

תמ"א 35

מעקב ובקרה 2.0

זוח שלב א'

מתודולוגיה



צביקה קורן, עידן פורת

עדכון: 26.9.24

צוות העבודה

צביקה קורן
קלאודיו מלול
מרום סינאוני
עידן פורת
רן חקלאי
הילה אורן
אמונה שורץ
בתאל יוסף-רביד
טל רפאלי
למא שחאדה
יצחק מאיר

ועדת היגוי

ולנת"ע

צוות מלווה אגף בכיר לתכנון מרחבי - מנהל התכנון

ליאת פלד
שמעון בר שמעון
אורטל שפטל קרסנינסקי
גיא קב ונקי
דרורית לוי

לעניין תהליך היועצות:

נדב בן שושן ואיתן סרבר, אגף בכיר
לתכנון אסטרטגי

תוכן העניינים

4	1. מעקב ובקרה – מבוא ומבנה
11	2. דמות הארץ בפועל: בסיס נתונים מרחבי
13	3. מעקב אחר מימוש ויישום בפועל של מטרות תמ"א 35
15	3.1 פיתוח מרחבי
19	3.2 שטחים פתוחים וקיימות
21	3.3 איזון מרחבי וצמצום פערים
24	3.4 איכות מרחבית
28	3.5 הכוונת תכנון
29	4. מעקב אחר יישום מרכיבי תמ"א 35 והוראותיה
34	5. מעקב אחר יישום מטרות בחתך מרחבי
35	6. מבט לעתיד, עתודות, יוזמות וכוונות תכנון
37	נספח א' – הליך היועצות עם גורמי תכנון
39	נספח ב' – רשימת שינויים ותיקונים לתמ"א

1. מעקב ובקרה – מבוא ומבנה

1.1 רקע להליך המעקב והבקרה

תמ"א 35 (להלן: התמ"א) היא תכנית המתאר הארצית לבנייה, לפיתוח ולשימור. התמ"א אושרה בממשלה בשנת 2005 ומהווה מאז מסמך סטטוטורי יסודי הקובע את מסגרת התכנון הלאומית.

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

לתמ"א 35 שתי מטרות יסוד, שביניהן קיים מתח מתמיד: מתן מענה לצורכי הפיתוח הצפויים בטווח התכנון מחד גיסא, ושמירה על שטחים פתוחים ועל ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת מאידך גיסא. האיזון המגולם בתמ"א בין מטרות הפיתוח והשימור מגדיר את כללי המשחק היסודיים בתחום התכנון.



סעיף 18 בתמ"א 35 קובע הליך דיווח תקופתי למועצה הארצית על מימוש מטרות התמ"א והוראותיה (להלן: ההליך). סעיף זה מורה את מסגרת ההליך הנוכחי:

18.1 דיווח תקופתי על מימוש מטרות התכנית ועל יישום התכנית והוראותיה ייערך ויוגש למועצה הארצית במועדים שתקבע.

18.2 הדיווח התקופתי יתייחס, בין השאר, לקצב מיצוי עתודות הקרקע למגורים ולתעסוקה, לביצוע תשתיות, לחידוש עירוני, להיקף השטחים הפתוחים באזורי התכנון, לנתונים דמוגרפיים וליעדי אוכלוסייה, ויכלול המלצות לעדכון התכנית, לפי העניין.

18.3 אחת ל-4 שנים תבחן המועצה הארצית את הצורך בשינויה של התכנית לצורך עדכונה. מצאה המועצה הארצית שיש צורך בשינוי התכנית, תורה על הכנתו כאמור בסעיף 50 לחוק התכנון והבנייה.

18.4 (עוסק בתנאים לעדכון נספחי התכנית).

הליך המעקב והבקרה הראשון נערך בשנים 2008-2014. בעקבותיו גובשו המלצות לעדכון התמ"א ואושר בשנת 2016 שינוי לתמ"א שכלל שלושה חלקים:

- שינוי מס' 1: עדכון הוראות התכנית; עדכון התשריט הראשי של התכנית (תשריט המרקמים); עדכון לוח 1 ולוח 3; והוספת שלושה מסמכים שנועדו להנחות את מוסדות התכנון: מסמך מס' 1 – שיקולים בתכנון עירוני, מסמך מס' 2 – מכלול הנוף ומעטפת המכלול, ומסמך מס' 3 – הנחיות לעריכת מסמך נופי-סביבתי.
- שינוי מס' 1א': יישובי עוטף עזה.
- שינוי מס' 1ב': יישובים כפריים הכלולים בלוח 2.

לתמ"א 35 אושרו עוד מספר שינויים:

- שינוי מס' 2 במכלול נופי תמנע.
- שינוי מס' 3 במרקם עירוני קריית גת.
- שינוי מס' 4, שהוא שינוי רוחבי ומהותי בהוראות התכנית העוסק בצפיפות מגורים.
- שינוי מס' 6 הרחבת מרקם עירוני קריית גת.

לתמ"א 35 נערכו מספר מצומצם של עדכונים בהתאם לסעיף 18.4. רשימת העדכונים מפורטת בנספח ב' לדו"ח זה.

הליך המעקב והבקרה יתייחס אל תמ"א 35 על שינוייה שבתוקף כמכלול אחד.

- שינוי מס' 5, בנושא המרחב הכפרי, הועבר להערות הוועדות המחוזיות במקביל לתחילתו של הליך המעקב הנוכחי.
- שינוי מס' 7 תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת דופן במרקם הכפרי המצוי באזור העימות הדרומי, המועצה הארצית המליצה לממשלה על אישורו במקביל לתחילתו של הליך המעקב הנוכחי.

תמ"א 1 אושרה בממשלה בשנת 2020. תמ"א 1 היא תכנית מתאר ארצית מקיפה, המלכדת לקודקס אחד תכניות מתאר ארציות לתשתיות ולשטחים פתוחים. תמ"א 1 החליפה תכניות מתאר ארציות קודמות בתחומי התשתיות והשטחים הפתוחים והמוגנים, ויוצרת יחד עם תמ"א 35 את שדרת התכנון הראשית של מדינת ישראל. במסגרת הליך זה ייבחנו חפיפות וממשקים בין שתי התכניות.

בשנת 2017 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2457¹ במטרה לתת מענה לצורכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל. בהחלטה הוגדרו יעדי תכנון מפורטים ליחידות דיור לשנים 2017-2040 בהיקף של 2.6 מיליון יח"ד, בהתבסס על תרחישי אוכלוסייה אזוריים של המועצה הלאומית לכלכלה לשנת 2040.

על מנת להבטיח את קידום ההתיישבות ופיתוח הפריפריה מחד, ועל רקע אזילת הקרקעות הצפויה באזור המרכז והרצון למקסם את היתרונות הטמונים בציוף אזור זה מאידך, נקבע בהחלטת הממשלה כי תפרוסת יח"ד בין המחוזות השונים במדינה תיעשה בהתאם לעקרונות הבאים, המצויים בהלימה לעקרונות תמ"א 35:

- הכוונת יחידות הדיור החדשות למרקמים העירוניים בדגש על ארבעת המטרופולינים (תל אביב, חיפה, ירושלים ובאר שבע).
- הגברה משמעותית של קצב החידוש העירוני, וזאת על מנת לחדש שכונות ותיקות, לנצל ביעילות את משאב הקרקע, לעודד עירוניות ולשמור על השטחים הפתוחים.
- הסטת חלק מהביקושים החזויים על פי קו המגמה ממחוז המרכז לנפות אשקלון, חיפה ובאר שבע.
- תוספת יח"ד בהיקף ניכר בפריפריה.

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 854² בשנת 2021 עודכנו תרחישי האוכלוסייה האזוריים לשנת היעד 2050. תרחישי האוכלוסייה האזוריים שהציגה המועצה הלאומית לכלכלה מהווים תשתית לצפי האוכלוסייה בהליך מעקב ובקרה זה³.

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

¹ החלטת ממשלה 2457 (דר/131) מתאריך 02.03.2017 תכנית אסטרטגית לדיור

² החלטת ממשלה 854 מתאריך 01.03.2021 איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה

³ תרחישי אוכלוסייה אזוריים למדינת ישראל 2020-2050, דניאל שוורץ, ניר בריל, המועצה הלאומית לכלכלה, אוגוסט 2021

1.2 מגמות פיתוח ויעדי תכנון

בין שנת 2005, בה אושרה תמ"א 35, שנת 2016 בה אושר עדכון מס' 1 לתמ"א 35 ושנת 2024, בה נערך הליך המעקב והבקרה הנוכחי, התרחשו בישראל התפתחויות דרמטיות באוכלוסייה, בכלכלה ובמרחב הבנוי.

מבחר השוואות בין נתוני הלמ"ס לשנים 2005, 2016 ו-2023 מצביע על היקף ההתפתחות:

שנת 2023 הליך נוכחי	שנת 2016 אישור שינוי מס' 1	שנת 2005 אישור התמ"א	
9.8 מיליון נפש	8.55 מיליון נפש	6.93 מיליון נפש	אוכלוסיית ישראל
420.6 נפש/קמ"ר	377.0 נפש/קמ"ר	308.9 נפש/קמ"ר	צפיפות ממוצעת ארצית
447.0 מיליון מ"ר	373.2 מיליון מ"ר	252.6 מיליון מ"ר	שטח בנוי כלל ארצי מצטבר
1,868,446 מלש"ח	1,570,093 מלש"ח	660,156 מלש"ח	תמ"ג (מחירים שוטפים)
190,658 ש"ח	183,637 ש"ח	95,261 ש"ח	תמ"ג לנפש

לצד הגידול בערכים המצטברים, נתון חשוב לא פחות הוא הגידול בקצב הבינוי השנתי, הן למגורים והן לשימושים אחרים:

נתוני 2022	נתוני 2016	נתוני 2005	
67,479 דירות	46,118 דירות	30,466 דירות	גמר בנייה למגורים
9.9 מיליון מ"ר	8.6 מיליון מ"ר	5.2 מיליון מ"ר	
3.9 מיליון מ"ר	2.3 מיליון מ"ר	2.4 מיליון מ"ר	גמר בנייה לא למגורים

יעדי התכנון לטווח ארוך מתקדמים גם הם לאורך השנים. בכרך אמצעי המדיניות של התמ"א משנת 2005 הוצגה תחזית אוכלוסייה של 8.76 מיליון נפש לשנת 2020. בהליך המעקב והבקרה הראשון עודכנו הנתונים לתחזית של 10.4 מיליון נפש לשנת 2030. תרחישי התכנית האסטרטגית לדיוור משנת 2017 התבססו על תחזית הלמ"ס בטווח של 14.16-12.27 מיליון נפש לשנת 2040, והתרחישים האזוריים המעודכנים מתבססים על תחזית בטווח של 17.55-13.86 מיליון נפש לשנת 2050.

לנוכח השנים שחלפו והתנאים המשתנים, הגידול באוכלוסייה, והתחזיות להמשך צמיחת האוכלוסייה, מתחדד ומתעצם המתח בין שתי מטרות העל של התמ"א – "מענה לצורכי הפיתוח, ושמירה על שטחים פתוחים ועל ערכי טבע, חקלאות, נוף ומורשת". בנוסף, חלו התפתחויות רבות במיקוד אתגרי התכנון ואתגרי המרחב, לדוגמא: שימוש בטכנולוגיית AI בתכנון, תכנון חושב רישוי, תכנון זהה, דינמי וגמיש הערכות למצבי חירום ושיקום, שינויי האקלים, קיימות, ביטחון מזון, ביטחון אנרגטי, אי-שוויון, תחב"צ ועוד. על רקע זה מודגש הצורך בהליך הנוכחי של מעקב ובקרה על היישום והמימוש של תמ"א 35, בתור הכלי הסטטוטורי המרכזי אשר מוביל את מערכת התכנון להתמודדות עם שינויים אלו.

1.3 מבנה הליך המעקב והבקרה

הליך המעקב והבקרה הוא, מעצם הגדרתו בסעיף 18 להוראות התמ"א, הליך אשר בוחר בראייה לאחור את מימוש מטרות התכנית ויישומה, מציג תמונה עכשווית של מצאי ומצוי עתודות, יוזמות וכוונות תכנון וזאת כבסיס לניבוי המלצות לעדכון התכנית בראייה לעתיד.

הליך המעקב והבקרה הנוכחי נבנה על בסיס הוראה 18 ותוך התייחסות להליך המעקב והבקרה הקודם. עם זאת, יש הבדלים מהותיים בין ההליך הקודם, שנערך שנים ספורות לאחר אישור התמ"א, לבין ההליך הנוכחי, אשר נערך לאחר כמעט שני עשורים של פעולת התמ"א, הבדלים אלה באים לידי ביטוי במספר היבטים מרכזיים:

א. מעקב אחר תהליכי מימוש ויישום בפועל

תהליכי הפיתוח המרחבי בישראל בשני העשורים האחרונים מבוססים על הוראות ועקרונות תמ"א 35 ויישומן במדרג התכנית הכפופות לה. על כן, מעקב אחרי תהליכי התכנון והפיתוח המרחבי שהתקיימו בפועל מהווה מרכיב מרכזי בהערכת התמ"א והאפקטיביות שלה לאורך זמן. במסגרת תהליך המעקב והבקרה ייאספו וינתחו נתונים מרחביים בדבר פריסת האוכלוסייה והמגורים, תעסוקה ותעשייה, פיתוח תשתיות תחבורה ותשתיות אחרות, תהליכי חידוש עירוני, פריסת שטחים חקלאיים, פריסת תפקוד של שטחים פתוחים ומוגנים וכן יחסי הגומלין הקיימים בפועל בין שימושים אלו, אשר חלקם הגדול אושרו ופותחו בשנות פעולת התמ"א. נוסף לכך ייאספו נתונים בדבר התפתחות פערים בין אזורי שונים והבדלים באיכות המרחבית.

ב. מבט לעתיד על בסיס יוזמות וכוונות תכנון מוגדרות

בהחלטת ממשלה מס' 2457 קבעה הממשלה יעדי תכנון ליחידות דיור עד שנת 2040, ובהחלטת המשך מס' 854 התעדכנו תחזיות פריסת האוכלוסייה לשנת 2050. במסגרת ההחלטה הוטל על מינהל התכנון לבש תכנית פעולה לתכנון אסטרטגי, אשר תאפשר את יצירת המלאי השוטף של יחידות הדיור הנדרש לצורך עמידה ביעדי התכנון השנתיים.

בהתאם להחלטות אלו, מינהל התכנון הקים ומעדכן באופן שוטף מאגר נתונים, העוקב אחרי **יוזמות וכוונות תכנון** בהתייחס להחלטות הממשלה ומאגד עבודה של גורמי ממשלה נוספים, ובכלל זה משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. השימוש המושכל במאגר זה מאפשר לבחון ולהעריך את מגמות הפיתוח העתידי בהתייחס לעקרונות תמ"א 35.

ג. איגום ידע וניסיון מצטבר

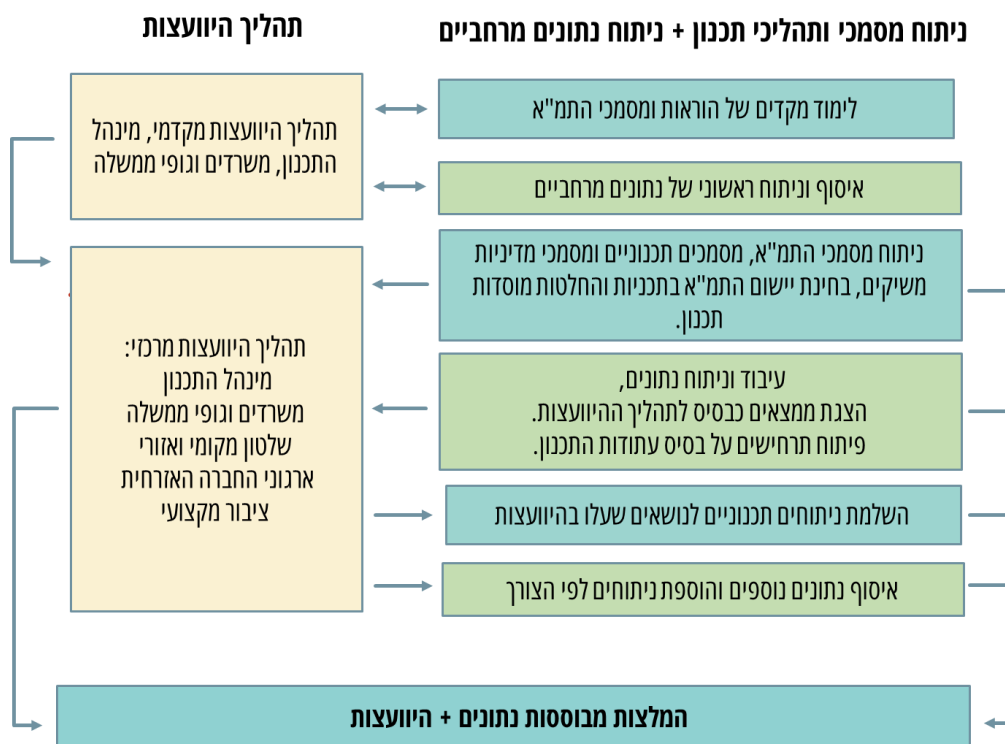
במהלך שנות פעילות התמ"א נצברו ידע וניסיון רבים בהיבטים שונים של התכנית וביישומה. הידע והניסיון נצברו אצל גורמים רבים ומגוונים בעולם התכנון, המייצגים צדדים שונים של התכנון: במינהל התכנון ובמוסדות התכנון, במשרדי הממשלה, בגופים ממשלתיים, בשלטון המקומי, בארגוני חברה אזרחית ובציבור המקצועי.

גורמי התכנון דנים בתכנית בהתייחס להוראות התמ"א, מפרשים אותן ומשתמשים בהן כמצפן תכנוני וכסט הוראות מחייב ומנחה בכלל מדרג התכנית, מהרמה הארצית ועד הרמה המקומית. ידע של גורמי התכנון, אשר נצבר בניסיון של שנים רבות, מחדד קונפליקטים והזדמנויות, יתרונות וחסרונות של תמ"א 35 בהשגת מטרותיה ויעדיה. לפיכך, חלק מרכזי במתודולוגיה הוא תהליך היועצות מעמיק, שבו ייאסף ויאוגם הידע והניסיון שצברו **גורמי התכנון** השונים. תהליך זה ישמש להערכת יעילות התמ"א לאורך זמן, על הוראותיה, מרכיביה ופעולתה. ידע זה יאפשר גם פיתוח המלצות לשיפור התמ"א כמסמך ממוקד, יעיל ופשוט לשימוש.

