תכנון מחוז מרכז
01/08/2024	מיכל מריל, נעמי ספיר, רחל קטושבסקי	לשכת תכנון מחוז דרום
15/08/2024	איריס קשמן, מצדה דרורי	לשכת תכנון מחוז תל אביב
15/08/2024	נעמה עזריאל	לשכת מחוז תכנון חיפה
02/12/2024	עינב רינגלר, רונית ליברסאט	רשות מקרקעי ישראל
15/12/2024		
21/11/2024	גורי נדלר	הרשות להתחדשות עירונית
13/11/2024	ורד סולומון ממן, אילן טייכמן, יצחק מולדבסקי, שולמית גרטל	משרד הבינוי והשיכון
	כפיר מצוינים, מירה סלומון	מרכז השלטון המקומי
05/12/2024	מילכה כרמל	מרכז השלטון האזורי
	מאיה קרבטרי	פורום ה-15
07/11/2024	זורית הונגר, אריאל פרינץ	משרד האנרגיה
	אלעד פנחס, פנינה קפלן	המשרד להגנת הסביבה
13/11/2024	אסף זמורי, דרור בוימל	החברה להגנת הטבע
	הלל זוסמן	רשות הטבע והגנים
	עינת ברונשטיין	קרן קיימת לישראל
04/01/2024	יואל ריבלין	החטיבה להתיישבות
25/11/2024	שירה גולדברג, נדב לחמן לזר, יפתח סומך	משרד הפנים

תאריך	שם	בעל עניין
18/11/2024	תמר בן משה	משרד הכלכלה
05/12/2024	אורנה להמן	משרד התחבורה
23/12/2024	רענן אמויאל, אלון אורון	משרד החקלאות ובטחון המזון
04/12/2024	גלבוז זינגר	משרד ראש הממשלה
02/12/2024	יובל אדמון	המועצה הלאומית לכלכלה
28/11/2024	חותם ברמלי, עומר ברון	משרד האוצר

נקודות מרכזיות שהועלו בדיונים

הסבב הראשון של ההיוועצויות במסגרת המעקב והבקרה על תמ"א 35 חשף פערים בין החזון שהותוותה התכנית לבין המציאות בשטח. הוראות רבות בתמ"א, שנוסחו לפני שני עשורים, נבחנו ועודכנו בשינוי מספר 1 בשנת 2016. לפיכך, נדרשות לבחינה באם הן תאימות לדינמיקה הדמוגרפית, הכלכלית והחברתית של ישראל, והאם הן נותנות מענה לאתגרים של התכנון הארצי הנוכחי ובראייה לעתיד.

ביחס לנושא הפיתוח עלתה הסכמה רחבה כי עיקר הפיתוח הנדרש הינו פיתוח עירוני איכותי ויעיל וכי ראוי כי ירוכז במטרופולינים, במקומים העירוניים וביישובים לפיתוח מיוחד וזאת בקורלציה לפיתוח תחבורה ציבורית יעילה.

במרכז הדיונים עלה שוב ושוב נושא הפער בין מרכז לפרפריה. אף שהחזון של התכנית מציב יעד מוצהר לחיזוק הצפון והדרום, בפועל עיקר הפיתוח וההשקעות ממשיכים להתכנס במרכז הארץ. רשויות מקומיות, משרדי ממשלה וגופים כלכליים הצביעו על הצורך בתמריצים ממשליים ועל חוסר היכולת של הוראות התכנית לבדן לייצר שינוי במגמה זו.

נושא השטחים הפתוחים והקרקע החקלאית עלה כנושא מהותי. מצד אחד קיימת הכרה רחבה בחשיבות השמירה על שטחים אלו לביטחון המזון ולשמירה על ערכי טבע ונוף, אך מצד שני ניכר כי הכלים הסטטוטוריים הקיימים אינם הרמטיים ולא מצליחים לעמוד בלחצי הפיתוח. גופים סביבתיים, חקלאיים ומוסדיים קראו לחיזוק ההגנות ולעיגון ברור יותר של הקרקע החקלאית במערך התכנוני.

בתחום התחבורה והתשתיות עלה חוסר התיאום בין פריסת האוכלוסייה לבין מערך התשתיות. גופים שונים ציינו כי תמ"א 35 התוותה סדר מרחבי, אך לא הבטיחה את הממשק עם תשתיות התחבורה והאנרגיה. הדרישה להטמיע תחבורה ציבורית כמרכיב יסוד בתכנון הארצי הופיעה כמעט בכל דיון, לצד הצורך לשלב את נושאי האנרגיה המתחדשת והקיימות במערך ההוראות.

ביחס לתעשייה ולתעסוקה עלתה תמונה של תחום מפוזר וחוסר תיאום. משרד הכלכלה התריע על היעדר גוף מתכלל והדגיש את הצורך בכלים להתחדשות ולציפוף של אזורי תעשייה ותעסוקה. רשות מקרקעי ישראל הצביעה על פערים בין שכבות מידע ועל הצורך בעדכון שיטתי של הנתונים.

נושא הצפיפויות העירוניות וההתחדשות העירונית עלה גם הוא ברבים מן הדיונים. כמעט כל הגופים שהשתתפו ציינו כי הצפיפויות בפועל בהקשר של התחדשות עירונית גבוהות מהמינימום שנקבע בתמ"א. הוצע להתייחס לקשיים העולים מצפיפויות גבוהות אלה ולחזק את הכלים שיאפשרו לבלום תופעות של פרבור ושכונות חדשות מנותקות מתשתיות.

בדיונים רבים עלה גם הנושא של החזון של התכנית והמתודולוגיה של הליך המעקב והבקרה. לצד ההסכמה על חשיבות ההליך, רבים מהמשתתפים הביעו חשש שהשינויים שיעשו יהיו טכניים בלבד ולא ייגעו בשאלות היסוד. הובהרה החשיבות של יצירת והגדרת חזון ארצי ברור שיתמודד עם האתגרים החברתיים והמרחביים של ישראל. התחושה הכללית היא שיש צורך לעדכן ולדייק את החזון כך שיהיה רחב, מוסכם על גופים רבים, ומגובה במתודולוגיה גמישה אך גם ביעדים אסטרטגיים ברורים המחברים בין השיקולים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים.

מתוך כלל המפגשים עולה מסר חד: קיימת הסכמה רחבה כי תמ"א 35 היא מנגנון התכנון הארצי הראשי של מדינת ישראל, ויש לשמור ולעדכן אותו. השינויים הנדרשים אינם טכניים בלבד אלא כרוכים בשיתוף פעולה רחב לשימוש סדרי העדיפויות הלאומיים. העדכון חייב לעסוק באיזון בין מרכז לפריפריה, בהבטחת שמירת שטחים פתוחים לצד פיתוח אינטנסיבי, בהטמעת תחבורה ציבורית ותשתיות אנרגיה כחלק בלתי נפרד מהתכנון הארצי, ובהובלת תהליך התחדשות עירונית נרחב. מעל לכל, נדרשת הסכמה והרתמות של כלל הגופים לצורך מימוש חזון כולל למדינת ישראל בעשורים הקרובים.

פרק 2.2 – שלב ב'

שלב ג'	שלב ב'	שלב א'	השלב
התנמקדות בנושאים ספציפיים שעלו במהלך השלבים הקודמים	הרחבה וגיבוש של הנושאים להפניה באמצעות סקר מקוון לכלל גורמי התכנון	גיבוש תחומי העניין ובניית בסיס לדיונים נוספים	מטרת השלב
הרחבת ההיועצות אל מחוץ לממשלה וגופי התכנון הממשלתיים, מבוסס סקר מקוון	הרחבת ההיועצות עם גורמי תכנון במשרדי ממשלה וגופי ממשל תכנוניים	דיון עם גורמי מינהל התכנון ומטה התכנון	השיטה

הליך העבודה

שלב ב' סימן את המעבר מביור ראשוני של עמדות וצרכים (בשלב א') להצגת נתונים מרחביים וניתוחים תכנוניים, והרחבת מעגל המשתתפים במערכת הממשלתית ובמעגלים מקצועיים נוספים. מטרתו הייתה להעמיק את הדיון, לבסס שיח רחב ומושכל, ולבחון את האתגרים המרכזיים ביישום תמ"א 35 מתוך נקודות מבט מגוונות.

היערכות למפגשים

לקראת כל מפגש גיבש צוות התכנון, בליווי גורמים רלוונטיים ממינהל התכנון, את התכנים והשאלות המרכזיות לדיון. התקיימו ישיבות הכנה, הובהרו המטרות, גובשו סוגיות לדיון ובבנתה רשימת משתתפים ששילבה יזע מוסדי, מחקרי ופרקטי. בכמה מן המפגשים נשלחו סקרים מקדימים (כגון במפגשים בנושא העיר הצפופה ואזוריות) אשר כללו שאלות פתוחות וסגורות. מטרתם הייתה לזהות מגמות מוקדמות, לצמצם פערי מידע ולהתאים את סדר היום לנושאים שעלו מצד המשתתפים עצמם.

מהלך מפגשים

כל מפגש נפתח בהצגה שכללה רקע תכנוני, נתונים וניתוחים מרחביים, שחיברו בין נושא הדיון לבין עקרונות תמ"א 35. ההצגה לוותה במצגת ייעודית שנבנתה לכל מפגש, ששימשה לא רק ככלי הצגה אלא גם כבסיס לניתוח ביקורתי ולהמשגה תכנונית. בהמשך התקיים דיון מונחה על בסיס שאלות מוכנות מראש, ולקראת סיום המפגש נפתחה הבמה להעלאת נושאים נוספים שלא נכללו בסדר היום. המפגשים התאפיינו באווירה מקצועית ושיתופית, תוך שמירה על מסגרת זמן ומרחב חופשי להשמעת עמדות מגוונות.

לאחר המפגשים

לאחר כל מפגש הוכן סיכום שתיעד את כלל הדברים שנאמרו, זיהה מגמות חוזרות וגיבש עקרונות רחביים לצורך ניתוח השוואתי מצטבר של כלל המפגשים. הסיכומים נשלחו למשתתפים, וניתנה להם תקופה של כשלושה שבועות להגיב, להציע תיקונים ולהעביר מסמכים או תובנות נוספות. חלק מהמשתתפים אכן העבירו חומרים משלימים – דבר שהעשיר את בסיס הידע והעיד על מעורבותם העמוקה ורצונם להמשיך לקחת חלק פעיל בתהליך. הפרק מציג את עיקרי התובנות שעלו במפגשים ובסיכומים. כלל הסיכומים מופיעים בפרק הנספחים.

המשתתפים בתהליך

במהלך שלב ב' השתתפו נציגים ממגוון רחב של גופים: משרדי ממשלה רלוונטיים, מתכננים ועורכי תוכניות, אנשי מקצוע מתחומי האדריכלות, התחבורה, הסביבה והכלכלה, יזמים וקבלנים, וכן אנשי אקדמיה ממוסדות מחקר רלוונטיים. שילוב זה אפשר חיבור בין ידע תיאורטי למחקר יישומי ולניסיון פרקטי מהשטח. המכנה המשותף לכל המשתתפים היה תחושת שותפות ואחריות ציבורית. רבים מהם ראו בהשתתפות הזדמנות להשפיע על עיצוב המדיניות הלאומית בתחום התכנון, לשקף אתגרים מן השטח ולהציע פתרונות ישימים לשיפור מדיניות התכנון.

הטבלה הבאה מציגה את נושא המפגש ותאריך קיומו, וכן לינק לסיכום המלא של כל מפגש, המופיע בחלק הנספחים של הדוח.

לוח 2.2.1 רשימת המפגשים עם בעלי ענין במסגרת שלב ב' עם קישור לסיכום הדיון

תאריך	משתתפים	ארגון/מוסד
08/04/2025	משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משרד הכלכלה, רשות מקרקעי ישראל	משרדי ממשלה
29/04/2025	אדריכלים, מתכננים ועורכי תכניות מתאר כוללניות	העיר הצפופה
27/05/2025	אדריכלים, מתכננים ועורכי תכניות אזוריות	אזוריות
08/06/2025	משרד הביטחון וצה"ל	משרד הביטחון
08/06/2025	התאחדות הקבלנים ובוני הארץ ומשרדי ביצוע	יזמים וקבלנים
20/07/2025	משרד התחבורה	תחבורה
06/05/2025	אנשי מקצוע בנושא החברה החרדית במשרדי ממשלה	החברה החרדית
02/07/2025	גורמי מקצוע בנושא החברה הערבית במשרדי ממשלה, ועד ראשי הרשויות ונציגי אקדמיה	החברה הערבית
27/08/2025	גורמי מקצוע בנושא החברה הבדואית במחוז דרום, הרשות לפיתוח והתיישבות בנגב ונציגי החברה הבדואית	החברה הבדואית בדרום
18/06/2025	נציגי לשכת תכנון מחוזות מרכז וירושלים	מחוזות מרכז וירושלים
19/06/2025	לשכת תכנון מחוז חיפה	מחוז חיפה
01/07/2025	לשכת תכנון מחוז תל אביב	מחוז תל אביב
23/07/2025	לשכת תכנון מחוזות צפון ודרום	מחוזות צפון ודרום

לוח 2.2.2 רשימת מכתבי התגובות שהתקבלו מבעלי העניין לאחר הדיון

תאריך קבלת מכתב התגובה	משתתפים	ארגון/מוסד
08.05.25	שירה גולדברג – משרד הפנים	משרדי ממשלה
25.06.25	שני אלדר – נציגת שר הביטחון בוועדות הארציות לתכנון ובניה	משרד הביטחון
07.07.25	שולמית גרסל – משרד השיכון	משרדי ממשלה
31.07.25	ניצן פלדמן – התאחדות הקבלנים ובוני הארץ	קבלנים ויזמים
04.08.25	מצדה דרורי – מחוז תל אביב	מחוז תל אביב
04.08.25	נעמה עזריאלי, לירון פרחי – מחוז חיפה	מחוז חיפה
04.09.26	המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי	החברה הערבית
04.09.25	יובל קרפלוס – הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב	החברה הבדואית
15.09.26	עמותת 'במקום'	החברה הערבית והחברה הבדואית

תחומי העניין שגובשו במהלך הדיונים ובעקבות מכתבי התייחסות שהתקבלו לאחר הדיונים.

נושאי הליבה

מרכזיותה של תמ"א 35

לאורך כל הדיונים התגלה קונצנזוס רחב באשר לחשיבותה של תמ"א 35 כגורם תכנוני מארגן וכמנגנון מרכזי להסדרת המרחב וליצירת ודאות. כלל גורמי התכנון (בטווח רחב שבין קבלנים ויזמים, דרך אנשי מקצוע, לשכות תכנון מחוזיות ומטה) הדגישו את הצורך במערכת תכנונית יציבה ומוגדרת סטטוטורית מסיבות חברתיות, תרבותיות ופוליטיות. התרבות התכנונית ברשויות (מקומיות וציבוריות) עדיין לא מבוססת מספיק עבור תכנית אב או תכנית אסטרטגית לא סטטוטורית. זו אמירה שנמצאת בקונצנזוס בקרב מרבית אנשי המקצוע. לצד זאת, חזרו ועלו שאלות בדבר מידת נוקשותה של התכנית לעומת הצורך בגמישות, ועד כמה עליה להיות מפורטת ומנחה או כללית ומסגרתית. כל מפגש זרקור אור על היבט אחר בתמ"א, ומתוך הדיונים ניתן לזהות מספר נושאי ליבה עיקריים:

פעור בין תכנון למימוש

בכל המפגשים חזר ועלה הפער המתמשך בין יעדי התכנון לבין המימוש בפועל. התכנית קבעה מטרות שאפתניות לפיתוח מגורים, תעסוקה ותשתיות בפריסה ארצית ממוקדת תוך שמירה על שטחים פתוחים. התמ"א ניסתה לכוון את הפיתוח בהתאם למדיניות התכנון הארצית, אולם חלק ניכר ממטרות ומיעדים אלו נותר ברמת התכנון הסטטוטורי בלבד, לא התממש בשטח או שהיעדים עודכנו בכדי להתאימם למציאות. הפער בין תכנון למימוש (מתכננים במקום אחד ומפתחים במקומות אחרים) הוא הגורם המרכזי לניצול לא יעיל של משאב הקרקע ואבדן של שטחים פתוחים. המשתתפים התייחסו לשורה של חסמים המונעים מימוש מלא, בהם פיצול בעלויות קרקע – בעיקר ביישובים ערביים ובדואיים – מחסור בתשתיות בסיסיות, היעדר היתכנות כלכלית באזורים בעלי ביקוש חלש, ופערי סמכות ותיאום בין הדרגים הארצי, המחוזי והמקומי. בדיונים הודגש הצורך בתכנון דו סטרי המעמיק את המעקב אחר מימוש בפועל ולא מסתפק באישור תכנוני בלבד.

צורך בגמישות תכנונית

נושא חוסר הגמישות בהוראות מסוימות בתמ"א עלה בדיונים רבים כחסם או כמעכב של הליכי תכנון. חלק מהמשתתפים ציינו כי הוראות אחידות, כגון קביעת צפיפויות מינימאליות, יחסי שטחים מגורים אחרים או מודלים קבועים של יישוב, אינן נותנות מענה מספק למורכבות הקיימת בשטח. במפגשים הוצע להרחיב את הגמישות כך שתאפשר התאמות שונות לפי הקשר: בין אזורי פריפריה למרכז, ובין אוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים כמו החברה החרדית, הערבית והבדואית. גישה גמישה יותר נתפסה כדרך לצמצם את הפער בין תכנון למימוש ולשפר את היכולת ליישם את הוראות התמ"א בפועל ולשפר את התוצר התכנוני בהיבט התאמה לצרכי האוכלוסייה. משתתפים שונים – בהם נציגי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומתכננים – הדגישו כי נדרשת בחינה יסודית של כלל הוראות התכנית, תוך קביעה מחודשת אילו מהן מחייבות להישאר נוקשות ובלתי ניתנות לפרשנות, ואילו ניתן לעדכן או לרכך בהתאם לצרכים העולים מן השטח.

עלה דיון בצורך להגדיר הוראות על שמייצרות יציבות ועקביות ארוכת טווח, במיוחד בנושאים של שמירה על שטחים פתוחים, הגדרת מטרופולינים ותשתיות לאומיות, ובמקביל לאפשר גמישות תכנונית רבה יותר בתחומים הנוגעים לאיכות החיים העירונית, לצפיפויות ולתכנון קהילתי מותאם-תרבות. בדרך זו ניתן לשמור על כוח מחייב לתמ"א כמדיניות תכנון לאומית, מבלי ליצור נוקשות יתר שמקשה על מימוש בפועל.

צמצום פערים והיבטים אזוריים

בדיונים עלה שוב ושוב הצורך להבטיח צמצום פערים בין המרכז לבין הפריפריה. המשתתפים ציינו כי הצפון והדרום סובלים מקשיים מתמשכים ביישום תוכניות וממחסור במשאבים, והדגישו את החשיבות בהענקת מענה ייחודי לאזורים אלו – לא רק בהקצאות כמותיות אלא גם בהיבט של איכות תכנון, תחבורה ותעסוקה. במקביל, עלתה קריאה לחזק את נקודת המבט האזורית והמטרופולינית בתכנון

הארגון, כך שהמערכת תוסדר כמדרג רציף – יישוב, עיר, מטרופולין ואזור – ולא כאוסף יחידות נפרדות אשר לכל אחת תכנית עצמאית אשר במקרים מסוימים סותרת תכניות במדרג ומייצרת חוסר אחידות בהוראות ודרכי פעולה.

