

שינויי ייעוד בתקופת מעבר: אתגרים משפטיים ותכנוניים בהסבת אזורים תעשייתיים לאזורי תעסוקה מודרניים

דביר סגלוביץ

תקציר

המאמר עוסק בניהול שינויי ייעוד בתקופת מעבר מאזורים תעשייתיים מסורתיים לאזורי תעסוקה מודרניים, תוך סקירת החלטת ועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז הנוגעת ליישומה של תוכנית פת/2200 לפיתוח אזור התעסוקה קריית אריה בפתח תקווה. אגב הסקירה המוצעת במאמר, אעסוק בצורך החברתי-תכנוני בשינויי ייעוד, הנובע מהגידול בביקוש לשטחי תעסוקה במטרופולין תל אביב וממגמות עולמיות של עיבוי וציפוף עירוני.

במאמר מוצגים אתגרים משפטיים ותכנוניים העולים בתהליך, לרבות הצורך באיזון בין הגנה על זכות הקניין הפרטית לבין קידום אינטרסים ציבוריים. כמו כן, המאמר מציע פתרונות מעשיים לניהול אפקטיבי של תקופת המעבר בין אישור התכנון לבין יישומו בפועל בשנים שבין 2020-2035. פתרונות מוצעים אלה כוללים: קביעת מסגרות זמניות ברורות למתן היתרי בנייה, פיתוח בשלבים עם אבני דרך מוגדרות, ויישום מדדים כמותיים כגון "מדד חיוניות הרחוב" (Street Vitality Index), למדידת פעילות הולכי רגל, ניצול קומות קרקע ודפוסי שימוש זמניים, ו"מדד הליכתיות עירונית", להערכת קישוריות ונגישות.

כמו כן, המאמר מדגיש את הצורך במנגנוני בקרה ושקיפות, המבטיחים ודאות תכנונית לבעלי עניין. בהקשר זה המאמר מתמקד בפתרונות מעשיים לניהול תקופת המעבר, ובהם קביעת מסגרות זמניות להיתרי בנייה ופיתוח הדרגתי. בכך, המאמר מדגיש את חשיבות התכנון האסטרטגי והדינמי, המבוסס על שילוב מערכות תחבורה ציבורית עם פיתוח עירוני מתקדם ובר-קיימא, תוך שמירה על זכויות בעלי הקרקע.

מילות מפתח

התחדשות עירונית
עיבוי תעשייתי
ציפוף
תקופת מעבר
אזורי תעשייה
תכנון מוטה תחבורה
ציבורית

סגלוביץ, ד' (2025). שינויי ייעוד בתקופת מעבר: אתגרים משפטיים ותכנוניים בהסבת אזורים תעשייתיים לאזורי תעסוקה מודרניים. *תכנון*, 22 (2).

מבוא

המרת אזורים תעשייתיים מסורתיים לאזורי תעסוקה מודרניים משקפת תהליך מורכב השזור בשיקולים משפטיים, כלכליים ותכנוניים. תהליך זה דורש גישה מאוזנת השואפת להגן על זכויות הקניין הפרטי, תוך קידום אינטרסים ציבוריים רחבים (Soytong & Perera, 2014). תהליכי שינוי אלה נובעים ממעברים כלכליים, מהתפתחויות טכנולוגיות ומתמורות בצרכים החברתיים, ומחייבים בחינה מחודשת של המרחבים העירוניים הקיימים ושל הפוטנציאל הגלום בניצולם היעיל ביותר (Votinov et al., 2020). שלבי המעבר מלווים לעיתים קרובות בתקופות ממושכות של חוסר ודאות, אשר מציבות אתגרים מהותיים בפני בעלי עניין שונים, ובכלל זה בעלי קרקע, יזמים ורשויות מקומיות.

תקופות אלה מחייבות פיתוח אסטרטגיות ניהול חדשניות, לשם הבטחת תוצאה בת-קיימא והוגנת (Truong, 2022). כפועל יוצא מכך, תהליכי שינוי ייעוד קרקעות באזורים עירוניים מהווים אתגר מרכזי כאשר עולה הצורך בתכנון מודרני, זאת בפרט באזורים בהם ניכרת מגמה להמרת אזורי תעשייה ישנים לאזורי תעסוקה מודרניים. מעבר זה נושא בחובו השלכות מהותיות עבור בעלי הקרקעות, רשויות התכנון והסביבה העירונית בכללותה. מעבר ייעודי קרקע מוגדר כתהליך שבמסגרתו משתנה ייעוד הקרקע במרחב האזורי מצורה אחת לאחרת בעקבות שינויים חברתיים וכלכליים (Xu et al., 2025). מדובר בתהליך דינמי המשנה את מבני הייעוד והתפקוד של הקרקע, ומשפיע על אופן

ניהולה ופיתוחה במרחבים עירוניים (Liang et al., 2020). מאמר זה דן בדילמות הנלוות לתהליך השינוי ומתמקד בשאלה המרכזית: כיצד ניתן לנהל את תקופת המעבר בין תכנון מיושן לתכנון עדכני, תוך שמירה על איזון עדין בין זכויות הפרט לבין הצורך הציבורי בפיתוח עירוני מתקדם, וזאת באמצעות ניתוח מקרה של תוכנית פת/2200 לפיתוח אזור התעסוקה בקריית אריה, בפתח תקווה.

במאמר מוצגים כלים משפטיים ותכנוניים המסייעים להתמודדות עם אתגרי שינוי הייעוד תוך הצעות לקריטריונים אופרטיביים ליישום רפורמות תכנוניות, תוך שמירה על ודאות תכנונית, מניעת קיפאון ותמיכה בפיתוח בר-קיימא.

שינוי ייעוד קרקע: דינמיקה של תקופת מעבר

הבנה מעמיקה של תהליכי שינוי ייעוד קרקע מחייבת עיון שיטתי בספרות המחקרית הקיימת, תוך התייחסות למחקרים בתחום ציפוף אזורי תעשייה, פיתוח מוטה תחבורה ציבורית (Transit-Oriented Development), ולמסגרות המשפטיות והכלכליות בהן מוסדרים תהליכי התחדשות עירונית. פריסתן המרחבית של תעשיות בערים משפיעה באופן מהותי על המורפולוגיה המרחבית העירונית, שעה שהיא יוצרת זיקות בין שימושי הקרקע, מערכות תחבורה, פעילות כלכלית ומגורים. במקביל, גידול אוכלוסייה עירונית ודפוסי שימוש בקרקע משנים את מבנה הפריסה המרחבית של אזורי התעשייה (Qiu et al., 2015). המסגרת הרגולטורית המסדירה את שימושי הקרקע ממלאת תפקיד מרכזי בעיצוב דפוסי הפיתוח העירוני. כלים תכנוניים דוגמת דיני תכנון ובנייה, אזורי תכנון (zoning) ומנגנוני ניהול צמיחה משפיעים באופן מובהק, לעיתים לחיוב ולעיתים לשלילה, על מגמות שינוי הייעוד העירוניות (Hersperger et al., 2020). מודלים תכנוניים שונים, לרבות תכנון הדרגתי (אינקרמנטלי) ותכנון דינמי (advocacy planning), מציעים מסגרות לניתוח והכוונה לקבלת החלטות בנוגע לניצול משאב הקרקע. לכל אחת מן הגישות יתרונות וחסרונות ביחס למורכבותם של תהליכי התחדשות עירונית.

מן הספרות המחקרית עולים שלושה מוקדים עיקריים שנמצאים בליבת המחקר המודרני: (1) עיסוק בסוגיות חברתיות מורכבות הקשורות למעברי ייעוד; (2) בחינת הכוחות המניעים את שינויי השימוש בקרקע והשלכותיהם הסביבתיות; ו- (3) ניתוח הדפוסים המרחביים והזמניים של תהליכי מעבר ייעוד (Long et al., 2021). במאמר זה אבקש להתמקד בשאיפה להשגת איזון בין ההגנה על זכויות הקניין הפרטי לבין קידום אינטרסים ציבוריים בתקופות מעבר ממושכות – שאיפה שיש בה משום אתגר תכנוני ומשפטי מהותי. אתגר זה מחייב גישה מדורגת ומתוחכמת, השומרת על עקרונות חוקתיים, כגון צמצום הפגיעה בזכות הקניין

של הפרט, מחד גיסא, ומאפשרת את מימושן של מטרות ציבוריות רחבות, כגון פיתוח המרחב העירוני, מאידך גיסא. בהקשר זה, יש להגדיר בקפידה את המונח "בנייה חוסמת", תוך קביעת קריטריונים אופרטיביים המבחינים באופן ברור בין פעולות לגיטימיות לבין פעולות העלולות לסכל את מימוש השאיפה התכנונית לייעול השימוש בקרקע, באמצעות פתרונות תכנוניים מודרניים. באופן כללי, וכנקודת מוצא, המסגרת המשפטית-נורמטיבית מספקת כלים המאפשרים מתן פיצוי לבעלי קרקע בגין ירידת ערך הנגרמת מהטלת מגבלות רגולטוריות, וזאת במטרה למנוע פגיעה בלתי מידתית באינטרסים הפרטיים בעת השגת תועלות ציבוריות. הכלי המרכזי בהקשר זה הוא סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 ("חוק התכנון והבנייה"), ואולם, במקרים רבים נמצא כלי זה חסר, מאחר שבבחינה כוללת עולה כי הטלת הגבלות רגולטוריות מתבצעת בד בבד עם מתן הטבות תכנוניות, באופן שעלול לאיין את זכות התביעה בגין נזק תכנוני. בהקשר זה מקובלת התפיסה שלפיה שיעורה של הפגיעה התכנונית במקרקעין ייבחן על יסוד שקלול ההשפעות השליליות והחיוביות הנובעות מאותו שינוי תכנוני (ע"א 600/89, 1993).