לפיכך, מרכיב מהותי במתודולוגיה של הליך המעקב והבקרה הוא השילוב ההדוק בין תהליכי איסוף וניתוח הנתונים ובין תהליכי היועצות. נתונים מרחביים וכמותיים ירכזו ויוצגו לגורמי התכנון כחלק מהליך היועצות וכבסיס לדיונים (כמפורט בנספח א'). במקרים מסוימים, לפי הצורך, התובנות שיעלו מן היועצות יסייעו לצוות התכנון בהרחבת בסיס הנתונים, דיוק הנתונים והניתוחים המרחביים.

שלושת היבטים אלו של הליך המעקב והבקרה יאפשרו לצוות לבחון את מימוש מטרות התמ"א, לדווח על יישומן ולגבש המלצות לעדכון לפי העניין ועל פי עקרונות DDDM (Data Driven Decision Making).

תרשים 1.1 יחסי גומלין בין תהליך היועצות ובין תהליכי ניתוח מסמכי ותהליכי תכנון וניתוח נתונים מרחביים.



1.4 מפת דרכים להליך העבודה

תרשים 1.2 להלן מציג את מפת דרכים לתהליך המפורט במסמך זה. מפת הדרכים להליך נשענת במידה רבה על סעיפים 18.1 ו-18.2, וכן על המתודולוגיה שפותחה בהליך המעקב והבקרה הקודם.



החלק העליון בתרשים (בירוק) מציג את הנושאים שבהם יעסוק הליך המעקב והבקרה, בהתבסס על סעיף 18.1 בהוראות תמ"א 35. ההליך יבחן את מימוש מטרות תמ"א אשר קובצו לחמש קבוצות: פיתוח מרחבי, שטחים פתוחים וקיימות, איזון מרחבי וצמצום פערים, איכות מרחבית והכוונת תכנון. הליך מעקב ובקרה יתייחס לכל אחת מעשר מטרות תמ"א 35 במסגרת קבוצות אלו ויעקוב אחר יישום מרכיבי התכנית והוראותיה. בחלק זה נוסף מעקב בחתך מרחבי הבוחן את תפקוד התכנית באזורים ובחבלי ארץ שונים, כפי שינוסחו בהתייעצות עם לשכות התכנון המחוזיות וגורמים נוספים, בנייתו צופה פני עתיד.

החלק המרכזי בתרשים (באפור) מציג את נושאי הדיווח בהתבסס על סעיף 18.2. נושאי הדיווח יבדקו במספר מישורים: ע"פ דמות הארץ בפועל ומימוש מטרות תמ"א; ע"פ יוזמות וכוונות התכנון ומימושן בתרחישים שונים; ע"פ התאמה להוראות התמ"א ומרכיביה. נושאי הדיווח כוללים את הנושאים הנזכרים בסעיף 18.2 עם מספר תוספות: בחינת השתרעות וצפיפות התכנון והפיתוח, נושא השטחים הפתוחים יורחב ויכלול היבטים נוספים של תכנון בר-קיימא ושינוי אקלים; ונושא ביצוע תשתיות יפוצל לנושאי ניידות ותח"צ ולנושאי תשתיות אחרות. הנושאים פערים מרחביים ואיכות מרחבית אינם מופיעים בסעיף, אולם מהווים נושאים חשובים לבחינת המימוש של מטרות התמ"א.

החלק התחתון בתרשים (בתכלת) מציג את שלב האינטגרציה, בו יגובש העיבוד הרלוונטי לכל אחד מהנושאים מתוך ממצאי ההליך, ויוכן דיווח תקופתי אחד על מימוש מטרות התמ"א והוראותיה בעת הזו. בהמשך ההליך יגובשו המלצות הצוות בדבר הצורך בהכנת עדכון לתמ"א, ככל שיידרש ולפי העניין.

בחלק השמאלי של התרשים (בצהוב) מוצג תהליך היועצות מבוסס נתונים, אשר מלווה את כל שלבי ההליך, והוא אחד המקורות העיקריים לידע, מידע ותובנות תכנוניות. בחלק הימני של התרשים (בכתום) מסומנים הדיונים הצפויים בוולנת"ע ובמועצה הארצית.

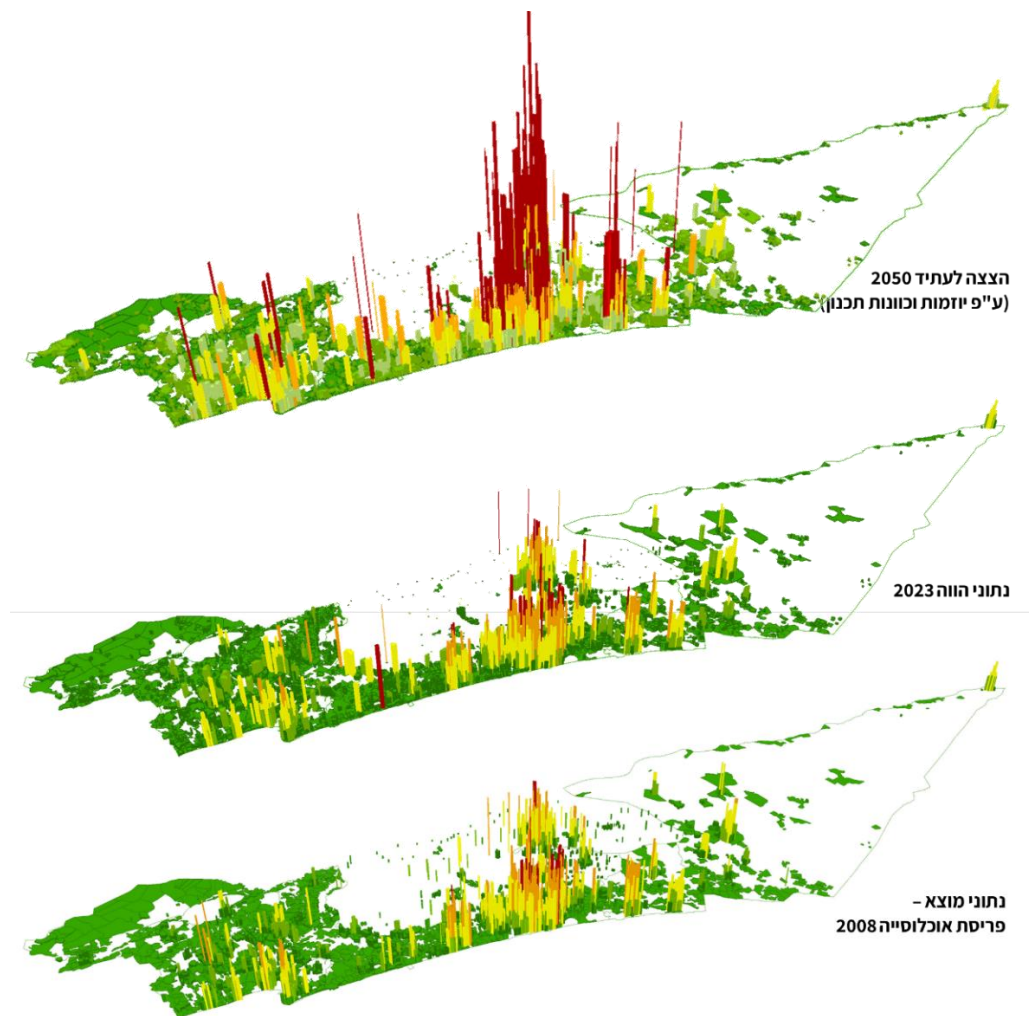
ההליך המוצג כולל איסוף נתונים רבים וניתוחם תוך היועצות עם בעלי עניין. יחד עם זאת יש חשש לפיזור, לכן חשיבות גם במיקוד בנקודות המפתח העיקריות. לשם כך יבחנו הצוות המקצועי והצוות המלווה את העבודה תוך שימת דגש על נושאים נבחרים בהתאם לצורך ולמשוב שיתקבל מהשותפים להליך, כך שניתן יהיה להשקיע את מירב התשומות בכיוונים המועילים והרלוונטיים.

1.5 תקופת המעקב

ההליך עוקב אחר יישום תמ"א 35 לאורך התקופה בה היא פועלת עד כה, הן בתכנון והן בפיתוח מרחבי בפועל וכולל גם מבט לעתיד. המעקב אחר היישום יתבסס על מערך הנתונים מרחבי אינטגרטיבי אשר יכלול מידע תכנוני של תכניות מאושרות, מידע תכנוני נוסף, שכבות ממ"ג, מידע כמותי, מידע מנהלי וסוגי מידע נוספים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובסיסי מידע מרחביים, המתארים את הפיתוח בפועל ברזולוציה של יישובים ואזורים סטטיסטיים לפי העניין. המבט לעתיד יתבסס על צפי האוכלוסייה, מידע תכנוני בדגש על קיבולת בתכניות מאושרות בבסיס המידע "יזומות וכוונות התכנון" ובבסיסי מידע נוספים. מעקב אחר היישום בפועל יתמקד בטווח השנים 2008-2022, שבהן נערכו מפקדי אוכלוסין בידי הלמ"ס ונאסף מידע רב ובר השוואה⁴. המבט לעתיד יתמקד בשנת היעד 2050, לה הוכנו תחזיות אוכלוסייה אזוריות בידי המועצה הלאומית לכלכלה, ויתבסס על מידע תכנוני ובדגש על שכבת יזומות וכוונות התכנון, המתעדכנות על בסיס החלטות הממשלה.

תרשים 1.3 מדגים את תקופת המעקב כפי שתוארה לעיל: מעקב אחרי היישום בפועל בשנים בהן התמ"א פועלת על בסיס נתוני אמת, ומבט לעתיד על בסיס צפי האוכלוסייה יזומות וכוונות התכנון. המודל התלת-ממדי מציג את פריסת האוכלוסייה וצפיפותה לפי אזורים סטטיסטיים מתוך נתוני הלמ"ס ליישום בפועל, ומתוך שכבת יזומות וכוונות התכנון למגורים (נכון לשנת 2023) כמבט לעתיד. מודל זה מהווה כמובן הדגמה חלקית בלבד של נושאי המעקב.

תרשים 1.3 תקופת המעקב



⁴ בסיסי מידע נוספים קיימים בלמ"ס, במנהל התכנון, במרכז למיפוי ישראל ובמקורות נוספים, יצורפו למידע ממפקדי האוכלוסין והדיר לטובת הליך מעקב ובקרה

1.6 הגדרות

ככל, כל ההגדרות במסמך זה יתבססו על ההגדרות המופיעות בהוראות תמ"א 35. לצורך הבהירות נוספו ההגדרות הבאות:

שטח מפותח בפועל – שטחים שבהם יש בינוי או פיתוח בפועל (שכבת מידע המפרטת את השטחים הבנויים בפועל למגורים ושימושים נוספים, אזורים מפותחים המיועדים לתעסוקה ותעשייה, וכן מתקני תשתית הבנויים בפועל) וזאת על פי שכבות ממ"ג מבוססות אורתופוטו של מפ"י ו/או המארג.

שטח מיועד לפיתוח – שטח מיועד לפיתוח בתכנית מחוזית, בהתאם להגדרה בהוראות תמ"א 35, "שטח שאינו שטח פתוח בתכנית מתאר מחוזית". לשטחים אלו יתווספו שטחים פתוחים שיעודם שונה לפיתוח/בינוי במסגרת תכניות ותמ"ל, או בתכניות מקומיות שאושרו בהתאם להוראות הגמישות להרחבת שטחי פיתוח בתכניות המתאר המחוזיות.

סיווגי תמ"א 35 – אחת השיטות לבדיקת היישום של תמ"א 35 היא בחינת ההתפתחויות והשינויים בפועל בהתאם להגדרות המרחביות שנקבעו בתמ"א. לצורך בחינה זו תיעשה הבחנה בין חמשת סוגי המרקמים (מרקם עירוני, מרקם כפרי, מרקם חופי, מרקם שמור ארצי ומרקם שמור משולב), תוך התייחסות גם ליישובים המיוחדים וליישובים לפיתוח מיוחד.

יזמות וכוונות התכנון – יזמות וכוונות התכנון המצויות בבסיס הנתונים של מינהל התכנון, אשר מאגד גם נתונים של משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, הרשות להתחדשות עירונית וגופי ממשלה נוספים, על פי יעדי החלטות הממשלה 2457 ו-854. יזמות וכוונות התכנון מכילות תכניות מפורטות מאושרות, בהליכים או בהכנה, מתחמים שנקבעו בתכנית כוללת, וכן אזורים שיש לבניהם כוונות תכנון, אך לא התחיל בהם תהליך תכנון בפועל. לכל אחת מיזמות וכוונות אלו נקבעה קיבולת עקרונית למגורים ולאוכלוסייה. ריכוז יזמות וכוונות התכנון ועדכון מתבצע במטה מינהל התכנון יחד עם לשכות התכנון המחוזיות. יזמות וכוונות התכנון כוללות גם יחידות דיור בתכניות מאושרות (מאז שנת 2017). בנוסף תבחן האפשרות, ככל הניתן, להתייחס לבסיסי נתונים של תכניות בהיקף גדול שאושרו לפני שנת 2017 ושטרם מומשו.

בהליך זה תיבדק מידת התאמת יזמות וכוונות התכנון לעקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35, כמפורט בפרק 6.

1.7 מבנה המסמך

דוח שלב א', מתודולוגיה, מכיל שישה פרקים: פרק 1. הקדמה מתאר את הליך מעקב ובקרה. פרק 2 מפרט את בסיס הנתונים המרחבי המהווה ייצוג של "דמות הארץ הפועל" ואשר ישמש לבחינת מימוש מדיניות תמ"א 35 באופן הוליסטי, ארצי וכולל. פרק 3 מציג באופן פרטני את המתודולוגיה בה ייבחן מימוש עשר המטרות של תמ"א 35 לאור אתגרי התכנון העכשוויים. פרק 4 בוחן את היישום של הוראות תמ"א 35 ואת מידת השפעת ההוראות על מימוש מטרות התמ"א. פרק 5 מתאר הליך למיקוד מעקב ובקרה בסוגיות בחתך מרחבי, בשיתוף עם גורמי תכנון מחוזיים. פרק 6 עוסק במתודולוגיה לבחינת מימוש יזמות וכוונות התכנון באופן מפורט והצפי למימוש מטרות תמ"א 35 בעתיד ולקראת שנת 2050. נספח א' מציג את הליך היועצות עם גורמי התכנון.

דוח זה, על ששת פרקיו, עוקב אחר יישום תמ"א 35 מזוויות וכיוונים שונים ומשלב בקרה על פעולות העבר ואפשרויות היישום העתידיות וכן סוקר ועוקב אחר מימוש המטרות, יישום המרכיבים וההוראות של התמ"א. המתודולוגיה משלבת ראיה כוללת הוליסטית עם ניתוח מפורט של בסיסי מידע מסוגים שונים ודגש משמעותי על הליך שיתוף גורמי תכנון במנהל התכנון ובמשרדי הממשלה, גורמי תכנון מחוזיים, גורמים מוניציפליים, חברה אזרחית, אקדמיה וציבור מקצועי.

2. דמות הארץ בפועל - בסיס נתונים מרחבי

אחד מסימני ההיכר הבולטים של תמ"א 35 הוא שפת התכנון המרחבי המופיעה בתשריט הראשי של התכנית, תשריט המרקמים, שהוא המרכיב המארגן של רבות מהוראות התכנית והביטוי הפיזי של דמות הארץ.

מתוך דברי ההסבר לתמ"א: על שפת תכנון לאפשר עריכת **אבחנות מרחביות ברורות ומחייבות על פי חוק**, ולגלות **גמישות ופתיחות לקראת העתיד**. שפת התכנון נועדה לבטא את תפיסת דמות הארץ הן בכלים סטטוטוריים של תכנית מתאר ארצית משולבת, והן באמצעות מסמך עקרונות הסוקר אמצעי מדיניות ליישום התכנית. בנוסף לכל אלה, **שפת התכנון נדרשת לבטא את התפיסה המרחבית הראשית של התכנית**: פיזור מרום, הגדרה ברורה של מרחבים מטרופוליניים, איגוד שטחים פתוחים בעלי ערך בשדרה בעלת השתרעות כלל ארצית, שמירה על חיצים בין מטרופולינים ובין יישובים, ופיתוח מערך נגישות הנשען על שלד מסילות וכבישים.

שפת המרקמים – שפת המרקמים היא המרכיב המרכזי בתפיסה המרחבית של התמ"א, ויש לה תרומה ייחודית לחשיבה התכנונית. המרקמים הם אזורי תכנון המתוחמים בתשריט המרקמים, ושונים זה מזה ביחסים הכמותיים והמרחביים בין יעודי הקרקע לשימושיה, ברמות הפיתוח והשימור שבתוכם ובכללים המסדירים ומכוונים יחסים אלה. התמ"א מחלקת את הארץ לחמישה סוגי מרקמים: **מרקם עירוני**, **מרקם כפרי**, **מרקם חופי**, **מרקם שמור ארצי ומרקם שמור משולב**. מרכיבים מרכזיים נוספים בתפיסה המרחבית של התמ"א הם היישובים המיוחדים, היישובים לפיתוח מיוחד ומכלולי הנוף.

לאור התפקיד המרכזי שממלא הארגון המרחבי בתפיסת התכנון ובשפת התכנון של תמ"א 35, ראוי שהוא יקבל ביטוי גם בהליך המעקב והבקרה. על כן, הליך המעקב והבקרה יתחיל בהקמת בסיס נתונים מרחבי אשר משקף "תמונת הווה" של המציאות המרחבית בישראל, "דמות הארץ" כפי שהיא בפועל. בסיס הנתונים יסתמך על שכבות ממ"ג, מידע תכנוני, מידע מנהלי, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומקורות מידע נוספים ויכלול בין היתר:

סיווגים מרחביים ע"פ תמ"א 35:	מרקמים, יישובים מיוחדים ויישובים לפיתוח מיוחד, מכלולי נוף, אזורי רגישות נופית סביבתית גבוהה.
חלוקות מנהליות:	מחוזות, נפות, רשויות מקומיות: תחומי שיפוט, סיווג לפי מעמד מוניציפלי.
שטחים מפותחים:	שימושי קרקע מפותחים: השתרעות ערים ויישובים כפריים, אזורי תעשייה ותעסוקה.
שטחים פתוחים:	שימושי קרקע פתוחים: שטחי חקלאות, יערות, שטחי פנאי ונופש, שטחים פתוחים מוגנים. מסדרונות אקולוגיים. רציפות שטחים פתוחים (מארג)
יעודי קרקע:	יעודי קרקע בתכניות מתאר מחוזיות: שטחים מיועדים לפיתוח ושטחים פתוחים. תכניות תמ"ל המרחיבות את תחום הפיתוח.
תשתיות:	תשתיות ציבוריות (קיים ומתוכנן): תחנות רכבת והסעת המונים, בתי חולים, מוסדות אקדמיים, בתי משפט ומוקדי ממשל. תשתיות הנדסיות וסביבתיות: תחבורה ושינוע, ייצור אנרגיה, משק המים, חומרי גלם, טיפול בפסולת.
תפקוד מרחבי:	מרחבים מטרופוליניים על פי הגדרות הלמ"ס, מפת מרחבי תפקוד ⁵ (תכנית אסטרטגית מרחבית) ואזורי תפקוד FUA על פי הגדרות OECD, נתוני יוממות: על בסיס הסקר הסלולרי ומקורות נוספים.
כלכלה וחברה:	אוכלוסייה: פריסת האוכלוסייה, קצב הצמיחה, צפיפות האוכלוסייה, מאפיינים כלכליים וחברתיים. בינוי: היקף שטחים בנויים למגורים, תעשייה, תעסוקה, מסחר ומלונאות. היקף בנייה שנתי, קצב פיתוח וחידוש עירוני.
תכנון עתידי:	עתודות, יוזמות וכוונות תכנון: בסיס נתונים מינהל התכנון ועיבודם כמפורט בפרק 6.

