

משרד הפנים - מינהל התכנון האגף לתכנון מקומי

מתווה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית ליישוב



חברי ועדת העבודה

מיכל מריל, מנהלת אגף א תכנון ובקרה, מנהל התכנון
דודי גלור, יועץ למנהל התכנון
מיכל אמיתי, יועצת למנהל התכנון
תמי גבריאלי, מנהלת אגף תכנון אסטרטגי, עיריית תל אביב-יפו
ברוך יוסקוביץ, יועץ למנהל התכנון
עדי לוסקי שיבולי, יועצת למנהל התכנון

חברי ועדת ההיגוי

בינת שוורץ, מנהלת מינהל התכנון
אהוד יוסטמן, מנהל אגף בכיר לתכנון מקומי, מינהל התכנון
דורון דרוקמן, סגן לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון
ירון טוראל, מנהל אגף בכיר ועדות מקומיות, מינהל התכנון
מיכל מריל, מנהלת אגף א תכנון ובקרה, מנהל התכנון
אפרת דון יחיא סטולמן, סגנית בכירה ליועץ המשפטי, מינהל התכנון
אפרת ברנד, ממונה ודל"ים, לשכה משפטית, מינהל התכנון
שרון טל, יועצת משפטית לתכניות מתאר
דניאלה פוסק, מתכננת מחוז מרכז
ליאת פלד, מתכננת מחוז חיפה
עדנה לרמן, יו"ר איגוד המתכננים
נועה אורבך, מנכ"ל איגוד מהנדסי ערים
מרים ארז, יו"ר איגוד מהנדסי ערים
שריף הינדי, מהנדס מועצה אזורית עירון
מנדי רוזנפלד, נציג עמותת האדריכלים
אלי דדון, נציג מרכז השלטון המקומי
דודי גלור, יועץ למנהל התכנון
מיכל אמיתי, יועצת למנהל התכנון
תמי גבריאלי, מנהלת אגף תכנון אסטרטגי, עיריית תל אביב-יפו
ברוך יוסקוביץ, יועץ למנהל התכנון
עדי לוסקי שיבולי, יועצת למנהל התכנון

מתווה להכנת תכנית מתאר מקומית כוללנית - הקדמה

מטרת המתווה המוצע הוא להוות מסמך מדיניות המציג סוגיות עקרוניות בתכנית מתאר כוללנית לתחום הישוב, כחלק מחשיבה מחודשת אודות אופייה הרצוי, מטרותיה ועקרונותיה.

המתווה מיועד לשמש ככלי עזר למתכננים, רשויות מקומיות ומוסדות וגופי התכנון לסוגיהם, על מנת לשפר את ההליך התכנוני, לאפשר סיומו בלוח זמנים קצר יותר, ולגבש מסמכי תכנית מתאר מקומית-כוללנית במתכונת התואמת את מעמדה הסטטוטורי והמאפשרת, עם אישורה, את ניהול התכנון המפורט לאורך זמן. מסמך זה יעודכן בהמשך, על פי הצורך, ויבוצעו בו ההתאמות הנדרשות מעת לעת.

תכנית המתאר הכוללנית קובעת מדיניות תכנון כוללת, ובה בעת עליה להנחות את התכנון המפורט הנגזר ממנה; לאחר אישורה של תכנית מתאר מקומית-כוללנית, יוכלו הוועדות המקומיות שיוסמכו לקבל את מלוא סמכויות התכנון, לקדם ולאשר תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות, התואמות את תכנית המתאר. לפיכך, מסמכיה נדרשים לתת ביטוי למטרות התכנון הכלל-יישוביות ויעדיו ולהבטיח את השגתם, במקביל להיותם בסיס מוסכם ומחייב להכנתן ואישורן של תכניות מפורטות. יש לציין, שהרחבת סמכויות התכנון של ועדה מוסמכת מכוח תכנית המתאר הכוללנית, נובעת מהוראות תיקון 76 לחוק. נוסח התיקון הנ"ל מצורף כנספח למסמך זה.