לפיכך, גישה החותרת לצמצום הפגיעה בעקרונות חוקתיים הנגרמת בעקבות שינוי תכנוני, מחייבת אימוץ נקודת מבט רחבה יותר מזו שמציע ארגז הכלים המסורתי המצוי בחוק התכנון והבנייה. בהתאם לנקודת מבט רחבה זו, ניתן להציע עיצוב חדש של רגולציה זמנית למתן היתרי בנייה, בגישה של פיתוח מדורג (phased development), עליה עוד אעמוד בהמשך, ושימוש בכלים של תמרוץ לשם עידוד שיתוף פעולה והיענות רגולטורית מצד בעלי הקרקע והיזמים. בתחום התכנון והבנייה, בפרט – בכל הנוגע לשימוש בקרקע, קיימים מטבעם ניגודי אינטרסים, שכן הקרקע היא משאב סופי ומוגבל, בעוד דרכי השימוש בה רבות ומגוונות (Morales & de Vries, 2021). המגבלות הכמותיות של הקרקע, בשילוב עם מספר רב של בעלי עניין המתחרים על השימוש בה, יוצרים באופן בלתי נמנע מתחים ועימותים. מציאות זו מדגישה את הצורך במנגנוני תכנון יציבים, יעילים וצודקים, אשר יאפשרו תיווך ראוי בין האינטרסים הסותרים ויביאו לתוצאות מאוזנות והוגנות.

ניהול תקופות מעבר בשינוי ייעוד אזורי תעשייה מסורתיים: החלטת ועדת הערר בעניין מוסך מדינה כמקרה בוחן למנגנוני איזון בין זכויות פרט ואינטרסים ציבוריים

מטרופולין תל אביב מהווה את המרכז הכלכלי והעסקי של מדינת ישראל, ובמהלך העשורים האחרונים עבר תהליך עיור מואץ. עם הגידול באוכלוסייה והגברת הביקוש לשטחי תעסוקה, התגלה צורך מהותי לשינוי אופי השימוש בקרקע. אזורי תעשייה מסורתיים שהתאפיינו במפעלים

הבנייה, בהרחבת תמהיל השימושים ובשיפור הקישוריות התחבורתית. החזון התכנוני שבבסיסה מהווה חלק ממגמה תכנונית רחבה, המתבססת על צורך לאומי לייעל את ניצול הקרקע, להגביר את השימוש במערכת הסעת ההמונים ולעודד עיבוי וציפוף המרקם העירוני. מגמה זו הניבה, בין היתר, את הליכי התכנון לאישור תמ"א 70 – תוכנית המתאר הארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב, שאושרה בחודש מאי 2025.

תמ"א 70 מהווה הליך משלים לקידום תוכניות לקווי המטרו המתוכננים במטרופולין תל אביב, בתחומן של 24 רשויות, ובין היתר גם בקריית אריה. הליך זה מבטא אינטרס לאומי ותפיסה תכנונית רחבה, לפיה מערכת הסעת ההמונים חייבת להיות מגובה בסביבה עירונית איכותית, המבוססת על תחבורה ציבורית, על מנת לממש את מלוא הפוטנציאל הגלום בה ואת ההשקעה המשמעותית הכרוכה בהקמתה. בהתאם לכך, תמ"א 70 מתווה את מדיניות התכנון האורבני במתחמי ההשפעה של תחנות המטרו, תוך קביעת הוראות להכנת תוכניות מקומיות במרחבי התחנות. מטרתה היא לאפשר העצמת הבנייה הנובעת מהקמת מערכת הסעת ההמונים, ליישם עקרונות תכנון המבוססים על תחבורה ציבורית, לייעל את ניצול הקרקע ולהגביר את השימוש במערכת הסעת ההמונים¹. מכאן שתהליך ההתחדשות העובר באזור התעשייה קריית אריה מקבל משנה תוקף לנוכח החשיבות שבגישה התכנונית המתכללת לשילוב מערכות התחבורה והתכנון האורבני, וכן לנוכח הצורך ביצירת מרחב עירוני המממש את יתרונות מערכת המטרו, שלדעת רבים מהווה מנוע מרכזי לפיתוח בר-קיימא של הסביבה הבנויה. התחנות לאורך קווי המטרו, המשמשות כמשאב יקר, עשויות להפוך למוקדי פעילות עירונית ולממש בפועל את מדיניות התכנון הארצית, השואפת לעבות ולצופף את המרקם העירוני הקיים.

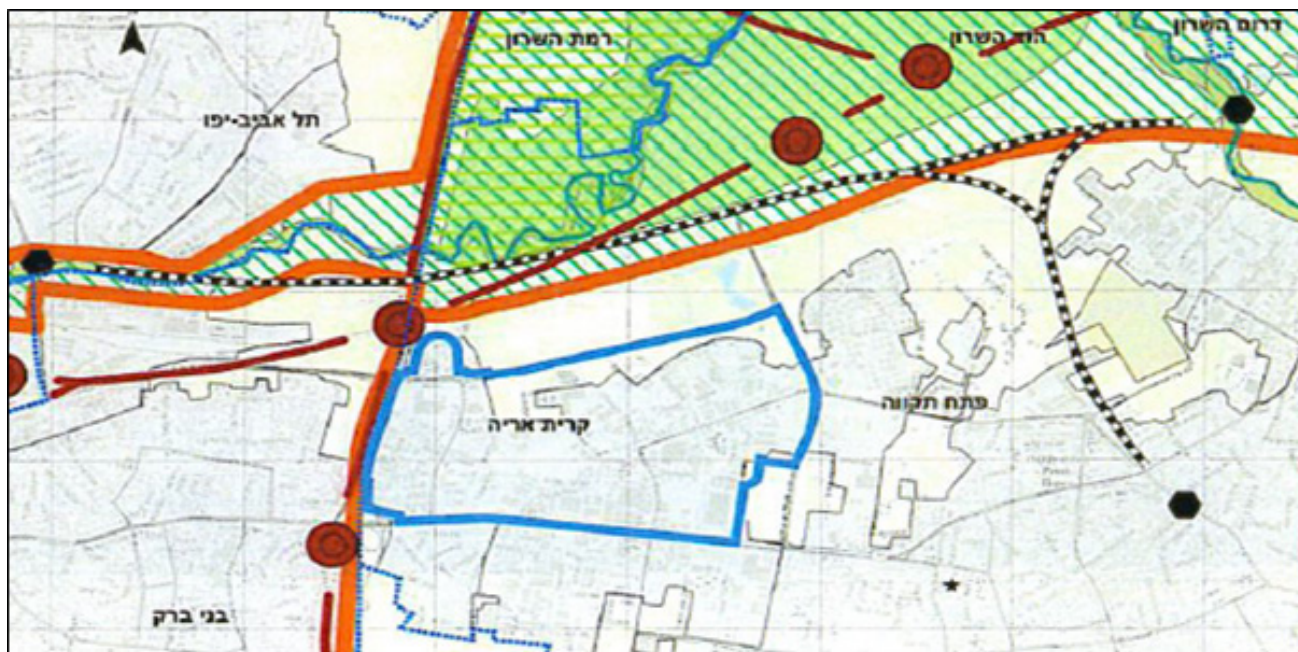
תמ"א 70 מגדירה את החלק המזרחי של אזור התעשייה קריית אריה כאזור פיתוח ומרחב עירוני מוטה מטרו. קו המטרו חוצה את אזור התעשייה לאורכו וכולל תחנה אחת במרחבו: תחנת "אזור תעסוקה קריית אריה", וכן שתי תחנות גבול: תחנת "אצטדיון קריית אריה", הממוקמת מצפון לאזור, ותחנת "בלינסון", הממוקמת בדרום-מזרחו. מכאן נובעת החשיבות בפיתוח אזור התעשייה, שכן מערכת הסעת המונים שאינה נתמכת בסביבה עירונית המבוססת על תחבורה ציבורית אינה מממשת את מלוא הפוטנציאל הגלום בה ואת ההשקעה המשמעותית הכרוכה בהקמתה. לפיכך, ניתן להסיק כי החזון התכנוני שבבסיס תוכנית פת/2200 מהווה חלק ממגמה תכנונית רחבה, המתבססת על הצורך הלאומי לייעל את ניצול הקרקע, להגביר את השימוש במערכת הסעת ההמונים ולעודד עיבוי וציפוף של המרקם העירוני.

מזהמים ובתעשייה כבדה מפנים את מקומם לאזורי תעסוקה מודרניים המתמקדים בטכנולוגיה, שירותים ופיתוח עירוני מודרני.