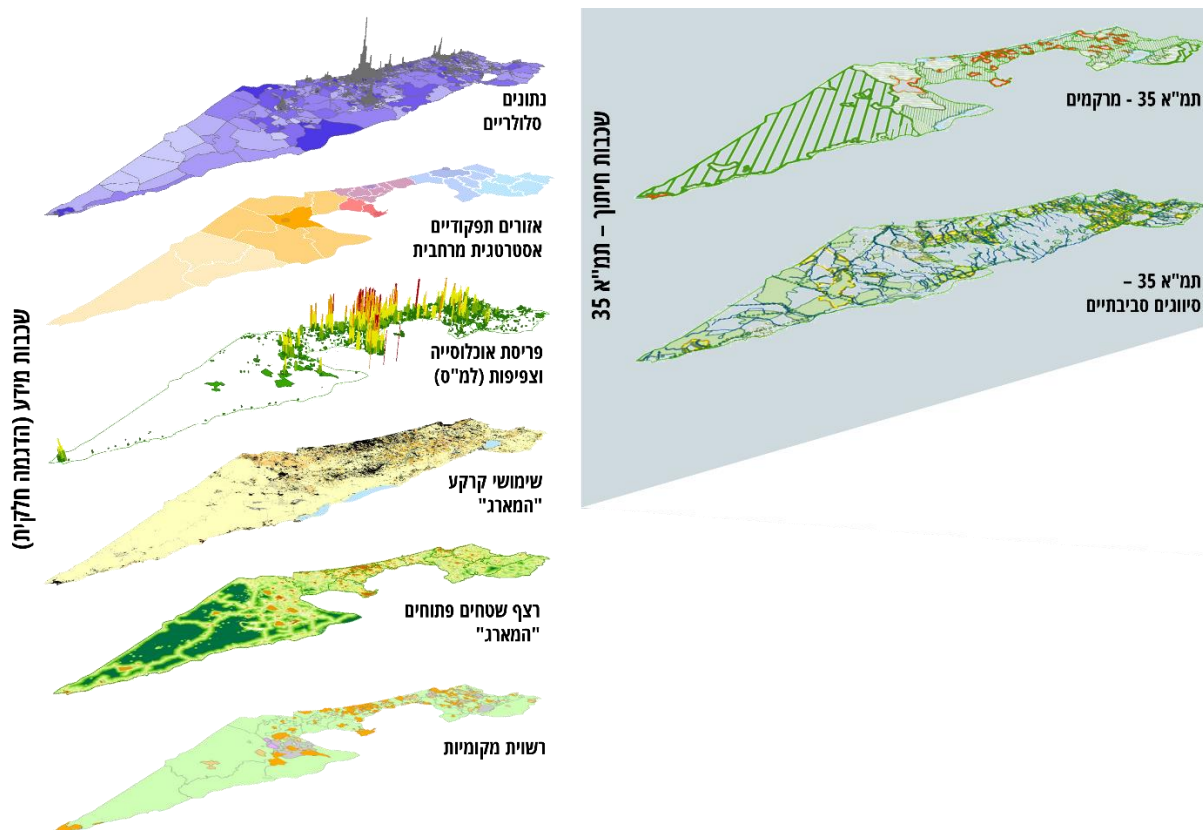
⁵ 28 אזורי תפקוד - אזורים שהוגדרו במסגרת התוכנית האסטרטגית המרחבית, כבסיס לגיבוש תוכניות אזוריות-מרחביות. קנה המידה שלהם משקף גודל מתאים לתפקוד יום-יומי, נגישות להזדמנויות, צמצום יוממות וחיוק שיתופי פעולה במרחב.

תיערך הצלבה בין בסיס נתונים המרחבי ובין הסיווגים המרחביים של תמ"א 35 – החלוקה למרקמים, יישובים מיוחדים ויישובים לפיתוח מיוחד, מכלולי נוף ומרכיבים נוספים לפי העניין. ניתוח זה ייעשה בהסתכלות כלל ארצית ובחלוקה לאזורי הארץ השונים, בחלוקה רלוונטית, ויוצג בסדרה של לוחות ומפות. בסיס נתונים זה, אשר יורחב ויעובה לאורך תהליך העבודה, יהווה חלק חשוב בשולחן העבודה של הצוות ובשולחן הדיונים שסביבו יתקיימו תהליכי ההיוועצות.

תרשים 2.1 "שפת המרקמים", פריסת המרקמים בפריסה ארצית, בצפון במרכז ובדרום.



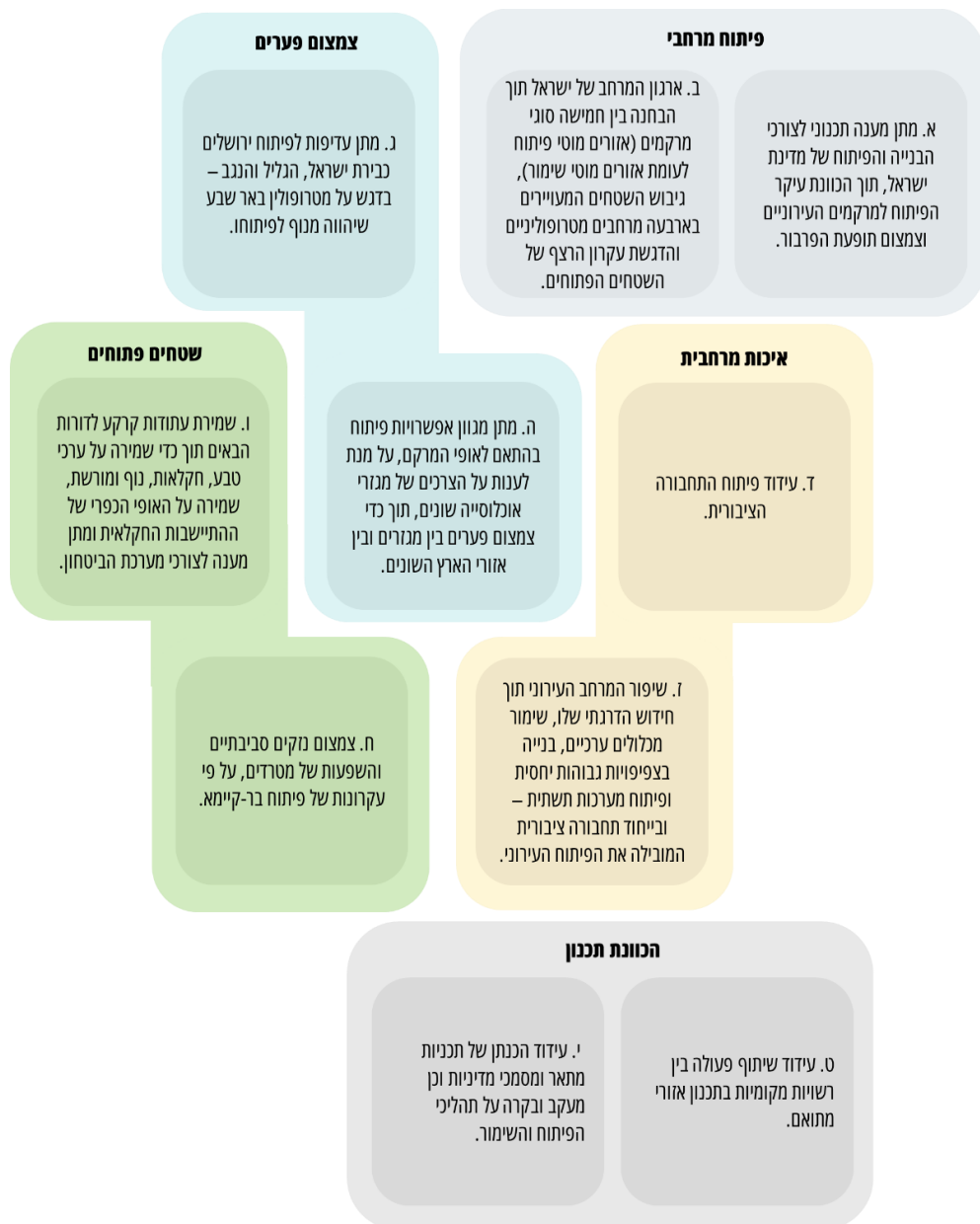
תרשים 2.2 בסיס נתונים מרחבי: שכבות מידע (לדוגמה) ושכבות חיתוך לפי סיווגי תמ"א 35 ולפי חלוקה מרחבית רלוונטית.



3. מעקב אחר מימוש מסרות תמ"א 35

פרק זה יציג בחינה רחבה של תמ"א 35 בהתאם למטרותיה ולאור התנאים המשתנים. לתמ"א 35 עשר מסרות, המציגות ערכים ועקרונות תכנון. תהליך המעקב והבקרה יתייחס באופן פרטני לכל אחת ממסרות התמ"א אשר קובצו לחמישה **תחומי מעקב** עיקריים, כדי לבחון אותן באופן הוליסטי, התואם את רוח התמ"א. נוסף על כך, חלוקה זו תאפשר מעקב מתואם ומובנה אחר מסרות הנמצאות בזיקה חזקה זו לזו, וכן מעקב מתואם ומובנה אחר נושאי הדיווח, שהם חוצי מסרות מטבעם. (לדוגמה, דמוגרפיה ויעדי אוכלוסייה הם נושא דיווח הנוגע למטרה א' וגם למטרה ב' בתמ"א).

תרשים 3.1: הקצבת מסרות תמ"א 35 לנושאי המעקב העיקריים



⁶ פרק זה מתמקד במעקב אחר מימוש תמ"א 35 עד כה, בתכניות מאושרות ובפיתוח מרחבי בפועל, פרק 6 יתמקד במבט לעתיד על בסיס עתודות התכנון.

חמשת תחומי המעקב מוצגים בלוח הבא :

מטרות	הגדרת תחום המעקב	תחום מעקב
א,ב	מטרות העוסקות בארגון המרחבי של ישראל, הבחנה בין סוגי המרקמים, הכוונת עיקר הפיתוח למרקם העירוני וגיבוש המטרופולינים. שאלות מעקב לבדיקת מגמות גידול האוכלוסייה, הפיתוח והבנייה במרקמים, מטרופולינים ואזורים שונים, צמצום פרבור וחיזוש עירוני.	1. פיתוח מרחבי
ה,ו	מטרת העוסקות בשמירה על השטחים הפתוחים וערכיהם, ומטרות סביבתיות של צמצום נזקים ומטרדים ועקרונות פיתוח בר קיימא. שאלות מעקב לבחינת 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.	2. שטחים פתוחים וקיימות
ה,ה	מטרות העוסקות בקידום אזורי עדיפות (ירושלים, הגליל והנגב) ומתן מענה לצרכים של מגזרי אוכלוסייה שונים. שאלות מעקב לבחינת הצלחת תמ"א 35 בהכוונת הפיתוח לחבלי ארץ בעלי עדיפות. מעקב אחרי התפתחות פערים כלכליים וחברתיים בתוך חבל ארץ. מענה לצרכי הפיתוח של קבוצות אוכלוסייה שונות.	3. איזון מרחבי וצמצום פערים
ז,ז	מטרות העוסקות בשיפור המרחב העירוני, בצפיפות ובפיתוח תחבורה ציבורית ותשתיות. שאלות מעקב לבחינת הצלחת תמ"א 35 ביצירת מבנה מרחבי המאפשר 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 ואיכות אורבאנית באזורים צפופים.	4. איכות מרחבית
ט,י	מטרות העוסקות בהכוונת תכניות ומסמכי מדיניות וכן מעקב ובקרה.	5. הכוונת תכנון

עבור כל אחד מתחומים אלו והמטרות הנכללות בו הוגדרו **שאלות מעקב** אשר מתייחסות ליישום של מטרות התמ"א. עבור כל שאלת מעקב הוגדרו שיטת בדיקה ספציפית ורולוציית בדיקה. בנוסף, הוגדרו בסיסי המידע ומקורם, וכן נושא הדיווח שאליו מתייחסת שאלת המעקב. יצוין כי חלק משאלות המעקב רלוונטיות ליותר מתחום מעקב עיקרי אחד, וכי חלק מבדיקות המעקב בפרק זה ישמשו בסיס מידע לפרקים הבאים. במידת הצורך, ולאור מידע נוסף או חיזוד שאלה ספציפית יתבצעו ניתוחים נוספים לפי העניין.

3.1 פיתוח מרחבי

תחום הפיתוח המרחבי מאגד את מטרות א' ו-ב' של תמ"א 35.

א. מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור.	מטרות תמ"א 35			
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.				
שאלות מעקב לבדיקת מגמות גידול האוכלוסייה, הפיתוח והבנייה במרקמים, מטרופולינים ואזורים שונים, צמצום פרבור וחיזוש עירוני.	תחומי מעקב עיקריים			
מקבץ 3.1.4	מקבץ 3.1.3	מקבץ 3.1.2	מקבץ 3.1.1	מקבצי שאלות
חיזוש עירוני: יחידות דיור מאושר מפורט. יחידות דיור מאושר מתארי. היתרי בנייה	תופעת הפרבור: פיתוח מחוץ למרקמים עירוניים צפיפות, קומפקטיות ומדרג יישובים יעילות פיתוח מרחבי בנייה צמודת קרקע	עקרונות ארגון מרחבי: מרחבים מטרופוליניים אבחנה בין חמישה סוגי מרקמים	מענה לצרכי הפיתוח: פריסת מלאי תכנוני פריסת אוכלוסייה פריסת שטחי מסחר ותעסוקה פריסת שטחים מפותחים בפועל	

ההיגד הפותח את מטרה א' של התמ"א מגדיר "מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל" כמטרה כוללת של התכנית. בהמשך מוגדרים חמישה עקרונות מרחביים מרכזיים⁷ הנגזרים מהמטרות, המשקפים את הארגון המרחבי ואת מאפייני המענה התכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח אליהם שואפת התמ"א ע"פ מטרות א' ו ב':

- הבחנה בין חמישה סוגי מרקמים: מרקם עירוני, מרקם כפרי, מרקם חופי, מרקם שמור משולב ומרקם שמור ארצי.
- הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים.
- גיבוש המרחבים המעויירים בארבעה מטרופולינים (תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע).
- הדגשת עקרונות הרצף של השטחים הפתוחים.
- צמצום תופעת הפרבור.

חידוש עירוני - נושא החידוש העירוני כמרכיב חשוב של המענה לצורכי הבנייה והפיתוח, אינו מופיע במטרות התמ"א (הנושא מוזכר באופן מצומצם במסגרת מטרה ז' - שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו). אולם, 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.

שאלות ושיטות המעקב:

3.1.1 מענה לצורכי הפיתוח המרחבי, שהוא המטרה הבסיסית של התמ"א בתחומי המגורים, התעסוקה ופריסת האוכלוסייה. מטרת שאלות אלה לאפשר דיווח בנושאים כגון עתודת מגורים, דמוגרפיה, יעדי אוכלוסיה, עתודת תעסוקה, שטחים פתוחים, פרבור, השתרעות וצפיפות.

לוח 3.1.1 פיתוח מרחבי: מענה לצורכי הפיתוח			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לפיתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
א. באיזה אופן פריסת המלאי התכנוני המאושר תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה?	תכניות כוללניות: מתוך עבודה מקבילה הנערכת באגף לתכנון מרחבי. תכניות מפורטות: מאז שנת 2017 מתוך מאגר "יוזמות וכוונות התכנון". תכניות השלמת נתונים לתכניות גדולות לפני שנת 2017 מתוך מאגר רמ"י.	תיערך בחינה של גודל האוכלוסייה ופריסתה בהתאם לחלוקות מרחביות רלוונטיות ⁸ ובהתאם לסיווגי תמ"א 35. הממצאים יוצגו בסדרה של לוחות ומפות.	עתודת מגורים
ב. באיזה אופן פריסת האוכלוסייה בפועל בשנים 2008-2022 תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה?	אוכלוסייה: נתוני אוכלוסייה ברשויות מקומיות וביישובים (הלמ"ס): שנת 2008, שנת 2015, שנת 2022.	תיערך בחינה של גודל האוכלוסייה ופריסתה בהתאם לחלוקה מרחבית רלוונטית ובהתאם לסיווגי תמ"א 35. הממצאים יוצגו בסדרה של לוחות ומפות, אשר יאפשרו בחינת מגמות לאורך הזמן.	דמוגרפיה, יעדי אוכלוסייה
ג. באיזה אופן פריסת שטחי התעסוקה בפועל בשנים 2008-2022 תואמת את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ומטרותיה?	שטח בנוי לשימושים כלכליים בפועל: קובץ הרשויות המקומיות של הלמ"ס, המפרט את השטחים הבנויים והשטח לחיוב ארנונה לפי שימושים: שנת 2008, שנת 2015, שנת 2022.	תיערך בדיקה של התפתחות השטחים הבנויים לסיווגי מסחר, תעשייה, תעסוקה וכו' הנתונים יקובצו בהתאם לחלוקה מרחבית רלוונטית ובהתאם לסיווגי תמ"א 35.	עתודת תעסוקה
ד. באיזה אופן פריסת והיקף השטחים המפותחים בפועל תואמים את העקרונות המרחביים המרכזיים של תמ"א 35 ואת מטרותיה?	שטח מפותח בפועל: שטחים שבהם יש בינוי או פיתוח בפועל. שכבת שטח מפותח 2007 (ברקע תמ"א 35). בהשוואה לשכבות מיפוי עדכניות (שכבות מיפוי המאגר, שכבות שימושי קרקע הלמ"ס, שכבות שטח מפותח מפי"י).	תעובד סדרת מפות לשנים נבחרות המציגה את התפתחות השטח המפותח בפועל ביישובים לאורך זמן וזאת על פי שכבות מיפוי עדכניות. המפות ינותחו על פי חלוקה מרחבית רלוונטית ובהתאם לסיווגי תמ"א 35. ניתוח צפיפות השטח בלוח 3.1.3	השתרעות

⁷ מתוך דברי ההסבר לתמ"א- התפיסה המרחבית הראשית של התכנית: פיזור מרוכז, הנדרה ברורה של מרחבים מטרופוליניים, איגוד שטחים פתוחים בעלי ערך בשדרה בעלת השתרעות כלל ארצית, שמירה על חיצים בין מטרופולינים ובין יישובים, ופיתוח מערך נגישות הנשען על שלד מסילות וכבישים.