קשר בין תחבורה ותכנון קרקע

בכל המפגשים הודגש כי יש לשנות את סדר החשיבה התכנונית: תחבורה ציבורית יעילה, ובעיקר מערכות מסילה ומוקדי תחבורה משולבים, צריכות להוות בסיס לתכנון שימושי הקרקע. השילוב של תכנון תחבורה בשלבי תכנון מוקדמים ובהסתכלות היררכית ותפקודית חיונית בכדי לפתח מערכת תחבורה סדורה. משתתפים ציינו כי פיזור יתר של מוקדי תעסוקה והיעדר ריכוזי בינוי מקשים על פיתוח מערכת תחבורה רציפה ויעילה. הדגש היה על הצורך בתיאום הדוק יותר בין תחבורה ותכנון קרקע, כחלק אינטגרלי מהעדכון העתידי של התמ"א.

התמודדות עם אתגרי העתיד

תמ"א 35 נדרשת לשלב במבנה שלה גם מימד עתידני – כזה שלא רק מגיב לצרכים המידיים אלא מציב כיווני פעולה ויעדים לאומיים לעשורים הקרובים. לצד תכנון הקרקע, הדיור והתשתיות בהווה, על התכנית לעסוק באתגרים המתהווים של העתיד: שינויי אקלים והיערכות למשבר האקלים, מיתון אי-חום עירוני, צמצום פליטות, קידום כלכלה מעגלית ושימוש מושכל במשאבים. החזון צריך להרחיב את המבט גם לרבדים חדשים של המרחב – כמו התייחסות לגנות כ"חזית חמישית", למרחב התת-קרקעי, ולחידושים טכנולוגיים ותפקודיים – כך שהתכנית תהווה מצפן אסטרטגי ולא רק מסגרת סטטוטורית.

אפשרויות לשימוש בכלים משלימים לתמ"א 35

לאורך כל דיוני הסבב השני חזר והודגש כי הוראות סטטוטוריות לבדן אינן מספיקות על מנת להבטיח תכנון איכותי ומושם. תמ"א 35 מגדירה מסגרת מחייבת של מדיניות שימושי קרקע, אך מתכננים, רשויות מקומיות ויזמים הצביעו על כך שהשפה הסטטוטורית נוטה להיות כללית או נוקשה מדי, ולעיתים אינה מתמודדת עם המורכבויות המקומיות. במצבים אלו ניתן לעשות שימוש כלים משלימים – מדריכים, הנחיות, מסמכי מדיניות, מודלים תומכי החלטה ומדדים איכותיים – שמספקים חולציה נוספת מעבר להוראות היבשות. אך מנגד עלו קולות המדגישים את מקצועיות המתכננים והחשיבות במתן דרגות חופש מקצועיות.

בדיונים הועלו דוגמאות קונקרטיות לצורך בכלים משלימים ומסמכי מדיניות:

- **כלי עזר לצפיפות** – נועד לחדד את ההבחנה בין צפיפות ברוטו לנטו, להציע שיטות חישוב אחידות וגמישות ולתרגם הוראות כלליות למדדים יישומיים. גם יזמים וגם מחוזות ראו את הצורך בכלי כזה כדי לצמצם אי-בהירות ולשפר את שקיפות התכנון.
- **מדריך ייעודי לשכונות חרדיות** – שהוצג במפגש החברה החרדית, מהווה דוגמה למסמך עבודה מותאם-תרבות, המשלב כלים תכנוניים עם אורחות חיים ייחודיים.
- **כלים להערכת איכות עירונית** – עלו בדיונים עם יזמים, מתכננים פרטיים ונציגי רשויות מקומיות, שהדגישו כי איכות עירונית (מרחב ציבורי, תחבורה, חיי קהילה) אינה ניתנת לכימות מלא בהוראות סטטוטוריות. מסמכי מדיניות משלימים יכולים לקבוע קריטריונים איכותיים ולשמש בסיס להנחיות תכנון.
- **הנחיות אזריות** – קיים בתכניות אזריות בדיון על האזוריות הודגש הצורך במסגרת על שמספקת סט עקרונות פעולה לתכנון אזורי ותיאום בין-רשותי. מסמך כזה עשוי להנחות את התכניות האזוריות ולבסס היררכיה מתואמת עם התמ"א.
- **כלים לניהול ומעקב** – המשתתפים ציינו את החשיבות בפיתוח כלים טכנולוגיים למעקב אחר מימוש בפועל (דיוור, תעסוקה, זמינות תשתיות, איכות שירותים). כלים אלו נתפסים כהכרחיים לשמירה על אמון הציבור ולתיקון פערים בין תכנון למימוש.
- **דיוור בהישג יד** – סעיף 12.1.3 בתמ"א מדגיש את הצורך בדיוור בהישג יד, אך חסרים כלים יישומיים מחייבים. בהרחבות משמעותיות יש להקפיד על שילוב דיוור בהישג יד, עם קביעת יעדים כמותיים ברורים. בעקבות תיקון 4, זכויות תוספתיות

בוטלו, ולכן ניתן לכלול את יחידות הדיוור בהישג יד בתוך מסגרת הצפיפות המוגדרת בתמ"א. בנוסף, מגורמי תכנון מהשוק הפרטי עלתה האפשרות לבחינת הקמת דיוור בהישג יד גם על קרקע ציבורית, תוך גיבוש תקנות שיאפשרו בינוי והפעלה על ידי גורמים שאינם עירייה. בהיעדר כלים מסוגים שונים לטובת דב"י, קיים חשש שהנושא יישאר הצהרתי בלבד ולא יתורגם למימוש בשטח.

סוגיות ייחודיות

בנוסף למגמות הרוחביות שעלו בכלל המפגשים, נדונו גם סוגיות ייחודיות שנגעו לאוכלוסיות מסוימות, למרחבים גיאוגרפיים שונים ולתחומי תוכן מקצועיים. סוגיות אלה חשפו את המורכבות הגדולה של יישום תמ"א 35 במציאות מגוונת ורב-שכבתית: מצד אחד תכנית ארצית אחת אחידה, ומנגד צרכים מובחנים של קבוצות אוכלוסייה, רשויות מקומיות ומחוזות. הדיונים אפשרו לזהות את המקומות שבהם הוראות אחידות מתקשות לתת מענה, ואת התחומים שבהם נדרשת גמישות תכנונית או כלים משלימים.

להלן עיקרי הדברים שעלו בסוגיות הייחודיות:

חברה חרדית

מפגש שעסק בתכנון עבור החברה החרדית הודגש כי הוראות תמ"א 35 במתכונתן הנוכחית אינן נותנות מענה מספק למאפיינים הייחודיים של אוכלוסייה זו, והאם בכלל התמ"א צריכה לתת מענה לכל סוג אוכלוסייה או ליצר מבט כולל. האוכלוסייה החרדית מתאפיינת במשפחות גדולות, שימוש אינטנסיבי במוסדות קהילה ותלות מופחתת ברכב פרטי. בנוסף, עלתה הצעה לשלב גישה תכנונית על-אזורית המתייחסת לרשת יישובים חרדיים, מוסדות על-אזוריים ותשתיות משותפות, ולא רק לתכנון מוניציפלי מקומי. הוצע לפתח מודלים ייחודיים של צפיפות מותאמת תרבות, המשלבים בנייה מרקמית וצפופה לצד מוקדים קהילתיים, באופן השומר על המרקם החברתי ומאפשר שימוש יעיל בקרקע. עוד הודגש כי הרחוב החרדי משמש כמרחב חברתי פעיל, ולכן יש לתכנן אותו כמרחב בטוח, מוצל ומעודד הליכתיות. לבסוף, עלה הצורך בקידום דיוור מכליל וברהשגה המותאם לאורחות החיים החרדיים, תוך שילוב תמהיל דירות מגוון ונגישות גבוהה למוסדות חינוך וקהילה. בסיכום עלה כי מוצע לכלול בתמ"א ההתאמות ייעודיות וכלים משלימים שיאפשרו תכנון מותאם-תרבות ומבוסס קהילה.

חברה ערבית

בדיון שעסק בתכנון עבור החברה הערבית עלו פערים מתמשכים בין תכנון למימוש בפועל. למרות שבתכנון מאשרים היקפים גדולים של יחידות דיוור ושטחי בנייה, בפועל המימוש מוגבל בשל מבנה הקרקע הפרטית המפוצלת, היעדר תשתיות ציבוריות בסיסיות והקושי הכלכלי במקומות בעלי ביקוש נמוך. המשתתפים הדגישו כי היישובים הערביים מאופיינים באחוז ניכר של קרקעות פרטיות אשר הפיתוח בהן תלוי בצרכים פרטיים משפחתיים ורב דוריים בנוסף, אספקת צרכי הציבור נתקלת בחסמי בעלויות והפקעות אשר מייחדים יישובים אלו – ולכן נדרשת התאמה נקודתית של כלי תכנון למציאות המקומית בחברה הערבית.

במקביל, עלתה ביקורת על תיקון 4 לתמ"א 35, אשר קובע דרישות אחידות לצפיפויות וליחסי שטחים מגורים-אחרים, לטענת הנציגים, במציאות של מחסור מובנה בשטחי ציבור ישימות הוראות אלו הן משימה מורכבת גם במגננוני הגמישות הקיימים (יש לציין כי דווקא בלשכת התכנון של מחוז הצפון הובהר כי במרבית המקרים הנושאים הללו נפתרו במסגרת הגמישויות הקיימות). הובהר כי הקמת שכונות חדשות בצפיפויות גבוהות חייבת להביא בחשבון את קצב המימוש האיטי בקרקע פרטית ואת פערי העבר בהקצאת קרקע לצרכי ציבור. המשתתפים המליצו לקדם גישה גמישה לפיתוח הקרקע לצרכי הציבור בהתאם לפיתוח המגורים בפועל ובתיאום עם הרשויות המקומיות.

חברה בדואית

בדיון שעסק בתכנון עבור החברה הבדואית בנגב הודגש כי מזובר במודל ייחודי של יישוב המשלב מאפיינים עירוניים וכפריים כאחד, ושיש לו מאפיינים תרבותיים, חברתיים וקנייניים ייחודיים. אחד הנושאים המרכזיים הוא ההתמודדות עם תביעות הבעלות על הקרקע – נושא עקרוני שמטופל במסגרות אחרות, אך יש לו השלכות ישירות על יישום הוראות תמ"א 35.

המשתתפים הצביעו על כך שיישובי הבדואים חוצים קטגוריות תכנוניות קיימות (עירוני, כפרי, מיוחד), ולכן עלו הצעות ליצור התאמה מחודשת של סיווגי המרקמים, שתאפשר פיתוח יעיל ומהיר יותר. לצד זאת עלה כי יש לקדם גמישות ייחודית הן בהוראות של "הרחבה ניכרת" והן בתכנון כוללני-הוראתי, כדי לאפשר התאמות למציאות הקיימת. כמו כן, ראוי להעניק גמישות מקסימלית בצפיפויות ובהקצאת שטחים, לצד הסדרה מוסדית שתוכל להתמודד עם החסמים הקנייניים המורכבים.

נושא התחבורה הציבורית הוצג כנדבך קריטי: הובלט הצורך בתכנון מערכתי שיחבר בין היישובים הבדואיים לבין מוקדי תעסוקה, שירותים ציבוריים חיוניים ומרכזי אזור, כדי לשפר את הנגישות ואת איכות החיים. במקביל עלה הצורך בקידום פתרונות ייעודיים לתשתיות – חשמל, מים, ביוב – תוך שילוב בין פתרונות חדשים ומסורתיים לבין שדרוג של מערכות קיימות.

המשתתפים ציינו כי המורכבות של הפיתוח במרחב זה מחייבת בחינה מחודשת של מעמד היישובים הבדואיים. עלתה הצעה לבחון מחדש את סיווגם כ"יישובים מיוחדים" ולגבש מדיניות שמכירה במעמד ייחודי של יישובי הבדואים, במטרה לאפשר פיתוח ישים ומדורג. לסיכום, הוצע כיתמ"א 35 תעודכן כך שתוכל לתת מענה לחברה הבדואית נדרש להכיר בייחודיות המרקם החברתי-תרבותי והקנייני, להתאים את סיווגי היישובים, לאפשר גמישות מרבית בצפיפויות ובהוראות תכנוניות, ולשלב פתרונות לתחבורה ציבורית ולתשתיות. רק כך ניתן יהיה לצמצם את הפער בין החזון לבין המימוש בפועל ולייצר תהליך הסדרה מותאם ומעשי. בנוסף עלה הצורך בתכנון המאפשר את אורח החיים המסורתי גם במחיר של תשתיות מוגבלות. ניכר מהדיונים כי קיים צורך בפעולה משולבת הכוללת הכנת תכנית אסטרטגית אזורית ליישובים באופן נפרד מהתכנית האזורית לנגב המזרחי ולאזור באר שבע. תכנית אשר יתייחסו ליישובים כמערכת ושימו דגש על השירותים והתעסוקה מרחביים לאוכלוסייה זו. בנוסף, קידום תכניות מפורטות ליישובים אשר יאפשרו הוצאת היתרים. תכניות אשר יתנו סמכות נקודתית גם לעריכת שינויים קלים בסמכות הועדה המרחבית. כמו כן, תכניות אב לנושאי תשתיות ייחודיים כגון חשמל אופגריד, ביוב אופגריד, עיצוב עירוני מותאם תרבותית (שילוביות של חקלאות ועירוניות במרחב אחד), תעסוקה מותאמת תרבותית, חידוש עירוני מותאם, התייחסות למרחב (בדומה למודל שמורה ביוספירית).

"העיר הצפופה"

בדיון על העיר הצפופה הודגש כי הוראות הצפיפות בתמ"א 35 אינן רלוונטיות בפרייקטים של התחדשות עירונית. בדיון ייעודי עם הרשות להתחדשות עירונית עלה נושא הצפיפות הנמוכה מדי לתהליכי חידוש עירוני. בנוסף, בדיון עם מתכננת תיקון 4, סוגיית הצפיפות עלתה דווקא מכיוון של החשיבות בהגדרת צפיפות מקסימום בכדי למנוע פגיעה באיכות. לכן ניתן לומר כי מרבית גורמי התכנון ציינו את נושא הצפיפות ואת הצורך במדדים ברורים ואחידים לצפיפות – הבחנה בין נטו לברוטו, שילוב תכנית ונפח – לצד בחינת השפעות על איכות המרחב הציבורי ואיכות החיים. בדיון הייתה גם התייחסות לכך שנושא הדיר בהישג יד מופיע כיום בהיבט גמיש ולא מחייב, ויש לבחון את חיזוקו בהיבט הקצאות קרקע ייעודיות והגדרות לסוגי דב"י כדי לאפשר צמצום פערים. כמו כן עלה הצורך בפיתוח מנגנונים שיתמודדו עם אתגרים דמוגרפיים כמו הזדקנות האוכלוסייה. בסיכום הוצע לעדכן את הוראות הצפיפות בתמ"א באופן שיחייב צפיפויות גבוהות יותר במרכזי ערים ובסמיכות לתחבורה ציבורית, תוך שילוב כלים משלימים לשיפור איכות עירונית.

גופים ירוקים (המשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים והחברה להגנת הטבע)

גופים ירוקים התייחסו להתרופפות ההגנה על שטחים פתוחים מול פירבור והקמת מתקני תשתית. כמו כן, עלה צורך בחיזוק כלי ההגנה על שטחים פתוחים, מסדרונות אקולוגיים, חידוד החשיבות של מסמך נופי סביבתי לפיתוח בשטחים הפתוחים כמוצא אחרון. גורמי התכנון הירוקים ציינו כי מתבקש לעדכן את פוליגוני מכלולי הנוף, לפי עבודות חקר של הרט"ג, לחוק את מעמדם של המסדרונות האקולוגיים על בסיס תיקון 26 לתמ"א 1 ועדכון שכבת "רגישות נופית סביבתית גבוהה" אשר לא עודכנה משנת 2005. נושא

הקונפליקט בין שטחים פתוחים ותשתיות עלה בדיון בנושא לא פתור וכי הצורך בתכנון תשתיות משמעותיות בשטחים פתוחים מחייב הוראות לצמצום הפגיעה בשטחים רגישים לצד איגום תשתיות ויעילות בשימוש בקרקע וכן מהלכי שיקום במקרים הרלוונטיים. עוד הוזכר המהלך שנעשה במסגרת התכנית האסטרטגית 2040 ופרק שטחים פתוחים בתחום הסביבה והוצע להיעזר בו בשלב עדכון התמ"א. הוצג כי קיים איום על מכלולים נופיים אשר בא לידי ביטוי בתכליות המותרות בהוראות התמ"א אשר מייצרות קונפליקט בשימור במכלולי נוף (טורבינות רוח, מבנים חקלאיים וכיו"ב). הגופים הירוקים ציינו כי התאמה בין תמ"א 35 ותמ"א 1 בנושא השטחים השמורים צריכה להשתפר.

עוד נטען כי שינוי 5 לתמ"א מהווה איום על שטחים פתוחים באזורים בהם מרוכזים יישובים כפריים.

זימות וקבלנות

במפגש עם הזימים והקבלנים הודגשו מספר סוגיות מרכזיות: חוסר בהירות במדידת הצפיפויות והפער בין נתוני התכנון לבין המציאות בשטח אשר אינו יוצר שפה אחידה ותלוי בפרשנות. הומלץ להעמיק את ההגדרה של צפיפות הברוטו ולקבוע באלו סוגי תכניות היא רלוונטית. עלה נושא החשיבות של מתחמים קטנים – עד 25 דונם – שאינם זוכים למענה הולם בתמ"א למרות תרומתם המצטברת למרחב העירוני. מרבית היוזמה הקבלנית עוסקת בפלח זה של מגרשים קטנים וכך גם תהליכי היחידוש העירוני. בניגוד למשרד השיכון ורמ"י המתכננים שכונות, הזימים הפרטיים עובדים בקנה-מידה שונה המצריך גם הוראות וסוג מדידת צפיפות שונה.

נציגי הזימים התייחסו לפערים במדיניות הצפיפות בין רשויות מקומיות, הגורמים לחוסר אחידות ולפגיעה בהיתכנות הכלכלית. רשויות מסוימות נצמדות לצפיפות המינימום בעוד רשויות אחרות שואפות לעליה בצפיפות. בנוסף ההבדלים בין צפיפות במגרשים חדשים לצפיפות בהתחדשות עירונית מהווה בעיה כאשר מדובר בתאי שטח סמוכים.

כמו כן עלו בעיות של חוסר איזון בין תכנון שטחי מגורים ותעסוקה, וצורך במדדים רחבים יותר לאיכות עירונית שיבחנו את מכלול השירותים, התשתיות והמרחב הציבורי ולא רק פרוגרמה בהתייחס למתחם בודד. עוד התייחסו גם לקושי בקידום דוור בהישג יד והדגישו כי הכלים הקיימים אינם מביטיחים מימוש אפקטיבי בשטח. לצד זאת הובע חשש כי גמישות יתר בהוראות התכנון עלולה ליצור חוסר ודאות, לפגוע באמון הציבור ולעכב את קצב המימוש.