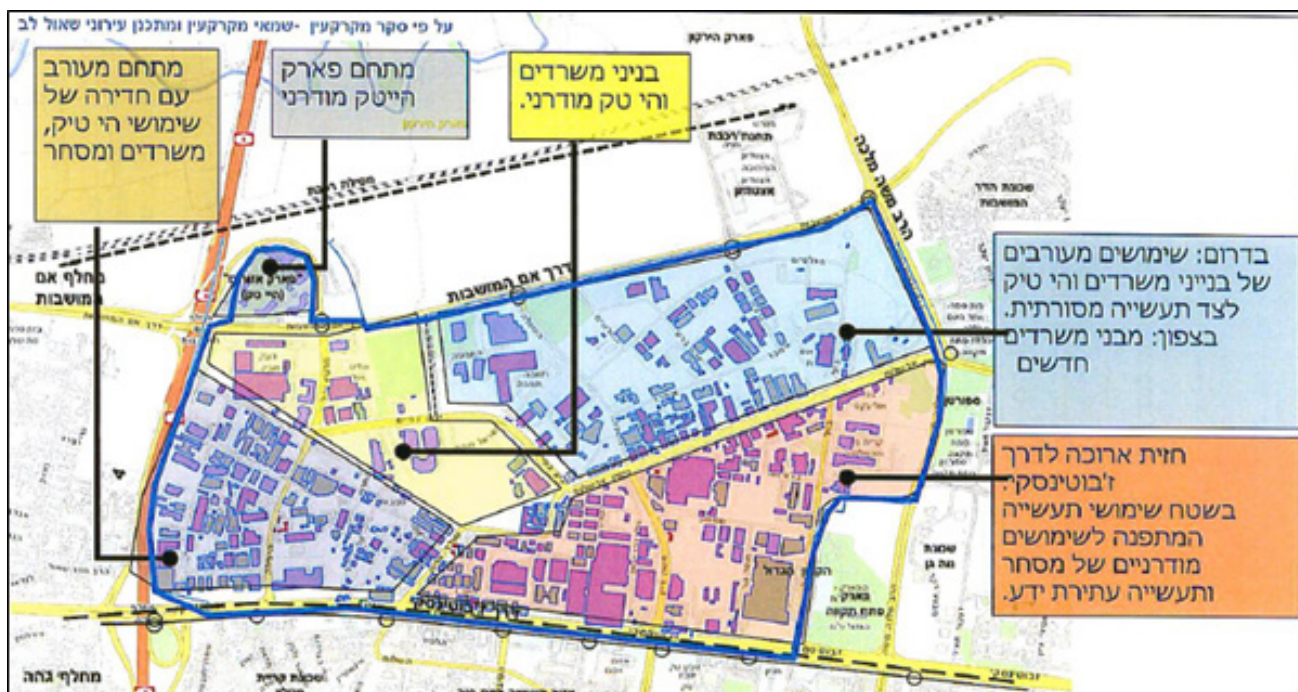
המגמות העולמיות בתכנון עירוני כוללות התמקדות במודלים המדגישים תחבורה ציבורית, פיתוח שימושים מעורבים ושיפור איכות החיים במרחב העירוני. במסגרת מגמות אלו, ניכר המעבר מהתפיסה הישנה של "אזורי תעשייה סגורים" למתחמי תעסוקה משולבים, הכוללים מסחר, משרדים, מגורים ושטחים ציבוריים פתוחים. מגמה זו משקפת את התפיסה המקובלת כיום לפיה ניצול מיטבי של משאב הקרקע, גם בהקשרים תעשייתיים, מושג באמצעות עיבוי וציפוף המרקם העירוני. ציפוף המרחב העירוני באזורי תעשייה מסורתיים (Industrial Densification) נושא עמו יתרונות פוטנציאליים, ובפרט בהתמודדות עם אתגרי מחסור בקרקע וצמיחה כלכלית (Aderneck, 2023). פיתוח המתמקד בבנייה לגובה, במקום בהתפשטות אופקית (כמקובל באזורי תעשייה מסורתיים), מאפשר מיצוי מיטבי של הפוטנציאל הגלום בקרקע המוגבלת. נוסף על כך, הרחבת תמהיל הבנייה והשימושים בשטחי התעשייה באזורים עירוניים צפופים מאפשרת לעסקים להתפתח בתוך הרקמה העירונית ובכך תורמת לצמיחה הכלכלית של האזור. הגידול בפעילות התעשייתית מוביל להגדלת ההכנסות מגביית מסים עירוניים, ויישום מדיניות עיבוי תעשייתית תורם לקליטת מתקנים תעשייתיים מודרניים, שלרוב משלבים בין תעשייה קלה, משרדים ושימושי תעסוקה נוספים. כך נוצרת משיכה של כוח עבודה נוסף וחיזוק כושר התחרות האזורי. כתוצאה מכך, שטחים תעשייתיים מתפקדים כמוקד לפעילות עסקית מגוונת, המספקת מוצרים ושירותים לאוכלוסייה ולמגזר העסקי, באופן אשר תורם לחיזוק החוסן הכלכלי של האזור (Aderneck, 2023).

תוכנית פת/2200 היא דוגמה לשינוי תכנוני אסטרטגי שמטרתו להגדיר מחדש את אופיו של אזור התעשייה קריית אריה, אחד מאזורי התעשייה הגדולים במטרופולין תל אביב. האזור מהווה אחד מששת אזורי התעסוקה המטרופוליניים המשניים המסומנים בתמ"מ/21/3, ומשמש מוקד תעסוקה ומסחר מטרופוליני לעיר ולסביבתה. נוכח מיקומו האטרקטיבי והפוטנציאל הגלום בו, קריית אריה מהווה חלק מהותי במערך אזורי התעסוקה של מדינת ישראל בכלל ושל מטרופולין תל אביב בפרט. תוכנית פת/2200 הוכנה בהתאם להוראות תמ"מ/21/3, המחייבות הכנת תוכנית מתאר מקומית לאזורי תעסוקה משניים. החזון שמקודם באמצעות תוכנית פת/2200 מציב את האזור כמרכז תעסוקה משגשג, אטרקטיבי ותחרותי ביחס לסביבתו, שבו משולבים שימושי תעסוקה, פנאי ותרבות, לצד פיתוח סביבתי ועירוני היוצר צירים נופיים משמעותיים במתחם קריית אריה. התוכנית מתמקדת בהעצמת זכויות

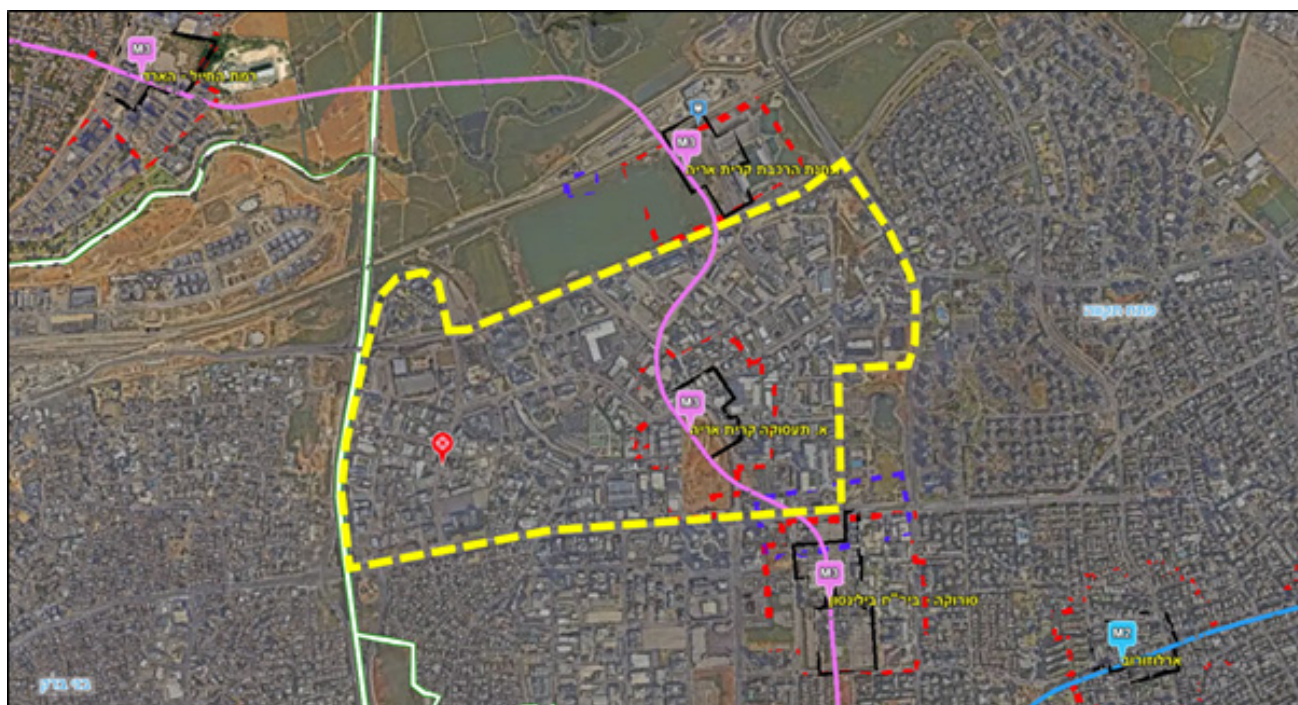
איור 1: אזור התעשייה קרית אריה במטרופולין גוש דן – תשריט מרקמים בתמ"א 35 (נספח סביבתי לתוכנית פת/2200).



איור 2: שימושי הקרקע הקיימים באזור התעשייה קרית אריה (נספח סביבתי לתוכנית פת/2200).



איור 3: אזור התעשייה קריית אריה על רקע תחנת "אזור תעסוקה קריית אריה"; תחנת "אצטדיון קריית אריה" ותחנת "בלינסון" – תצלום קומפילציה (הופק באמצעות מערכת "Simplex 3D").