⁸ החלטות הממשלה 2457 ו-854 מפורטות ברמת המחוזות. אך יתבצעו ניתוחים מרחביים בחלוקות מרחביות רלוונטיות אחרות (כגון מחוזות, נפות) לפי העניין.

3.1.2 מימוש עקרונות הארגון המרחבי – המרקמים והמטרופולינים – בהתאם למטרות התמ"א.

לוח 3.1.2 פיתוח מרחבי: עקרונות הארגון המרחבי			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח וצפיפות
ה. באיזה אופן התממשה מטרת התמ"א לגיבוש השטחים המעויירים בארבעה מרחבים מטרופוליניים בפועל?	מטרופולינים: שכבת מטרופולינים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2008, 2022). אזורים תפקודיים: ⁹ שכבת אזורים תפקודיים (FUA) על פי מתודולוגיה של ה-OECD, אזורים שהוגדרו במסגרת התוכנית האסטרטגית המרחבית המעובדת במינהל התכנון. ונתוני צפיפות. סקר סלולרי: סקר סלולרי 2019. נתוני הגירה בין אזורים (במידה והמידע זמין בלמ"ס) תכניות משמעותיות: תמ"א 70, תמ"א 75, מטרופולין ירושלים, מטרופולין ב"ש	קיימים מספר מודלים להגדרת המרחב המטרופוליני. בדיקה זו תתבסס על שכבת המטרופולינים המפורסמת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אזורי תפקוד ושכבת האזורים התפקודיים (FUA). תיערך השוואה בין פריסת המרקמים העירוניים בתמ"א ובין הפריסה המטרופולינית. תיבחן התפתחות האוכלוסייה, המגורים והתעסוקה בפועל, במצב מאושר ובתרחיש עתידי במרקמים העירוניים, בתוך האזורים המטרופוליניים ומחוץ להם, וכן ייבחנו הזיקות המטרופוליניות של המרקמים העירוניים על בסיס הסקר הסלולרי. הממצאים יוצגו בסדרת לוחות ומפות. תבחן ההשפעה של תכניות משמעותיות אלו ותוספת האוכלוסייה הצפויה בהן על פוטנציאל פיתוח המטרופולינים מעבר לטווח הבדיקה של הליך מעקב ובקרה זה.	השתרעות וצפיפות
ו. עד כמה התממשה מטרת התמ"א ליצירת הבחנה בין חמישה סוגי מרקמים והכוננת עיקר הפיתוח למרקם העירוני?	עיבוד הנתונים לעי"ל	המענה לשאלה זו יינתן במסגרת ניתוח שאלה א' ו-ב' בלוח 3.1.1, וכן במסגרת היועצות עם גורמי תכנון.	השתרעות וצפיפות
ז. עד כמה התממשה מטרת התמ"א לשמירת רצף השטחים הפתוחים?	-	נושא זה יקבל מענה במסגרת פרק 3.2 להלן, העוסק בשטחים פתוחים.	שטחים פתוחים

3.1.3 מימוש מטרת התמ"א לצמצום היבטים 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), 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
- בנייה צמודת קרקע או בצפיפויות נמוכות
- בנייה מרוחקת מתחנות רכבת ומרכזי תח"צ

עוד מוסבר כי לבנייה פרברית השפעה שלילית על תפקוד היישובים ואיכות החיים. לפיכך, מעקב אחר תופעת הפרבור יתמקד במספר בדיקות, חלקן בפרק המרחבי (לוח 3.1.3) וחלקן בפרק העוסק באיכות המרחב (לוח 3.4.1).

⁹ המתודולוגיה של FUA כוללת שני מרכיבים: זיהוי מרחב מעוייר, הכולל שטח רציף בעל מאפייני פיתוח אורבני על בסיס צפיפות אוכלוסייה, התואם לסף גודל מסוים; וזיהוי מרחב היוממות אל מוקד זה.

לוח 3.1.3 פיתוח מרחבי: בדיקת תופעת הפרבור

שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ח. באיזו מידה הפיתוח בפועל מתרחש מחוץ למרקמים העירוניים?	שטח מפותח בפועל: שטחים שבהם יש בינוי או פיתוח בפועל. שכבות מיפוי המארג, שכבות שימושי קרקע הלמ"ס, שכבות שטח מפותח מפ"י.	בדיקה של כמות השטח המפותח בפועל מחוץ למרקמים עירוניים על בסיס במסגרת ניתוח שאלה ד' בלוח 3.1.1	השתרעות
ט. מה מידת ההתאמה של מדרג היישובים והמרקמים בישראל על פי מדדים של גודל, צפיפות ברוטו וקומפקטיות, לעקרונות המרחביים המרכזיים של התמ"א וסיווגיה?	עיבוד בסיסי נתונים שהוצגו לעיל לגודל וצפיפות. נתוני מדד הקומפקטיות של היישובים בקובץ הרשויות של הלמ"ס. ¹⁰ נתונים מרחביים של שטח, היקף ופרגמנטציה ביישובים ומרקמים	הצפיפות ברוטו לשטח מגורים של היישובים בישראל בשנים 2013 ו-2021 לפי נתוני הלמ"ס. סיווג היישובים בהתאם לגודל היישוב וצפיפות ברוטו. סיווג היישובים על פי מדד הקומפקטיות וביחס למרקמי התמ"א. בחינה השוואתית של מדדי הצפיפות ברוטו והקומפקטיות בחלק מהיישובים המיוחדים והיישובים לפיתוח מיוחד.	דמוגרפיה, השתרעות וצפיפות
י. מהי מידת יעילות הפיתוח המרחבי?	עיבוד בסיסי נתונים שהוצגו לעיל לצפיפות.	יערך ניתוח השוואתי של היעילות המרחבית של הפיתוח, כלומר היחס בין תוספת האוכלוסייה (אלפי נפש) לתוספת השטח המפותח (קמ"ר), על פי חלוקה מרחבית רלוונטית ועל פי סיווגי תמ"א 35. הנתונים יוצגו בסדרת מפות ולוחות.	דמוגרפיה, השתרעות וצפיפות
יא. מהו חלקו של הבינוי צמוד הקרקע מכלל הבנייה למגורים בפועל?	נתוני הלמ"ס, התחלת בנייה וגמר בנייה.	מתוך נתוני הלמ"ס תופק סדרת לוחות שתציג את התפתחותו של שיעור הבנייה צמודת הקרקע (מבנים בגובה 1-2 קומות) מכלל היתרי הבנייה לאורך תקופת המעקב בחלוקה מרחבית רלוונטית.	השתרעות וצפיפות

3.1.4 חידוש עירוני כמרכיב בעל משמעות הולכת וגדלה במענה לצורכי הפיתוח המרחבי.

לוח 3.1.4 פיתוח מרחבי: חידוש עירוני

שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
יב. מה שיעורן של יחידות הדיור במסגרת החידוש העירוני מבין כלל יחידות הדיור בתכניות מאושרות לבנייה?	נתוני מינהל התכנון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.	מתוך הנתונים תופק סדרת לוחות שתציג את היקף יחידות הדיור המאושרות בהתחדשות עירונית, ביחס לסיווגי תמ"א 35 ובחלוקה מרחבית רלוונטית.	חידוש עירוני
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
יג. מה היחס בין היתרי בנייה הניתנים לחידוש עירוני ובין היתרי בנייה בשטחים חדשים?	נתוני הלמ"ס, היתרי בנייה. ניתוח היחס בין היתרי בנייה לחידוש עירוני (הריסה ובנייה, תוספת לבניין קיים) ובין היתרים לבינוי חדש.	מתוך נתוני הלמ"ס, הערוכים לפי יישובים, תופק סדרת לוחות שתציג את התפתחות שיעורו של החידוש העירוני בבנייה, ביחס לסיווגי תמ"א 35 ובחלוקה מרחבית רלוונטית.	חידוש עירוני

¹⁰ מדד הקומפקטיות של הלמ"ס מתייחס לפריסה המרחבית ביישובים שבהם אין פיצול בשטח המפותח (כלומר, יישובים שאינם מפוצלים למספר פוליגונים), ובדק באילו יישובים קיים יחס מינימלי בין שטח היישוב להיקף הפולגון המבונה (למשל, יישוב עגול ייחשב קומפקטי, כיוון שהיחס בין השטח להיקף הוא מינימלי). המדד אינו מתחשב בצפיפות היישוב.

3.2 שטחים פתוחים, אקלים וקיימות

<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 לצורכי מערכת הביטחון.</p> <p>ח. צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים, על פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא.</p>	<p>מטרות תמ"א 35</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>תחומי מעקב עיקריים</p>		
<p>מקבץ 3.2.2</p> <p>אקלים, קיימות, מניעת מפגעים 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 3.2.1</p> <p>שמירה על שטחים פתוחים וערכיהם: היקף שטחים פתוחים שטחים מוגנים (שמורות וגנים) ערכי נוף ומורשת שטחים חקלאיים/ביטחון מזון יער ויעור רגישות נופית/סביבתית גבוהה אופי כפרי בהתיישבות חקלאית</p>	<p>ממשקים תכנוניים: ניתוח הממשק של תמ"א 35 ותמ"א 1 ותפקידן בהכונת תכנון מחוזי ומקומי בהגנה על השטחים הפתוחים</p>	<p>מקבצי שאלות</p>

תחום השטחים הפתוחים והקיימות מאגד את המטרות ו' ו-ח' של תמ"א 35.

מטרה ו' נפתחת בהצגת יעד ראשי – שמירת עתודות קרקע לדורות הבאים – ובהמשך מפרטת מטרה ו' עקרונות מרכזיים של שמירה/שימור:

- שמירה על ערכי טבע
- שמירה על ערכי נוף ומורשת
- שמירה על חקלאות ועל האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית
- בסיפא נוסף היעד של מתן מענה לצורכי מערכת הביטחון

מטרה ח' עוסקת בצמצום נזקים סביבתיים ומציבה את המטרה של פיתוח בר-קיימא, אך ללא עקרונות מפורטים.

בפרק זה ייאספו וינתח מידע בדבר השטחים הפתוחים וההגנה עליהם ובנושאי תכנון בר-קיימא. תהליך המעקב יכלול היוועצות עם גורמי תכנון בתחום שמירת הסביבה.

שאלה מקדימה לפרק זה תעסוק בהגדרת הממשק בין תמ"א 35 ותמ"א 1 כשתי תכניות ארציות העוסקות בשמירת שטחים פתוחים באופן כללי ובמרכיבים ספציפיים של השטח הפתוח. זאת, תוך בחינת מסמכיהן של שתי התכניות וזיהוי חפיפות, פערים וממשקים. בחינה זאת תתייחס למסמכים המאשרים של תמ"א 1 ולעדכונים המצויים בהכנה וכן להיוועצות עם גורמי תכנון בתחום שמירת הסביבה.

שאלות ושיטות המעקב:

3.2.1 שמירה על שטחים פתוחים לפי סיווגם ומידת רגישותם הסביבתית.

לוח 3.2.1 שטחים פתוחים וקיימות: שמירה על שטחים פתוחים			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
א. באיזו מידה הצליחה תמ"א 35 בשמירת עתודות קרקע ושטחים פתוחים לדורות הבאים?	שכבת שטח מפותח בפועל (ראו 3.1.1 ג') תכניות מאושרות ובכלל זה תכניות שאושרו מאז שנת 2017 מתוך מאגר "יוזמות וכוונות התכנון".	הפקת סדרת מפות ולוחות המציגה את התפתחות היחס בין שטחים מפותחים ושטחים פתוחים, בחלוקה לסיווגי תמ"א 35 ובחלוקה מרחבית רלוונטית. במרקם העירוני והכפרי בדגש פנאי ונופש ובמרקמים שמורים (חופי, שמור משולב ושמור ארצי) בדגש אקולוגי ומגוון ביולוגי. בנוסף תיבחן שמירה על השטח הפתוח מול פיתוח של תשתיות.	השתרעות וצפיפות. שטחים פתוחים, סביבה.
ב. באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 לשמור על ערכי טבע מוגנים?	שכבת שמורות טבע, תמ"א 35. שכבת שמורות טבע וגנים לאומיים, תמ"א 1. שכבת שמורות טבע וגנים לאומיים מוכרים.	הפקת מפה המשווה בין שטחי שמורות טבע בדגש על שמורות טבע מוכרות, שמורות בתמ"א 35 ושמורות בתמ"א 1. זיהוי שטחים חופפים ושטחים שהופיעו בתמ"א 35 או נוספו בתמ"א 1. ניתוח כמותי של השטחים בהתאם לסיווגי תמ"א 35 והצגתם בלוחות. היועצות עם גופי טבע וסביבה ועם גורמי תכנון לזיהוי הצלחות וכישלונות.	שטחים פתוחים, סביבה
ג. באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 לשמור על ערכי נוף ומורשת?	שכבת מכלולי נוף, תמ"א 35. שכבת מעטפת המכלול. שכבת שטח מפותח.	הפקת מפות המשוות את היקף השטח המאושר לפיתוח והמפותח בפועל לאורך זמן בין תחום מכלולי הנוף לתחום מעטפת המכלול. סקירת תכניות שאישרו תוספת שטח לפיתוח או שטח לבינוי בתחום מכלולי הנוף. היועצות עם גורמי תכנון, ובכלל זה מומחים בתחומי השימור ואדריכלות הנוף, דיון במכלולי נוף ספציפיים, זיהוי הצלחות וכישלונות של מכלולי נוף.	שטחים פתוחים, סביבה
ד. באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 לשמור על שטחים חקלאיים?	נתונים כמותיים על היקף וסיווג השטחים החקלאיים בחלוקה מרחבית רלוונטית. שכבת גידול השטח המפותח בפועל ותכניות מאושרות (ראו 3.2.1 א' לעיל). אורתופוטו 2007, 2016, 2023	היועצות במשרד החקלאות ובגופי תכנון נוספים לשם זיהוי מקרים שבהם נפגעו שטחים חקלאיים גדולים בתהליכי פיתוח, וניתוח מקרים אלו ביחס להוראות ועקרונות תמ"א 35.	שטחים פתוחים, סביבה
ה. באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 לשמור על שטחי ואזורי יערות ¹¹ ?	שכבת יערות, תמ"א 35. שכבת יערות, תמ"א 1.	הפקת מפה המשווה בין שטחי יער בתמ"א 35 ובתמ"א 1. זיהוי שטחים חופפים ושטחים שהופיעו בתמ"א 35 או נוספו בתמ"א 1. ניתוח כמותי של השטחים בהתאם לסיווגי תמ"א 35 וחלוקה מרחבית רלוונטית והצגתם בלוחות. היועצות עם קק"ל, עם גופי טבע וסביבה ועם מומחים לזיהוי הצלחות וכישלונות.	שטחים פתוחים, סביבה
ו. באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 בשמירה על ערכים סביבתיים בפיתוח שטחים בעלי רגישות נופית-סביבתית גבוהה? האם נדרש עדכון שכבת הסיווג?	שכבת גידול השטח המפותח בפועל ותכניות מאושרות (ראו 3.2.1 א' לעיל). שכבת רגישות נופית-סביבתית, תמ"א 35.	מיפוי שטחים אשר נוספו לשטח המפותח בפועל מאז שנת 2007 מול שכבת רגישות נופית-סביבתית גבוהה בתמ"א 35. היועצות עם גורמי תכנון, עם המשרד להגנת הסביבה ועם מומחים בדבר האפקטיביות של התמ"א בתחום זה.	שטחים פתוחים, סביבה

¹¹ נושא היערות אינו מופיע במפורש במטרות התמ"א, אך אפשר לראות אותו כחלק מהמטרה לשמירה על ערכי הנוף והמורשת ועל כן הוא נכלל במקבץ זה.

שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ז. באיזה אופן הצליחה תמ"א 35 בשמירת האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית?	שכבת גידול השטח המפותח בפועל בהתיישבות החקלאית. נתונים דמוגרפיים להתפתחות ההתיישבות החקלאית.	עריכת סדרת מפות המסווגת יישובים כפריים ביחס לגידול השטח המפותח וביחס לגידול האוכלוסייה. ניתוח מרחבי ביחס לסינוי תמ"א 35. היועצות עם גורמי תכנון. נושא זה מטופל במקביל במסגרת תיקון 5.	שטחים פתוחים, סביבה. השתרעות וצפיפות.
ח. מהם הכלים של תמ"א 35 לאיון בין השמירה על שטח פתוח לצורך באנגריה מתחדשת, התפלה ותשתיות נוספות?	תכניות לפיתוח תשתיות	הפקת מפות וטבלאות המשוות את היקף השטח לפיתוח תשתיות לאנגריה מתחדשת, התפלה ותשתיות נוספות. ביחס למרקמי תמ"א 35, סיווג השטחים הפתוחים והרגישות הנופית סביבתית	
ט. מענה לצורכי מערכת הביטחון	נושא זה יקבל מענה בפרק 4.		

3.2.2 פיתוח בר-קיימא, צמצום נזקים סביבתיים ומניעת מטרדים.¹²

פיתוח בר קיימא הוא אחד מאתגרי התכנון בעת הזו. הנושא של פיתוח בר קיימא מופיע במטרות התמ"א אך לא מקבל ביטוי בהוראותיה. נושאים אלו מופיעים בתכנית האסטרטגית המרחבית. לאור אתגרי התכנון בעת הזו, נושא פיתוח בר קיימא מצריך מעקב כולל והתייחסות לנושאי התמודדות עם נזקים סביבתיים של הפיתוח, מניעת נזקים ומטרדים סביבתיים, התייחסות לשינוי האקלים והערכות לאסונות ואירועי חירום.