תחבורה

בדיון על התחבורה הודגש כי יש להדק את הקשר בין מדיניות התחבורה לבין התכנון המרחבי בתמ"א 35. צויין כי כיום התכנון מתבצע בתחילה לשימושי הקרקע ורק לאחר מכן מותאמות מערכות התחבורה, בעוד שבפועל יש לראות בתחבורה הציבורית תנאי מקדים לפיתוח וכי יש חשיבות להבנת מאפייני רשתות התחבורה ההיררכיות והכוננת הפיתוח בין היתר בהתחשב בהם. הובהר כי צפיפות, עירוב שימושים ורשת רחובות מחוברת הם תנאים חיוניים ליצירת תחבורה ציבורית יעילה, וכי יש לבחון מודלים כמו אזורים תפקודיים עירוניים (UFA) המנתחים נגישות ותפקוד בפועל ולא רק בתחום גבולות מוניציפליים. צויין כי קיימת חשיבות מיוחדת בחיזוק מעמדם של ערים מטרופוליניות כעוגנים תחבורתיים בצפון ובדרום, לצד טיפול בפיזור היתר של מוקדי תעסוקה שמקשה על יצירת רשת תחבורה יעילה. בנוסף, נדונו מושגים כמו Barrier Capacity המצביעים על מגבלות הקיבולת של המרחב העירוני, והודגש כי מוקדי תחבורה צריכים להתבסס על שילוב מספר אמצעי תחבורה ולא על תחנה בודדת בלבד. בסיכום הדיון עלה הצורך בתיאום הדוק בין כלל הגופים המתכננים – משרד התחבורה, מינהל התכנון, רשויות מקומיות וחברות התשתית – כדי לבסס את התחבורה הציבורית כחלק אינטגרלי מהתכנון הארצי ולא כתוספת מאוחרת.

בטחון

בדיון על סוגיית הביטחון הודגש כי יש לעדכן את ההתייחסות בתמ"א 35 כך שתהלוך את המציאות הביטחונית העכשווית ותהיה מתואמת עם תמ"א 1. הודגש הצורך להבחין בין שטחים ביטחוניים זמניים לבין קבועים, לקבוע מסגרת ברורה לניהול מגבלות תכנוניות בתת-קרקע ובמרחב האווירי, ולהגדיר באופן מפורש את מעמד ההיבטים הביטחוניים במדרג התכנוני הארצי. בנוסף, הוצע לשלב בתוכנית עקרונות של רציפות תפקודית וחוסן לאומי, במיוחד ביישובים סמוכי גבול ובמרחבים המכילים תשתיות אסטרטגיות

כמו אנרגיה, תחבורה ובריאות. עלו בדיון חשיבות הכללת נושאי מיגון והיערכות לחירום כבר בשלבי התכנון, כך שהמרחב הבנוי יוכל להמשיך לתפקד גם בתרחישים ביטחוניים מורכבים.

סיכום ההליך

שלב ב' של ההיוועצות יצר תשתית רחבה לשיח משותף בין גורמים מוסדיים, ממשלתיים ומקצועיים, תוך הצגת נתונים וניתוחים כבסיס לדיון. הוא חשף פערים מתמשכים בין תכנון למימוש, הציף את הצורך בבחינת נושא הגמישות ובהתאמות אזוריות, הדגיש את חשיבות סוגיית הפערים המרחביים, וחיזק את הקשר ההדוק בין תחבורה, תעסוקה ומבנה המרחב. מכלול התובנות שנאספו בשלב זה יעמוד בבסיס המשך תהליך המעקב והבקרה, וישמש כלי חשוב בהכנת ההמלצות לעדכון תמ"א 35.

הדיון הנרחב יצר שתי ספרות חשיבה עקרוניות על תמ"א 35. הראשונה עוסקת בחשיבות של תכנית לאומית ע"פ מרבית גורמי התכנון קיימת חשיבות רבה בקיומה של תכנית לאומית, שישראל זקוקה למערכת תכנונית יציבה וזאת ומוגדרת סטטוטורית מסיבות חברתיות, תרבותיות ופוליטיות. התרבות התכנונית ברשויות (מקומיות וציבוריות) עדיין לא מבוססת מספיק עבור תכנית אב או תכנית אסטרטגית לא סטטוטורית. זו אמירה שנמצאת בקונצנזוס בקרב מרבית גורמי התכנון.

השניה עוסקת במימוש מטרות התמ"א. תמ"א 35 הציבה כמטרת על לשמור על איזון בין שמירה על שטחים פתוחים ופיתוח מותאם לצרכי האוכלוסייה. מהדיונים עולה תמונה מורכבת. מצד אחד קיים של מאבק בנושא זה כאשר כל גורם אוזח בעמדתו. הדבר יוצר מתח ומעכב תכנון ומימוש המטרות הנוספות. לצד זאת קיים קונצנזוס לגבי המטרות של התמ"א וכן לגבי תפקידה באיזון בין פיתוח ושימור. נקודות החולשה של התמ"א העולות מהדיונים והניתוחים הם האפקטיביות של שמירת האיזון בין פיתוח לשימור, פיתוח המטרופולינים והכלכלה וההנחייה של התכנון התמ"מי האזורי, המתארי והמפורט.

לומר, גורמי התכנון מציעים לתמ"א לשמר את המטרות המקוריות ולשמר את הכלים העיקריים: מרקמים, צפיפויות, אזורי העדפה. אך מנגד לשפר את השמירה על שטח פתוח, לעדכן את הכלים לחיזוק מטרופולינים, מרקמים עירוניים וקשרי תחבורה וכלכלה. בנוסף, לעדכן את הקשר בין התכנון הארצי לתכנון המחוזי/אזורי והמקומי במובן שיהיה יותר גמיש דו כיווני ופחות היררכי.

שלב ג' של הליך ההיוועצות יוקדש לפתיחת הדיון מול גורמי תכנון נוספים בדגש רשויות מקומיות, פורומים ואיגודים מקצועיים והאקדמיה תוך הליך הידברות עם נציגי מנהל התכנון והממשלה. הכוונה בשלב ג' לקיים דיון ציבורי-מקצועי לליבון סוגיות מרכזיות לקראת גיבוש המלצות.

פרק 3 – מעקב אחר מימוש הוראות התמ"א

פרק זה מציג בחינה ממוקדת של המרכיבים העיקריים בתמ"א 35. מרכיבי התמ"א השונים (הוראות לרבות זכרי ההסבר, תשריט המרקמים, תשריט הנחיות סביבתיות ומרכיבי תשתית, לוחות, רשימות ומסמכים המהווים נספחים, להלן: מרכיבי התמ"א) הם כלי התכנון למימוש מטרות התמ"א. מרכיבים אלה מבחינים בין אזורים ומרקמים, ונועדו להכווין את התכנון המחוזי והמקומי כך שימומשו מטרות התמ"א. פרק זה יתמקד בהליך בחינת המידה והאופן שבו מרכיבי התמ"א העיקריים תורמים להגשמת המטרות והתפיסה המרחבית, במידת יעילותם ובאופן יישומם במוסדות התכנון.

שיטת המענה לשאלות המעקב בפרק זה מבוססת על שילוב בין שלושה מרכיבים:

1. בדיקת הוראות ומסמכי התמ"א שיש להם השפעה רבה על מימוש מטרות התמ"א. בדיקה זו מבוססת על סדרה של דיונים שנערכו במטה ובלשכות התכנון המחוזיות וכן עם גורמי תכנון מגוונים בממשלה ומוחץ לממשלה⁵⁵ כמפורט בפרק 2. הדיונים נערכו בכל לשכות התכנון המחוזיות וכן עם מרבית גורמי המטה במנהל התכנון (תשתיות, מגורים, סביבה, מרחב) ונערכו דיונים על מהות כל אחד מסעיפי התמ"א והאפשרויות לעדכון.
2. ניתוח מרחבי וכמותי בדבר מימוש כלי תכנון ספציפיים של התמ"א מתוך בסיסי נתונים והניתוחים שהוצגו בפרק 1. חלק זה מתייחס למידת היישום של ההוראות בשטח באופן כמותי-מרחבי.
3. תהליך בחינה של פרוטוקולים של דיוני גופי תכנון העוסקים ומפעילים את הוראות התמ"א במסגרת קבלת החלטות תכנוניות. ניתוח דיוני ולנת"ע 2022-2024 בעזרת NotebookLM. NotebookLM היא מערכת AI המיועדת לניתוח מקורות מידע מוגדרים. הניתוח המוצג כאן מבוסס על כ-80 פרוטוקולים מדיוני ולנת"ע⁵⁶ שנערכו בשנים 2022-2024⁵⁷. המערכת תושאלה לגבי מספר הדיונים אשר בהם נעשה שימוש בכל אחד מסעיפי התמ"א וכן מהות השימוש בסעיף.

להלן המענים שנענו במסגרת פרק זה:

מענה 3.2	מענה 3.1	המענה
ניתוח מרחבי וכמותי של כלי תכנון ספציפיים בתמ"א	מעקב אחר הוראות עיקריות של התמ"א	מטרת המענה
ניתוחי מצב קיים בפרק 1 דיוני ולנת"ע 2022-2024 בעזרת NotebookLM	דיוני מטה ולשכות תכנון מחוזיות וכן דיונים עם גורמי תכנון מגוונים ממשלתיים ומוחץ לממשלתיים, כולל דיוני ולנת"ע 2022-2024 בעזרת NotebookLM	בסיס הנתונים

במסגרת המתודולוגיה מסווגות הוראות התמ"א ע"פ: הוראות עיקריות בעלות חשיבות רבה, הוראות עשה מחייבות, הוראות מנחות, סימונים הגדרות, לוחות ומסמכים. הבדיקה כאן בפרק זה עוסקת בעיקר בהוראות העיקריות אך מסווגת את ההוראות ע"פ מידת ההשפעה שלהן ומתוך ראייה להגדיר את אותם מרכיבי תמ"א אשר השפיעו במידה רבה על התכנון.

⁵⁵ פירוט התייחסות גורמי תכנון להוראות התמ"א

⁵⁶ נתוני המערכת הפתוחה לציבור מוצגים באופן מסכם

⁵⁷ השימוש במערכת AI הוא ניסיוני בשלב זה ולכן לא נקבעו תבנות או המלצות על בסיס ניתוח זה. הניתוח להדגמת יכולות לעתיד ולאפשרות מעקב אחר החלטות

מענה 3.1 – מעקב אחר הוראות עיקריות של תמ"א 35

לוח 3.1 מעקב אחר הוראות עיקריות של תמ"א 35

סעיף	תוכן הסעיף	התייחסות של גורמי תכנון לסעיף	ניתוח כמותי-מרחבי של השפעת ההוראה	מידע מפרוטוקולים של דיוני ועדות תכנון (ולנת"ע 2022-2024)	תובנות לגבי ההוראה/רכיב
פיתוח צמוד דופן (הוראה 6.1)	עקרון צמידות הדופן הוא סעיף מחייב, המשאיר שיקול דעת מצומצם למוסדות התכנון ואחראי במידה רבה לפריסת הפיתוח והבינוי במרחב. ההוראה מונה את האפשרויות לתכנון לפיתוח ולבינוי שאינו צמוד דופן.	ההוראה לפיתוח צמוד דופן נועדה לצמצם ככול הניתן את הפרגמנטציה של הפיתוח ולייצר קומפקטיות של שטח מבונה ולשמור על רצף שטחים פתוחים נרחבים ככול הניתן. בהיבט זה ההוראה חשובה ומהותית ונעשה בה שימוש רב ותדיר. לאור הנוקשות בסעיף קיימים מצבים שבהם ניתן היה לייצר מנגנון למימוש מסוימת ומנגד יש חשיבות במניעת התפרקות של יישובים מיוחדים לשטח הפתוח גם במקרים של פיתוח צמוד דופן. בקשות שעלו מגורמי תכנון להקל במרקם העירוני ומנגד להקשיח במקרים השמורים.	מרבית הפיתוח האורבני למגורים (לא תשתיות) בישראל עוקב אחר הנחיית צמידות הדופן (אין מידע בנוגע לתעסוקה).	ההוראה בשימוש רב (הוראה שמצוינת בפרוטוקולים מספר רב של פעמים) הוראה בנושא צמידות דופן מצוינת בהקשר לנושאים מגוונים. ניכר שהסעיף משמש את קובעי המדיניות ביישום מטרות התמ"א והוא רלוונטי מאוד בשמירה על שטחים פתוחים בעיקר בהקשר של דיונים על תשתיות (מבנים) ופוטנציאל. העיקרון העיקרי של הסעיף לקומפקטיות הבינוי נמלט לא מוזכרת.	מבטחן התוצאה, הבינוי בפועל צמוד דופן. ההוראה חזקה ומשפיעה לחיוב. אך במקביל, הבינוי גולש ומתפרס (פריסה צמודת דופן) במיוחד ביישובים מיוחדים ללא גבול מרקם עירוני. ההוראה צריכה לתת יותר דגש על צמצום פיתוח צמוד דופן ומניעת גלישה. בנוסף שטחים המיועדים לפיתוח (תמ"מ), מהווים רק חלק מאזורי הבינוי המתאפשר בתכנון מקומי. תכניות מפורטות כוללות בינוי שאינו צמוד דופן. תופעה הגורמת לעיקרון צמידות הדופן להישחק.
חידוש עירוני (הוראה 6.5)	ההוראה מנדירה את הליך הדיון בצורך בחידוש עירוני ובהריוית הבינוי הקיים ואת האפשרות לבצעם, כתנאי לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי. (החידוש העירוני הפך ליעד מרכזי של תהליכי הבינוי ונקבעו יעדים לחידוש בתכנית האסטרטגית).	הדרישה לכלול שיקולי חידוש עירוני לפני הפקדה של תכנית מרחיבה שטח לפיתוח אינו עולה כנושא מהותי המעכב הגשת תכניות. הדרישה לדיון נהפכה לסעיף פורמאלי, תיאורטי ולא מהותי. הסעיף זקוק לחיזוק ופירוש לשיקולים שיש להפעיל ולכלים שניתן ליישם ככדי לסייע בהריוית הרקמה הקיימת באזורים ובסיטואציות שונות. למשל ביישובי מיעוטים התחדשות עובדת באופן רב דור, ביישובים בהם הצפיפות הקיימת נמוכה קפיצה גדולה בצפיפות מורכבת אך הכרחית. בכדי לסייע במעבר יש לייצר תהליך התחדשות אורגני. בהנעה לצפיפות גבוהה מאוד יש סכנה לאיכות (הראו התייחסות בסעיף 12.2). יש לתת קריטריונים וכלים בהליכי חידוש בכדי למצות את הליך באופן מותאם לסיטואציה. המועצה הלאומית לכלכלה קבעה יעדי חידוש וניתן לאמצם. אלמנט הזמן- לעיתים כדאי להמתין עם ההתחדשות עד שמחירי הקרקע יעלו, על מנת להקטין מכפילים ולשפר את הכדאיות הכלכלית ולהימנע מתכנון שאנו תורם לאיכות המרחבית.	חידוש עירוני מהווה כ-40% ממספר יחידות הדיר בתכניות מפורטות. עיקר החידוש העירוני במחוזות המרכז, ת"א וירושלים. במחוזות צפון ודרום החידוש העירוני אינו כלכלי מספיק. בשל הפער בין מספר יחידות הדיר שאושרו בבניה חדשה (בעיקר במחוז מרכז, חיפה, צפון ודרום), הסיכויים למימוש חידוש עירוני יורד. במצב שנוצר בו במרבית היישובים יש עתודות בינוי למגורים בהיקפים נרחבים, הכדאיות של התחדשות עירונית יורדת.	הוראה לשקול חידוש עירוני והריוית רקמה קיימת כתנאי להקצאת שטח לבינוי או לפיתוח מצוינת במעט דיוני ולנת"ע ככלי או כהוראה לעידוד חידוש עירוני, במקרים מסוימים מסתפקים בסקירה של קידום תכנון. יתכן כי ההוראה אינה מיושמת מסיבות שונות (של ערך הקרקע ומאפייני האוכלוסייה ובמרכז בשל אי רלוונטיות). הסעיף משמש לעיתים בודדות בדיוני ולנת"ע כטיעון לשמירת שטח טבעי פתוח. בדיון עם לשכות התכנון המחוזיות עולה תמונה דומה של שימוש מועט בסעיף במסגרת דיונים להרחבת יישובים.	הדרישה לשקול שיקולי חידוש עירוני נכונה, אך מתנגשת בעודפות שנוצרה ביחידות מגורים חדשות בעיקר במחוזות צפון, חיפה, מרכז, ודרום). ניכר שהשיקולים לחידוש עירוני באזורים אלו במסגרת תכניות לתוספת שטחי פיתוח ובינוי היו חלשים יותר משיקולים אחרים. חשוב לקבוע תיעוד או יעד (אחוז) חידוש עירוני במחוזות (בדומה ליעדי המועצה הלאומית לכלכלה בנושא זה) בכדי לעודד את החידוש העירוני שהינו יעד מרכזי בתמ"א. יש לבחון אם ניתן לקשור בהוראה את הדיון בהפקדת תכנית חדשה מרחיבה שטח לפיתוח (במיוחד במחוזות צפון ודרום) בהקצאת קרקע משלימה (או מודל עידוד אחר) לחידוש עירוני. כדאי לחשוב על מנגנון לחידוש הדרגתי אשר אינו מונע המשך ציפוף בעתיד וכן על יעדי חידוש מחוייבים. יש לשקול הגבלת ציפוף בחידוש עירוני מעל רף הפוגע באיכות המרחב.
הוראות ביחס מרקמים (הוראה 7)	שפת המרקמים היא מכלי התכנון העיקריים בתמ"א 35 ולה תרומה ייחודית לחשיבה התכנונית. "המרקמים הם אזורי תכנון המתוחמים בתשריט המרקמים, ושונים זה מזה ביחסים הכמותיים והמרחביים בין יעודי הקרקע לשימושיה, ברמת הפיתוח	שפת המרקמים זוכה להתייחסות חיובית מכלל גורמי התכנון. המרקמים יוצרו וזארות טובה במערכת. המרקם העירוני הוא הצלחה במגורים ותעסוקה, אך חסרה הקפדה על כניסת תשתיות שיכולות להשתלב במרקם העירוני. עולה חשש מפריצת מרקמים עירוניים ומולנית פיתוח למרקמים שמורים. הדיפונציאציה בין מרקם עירוני לאחרים ברורה לרוב, אך קיים חוסר בהירות לגבי ההבדל בין מרקם כפרי למרקם שמור משולב.	העיקרון המארגן של המרקמים נשמר. המרקם העירוני שומר על תפקידו כמנוע הפיתוח העיקרי עם למעלה מ-80% מהאוכלוסייה. גם עתודות התכנון נמצאות ברובן במרקם עירוני (כ-80%). מרקמים השמור הארצי והחופי ממלאים את תפקידם. המרקם השמור משולב בעיקר באזור המרכז מאיים ע"י תופעת הפירבור. המרקם הכפרי	הוראות התמ"א והחלוקה בין מאפייני המרקמים כפרי-שמור משולב באה לידי ביטוי מועט בדיונים, לזוגמא בשינוי 7 בעוטף בעזה. בדיונים מול לשכות תכנון מחוזיות לא הודגשה ההפרדה בין המרקמים: כפרי שהוא מרקם מיועד לפיתוח של חקלאות ויישובים מיוחדים לבין מרקם שמור שנועד לשמר שדות שטחים פתוחים.	הוראות בנושא המרקם השמור המשולב לא מספקת את ההבנה הראויה לאזורים אלו. המרקם הכפרי אינו ממשם את פוטנציאל הפיתוח בפועל זאת בניגוד להוראות התמ"א המדגישות את תפקידו של מרקם כפרי לפיתוח יישובים