(Jaffe, 1984). בהיעדר שקיפות ובהיעדר הנחיות תכנוניות ברורות, מתעצמת תחושת אי-הוודאות בקרב בעלי העניין, דבר שעלול לעורר התנגדויות, לעכב יוזמות פיתוח ואף להביא לאובדן אמון כלפי מוסדות התכנון. על כן, חשיבותם של קריטריונים תחומים, שקופים ואחידים טמונה לא רק ביעילות הניהולית, אלא גם בביסוס נורמות של הגינות ושל אמון הדדי במערך היחסים שבין הציבור, היזמים והרשויות. היבט נוסף המחייב התייחסות הוא הצורך באיזון בין שמירת זכות הקניין של הפרט לבין הצורך הציבורי בתכנון ארוך טווח, וזאת מאחר ששינוי המשטר התכנוני מהווה שינוי בעל משמעות בהקשרים של זכויות יסוד מוגנות, ובמרכזן זכות הקניין. בהקשר זה מתעוררת שאלה הנוגעת לעוצמתה של זכות זו כאשר השאיפה של הפרט היא ניצול הקרקע באופן שאינו מתיישב עם התכנון המקודם. מהיבט זה אף מתעוררות שאלות הנוגעות להיבטים פרקטיים, כגון אופן הגדרת סמכויות מוסד התכנון, ובמסגרת זו עולה השאלה כיצד ניתן להבטיח ודאות תכנונית ומשפטית ליזמים ולבעלי קרקעות, ובמקביל להבטיח גמישות לשינויים עתידיים. במובן המתואר, יתכן ששאיפת הפרט תהיה מימוש התוכניות התקפות לעת אישורה של פת/2200, באופן שיש בו כדי ליצור "בנייה חוסמת" שאינה מתיישבת עם החזון התכנוני המקודם באמצעותה של תוכנית זו. כאן מתעורר הצורך באיזון שבין זכות הקניין של בעל הקרקע לניצולן של

המעבר מתכנון מסורתי של אזורי התעשייה לתכנון שמקדם ציפוף באזור תעשייה מסורתי מעורר קשיים פרגמטיים המחייבים התייחסות לשאלות הנוגעות ליחס שבין התכנון המקודם לבין התכנון הישן שמקורו בתוכניות מפורטות תקפות. בהקשר זה עולה השאלה כיצד ניתן לממש את אותן תוכניות תקפות תוך התאמה לתכנון עתידי. במובן זה, החשש המובע במאמר זה הוא שניצולן של התוכניות התקפות יניב "בנייה חוסמת" כחסם למימוש מלא של החזון התכנוני המקודם באזור. על כן, ולצורך הדיון המוצג במאמר זה, יש להגדיר קריטריונים ברורים להגדרת המונח "בנייה חוסמת". הגדרתם של קריטריונים אלה מהווה, לטעמי, תנאי הכרחי ליצירת ודאות ותיאום ציפיות בין כלל בעלי העניין. קריטריונים אלו צריכים להתבסס על אמות מידה אובייקטיביות, כגון גובה הבנייה, צפיפות, מרחקי בנייה והתאמה לתפיסה הכוללת של אזור התעסוקה המודרני המתוכנן. נוסף על כך, על הקריטריונים להתחשב גם בהשפעות הפוטנציאליות של פעולות הבנייה על נכסים גובלים, ובכלל זה מטרדים סביבתיים כגון רעש, זיהום אויר ועומסי תנועה, תוך הבטחת פיתוח המתבצע במתינות ומזעור ההפרעה למרקם העירוני ולציבור הרחב. במסגרת כך, יש לשאוף להגדרה ברורה הניתנת ליישום ואכיפה אפקטיבית, שכן כללים אשר מתאפיינים באכיפה ספורדית עלולה לחרסם בלגיטימיות התהליך התכנוני

לקבוע מכוח סעיפים 77 ו-78 לחוק (ראו סעיף 78(א) לחוק התכנון והבנייה). הגבלה זו אינה מובנת מאליה והיא מבטאת את האיזון הנדרש בין זכות הקניין של הפרט, המתבטאת ביכולת לממש את התכנון התקף והמאושר, לבין האינטרס הציבורי הרחב שבפיתוח המרחב העירוני.

על כן, כיצד מוגדרת הנורמה המאפשרת יישום התכנון המפורט המאושר, ובמקביל קידום מימוש התכנון המקודם? בתוכנית פת/2200 מתקבל מענה במסגרת הגבלת הפעולות שמקורן בתוכניות המפורטות המאושרות באזור התעשייה ("התוכניות הקודמות"). בהוראות התוכנית נקבע כי אין בכך פגיעה בתוכניות שאושרו טרם כניסתה לתוקף, ואין בכך שינוי בשימושים שאושרו קודם לכן. עם זאת, היא מוסיפה על התוכניות הקודמות בשני מובנים: (א) כאשר הבנייה מקודמת מכוחה של תוכנית פת/2200, יחולו הוראותיה של תוכנית זו²; (ב) כאשר מבוקשים היתרי בנייה מכוחן של התוכניות הקודמות, יש לעמוד ברשימה של תנאים, לפיהם, בין היתר, יש להראות ניצול מלא של הזכויות מכח תוכנית פת/2200, וכן להראות כי היתרי הבנייה המבוקשים עומדים בעקרונות העיצוב האדריכלי הקבועים בתוכנית פת/2200³. ניתן להבין, אם כן, כי תוכנית פת/2200 שומרת על גמישות מסוימת: היא אינה משנה באופן אקטיבי את הוראותיהן של התוכניות הקודמות, אך במקביל מכפיפה אותן להוראות המחייבות הוכחת היתכנות ניצול מלא הזכויות מכוחה, ועמידה בעקרונות העיצוב האדריכלי שנקבעו בה. ואולם, על אף הרצון לאפשר גמישות מסוימת, ניתן להבין, כבר בשלב זה, כי הוראות המעבר של פת/2200 עשויות להקשות בצורה ניכרת על היכולת של הפרט לממש את התוכניות הקודמות באמצעות היתר בנייה שניתן מכוחן בלבד.

יישום הוראות אלה עמד בבסיסה של החלטה שניתנה לאחרונה בהחלטת ועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה מחוז מרכז (ערר 24-11-1068, 2025) ("החלטת ועדת הערר"). בהחלטתה, נדרשה ועדת הערר ליישום הדוקטרינרי של העיקרון שבא להבטיח כי תוכנית פת/2200 לא תיפגע ממימושה של התוכניות הקודמות, ולצורך כך הוגדרו מספר קריטריונים לניהול התכנון בתקופת המעבר. קריטריונים אלה נקבעו על-פי שני עקרונות מנחים. העיקרון הראשון קובע כי יש לשאוף לאיזון מיטבי בין התכנון האסטרטגי לבין זכות הקניין של הפרט. בהתאם לעיקרון זה, הקריטריונים המוגדרים אמורים לשלב בין שמירה על תכנון אסטרטגי – הכולל פיתוח אורבני מתקדם, ניצול אופטימלי של הקרקע והתאמה לתכנון הארצי ולמערכות התחבורה הציבורית – לבין הגנה על זכויות הקניין. בכך, תשופר הוודאות התכנונית לבעלי הקרקע, תוך הבהרת המסלול התכנוני והמשפטי למימוש זכויותיהם באזור התעשייה. עיקרון זה מהווה נקודת מוצא עקרונית להגדרת הקריטריונים, שמטרתם לאזן באופן ראוי בין אינטרס הציבור בתכנון אסטרטגי לבין הגנת זכויות הקניין של הפרט. בכך הוא

התוכניות התקפות, לבין האינטרס הציבורי הרחב שבקידום החזון התכנוני באמצעות מימושה של פת/2200.

