



23.8.21

הנדון: עמדת איגוד המתכננים לעניין עיקרי מתווה עדכון צפיפות המגורים תמ"א 35 (לוח 1)

בהמשך לדיון מס' 681 בולנת"ע מיום 27.07.21 בנושא שבנדון, מוגשת בזאת עמדת איגוד המתכננים לעניין לוח 1 המוצע.

מבוא:

המציאות בישראל בכל הקשור ל'צפיפות' הינה ייחודית: בחישוב צפיפות התושבים לקמ"ר ישראל היא בין 'המובילות' בעולם (כ-450 נ"קמ"ר), אולם בצפיפות התושבים בסביבה העירונית היא בין 'המאחרות'. למעט ערים בודדות, כגון בני-ברק או בת-ים, מרבית הערים מאופיינות בצפיפות נמוכה אשר אינה עולה על 10,000 נ"קמ"ר ברוטו.

מדוע הפכה בשנים האחרונות 'צפיפות' לערך תכנוני בישראל?

- משום שצפיפות נמוכה מעידה על ניצול בלתי יעיל של הקרקע.
- משום שצפיפות נמוכה אינה מייצרת מרקם עירוני ראוי, המחייב בד"כ צפיפות גבוהה יותר מהמקובל בישראל.
- משום שצפיפות גבוהה יכולה לאפשר גישה טובה יותר לתעסוקה, למסחר ולשירותים ציבוריים.
- משום שצפיפות גבוהה מאפשרת פיתוח תשתית תחבורה ציבורית טובה יותר.
- ומשום שקיימות עדויות רבות על הקשר שבין צפיפות לבריאות, לחיסכון באנרגיה, ליצירתיות ועוד.

היוזמה לעדכון מדדי הצפיפות בתמ"א 35 מבורכת, שכן בנוסף לאמור לעיל, מדינת ישראל הכירה בשנים האחרונות בצורך העצום לקדם תהליכי עיבוי והתחדשות במרחב העירוני המפותח, תוך הימנעות מניצול שטחים פתוחים בעלי ערך רב לנו ולדורות הבאים. גם החלוקה ל-3 סוגי מרקמים נראית מתאימה לחלק ניכר ממצבי התכנון המקובלים: במרבית הערים קיים מרכז עירוני אחד או כמה ('מרקם אינטנסיבי'), אזורי ומרכזי משנה ('מרקם רגיל') ואזורי מגורים אחרים, המאופיינים בבניה רוויה או בבניה צמודת-קרקע, אשר בדרך-כלל מרוחקים ממרכזים עירוניים ואינם משורתים כהלכה בתחבורה ציבורית ('מרקם חריג').

תכניות התחדשות עירונית מאופיינות בדרך-כלל בצפיפות גבוהה במיוחד, אשר ראויות לבחינה נפרדת. זה המקום לציין כי צפיפות-יתר גם היא אינה רצויה, מכיוון שהיא עלולה להביא לגודש, לירידה באיכות הסביבה, לפגיעה בבריאות, לעליה בפשיעה ועוד.



להלן התייחסות איגוד המתכננים למספר נקודות מרכזיות בהצעה:

'צפיפות ברוטו': יש לברך על הגישה המייחסת את ערך הצפיפות לתושבים ולא ליחידות דיור: התכנון משרת את בני האדם, והיקף הפעילות אותו הם מייצרים הוא זה אשר אמור לקבוע, בין היתר, את דרישות התכנון הרלבנטיות. קביעת צפיפות אוכלוסייה נדרשת ביחס לסך שטח התכנית יכולה להבטיח לאורך זמן את הצטופפות האוכלוסייה במרקמים בנויים, המנוצלים באינטנסיביות הגדולה מהמקובל כיום, וזאת כמטרה אסטרטגית לאומית של התכנית.

- מוצע לשנות את המונח ל"צפיפות אוכלוסייה ברוטו".
- יש להבהיר איזה תכנית תיידרשנה לעמידה בהנחיות לוח 1. האם הכוונה הינה לתכניות מפורטות החלות על חלקי-עיר, רובעים, שכונות, מתחמים וכדומה? האם הוראות אלו אינן חלות על תכניות מתאר כוללניות?

דגמי ערים וישובים: החלוקה המוצעת לדגמי ערים על-פי גודל האוכלוסייה תואמת למגמות הפיתוח של ערים בישראל, אך יחד עם זאת יש לציין את הנקודות הבאות:
הלוח המוצע משטח את המרחב ואינו מבחין בין מרכז מול פריפריה ובין מרקמים שונים. הבעיה היא בהיעדר אבחנה בין מרכז לפריפריה. אין דין דימונה ובאר שבע כדין באר יעקב וראשון לציון. תמ"א 35 כללה בהוראותיה (לוח 1) התייחסות למחוזות השונים ולנפות בכל מחוז. בכך ניתן היה להתאים דרישות תכנון ייחודיות לערים והישובים השונים. בלוח 1 הנוכחי מוצע להקטין את רמת הגמישות התכנונית ולאחד הנחיות לערים בעלות אוכלוסייה דומה בגודלה. איגוד המתכננים מציע להחזיר את ההבחנות שהיו בטבלה 1 המקורית לפחות בהיבט של מחוזות/נפות.