סעיף	תוכן הסעיף	התייחסות של גורמי תכנון לסעיף	ניתוח כמותי-מרחבי של השפעת ההוראה	מידע מפרוטוקולים של דיוני ועדות תכנון (ולנת"ע 2022-2024)	תובנות לגבי ההוראה/רכיב
					<p>מיוחדים וחקלאות. כאמור, המרקם השמור משולב מאוים בהחלטות לפיתוח.</p> <p>מחוק למרקמים העירוניים מתרחשת תופעת פיברור (בנייה בצפיפויות נמוכות) בהיקפים משמעותיים.</p> <p>המרקם הכפרי בדרום יכול להיות מנוע משמעותי לפתרון סוגית פיתוח הדרום בהשלמה למרקם העירוני באזור זה.</p> <p>יש לבחון את השמירה על גבולות המרקם העירוני לאור הצלחת המרקם העירוני במתן מענה לצרכי הפיתוח ועודדות התכנון המשמעותיות.</p>
פריסת המרקם העירוני (הוראה 7.1 ס"ק 3)	המועצה הארצית רשאית לאשר שינוי לא מהותי בפריסת המרקם העירוני.	נעשה שימוש בפריסת המרקם העירוני מחוז חיפה וזהו בכדי לאפשר פיתוח מותאם שבמישורת הוא מאפשרת. קיים קונפליקט בין גורמי הפיתוח לגורמי השימור בקריטריונים להרחבת מרקמים עירוניים. ניתן לבחון את שינוי הגבולות והרחבת המרקמים בהתאם לעודדות הקיימות (אחרי התאמתן לתיקון 4).	השטח המבונה בפועל במרקמים עירוניים הוא בממוצע כ-50% משטח המרקם, אך יש מרקמים מסוימים הבנויים באחוז ניכר (+70%).	ההוראה נמנע ואינה מופיעה בדיונים ולא יושמה בשנים האחרונות באף החלטה.	<p>הוראה מאזנת המאפשרת דיון מעמיק בגבולות המרקמים העירוניים. במרבית המרקמים העירוניים יש עודדות תכנוניות משמעותיות. אך מנגד, מרבית השטח הראוי לפיתוח במרקם העירוני כבר תוכנן. בכדי לשמר את העיקרון של פיתוח בעיקר במרקם העירוני בשנים הבאות, יש צורך בכלים נוספים להכוונת פיתוח לטובת עיבוי ציפוף וחיזוק מרקם עירוני לצד שיפור איכות המגורים והתעסוקה במרקם העירוני. יתכן כי תכניות אזוריות יוכלו לזייק את המרקמים העירוניים ביישובים ספציפיים וכן להגדיר מקרמים עירוניים במקום בו היישובים המיוחדים גדלו משמעותית וחצרו רף אומלסיה של דגם 3.</p>
שטח פתוח מיוחד במרקם עירוני (הוראה 7.1.1)	שטח פתוח מיוחד במרקם עירוני הוא כלי מרכזי בתכנון שטחים פתוחים במרקם עירוני מצטופף. ההוראה מגדירה שורה של תנאים ולפיתוח בהתאם להנחיות.	שפ"מ מצריך שני שינויים: 1. לאפשר בשפ"מ ייעודי קרקע נוספים: ניהול נגר, שימור חקלאות, מסדרון אקולוגי, בנוסף על פנאי ונופש. 2. לקבוע ייעוד שפ"מ גם בעליה בצפיפות ולא רק בתוספת שטח לפיתוח. בנוסף, כאשר היישוב בלב שטח פתוח הצורך בשפ"מ אינו הגיוני ומנגד ברצף יישובים מיוחדים השפ"מ נדרש.	אין נתונים ארציים על היקפי שטח פתוח מיוחד. בתכניות מפורטות (2021-2025) ייעודי פארקים עירוניים ושפ"מ עמדו על כ-30%-20 מהשטח האורבאני.	כ-10 החלטות בנוגע ל"שטח פתוח מיוחד" מתוכן כ-8 החלטות הנוגעות לאישור או להרחבה או לדחייה של בקשה לצמצום שטח פתוח מיוחד ומנגד שתי החלטות לצמצום או ביטול שפ"מ. בהחלטה אחת הוחלט לשמר שטח חקלאי במקום שפ"מ	<p>שפ"מ הוא כלי נוסף לשמירה על שטח פתוח המצטרף לשפ"מ ואי"מ ומאפשר מענה לפנאי ונופש לאומלסיה הגדלה והמצטופפת. ניתן להשתמש בשפ"מ לחיזוק הכלים לניהול נגר, מסדרון אקולוגי ושימור קרקע חקלאית במרקם עירוני. בנוסף, ניתן לחשוב על שפ"מ סביב יישובים מיוחדים ועל כלים משלימים לשמירה על שטח טבעי באזורים מצטופפים.</p>
מכלול כפרי מוגן (הוראה 7.1.2)	מכלול כפרי מוגן שומר על אופי כפרי של יישובים כפריים במרקם עירוני. ההוראה מפרטת מתי ניתן לשלב יישוב כפרי כחלק מרקמה עירונית.	גורמי תכנון מתנגדים לסעיף כיוון שיוצר קונפליקט בין הצמיחה העירונית ליישוב כפרי הבנוי בצפיפויות שונות. מנגד הסעיף אינו מנן בפועל על פעילות חקלאית (למשל אפשרות ריסוס בחומרי הדברה). נושא החייץ המוגדר במכלול הכפרי אינו ברור וכן גם מהו אופי כפרי. הוצע להטיל את החייץ על הכפר ולא על העיר. בנוסף כדאי לחשוב על שינוי השפה לממשק כפר ועיר ולא לחייץ וכן התייחסות זומה ליישוב כפרי שאינו במרקם עירוני המקיים ממשק עם עיר (יישוב מיוחד).	במסגרת שינוי 5 נאמר שהסוגיה איננה רלוונטית רק למגזר הכפרי אלא גם לעירוני ולכן תסופל במסגרת מעקב ובקרה לתמ"א 35.	מכלול כפרי מוגן מופיע בשתי החלטות. הנימוקים בהחלטות מפרדים בין הצורך לפיתוח עירוני המצדיק העברה של שטח חקלאי לטובת פיתוח עירוני לבין פיתוח עירוני בשטח רגיש אקולוגית ונופית המצדיק את הגבלת הפיתוח.	<p>השמירה על מכלול כפרי נתפסת אצל גורמי תכנון כפריבילגיה ברוב המקרים. הסטרמינולוגיה של חייץ כבר אינה מתאימה לסיטואציה ויש לדבר על ממשק. בפועל, חלק ניכר מהיישובים הכפריים במרקם העירוני אינם חקלאיים באופן מובהק, יתכן וניתן לכוון את סעיף לעידוד השילוב של מכלול כפרי במרקם העירוני הסובב במטרה לאפשר צמיחה אורגנית של רקמה אורבאנית קיימת. הדבר נק גם בממשק בין יישוב מיוחד ליישוב כפרי.</p>

סעיף	תוכן הסעיף	התייחסות של גורמי תכנון לסעיף	ניתוח כמותי-מרחבי של השפעת ההוראה	מידע מפרוטוקולים של דיוני ועדות תכנון (ולנת"ע 2022-2024)	תובנות לגבי ההוראה/רכיב
הרחבת יישובים מיוחדים (הוראה) (8.2)	קיים מתח בין העיקרון המנחה של תמ"א 35 למשיכת עיקר הפיתוח למרקמים עירוניים ובין האפשרות להרחבת יישובים מיוחדים.	לאחר תיקון 1, הפיתוח של יישובים מיוחדים מתאפשר כמעט ללא מגבלה. היישובים המיוחדים הגדילו את אוכלוסייתם ואת שטחם באופן ניכר. זאת ללא התחשבות בתחב"צ ותשתיות נדרשות. חיוב תחב"צ תשתיות, הגבלת הפיתוח והוראות לריסון ואיזון נדרשות. יישובים מיוחדים שהגיעו לגודל עירוני משמעותי- ראוי שהיפכו ליישובים במרקם עירוני בכדי שיתפקדו תחת הוראות מתאימות למצבם. חלק מהיישובים המיוחדים הקטנים יכולים לתפקד כיישובים כפריים. הוספת יישובים מיוחדים בסעיף 18.4 צריכה להבחן ולקבל הנחיות וקריטריונים בדומה להקמת יישוב חדש (13.1).	היישובים המיוחדים שמו על שיעורם היחסי בכמות האוכלוסייה, אך שטחם צמח משמעותית גם במרקמים שמורים. חלקם הגיעו להיקפי אוכלוסייה משמעותיים המתאימים לערים, אך חסרות בהן תשתיות מתאימות. הפיתוח במספר קטן של יישובים מיוחדים יעיל בהיקף ובצפיפות. במרביתם רמת הפיתוח נודל היישוב והצפיפות אינה עירונית וגורמת לפרבור.	הרחבת יישובים מיוחדים מופיעה רק פעמיים בהחלטות. כנראה שהחלטות להרחבתם אינן מכיעות לשלוחן הולנטי"ע ומישומות ברמת המחוז.	לחלק מהיישובים המיוחדים תפקיד משמעותי בפיתוח באזורים הספר. אך מנבד, פיתוח ללא תשתיות עלול להוביל ליישובים אשר אינם מספקים איכות חיים לתושבים. לכן עולה השאלה האם יישוב עירוני הגדול צריך עדיין להמלל בהגדרה של יישוב מיוחד או להפוך ליישוב במרקם עירוני ולקבל מענה לתשתיות מתאימות. במצב הנוכחי חלק ניכר מהיישובים המיוחדים מייצרים פיבור. לכן יש לשקול את הגבלת האפשרות להגדלת שטח הפיתוח ביישובים אלו.
מכלול נופי (הוראה) (9.1)	מכלול נופי הוא שטח פתוח ברובו, בעל רגישות נופית גבוהה, שמקורה בשילוב של ערכי נוף וטבע עם מעשה ידי אדם. מכלולים אלה מהווים מרכיב מרכזי מדמותה של הארץ.	הוראה זו מיושמת באופן מדוקדק היא ברורה וחדה. יש חשיבות בשמירה על מכלולים אלו המבטאים את "דמות הארץ". כדאי לחשוב על שימושים עתידיים מותרים במכלולי נוף ולבחון את הורדת תכלית טורבינות רוט. ניתן לשקול מנגנון להחלפת שימוש קיים ומנובד לתכליות בשימוש מותאם-גם אם אינו מופיע ברשימת התכליות.	רמות הפיתוח במכלולי נוף לא עולות על 15% משטח המכלול.	מכלול נופי מופיע בארבע החלטות: מניעה של הקמת יישוב חדש במכלול נופי ועוד שלוש החלטות להקמת תשתיות בסמיכות למכלול נופי.	הוראה יעילה השומרת על מכלול נופי מפיתוח. יש לשקול מחדש את רשימת התכליות המותרות ולהתאימן לצרכי השימור המעודכנים. קיימת תכנית עדכון מכלולי נוף ברט"ג. מוצע לבחון את הצורך בעדכון שכבת מכלולי הנוף.
נספח נופי-סביבתי (הוראה) (11)	נספח נופי-סביבתי נדרש בתמ"א באזור בו מוגדרת רגישות נופית-סביבתית גבוהה. תכנון באזור כזה מחייב נספח נופי-סביבתי ומעורבות בדיון של נציג רשות הטבע והגנים. נספח זה נדרש להתייחסות המשדר להגנת הסביבה, רט"ג ובשטח חקלאי גם משרד החקלאות.	נספח נופי סביבתי מאפשר דיון מעמיק בהשפעות תכניות הפיתוח על הסביבה ומזעור הפגיעה ככול הניתן. מומלץ ליצר הבדלה בין מרקמים במאפייני הנספח.	אין מידע ברמה ארצית.	חמש החלטות ולנת"ע עסקו בנספח נופי סביבתי. כלל ההחלטות התייחסו לצורך בהכנת או לדיון בהנחיות ובהמלצות של נספח נופי סביבתי. לא עלו החלטות למתן פטור מהכנת נספח נופי סביבתי.	הסעיף ממלא את יעודו ומאפשר איזון בין צרכי הפיתוח לצרכי השימור בעזרת הכלי של נספח נופי סביבתי. הכלי מופעל פעמים רבות הן בדיוני מחוזות והן בדיוני מטה. הכלי מחזק את ההבנה על השטחים הפתוחים הרגישים אך לאור הזמן שעבר מהכנת שכבת הרקע להוראה נדרש עדכון של שכבת הרקע "שטח ברגישות נופית סביבתית גבוהה". לשקול התייחסות לנריעה בשטחי החקלאות.
תכנית מקומית להרחבה ניכרת (הוראה) (12.1)	תכנית מקומית המאפשרת תוספת שטח המיועד לבינוי, בהיקף של 50,000 מ"ר או יותר למטרות עיקריות, או תוספת של 100 יח"ד או יותר, או תכנית המאפשרת בנייה בהיקף קטן יותר, שלגובה גודלו של היישוב, אופיו או סביבתו סבור מוסד תכנון שהיא תכנית להרחבה	הוראה זו חשובה בהקשר של פיתוח יישובים קטנים המצריכים עדכון של תשתיות עקב גידול משמעותי (הכפלה). כאשר מדובר בערים גדולות, התוספת של הרחבה ניכרת אינה משמעותית. התייחסות לתשתיות נדרשות מיושמת גם ללא ההוראה זו ומוטמנת בתמ"מ והוראות ברמת המחוז. זווהא במקרים של פינוי בינוי משמעותי היה נכון לשים דגש על תוספת תשתיות. ניתן להוסיף להוראה נושא הבדל בין תוספת שטח לבינוי לבין	לא אותרו החלטות ולנת"ע בנושא הרחבה ניכרת.		

סעיף	תוכן הסעיף	התייחסות של גורמי תכנון לסעיף	ניתוח כמותי-מרחבי של השפעת ההוראה	מידע מפרוטוקולים של דיוני ועדות תכנון (ולנת"ע 2022-2024)	תובנות לגבי ההוראה/רכיב
	ניכרת זו ההוראה היחידה בה מוזכרת חובת הדיון בדיוור בהישג יד.	חידוש עירוני. ביישובים קטנים סמי עירוניים (במגזר הערבי) נכון להפעיל את ההוראה.		תוספת שטח לבניו. כמו כן, ניתן לחזק את ההוראה בנושא דב"י.	
צפיפות מינימלית למגורים (הוראה) (12.2)	הנחיות צפיפות בתכניות מקומיות המפורטות בהוראה ובלוח 1 (ראו בהמשך התייחסות ללוח 1).	שינוי 4 לתמ"א 35 הגדיל את הצפיפות, איחד בין אזורים ברמת הצפיפות והוסיף צפיפות ברוטו בנפש לקמ"ר. יתכן שיש להוסיף התייחסות לצפיפות מוגברת בערים במרקם עירוני (לפי גודל אוכלוסיית מרקם מצרפי). לא התקבלה הסתייגות על צפיפויות תיקון 4 אך הועלו הסתייגויות בהיבט של קיבוע צפיפות המינימום בצפיפות הריאלית וכן בהיבט תדריך לצרכי ציבור המאתגר את פריסת 50/50 (שקיבלה התייחסות חיובית). בנוסף, נדרש חיוב לתחב"צ ותשתיות כתנאי לצפיפות גבוהה וכן הבקשה להרחבת ההתייחסות לדיר מכליל ודב"י כתנאי לאיכות חיים גבוהה בצפיפות גבוהה. עוד עלו התייחסויות לבעייתיות בפרויקטים לחידוש עירוני הצפופים משמעותית מסביבתם או שיצטרפו לעבור סבב ציפוף נוסף בעתיד (חידוש הדרגתי אורגני). באזורים של חידוש הדרגתי יש לדאוג לנושא רשת הדרכים ופראצלציה מותאמת לסבב חידוש נוסף. בנוסף עלתה הסתייגות מהקלות בצפיפות עירונית במחוז צפון ביישובים צמודי גדר נפת ב"ש. הנושא של צפיפות בתכניות כולליות מצריך חידוש והמדיניות סדורה בהיבט תמהיל צפיפויות, עירוב שימושים וצפיפות בקרבת תחנות הסעת המונים. עלתה בקשה לקבוע גם צפיפות מקסימום.	הניתוח מראה כי מרבית היישובים בישראל לא מגיעים לרמת הצפיפות הרצויה וכי חלקם הגדול עובר תהליך של ירידה ברמת הצפיפות.	הוראה בנושא צפיפות מינימלית למגורים מוזכר בהיבט של תכנון מיטיבי ויעיל. מוזכר בעיקר סביב צפיפות נמוכה מאוד (כפריה) או צפיפות גבוהה מאוד (מטר). אין מנעט החלטות לגבי יישובי ביניים (צפיפות מעל 6 ומתחת ל-30 יחידות לדונם).	ההוראה מעודדת את הציפוף אך בפועל יש קשיים והקלות ביישום אשר מונעים ציפוף בפועל. לכן כדאי לבחון את חידוש הסעיף והקפדה על פיתוח בצפיפויות המאושרות. פריסת המגורים מצריכה חשיבה נוספת בהיבט הקצאות לצרכי ציבור בדגש שצ"פ.
			יתכן שהשפעת תיקון 4 עדיין לא מורגשת בבחינה, אך ניתן לומר שפריסת המגורים עלתה בתכניות מפורטות מ-25% ל-40%.	נושא הצפיפות יכול לקבל מדיניות בנושא: תכנון כוללי, ציפוף הדרגתי, ציפוף בהליכי חידוש עירוני, צפיפות במרקם עירוני (אחוז).	
			במספר קטן של אזורים הצפיפות הגיעה לרמות גבוהות מאוד אינן מוכרות בערים בעולם המפותח. במרבית מאזורים אלו אין מערכת הסעת המונים.	תיקון 5 מעדן צפיפויות בדגם 6,7 דבר המצריך דיון על עדכון דגם 5.	הצפיפות נועדה ליעול השימוש במשאב הקרקע וגם לשיפור איכות המרחב. ההיבט הראשון בא לידי ביטוי אך ההיבט השני הרבה פחות. שיקולי איכות ראויים להכנס כהוראות מחייבות.
שילוב תשתיות (הוראה) (12.4)	ההוראה המאפשרת לתכנית מקומית ליעד שטחים לתשתיות בסתירה לתכנית מדרג גבוה (מחוזית או ארצית).	סעיף חשוב המאפשר שילוב תשתיות חיוניות אך בשימוש מועט בפועל. הפיתוח בישראל מחייב תוספת תשתיות, אך תמ"א 35 צריכה להשאיר כתכנית על ולא לעסוק בתכנון וניהול תכנון של תשתיות. הטונה של תכנית על היא להציב מטרה של ייעול וחיסכון בקרקע ותשתיות. הוראה 12.4 יכולה לסייע בכך ואף להשתפר במטרה למנוע עומס רגולטורי. בנוסף, התשתיות נדחקו לשטח הפתוח במועצות אזוריות ויש צורך לעידוד פיתוח תשתיות גם באזורים אורבניים.	בתכניות האב לתשתיות זוהו פוליגונים לתשתיות העומדים בפרמטרים שנקבעו. תכניות אלו הן כלי משלים.	שילוב תשתיות מוזכר 13 פעמים בהחלטות ולנת"ע בהקשר של הצמדת קו תשתית לקו תשתית קיים, הצמדת מתקן לקו תשתית והצמדת מתקני תשתית.	כדי למנוע קונפליקטים בין פיתוח אורבני ושימור לפיתוח תשתיות כדאי לאגן סטטוטורית קריטריונים לאיגום והצמדת תשתיות ולשקול יצירת שכבת תשתיות בתמ"א 1 או בתכנית אב בעלת תוקף, לפתח מנגנון סטטוטורי מחייב ולעודד שילוב תשתיות במרחב העירוני.