במקרה הבוחן בו עוסק מאמר זה, איזון זה מקבל מענה בהוראות המגדירות את "תקופת המעבר". מבחינה נורמטיבית, גבולות הגזרה למענה זה אינם מוגדרים במלואם בחקיקה. הנורמה הבסיסית בנושא זה היא הוראות פרק ז' לחוק התכנון והבנייה, שכותרתו "שימוש חורג". נורמה זו מסמיכה את מוסד התכנון לערוך רשימה של קרקעות ובניינים בתחום תוכנית חדשה, המהווים חריגה מהשימושים הקבועים בה, ולקבוע להם תקופת חריגה מקסימלית (בג"ץ 416/76, 1977). מבחינה מעשית, משמעותה של סמכות זו היא לאפשר את ניצולה של הקרקע, באמצעות שימוש או בנייה שאינם תואמים עוד את התכנון המודרני לתקופה קצובה. כך למשל, הפעלת הסמכות הקבועה בפרק ז' לחוק התכנון והבנייה עשויה לאפשר את המשך קיומו של מוסך לכלי רכב, שהוקדם מכוחה של תוכנית ישנה, גם לאחר אישורה של תוכנית חדשה שיותר שיש בה כדי לשנות את המשטר התכנוני באופן שאינו מאפשר עוד שימוש זה. השימוש הישן יתאפשר, כאמור, לתקופה קצובה שבסיומה יותאם השימוש לעקרונות התוכנית החדשה והוראותיה באופן שיאפשר את פיתוח האזור לצד צמצום הפגיעה בזכות הקניין של הפרט. לצידה של נורמה זו הוכרה בפסיקה סמכות בסיסית המוקנית למוסד התכנון לאשר תוכנית הכוללת הוראות בנוגע לתקופת הביניים ולמועד תחילת יישום הוראות התוכנית, זאת בדומה לסמכות לקבוע את היחס בין הוראות התוכנית לבין הוראות תוכניות מאושרות קודמות וכיוצא בהן (ע"מ 1126/20, 2023). בהתאם לכך, ניתן להסיק כי סמכותו של מוסד התכנון להגדיר את הנורמות התכנוניות הקובעות את תקופת המעבר רחבה יותר מהסדר הנורמטיבי הקיים בחוק התכנון והבנייה, ובמובן מסוים בלתי מוגבלת, כל עוד אינה חורגת מגדר הוראות החוק, תקנותיו וכללי המשפט המינהלי. כאן המקום לציין כי הסמכות להגביל את זכותו הקניינית של הפרט על רקע שינוי תכנוני חלה גם לפני שינוי המשטר התכנוני ובמצבים ששינוי זה טרם גובש לכדי תוכנית תקפה. בהקשר זה חוק התכנון והבנייה קובע מנגנון מובנה שנועד להגן על תוכנית המצויה בהליכי קידום מפני סיכולה. סעיפים 77 ו-78 לחוק זה מקנים למוסד תכנון סמכות להגביל מתן היתרים בתחומי התוכנית המקודמת, עוד לפני שהיא הופקדה. בדרך זו, יכול מוסד התכנון הרלוונטי להגן על התוכנית המוצעת עוד בשלביה המוקדמים, טרם אישורה וכניסתה לתוקף. בדומה לכך, סעיפים 97 ו-97א לחוק התכנון והבנייה מחייבים לבחון את התאמתה של בקשה להיתר לתוכניות שהופקדו. סעיף 98 לחוק מעניק סמכות למוסד התכנון להגביל מתן היתרים בתחומה של תוכנית שאושרה להפקדה, וזאת לצורך שמירה על תכליותיה של התוכנית בטרם כניסתה לתוקף. הגבלות אלה אינן מוחלטות. לעניין זה קבע המחוקק מגבלת זמן לתקופת תוקפם של התנאים שמוסדות התכנון רשאים

חשיבות עליונה, שכן היא נתפסת כמודרנית ורצויה יותר מאשר שימור התכנון הישן שקדם לה. מכאן, עולה החשיבות בהגדרת רמת הסיכון של הבנייה המבוקשת מכוח התוכניות הקודמות כ"בנייה חוסמת", אשר עלולה למנוע את מימוש תוכנית פת/2200. לצורך כך, בהחלטת ועדת הערר הוגדר מדרג סיכון המתאר את הטווח שבין בנייה התואמת את החזון לבין בנייה המסכלת את הפיתוח העתידי. מבחינה מתודולוגית, ניתן לסווג את מידת הסיכון לרמות שונות: רמת סיכון גבוהה: המבטאת ניצול זכויות בנייה בשיעור נמוך באופן המקשה באופן משמעותי על מימוש התוכנית; רמת סיכון בינונית: המבטאת ניצול זכויות בנייה התואם בחלקו את מידת הציפוף של פת/2200, אך עשויה לדרוש שדרוג עתידי משמעותי על מנת להתאים לתכנון ארוך הטווח; רמת סיכון נמוכה: המבטאת בנייה המוצעת בהתאם לעקרונות הבסיסיים של פת/2200, לדוגמה מבחינת ציפוף, חזית מסחרית וממשק לתחבורה ציבורית. ככל שרמת הסיכון תוגדר כגבוהה יותר, מוסד התכנון יטה לדחות את בקשת ההיתר.

מתחמי איחוד וחלוקה

תוכנית פת/2200 מגדירה 8 מתחמי תכנון הכוללים 11 מתחמי-משנה, המיועדים לאיחוד וחלוקה לפי סימן ז' לפרק ג' לחוק התכנון והבנייה. מתחמי האיחוד והחלוקה אינם ניתנים להקטנה (סעיף 6.2.ג.2 להוראות תוכנית פת/2200), ומקביל לכך לא תותר הקטנה של מגרשים שנקבעו בתוכניות הקודמות אלא במסגרת תוכנית מפורטת המקיימת את עקרונות התכנון של תוכנית פת/2200 (סעיף 6.2.ד להוראות תוכנית פת/2200). הוראות אלו מגדירות את החסם התחתון ליצירת תאי-שטח חדשים, ומהן משתמע כי ניצול נכון ויעיל יותר של תוכנית פת/2200 מושג באמצעות איחוד המגרשים לתאי-שטח גדולים יותר – אם כי מסקנה זו אינה עולה ישירות מהוראות התוכנית. יש לבחון את היבט הקישוריות בהקשר זה. כפי שצוין לעיל, החלק המזרחי של אזור התעשייה, מיועד לשמש כאזור פיתוח ומרחב עירוני מוטה מטר. במקביל, נדרשת התייחסות למערך התחבורה הציבורית הקיים באזור, ובפרט לתוואי הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב ("הדנקל"). בהתחשב בכך שמערכת הדרכים והתחבורה הקיימת והמתוכננת יוצרת פוטנציאל נרחב לפיתוח בר-קיימא של אזור התעשייה, אין להתעלם מהעובדה שהתחנות לאורך קווי המערכת מהוות משאב יקר. שילובן של מערכות תחבורה ציבורית בתכנון העירוני הוא תנאי יסוד ליצירת סביבה עירונית בת-קיימא, נגישה ותוססת מבחינה כלכלית (Shalaby & Aboelnaga, 2017). העדפה תחבורתית זו תורמת לצמצום גודש תעבורתי, לשיפור איכות האוויר ולקידום שוויון חברתי, שכן היא מבטיחה גישה נרחבת להזדמנויות בתחומי התעסוקה, ההשכלה והשירותים העירוניים עבור כלל

מונע מצבים שבהם מימושן של התוכניות הקומות אינו מתאפשר באופן מוחלט תוך שלילית הרצון הסובייקטיבי של הפרט לנצל חלק החזון התכנוני שמקודם באמצעותה של פת/2200 (כגון השאיפה להקים מוסך לכלי-רכב באזור המיועד לבנייה אינטנסיבית לשימושי תעסוקה). העיקרון המנחה המשני הוא עיקרון תכנון מוטה תחבורה ציבורית. בהתאם לעיקרון זה, יש למנוע את סיכול מטרות תמ"א 70 ולהבטיח אפשרות להתחדשות מתחמית עם זכויות בנייה מועצמות בסמיכות לתוואי המטרו המתוכנן באזור התעשייה, תוך התייחסות להשפעתו של ההיתר המבוקש על יכולת סבירה לתכנון מתחמים עתידיים ולהיקפי בנייה מועצמים, העונים לאופי מתחם ההשפעה של תחנת המטרו. נוסף על כך, עיקרון זה תומך בבחינה המתמקדת בשאלה האם ההיתר המבוקש מסכל את היתכנות יצירת המעברים הציבוריים בזיקה לתחנת המטרו, במקומות בהם נדרש שיפור הרשת העירונית.

ניהול תקופות מעבר: מודלים ומתודולוגיות

בהתאם לעקרונות המנחים שהוזכרו, נקבע בהחלטת ועדת הערר כי היתרי בנייה המבוקשים מכוחן של התוכניות הקודמות יחייבו בחינה העוסקת בקריטריון הנוגע לרמת הסיכון לסיכול התכנון העתידי שיקודם מכוחה של פת/2200. קריטריון זה מבטא את התפיסה שמימושה של פת/2200 מהווה תוצאה תכנונית עדיפה על פני התוצאה הנובעת ממימוש התוכניות הקודמות. תפיסה זו מושרשת ברעיון שלפיו תכנון להגדלת הצפיפות העירונית מהווה כיום יעד מרכזי עבור רשויות התכנון בעולם ובישראל, במטרה לקדם פיתוח מרקמים עירוניים צפופים, בעלי שימושים מעורבים, המאפשרים נגישות גבוהה להולכי רגל (Garnett, 2017). גישה זו עומדת בניגוד למודלים פרבריים מסורתיים שהתאפיינו בפריסה מרווחת, ייעודי קרקע אחידים ותלות גבוהה בתחבורה פרטית. היתרונות הגלומים בתכנון לצפיפות עירונית מגוונים ובעלי חשיבות רבה. לדוגמה, בהיבט הכלכלי, צפיפות נתפסת כמנוע לצמיחה כלכלית מודרנית, שכן היא מאפשרת פיתוח מרקמים עירוניים בעלי שימושים מעורבים, במטרה למשוך אוכלוסייה מבוססת ומשכילה (Garnett, 2017). עם זאת, לתכנון לצפיפות עירונית עשויות להיות גם השלכות שליליות. כך, למשל, כללים סטטוטוריים המבוססים על צורת הבינוי (Form-Based Codes) עלולים להיות מורכבים ויקרים ליישום בשל הדרישות המפורטות שבהם. עלויות אלו עשויות להצטבר כתוספת לרגולציה הקיימת, ובכך להכביד על פיתוח חדש ולייקר את הבנייה העירונית (Garnett, 2017). למרות זאת, מחקרים מצביעים על כך שיזמים רבים היו מיישמים צפיפות גבוהה יותר אילו ייעודי הקרקע אפשרו זאת (Gabbe, 2018). על יסוד תפיסה זו, ניתן להגדיר את מימוש תוכנית פת/2200 כיעד בעל