לוח 3.2.2 מניעת מפגעים, פיתוח בר-קיימא

שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
י. באיזה אופן מקדמת תמ"א 35 את הערכות לשינוי האקלים והערכות לאירועי חירום וחוסן הסביבתי	מסמכי מדיניות ישראלים ובינלאומיים בנושא מיטיגציה ואדפטציה לשינוי האקלים	היועצות עם גורמי תכנון ועם בעלי עניין ומומחים בתחום הערכות לשינוי האקלים	שטחים פתוחים, סביבה
יא. באיזה אופן שומרת תמ"א 35 על עקרונות של פיתוח בר-קיימא?	מסמכי מדיניות ישראלים ובינלאומיים בנושאי פיתוח בר-קיימא.	היועצות עם גורמי תכנון וסביבה בדבר עקרונות פיתוח בר-קיימא אשר יכולים להשתלב בקנה המידה של התכנון הארצי ובתמ"א 35.	שטחים פתוחים, סביבה
יב. באיזה אופן תמ"א 35 פועלת לצמצום נזקים סביבתיים ומטרדים?	מסמכי מדיניות ישראלים ובינלאומיים בנושאי צמצום מפגעים ומטרדים.	היועצות עם גורמי תכנון ועם בעלי עניין ומומחים בתחומי הסביבה ובתחום בריאות הציבור בדבר יכולתם של כלי תכנון ברמה הארצית לתרום לצמצום נזקים סביבתיים.	שטחים פתוחים, סביבה

¹² העקרונות של צמצום נזקים סביבתיים ומניעת מטרדים מיושמים במסגרת מרכיבי תמ"א 35 (הוראות: שימור משאבי מים, אגן היקוות הכינרת, תחום רעש מטוסים, חומרים מסוכנים, זיהום קרקע; שיקולים בתכנון עירוני, הנחיות לעריכת מסמך נופי-סביבתי), ולפיכך ייבדקו פרטנית בפרק 4 – מעקב אחר יישום הוראות התמ"א ומרכיביה.

3.3 איזון מרחבי וצמצום פערים

<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 האוכלוסייה 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 3.3.3</p> <p>מענה לצרכי קבוצות אוכלוסייה: החברה החרדית החברה הערבית החברה הדרוזית החברה הבדואית החברה הצ'רקסית מגוון והתאמה לצרכים. מגמות עיור ועירוניות</p>	<p>מקבץ 3.3.2</p> <p>פערים בתוך אזורים: פערים בין מרקמים פערים בין סוגי יישובים (עירוני/כפרי) פערים בין אזורים בתוך מרקמים עירוניים</p>	<p>מקבץ 3.3.1</p> <p>אזורי תיעודף לפיתוח: (ירושלים, הגליל, הנגב, באר שבע, חיפה) תיעודף אזורים על פי הכוונת התמ"א</p>	<p>מקבצי שאלות</p>

תחום האיזון המרחבי וצמצום הפערים מאגד את מטרות ג' ו-ה' של תמ"א 35.

מטרה ג' משקפת סדרי עדיפויות ברמה הארצית ונותנת עדיפות לפיתוח אזורים אלו: ירושלים בירת ישראל, הגליל, הנגב ומטרופולין באר שבע.

מטרה ה' עוסקת בשמירה על מגוון אפשרויות פיתוח בהתאם לצורכיהם של מגזרי האוכלוסייה השונים, ובהמשך מציבה יעד כפול – צמצום פערים בין מגזרים ובין אזורי הארץ השונים.

3.3.1 תיעודף מרחבי לפיתוח אזורים אלו: ירושלים, הנגב, הגליל ומטרופולין באר שבע. כן ייבדק הפיתוח של מטרופולין חיפה לאור הקשר שלו לחיזוק הצפון, למרות שאינו מופיע במטרה ג'.

לוח 3.3.1 איזון מרחבי וצמצום פערים: אזורי תיעודף לפיתוח			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
א. באיזה אופן האזורים שהוגדרו כאזורי עדיפות לפיתוח התפתחו בהתאם להכוונת התמ"א?	הגדרה גיאוגרפית לאזורי ירושלים (מחוז ירושלים), הגליל (מחוז הצפון) והנגב (נפת באר שבע והנגב המערבי), וכן למטרופולין חיפה ומטרופולין באר שבע (מרקם עירוני/הלמ"ס). פריסת אוכלוסייה, מגורים ותעסוקה לפי לוח 3.1.1. נתוני הגירה בין אזורים-למ"ס	בחינת גידול האוכלוסייה ושטחי התעסוקה באזורי העדיפות ביחס לאזורים מחוץ להגדרת המטרופולינים ואזורי העדיפות וביחס להוראות התמ"א. הנתונים יוצגו בסדרה של לוחות. תיערך היועצות עם גורמי תכנון על מידת ההשפעה של הוראות תמ"א 35 על פיתוח אזורים אלו ואפשרות חיזוק ההוראות.	פערים מרחביים

3.3.2 פערים כלכליים וחברתיים תוך אזורים.

לוח 3.3.2 איזון מרחבי וצמצום פערים: פערים חברתיים וכלכליים בתוך אזורים			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ב. באיזה אופן קיימים פערים כלכליים וחברתיים בין יישובים במרקמים שונים באזורי הארץ השונים? באיזה אופן פערים אלו התרחבו או הצטמצמו בתקופת המעקב?	דירוג כלכלי-חברתי של יישובים, הלמ"ס, 2008, 2022. ונתונים חברתיים כלכליים בקובץ הרשויות	סיווג היישובים בחלוקה מרחבית רלוונטית ובחלוקה למרקמי תמ"א 35. ניתוח היחס בין היישובים מבחינת דירוג כלכלי-חברתי (על פי מספר תושבים ביישובים הכלולים בכל רמת דירוג).	פערים מרחביים
ג. באיזו מידה קיימים פערים כלכליים וחברתיים בין יישובים כפריים ויישובים עירוניים באזורי הארץ השונים? באיזו מידה פערים אלו התרחבו או הצטמצמו בתקופת המעקב?	דירוג כלכלי-חברתי של יישובים, הלמ"ס, 2002, 2008. נתוני גידול אוכלוסייה נתוני שינוי בשטחים מניבים	סיווג היישובים בחלוקה מרחבית רלוונטית ובחלוקה לסוגי יישובים. ניתוח מאפייני הדירוג הכלכלי-חברתי של היישובים. הנתונים יוצגו בסדרה של לוחות.	פערים מרחביים (יחסי עיר ומרחב כפרי)
ד. באיזו מידה קיימים פערים כלכליים וחברתיים בין אזורים שונים בתוך המרקמים העירוניים? באיזו מידה פערים אלו התרחבו או הצטמצמו בתקופת המעקב?	דירוג כלכלי-חברתי ¹³ של אזורים סטטיסטיים, הלמ"ס, 2008, 2022.	ניתוח סטטיסטי של השונות בדירוג הכלכלי-חברתי בחלוקה מרחבית רלוונטית הכלולים במרקמים עירוניים שונים. הנתונים יוצגו בסדרה של לוחות.	פערים מרחביים

3.3.3 צורכי הפיתוח של קבוצות אוכלוסייה שונות לטובת צמצום הפערים בדיר ובתעסוקה.

לוח 3.3.3 איזון מרחבי וצמצום פערים: מענה לצורכי קבוצות אוכלוסייה			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ה. באיזה אופן ניתן מענה לצורכי הפיתוח של החברה הערבית?	נתוני יישובי החברה הערבית מתוך הנתונים בלוח 3.1.1. השלמת מידע בנושא פריסת האוכלוסייה בהתייחס לערים מעורבות.	בחינת התפתחות האוכלוסייה, הדיר, שטחי התעסוקה והשטחים המפותחים בפועל ביחס לנתונים אזוריים וארציים. הנתונים יוצגו בסדרה של לוחות.	פערים מרחביים
ו. באיזה אופן ניתן מענה לצרכי הפיתוח של יישובי הדרוזים וצ'רקסים?	נתוני יישובים דרוזים וצ'רקסים מתוך הנתונים בלוח 3.1.1	בחינת התפתחות האוכלוסייה, הדיר, שטחי התעסוקה והשטחים המפותחים בפועל ביחס לנתונים אזוריים וארציים. הנתונים יוצגו בסדרה של לוחות.	פערים מרחביים
ז. באיזה אופן ניתן מענה לצרכי הפיתוח של החברה הבדואית?	נתוני החברה הבדואית מתוך הנתונים בלוח 3.1.1	בחינת התפתחות האוכלוסייה, הדיר, שטחי התעסוקה והשטחים המפותחים בפועל ביחס לנתונים אזוריים וארציים. התייחסות למצב התכנוני ביישובים. ניתוח הממשקים בין פריסת היישובים וסיווגי תמ"א 35 ובין תהליכי הסדרה תכנונית ובין הוראות ועקרונות התמ"א. אפיון יישובי החברה הבדואית לפי מיקום, גודל וצפיפות. היועצות עם גורמי תכנון ועם בעלי עניין ומומחים בתחום ההסדרה ותפקידה של תמ"א 35 בהתמודדות עם אתגר זה.	פערים מרחביים

¹³ על בסיס הדירוג הכלכלי-חברתי המפורסם על ידי הלמ"ס בהולוציה של יישובים ובפירוט של אזורים סטטיסטיים בתוך המרקמים העירוניים, כמפורט בנתוני מפקד האוכלוסין.

פ. באיזה אופן התכנון והפיתוח המרחבי שומר על מגוון ומותאם לצורכי האוכלוסייה?	עיבוד הנתונים במענה לשאלות ה,ו,ז לעיל	אפיין יישובי חברות שונות על פי מיקום, גודל וצפיפות. בחינת רמת השונות בין יישובים. היועצות עם גורמי תכנון ומומחים בדבר התאמת הפיתוח המרחבי לצורכי האוכלוסייה.	פערים מרחביים
ט. כיצד באות לידי ביטוי מנמות עיר ועירוניות בחברות השונות?	עיבוד הנתונים במענה לשאלות ה,ו,ז לעיל.	ניתוח מאפיינים עירוניים ביישובים, היועצות עם גורמי תכנון ומומחים בדבר התפתחות העירוניות.	פערים מרחביים
י. באיזה אופן ניתן מענה לצורכי הפיתוח של החברה החרדית?	נתוני הלמ"ס לפריסה המרחבית של האוכלוסייה החרדית (רזולוציה של אזורים סטטיסטיים). נתוני יישובים עם שיעור גבוה של אוכלוסייה חרדית.	בחינת התפתחות הפריסה המרחבית של האוכלוסייה החרדית בחלוקה מרחבית רלוונטית ולסיווגי תמ"א 35. הנתונים יוצבו בסדרה של לוחות.	פערים מרחביים
יא. באיזה אופן התכנון והפיתוח המרחבי לחברה החרדית שומר על מגוון ומותאם לצרכי אוכלוסייה	עיבוד הנתונים במענה לשאלה י' לעיל.	אפיין יישובים ואזורי מגורים של החברה החרדית על פי מאפייני מיקום וצפיפות. בחינת רמת השונות בין היישובים ואזורי המגורים.	פערים מרחביים

3.4 איכות מרחבית

מטרות תמ"א 35	ד. עידוד פיתוח התחבורה הציבורית. 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.										
תחומי מעקב עיקריים	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 אורבאניות באזורים צפופים.										
מקבצי שאלות	<table border="1"> <tr> <td>מקבץ 3.4.5</td> <td>מקבץ 3.4.4</td> <td>מקבץ 3.4.3</td> <td>מקבץ 3.4.2</td> <td>מקבץ 3.4.1</td> </tr> <tr> <td>"דמות העיר הצפופה": נתוני צפיפות, יישום שיקולים בתכנון עירוני (מסמך 1) מימוש הוראות שינוי 4. פרק עירוניות תכנית אסטרטגית מרחבית</td> <td>ממשקי עיר ותשתית: בחינת הממשק הפיסי בין פיתוח ערים ובין קווי ומתקני תשתית, ביחס לסיווגי תמ"א 35</td> <td>תשתיות הנדסיות סביבתיות: תשתיות מים ושפכים תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת טיפול בפסולת חומרי גלם שינוע מטעים ניהול נגר</td> <td>תנועה במרחב: יחסי גומלין בין פריסת האוכלוסייה, מדיניות התחבורה ורשת התחבורה תכנון מוטה תח"צ, תנועה מקיימת במרחב העירוני</td> <td>פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים (עבור התושב): זיר והיבטים חברתיים רפואה השכלה גבוהה מוקדי שלטון שטחים פתוחים</td> </tr> </table>	מקבץ 3.4.5	מקבץ 3.4.4	מקבץ 3.4.3	מקבץ 3.4.2	מקבץ 3.4.1	"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 לסיווגי תמ"א 35	תשתיות הנדסיות סביבתיות: תשתיות מים ושפכים תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת טיפול בפסולת חומרי גלם שינוע מטעים 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): זיר והיבטים חברתיים רפואה השכלה גבוהה מוקדי שלטון שטחים פתוחים
מקבץ 3.4.5	מקבץ 3.4.4	מקבץ 3.4.3	מקבץ 3.4.2	מקבץ 3.4.1							
"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 לסיווגי תמ"א 35	תשתיות הנדסיות סביבתיות: תשתיות מים ושפכים תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת טיפול בפסולת חומרי גלם שינוע מטעים 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): זיר והיבטים חברתיים רפואה השכלה גבוהה מוקדי שלטון שטחים פתוחים							

תחום האיכות המרחבית מאגד את מטרות ד', ז' של התמ"א, אשר כוללות רכיבי איכות מרחבית ועקרונות לקידום האיכות המרחבית, באמצעות: עידוד תחבורה ציבורית, שיפור המרחב העירוני, חיזוק המרחב העירוני, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות, פיתוח מערכות תשתית. נושאים אלו אומנם מוגדרים בהליך הנוכחי בפרק האיכות המרחבית, אך הם גם תורמים רבות לצמצום פערים מרחביים ופערים בין קבוצות באוכלוסייה. לפיכך, ממצאי פרק זה יהיו גם דיווח בנושא צמצום פערים.

חלק מהמטרות שאוגדו בפרק זה מנוסחות באופן צר ומתייחסות לתחומים ספציפיים. עם זאת, על בסיס ניתוח כולל של דברי ההסבר והמסמכים הכלולים בתמ"א 35, אנו סבורים כי אלו נושאים מהותיים לבחינת מימוש המטרות של התמ"א.

3.4.1 פריסת תשתיות ציבוריות עבור התושב, תיבחן תוך השוואה בין אזורים ויישובים עם אוכלוסייה בסדר גודל דומה. כלומר, מדד השוואתי (benchmark) של רשויות ומרקמים. בדיקת איכות המרחב מבוססת על מדידה של תחומים הנכללים במסמך מס' 1, "שיקולים בתכנון עירוני" ומיועדת לאפיין את היחס בין מרקמי התמ"א וסיווגיה לבין איכות מרחבית.

- תשתיות לתועלת הציבור – קרבה לבית חולים או מרכז רפואי, קרבה למכללה אקדמית או אוניברסיטה (לוח 3.4.1, שאלה א').
- דיור ועירוניות – המשכיות עירונית (לוח 3.1.3, בדיקת תופעת הפרבור); בנייה בצפיפויות גבוהות (ראו בהמשך, לוח 3.4.4).
- היקף שטחים פתוחים (נתוני קובץ הרשויות); נתוני היקף השטח הפתוח לפי סיווגים (לפי לוח 3.2.1, שאלת מעקב ג', הבדקת את סיווג השטחים הפתוחים).
- תחבורה ציבורית – קרבה לתחנות תחבורה ציבורית (לוח 3.4.2).

לוח 3.4.1 פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים			
שאלת המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
א. באיזו מידה פריסת התשתיות בפועל תואמת את מטרות התמ"א וסיווגיה?	פריסת בתי חולים ומוקדי רפואה אזורים לפי מדרג. פריסת אוניברסיטאות ומכללות לתואר אקדמי. פריסת מוקדי שלטון (קריית ממשלה ובתי משפט). פריסת המטות של חברות ממשלתיות.	מפה עדכנית של פריסת שירותים בחלוקה מרחבית רלוונטית ומרקמי תמ"א 35, וביחס לפריסת האוכלוסייה בפועל. סדרת לוחות המרכזים את פריסת השירותים לפי סיווגי התמ"א. באופן מדגמי תבחן פריסת תשתיות מתוכננת עתידית	תשתיות, איכות מרחבית

3.4.2 בחינת תשתיות התנועה במרחב לסוגיהן ביחס למטרות ועקרונות תמ"א 35. התייחסות לתשתיות קיימות, מאושרות ומתוכננות ביחס לפריסת האוכלוסייה הנגזרת מעקרונות התמ"א. קיים קשר הדוק בין דפוסי התנועה לבין תכנון המרחב הפיזי לרבות פריסת שימושי הקרקע, צפיפות (תכנון מוטה תחבורה ציבורית, 2019). שאלות המעקב בנושא התנועה במרחב יבדקו בראיה מרחבית את הנגישות של הציבור לתחבורה ציבורית ולתשתיות ציבוריות ואת פוטנציאל הניידות בתחבורה ציבורית הנובע מצפיפות סביב מערכות הסעת המונים, תכנון מוטה תחבורה ציבורית וממשקים בין אמצעי תחבורה ציבורית ותשתיות ציבוריות.

לוח 3.4.2 תנועה במרחב			
שאלת המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ב. באיזה אופן פריסת התחבורה הציבורית בפועל תואמת את מטרות התמ"א וסיווגיה?	פריסת תחנות רכבת ורכבת קלה. פריסת מרכזי תחבורה ציבורית. תכניות אסטרטגיות לתשתיות. פריסת תשתיות ציבוריות ושירותים	עריכת מפה עדכנית של פריסת תשתיות התנועה לסוגיהן. ניתוח יחסי הגומלין בין הרשת והתחנות ובין סיווגי תמ"א 35, ביחס להיררכיית השירות, ביחס לפריסת האוכלוסייה בפועל וביחס לצמצום הפרבור. סדרת לוחות המרכזים את פריסת השירותים לפי חלוקה מרחבית רלוונטית וסיווגי התמ"א למרקמים. בחינת הנגישות לתשתיות ציבוריות ושירותים בתחבורה ציבורית והפוטנציאל לתנועה רכה. בחינה של התחבורה הציבורית בראיה אזרית ומטרופולינית.	תשתיות, איכות מרחבית
ג. באיזה אופן פריסת האוכלוסייה הקיימת מאפשרת אספקת תשתיות. שירותים ציבוריים ותשתיות התחבורה ברמת שרות נאותה?	עיבוד הנתונים לעיל (צפיפויות). תכניות אסטרטגיות לתשתיות (ברמה מחוזית) הנערכות במינהל התכנון.	היועצות עם גורמי תכנון – ובכלל זה מומחים בתחום התשתיות וצוותי תכנון לתכניות האסטרטגיות לתשתיות – לשם הבנת היתרונות והחסרונות בפריסת האוכלוסייה לפי עקרונות התמ"א כבסיס להקמת תשתיות ואספקת שירותים, בין שאלו הוקמו בפועל ובין שעדיין לא הוקמו.	תשתיות, ניידות ותח"צ, איכות מרחבית
ד. באיזה אופן פריסת האוכלוסייה העתידית והתכנון העתידי של תשתיות התנועה במרחב תואם לעקרונות התמ"א.	שכבת יוזמות וכוונות התכנון. תכניות אסטרטגיות לתשתיות (ברמה מחוזית) הנערכות במינהל התכנון. מסמך "תכנון מוטה תחבורה ציבורית"		

3.4.3 פריסת תשתיות הנדסיות וסביבתיות בהתאם למטרות ועקרונות התמ"א.