סעיף	תוכן הסעיף	התייחסות של גורמי תכנון לסעיף	ניתוח כמותי-מרחבי של השפעת ההוראה	מידע מפרוטוקולים של דיוני ועדות תכנון (ולנת"ע 2022-2024)	תובנות לגבי ההוראה/רכיב
ישוב חדש (הוראות 13.1, 13.2)	שטח המיועד למגורים ולתכליות נלוות אשר אינו ולא מיועד להיות חלק מיישוב קיים. נושא הקמת יישובים חדשים נמצא במחלוקת בין גורמי תכנון. מצד אחד הפגיעה בשטח פתוח של פיתוח שלא בצמידות זרפן והחלשת הערים באזור. מצד שני הצורך בחיזוק אזורים מסיבות מגוונות והסענה לנחיצותם של יישובים למגורים ייחודיים.	ההחלטות להקמת יישוב חדש אינן תכנוניות. בפועל היישובים קמים בעיקר בדרום ובצפון. בכדי לאון את ההחלטות כדאי לפתח קריטריונים מסייעים להכוננת הפיתוח של יישוב חדש לאזורים היותר מתאימים (הפחות רגישים) ולהבהיר את פוטנציאל אי-היעילות ואף הנזק בהקמת יישובים אלו ואת הצורך במתן תשתיות מתאימות ליישוב.	ב-20 השנים האחרונות הוקמו 23 יישובים כפריים חדשים הכוללים כ-18 אלף תושבים, היישובים הוקמו בעיקר בדרום. בנוסף הוקמו שני יישובים סמי עירוניים: שער שומרון וצור יצחק הכוללים כ-16 אלף תושבים.	דיונים רבים בנושא הקמת יישוב חדש מתמקדים במקום המרחב הפתוח ולטבע הכרוכים בהקמת יישוב חדש וכן בהיבטי העלות הגבוהה הכרוכה בהקמת של יישוב חדש וכן העדר תעסוקה ושירותים נדרשים ביישוב חדש.	המקום בהקמת יישובים חדשים ברורים ועולים בל הדיונים. בפרקטיקה קיים הבדל משמעותי בין הקמת יישובים כפריים (תהליך המתרחש כמעט כשגרה) לבין הקמת של יישובים עירוניים או סמי עירוניים שהוא נדיר יותר ובעל השפעות בקנה מידה שונה. ההוראה מתאימה ליישוב חדש בקנה מידה קטן (כפרי) ותוך הקפדה על הוראות הסעיף (להמנע ככול הניתן מהקמת יישובים חדשים בשמור ארצי ושמור משולב ומניעה גורפת במרקם חופי).
			כיום בהליכי הקמה (אחרי החלטת ממשלה): שני יישובים קהילתיים בגולן, 4 יישובים במבואות ערד, 5 יישובים בכביש 25, יישוב נוסף בשדות נגב ויישוב נוסף בחבל ניצנה. בנוסף ערים חדשות: תילה, כסיף.	לגבי יישוב עירוני, יתכן שרצוי לבחון תנאים נוספים כגון העדפה למרקם עירוני, תשתיות, תעסוקה, תחבורה וכו'.	

לוח 3.2 הוראות נוספות שצוינו בדיונים מול גורמי תכנון

סעיף	תוכן הסעיף	התייחסות של גורמי תכנון לסעיף	ניתוח כמותי-מרחבי של השפעת ההוראה	מידע מפרוטוקולים של דיוני ועדות תכנון (ולנת"ע -2022-2024)	תובנות לגבי ההוראה/רכיב
שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל שטחים פתוחים בעלי רגישות נופית סביבתית (הוראה 6.2)	הפקדת תכנית להרחבת שטח לפיתוח ולבינוי (בתכנית מקומית) במסגרת מחוזית או במסגרת במישויות רק עם נשמר ככול האפשר רצף שטחים פתוחים ומיקום השטח לפיתוח בשטחים שאינם בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה וערכם החקלאי שולי.	גורמי תכנון הדגישו את החשיבות אך ההוראה נשחקה בדיונים. צריך לתת מדיניות תכנון קונקרטיה לשמירה על רצף שטחים פתוחים.	תוספת השטח לפיתוח (שטח פתוח הופך לשטח לפיתוח) עומד על כ-50 קמ"ר לשנה. מחצית מתוספת השטח במרקמים שמורים ובאזורים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה.	בדיוני ולנת"ע נושא שמירה על רצף שטחים פתוחים עולה באופן תדיר. במרבית הפעמים החלטות למניעת פיתוח המאיים על רצף (כ-10 החלטות). אך בכ-5 החלטות נקבעה מדיניות הפוגעת ברצף שטחים פתוחים מסיבות מגוונות (הרחבת עיר קיימת, הקמת עיר חדשה, הרחבת דרך ארצית, מתקן פוטוולטאי ויצועת תשתיות).	במבחן התוצאה, אושח כ-3,379 קמ"ר לפיתוח ו-3,339 קמ"ר לבינוי בחפיפה חלקית ובשטח מצרפי של 4,880 קמ"ר המהווה 22% משטח הארץ. שטח זה כפול בגודלו מהשטח המבונה הקיים ומייצר עודפות בשטחים לבינוי ולפיתוח ללא צורך מהותי עמשיו ופוגע ברצף ובגודל שטחים פתוחים ופוגע בדמות הארץ. הוראה זו ראויה לחיזוק משמעותי.
שמורות טבע ויערות (הוראה 9.6, 9.7)	סימון לשמורות טבע ויערות	לשמר שמורות ויערות בתמ"א 35 כי היא (היחידה) שתכנית ותמ"ל כפופות לה. מתקיים דיון האם להשאיר ברמה הערכית את השמירה על השטח המוגן בתמ"א 35 אבל שתהיה התאמה	כ-10% משמורות הטבע ו-10% מהיערות מסומנים בתמ"א 35 בלבד.	נדרשת המשך בחינה באם להשאיר בתמ"א 35 סימון שטחים מוגנים או להסתפק בתמ"א 1.	

סעיף	תוכן הסעיף	התייחסות של גורמי תכנון לסעיף	ניתוח כמותי-מרחבי של השפעת ההוראה	מידע מפרוטוקולים של דיוני ועדות תכנון (ולנת"ע - 2022-2024)	תובנות לגבי ההוראה/רכיב
		בין שתי התמ"אות (תמ"א 1) או להותיר את הנושא רק לתמ"א 1 בכדי למנוע סתירות/כפילויות.		במסגרת השיקולים בדיון יש לקחת בחשבון שחלק ניכר ממשטחים אלו במרקם שמור משולב. חלקם אינם בעלי איכות אקולוגית אך חשובים להיבטים של שטח פתוח לטובת התמודדות עם שינוי אקלים ואספקת פנאי ונופש לערים המצטופפות.	
דיוור בהישג יד (הוראה 12.1.3)	קביעה של כמות ותמהיל יחידות דיוור בהישג יד בתכנית	סעיף חשוב המדגיש את הצורך בדיוור בהישג יד אך חסרים מלים ליישום מייבי. בתכנית הרחבה ניכרת יש להקפיד על דיוור בהישג יד. חסרים יעדים לדב". זכויות תוספתיות צומצם ע"י תיקון 4 וצריך להלמיל את הדיוור בתוך הצפיפות המוגדרת בתמ"א. צריך להקפיד על הקמה של דב". אפשר להקים דב"י בשטח חום אך צריך תקנות לאפשר בינוי ע"י גורמים שאינם עירייה.	אין נתונים ברמה ארצית	נושא דיוור מכליל עלה בהחלטה אחת בנוגע לתמהיל דירות בתכנית. דיוור בהישג יד לא הוזכר באופן מפורש אך התייחסות לדיוור לאוכלוסיות מיוחדות הוזכר בהחלטות להקמת עיר חרדית חדשה, בהחלטה ליישוב לאנשים עם מוגבלויות, בדיוור מוגן ומענה למגוון אוכלוסיות במגזר הכפרי.	מגוון פתוחות דיוור, דיוור מכליל ודיוור בהישג יד הן מאבני הבסיס של מתן מענה למגוון אוכלוסיות ולאיכות חיים בערים ויישובים. הנושא אינו זוכה להתייחסות בהחלטות תכנון משמעותיות גורמי התכנון מצביעים על העדר כלים ליישום. הנושא עולה בעיקר במחוז תל אביב.

נושאים והוראות נוספות שעלו בדיונים באופן פרטי וממוקד

- בחינת הצורך לשמור על גבולות המרקמים העירוניים לאור הצלחתם במתן מענה לפיתוח הנדרש ועתוזות התכנון המשמעותיות בהם.
- הרחבת יישובים כפריים (הוראה 8.1) - ההוראה מצריכה חשיבה נוספת בדומה לחשיבה במכלול כפרי מוגן (הנושא נמצא בבחינה במסגרת שינוי 5 לתמ"א).
- רצועת נחל (הוראה 9.1) - האם להשאיר כסימון ולהתממשק להנחיות בתמ"א 1.
- רצועת נוף (הוראה 9.4) - יש יתרונות בסימון רצועות נוף במרקם עירוני ויתכן שניתן לפתח חשיבה דומה גם במרקם שמור משולב (באזורים בהם המרקם נשחק). לשקול הגדרה של רוחב או קריטריונים בכדי לתמוך בשמירה על שטחים פתוחים לא מוגנים.
- מדיניות לתכנון משותף באמצעות מסמכי מדיניות ובתכנית מתאר חלקית (הוראה 14.1, 14.2) - לאור מדיניות לקידום תכניות אזורים, מרחביות ותכניות מחוזיות חלקיות שיעגנו את התכנון האזורי ויחליפו את תכניות המתאר המחוזיות הוותיקות יש לחשוב על הוראות שיאפשרו הרחבת הגמישות התכנונית במסגרתן
- יחס לתכניות אחרות (הוראה 17) - נדרשות הוראות מעבר שיאפשרו הסדרת שימושים קיימים לפני אישור תמ"א 35 ובחינת קריטריונים לשימושים קיימים שראוי לאשר.
- מעקב ובקרה (הוראה 18) - נדרש מנגנון למעקב רציף על מזדדים ופרמטרים נבחרים וקבועים.
- חסרה בתמ"א התייחסות לעידוד פיתוח במטרופולינים.
- חסרות בתמ"א 35 הוראות שיחזקו את המדיניות לשמירה על שטחים חקלאיים בדגש על שטח חקלאי איכותי (בעל תוחלת חקלאית משמעותית) לחיזוק ההגנה על שטחים חקלאיים מפיתוח, לחיזוק המענה לביטחון המזון.
- בנושא פיתוח תעסוקה ותשתיות חסרה התייחסות לצפיפות ויעילות של שימוש קרקע אלו.
- נושא העירוניות מטופל בתמ"א 70 באופן חדש ומתקדם. נדרשת בחינה האם ניתן לאמץ הוראות בנושא במסגרת תמ"א 35. גישת התכנון העירונית של תמ"א 70 אשר ממקדת פיתוח בצפיפות גבוהה באזורים נבחרים המשורתיים בהסעת המונים יוצרת כלי אפקטיבי לפיתוח עירוני. אימוץ מדיניות מסוג זה תאפשר לתמ"א 35 להכווין פיתוח אינטנסיבי גם במקומות מרכזיים ומשורתיים בתשתיות חיוניות. כיום התמ"א מסדירה תכנון אך לא יוזמת ומכוונה.
- לבחון כללים לשימושים קודמים לתמ"א שאינם צמודי זופן (חוות חקלאיות תיירותיות וכדומה)
- נושא החוסן האקלימי מניעת סיכון במקור הביבטי: עומסי חום וחוסן אנרגטי, ניהול נגר, חוף ומדבור, חירום – מיפוי סיכונים ושיקום. נושאים שיש לשקול להכניס לתמ"א כהוראות.

סיכום

בחינה מקיפה של הוראות וכלי המדיניות של תמ"א 35 מעלה תובנות בשתי רמות: רמה עקרונית ורמה ההוראתית.

ברמה ההוראתית, ניכר כי קיימות מספר הוראות בתמ"א 35 המעצבות באופן מהותי את מדיניות המרחב בישראל:

הוראות למרקמים, צמידות זופן, צפיפות מינימאלית (ולוח 1), הרחבת יישובים מיוחדים, מכלול נופי ונספח נופי סביבתי הן כלי התמ"א המשמעותיים ביותר. כל אחת מהוראות אלו יש גרעין סטוטוטורי משמעותי ביישום מטרות של התמ"א אך בכלם עולים נושאים לשיפור, חידוד, דיוק והכוונה נוספת הנדרשת בעת הזו.

בנוסף, הרעיון של הוראות לשילוב תשתיות וחיזוק עירוני נתפסות כקריטיות לפיתוח איכותי אך ההוראה עצמה אינה תורמת ליישום הרעיון ויש הגיון בחיזוק הקשר בין מהות ההוראה ליישומה.

קיימות גם הוראות מהותיות למשל פריסת המרקם העירוני ומכלול כפרי מוגן. בהוראות אלו יש לבחון עד כמה הן תואמות את מטרות התמ"א ולעדכן בהתאמה. הוראות רבות בתמ"א 35 כמעט ואינן בשימוש בפועל, חלקן הוראות לסימון בלבד או להנחיה. נדרשת

עבודת מטה בכדי לבדוק מהן ההוראות בתמ"א אשר הוחלפו במדיניות מעודכנת ברמה של בתמ"א אחרת או בהוראות, מסמכי מדיניות וחוקים אחרים בכדי לקבל החלטה לגביהן.

ברמה העקרונית, תמ"א 35 מהווה מצפן מקצועי לתכנון הלאומי, המחוזי והמקומי. הרוח של תמ"א 35 אשר מיוצגת בעיקר בפרק דברי ההסבר חשובה למתכננים. יש חשיבות לעדכן ולמסגר את דברי ההסבר בהתאם לרוח התכנון ולאתגרי התקופה על מנת שיכלו להמשיך להכווין את התכנון העתידי. הוראות התמ"א המהותיות שהוזכרו למעלה הן לב התמ"א וגם לב התכנון המרחבי בישראל (מערכת ההפעלה של התכנון). יתכן שיש להקנות להן מעמד מיוחד בתוך התמ"א וכן לשלבן במסמכים נוספים בכדי לתת להן מעמד ותוקף ייחודי. דיוק הוראות אלו יתרום באופן משמעותי לעיצוב המרחב באופן יעיל ואיכותי לדורות הבאים.

היבט עקרוני נוסף הוא החדשנות בתמ"א. בזמן אישורה, תמ"א 35 נתפסה כחדשנית ופורצת דרך. כיום מרבית הנושאים אשר התמ"א הניפה (תחבורה ציבורית, חידוש עירוני, צפיפות, יעילות בפיתוח, קיימות) נתפסים היום כקונצמוס. אם תמ"א 35 תצליח להרים נושאים חדשניים כגון שינוי אקלים, אנרגיה, ביטחון מזון, SDG, חוסן, תהייה זו פריצת דרך תכנונית חשובה לדורות הבאים.

עוד חשוב לציין את **נושא האזוריות**. כיום מתקדמות תכניות לאזורי תפקוד ובעקבותיהן תכניות מתאר מחוזיות אזוריות עדכניות אשר עשויות להחליף את התכניות המחוזיות הוותיקות. יש לתכנות אלו פוטנציאל עצום לדייק את התכנון ולייעל את השימוש בקרקע וכן לפתח חיבוריות וקישוריות אזורית לצד תשתיות ציבוריות, תעסוקה ואיכות חיים. מאחר וכל מחוז ידרש להתמודד עם מספר רב של תכניות נדרשת מסגרת שתבטיח כי הקשר ביניהן יהיה מספיק מהודק. כאן יש לתמ"א 35 תפקיד קריטי בהכוונת תכנון ברמה מחוזית חלקית (הוראה 14.2) ויצירת ראייה ארצית אחודה לתכנון האזורי אשר מחד יאפשר לכל אזור את התכנית המותאמת לו ולצרכיו הייחודיים ומנגד יאפשר לייצר קומפילציה תכנונית מחוזית רציפה ואחודה ברמה הארצית על מנת למנוע "מגדל בבל" התכנוני.

מענה 3.2 – ניתוח מרחבי וכמותי של כלי תכנון בתמ"א

מעקב אחר השפעת לוח 1 בדיונים מול גורמי תכנון

לוח 1 קובע במידה רבה את עיצוב המרחב העירוני והכפרי בישראל. הלוח מפרט את דגמי היישובים, את הצפיפות המינמאלית, את הצפיפות ברוטו, את פריסת שטחי המגורים ואת חובת הדיוור המכליל. הלוח עודכן בתיקון 4 לתמ"א 35 אשר אושר לאחורונה (2022).

בדיונים עם גורמי תכנון עלו מספר סוגיות לגבי לוח 1:

- הצעה להגדרה של האוכלוסייה לפי סך התושבים במרקם עירוני אחוד ללא פיצול פנימי בין יישובים בהתייחס לצפיפות הנדרשת.
- סוגיות לגבי הצפיפות המוגדרת (נמוכה מדי או גבוהה מדי). כיום הצפיפות ביישובים נקבעת רק לפי גודל אוכלוסייתם. יתכן ויש צורך בשיקולים נוספים.
- סוגיות לגבי הקיבוען של חלק מהרשויות על ערכי צפיפות המינימום (לא רוצים להצטופף יותר).
- סוגיות לגבי השטח שעליו יש להכיל את צפיפות ברוטו (בלוק? שכונה? אזור סטטיסטי? רובע?).
- סוגיות הפריסה של שטחי המגורים. מחד העיקרון נכון אך במקרים מסוימים יש להתחשב במאפייני האוכלוסייה מול הוראות הפרוגרמה לצרכי הציבור בדגש שטח ציבורי פתוח אשר בצפיפויות אוכלוסייה גבוהות מגיע להיקפים המתנגשים עם הוראת פריסת שטחי המגורים.
- סוגיות בנושא דיוור מכליל וגמישות יתר בהגדרה של מהות הדיוור המכליל (רק דירות קטנות?) והצורך בהקצעת קרקע (חומה - לצרכי ציבור) לטובת דיוור בהישג יד מעבר לדיוור מכליל.
- סוגיות הסעת המונים-מגורים בצפיפויות גבוהות נדרשת הנחייה לשילוב מערכת הסעת המונים כחלק מהוראות לוח 1.

מעקב אחר השפעת לוח 3 בדיונים מול גורמי תכנון

לוח 3 מגדיר כ-93 יישובים מיוחדים ולפיתוח מיוחד. יישובים לפיתוח מיוחד אינם מוגבלים בקצב צמיחתם. יישובים מיוחדים מוגבלים להרחבה של 10% מהשטח המיועד לפיתוח (פרט למחוז מרכז ומרקם חופי) או בתכנית מתאר כוללת. למרות האפשרות לצמיחה מהירה, היישובים המיוחדים צמחו בקצב זומה לקצב הצמיחה הכולל ולא הגדילו את חלקם היחסי בהיבט של פריסת האוכלוסייה. אך בהיבט של פריסת השטח, מרבית היישובים המיוחדים התגלו כלא יעילים בצפיפות נמוכה ובהקטנה של שיעורי הצפיפות לאורך הזמן.

- קיימים יישובים לפיתוח מיוחד החריגים מהיבטים אלו, יישובים הצומחים בקצב מהיר וחלקם אף נבנה בייעילות והגיעו לרמות בינוי ואוכלוסייה המותאמים לערים: אלעד, גן יבנה, דימונה, יבנה, יקנעם עילית, נתיבות, צפת, קריית מלאכי ושדרות (וערים לבחינה נוספת). יש לשקול לצרפם למרקם עירוני קיים או לשרטט מרקם עירוני ייעודי עבורן.
- יישובים מיוחדים נוספים מהווים מוקד אזורי וחלק מרכזי באזורי התפקוד: בית שאן, ירחם, מצפה רמון, קצרין, ערד, קריית שמונה (וערים לבחינה נוספת)
- יש יישובים מיוחדים אשר נועדו לסייע בפתרון לאוכלוסיית הבדואים: כסייפה, ערערה בנגב להם חשיבות מיוחדת
- מעבר מסיווג של יישוב כפרי למעמד של יישוב מיוחד מצריך הליך סדור הכולל תכנון וקריטריונים מוגדרים אשר יביאו בחשבון את השפעות השינוי באופן מערכתי ואזורי.
- רבים מהיישובים המיוחדים לא יעילים וניתן לשקול להגביל את אפשרותם להוסיף שטחי פיתוח.