קידום היתר בנייה אשר אישורו יביא ליצירת חסימות ברחוב, ובכך יוגבלו היתרים הכוללים הקמת גדרות או כניסות ישירות מהרחוב לחניון או רחבת חניה. כמו כן, שיפור החזית המסחרית והשימושים העירוניים מהווים היבט המחייב התייחסות, כך שהבקשה להיתר תיבחן בהתבסס על ניצול תכנית המגרש לשימושים שאינם חניה או תפעול הפונים לרחוב. במסגרת זו, סבורני כי יש להכיר בסמכות להטיל דרישה שתבטיח יצירת קשרי הולכי רגל משמעותיים והנגשה מיטבית של הבינוי המוצע לתחבורה הציבורית ולמערכות תחבורה רכה כתנאי למתן היתרי בנייה המבוקשים מכוחן של התוכניות המקודמות על רקע הוראות פת/2200. כמו כן, החלטת ועדת הערר תומכת בכך שעל מוסד התכנון להגדיר במדיניות מסודרת מדד "הליכיות עירונית" (Walkability), אשר יתמקד בזמן ההליכה הנדרש להגעה ממבנה חדש למוקדי תחבורה ציבורית. ככל שמשך הזמן יהיה קצר יותר, כך יוחמרו הדרישות לפיתוח מרחב עירוני מוטה תחבורה ציבורית. כך, לדוגמה, ככל שהבקשה להיתר תתייחס למגרש השייך לרף הגבוה של ממד זה, כך יתגבר הצורך לדרוש שילוב של רשתות שבילים ומעברים ציבוריים כדרך להבטחת אישור ההיתר. בנוסף, ניתן להציע כי המדיניות המסודרת שתגובש תדרוש התייחסות גם להיבטי הנגשת הבינוי המוצע לשימוש במיקרו-תחבורה, במטרה לעודד פיתוח המאפשר שימוש באופניים ושבילי גישה ייעודיים לתחבורה אלטרנטיבית.

אף על פי שמכלול ההיבטים הנזכרים לא קיבל ביטוי בהחלטת ועדת הערר, נקבעה בנושא זה מתודולוגיה להגדרת מדד "מדרג פעילות רחוב", שלפיו תתבצע הערכת ההשפעה על חיי הרחוב בהתאם לרמות הפעילות הבאות: רמת פעילות גבוהה: מבטאת קומה מסחרית פתוחה לציבור, בשילוב עם שימושים ציבוריים או מושבי קהל; רמת פעילות בינונית: מתבטאת בשימושי תעסוקה או שימושים מעורבים עם גישה ישירה לרחוב; רמת פעילות נמוכה: מאופיינת בשימושים מסורתיים כגון חניות, כניסות לכלי רכב, גדרות ושערים. הוצע בהחלטת ועדת הערר כי רמת הפעילות תיקבע על בסיס הערכה כמותית של החזית כלפי הרחוב, תוך התייחסות לאחוז השטח המוקצה לחזית פעילה ולכמות שטחי המסחר ביחס לכלל השטח המיועד לבנייה במגרש מושא הבקשה להיתר. בהתאם לקריטריון זה, היתרים הכוללים הוספת גדרות או כניסות לחניון ישירות מהרצפה יוגבלו, ותידרש התאמה למדיניות עירונית מוטת תחבורה ציבורית או להסדרה של ממשק פעיל נוסף, כגון גג ירוק, הצללה או מבני מעבר רכים – וזאת בהתאם למאפייני תא השטח הרלוונטי ולייעודו לפי תוכנית פת/2200. לטעמי, יישום מתודולוגיה זו יאפשר מתן היתרי בנייה תוך שמירה על הצורך ביצירת דפוסי תנועה עירוניים נוחים וירוקים.

במסגרת ניהול תקופות מעבר, יש לאמץ מודל אינטגרטיבי, המתבסס על דינמיקה, שקיפות ושימוש במדדים אמפיריים,

תושבי העיר. בהתאם לכך, בהחלטת ועדת הערר נקבע כי בחינת השפעת היתר לבנייה על האפשרות הסבירה לקידום תכנון מתחמי עתידי היא בחינה נאותה ומתבקשת. מבחינה מתודולוגית, יש לתת משקל גם ל"יכולת האינטגרציה העתידית", גם אם מימוש תוכנית פת/2200 אינו מחייב הליך פורמלי של איחוד וחלוקה. בהקשר זה, הוצע בהחלטת ועדת הערר לערוך בחינה המתייחסת לשאלה האם הבנייה המוצעת מאפשרת חיבור עתידי למגרשים סמוכים, במטרה ליצור תכנון כוללני ואינטגרטיבי. בחינה זו תוודא כי ההיתר המבוקש אינו יוצר חסימה פיזית, כגון הקמת קיר חיצוני המונע את פריצת הצירים העתידיים. במידת הצורך, יש להוסיף דרישה לחיבור עתידי, שתאפשר להבין כיצד הבנייה המוצעת תשתלב בפיתוח הכולל של המתחם.

קביעה זו מבטאת את הגישה כי שילוב מערכות תחבורה ציבורית בתכנון המרחבי העירוני הוא רכיב קרדינלי בניהול תקופות מעבר בתהליכי שינוי ייעודי קרקע, ומכאן הצורך באימוץ מודל אינטגרטיבי לניהול דינמי, שקוף ומבוסס מדדים תפקודיים (Lee et al., 2015). בהקשר זה סבורני כי תחבורה ציבורית צריכה להוות שיקול מרכזי בכל החלטה תכנונית, ויש לתעדף השקעות בתשתיות תחבורתיות ציבוריות כדי לתמוך בהתפתחות עירונית בת-קיימא. לצד זאת, יש לעודד פיתוחים עירוניים מעורבי שימושים (mixed-use) וכן פיתוח מוטה תחבורה ציבורית (Transit-Oriented Development), אשר תורמים להפחתת התלות ברכב פרטי ולקידום דפוסי התניידות בני-קיימא (Meyer, 2000). עקרונות אלה מקבלים ביטוי בהחלטת ועדת הערר, לצד הגדרת הקריטריון בדבר הצורך בהתאמת הבינוי המוצע למערכות הסעת המונים, בדגש על נגישות לתחנות המטרו והרכבת הקלה. לפי קריטריון זה, יש לבחון האם היתר הבנייה המבוקש מסכל את היתכנות יצירת המעברים הציבוריים במקומות בהם נדרש שיפור הרשת העירונית. זאת, בין היתר, בהתייחס ליצירת רצועה רחבה שתבטיח מעבר נאות לתנועה רכה, הכוללת נסיעת עצים, הקמת פינות ישיבה והצללה מתאימה. בהקשר זה ניתן דגש גם לעירוב שימושים, כך שבקומת הקרקע ישולבו, ככל הניתן, שימושים מושבי קהל, שימושים בעלי אופי ציבורי ושטחי מסחר, אשר ייחשפו לחזית המרחב הציבורי באופן המבטיח קיום דופן רחוב פעילה. היבטים אלו נובעים מהוראות תוכנית פת/2200 ומטרתן להבטיח דופן רחוב פעילה התומכת בדפוסי תנועה עירוניים נוחים וירוקים⁴.

יישומי הפרקטי של קריטריון זה יכול להתבצע באמצעות "מדד חיוניות הרחוב" (Street Vitality Index). מדד זה מאפשר לבצע הערכה כמותית של החזית הפנויה כלפי הרחוב, ובאמצעותו לקבוע את אחוז השטח המוקצה לחזית פעילה ואת אחוז שטחי המסחר המוצעים ביחס לכלל שטחי המסחר שניתן להציע לתא-השטח הרלוונטי, מכוח תוכנית פת/2200. נוסף על כך, ניתן להציע מדיניות המונעת

יישומיות אפקטיבית, תוך גיבוש חזון מוסכם ובעל תוקף מעשי לעיצוב עתידו של המרחב העירוני הנתון במעבר. סקירת הקריטריונים שנקבעו בהחלטת ועדת הערר מאפשרת להבין את היישום הפרקטי של עקרונות תכנון מורכבים, המחייבים שיטות עבודה ברורות הניתנות ליישום בחיי המעשה, תוך שקיפות ומתן מדדים מדויקים היוצרים ודאות מצד מבקש ההיתר. המודל המרכזי, המתקבל על פי החלטת ועדת הערר, הוא מודל המאוזן בין שלושה קריטריונים עיקריים: רמת הסיכון לסיכול התכנון המודרני; האפשרות לשינוי מתחמי; ושמירה על קישוריות ודופן רחוב פעילה. קריטריונים אלה יסוכמו בטבלה המוצגת להלן:

תוך שילוב מספר רכיבים חיוניים: מדדים כמו "מדד חיוניות הרחוב" ו-"ציון הליכותיות העירונית" מספקים כלי מדידה כמותיים לאבחון איכות הסביבה העירונית ומקדמים תכנון של מרחבים תוססים וידידותיים להולכי רגל (Hersperger et al., 2020), ולכן סבורני כי יש לאמץ.