לוח 3.4.3 פריסת תשתיות הנדסיות וסביבתיות בהתאם למטרות ועקרונות התמ"א			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ה. באיזה אופן פריסת התשתיות ההנדסיות והסביבתיות בפועל תואמת את מטרות התמ"א וסיווגיה?	נתוני מצב קיים ומצב מתוכנן למערכות התשתית לסוגיה: תשתיות מים. טיפול בשפכים. תשתיות אנרגיה ואנרגיה מתחדשת. טיפול בפסולת. הפקת חומרי גלם. שינוע מטענים. ניהול נגר.	עריכת מפה עדכנית של פריסת התשתיות בחלוקה מרחבית רלוונטית ומרקמי תמ"א 35, וביחס לפריסת האוכלוסייה בפועל. סדרת לוחות המרכזים את פריסת התשתיות לפי סיווגי התמ"א.	תשתיות, איכות מרחבית

3.4.4 ממשקי עיר ותשתית

עם ההתרחבות של ערים והפיתוח של מערכות התשתית נוצרים ממשקים מרחביים חדשים בין ערים ותשתיות כאשר הפיתוח העירוני מוגבל בחלק מהמקרים על ידי תחום קווי תשתית, מתקני תשתית או מרחקי הפרדה, במקרה זה התכנון נדרש להתגבר על חסמים פיסיים או מחייב הסטה של התשתיות. ניתן להניח שהסדרת הממשק בין אזורי פיתוח עירוני ואזורי תשתית תאפשר ייעול השימוש בקרקע בהתאם לעקרונות התמ"א. בחלק מהמקרים, בעיקר ביחס לתשתיות תחבורה, חיזוק הממשק שבין העיר והתשתית יכול לתרום לאיכות המרחבית בשיפור אפשרויות הנגישות.

לוח 3.4.4 ממשקי עיר ותשתית בהתאם לעקרונות ומטרות התמ"א			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ו. זיהוי ממשקים פיזיים של פיתוח עירוני ותשתיות ביחס לסיווגי תמ"א 35.	מפת תשתיות תנועה קיימות ומתוכננות (3.4.2 ב'). מפת תשתיות הנדסיות וסביבתיות (3.4.3 ה'). פריסת שטחים מפותחים בפועל (3.4.1 ד'). שכבת יוזמות וכוונות תכנון תכניות אסטרטגיות לתשתיות	עריכת ניתוח מרחבי וזיהוי (השפעות) ממשקים פיזיים בין אזורי פיתוח ובין קווים ומתקני תשתית. אפיון (היקפי ההשפעות) הממשקים פיזיים ביחס לסיווגים המרחביים של תמ"א 35. היועצות עם גורמי תכנון.	תשתיות, איכות מרחבית

3.4.5 איכות במרחבים עירוניים צפופים –בדיקה והערכה של האיכות המרחבית באזורים בצפיפות גבוהה. נושא הצפיפות היה מרכזי בתמ"א 35 המקורית, וחשיבותו אף עלתה במסגרת שינוי מס' 4 לתמ"א. הגברת הצפיפות של הפיתוח האורבני ברוטו ונטו היא אחד ממלי התכנון המרכזיים של התמ"א בכל הנוגע לייעול השימוש במשאב הקרקע והפחתת לחצי הפיתוח על השטחים הפתוחים. הגדלת הצפיפות גם מאפשרת קידום איכויות אורבניות באזורים העירוניים. בשנים האחרונות חלה התקדמות במדיניות התכנון בנושא איכות המרחב הציבורי. מסמך מס' 1, "שיקולים בתכנון עירוני", אשר נוסף לתמ"א עם שינוי מס' 1, מפרט את הנושאים שיש לשקול בנושא איכות המרחב הציבורי וכן את עקרונות תכנון מוטה תחבורה ציבורית ופרק 'עירוניות' בתכנית האסטרטגית המרחבית עוסק בתחום זה.

הוראות התמ"א בנושא הצפיפות ושיקולי התכנון העירוני מיושמים ישירות במסגרת תכניות מפורטות. אולם כל אחת מהתכניות הללו כמובן שונה מהתכניות האחרות, בהתאם למאפייני המקום ואילווציו ובהתאם לשיקולי תכנון ספציפיים, ועל כן יש קושי מובנה במעקב ובקרה בתחום זה. המתודולוגיה הנבחרת מבוססת על עריכת ניתוחים מרחביים לכ-40 אזורי הדגמה, כבסיס למהלך של היועצות עם גורמי תכנון ומומחים, שנועד להעריך את הוראות התמ"א ואת הנחיות מסמך מס' 1 בתחומים אלו.

יבחרו כ-40 אזורים סטטיסטיים, המייצגים דגמים שונים של עירוניות צפופה וקבוצות אוכלוסייה שונות, אשר לגביהם ייערכו ניתוחים מרחביים נוספים על בסיס שכבות מפיזי נוספות: ייעודי קרקע (שכבת רצף רמ"י), יחס בין שטח מגורים ושטח שימושים אחרים, שכבות טופוגרפיה, מבנים, רחובות, וכן מידע חברתי מנתוני הלמ"ס. מידע זה יאפשר הוספת ניתוחים הקשורים ליחס בין צפיפות ברוטו וצפיפות נטו, מאפייני תכנית גובה ואגרנציה, תכונות רשת הרחובות ועוד.

3.4.5 – דמות העיר הצפופה

לוח 3.4.5 איכות מרחבית: מרחבים עירוניים צפופים			
ניתוחים	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ז. ניתוח הצפיפות העירונית בפועל על פי סיווגי תמ"א 35.	פריסת אוכלוסייה לפי אזורים סטטיסטיים, הלמ"ס	חישוב צפיפות ברוטו בהולוציה של אזורים סטטיסטיים באמצעות חלוקת גודל האוכלוסייה בשטח האזור. חישוב התפלגות האוכלוסייה לפי רמות הצפיפות של אזור המגורים בחלוקה מרחבית רלוונטית ובחלוקה לסיווגי תמ"א/35. הצגת ניתוח זה עבור אוכלוסייה חרדית, אוכלוסייה ערבית. הצגת ניתוח זה עבור חלוקה על פי דירוג כלכלי- חברתי של האזור.	השתרעות וצפיפות
ח. הצגת "דמות העיר הצפופה" ביחס לשיקולי התכנון המופעים במסמך מס' 1, "שיקולים בתכנון עירוני".	בחירה של כ-20 אזורים סטטיסטיים לבחינה פרטנית. האזורים ייבחרו בהתייחסות עם לשכות התכנון. לגבי אזורים אלו ייאסף מידע נוסף: ושכבות ממ"ג, ובכללן ייעודי קרקע (רמ"י), בינוי (מפ"י), רשת דרכים (מפ"י), טופוגרפיה (מפ"י). מספר יחידות דיור ע"פ מרשם מבנים ודירות. מאפייני אוכלוסייה ומאפייני דיור מתוך מפקד האוכלוסין.	ניתוח פרמטרים פיזיים, כלכליים וחברתיים של האזורים הנבחרים, בהתייחס למסמך מס' 1 בתמ"א 35 (שיקולים בתכנון עירוני) ולפרק העירוני בתכנית האסטרטגית/מרחבית. ובכלל זה: יחס מרחב פרטי/ציבורי; גודל וגובה מבנים; מאפייני חלל הרחוב וחזית הרחוב; עירוב שימושים; תמהיל דירות; דיור מכליל; תחבורה ציבורית; דירוג כלכלי/חברתי ומאפייני אוכלוסייה. הצגת הנתונים כבסיס לתהליך היועצות עם גורמי תכנון ומומחים והצגה בפני מקבלי החלטות.	השתרעות וצפיפות, איכות מרחבית
ט. באיזו מידה הוראות שינוי מס' 4 מבטיחות פיתוח מרקמים עירוניים צפופים ואיכותיים?	בחירה של כ-20 תכניות לאזורים צפופים (בנייה חדשה והתחדשות) אשר נערכו בהתאם להוראות שינוי מס' 4 לתמ"א 35, בהתייחסות עם לשכות התכנון.	ניתוח תכנוני של האזורים הנבחרים, כולל: יחס מרחב פרטי/ציבורי; גודל וגובה מבנים; מאפייני חלל הרחוב וחזית הרחוב; עירוב שימושים; תמהיל דירות; דיור מכליל; מאפייני אוכלוסייה היעד. היועצות עם מתכנני התכנון ועם גורמים יוזמים ומאשרים. יבחנו מספר מתחמים מתוכננים לחידוש עירוני בכדי לבחון את הוראות שינוי 4 בפרויקטים של חידוש עירוני. הצגת הנתונים כבסיס לתהליך היועצות עם גורמי תכנון ומומחים והצגה בפני מקבלי החלטות.	השתרעות וצפיפות, איכות מרחבית

3.5 הכוונת תכנון

מטרות תמ"א 35	ס. עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתכנון אזורי מתואם. י. עידוד הכנתן של תכניות מתאר ומסמכי מדיניות וכן מעקב ובקרה על תהליכי הפיתוח והשימור.
תחומי מעקב עיקריים	בחינת הממשק בין תמ"א 35 ובין רבדי התכנון המחוזי והמקומי.
פירוט:	תמ"א 35 היא תכנית מתאר ארצית אשר עקרונותיה מתממשים דרך ההכוונה של מדיניות מרחבית ותכניות ארציות ותכניות במדרגים נמוכים יותר: בפרק זה ייסקרו 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.

תמ"א 35 היא תכנית מתאר ארצית אשר עקרונותיה מתממשים דרך ההכוונה של תכניות במדרגים נמוכים יותר: תכניות מחוזיות, תכניות מתאר כוללת ומקומיות ותכניות מפורטות.

פרק 14 בהוראות תמ"א 35 (נוסח משולב) עוסק בייזום תכניות ומסמכי מדיניות ומגדיר ארבעה סוגים של תכניות:

- מסמכי מדיניות לתכנון משותף.
- תכניות מתאר מחוזיות חלקיות (תכניות אזוריות – לפי דברי ההסבר לתמ"א אלה תכניות לאזורי תכנון שלמים או למספר אזורי תכנון בשלמות).
- תכניות מתאר מקומיות ליישובים.
- תכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני.

בנוסף לתכניות המפורטות בסעיף 14, מהלכי תכנון נוספים המקיימים בשנים האחרונות, עוסקים תכנון כולל שאינו סטטוטרי בקנה המידה לאומי וכן של אשכולות יישובים/אזורים בהם מושם דגש רב על יצירת שיתופי פעולה וסינרגיה בין יישובים ורשויות מקומיות.

בפרק זה ייבחן הממשק של תמ"א 35 כתכנית הקובעת את המסגרת הסטטוטורית של התכנון בישראל עם עקרונות התכנית האסטרטגית-מרחבית המקודמת במינהל התכנון. המעקב ישם דגש מיוחד על נושאים חדשניים שקיימים בתכנית האסטרטגית ולא קיבלו ביטוי סטטוטורי בהוראות תמ"א 35 דוגמת משבר האקלים והיערכות לאירועי חרום וקיצוץ – תוך יצירת אבחנה בין תפקיד התכנית האסטרטגית כמסמך מדיניות מכונן ותפקיד התמ"א כמסמך הוראתי מחייב היוצר מסגרת למדרג התכנון. הליך המעקב והבקרה יציג סקירה של תהליכי התכנון המתקיימים בנושאים אלו ותיערך היוועצות עם גורמי תכנון בדבר הממשקים בין מהלכים אלו ובין תמ"א 35 ולאור התכנית האסטרטגית המרחבית. על סמך ניתוח הממשקים בין תמ"א 35 לתכנית האסטרטגית המרחבית, לתכניות אסטרטגיות אזוריות ולמהלכי תכנון נוספים ניתן יהיה להציע לפתח המלצות לעדכון תמ"א 35.

4. מעקב אחר יישום מרכיבי תמ"א 35 והוראותיה

מרכיבי תמ"א 35 השונים (הוראות לרבות דברי 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 את מטרות התמ"א. פרק זה יתמקד בהליך בחינת המידה והאופן שבו מרכיבי התמ"א תורמים להגשמת המטרות והתפיסה המרחבית, במידת יעילותם ובאופן יישומם במוסדות התכנון.

שיטת המענה לשאלות המעקב בפרק זה תבסס על שילוב בין שלושה מרכיבים: (1) בדיקת הוראות ומסמכי התמ"א שיש להם השפעה רבה על מימוש מטרות התמ"א. למרכיבים אלו תיוחד בדיקה פרטנית ושאלות מעקב ייעודיות; (2) ניתוח מרחבי וכמותי בדבר מימוש כלי תכנון ספציפיים של התמ"א מתוך בסיס נתונים והניתוחים שיבוצעו, אשר הוגדרו בפרק 3. בחלק זה תיבדק מידת היישום של ההוראות בשטח באופן כמותי-מרחבי; (3) תהליך היועצות עם גורמי תכנון שונים, אשר בעזרת הניסיון שלהם ועמדותיהם יופקו מסמכי מעקב ותובנות באשר ליישום התמ"א ומרכיביה.

להלן עיקרי הנושאים שייבחנו בהתייחס למרכיבי התמ"א השונים:

- **הוראות מרכזיות** – מידת ההשפעה של הוראות תמ"א 35 במענה למטרות התמ"א אינה אחידה. מספר הוראות מרכזיות הינן בעלות השפעה ניכרת, ולכן נדרש מעקב ייעודי אחר יישומן. לדוגמה: הוראה לפיתוח צמוד דופן (הוראה 6.1), יישובים מיוחדים (הוראה 8.2 ולוח 3) והוראות בנושאי צפיפות (הוראה 12.2 ולוח 1). עבור הוראות מרכזיות אלו יפותחו שאלות מעקב ייעודיות, במטרה לבדוק את אופן יישומן ואת תרומתן להגשמת מטרות התמ"א.
- **הוראות עשה מחייבות** – בתמ"א 35 מספר הוראות עשה מחייבות. לדוגמה: שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל שטחים בעלי רגישות נופית-סביבתית (הוראה 6.2) וכן חידוש עירוני (הוראה 6.5). הוראות עשה מסוימות מגדירות תנאים, לדוגמה תנאים להפקדת תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח (הוראה 7.1.1). במסגרת ראיונות עם גורמי התכנון תיבדק מידת ההקפדה על יישומן של הוראות עשה מחייבות ועל יישום התנאים הנדרשים להפקדת תכניות.
- **הוראות מנחות** – בתמ"א 35 מספר הוראות המנחות מוסדות תכנון להפעיל שיקול דעת, לדון בנושא מסוים או להתייחס לנושא מסוים. לדוגמה: שימור משאבי מים (הוראה 10.2), תחבורה (הוראה 12.3), זיהום קרקע (הוראה 12.6). דומה שאלו הוראות חלקיות העוסקות בנושאים בדידים מתוך מכלול גדול יותר של נושאים אשר אינם מיוצגים בתמ"א באופן כולל, למשל מניעת מטרדים. במקרה זה תיבחן האפשרות להגדיר באופן כולל ומותאם את תפקידה של תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה. ההוראות המנחות ייבחנו במסגרת ראיונות עם גורמי התכנון.
- **סימונים** – בתמ"א 35 מספר הוראות המסמנות נושאים מסוימים אך ללא הוראה מפורשת. לדוגמה: מעטפת מכלול נופי (הוראה 9.1 א'), סימונים של מתקנים ארציים (הוראה 9.8). בהוראות אלו תיבחן האפשרות להוסיף הוראות מנחות או לחלופין להשאירן כסימון לצורכי יידוע. הוראות לסימונים ייבחנו במסגרת ראיונות עם גורמי התכנון.
- **הגדרות** – סעיף 5 בהוראות התמ"א כולל סדרה של הגדרות. ייבחנו הבהירות של ההגדרות והיחס בין ההגדרות לסעיפי ההוראות העושים שימוש בהגדרות אלו. ההגדרות ייבחנו במסגרת ראיונות עם גורמי התכנון.
- **לוחות** – לוחות התמ"א מגדירים צפיפויות בדגמי יישובים (לוח 1), מספר מרבי של יח"ד בקיבוצים ומושבים (לוח 2), יישובים מיוחדים (לוח 3). מנעד הצפיפויות בלוח 1 ייבחן תוך השוואה בין הוראות הצפיפות להתפתחות הצפיפות בתכניות ובפועל¹⁴, באמצעות בדיקה מרחבית של מקרי מבחן ברזולוציה של אזורים סטטיסטיים. כמו כן ייבחנו מדדי האיכות המרחבית ביחס לצפיפות ובעזרת ראיונות עם גורמי היועצות, על מנת לבדוק את השפעות הצפיפות על הרקמה הבנויה בהיבטי איכות מרחבית. המספר המרבי של יח"ד בלוח 2 לא ייבחן בהליך זה, כיוון שיש התייחסות לנושא בשינוי מספר 5 לתמ"א אשר נערך בימים אלו.
- יישובים מיוחדים בלוח 3 (מופיעה התייחסות לעיל).

רשימות ומסמכים

רשימה מס' 1, אזורי תכנון, בוטלה במסגרת עדכון התמ"א, אך בימים אלו נעשית חשיבה מחודשת על תכנון אזורי במסגרת תכנית אסטרטגית מרחבית. במסגרת המעקב תיבחן האפשרות לשלב את אזורי התכנון של התכנית האסטרטגית המרחבית ברשימה 1, בעזרת התייעצות עם גורמי תכנון.

¹⁴ תיבדק האפשרות להתייחס גם להוראות הצפיפות הקודמות (לפני תיקון 4), במטרה לבדוק את יישומן בשטח במהלך שנות הפעולה של תמ"א 35.