המתווה שלהלן פורש מגוון אפשרויות לעריכת תכנית מתאר מקומית-כוללנית, בהתייחס למכלול נושאים המהווים את התשתית ליצירת מסמכי התכנית לסוגיהם. מטבע הדברים המסמך אינו מפרט את כלל הנושאים שבהם עוסקת תכנית מתאר, כי אם מתמקד בנושאים המרכזיים, שמשפיעים ומושפעים מתפקידה של תכנית כוללנית כבסיס לעצמאות תכנונית של הרשות המקומית. הבחירה במתכונת מסוימת, מבין האפשרויות המוצעות, תלויה בגודל הישוב ומאפייניו, במידת שונות ומורכבות הישוב ובצרכיו, וגם במטרות התכנון, מאפייניו וביטויים בתכנית המוצעת.

תוכן עניינים:	
עמוד	נושא
3	הקדמה
6	1. מטרת תכנית מתאר מקומית-כוללנית ועקרונותיה
7	2. מסמכי תכנית מתאר מקומית-כוללנית
8	3. תשריט תכנית מתאר מקומית-כוללנית
8	3.1 סימוני שטח: מתחמים, יעוד מוכלל, תת-מתחמים, הנחות נוספות, גמישות בסימון, יעודי תכניות ארציות ומחוזיות, שטח ללא יעוד מוגדר
11	3.2 סימוני קו ונקודה (סימבול) - צירי פעילות ותשתיות ומוקדי פעילות
13	4. 'מצב תכנוני קיים' בתכנית מתאר מקומית-כוללנית
14	5. הוראות תכנית מתאר מקומית-כוללנית - סוגיות מרכזיות
15	5.1 רקע ודברי הסבר לתכנית
16	5.2 יחס לתכניות אחרות
17	5.3 יעוד מוכלל ותמהיל שימושים
19	5.4 שטחים פתוחים הנגזרים מתכניות ארציות ומחוזיות
19	5.5 שטחים לצרכי ציבור
24	5.6 זכויות בניה ויעדים ציבוריים
27	5.7 שיקולים תכנוניים מנחים להקצאת זכויות בניה ושמירה על משאבים בתכניות מפורטות
29	5.8 צפיפות בנייה / צפיפות אוכלוסייה
29	5.9 תמהיל דירות ודירור בר השגה
31	5.10 גמישות ומרחב שיקול הדעת של הועדה המקומית
32	5.11 מעקב ובקרה

עמוד	נושא
35	6. נספחי תכנית מתאר מקומית-כוללנית
35	6.1 נספח מתחמי תכנון
36	6.2 נספח המבנה העירוני
37	6.3 נספח תשתיות
38	6.4 נספח תנועה
39	6.5 נספח נופי-סביבתי משולב
40	6.6 נספח שימור
40	6.7 פרוגרמה חברתית-כלכלית
41	6.8 נספח יישום ואמצעים משלימים
42	6.9 נספח מעקב ובקרה ומלאי תכנון
45	נספח למתווה : סעיף 62א לחוק התו"ב (תיקון 76)

1. מטרות תכנית מתאר מקומית-כוללנית ועקרונותיה

אופייה של תכנית מתאר מקומית כוללנית, מסמכיה ומידת הפירוט בהם כפי שיפורטו בהמשך, נגזרים ממטרותיה ומהעקרונות עליהם היא מושתתת, כמפורט להלן:

א. מטרות התכנית הכוללנית:

- 1) להבטיח את איכות החיים והסביבה של האוכלוסייה, לרבות שילוב עקרונות של פיתוח בר-קיימא;
- 2) להתוות את המבנה המרחבי הראשי המוצע של הישוב, תוך הגדרת ההיררכיה התפקודית והפיזית של מרכיבי הישוב העיקריים;
- 3) לתת ביטוי בהיר וברור למדיניות התכנונית המוצעת לישוב ולמטרותיה;
- 4) לאפשר ניהול התכנון, לרבות מעקב ודיווח, כבסיס לעדכון עיתי של התכנית, כך שתישאר 'תכנית חיה';
- 5) לתת הוראות והנחיות להכנה ואישור של תכניות מקומיות, מתאריות ומפורטות, אשר בסמכות הועדה המקומית;
- 6) ליצור בלוח זמנים קצר תשתית לעצמאות תכנונית של הרשויות המקומיות;

ב. העקרונות עליהם בנויה התכנית הכוללנית:

- 1) שמירה על גמישות תכנונית, המאפשרת התאמה למצבים משתנים, תוך שמירה על איכות התכנון ומטרות התכנית;
- 2) הבטחת מימוש מטרות התכנית באמצעות הגדרת מסגרת לשיקול הדעת של הועדה המקומית, בצורה קונקרטית ושקופה לציבור-;
- 3) שיתוף הציבור ושילובו בתהליך התכנון במכלול היבטים, בהתאמה למאפייני הישוב;
- 4) שילוב עקרונות מדיניות התכנון הארצית והמחוזית ויעדים לאומיים, לרבות שמירת ערכי טבע, נוף, סביבה ומורשת, פיתוח בר קיימא ותשתיות על;
- 5) מתן הוראות שיכוונו, ככל האפשר, להסדרת שכבה תכנונית עדכנית אחת ברמה המקומית, אשר תחליף את ריבוי התכניות החלות;
- 6) יצירת תשתית תכנונית לעדכון ושדרוג מערכות הישוב על כל מרכיביו, ביניהן: התשתיות הפיזיות, המערכת החברתית-כלכלית ומערך המרחב הציבורי.

2. מסמכי תכנית מתאר מקומית-כוללנית

התכנון המקיף והכוללני, שהוא מהותה של תכנית המתאר המקומית-כוללנית, מחייב התייחסות למגוון נושאים - בעיקר בהיבט הכלל-עירוני - כגון מאפייני המרקם הבנוי, תשתיות, שימור ערכי טבע, מבנים ואתרי מורשת, סביבה ושטחים פתוחים, ועוד. כדי לשמור על רמת בהירות ראויה של התשריט, על הפרדה ברורה בין הוראות מחייבות והוראות מנחות, וגם על ההיקף הנדרש של הוראות והנחיות לגבי תכניות מתאר מקומיות שתאושרנה על בסיסה של התכנית הכוללנית, חשוב לצרף לתשריט והוראות התכנית מספר מסמכים בנושאים שצוינו לעיל, כגון נספחים מנחים או מסמכי רקע, אליהם תעבורנה חלק מההנחיות התכנוניות.

לפיכך, בנוסף לפירוט הנחיות לגבי תשריט התכנית והוראותיה, כולל המתווה המוצע הנחיות ודוגמאות גם לנספחים מנחים, אשר מוצע לצרף לתכנית מתאר מקומית-כוללנית, בהתאם לנושאים הרלוונטיים לאותה תכנית: נספח רקע תכנוני קיים, נספח תכניות מתאר ארציות ומחוזיות, נספח המבנה העירוני, נספח מתחמי תכנון, נספח חברתי-כלכלי, נספח תשתיות, נספח תנועה ותחבורה, נספח נופי-סביבתי משולב (כולל היבטי שימור, נוף, אקולוגיה, תיירות, אטרקציות, שבילי טיול ושבילי אופניים וכד'), נספח שימור, נספח יישום ונספח מעקב ובקרה.

3. תשריט תכנית מתאר מקומית-כוללנית

תפקידו של תשריט לתכנית מתאר מקומית-כוללנית הוא להציג באופן גרפי/ויזואלי את עקרונות התכנון המוצע לישוב מבחינה מרחבית. באמצעות התשריט ניתן להבחין במבנה העירוני של הישוב, כפי שמוצע בתכנית, הכולל את חלוקת שטחו לייעודי קרקע מוכללים (מגורים, תעסוקה, מבני ציבור ראשיים, שטחים פתוחים ראשיים ועוד), למערכת הדרכים הראשית לסוגיה (רכב, מסילה, שבילי אופניים והולכי רגל וכו') ותשתיות נוספות, ולמוקדי פיתוח או שימור מרכזיים וכד'. **חלוקה מפורטת מדי עלולה לפגום בהעברת המסר הכללי-כוללני. הכללה גדולה מדי עלולה לפגוע באפשרות לתת ביטוי לדגשים הנדרשים להגדרה ברורה של התבנית העירונית.** הבחירה במידת ההכללה הראויה הינה פועל יוצא של גודל העיר, מגוון המרקמים, מורכבות הסוגיות התכנוניות בעיר וכדומה, אך גם ממטרות התכנית והנחיותיה לתכנון אשר ייגזר ממנה. כדי להימנע מהיגררות לפרטים, התשריט יערך על רקע גושים בלבד (בהוראות התכנית יפורטו בטבלה כל הגושים, כאשר עבור חלקי הגושים יפורטו גם החלקות הנכללות בהן).