המלצות ליישום ופתרונות אפשריים לניהול תקופת מעבר

במסגרות התכנון העירוני, הן בישראל והן בזירה הבין-לאומית, יישום מוצלח של תהליכי מעבר ייעוד קרקע מחייב תיאום הדוק ושיטתי בין רשויות התכנון, בעלי הקרקע והיזמים. שיתוף פעולה זה מהווה תנאי מרכזי ליצירת

קריטריון	הסבר / עקרון מנחה	אופן היישום לפי ועדת הערר והמלצות המחבר
רמת הסיכון לסיכול התכנון העתידי	בדיקת הסבירות שהבנייה המבוקשת תסכל את יישום תוכנית פת/2200	מדרוג רמות סיכון: גבוהה (חסימה תכנונית מהותית), בינונית (תואמת חלקית ודורשת שד" רוג), נמוכה (תואמת את עקרונות פת/2200). הנטייה לדחות גוברת ככל שרמת הסיכון גבוהה יותר
יכולת אינטגרציה תכנונית עתידית	בדיקת האפשרות לשלב את הבינוי המוצע בתכנון כוללני בעתיד, כולל חיבור פיזי למגרשים שכנים	נדרשת בדיקה האם קיימת חסימה פיזית (כגון קירות חיצוניים); ייתכן שתידרש התאמה מבנית (כגון שמירה על זכות דרך לתנועה רכה בקרבה לצירים ציבוריים)
התאמה לתחבורה ציבורית ותכנון מוטה מטר	בחינה האם ההיתר המבוקש משמר או מסכל את יישום עקרונות תחבורה ציבורית, במיוחד סביב תחנות מטר	שימוש במדדים כגון זמן הליכה לתחנות מטר, קיומם של צירי הליכה פתוחים, והימנעות מחסימות (גדרות, כניסות לחניון וכו'); בחינה של קישוריות רכה להולכי רגל ולמיקרו-תחבורה
דופן רחוב פעילה ("מדד חיוניות הרחוב")	ניתוח איכות הממשק בין הבינוי למרחב הציבורי: האם חזית פעילה, שקופה, מסחרית או ציבורית	מדידה של אחוז שטח לחזית פעילה, תמהיל שימושים בקומת הקרקע; דרישה לשימושים מושכי קהל, שקיפות לחזית רחוב, הימנעות מחניונים בולטים וכדומה
מדד הליכותיות עירונית	הערכת זמן ההגעה מהבניין לתחנות תחבורה ציבורית והשפעתה על מידת ההצדקה להחמרת הדרישות התכנוניות	ככל שמשך ההליכה קצר יותר – כך הדרישה לחזית פעילה וקישוריות עירונית גבוהה יותר (לדוגמה: שבילים, הצללה, שילוב שבילי אופניים)
זמניות וגמישות תכנונית	יצירת אפשרות לפיתוח זמני, כפוף לתנאים שיבטיחו התאמה עתידית לתכנון המתקדם	היתר זמני לתקופה של 10-30 שנה, כולל דרישה לפיתוח בשלבים, בנייה קלה או ניתנת להסרה; בדיקה תקופתית להתאמה מחודשת למדדים תכנוניים ומרחביים
שקיפות ובקרה מוסדית	הגדרת מדיניות מסודרת מצד מוסד התכנון ופרסום קריטריונים ברורים	המלצה להקים פורום תכנון מקצועי-ציבורי; פרסום החלטות והליכי בדיקה תקופתיים; קידום שקיפות ואמון ציבורי בכלים רגולטוריים

לצורך יישומו של מודל זה, על מוסד התכנון להגדיר מנגנוני בקרה, שקיפות ומעורבות בעלי העניין, במטרה ליצור אמן והבנה משותפת בין מוסד התכנון, היזמים ובעלי הקרקעות. בהקשר זה, ניתן להציע הקמת פורום ייעוץ וקבלת החלטות מטעם מוסד התכנון, וכן קידום שקיפות מלאה המחייבת פרסום של קריטריוני ההערכה (למשל – כמסמך מדיניות המפורסם באופן מקוון), תוצאות הבדיקות התקופתיות והחלטות ההארכה או הביטול, כך שהליכים אלה יהיו חשופים לביקורת ציבורית ולהערכה מצד בעלי העניין. בסופו של דבר, הצלחתם של תהליכי מעבר תלויה ביכולתם של מוסדות התכנון לגבש מדיניות רגולטורית שקופה, ברורה וצפויה, המאוזנת בין האינטרסים של כלל בעלי העניין, ומקדמת את טובת הציבור בטווח הארוך. סבורני כי המודל המוצע בהחלטת ועדת הערר לניהול תקופת המעבר, מהווה גישה הוליסטית ודינמית, המשקפת הקפדה על קריטריונים איכותיים ובחינה שיטתית של השפעות הבנייה, לצד מתן מרחב לניהול גמיש ושקוף. באמצעות קביעת מסגרות זמניות, תכנון בשלבים, שילוב של כלים כלכליים ומשפטיים, ומעורבות פעילה של כלל בעלי העניין, ניתן להשיג איזון בין הצורך בתכנון אסטרטגי מתקדם לבין הגנת זכויות הקניין, ובכך להבטיח את מימוש החזון התכנוני של תוכנית פת/2200.

סיכום

המאמר עמד על אתגר מרכזי בניהול שינויי ייעוד במרחבים עירוניים, תוך התמקדות במעבר מהתכנון המסורתי לאזורי תעסוקה מודרניים, ובהתאם לחזון תוכנית פת/2200. התהליך מציב אתגרי תכנון משפטיים, כלכליים ואורבניים, הדורשים איזון עדין בין הצורך בפיתוח עירוני מתקדם לבין שמירה על זכויות הקניין והודאות תכנונית.

ניהול מוצלח של תקופות מעבר בתהליכי שינוי ייעוד מקרקע מתעשייה מסורתית לאזורי תעסוקה מודרניים מחייב גישה הוליסטית, המשלבת התמודדות משפטית, כלכלית ותכנונית תוך הכרה במורכבותן של מערכות עירוניות ובצורך לפעול באמצעות פתרונות אינטגרטיביים. גישה זו נועדה למקסם תועלות ולמזער ויתורים תכנוניים, תוך שמירה על גמישות ניהולית, שקיפות ואחריות. המורכבות של תהליכי מעבר מחייבת ניהול דינמי המבוסס על נתונים ומדדים ברורים, אשר יאפשר התאמה לתנאים משתנים ויצירת תהליך תכנון גמיש וניתן לבקרה. אימוץ חדשנות, קידום שיתופי פעולה בין מגזרים, ומתן עדיפות לקיימות – מהווים תנאים מרכזיים למימוש מלוא הפוטנציאל של טרנספורמציות מרחביות ולקידום קהילות עירוניות חזקות, עמידות, ושוויוניות (Taouraout et al., 2020; Lundy & Wade, 2011). במקביל, יש ליישם אמות מידה ברורות למושגים תכנוניים כגון "בנייה חוסמת", ולהפעיל מסגרות רגולטוריות זמניות

בהתאם למודל המוצע, על מוסד התכנון להגדיר מדיניות מסודרת הן מבחינת משך הזמניות והן מבחינת קריטריונים איכותיים. לדוגמה, יש לקבוע כי היתר הבנייה יינתן לתקופה מוגדרת (למשל, 20-30 שנה) תוך הבטחת אפשרות להארכה, אך בתנאים המחייבים בדיקה תקופתית של התאמתו לתכנון העתידי. גישה זו תסייע לשמור על גמישות תכנונית, תוך הבטחת ודאות מינימלית לצד עידוד התאמה לשינויים דינמיים במצב הקרקע והסביבה העירונית. בהקשר זה, סבורני כי המודל המוצע תומך בגישה של פיתוח בשלבים (Phased Development) ככלי מרכזי למזעור הסיכונים הכרוכים בתקופת המעבר. במסגרת זו, ראוי לקדם מדיניות שתקבע על ידי מוסד התכנון לצורך מתן היתר בנייה מכוחן של תוכניות תקפות שאינן תואמות את החזון התכנוני לו שואפת תקופת המעבר. מדיניות יכול שתקבע על ידי ועדה המקומית לתכנון ובנייה לצורך מתן היתר בנייה, במסגרתה יוגדרו מדדים כמותיים ואיכותיים – לדוגמה, מדדי "חיוניות הרחוב" ו"הליכתיות עירונית", אשר יאפשרו להגדיר בצורה ברורה את השפעות הבנייה המבוצעת על המשכיות התכנון ועל איכות המרחב הציבורי. באמצעות מדיניות זו, ניתן יהיה לשנות ולהתאים את היתר הבנייה במועד הפקיעה או בהארכה, בהתאם למצב הקיים ולמימוש המדדים שנקבעו מראש. יישומה הפרקטי של הצעה זו יכול להתבטא בקביעת מדיניות של ועדה מקומית לתכנון ובנייה, שמעודדת פיתוח בשלבים במטרה למזער את הסיכונים הכרוכים במימוש התכנון. בגישה זו, היתר הבנייה יינתן באופן זמני – לדוגמה, עבור תקופה של 10-30 שנים, כדי להבטיח שהבנייה המוצעת לא תהווה חסם כלכלי לשינוי שטח המגרש ואיחודו עם מגרשים סמוכים. זמניות ההיתר תוגדר בהחלטה בדבר מתן היתר לתקופה קצובה, או בהתאם לטיב הבנייה המוצעת – למשל, בתנאי שהבנייה תבוצע כ"בנייה קלה", אשר חייה הכלכליים קצרים יותר מחייה הכלכליים של בנייה קונבנציונלית.