רשימה מס' 2, מכלולים עירוניים לשימור ומכלולים כפריים לשימור, תיבדק בראיונות עם גורמי שימור וגורמי תכנון.

מסמך מס' 1: שיקולים בתכנון עירוני – מסמך זה ייבדק בעזרת גורמי תכנון במטרה לסמן נושאים ושיקולים לתכנון עירוני הדורשים עדכון או חיזוק, וכן תיבדק הטמעת השיקולים במסגרת תהליכי תכנון.

מסמך מס' 2: מכלולי נוף ומעטפת המכלול – מסמך זה ייבדק במטרה לעקוב אחר מצב השימור של מכלולי הנוף ומעטפת המכלול בהתאם להנחיות התמ"א, בעזרת ראיונות עם גורמי תכנון והגנה על סביבה.

מסמך מס' 3: הנחיות לעריכת נספח נופי-סביבתי – ההנחיות ומידת תקפותן ייבדקו בעזרת ראיונות עם גורמי תכנון והגנה על הסביבה.

4.1. הוראות מרכזיות

במסגרת תהליך היועצות מוקדם זוהו מספר הוראות מרכזיות בתמ"א 35 המחייבות התייחסות ממוקדת:

- פיתוח צמוד דופן (הוראה 6.1)
- חידוש עירוני (הוראה 6.5)
- הוראות למרקמים (פרק 7)
- שטח פתוח מיוחד במרקם עירוני (7.1.1)
- מכלול כפרי מוגן (7.1.2)
- פריסת המרקם העירוני (7.1.3)
- הרחבת יישובים מיוחדים (הוראה 8.2)
- מכלול נופי (הוראה 9.1)
- נספח נופי-סביבתי (הוראה 11)
- תכנית מקומית להרחבה ניכרת (הוראה 12.1)
- צפיפות מינימלית למגורים (הוראה 12.2)
- שילוב תשתיות (הוראה 12.4)
- יישוב חדש (הוראות 13.1, 13.2)

לוח 4.1.1. הוראות מרכזיות תמ"א 35		
הוראה בתמ"א 35	מיקוד ההתייחסות	שיטת הבדיקה והמעקב
פיתוח צמוד דופן (הוראה 6.1)	עקרון צמידות הדופן הוא סעיף מחייב, המשאיר שיקול זעת מצומצם למוסדות התכנון אך מנגד אחראי במידה רבה לפריסת הפיתוח. ההוראה מונה את האפשרויות לתכנון לפיתוח ולבינוי שאינו צמוד דופן.	ניתוח כמותי של מספר הדיונים שנערכו על בסיס סעיף זה והחריגות לסעיף. ניתוח איכותני של מהות הדיונים. היועצות עם גורמי תכנון וקבלת התייחסותם להוראות אלו.
חידוש עירוני (הוראה 6.5)	החידוש העירוני הפך ליעד מרכזי של תהליכי הבינוי ונקבעו יעדים לחידוש בתכנית האסטרטגית. ההוראה מגדירה את הליך הדין בצורך בחידוש עירוני ובהרוויית הבינוי הקיים ואת האפשרות לבצעם, כתנאי לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי.	ניתוח כמותי של היחס בין חידוש לבינוי חדש בחלוקה (לוח 3.1.4 שאלות יב', יג'). היועצות עם גורמי תכנון על הליך הדין בהוראה, הצורך ואפשרויות לחיזוק ההוראה.
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 ייעודי הקרקע לשימושיה, ברמות הפיתוח והשימור שבתוכם ובכללים המסדירים ומכוונים יחסים אלה בתוכם" (דברי הסבר תמ"א 35).	המעקב יתמקד בבדיקת דפוסי התכנון והפיתוח בכל אחד מסוגי המרקמים (כמפורט בפרק 3.1) ובהצלחת כל אחד מהמרקמים לשמר את מאפייניו, לפי דברי ההסבר של התמ"א ואת מאפייני המענה של המרקמים לצרכי הציבור השונים.
פריסת המרקם העירוני (הוראה 7.1 ס"ק 3)	המועצה הארצית רשאית לאשר שינוי לא מהותי בפריסת המרקם העירוני.	ניתוח המקרים בהם הופעל סעיף זה. היועצות עם גורמי תכנון.

שטח פתוח מיוחד במרקם עירוני (הוראה 7.1.1)	מיקוד ההתייחסות	שיטת הבדיקה והמעקב
שטח פתוח מיוחד במרקם עירוני (הוראה 7.1.1)	שטח פתוח מיוחד במרקם עירוני הוא כי מרכזי בתכנון שטחים פתוחים במרקם עירוני מצטופף. ההוראה מגדירה שורה של תנאים ולפיתוח בהתאם להנחיות.	היוועצות עם גורמי תכנון וקבלת התייחסותם להוראות אלו.
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.	היוועצות עם גורמי תכנון וקבלת התייחסותם להוראות אלו.
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.	ניתוח כמותי של תוספת האוכלוסייה ביישובים מיוחדים (ויישובים לפיתוח מיוחד) ביחס למרקמים עירוניים (לוח 3.1.3 שאלה ח' ו ט'). בחינת ההוראה בהיוועצות עם גורמי תכנון. בחינת התפקיד המרחבי של היישובים המיוחדים בראייה אזורית (ופרטנית), ובדגש על השירותים שמספקת העיר לאזור.
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.	בדיקה מרחבית של פיתוח במכלול נופי (לוח 3.2.1 שאלה ג'). היוועצות עם גורמי תכנון וסביבה על ההוראה ויישומה.
נספח נופי-סביבתי (הוראה 11)	נספח נופי-סביבתי נדרש בתמ"א באזור בו מוגדרת רגישות נופית-סביבתית גבוהה. תכנון באזור מה מחייב נספח נופי-סביבתי ומעורבות בדיון של נציגי רשות הטבע והגנים.	בדיקה מרחבית של הפיתוח באזור בעל רגישות נופית-סביבתית גבוהה (לוח 3.2.1 שאלה ו'). היוועצות עם גורמי תכנון וסביבה על ההוראה ויישומה.
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, שלנוכח גודלו של היישוב, אופיו או סביבתו סבור מוסד תכנון שהיא תכנית להרחבה ניכרת.	בדיקה מרחבית של תכניות שהוגשו על פי הוראה זו. היוועצות עם גורמי תכנון בנוגע ליישום ההוראה והשלכותיה על התכנון המחוזי והמקומי.
צפיפות מינימלית למגורים (הוראה 12.2)	הנחיות צפיפות בתכניות מקומיות המפורטות בהוראה ובלוח 1.	דיון עם גורמי תכנון על יישום ההוראה והשלכותיה. דיון בצפיפויות המפורטות בלוח 1 ותרומתן לאיכות מרחבית. דיון על השימוש ביח"ד כדרך מדידה של צפיפות המגורים המקומית.
שילוב תשתיות (12.4)	הוראה המאפשרת לתכנית מקומית ליעד שטחים לתשתיות בסתירה לתכנית מדרג גבוה (מחוזית או ארצית).	היוועצות עם גורמי תכנון על יישום ההוראה והשלכותיה, גם ביחס לתמ"א 1, ומניעה של חפיפה מסרבולת.
יישוב חדש (הוראה 13.1), 13.2	שטח המיועד למגורים ולתכליות נלוות אשר אינו ולא מיועד להיות חלק מיישוב קיים.	עריכת מפה ורשימה של יישובים חדשים שהוקמו מכוח סעיף זה. הצגת פריסתם המרחבית (לפי מרקמים ושטחים בעלי רגישות סביבתית). בדיקת מאפייני היישובים החדשים מבחינת היקף האוכלוסייה הקיים והמתוכנן, והתפקיד האזורי. היוועצות עם גורמי תכנון ליישום ההוראה והשלכותיה בהקמת ערים, יישובים, יישובים כפריים/חקלאיים ונקודות התיישבות לסוגיהם.

4.2 מעקב אחר הוראות נוספות

בפרק זה יסווגו הוראות התמ"א על בסיס החלוקה: הוראות עשה מחייבות, הוראות גמישות, הוראות מנחות והוראות לסימונים. כל קבוצת הוראות תיבחן בהתאם לשיטת מעקב מפורטת כמצוין לעיל.

לוח 4.2.1 מעקב אחר הוראות עשה מחייבות		
הוראה	סיווג	שיטת הבדיקה והמעקב
שמירה על רצף שטחים פתוחים ועל שטחים בעלי רגישות נופית-סביבתית (6.2)	הוראת עשה מחייבת	מידת ההקפדה על יישום ההוראה ועל יישום התנאים הנדרשים להפקדת תכניות.
צפיפות מינימלית למגורים (6.3)	הוראת עשה מחייבת	מידת ההקפדה על יישום ההוראה ועל יישום התנאים הנדרשים להפקדת תכניות (ועל פי המפורט לעיל עבור הוראה 12.2).
הרחבת יישובים כפריים (8.1)	הוראת עשה מחייבת	מידת ההקפדה על יישום ההוראה ועל יישום התנאים הנדרשים להפקדת תכניות (ובהתאמה לתיקון 5 לתמ"א).
רצועת נחל (9.2)	הוראת עשה מחייבת	מידת ההקפדה על יישום ההוראה ועל יישום התנאים הנדרשים להפקדת תכניות.
רגישות נופית-סביבתית גבוהה (10.1)	הוראת עשה מחייבת	מידת ההקפדה על יישום ההוראה ועל יישום התנאים הנדרשים להפקדת תכניות, ובנוסף הרחבה על פי הוראה 11 – נספח נופי-סביבתי, כמפורט לעיל.

לוח 4.2.2 מעקב אחר הוראות מנחות והוראות לסימון		
הוראה	סיווג	שיטת הבדיקה והמעקב
מערכות תשתית, תחבורה ציבורית ושבילי אופניים (6.4)	הוראה מנחה	מידת הפעלת שיקול דעת וכלי הגמישות. בדיקה האם התנאים להפעלת הגמישות מובנים ומיושמים באופן אחיד.
רצועת נוף (9.3)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
רצועת חוף (9.4)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
מכלול עירוני לשימור ומכלול כפרי לשימור (9.5)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
יער (9.6)	הוראה לסימון	בחינת התפקיד של הסימון ביחס לתמ"א 1 ומניעה של חפיפה מסרבלת.
שמורת טבע, שמורת נוף וגן לאומי (9.7)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה. לחלופין, בחינת התפקיד של הסימון ביחס לתמ"א 1 ומניעה של חפיפה מסרבלת.
סימונים של מתקנים ארציים, לרבות נמלים, שדות תעופה, דרכים, מחלפים, מסילות, תחנות רכבת ומעברי גבול (9.8)	הוראה לסימון	בחינת התפקיד של הסימון ביחס לתמ"א 1 ותכניות לתשתיות ומניעה של חפיפה מסרבלת.
שימור משאבי מים (10.2)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
אגן היקוות הכינרת (10.3)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
תחום רעש מטוסים (10.4)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
תחבורה (12.3)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
חומרים מסוכנים (12.5)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.
זיהום קרקע (12.6)	הוראה מנחה	תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.

שיטת הבדיקה והמעקב	סיווג	הוראה
תיבחן האפשרות להגדיר באופן רחב ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.	הוראה מנחה	רעידות אדמה (12.7)
תיבחן האפשרות להגדיר באופן ממוקד ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.	הוראה מנחה	מסמכי מדיניות לתכנון משותף (14.1)
תיבחן האפשרות להגדיר באופן ממוקד ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה. תיבחן האפשרות לשלב בהוראה זו את המדיניות של התכנית האסטרטגית בנושא אזורים, וכן שימוש מעודכן בלוח 1 (אשר בוטל בתיקון 1 לתמ"א).	הוראה מנחה	תכנית מתאר מחוזית חלקית (14.2)
תיבחן האפשרות להגדיר באופן ממוקד ומותאם את תפקיד תמ"א 35 בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה.	הוראה מנחה	תכניות מתאר מקומיות ליישובים מדגם 1-6 (14.3)
תיבחן האפשרות להגדיר את החידוש העירוני בהתאם למסמך מס' 1 – שיקולים בתכנון עירוני בתמ"א 35, בהנחיית מוסדות התכנון בנושאים מסוג זה. ייבחנו ההוראה והמדיניות באופן ממוקד עבור יישובים שאינם עירוניים.	הוראה מנחה	תכניות ומסמכי מדיניות לחידוש ושימור עירוני (14.4)
בחינת תפקידו של הסימון ובחינת הקשר עם משרד הביטחון בנושאי התכנון הרלוונטיים.	הוראה לסימון	שטח ביטחוני (15)
בחינת ההוראות.	הוראה לסימון	הוראות כלליות (16)
בחינת מידת התוקף של תכניות שאושרו או הופקדו טרם תחילתה של תמ"א 35 (לפני שנת 2005) שטרם פורסמו למתן תוקף ולכאלה שטרם מומשו.	הוראה מנחה	יחס לתכניות אחרות (17)
בחינת ההוראות המעקב והעדכון, תוך היוועצות עם גורמי תכנון.	הוראה מנחה	מעקב ועדכון (18)

מעקב אחר לוח 1 ולוח 3

- מעקב אחר יישום הוראות לוח 1 והשלכותיהן על עקרונות תמ"א 35 על פי המפורט לעיל בלוח 4.2.1.
- מעקב אחר יישום הוראות לוח 3 והשלכותיהן על עקרונות תמ"א 35 על פי המפורט לעיל בלוח 4.2.1.

מעקב אחר רשימות ומסמכים

כמפורט לעיל.

5. מעקב אחר יישום מטרות בחתך מרחבי

תרשים 5.1 מהלך העבודה, בחינת יישום מטרות התמ"א בחתך מרחבי.



לשם השלמת השאלות הכלליות בדבר מימוש מטרות תמ"א 35 שהוצגו לעיל, יש מקום לבחון את התממשות התמ"א באופן ספציפי באזורי הארץ השונים. מספר מטרות בתמ"א 35 מציינות תעדוף של אזורים ספציפיים, בכוונה לצמצם פערים ולשפר את איכות המרחב. פרק זה ממקד את המבט בשאלות מרחביות של פיתוח, שימור, צמצום פערים ואיכות חיים, בהנחה שנקודת המבט המרחבית תוסיף תובנות ספציפיות להליך המעקב והבקרה. שיטת המעקב בפרק זה מבוססת על ניתוחים שנערכו בפרק 3 בתחומי פיתוח מרחבי, הסביבה והשטחים הפתוחים, איזון מרחבי ואיכות חיים, צמצום פערים והכוונת תכנון.

שאלות המעקב בפרק זה ינוסחו מתוך היועצות עם לשכות התכנון המחוזיות (פירוט בנספח א' הליך היועצות עם גורמי תכנון). המענה לשאלות אלו יתבסס על עיבוד והצגה של הנתונים שייאספו, כאמור בפרק 3, בחתכים מרחביים שונים, כבסיס לתהליך היועצות שבו ישתתפו גורמי ממשלה מחוזיים, רשויות מקומיות במרחב הנדון וארגוני חברה אזרחית.

התחומים המרכזיים שבהם יעסוק הליך זה, תוך התאמה לאזורים השונים:

- זיהוי מוקדי צמיחה כלכלית ודמוגרפית ומוקדי שירותים ברמה הארצית, תוך בחינת האיזון והסינרגיה ביניהם.
- יחסי גומלין לאורך זמן בין תהליכי חידוש עירוני לפיתוח חדש.
- הבדלים בדפוסי פיתוח וצרכים מרחביים של קבוצות שונות באוכלוסייה.
- אתגרים סביבתיים אזוריים.
- התייחסות לממצאים בנושאי איזון מרחבי וצמצום פערים, וכן לממצאים בנושא איכות מרחבית ואיכות תכנון, ובחינת אמצעים לצמצום פערים ולהעלאת האיכות המרחבית.
- כלי התכנון בתמ"א לחיזוק ירושלים, הגליל, הנגב בדגש מטרופולין באר שבע ומטרופולין חיפה.

6. מבט לעתיד, עתודות יוזמות וכוונות תכנון

תרשים 6.1 מהלך העבודה, מבט לעתיד על בסיס תחזיות אוכלוסייה אזוריות ועתודות יוזמות וכוונות תכנון.



פרק זה בוחן את יוזמות וכוונות התכנון הנדרשות כדי לתת מענה לצורכי הפיתוח של ישראל לשנת 2050 במסגרת המרחבית וההוראתית של תמ"א 35.

בשונה ממצב העניינים בעת תכנון תמ"א 35 המקורית ובעת ביצוע הליך המעקב והבקרה הקודם, הבדיקה הנוכחית נסמכת על שני בסיסי מידע אשר עומדים כיום לרשות מערכת התכנון: תרחשי פריסת אוכלוסייה אזוריים מוסכמים ובסיס נתונים כולל של יוזמות וכוונות תכנון המנוהל על ידי מינהל התכנון.

תחזיות האוכלוסייה פותחו במועצה הלאומית לכלכלה (על בסיס נתוני הלמ"ס) ואושרו בהחלטת ממשלה מס' 2457 ובהחלטת המשך מס' 854, שבה נקבעו תרחשי פריסת אוכלוסייה אזוריים לישראל לשנת 2050 אשר מחייבים את כלל גופי הממשלה.

יוזמות וכוונות התכנון הן בסיס נתונים מרחבי שהוקם ומנוהל במינהל התכנון, אשר מאגד נתונים של משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, הרשות להתחדשות עירונית וגופי ממשלה נוספים. לכל עתודת תכנון מוגדר שטח (פוליגון) והיקף אוכלוסייה צפוי.

על פי החלטת הממשלה מס' 2457, היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 יעמוד על כ-2.6 מיליון יח"ד בסך הכול. זאת על מנת להבטיח את מימוש מלוא ההיקף של יחידות הדיור הנדרשות – העומד על 1.5 מיליון יח"ד בהתאם לתחזית ובהתחשב בפחת במימוש, פערי עיתוי, חוסרי עבר ושמירה על מלאי תכנון-אסטרטגי.

בסיס הנתונים של יוזמות וכוונות התכנון נבנה כך שהיקף יחידות הדיור הכלול בו יכלול את מלוא היקף יחידות הדיור שנקבע בהחלטת הממשלה. במקביל לקידום שנת היעד של תחזיות האוכלוסייה האזוריות לשנת 2050 עודכן גם היקף יחידות הדיור בבסיס הנתונים, וכיום הוא עומד על כ-3.2 מיליון יחידות דיור. יודגש כי השימוש בשכבת יוזמות וכוונות התכנון ייעשה תחת בקרה על איכות הנתונים. כמו כן, במסגרת ההליך ונכלל שיידרש יתווספו יוזמות וכוונות לביחנה או יעודכנו נתוני הצפיפות ביוזמות וכוונות. התאמות כאלה, ככל שייעשו, ינומקו ויוצגו בנפרד.