מסמך מס' 1 שיקולים בתכנון עירוני

במסמך מספר 1 בתמ"א מתייחס לשורת נושאים העוסקים באיכות התכנון. המסמך מתייחס לצפיפות, עירוב שימושים, הליכיות, חניות, תכנון מכליל, מרחב ציבורי, שיתוף הציבור בתכנון וקווי בניין. נושאי: תת קרקע, מגרשים קטנים, אי חום עירוני ותכנית גבוהה אינו מכוסה במסמך וניתן להוסיף. ההתייחסות למסמך בהוראות התמ"א באה לידי ביטוי בהוראה 12.1.5 "בישוב עירוני מדגם 5-1, מהווה מסמך מספר 1 שיקולים בתכנון עירוני, בישוב עירוני מדגם 5-1, מהווה מסמך מספר 1 שיקולים בתכנון עירוני, מידע תכנוני לשיקול דעת מוסד תכנון".

ההתייחסות רכה ואינה מחייבת. ניתן לשקול הנחייה המחייבת להגיש התייחסות בנושאי המסמך. ניתן לפתח בדיקה של איכות התכנית במסגרת הליך האישור (מנגנונים זומים קיימים במספר מדינות). כמו כן נושאים אלו חשובים גם ביישובים מדגמים נוספים.

במסמך אין התייחסות לנושא גודל מגרשים. יש חשיבות רבה בתמהיל מגרשים הכולל מגרשים קטנים. המורכבות בנושא עולה כאשר מגרשים קטנים מתאחדים (איחוד וחלוקה) בכדי לאפשר את החידוש הדורש מגרשים גדולים. תמ"א 70 בחנה כיוון זה בחלקים המרכזיים. גם חלק משמעותי ממכרזי רמ"י עובדים בחטיבות קרקע גדולות. ניתן ללמוד מנסיון זה ולשקול להכניס ללוח 1 הנחייה לגבי תמהיל גדלי מגרשים מומלץ וכן להכניס לתמ"א 35 מנגנון מאזן למגוון גדלי מגרשים. יתכן שניתן הפריד בין המבנים לחניות ולשפ"פ בכדי לייצר יתרון לאיחוד בתת הקרקע ובשפ"פ וחלוקה למבנים (הוראות בינוי).

פרק 4 – מעקב אחרי עתודות תכנון

פרק זה מיועד ליצור תשתית מיזע שתראה כי במסגרת תכניות מאושרות, תהליכי קידום תכניות וכן בתכניות לעתיד, מערכת התכנון פועלת בתוך המסגרת המרחבית של תמ"א 35 בכדי לתת מענה לצרכי המגורים. תשתית המיזע הזו תוכל לסייע בשלב הבא של העבודה לגיבוש המלצות לעדכון מרכיבים של התמ"א תוך אבחנות בין אזורים שונים ומרכיבים שונים.

בשונה ממצב העניינים בעת תכנון תמ"א 35 במתכונתה המקורית ובעת ביצוע הליך המעקב והבקרה הקודם, הבדיקה הנוכחית נסמכת על שלושה בסיסי מיזע אשר עומדים כיום לרשות מערכת התכנון:

- תרחישים אזוריים ארוכי טווח לפריסת אוכלוסייה הנערכים על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, בהתבסס על תחזיות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- תכנית אסטרטגית לדיור שנערכה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה הכוללת תחזית מספר יחידות הדיור בישראל עד שנת 2050 בחלוקה למחוזות, קבוצות אוכלוסייה וחומשים בהתבסס על מגמות דמוגרפיות, צרכי אוכלוסייה משתנים והחלטות ממשלה.
- בסיס נתונים כולל של יוזמות וכוונת תכנון (להלן: "עתודות תכנון") המנוהל על ידי מינהל התכנון. בסיס נתונים זה כולל את כל התכניות המפורטות המאושרות והתכניות המצויות בהליכי תכנון וכן יוזמות וכוונות עתידיות לתכנון מגורים, ברובן ביוזמת גופים ממשלתיים.

תחזיות האוכלוסייה פותחו במועצה הלאומית לכלכלה (על בסיס נתוני הלמ"ס) בחלוקה לנפות ואושרו בהחלטת ממשלה מס' 2457 שבה נקבעו תרחישי פריסת אוכלוסייה אזוריים לשנת 2040 אשר מחייבים את כלל גופי הממשלה. בהחלטות הממשלה נקבעו יעדי תכנון עבור כל מחוז בכל חומש. היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 עמד על כ-2.6 מיליון יח"ד בסך הכול. זאת על מנת להבטיח את מימוש מלאו ההיקף של יחידות הדיור הנדרשות – העומד על 1.5 מיליון יח"ד בהתאם לתחזית שעוגנה בהחלטת הממשלה. תכנון מפורט של 2.6 מיליון יח"ד לצורך מימוש 1.5 מיליון יח"ד נקבע בהתחשב בפחת תכנוני, פערי עיתוי, חוסרי עבר והצורך בשמירה על מלאי תכנוני-אסטרטגי.

בשנת 2021 ערכה המועצה הלאומית לכלכלה תרחישי אוכלוסייה מעודכנים עד לשנת 2050 וזאת בהתאם להחלטת הממשלה 854.

בחודש מרץ 2025 המועצה הלאומית פרסמה עדכון של התכנית האסטרטגית לדיור שלא עוגן עדיין בהחלטת ממשלה. עיקרי העדכונים בתכנית האסטרטגית החדשה:

- **הרחבת טווח התחזית לדיור:** הארכת אופק התחזית מ-2040 ל-2050, יצירת מסגרת תכנונית ארוכת טווח המאפשרת היערכות מוקדמת ועדכון תרחיש אסטרטגיית הדיור. התחזיות מתייחסות באופן מובחן לשלוש קבוצות אוכלוסייה: אוכלוסייה כללית, אוכלוסייה חרדית ואוכלוסייה ערבית.
- **מתודולוגיה מעודכנת למקדמי הדיור:** פיתוח שיטה חדשה לחישוב מקדמי יחסי ההמרה בין האוכלוסייה למלאי הדיור, לפי קבוצת אוכלוסייה (חרדים, ערבים, ויהודים לא חרדים ואחרים) ובחתיך גילאים מפורט, בהתבסס על בחינה פוזיטיבית של סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס לשנת 2022. באופן זה התחזית העדכנית נותנת מענה הוליסטי לבעיות ממתודולוגיות שהתעוררו.
- **תרחישי אוכלוסייה אזוריים:** תרחישי האוכלוסייה האזוריים שפורסמו בשנת 2021 הם הבסיס שעל פיהם פותחו שכבות נוספות של התכנית. המזובר בתרחיש "עסקים כרגיל" ובתרחיש "התאמה לתכנית האסטרטגית לדיור".
- **עדכון התוכנית האסטרטגית לדיור:** לאור קידום מתארי של פרויקטים אסטרטגיים לאומיים לדיור, בעלי בשלות גבוהה, ובעלי היקף גדול במיוחד של יח"ד שחורגות מתרחיש העסקים כרגיל. כך תוכנית תמ"א 75 במפרץ חיפה וערים חדשות המיועדות לאוכלוסייה החרדית בדרום המדינה.

▪ **שיפור יחס האוכלוסייה הבוגרת למלאי הדיור:** נמצא שגידול במלאי של כ-44 אלף יחידות דיור נוספות עד שנת 2050 ישפר את היחס בין האוכלוסייה הבוגרת למספר יח"ד כך שיהיה זומה לזה שהיה בשנת 2005.

בהתאם לתחשיב המועצה הלאומית לכלכלה, עד שנת 2050, יידרשו כ-1.83 מיליון יחידות דיור נוספות בישראל, על מנת לספק את הצורך של 4.8 מיליון יח"ד ל 2050 כדי לשמור על יחס אוכלוסייה בוגרת למלאי הדיור כפי שהיה בשנת 2005.

יש לציין כי בניגוד לתכנית האסטרטגית משנת 2017, התכנית האסטרטגית החדשה משנת 2025 מחשבת את מספר יחידות הדיור שיידרש אך אינה קובעת א-פריורית את היקף התכנון הדרוש כדי להשיג את המספר הזה.

בסיס הנתונים "יוזמות וכוונות תכנון"

בסיס נתונים מרחבי שהוקם ומנוהל במינהל התכנון. בסיס הנתונים מאגד נתונים של תכניות מפורטות מאושרות, תכניות מפורטות בהליכים, מתחמים בתכניות מתאר, וכן יוזמות וכוונות תכנון שעדיין לא קיבלו מעמד סטטוטורי, כמו גם תכניות אב ומסמכי מדיניות. הנתונים המצויים במאגר כוללים תכניות אשר הוגשו למערכת התכנון וכן מתחמים לתכנון ביוזמת גופי ממשלה כמו ממשד הבינוי והשיכון, רמ"י, והרשות להתחדשות עירונית. כל תכנית מיוצגת במאגר זה באמצעות פוליון המציג את תחום התכנית, תוספת יחידות הדיור בתכנית וסיווגים נוספים:

לוח 4.1 מרכיבי בסיס הנתונים "יוזמות וכוונות תכנון" והשימוש בו בעבודה זו:

נושא	סוגי סיווגים	שימוש במידע	הערות
נתונים כללים	שם תכנית, מספר תכנית, מגיש התכנית, בעלות קרקע עיקרית	כן	
נתוני מיקום	רשות מקומית, מרחב תכנון, מחוז	כן	
חדש/התחדשות	סיווג התכנית כתכנית חדשה, תכנית התחדשות עירונית (תת קבוצות שונות), תכנית הסדרה	חלקי	שכבה זו אינה מלאה. במסגרת העבודה נערכה בחינה עצמאית ובלתי-תלויה על ידי חיתוך מרחבי בין תחום התכניות לבין השטח המבונה בפועל. בשנת 2007.
תוספת יחידות דיור	תוספת יחידות הדיור המוצעת בתכנית	כן	בתכניות התחדשות עירונית נתון זה משקף את תוספת יחידות הדיור נטו (קיוזו יחידות מיועדות להריסה).
סוג מתחם	תכנית מפורטת / תכנית מצומצמת / תכנית מתאר כוללנית / תכנית מתאר מקומית / תכנית מועדפת לדיור / מסמך מדיניות / לא סטטוטורי / הזדעה לפי סעיף 77-78 לחוק התו"ב.	כן	אבחנה בין תכניות מפורטות מאושרות, תכניות מאושרות בהליכים ושאר סוגי התכניות.
סטטוס	שלב קידום התכנית: החל מתכניות בשלבי קדם הגשה/פרה רולינג. קליטה. תכניות בהליך סטטוטורי. תכניות בשלבי הפקדה. תכניות בשלבי אישור ותכניות מאושרות.	כן	
תאריכים	התאריכים בהם עברה התכנית שלבין קידום: תנאי סף, דיון הפקדה, הפקדה בפועל, דיון התנגדויות, נוסח פרסום	לא	
מגזר	שיוך התכנית למגזר כללי, מגזר חרדי או מעורב, מגזר ערבי/דרוזי/בדואי	חלקי	שכבה זו אינה מלאה ורבים מהפוליונים מסווגים רק בשלבים מתקדמים השימוש בשכבה נעשה תחת הסתייגות זו.
תכנית עבודה	צפי אישור התכנית ע"פ חומשים	לא	

נושא	סוגי סיווגים	שימוש במידע	הערות
חסמי תשתית	פרוט חסמים לקידום התכנית: תחבורה, ביוב, מים, אנרגיה, אחר	לא	
חסמי תכנון	חסם תכנית מתאר מחוזית / חסם תמ"א 35	לא	בפועל לא נמצאו במאגר תכניות שצויין לגביהן חסם מהותי של תמ"א 35. נמצא תכניות בקיבולת כ-66 אלף יחידות דיור הכרוכות בשינוי תמ"מ

במסגרת המתודולוגיה של העבודה ניתן משקל חשוב לבסיס מידע זה כיוון שהוא מהווה אינדיקציה טובה ליכולת של מערכת התכנון לספק מענה לצרכי הדיור החזויים, וזאת על בסיס פעולות תכנון קונקרטיות, שהן מעבר להערכות מרחביות כלליות. יחד עם זאת, לבסיס מידע זה מגבלות משמעותיות, שיש לקחת בחשבון בהערכות תכנוניות המתבססות עליו - בעיקר העובדה שמדובר בבסיס מידע דינמי, המשתנה לאורך זמן. הדבר רלוונטי גם לשימוש בבסיס נתונים זה כדי לענות על שאלות מעקב על תמ"א 35.

סיווגים עיקריים: בסך הכל מצויים בבסיס הנתונים כפי שהועבר לצוות המעקב והבקרה כ-3.3 מיליון יחידות דיור. לאחר מהלך ראשוני של "ניקוי" המאגר מפולגונים חופפים אנו מתייחסים בעבודה זו להיקף של כ-2.9 מיליון יחידות דיור.

לגבי תכניות באותו מעמד סטטוטורי תהליך "ניקוי" הפולגונים החופפים מבוסס על בחינת השטח היחסי החופף בין שני פולגונים ביחס לשטח המלא של הפולגון והכפלת יחס זה בגודל תוספת יחידות הדיור בתכנית. הערך המתקבל מוכפל ב-50% בכל אחת משתי התכניות החופפות. לגבי השוואה בין תכניות מתאריות ותכניות מפורטות תהליך היררכי - שטח התכניות המפורטות מופחת משטח התכנית המתארית, התכנית המפורטת מחושבת במלואה וקיבולת התכנית המתארית מחושבת על פי היחס בין השטח הנותר והשטח המקורי של התכנית המתארית.

יחידות הדיור במאגר סווגו לצורך העבודה לארבע קבוצות:

- תכניות מפורטות מאושרות:** קבוצה זו כוללת תכניות מפורטות שניתן להוציא מתוכן היתרי בנייה הנכללים במאגר תחת הסיווגים תכנית מפורטת, תכנית מצומצמת, תכנית מתאר מקומית (חלקי), תכנית מועדפת לדיור. ובנוסף לסיווג הזה הן מוגדרות במאגר בסטטוס של תכנית מאושרת או תכנית בתהליך אישור. תכניות אלו הן תכניות ברמה גבוהה מאוד של וודאות כיוון שהשלימו את התהליך הסטטוטורי. בסך הכל יש במאגר כ-929 אלף יחידות דיור בסיווג זה. יש לקחת בחשבון שחלק מתכניות אלו אושרו לפני אישור תיקון 4 לתמ"א 35 ולכן ייתכן ובחלק מהן ניתן יהיה להגדיל את היקף יחידות הדיור בהתאם לצפיפויות הקבועות בתמ"א.
- תכניות מפורטת בהליכים:** קבוצה זו כוללת תכניות מפורטות לעיל המצויות בשלבים שונים של הליך סטטוטורי אחרי קליטה ולפני אישור. בסך הכל יש במאגר כ-336 אלף יחידות דיור בסיווג זה.
- עתודות ותכניות מתאריות:** קבוצה זו כוללת מתחמי פיתוח בתכניות מתאר כוללניות, ותוספת יחידות דיור במתחמים קיימים במסגרת תכנית כוללנית. מרכיב נוסף בסיווג זה הן תכניות התחדשות בניינית כלל עירונית ותכניות כוללות להתחדשות עירונית (מחליף תמ"א 38) הנכללות במאגר בסיווג של תכניות מתאר מקומיות. מהפולגונים בקבוצה זו הוחסרו כלל החפיפות עם תכניות מפורטות. כיוון שתכניות אלו הן תכניות מתאריות יש להניח כי יתממשו לתכנון מפורט רק בטווח זמן בינוני-ארוך ובמעבר בין התכנון המתארי לתכנון המפורט יהיו שינויים בקיבולת - הן גידול והן קיטון. לצורך העבודה אין אבחנה בין יחידות הדיור בסיווג זה לבין יחידות הדיור שאינן סטטוטוריות. (מתוך כ-813 אלף יחידות דיור במאגר בסיווג מתארי, כ-156 אלף יחידות דיור הן מתחמים בתכניות מתאר מאושרות אולם ההתייחסות אליהן זהה לתכניות מתאריות אחרות).
- תכניות לא סטטוטוריות/קדם סטטוטוריות:** קבוצה זו כוללת תכניות אשר סווגו במאגר בסיווגים של מסמכי מדיניות ושל תכנון לא סטטוטורי וכן תכניות אשר סווגו כתכניות מפורטות אך הסטטוס שלהן הוא קדם סטטוטורי. ניתן להניח כי לא כל יחידות הדיור בסיווג זה אכן יתממשו בעתיד לתכנון מפורט וגם אם אכן יתממשו זה צפוי רק בטווח הארוך ותוך שינויים משמעותיים בקיבולת. בסך הכל יש במאגר כ-1.66 מיליון יחידות דיור בשני הסיווגים האחרונים.

הערות לגבי בסיס הנתונים שהועבר לצוות (דצמבר 2024):

- בסיס הנתונים כולל את הערים החדשות תילה וכסיף באזור הדרום.
- בסיס הנתונים כולל פיתוח עירוני במזרח אשדוד (אזור אלתא).
- בסיס הנתונים אינו כולל תכניות במפרץ חיפה – תמ"א 75.
- בסיס הנתונים אינו כולל באופן ישיר את תכנית תמ"א 70 אבל כן כולל תכניות התחדשות כוללות ותכניות מפורטות המקודמות בתחום תמ"א/70 על פי עקרונותיה.
- בסיס הנתונים אינו כולל תכניות עתידיות במסגרת מטרו ירושלים.

במסגרת פרק זה יוצג המענה לשאלות מעקב הנוגעות לעתודות התכנון:

שאלה 4.1	כיצד פרוסות עתודות התכנון ביחס לסיווגי תמ"א 35?	שאלות מעקב
שאלה 4.2	מה היחס הכמותי בין תחזיות האוכלוסייה האזוריות ובין עתודות התכנון?	
שאלה 4.3	האם פריסת עתודות התכנון תואמת את מטרות התמ"א בהיבט של תעודף מרקמים עירוניים ותעדוף פיתוח בארבעת המטרופולינים?	
שאלה 4.4	האם פריסת עתודות התכנון תואמת את מטרות התמ"א לצמצום פערים בין קבוצות באוכלוסייה? האם היישובים שבהם מתגוררות קבוצות אוכלוסייה שונות מקבלים מענה תכנוני עתידי, התואם את צרכי קבוצות אלו?	
שאלה 4.5	האם פריסת עתודות התכנון תואמת את מטרות התמ"א לשמירה על השטחים הפתוחים והמוגנים?	
שאלה 4.6	האם פריסת עתודות התכנון תואמת את הפריסה העתידית של תשתיות?	

שאלה 4.1 כיצד פרוסות עתודות התכנון ביחס לסיווגי תמ"א 35?

לצורך מענה על שאלה זו ועל יתר השאלות בהמשך פרק זה, פולח בסיס הנתונים "יזומות וכוונות תכנון" לפי הסיווגים המרחביים של תמ"א 35. חלוקה זו כוללת אבחנה בין עתודות המצויות במרקם העירוני, עתודות הנמצאות ביישובים מיוחדים לפיתוח ויישובים מיוחדים ובין עתודות המצויות במרחב הכפרי. בפרק זה נערך גם סיווג נוסף של העתודות במרקמים העירוניים למרקמים "מטרופוליניים" שהם המרקמים העירוניים המצויים בגלעין ובטבעת הפנימית (על פי סיווגי הלמ"ס) בכל אחד מארבעת המטרופולינים חיפה, תל אביב, ירושלים ובאר שבע למרקמים עירוניים "אחרים".

העתודות סווגו לפי סטטוס תכנוני: תכנון מפורט מאושר (שניתן להוציא מכוחו היתרי בנייה), תכנון מפורט בהליכים, תכנון מתארי, יזומות וכוונות תכנון ומסמכי מדיניות לא סטטוטוריים או קדם סטטוטוריים. במסגרת המענה לשאלות השונות יעשה שימוש במבחר נתונים מתוך מאגר זה.