רכיב מרכזי נוסף במודל המוצע מתייחס להתאמת המרחב הציבורי ולשיפור הקישוריות. בהקשר זה, המודל מדגיש את הצורך בתכנון חווייתי למרחב הציבורי, תוך הגדרת הוראות שמטרתן לאפשר יצירת מעברים ציבוריים איכותיים, דפנות רחוב פעילה, חיבור בין המגרשים והתאמה להליכתיות ולתחבורה רכה. במסגרת זו, מוצעים מנגנוני אינטגרציה התומכים בקביעת תנאים ברורים, המבטיחים את חיבור הבנייה המוצעת עם התשתיות הקיימות והמתוכננות, כך שיישום ההיתר לא יוביל להיווצרות מחסומים או לקיפאון תכנוני. לצד פתרונות אלה ניתן להצביע על פתרונות בעלי אופי מערכתי יותר, כגון הגדרת שטחים פרטיים להפקעה או ככאלה הנותנים לזיקת הנראה לציבור, אולם פתרונות אלה אינם מתאפשרים בשלב מתן היתר בנייה, הוא השלב המרכזי בו עוסק המודל שהוצע בהחלטת ועדת הערר.

פתוח לציבור בכל שעות היממה; וסעיף 4.1.2(ב) (ו) להוראות פת/2200, הרלוונטי גם הוא לנושא זה, קובע כי חצרות שירות ושטחים תפעוליים יופנו למרווחים האחוריים, יוסתרו ויהיו מקורים מכל הכיוונים, לשם יצירת חזית אסתטית. בהקשר זה אף הובהר כי לא תותר אחסנה במרווחים הקדמיים.

מקורות

- בג"ץ 416/76 י' פיינברג, ראש עיריית פתח-תקה, לא (1) 833 (1977).
- ע"א 600/89 ג'דעון וכרמלה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, נתניה, מז (2) 402 (1993).
- ע"מ 1126/20 ברייר מרטה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה חיפה (נבו) (2023).
- ערר (ועדות ערר - תכנון ובנייה מרכז) 1068-11-24 מוסך מדינה בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה פתח תקווה (נבו) (2025).
- Aderneck, E. (2023). Industrial Lands Densification and Intensification: Profiling Planning Policies and Development Projects in Metro Vancouver. *PND - rethinking planning*, vol. 2023, no. 1, pp. 69-84.
- Gabbe, C. J. (2018). Why are regulations changed? A parcel analysis of upzoning in Los Angeles. *Journal of planning education and research*, 38(3), 289-300.
- Garnett, N. S. (2017). Planning for density: promises, perils and a paradox. *J. land use & envtl. l.*, 33, 1.
- Hersperger, A. M., Grădinaru, S. R., & Siedentop, S. (2020). Towards a better understanding of land conversion at the urban-rural interface: Planning intentions and the effectiveness of growth management. *Journal of Land Use Science*, 15(5), 644-651.
- Jaffe, M. (1984). A Practical Look at Zoning Enforcement. *Land Use Law & Zoning Digest*, 36(11), 3-9.
- Lee, A. C. K., Jordan, H. C., & Horsley, J. (2015). Value of urban green spaces in promoting healthy living and wellbeing: prospects for planning. *Risk management and healthcare policy*, 131-137.
- Liang, X., Jin, X., Ren, J., Gu, Z., & Zhou, Y. (2020). A research framework of land use transition in Suzhou City coupled with land use structure and landscape multifunctionality. *Science of the Total Environment*, 737, 139932.
- Long, H., Zhang, Y., Ma, L., & Tu, S. (2021). Land use transitions: Progress, challenges and prospects. *Land*, 10(9), 903.
- Lundy, L., & Wade, R. (2011). Integrating sciences to sustain urban ecosystem services. *Progress in Physical Geography*, 35(5), 653-669.
- Meyer, M. D. (2000). Transport planning for urban areas: A retrospective look and future prospects. *Journal of Advanced Transportation*, 34(1), 143-171.

מדורגות, הכוללות קריטריונים כמותיים ואיכותניים, כגון "מדד חיוניות הרחוב" ו"מדד הליכותיות העירונית", המאפשרים הערכה אפקטיבית של תכנון וביצוע לאורך תקופת המעבר. מאמר זה מדגיש את החשיבות שבקביעת מדיניות סדורה ומדויקת מצד מוסד התכנון, ובפרט ועדה מקומית לתכנון ובנייה. בהקשר זה סבורני כי על מוסדות התכנון לעצב מדיניות ברורה ושקופה אשר מאוזנת בין הגנה על זכויות קניין לבין קידום אינטרסים ציבוריים, תוך שמירה על צפיות מוסדרת לכלל בעלי העניין. במסגרת זו, המאמר מצביע על חשיבות שילוב מערכת התחבורה הציבורית במסגרת התכנון, במטרה למזער את סיכויי הסיכול של חזון התכנון העתידי ולהבטיח את יצירת המרחב העירוני האיכותי והמשולב – הן בתכנון והן בהתאמה למבנה הכלכלי והחברתי של האזור. השילוב בין כלים משפטיים, כלים כלכליים והערכת סיכונים מהווה את הבסיס לגישה הוליסטית, אשר יכולה לתמוך בהשגת מטרות הפיתוח האסטרטגי תוך מתן מענה לצרכים המקומיים.

לסיכום, ניהול תקופת המעבר דורש תיאום מושכל בין בעלי העניין, שקיפות מלאה והפעלת שיקול דעת מקצועי מצד מוסדות התכנון. רק בשילוב זה ניתן יהיה להבטיח שמימוש תוכנית פת/2200 יהווה לא רק אבן דרך בתכנון עירוני מתקדם, אלא גם מענה מוצק לשינויים הדינמיים במבנה האורבני, ובכך יתרום לפיתוח בר-קיימא ומאוזן של הסביבה העירונית כולה.

הערות

- ראו בהרחבה: דברי הרקע בהחלטת הוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (ולנת"ע), בישיבה מס' 742 מיום 21.11.2023.
- מימושה של תוכנית פת/2200 מחייב אישורה של תוכנית מפורטת, ולכן היתרי בנייה יינתנו רק מכוחה של תוכנית מפורטת שתאושר מכוחה של פת/2200.
- ראו סעיף 6.2 לתוכנית פת/2200, שכותרתו "תנאים להכנת תוכנית מפורטת", אשר נכלל בפרק 6, שכותרתו "הוראות נוספות". על אף כותרתו, סעיף 6.2(ב) אינו עוסק בהכנת תוכנית מפורטת, אלא בהיבטים הנוגעים להיתרי בנייה שיינתנו מכוח התוכניות הקודמות.
- סעיף 4.1.2(ב) (א) להוראות פת/2200, שכותרתו "עיצוב, פיתוח ובינוי", קובע כי בקומת הקרקע ישולבו, ככל הניתן, שימושים מושבי קהל, שימושים בעלי אופי ציבורי ושטחי מסחר, אשר ייחשפו לחזית המרחב הציבורי, כך שתיווצר דופן רחוב פעילה; סעיף 4.1.2(ב) (ב) להוראות פת/2200 קובע כי השטח הפנוי במגרשים לבנייה, בין קו הבניין של החזית הקדמית לגבול המגרש, יתוכנן, יעוצב ויפותח בהתאמה לרחוב. כמו כן, סעיף זה קובע כי שטח זה לא יגודר ויישאר

דביר סגלוביץ', עורך דין (LL.B.), מכהן כיו"ר ועדת הערר המחוזית לתכנון ובנייה במחוז מרכז וכיו"ר ועדת הערר לפיצויים והיטל השבחה במחוז מרכז. בנוסף, הוא חוקר ומרצה בתחום דיני התכנון והבנייה. מחקריו מתמקדים בהיבטים המשפטיים והכלכליים של התכנון העירוני. בין פרסומיו האחרונים: דביר סגלוביץ', "התחשבות בהשפעה של פוטנציאל תכנוני על שווי שוק של מקרקעין", משפט ועסקים כח, עמ' 209 (2023).

dvirsega@gmail.com

Morales Jr, F., & de Vries, W. T. (2021). Establishment of land use suitability mapping criteria using analytic hierarchy process (AHP) with practitioners and beneficiaries. *Land*, 10(3), 235.

Qiu, R., Xu, W., & Zhang, J. (2015). The transformation of urban industrial land use: A quantitative method. *Journal of Urban Management*, 4(1), 40-52.

Shalaby, H., & Aboelnaga, S. (2017, November). Climate change impacts on urban planning in the cities. In *1st International Conference on Towards a Better Quality of Life*.

Soytong, P., & Perera, R. (2014). Use of GIS tools for environmental conflict resolution at Map Ta Phut Industrial Zone in Thailand. *Sustainability*, 6(5), 2435-2458.

Taouraout, A., Chahlaoui, A., Belghyti, D., Taha, I., & Lachhab, M. (2020). An Efficient Approach to Manage Domestic Wastewater in Smart City. *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, 44, 391-398.

Truong, D.V. (2022) The Situation and Solutions for Vocational Training for People Who's Land Has Been Revoked in Economic Zones, Industrial Parks: Case Study in Vietnam. *Sumerianz Journal of Social Science*, 5(2), 25-31

Votinov, M., Smirnova, O., & Liubchenko, M. (2020). The main directions of the humanization of industrial objects in urban environment. *Tehnički glasnik*, 14(1), 60-65.

Xu, Y., Liu, X., Zhao, L., Li, H., Zhu, P., Liu, R., ... & Wang, B. (2025). Spatial and Temporal Analysis of Habitat Quality in the Yellow River Basin Based on Land-Use Transition and Its Driving Forces. *Land*, 14(4), 759.