מבחינה גרפית מתחלקים הנושאים הנכללים בתשריט התכנית לכאלה המיוצגים כ"שטח", כ"קו" או כ"נקודה". תיאור הנושאים בפרק זה נעשה על בסיס חלוקה זו.

3.1. סימוני שטח

1. מתחמים

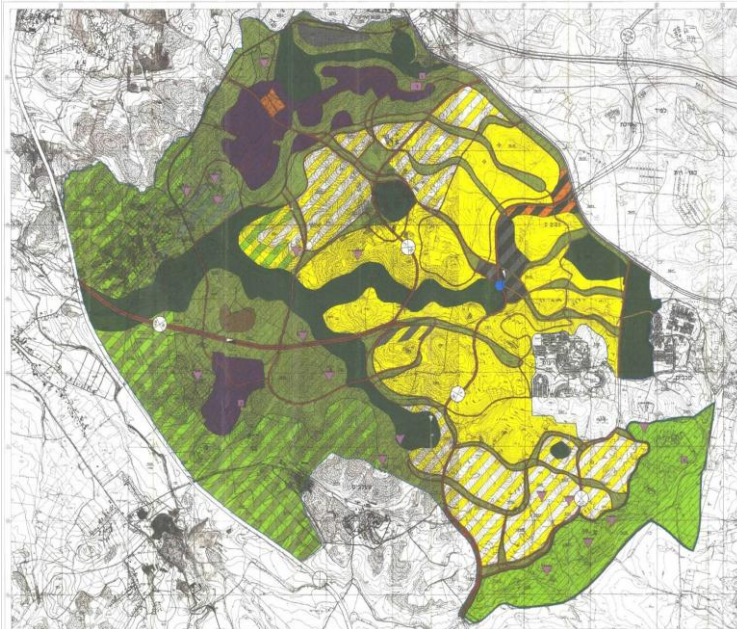
שטח הישוב יחולק כולו ל'**מתחמים**'. החלוקה למתחמים מאפשרת להציג באופן בהיר את המבנה העקרוני של הישוב ותפקודו, ולהתאים לכל אחד מחלקי המערכת את ההוראות וההנחיות המיוחדות לו. גבולות המתחמים ייקבעו בהתאם לשימושים האופייניים בכל מתחם ו/או על פי תפקידו במרחב העירוני ו/או לפי גבולות פיזיים ברורים ו/או מאפיינים גאוגרפיים/סביבתיים/מרקמיים ברורים ו/או ערך חברתי/כלכלי/תרבותי מסוים וכד'.

2. יעוד מוכלל

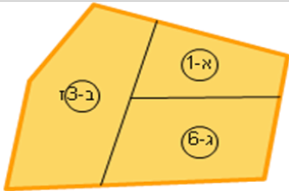
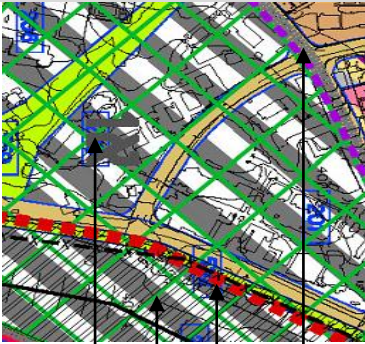
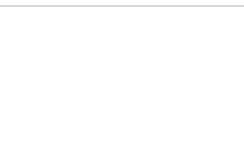
העיקרון העומד בבסיס ייעודי התכנית הכוללנית, הוא הראיה של המרחב הבנוי של ישוב, כמרקם הכולל גם שטחים בנויים לסוגיהם, וגם שטחים פתוחים, כאשר בכל אזור או מתחם תקבע התכנית יעוד או יעודים ראשיים (יעוד מוכלל) בהתאם למאפייניו ולתפקידו במערך העירוני. חשוב להדגיש כי 'יעוד מוכלל' בתכנית כוללנית הינו יעוד, היכול לכלול סל רחב של שימושים מתאימים, אשר אפשר שיבוטאו בתכניות המפורטות ע"י מספר ייעודים. שם היעוד והגדרתו הינם פועל יוצא של השימוש המוביל/העיקרי בתחום, כגון: "אזור מגורים", "אזור תעסוקה", "מוסד ציבורי", "פארק עירוני", "שטח פתוח" וכדומה. לדוגמא, אזור מגורים - גם אם יש בו מרכז מסחרי שכונתי, גן משחקים או שטח מצומצם לתעסוקה - ייקרא "אזור מגורים", ובמסגרת ההוראות החלות עליו יוגדר מעמדו של כל שימוש (שימוש עיקרי, שימוש משני וכד'), ו**ינתנו** הנחיות לקביעת שטחי הקרקע ושטחי הבינוי שיוותרו לשימושים הנ"ל.