יחידות דיור מאושרות

בסיס הנתונים של יוזמות וכוונות התכנון (אפריל 2024), כולל בתוכו כ-652,000 יח"ד בתכניות מאושרות (תכניות מפורטות+ תכניות מתאר מקומיות). מלאי נוסף של יחידות דיור מאושרות לפני שנת 2017 אשר חלקן אינו מעודכן במאגר. יחידות דיור לא ממומשות בתכניות מאושרות ישוקללו כהערכה, על בסיס מידע והנחות שיפורטו במהלך העבודה.

6.1. יוזמות וכוונות תכנון לפי עקרונות תמ"א 35

כאמור, יוזמות וכוונות התכנון לסוגיהן נמצאות בעודף לעומת הביקושים החזויים. על פי החלטת הממשלה ויישומה במינהל התכנון, כדי לספק את הביקוש נוצר תכנון בעודף, המניח פחת במימוש, כך שלא כל היוזמות וכוונות יפותחו, ומבין היוזמות וכוונות שיפותחו, לא כולן יפותחו במלוא הקיבולת עד לשנת היעד. נשאלת השאלה – היכן הביקושים יתממשו בפועל? כדי לענות לשאלה פורטו מטרות התמ"א למספר עקרונות מרחביים, לאורם ייבחנו יוזמות וכוונות התכנון.

עקרונות מרחביים תמ"א 35

מטרות תמ"א 35 פורטו למספר עקרונות מרחביים אשר יגדירו ויסווגו את יוזמות וכוונות הפיתוח. לכל עתודת פיתוח תיבחן התאמה המורכבת ממספר עקרונות מרחביים:

- עידוד חידוש עירוני- יוזמות וכוונות תכנון הממוקמות במרחב בנוי
- תיעודף מרקם עירוני- יוזמות וכוונות תכנון הממוקמות במרקם עירוני
- חיזוק מטרופולין- יוזמות וכוונות תכנון הממוקמות במרחב מטרופוליני (ליבה וטבעות)
- קרבה לתחנות תחבורה ציבורית ראשיות (תחנות רכבת ומרכזי תחב"צ אזוריים)
- עדיפות לצפיפות גבוהה- יוזמות וכוונות תכנון בצפיפויות תואמות תיקון 4
- צמוד דופן- יוזמות וכוונות תכנון ברציפות פיתוח לבינוי/תכנון קיים
- מינימום פגיעה בשטחים פתוחים- בדיקה ביחס למכלולי נוף, רצועות נוף, רציפות שטחים פתוחים, מסדרונות אקולוגיים
- צמצום פערים בין קבוצות באוכלוסייה- יוזמות וכוונות תכנון ביישובים במדרג סוציאקונומי נמוך ובאזורי עדיפות (נגב, גליל, ירושלים)

יוזמות וכוונות התכנון בעדיפות לפיתוח הן היוזמות וכוונות מתאימות יותר לעקרונות תמ"א 35. לדוגמה עתודת פיתוח לחידוש עירוני בליבת מטרופולין ובקרבה לתחנת תחב"צ תהייה בעדיפות גבוהה לפיתוח לעומת יוזמות וכוונות שאינן עונות לקריטריונים. ניתוח זה יאפשר את סיווג יוזמות וכוונות התכנון על פי עקרונות תמ"א 35. על בסיס ניתוח זה תופק סדרת לוחות ומפות המתארים את יוזמות וכוונות התכנון בין המרקמים והיישובים.

6.1.1 מצאי יוזמות וכוונות התכנון בפריסה מרחבית.

לוח 6.1.1 שאלות מעקב: מצאי יוזמות וכוונות תכנון בפריסה מרחבית			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
א. באיזה אופן פרוסות יוזמות וכוונות התכנון ביחס לסיווגי תמ"א 35?	שכבת יוזמות וכוונות תכנון, מינהל התכנון.	ניתוח פריסת יוזמות וכוונות התכנון בחלוקה מרחבית רלוונטית ועל פי סיווגי תמ"א 35. הנתונים יוצגו במפות ובלוחות.	יוזמות וכוונות מגורים
ב. מהו היחס הכמותי בין תחזיות האוכלוסייה האזוריות ובין יוזמות וכוונות התכנון והאם תמ"א 35 מובילה את מימוש החלטות הממשלה בנושא פריסת האוכלוסייה?	תחזיות אוכלוסייה אזוריות לישראל 2020-2050, המועצה הלאומית לכלכלה. שכבת יוזמות וכוונות תכנון, מינהל התכנון.	ניתוח היחס הכמותי בין יוזמות וכוונות התכנון בבנייה חדשה ובהתחדשות עירוניות ובין תחזיות האוכלוסייה. הנתונים יוצגו בלוחות.	יוזמות וכוונות מגורים

6.1.2 יוזמות וכוונות התכנון ביחס לעקרונות מרחביים תמ"א 35.

לוח 6.1.2 שאלות מעקב: יוזמות וכוונות התכנון ביחס לעקרונות מרחביים תמ"א 35.			
שאלות המעקב	בסיסי המידע לניתוח	שיטת המעקב ויחידות המדידה	נושא דיווח
ג. באיזה אופן פריסת יוזמות וכוונות התכנון תואמת את מטרות התמ"א בהיבט של תעדוף מרקמים עירוניים, תעדוף פיתוח בארבעת המטרופולינים ותיעדוף פיתוח בצפיפויות גבוהות?	יוזמות וכוונות התכנון על רקע תשריט המרקמים והשטח המפותח בפועל בשנת 2022.	תעובד מפה לשנת 2050 המציגה את יוזמות וכוונות התכנון על רקע תשריט המרקמים ומפת השטח המפותח בפועל בשנת 2022. על בסיס מידע זה תופק סדרה של לוחות המציגים את היקף יוזמות וכוונות התכנון בחלוקה למרקמים ומטרופולינים.	פריסת אוכלוסייה השתרעות וצפיפות
ד. באיזה אופן פריסת יוזמות וכוונות התכנון תואמת את מטרות התמ"א לצמצום פערים בין קבוצות באוכלוסייה? באיזה אופן היישובים שבהם מתגוררות קבוצות אוכלוסייה שונות מקבלים מענה תכנוני עתידי, התואם את צרכי קבוצות אלו?	יוזמות וכוונות התכנון על רקע סיווג יישובים לפי שיוך לקבוצות באוכלוסייה.	תופק סדרה של לוחות המציגים את היקף יוזמות וכוונות התכנון בחלוקה להיקף היוזמות וכוונות לפי קבוצות באוכלוסייה.	צמצום פערים
ה. באיזו מידה פריסת יוזמות וכוונות התכנון תואמת את מטרות התמ"א לשמירה על השטחים הפתוחים והמוגנים?	יוזמות וכוונות התכנון על רקע מפת השטחים הפתוחים.	תופק סדרה של לוחות המציגים את היקף יוזמות וכוונות התכנון לפי סוגי השטחים הפתוחים.	שטחים פתוחים
ו. באיזו מידה פריסת יוזמות וכוונות התכנון תואמת את הפריסה העתידית של תשתיות?	יוזמות וכוונות התכנון על רקע תשתיות עתידיות: תחנות רכבת, בתי חולים, אוניברסיטאות ומכללות, קריית ממשלה (ובתי משפט).	תופק סדרה של לוחות המציגים את התשתיות המתוכננות ביחס ליוזמות וכוונות התכנון. ייבדק היחס בין כמות היוזמות וכוונות לכמות התשתיות המתוכננות (תוך התייחסות לתכניות מחוזיות האסטרטגיות לתשתיות)	תשתיות
ז. באיזה אופן תכניות משמעותיות אשר צפויות להתממש לקראת 2050 משפיעות על הפריסה הצפויה של האוכלוסייה?	צפי האוכלוסייה בתכניות משמעותיות: תמ"א 70; תמ"א 75; מטר ירושלים; מטרופולין ב"ש	תבחן ההשפעה של תכניות משמעותיות אלו ותוספת האוכלוסייה הצפויה בהן על פוטנציאל פיתוח המטרופולינים מעבר לטווח הבדיקה של הליך מעקב ובקרה זה.	פריסת אוכלוסייה

נספח א' – הליך היועצות גורמי תכנון פרק זה נערך בשיתוף נדב בן שושן ואיתן סרבר, מינהל התכנון

מטרות ההליך

להליך היועצות גורמי תכנון שלוש מטרות מרכזיות. האחת היא מטרה תהליכית – יצירת תיאום בין כלל גורמי היישום של התכנית וקידום שיח חיובי ורתם ביחס להליך מעקב ובקרה. תמ"א 35 היא תכנית המשפיעה על הנחות תשתיות של התכנון בישראל ונוגעת למגוון גורמי יישום, מדיניות וביצוע. לאור כך, היבטים מסוימים בה קיבלו התייחסות ולדעות חלוקות בקרב גורמי תכנון שונים. הליך היועצות עם גורמי התכנון יבקש לפעול בשני ערוצים משולבים: לבחון סנכרון ותיאום בין הגורמים המקצועיים השונים תוך עידוד שיתופי פעולה בין-מגזריים ולקדם בסיס עקרונות מוסכם לדיון בתכנית לקראת גיבוש המלצות לעדכונה. תיאום וגיבוש בסיס עקרונות משותף יתרמו ליצירת שיח חיובי שמעודד שיתוף פעולה והירתמות של גורמי תכנון להליך מעקב ובקרה ולעדכון התמ"א.

המטרה השנייה נוגעת לבסיס הנתונים למעקב. תהליכי היועצות יהיו מבוססים על נתונים וניתוחים מקצועיים של צוות התכנון והוא הזמנות לקבלת נתונים רלוונטיים נוספים מגורמי התכנון ודיוק בסיסי הנתונים ותהליכי הניתוח.

המטרה השלישית נוגעת לתוצר התכנוני – מעקב ובקרה על עקרונות התכנית ויישומה תוך הסתייעות בידע משותף. הידע יכלול היכרות עם אופני יישום התכנית, החסמים וקשיי מימוש. איגום הידע יוביל להליך הערכה ומדידה המחובר לפרקטיקה ומטמיע עמדות וידע מעשי של גורמי תכנון ורשויות מקומיות.

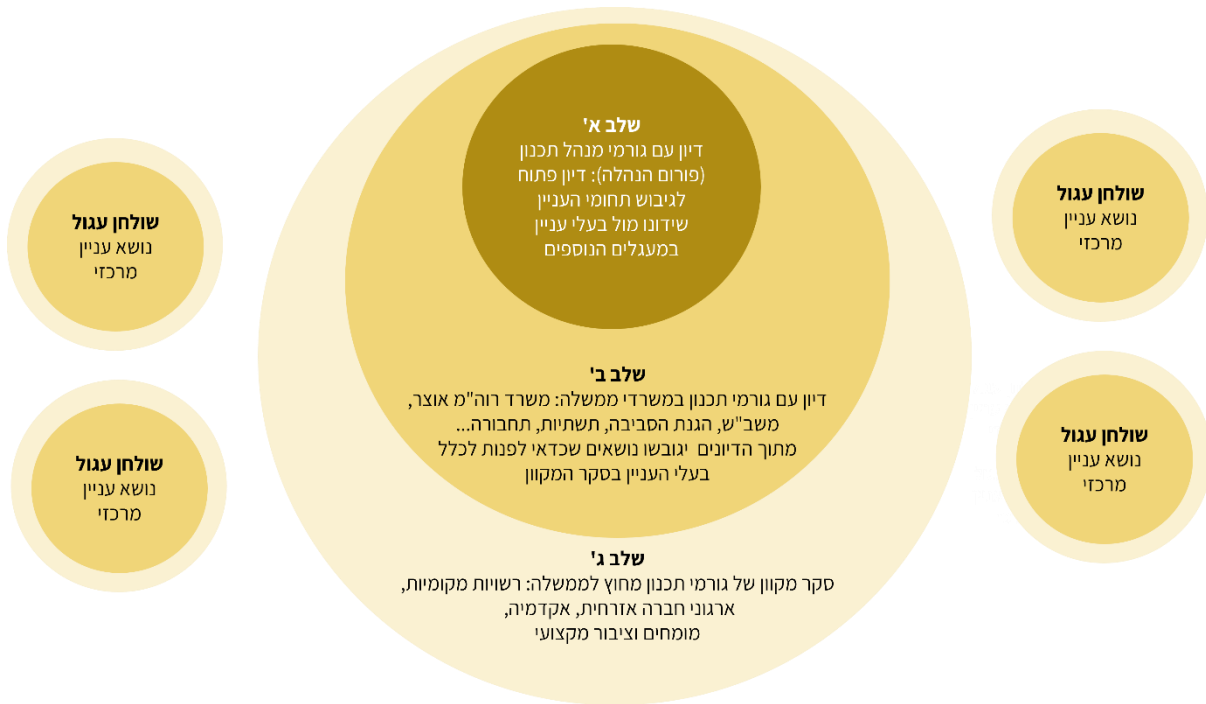
שלבי ההליך

הליך היועצות המוצע כולל מעורבות של גורמי תכנון רבים ובראשם ועדת ההיגוי (הולנת"ע) המורכבת מנציגים של גורמי התכנון הראשיים. אך במקביל יערכו דיונים במסגרות נוספות במטרה להגיע למעורבות גבוהה של גורמי תכנון רבים נוספים בהליך, כפי שמתואר באיור 1.

- בשלב ראשון הצוות הבכיר במנהל התכנון יגבש את תחומי העניין ויתאימו להליך המעקב של תמ"א 35.
- בשלב שני תורחב היועצות למשרדי הממשלה הרלוונטיים לקבלת התייחסותם לנושאי המעקב השונים.
- בשלב השלישי יועלה לאתר ייעודי (Raiseit) שאלון ייעודי (סקר מקוון) בנושאי תמ"א 35 אשר יופץ לגורמי תכנון מחוץ לממשלה.
- בשלב הרביעי ינותח הסקר המקוון לטובת הגדרת הנושאים המחייבים דיון בשולחנות עגולים.

גורמי תכנון, תהליך מעקב ובקרה תמ"א 35	
מטה מנהל התכנון	תכנון תשתיות (אגף ארצי, אגף ות"ל ומטרו), תכנון מרחבי, ותמ"ל, תכנון אסטרטגי, ייעוץ משפטי.
לשכות תכנון מחוזיות	לשכות התכנון צפון, חיפה, תל אביב, מרכז, ירושלים, דרום, יו"ש.
משרדים וגופי ממשלה	משרד רוה"מ המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, משרד התחבורה (בשיתוף חברות תשתית לפי הצורך), משרד התשתיות הלאומיות (בשיתוף חברות תשתית לפי הצורך), משרד החקלאות, משרד הבטחון/אג"ת, לשכת תכנון איו"ש, משרד הגנת הסביבה, משרד הבריאות, משרד לפיתוח נגב-גליל, משרד ההתיישבות, רשות לפיתוח והתיישבות הבדווים, רשות הטבע והגנים, רשות העתיקות וגופים נוספים.
רשויות מקומיות	מרכז השלטון המקומי, מרכז השלטון האזורי, פורום-15, איגוד מהנדסי הערים, כלל מהנדסי הרשויות המקומיות.
חברה אזרחית	סביבה: ארגון הגג, החברה להגנת הטבע וארגונים נוספים. המועצה לשימור אתרים ומומחי שימור. ארגונים ומומחים לקידום תכנון בחברה הערבית והחרדית.
מתכננים אדריכלים	מתכנני תמ"א 35, צוות מעקב ובקרה ראשון, איגוד המתכננים, התאחדות האדריכלים, איגוד אדריכלי הנוף.
אקדמיה, ומומחים	מרצים, חוקרים ומומחים בנושאים רלוונטיים: תכנון חברתי ומגורים, עיצוב אורבני ואדריכלות נוף, תכנון סביבתי, ישראל 100.

איור 1: תרשים סכמטי של הליך היועצות גורמי תכנון



*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

כאמור, מטרת תהליך היועצות עם גורמי תכנון לקבל מידע ולגבש המלצות בתחומי הליך מעקב ובקרה. כלל התוצרים של היועצות יוצגו לולנת"ע וישולבו בדוחות המעקב.

נספח ב' – רשימת שינויים ותיקונים לתמ"א 35

1. תכנית מקורית

שם התכנית	תאריך אישור
תמא/ 35 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנה פיתוח ושימור	27.12.2005

2. שינויים מאושרים לתמ"א

מספר השינוי	שם השינוי	תאריך אישור ב
תמא/ 1 / 35 - כלל שני חלקים:	שינוי מס' 1	9.6.2016
תמא/ 1 / 35 א	יישובי עוטף עזה	25.6.2015
תמא/ 1 / 35 ב	יישובים כפריים הכלולים בלוח 2	9.6.2016
תמא/ 1 / 35 א	יישובי עוטף עזה	25.6.2015
תמא/ 1 / 35 ב	יישובים כפריים הכלולים בלוח 2	9.6.2016
תמא / 2 / 35	מכלול נופי תמנע	9.11.2020
תמא / 3 / 35	מרקם עירוני קריית נת	22.3.2021
תמא/ 4 / 35	צפיפות מגורים	2.6.2022
תמא/ 6 / 35	הרחבת מרקם עירוני קרית נת	16.1.2024

3. שינויים בהליכים

מספר השינוי	שם השינוי	שלב טיפול
תמא/ 5 / 35	יישובים כפריים	החלטה על העברה להערות הוועדות המחוזיות 2.7.2024
תמא/ 7 / 35 - שינוי שתוקפו לתקופה של 5 שנים	תוספת שטח לפיתוח שאינה צמודת זופן במרקם כפרי המצוי באיזור העימות הדרומי	המועצה הארצית המליצה לממשלה לאשר את התיקון 11.9.2024

4. תיקונים לפי סעיף 18.4

שם התיקון	תאריך אישור במועצה הארצית
תיקון לוח 2 – ניר צבי	6.11.2018
תיקון לוח 2 – כפר החורש	6.11.2018
תיקון מסמך מס' 3 – הנחיות לעריכת נספח נופי-סביבתי	7.1.2020
תיקון לוח 3 – עין נקובא עין ראפה	14.9.2021
תיקון לוח 3- עבדה	13.8.2023

5. שינויי פריסת מרקמים לפי סעיף 7.1 (3)

שינוי פריסה	תאריך אישור במועצה הארצית
מרקם עירוני באר שבע – תל שבע (ביר אל חמאם)	14.1.2020
מרקם עירוני באקה-ג'ת	12.9.2021