צפיפות נטו וגודל משק בית: מסיכום ההנחיות לעניין גודל משק הבית במסמך המוצע, עולה כי גודל זה נקבע בהתאם לגודל משק בית ממוצע. קיימת אי בהירות לעניין קביעת גודל משק הבית, במיוחד במקרים בהם גודל משק הבית הממוצע בעיר נמוך משמעותית מגודל משק בית ממוצע ישראל. ראוי להבהיר כי מוסד תכנון יוכל לקבוע את גודל משק הבית לצורך חישוב הצפיפות בהתאם לצרכי התכנון הרצויים לשוב.

- במתכונת המוצעת למסמך, 'צפיפות נטו' (יח/ד') צריכה להיקבע על-ידי חלוקת 'צפיפות האוכלוסייה ברוטו' הנדרשת בטבלה בגודל משק הבית, וחלוקת התוצאה המתקבלת בתכנית המרחבית. יחד עם זאת נדרשת גם עמידה בערכי צפיפות נטו (יח/ד') המוגדרים כערכי מינימום לסוגי המרקמים השונים. משמעות הדבר יכולה להיות הגדלה או הקטנה של מספר יחידות הדיור לדונם בפער משמעותי מהמוצע בטבלה. עמדת האיגוד הינה כי יש לאפשר את ההפחתה במספר יחידות הדיור לדונם אם קיימת עמידה בשני המדדים האחרים דהיינו אוכלוסייה לקמ"ר ותכנית נדרשת.

לדוגמא: העיר בני ברק אשר לגביה נקבעה צפיפות ברוטו 30,000 נ/קמ"ר, גודל משק הבית בה 4.8, ותכנית מרחבית 50%, תצטרך לעמוד בצפיפות נטו 12.5 יח/ד'. הדרישות לגבי העיר בעמודות צפיפות נטו למרקם 'אינטנסיבי' ו'רגיל' הינן 30 יח/ד' ו-20 יח/ד' בהתאמה. העיר תל-אביב-יפו – אשר דרישות התכנון לגביה זהות

איגוד המתכננים בישראל
رابطة المخططين في اسرائيل
ISRAEL PLANNERS ASSOCIATION



אולם גודל משק הבית שלה קטן בהרבה (2.2) תצטרך לעמוד בצפיפות נטו מחושבת של 27 יח"ד, זאת גם ב'מרקם רגיל' – לגביו נקבעה צפיפות נטו של 20 יח"ד בלבד. יש לדעת האיגוד לאפשר את צפיפות יח"ד/שני המקרים האלה.

הערכים שנקבעו לצפיפות נטו הם גבוהים ונועדו להבטיח ניצול יעיל יותר של הקרקע. לדעתנו יש לאפשר גם בנושא זה שונות בין אזורים (בעיקר בין מרכז לבין פריפריה) על מנת לאפשר מצבים של צפיפות נמוכה יותר ביישובי פריפריה, בדגש על שולי היישוב.

תכסית מרחבית: הדרישה לקביעת שטח קרקע למגורים שלא יפחת מ-40%-50% משטח התכנית נועדה להבטיח בינוי עירוני רציף, ככלל, ובינוי נמוך ובצפיפות נטו נמוכה – יחסית – בפרט. מוצע לאפשר מרחב גמישות תכנוני למוסדות התכנון בעניין זה ולאפשר את הוספתם של שטחים כגון שטחי תעסוקה, מסחר ומלונאות לשטחי המגורים בחישוב % השטח לתכסית מרחבית (שטחים אלה תורמים – כמו שטחי המגורים – להגדרת המרחב העירוני הבנוי). עוד יצויין כי עשויים להיות מקרים בהם יקשה על עמידה בתנאי זה: תכנון בטופוגרפיה הררית המצריכה פתרונות תנועה מורכבים, חובת הכללה של שטחים פתוחים כמו שטחי יער בתכנית ועוד. מוצע אפוא לאפשר הגמשה של % התכסית המרחבית, בנסיבות מסוימות שאפשר להגדירן.

תכניות להתחדשות עירונית: במסגרת הנורמות המקובלות כיום לקידום תכניות להתחדשות עירונית, בעיקר במסלול 'פינוי-בינוי', מוצעות צפיפות ברוטו ונטו הגבוהות באופן משמעותי מהערכים המצוינים בלוח 1: תכניות הכוללות צפיפות נטו של 60 יח"ד, שהן 30 יח"ד ברוטו המוכפלים בגודל משק בית ממוצע 3.25, קובעות צפיפות ברוטו של כ-100,000 נ"קמ"ר! לוח 1 אינו כולל הנחיות לנושא זה, זאת בניגוד לנוסח המקורי של תמ"א 35 אשר איפשר כפל צפיפות ויותר במקרים אלה. יצויין כי תכניות התחדשות עירונית במתכונת זו עלולה ליצר סביבה צפופה במיוחד כפי שזכר בפתיח לנייר עמדה זה.

נודה לכן אם דברים אלה יובאו בפני הולנת"ע בישיבתה הקרובה. כמוכן שנשמח להשתתף בדיון ולהציג את עמדת איגוד המתכננים בנושא.

בברכה,

דודי גלור
חבר איגוד המתכננים

תמי גבריאל
יו"ר משותפת איגוד המתכננים