לוח 4.2 סיווג יחידות הדיור במאגר לפי שלב תכנון מחוז ולפי סוג יישוב (אלפי יח"ד) / אחוז מיחידות הדיור במחוז

מחוז	אזור	מפורט מאושר		מפורט הליכים		מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטוטורי	
		אלפים	אחוז	אלפים	אחוז	אלפים	אחוז
צפון	מרקם עירוני	104.3	21.4%	21.8	4.5%	175.8	36.1%
	פיתוח מיוחד	19	3.9%	4.7	1.0%	46.8	9.6%
	מיוחד	10.4	2.1%	4.7	1.0%	32.3	6.6%
	כפרי	22.2	4.6%	4.7	1.0%	40.3	8.3%
חיפה	מרקם עירוני	123.1	27.3%	64.9	14.4%	209	46.4%
	פיתוח מיוחד	19.7	4.4%	1.3	0.3%	13.8	3.1%
	מיוחד	4	0.9%	1	0.2%	5.6	1.2%
	כפרי	4.8	1.1%	3.4	0.8%	0.1	0.0%
מרכז	מרקם עירוני	178.9	24.5%	40.3	5.5%	430.5	58.9%
	פיתוח מיוחד	21.9	3.0%	3.5	0.5%	24.5	3.4%
	מיוחד	3.7	0.5%	1.3	0.2%	15.1	2.1%
	כפרי	4.2	0.6%	3.4	0.5%	3.9	0.5%
תל-אביב	מרקם עירוני	104.6	26.0%	66.2	16.5%	231.5	57.5%
	פיתוח מיוחד	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	מיוחד	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	כפרי	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
ירושלים	מרקם עירוני	67.8	25.8%	50.2	19.1%	132.6	50.4%
	פיתוח מיוחד	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
	מיוחד	6.1	2.3%	1.5	0.6%	3.4	1.3%
	כפרי	1	0.4%	0.4	0.2%	0	0.0%
דרום	מרקם עירוני	151.9	25.9%	17.1	2.9%	203	34.6%
	פיתוח מיוחד	32	5.5%	11.7	2.0%	43.1	7.3%
	מיוחד	13.8	2.4%	0.4	0.1%	1.9	0.3%
	כפרי	35.1	6.0%	33.4	5.7%	43.3	7.4%
סה"כ ארצי	מרקם עירוני	730.6	25.0%	260.5	8.9%	1382.4	47.3%
	פיתוח מיוחד	92.7	3.2%	21.4	0.7%	128.3	4.4%
	מיוחד	37.9	1.3%	8.9	0.3%	58.3	2.0%
	כפרי	67.5	2.3%	45.3	1.6%	87.6	3.0%

בנוסף, סווגו העתודות בכל מחוז גם לפי סוג הפיתוח – פיתוח חדש או התחדשות עירונית. סיווג התכניות נעשה על פי ניתוח מרחבי, השוואה בין תחום התכנית ובין שכבת השטח המבונה בשנת 2007 (מתוך שכבות הרקע המקוריות של תמ"א 35). כאשר כל תכנית שיותר מ-70% משטחה היה בתוך התחום המבונה בשנת 2007 מסווגת כתכנית התחדשות.

לוח 4.3 סיווג יחידות הדיור במאגר לפי שלב תכנון מחוז ולפי סוג תכנית חדש/התחדשות (אלפי יח"ד)

מחוז	סוג התכנית מתחם חדש/ התחדשות עירונית	מפורט מאושר		מפורט הליכים		מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטוטורי
		אלפים	אחוז	אלפים	אחוז	
צפון	חדש	106.5	21.9%	23.1	4.7%	196.2
	התחדשות	49.5	10.2%	12.8	2.6%	99
חיפה	חדש	58.8	13.0%	21.6	4.8%	98.6
	התחדשות	92.7	20.6%	49.1	10.9%	130
מרכז	חדש	128.9	17.6%	10.6	1.4%	256.2
	התחדשות	79.8	10.9%	37.9	5.2%	217.9
תל-אביב	חדש	41.2	10.2%	36.2	9.0%	82.7
	התחדשות	63.4	15.8%	30	7.5%	148.8
ירושלים	חדש	24.8	9.4%	7.4	2.8%	45
	התחדשות	50.1	19.0%	44.8	17.0%	91
דרום	חדש	140.6	24.0%	45	7.7%	114.5
	התחדשות	92.2	15.7%	17.5	3.0%	176.8
סה"כ ארצי	חדש	500.9	17.1%	143.9	4.9%	793.2
	התחדשות	427.8	14.6%	192.2	6.6%	863.4

שאלה 4.2 מה היחס הכמותי בין תחזית האוכלוסייה האזוריות ובין עתודות התכנון?

שאלה זו בוחנת את היחס בין תחזית יחידות הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה משנת 2025 (לשנים 2035, 2050) לבין קיבולת יחידות הדיור בתכניות. התייחסות לשאלת היחס הכמותי מחייבת מספר הסתייגויות:

- בסיס הנתונים כולל שתי קבוצות שונות של תכניות. לגבי התכניות מפורטות מאושרות והתכניות מפורטות בהליכים רמת הדיוק והאמינות של המאגר גבוהה. תכניות מאושרות משקפות וזדאות תכנונית ולגבי תכניות מפורטות הנמצאות בהליכי תכנון (לאחר קליטה) ניתן להניח בוודאות גבוהה יחסית שרובן הגדול יאושרו בתוך מספר שנים, כמובן בכפוף לשינויים והתאמות, שלא ניתן לדעת מראש, כולל הגדלה או הקטנה של מספר יחידות הדיור.
- לגבי נתוני תכניות מתאריות ותכניות לא סטטוטוריות וקדם סטטוטוריות רמת הדיוק והאמינות נמוכה בהרבה. יחד עם זה, ניתן לראות בתכניות הנמצאות במאגר הדגמת ייתכנות ליכולת לפתח תכניות בתוך המסגרת התכנונית הנוכחית של תמ"א 35, גם אם התוצר התכנוני הסופי יהיה שונה מהתכניות המוצגות בעת הזו.

תחזיות מלאי הדיור של המועצה הלאומית לכלכלה נערכו ברזולוציה של נפות וקובצו ברזולוציה של מחוזות. לצורך ההשוואה בשלב זה של העבודה נבחן את היחס בין מספר יחידות בדיור בתכניות הנכללות במאגר ובין תחזיות המועצה הלאומית לכלכלה בחלוקה למחוזות. חישוב תוספת יחידות הדיור הנדרשת מתקבל על פי הפרש בין מספר יחידות הדיור הנדרש בשנה מסומיית לבין מספר יחידות הדיור שהיו קיימות בשנת 2024.

לוח 4.4 השוואת יח"ד בתכניות מפורטות מאושרות ותכניות בהליכים במאגר לתחזית המועצה הלאומית לכלכלה לשנת 2035

יחס מחושב	מועצה לאומית לכלכלה תוספת עד 2035	בסיס נתוני תכניות			מצב התחלתי		מחוז
		מלאי תכנוני מצטבר	תכניות מפורטות הליכים	תכניות מפורטות מאושרות	נבנה עד 2024	מלאי תכנוני התחלתי	
1.7	96.4	167.1	35.9	156.0	51.5	26.7	צפון
3.0	74.4	223.5	70.6	151.6	51.0	52.3	חיפה
1.2	162.1	186.9	48.5	208.7	88.3	18.0	מרכז
1.9	70.9	136.7	66.2	104.6	59.7	25.5	תל-אביב
1.4	98.6	135.5	52.2	74.9	28.6	37.0	ירושלים
2.8	104.5	295.0	62.6	232.8	59.2	58.9	דרום
1.9	606.9	1144.8	336.0	928.6	338.3	218.4	כלל ארצי

מהטבלה לעיל ניתן לראות כי ברמה הארצית, היקף יחידות הדיור בתכניות מפורטות מאושרות ותכניות בהליכים הוא כמעט כפליים (פי 1.9) מתוספת יחידות הדיור החזויה על פי מתחזית המועצה הלאומית לכלכלה לעשור הקרוב עד שנת 2035. יחד עם זאת, ניתן לראות הבדלים ביחס בין המחוזות השונים כאשר בשני מחוזות היחס נמוך מיחס של 1.7 אשר הוגדר בתכנית האסטרטגית לדיור הקודמת משנת 2017 כיחס הרצוי.

במחוז ירושלים היחס הוא 1.4.

במחוז המרכז היחס הוא 1.2. אם בוחנים במקובץ את מחוז המרכז ומחוז תל-אביב היחס המתקבל גם הוא 1.4.

מנקודת המבט של תהליך המעקב והבקרה לתמ"א 35, יש חשיבות רבה בהסתכלות לטווח הארוך של התחזית, כלומר מעבר לשנת 2035 ועד לשנת 2050, וזאת בכדי להבין האם למערכת התכנון יש אפשרות לספק את הצורך ביחידות דיור במסגרת הכללים הקיימים של תמ"א 35, ומה ההתאמות הנדרשות, ככל שנדרשות, בכדי לתת מענה לצורכי הדיור החזויים. כאמור, התכניות המופיעות בבסיס הנתונים של מינהל התכנון לטווחי זמן אלו, שרובם הגדול בגדר כוונות תכנון שעדיין לא התחילו במסלול הסטטוטורי, נמצאות כל אחת ברמת וזדאות נמוכה. יחד עם זאת, מכלול התכניות יכול להוות אינדיקציה לכיווני תכנון ישימים.

לוח 4.5 השוואת כלל התכניות במאגר לתחזית המועצה הלאומית לכלכלה לשנת 2050

יחס מחושב	מועצה לאומית לכלכלה תוספת עד 2050	בסיס נתוני תכניות			מצב התחלתי		מחוז	
		מלאי תכנוני מצטבר	מתארי, קדם סטטוטורי ולא סטטוטורי	תכניות מפורטות הליכים	תכניות מפורטות מאושרות	נבנה עד 2024		מלאי תכנוני התחלתי
2.1	216.0	462.4	295.3	35.9	156.0	51.5	26.7	צפון
1.9	232.2	452.0	228.5	70.6	151.6	51.0	52.3	חיפה
1.7	399.8	661.0	474.0	48.5	208.7	88.3	18.0	מרכז
2.0	185.3	368.2	231.5	66.2	104.6	59.7	25.5	תל-אביב
1.0	278.3	271.5	136.0	52.2	74.9	28.6	37.0	ירושלים
2.0	299.9	586.3	291.3	62.6	232.8	59.2	58.9	דרום
1.7	1611.6	2801.4	1656.7	336.0	928.6	338.3	218.4	כלל ארצי

בהתחשב בכל המגבלות שהוצגו לעיל ניתן לראות כי בהסתכלות לטווח הרחוק במרבית המחוזות היקף יחידות הדיור הנכללות במאגר (בכל רמות הבשלות) עולה בצורה משמעותית על צפי יחידות הדיור שיידרשו על פי תחזית המועצה לכלכל ביחס הנע בין פי 1.7 ועד פי 2. יחס זה מספק עודף תכנוני משמעותי גם בהתחשב בהיקף הפחת התכנוני הצפוי.

במחוז ירושלים מזהה חסר בתכנון בטווח הרחוק. כאשר מספר יחידות הדיור הנדרש משתווה למספר יחידות הדיור הכולל במאגר, ללא התחשבות במקדמי פחת. פירוש הדבר הוא שכדי לעמוד בתחזית של המועצה הלאומית לכלכלה נדרש תכנון נוסף במחוז – תכניות באזור בית שמש ותכנית מטרו ירושלים שאינה נכללת עדיין במאגר יכולות אולי לתת פתרון לנושא זה. יתכן גם ולאור ביקושים גבוהים בירושלים, ניתן להניח מקדמי פחת נמוכים יחסית במחוז.

חשוב להדגיש כי המשמעות התכנונית של התחשיב הכולל המובא כאן מוגבלת. כדי לקבל תמונה תכנונית משמעותית יש לערוך ניתוח פרטני לצרכי קבוצות האוכלוסייה השונות: החברה הכללית, החברה החרדית והחברה הערבית. להבחין בין מלאי תכנוני בהתחדשות עירונית ומלאי בפיתוח חדש, ולהתייחס למקדמי מימוש סבירים ביחס לכל אחת מהסוגיות האלו. פעולות אלה מבוצעות במסגרת מעקב ממשלתי שוטף אחר קצב גידול האוכלוסייה, בחלוקה מרחבית ובחלוקה לקבוצות האמורות, כמו גם לשינויים במלאי התכנוני. לתמ"א 35 בהיותה תכנית סטטוטורית ארוכת טווח תפקיד משמעותי בהסדרת המרחב, חלוקתו למרקמים מוטי פיתוח ומוטי שימור – באופן היוצר מסגרת מאפשרת מתן מענה לצרכים החזויים במציאות משתנה.

שאלה 4.3 האם פריסת עתודות התכנון תואמת את מטרות התמ"א בהיבט של תיעוד מרקמים עירוניים ותיעוד פיתוח בארבעת המטרופולינים?

שאלה זו מתייחסת למטרה ב' של התמ"א – "גיבוש השטחים המעוררים בארבעה מרחבים מטרופוליניים..." הגדרת המרחבים המעוררים המטרופוליניים בתמ"א אינה חד משמעית וברור שהכוונה אינה חופפת להגדרת המטרופולינים בלמ"ס.

בכדי להשיב על שאלה זו נערך ניתוח של היקף יחידות הדיור במאגר יזומות וכוונות תכנון בכל מחוז במרקמים העירוניים המטרופוליניים ובמרקמים העירוניים ה"אחרים", מתוך כלל העתודות באותו המחוז – וכן סכימה ארצית של הנתונים.

לצורך ניתוח זה הוגדרו כמרקמים מטרופוליניים המרקמים העירוניים המצויים בגלעין ובטבעת הפנימית של כל אחד מהמטרופולינים וכן מספר יישובים נוספים בטבעת התיכונה בגזרה המזרחית של מטרופולין תל אביב מתוך הפעלת שיקולים תכנוניים:

שמות יישובים במרקם מטרופוליני:

חיפה: חיפה, נשר, טירת הכרמל, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, כפר ביאליק, כפר גלים, כפר המכבי, רמת יוחנן

ירושלים: ירושלים, מבשרת ציון, מוצא עילית, אורה, רמת רחל

תל אביב: תל אביב, רמת גן, בני ברק, בת-ים, גבעת שמואל, גבעתיים, חולון, רמת השרון, גני תקווה, גבעת שמואל, יהוד, סביון, פתח תקווה, קריית אונו, הרצליה, כפר שמריהו

באר שבע: באר שבע, עומר, רהט, שגב-שלום.

לוח 4.6 סכימת יחידות דיור בהתאם למרקמים עירוניים / מרקם מטרופוליני לפי מחוזות – תכניות מפורטות מאושרות

מחוז	מרקם עירוני מרכז מטרופולין		שאר המרקמים העירוניים		סה"כ מרקמים עירוניים %
	אלפי יח"ד	אחוז	אלפי יח"ד	אחוז	
צפון	0.0	0.0%	104.3	66.9%	66.9%
חיפה	54.4	35.9%	68.7	45.3%	81.2%
מרכז	28.4	13.6%	150.5	72.1%	85.7%
תל אביב	104.6	100%	-	-	100.0%
ירושלים	53.3	71.1%	14.5	19.3%	90.4%
דרום	49.7	21.3%	102.2	43.9%	65.3%
ארצי	268.2	28.9%	462.3	49.8%	78.7%

לוח 4.7 סכימת יחידות דיור בהתאם למרקמים עירוניים / מרקם מטרופוליני לפי מחוזות – כלל התכניות (מפורטות ואחרות)

מחוז	מרקם עירוני מרכז מטרופולין		שאר המרקמים העירוניים		סה"כ מרקמים עירוניים %
	אלפי יח"ד	אחוז	אלפי יח"ד	אחוז	
צפון	0.0	0.0%	302.0	62.0%	62.0%
חיפה	146.6	32.5%	250.4	55.6%	88.1%
מרכז	68.8	9.4%	580.9	79.4%	88.8%
תל אביב	342.1	100%	-	-	100.0%
ירושלים	184.4	70.1%	66.2	25.2%	95.2%
דרום	68.4	11.7%	303.5	51.7%	63.4%
ארצי	705.4	24.1%	1668.1	57.1%	81.2%

מהנתונים ניתן לראות כי מבחינת מלאי הדיור המאושר והמתוכנן במאגר, המרקמים העירוניים שומרים על מעמדם. כ-81.2% מקיבולת יחידות הדיור הכוללת נמצאות במרקמים העירוניים, נתון זה זהה למשקל המרקמים העירוניים באוכלוסייה כיום.

בתכניות המפורטות המאושרות שעור יחידות הדיור במרקמים העירוניים מעט נמוך יותר, 78.7%.

כאשר מבדדים את שיעור יחידות הדיור במאגר המצויות במרקמים העירוניים "המטרופוליניים", כפי שהוגדרו לעיל, השיעור הארצי של יחידות הדיור במרקמים אלו הוא 30.8% בתכניות המאושרות ו-27.7% מתוך כלל יחידות הדיור במאגר וזאת לעומת משקל של 39.3% באוכלוסייה הקיימת. עיקר הפער נמצא במטרופולין ירושלים ובמטרופולין תל אביב (הן בתכניות המאושרות והן בעתודות לטווח הרחוק). במטרופולין באר שבע רואים משקל גבוה של תכניות מאושרות אבל משקל נמוך בעתודות לטווח הרחוק.

הירידה היחסית במשקל המרקמים העירוניים "המטרופוליניים" (שחיוזקם מוגדר כאחת המטרות של תמ"א 35), מקרמים בהם רמת התשתיות והשירותים גבוהה, והפעילות הכלכלית גבוהה ביחס לשאר האזורים היא מגמה מזאינה. תוספת יחידות דיור שעדיין לא מופיעות במאגר מתוך פרויקטי דגל של תמ"א 75 (חיפה) תמ"א 70 (תל אביב) ומטרו ירושלים אמורה להגדיל את היצע התכנוני במרקמים אלו ולאפשר להם לשמור על מעמדם.

לוח 4.8 יחידות דיור במרקמים עירוניים "מטרופוליניים", משקל ארצי

מטרופולין	שעור אוכלוסיית מרקם "מטרופוליני" 2024	חלק בתכניות מפורטות מאושרות	חלק בכלל התכניות במאגר
באר שבע	3.32%	5.35%	2.34%
חיפה	5.66%	5.86%	5.02%
ירושלים	10.98%	5.74%	6.31%
תל אביב	19.32%	13.86%	14.06%
סה"כ ארצי	39.28%	30.81%	27.73%

יצוין כי תוספת יחידות דיור במרקמים העירוניים "מטרופוליניים" כרוכה רובה ככולה בהתחדשות עירונית, אשר הינה פעולה תכנונית ויישומית מורכבת המתממשת לאורך זמן.

שאלה 4.4 האם פריסת עתודות התכנון תואמת את מטרת התמ"א לצמצום פערים בין קבוצות באוכלוסייה? האם היישובים שבהם מתגוררות קבוצות אוכלוסייה שונות מקבלים מענה תכנוני עתידי, התואם את צרכי קבוצות אלו?

התכנית האסטרטגית החדשה לדיור של המועצה הלאומית לכלכלה 2050 ממרץ 2025 מגדירה תחזית למלאי הדיור הנדרש עבור שלוש קבוצות אוכלוסייה: האוכלוסייה הכללית, האוכלוסייה החרדית והאוכלוסייה הערבית. על כן, המענה הבסיסי לשאלה זו יהיה לבחון ביחס לכל קבוצת אוכלוסייה בכל מחוז את היחס בין צפי יחידות הדיור הנדרש על פי התכנית האסטרטגית מול מלאי יחידות הדיור המתוכנן.