בהתאם לכך, שטחים פתוחים בעלי חשיבות רובעית/כלל עירונית/אזורית יסומנו באופן נפרד אם כיעוד מובחן (פארק עירוני, שטח חקלאי, גן לאומי, שמורת טבע) ואם כיעוד מוכלל (שטח פתוח) כאשר ההנחיות הספציפיות לעניין סוגי השטחים, מאפייניהם והדרכים להגנתם יפורטו במסגרת הוראות התכנית ונספחיה. הבחירה באפשרות זו או אחרת הינה פונקציה של מאפייני הישוב ומאפייני השטחים הפתוחים שבתחומם.

ניתן לשלב גם יעודים על בסיס הגדרה **תפקודית-היררכית**: למשל,



איור 1: תשריט תכנית המתאר לעיר מודיעין (מד/1) אשר אושרה בשנת 1999 הינו תשריט סכמתי, המראה את כווונות התכנון העיקריות שבה: חלוקה לאזורי מגורים עיקריים, מרכז עיר ואזורי תעסוקה, וכן סיווג מפורט מעט יותר של שטחים פתוחים לסוגיהם.

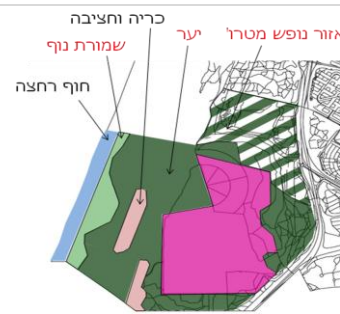
 איור 2: מתחם ללא תת-חלוקה	חלוקת השטחים הפתוחים בישוב ליפארק מקומי, 'פארק עירוני' ו'פארק מטרופוליני'.
 איור 3: הפרדה בסימון לתת-מתחמים	3. תת-מתחמים ככלל, רצוי שלא לחלק את התשריט בחלוקה מפורטת מידי למתחמים ו/או לתת-מתחמים, שכן אז מאבד התשריט מכלליותו. הפירוט הנדרש יופיע בהוראות התכנית, בהתייחסות לכל מתחם ומתחם. עם זאת, נדרשת לפעמים אבחנה בין אזורים שונים במתחם, אותה ניתן ליצור ע"י חלוקה לתת-מתחמים (איור 3). כשנדרשת הבחנה מפורטת יותר בשטח מסוים, ניתן לתת לה ביטוי בנספח המבנה העירוני (ראו בהמשך);
איור 4: הנחיות נוספות - ארבע שכבות מידע בתשריט על גבי החלוקה למתחמים / תת מתחמים.	4. הנחיות נוספות לצורך הוספת הנחיות שיחולו במתחם או חלק ממנו, כגון סימון 'אזורי התחדשות עירונית', 'אזורים לשימור', 'אזור בניה לגובה' וכדומה - ניתן להוסיף סימון גרפי נוסף על גבי צבע הייעוד (אזורים 4, 5).
 איור 5: (מתוך תכנית מתאר אילת בהכנה) סימון רב שכבתי הכולל: עיצוב מיוחד הנחיות מיוחדות סימון רצועת רכבת לתכנון תיחום אזור התחדשות עירונית	5. גמישות בסימון הוראות התכנית יכללו סעיף גמישות המאפשר סטיות לא מהותיות בגבולות הסימונים הגרפיים בתשריט (שטח, קו ונקודה), הנובעות מקנה המידה של התשריט. בהתאם לו יתאפשרו שינויים במסגרת התכנון המפורט. בנוסף, במקרים מיוחדים, שיוגדרו בתכנית, ניתן לקבוע גמישות רחבה יותר, שתוגדר אף היא, ובהתאם לה יקבעו גבולות האזור בתכנית המפורטת. האזור יסומן באופן גרפי על-גבי התשריט (איור 7), זאת בניגוד לסימון "מדויק" יותר (איור 6). הערה: הדוגמאות מתוך תכנית בהכנה של רחובות, הכוללת סימון רחובות כרקע להתמצאות בלבד.
 איור 6: סימון מפורט לאזור התחדשות, אזור לשימור וכדומה	 איור 7: סימון כללי לאזור התחדשות, אזור לשימור וכדומה