מענה לצרכי האוכלוסייה החרדית

מאגר עתודות התכנון מסווג תכניות המיועדות לאוכלוסייה חרדית, אולם סיווג זה הוא חלקי מאוד ונעשה לרוב רק בשלבי תכנון מתקדמים. בנוסף, על פי הניסיון שנצבר במינהל התכנון חלק משמעותי מהאוכלוסייה החרדית מתגורר כיום וצפוי שתגורר גם בעתיד בשכונת מעורבות – על כן מקובל שרק כ-50% מצרכי האוכלוסייה החרדית יקבלו מענה בתכניות ייעודיות המכוונות לאוכלוסייה זה כבר בשלבי התכנון המוקדמים.

מספר יחידות הדיור הנכללות במאגר יומות וכוונות תכנון ומסווגת בייעוד לחברה החרדית (או פוטנציאל לחברה החרדית) עומד על כ-194.6 אלפי יחידות דיור המהוות בסך הכל כ-6.6% מיחידות הדיור במאגר.

מתוך יחידות דיור אלו כ-34.6 אלף הן יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות המהוות כ-3.7% מיחידות הדיור בקטגוריה זו.

צרכי החברה החרדית ליחידות דיור עד שנת 2050 על פי תחזית המועצה הלאומית לכלכלה עומדים על כ-445 אלפי יחידות דיור שהן כ-26% מכלל צרכי הדיור עד שנת 2050. **על פי שיעור של 50% דירות ייעודיות לאוכלוסייה חרדית הצורך הכולל עומד על כ-222.5 אלפי יח"ד.**

פירוש נתונים אלו היא כי היקף יחידות הדיור המתוכננות לחברה החרדית מעט נמוך מהצורך בפועל, אך זאת ללא שום עזרפות או התחשבות בחסמי מימוש – כך שהיקף התכנון עדיין אינו מספיק. אך סיווג התכניות לא הושלם.

לוח 4.8 היקף יחידות הדיור המתוכננות לחברה החרדית, לצד היקף יחידות הדיור הנדרש לחברה החרדית עד לשנת 2050

מחוז	מאגר דיור חרדית (יזמות וכוונות תכנון) אלף יח"ד					
	צורך ביחידות דיור עד שנת 2050 ע"פ אסטרטגיית לדיור אלף יח"ד		סה"כ	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטורי		
	100%	50%		סה"כ	מפורט הליכים	מפורט מאושר
צפון	38.9	19.5	2.3	0.2	15.1	17.6
חיפה	46.5	23.3	5.0	0.0	6.2	11.1
מרכז	96.1	48.1	4.5	0.0	49.3	53.8
תל-אביב	24.9	12.5	6.0	0.0	0.7	6.7
ירושלים	63.2	31.6	8.8	20.0	25.5	54.3
דרום	110.4	55.2	8.1	0.0	43.1	51.2
סה"כ ארצי	66	33.0	34.6	20.2	139.8	194.6

מענה לצרכי האוכלוסייה הערבית

מספר יחידות הדיור הנכללות במאגר יזמות וכוונות תכנון ומסווגת בייעוד לחברה הערבית (כולל החברה הדרוזית, הבדווית והצ'רקסית) הוא כ- 575 אלף – שהם כ-19.7% מכלל יחידות הדיור במאגר.

מתוך יחידות דיור אלו כ-259 אלף יחידות דיור בתכניות מפורטות מאושרות המהוות 27% מיחידות הדיור בקטגוריה זו.

התחזית ליחידות דיור עד שנת 2050 על פי המועצה הלאומית לכלכלה עומדת על כ- 412 אלפי יחידות דיור שהן כ- 24% מכלל יחידות הדיור עד שנת 2050. בהנחה שחלק מצרכי החברה הערבית בא לביטוי ביחידות דיור במסגרת שוק הדיור הכללי בערים מעורבות, נראה שהיקף יחידות הדיור המתוכננות לחברה הערבית פרופורציוני לחלקה של חברה זו באוכלוסיית המדינה ובצרכי הדיור העתידיים.

יחד עם זה יש מספר נושאים שיש לקחת בחשבון:

- חלק גודל מהתכנון בחברה הערבית נערך בקרקע פרטית ולכן מימוש הקיבולת המלאה של התכניות צפוי לקחת זמן רב ובחלק מהמקרים לא יתממש גם בטווח הרחוק.
- בחלק מהתכניות המפורטות ישנם חסמי פיתוח הנובעים מתהליכי איחוד וחלוקה בקרקע פרטית המהווה חסם מימוש ספציפי.
- חלק משמעותי מהתכניות שאושרו בחברה הערבית בשנים האחרונות הן תכניות הסדרה, באזורים בהם כבר יש בנייה קיימת. תהליך הציפוף בתכניות אלו מורכב וצפוי לקחת זמן.
- בשל שוק דיור לא מפותח ונטייה שלא לעבור בין יישובים – עודפי תכנון במקום אחד לא בהכרח נותנים מענה במקור אחר, גם אם הם מצויים בקרבה יחסית זה לזה.

על כן לא ניתן לקבוע ללא בחינה מעמיקה שהעתודות המתוכננות עונות לצרכים גם אם מבחינה נומינלית היקף התכנון עונה על הדרישה.

לוח 4.9 היקף יחידות הדיור המתוכננות לחברה הערבית, לצד היקף יחידות הדיור הנדרש לחברה בערבית עד לשנת 2050

צורך ביחידות דיור עד שנת 2050 ע"פ אסטרטגיית לדיור 100% אלף יח"ד	מאגר דיור חברה ערבית (יוזמות וכוונות תכנון) אלף יח"ד				מחוז
	סה"כ	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטורי	מפורט הליכים	מפורט מאושר	
121.4	221.7	116.8	19.7	85.3	צפון
73.9	160.2	79.9	32.0	48.3	חיפה
39.2	45.3	27.0	0.5	17.8	מרכז
5.7	0.0	0.0	0.0	0.0	תל-אביב
84.9	47.9	26.4	2.8	18.6	ירושלים
87.5	100.1	10.2	0.9	89.0	דרום
412.6	575.2	260.3	55.8	259.0	סה"כ ארצי

פריסת תכנון המגורים לפי אזורי תפקוד

מרכיב נוסף בנייתו מתייחס לפריסה המרחבית של יחידות הדיור המתוכננות בין אזור הארץ השונים.

לצורך זה נבחן היקף יחידות הדיור במאגר בכל אחד מאזורי התפקוד ומשקלו הארצי וזאת ביחס לגודל האוכלוסייה הנוכחי בכל אזור. דרך פריסת התכנון נין לבחון את התאמת התכנון למטרות תמ"א 35 בחיזוק הנגב, הגליל וירושלים.

לוח 4.10 מספר יחידות דיור במאגר לפי אזורי תפקוד

סה"כ אלף יח"ד	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטורי אלף יח"ד	מפורט הליכים אלף יח"ד	מפורט מאושר אלף יח"ד	אזור תפקוד	
61.5	38.4	3.8	19.3	כרמיאל	גליל
70.6	32.4	4.8	33.4	נצרת	
30.0	19.4	3.5	7.1	טבריה	
23.4	15.9	1.3	6.2	צפת - ראש פינה - חצור	
29.2	23.9	0.5	4.9	גליל צפון מזרחי	
127.2	78.8	11.9	36.5	נהריה - עכו	
55.2	26.4	3.8	25.0	קצרין	
243.4	117.0	24.1	102.2	עפולה	ירושלים
260.6	137.7	52.7	70.2	ירושלים	
137.0	94.4	6.8	35.8	אשקלון - קרית גת	
248.0	192.9	24.8	30.3	באר שבע	
255.9	130.8	44.0	81.0	ערד	
282.4	162.7	23.3	96.4	דימונה - ירוחם	
129.4	69.7	12.3	47.4	ניצנה	
43.4	38.1	0.0	5.3	מצפה רמון	הנגב
221.5	105.4	47.5	68.6	נגב מערבי - תקומה	

אזור תפקוד	מפורט מאושר אלף יח"ד	מפורט הליכים אלף יח"ד	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטורי אלף יח"ד	סה"כ אלף יח"ד
אילת - אילות	6.4	4.7	30.6	41.6
הערבה	35.5	6.2	126.9	168.6
חיפה	62.9	8.8	91.1	162.8
חדרה	85.3	7.6	70.8	163.6
נתניה	10.6	1.3	20.5	32.5
כפ"ס - רעננה - הרצליה	14.5	11.3	8.7	34.4
תל-אביב	2.2	0.2	2.6	5.0
ראשון לציון	1.8	0.4	0.9	3.0
פי"ת - ראש העין	28.6	29.7	17.0	75.3
מודיעין	7.9	0.8	7.6	16.3
בית שמש	2.8	0.0	6.3	9.1
אשדוד	0.7	0.0	0.5	1.2
סה"כ ארצי	928.6	336.0	1667.1	2931.8

שאר
הארץ

לוח 4.11 מספר יחידות דיור במאגר לפי אזורי תפקוד (משקל ארצי) בהשוואה למשקל האזור באוכלוסייה הקיימת 2022

אזור תפקוד	מפורט מאושר אלף יח"ד	מפורט הליכים אלף יח"ד	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטורי אלף יח"ד	סה"כ אלף יח"ד	משקל אוכלוסייה 2022
כרמיאל	2.1%	1.1%	2.3%	2.1%	2.7%
נצרת	3.6%	1.4%	1.9%	2.4%	3.3%
טבריה	0.8%	1.0%	1.2%	1.0%	1.7%
צפת - ראש פינה - חצור	0.7%	0.4%	1.0%	0.8%	1.0%
גליל צפון מזרחי	0.5%	0.1%	1.4%	1.0%	0.8%
נהריה - עכו	3.9%	3.5%	4.7%	4.3%	3.4%
קצרין	0.3%	0.0%	0.4%	0.3%	0.3%
עפולה	2.7%	1.1%	1.6%	1.9%	2.0%
ירושלים	7.4%	14.1%	6.3%	7.6%	11.6%
אשקלון - קרית גת	6.8%	2.6%	5.5%	5.6%	3.5%
באר שבע	9.2%	2.3%	4.2%	5.6%	4.7%
ערד	1.1%	0.4%	1.2%	1.1%	0.6%
דימונה - ירוחם	1.6%	3.3%	0.5%	1.2%	0.8%
ניצנה	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	0.1%
מצפה רמון	0.2%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
נגב מערבי - תקומה	3.1%	8.8%	1.0%	2.6%	1.9%
אילת - אילות	0.9%	0.2%	0.5%	0.6%	0.6%
הערבה	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
חיפה	11.0%	7.2%	7.0%	8.3%	8.8%
חדרה	7.6%	15.7%	8.3%	8.9%	5.4%

שאר אזורי
הארץ

משקל אוכלוסייה 2022	סה"כ אלף יח"ד	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטורי אלף יח"ד	מפורט הליכים אלף יח"ד	מפורט מאושר אלף יח"ד	אזור תפקוד
5.8%	4.7%	5.7%	2.0%	3.9%	נתניה
4.8%	8.5%	11.6%	7.4%	3.3%	כפ"ס - רעננה - הרצליה
13.9%	8.7%	7.8%	13.1%	8.7%	תל-אביב
8.0%	9.6%	9.8%	6.9%	10.4%	ראשון לציון
6.9%	4.4%	4.2%	3.7%	5.1%	פ"ת - ראש העין
1.3%	1.5%	2.3%	0.0%	0.6%	מודיעין
2.0%	1.4%	1.8%	1.4%	0.7%	בית שמש
4.0%	5.8%	7.6%	1.8%	3.8%	אשדוד

באזור הגליל מתגוררת כיום בסה"כ 15.1% מהאוכלוסייה. משקל האזור ביחידות הדיור במאגר 13.9% (בתכניות המפורטות מאושרות 14.6%). כך שמשקל אזור הגליל בתכנון נמוך במעט ממשקלו באוכלוסייה הקיימת. הפער בא לביטוי במרבית אזורי התפקוד בגליל, למעט אזור נהריה-עכו שמשקלו במרחב גדול והעתודות בו גדולות משיעור האוכלוסיה הנוכחית – ביטוי למגמה רצויה של פיתוח באזור זה שיש בו עתודות קרקע ויתרונות מיקום.

באזור ירושלים מתגוררת כיום בסה"כ 11.6% מהאוכלוסייה. משקל האזור ביחידות הדיור במאגר 7.6% (בתכניות המפורטות המאושרות 7.4%). כך שמשקלה של ירושלים בתכנון נמוך באופן משמעותי ממשקלה באוכלוסייה הקיימת.

באזור הנגב מתגוררת כיום בסה"כ 12.4% מהאוכלוסייה. משקל האזור ביחידות הדיור במאגר 16.9% (בתכניות המפורטות המאושרות 23.1%). כך שמשקל אזור הנגב בתכנון גבוה משמעותית ממשקלו באוכלוסייה הקיימת – נתון זה משקף את העבודה שבמרחב הנגב שטחי קרקע משמעותיים לתכנון ולפיתוח אשר יכולים לתת מענה גם לאזורים אחרים.

שאלה 4.5 האם פריסת עתודות התכנון תואמת את מטרת התמ"א לשמירה על השטחים הפתוחים והמוגנים?

בכדי לענות על שאלה זו נבחנו שני נושאים: פריסת השטח הכלול בתכניות הכלולות במאגר על פי אזורי הארץ ומרקמי תמ"א 35 וכן צפיפות יחידות האוכלוסייה הצפויה במימוש מלא של תכניות אלו. מרכיב זה של הניתוח מתייחס רק לתכניות שהוגדרו תכניות פיתוח חדש לולא תכניות התחדשות (וזאת כפי שהוסבר לעיל על פי השוואה בין תחום התכנית ובין תחום השטח המבונה בשנת 2007 על פי שכבת הרקע של תמ"א 35) – תכניות אלו לא בהכרח מהוות "תוספת שטח לפיתוח" על פי הגדרת התמ"א מכיוון שחלקן מצויות בתחום ייעוד תמ"מ או ייעוד בתכנית כוללנית קודמת שטר מומש לבינוי. יש לסייג ששטחי הפוליגונים הכלולים בבסיס המידע המרחבי הם שטחי גולמיים ושטחי ברוטו כלומר בתוך שטח "הקו הכחול" יכולים להיות גם שטחים שיישארו פתוחים על כן נתוני השטח מוטים במידה מסויימת כלפי מעלה ונתוני הצפיפות מוטים במידה מסויימת כלפי מטה.

השטח הכולל של תכניות לפיתוח חדש במאגר הוא כ-852 קמ"ר. מתוך שטח זה כ-415 קמ"ר מצויים במרקמים העירוניים כ-48% מכלל תוספת השטח המתוכננת.

לוח 4.12 שטח תכניות פיתוח חדש במאגר לפי סטטוס, מחוז ומרקם תמ"א 35

מחוז	מרקם	מפורט מאושר קמ"ר	מפורט הליכים קמ"ר	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטוטורי קמ"ר
צפון	עירוני	38.0	3.6	25.5
	כפרי	21.4	0.8	2.1
	חופי	2.0	0.0	0.1
	שמור משולב	50.3	2.9	21.5
	שמור ארצי	1.7	0.3	0.9
חיפה	עירוני	29.4	5.6	19.4
	חופי	7.2	0.3	0.6
	שמור משולב	14.5	1.0	7.7
מרכז	עירוני	31.8	3.8	37.8
	כפרי	4.6	0.4	1.8
	חופי	0.6	0.0	0.0
	שמור משולב	27.5	6.7	5.2
תל אביב	עירוני	8.3	0.9	12.9
	שמור משולב	2.0	0.0	0.9
ירושלים	עירוני	5.1	1.0	22.7
	שמור משולב	5.2	0.3	10.3
דרום	עירוני	72.5	2.9	93.9
	כפרי	131.0	36.7	26.7
	חופי	4.1	0.1	0.1
	שמור משולב	9.7	1.1	13.9
	שמור ארצי	9.2	1.5	2.3
כלל ארצי	עירוני	185.0	17.8	212.3
	כפרי	156.9	37.8	30.6
	חופי	13.9	0.4	0.9
	שמור משולב	109.2	12.0	59.5
	שמור ארצי	10.8	1.8	3.2
	סה"כ ארצי	475.9	69.8	306.4

הניתוח הבא מראה תחשיב של הצפיפות (ברוטו) בתכניות המצויות במאגר. ניתן כי הצפיפות ברוטו של תכניות במרקמים העירוניים גבוהה יותר מהצפיפות במרקמים השמורים. ניתן לראות גם עליה ברמות הצפיפות בין התכניות המאושרות (שרובן אושרו לפני תיקון 4 לתמ"א) לבין התכניות המצויות בהליכים והיוזמות העתידיות. עליה זו באה לביטוי בכל סוגי המרקמים.

ניתן לראות את אותה מגמת עליה בתכנית בהליכים ויוזמות תכנון גם בהסתכלות על כלל התכניות בחלוקה למחוזות. העליה ברמות הצפיפות בולטת במיוחד במחוז תל אביב ובמחוז ירושלים בהם רמות הצפיפות בחלקן גבוהות מאוד יחד עם זה שטח התכניות לפיתוח חדש במחוזות אול מצומצם ועל כן השפעתן על ממוצע הצפיפות הארצי מצומצמת יחסית. גם במחוזות הדרום והצפון שיעור העלייה בצפיפות גדול אולם הצפיפות האבסולוטית עודנה נמוכה יותר. גם במחוזות המרכז וחיפה יש עליה ברמות הצפיפות אך שיעורה מתון יותר.

יודגש כי על פי הוראות תמ"א 35, נדרשת צפיפות גבוהה ביישובים העירוניים הגדולים, כלומר תוספת שטחים ליבוי ביישובים מדגם 1-3 יעילה במיוחד. עוד יצויין כי תוספת יחידות דיור ביישובים מדגם 1-3 במרקמים עירוניים "מטרפוליניים" יעילה במיוחד לאור היצע תשתיות גבוה יחסית (קיים ומתוכנן) – לרבות רשתות הסעה המונים מתוכננות.

לוח 4.13 תחשיב של הצפיפות (ברוטו) בתכניות במאגר לפי סטטוס, מחוז ומרקם תמ"א 35

מחוז	מרקם	מפורט מאושר יח"ד לזונם	מפורט הליכים יח"ד לזונם	מתארי, קדם סטטוטורי, לא סטטוטורי יח"ד לזונם
מחוז צפון	עירוני	1.8	2.9	4.2
	כפרי	0.7	4.1	5.0
	חופי	0.4	0.0	0.0
	שמור משולב	0.4	3.1	2.3
	שמור ארצי	0.2	1.8	2.1
מחוז חיפה	עירוני	1.6	3.5	4.6
	חופי	0.3	1.0	4.4
	שמור משולב	0.7	2.0	0.8
מחוז מרכז	עירוני	3.3	2.6	6.0
	כפרי	0.4	0.0	4.1
	שמור משולב	0.8	0.1	4.3
מחוז תל אביב	עירוני	5.0	-	6.4
	שמור משולב	0.0	0.0	0.0
מחוז ירושלים	עירוני	3.8	7.3	1.9
	שמור משולב	1.0	0.0	0.2
מחוז דרום	עירוני	1.1	1.1	0.4
	כפרי	0.3	1.1	1.8
	שמור משולב	1.4	0.1	1.9
	שמור ארצי	0.3	0.4	0.4
ארצי	עירוני	2.0	4.9	2.8
	כפרי	0.4	1.2	2.1
	חופי	0.2	0.7	3.0
	שמור משולב	0.7	1.0	1.8
	שמור ארצי	0.3	0.6	0.8
	סה"כ ארצי	1.1	2.1	2.5

עד כאן דז"ח ניתוח מצב קיים.