6. יעודי תכניות ארציות ומחוזיות

השטחים בהם חלות הוראות תכנית מתאר מחוזית ו/או ארצית יסומנו בהתאם לתפקודם העירוני וברמת הפרוט התואמת לכלל התכנית. ניתן לסמנם כפי שהוגדרו בתכניות המתאר המחוזיות והארציות (איור 8), לפרטם במסגרת האפשרויות שמקנה התכנית במדרג הגבוה יותר (ראו להלן), או להכלילם ליעוד מבין ייעודי התכנית המקומית-כוללנית ולסמנם בסימון נוסף על-גבי היעוד (איור 9) עם הפנייה להוראות שלא יסתרו את התכניות במדרג הגבוה יותר. במקרה זה, הסימון כבמקור ייעשה בנספח תכניות ארציות ומחוזיות, שיכלול את מכלול יעודי הקרקע בתכניות המתאר הארציות והמחוזיות, בקנה המידה המקורי בו הן נוצרו. במקרים מסוימים 'שטחים', 'קווים' או 'נקודות' בתכניות מתאר ארציות או מחוזיות מסומנים באופן כללי, והוראות התכנית מבקשות לקבוע את מיקומן הסופי בתכניות מפורטות יותר. תכנית המתאר המקומית-כוללנית יכולה להיות הזדמנות להשלמת דרישות אלה, ככל שהדבר מתאפשר. בכל אחת מהאפשרויות שהוזכרו, יש לקחת בחשבון שתכניות המתאר הארציות והמחוזיות נוצרו בקני"מ המתאים להן, ועיגונן בקנה המידה של התכנית, ע"י הגדלה טכנית של הפולגון, יכול להביא לסתירה בין תמא"ות שונות (שנערכו בקני מידה שונים) ובינן לבין התכנון המאושר בשטח, ולעוות את הכוונה התכנונית המקורית. בנוסף, עדכונים ושינויים לתכניות המתאר הארציות והמחוזיות בדרך כלל אינם באים לידי ביטוי בתשריט התמ"א ו/או התמ"מ המקוריות, והטמעתן כפי שהן בתכנית המקומית, יש יכול להביא לסימון מידע שגוי. לפיכך, טרם הסימון בתכנית המקומית, יש לערוך בחינה מפורטת של כל התכניות הגבוהות במדרג, אשר בתחום התכנית המקומית, לשלב ביניהן, ולהתאימן לקנה המידה של תכנית המתאר הכוללנית.



איור 9: הכללת שימושי השטח הפתוח ליעוד אחד של "שטח פתוח" עם סימוני הפנייה להוראות מיוחדות



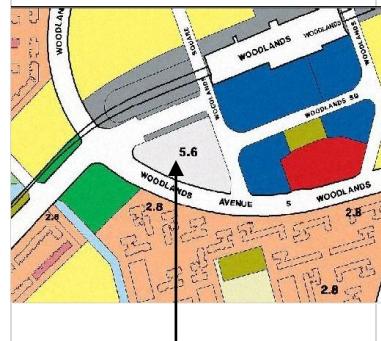
איור 8: קטע מתשריט תמ"מ 3/21 (מתאר ראשל"צ, בהכנה)

7. אזורים ללא יעוד מוגדר

תכנית המתאר המקומית-כוללנית עשויה לכלול שטחים אשר מסיבות שונות, כגון זיהוי הפוטנציאל הגלום בהם, הממשק עם סביבתם או שיקולים לאומיים שונים, לא ניתן להנחות באופן ברור את אופן פיתוחם, או שקיימות מספר חלופות פיתוח אפשריות שונות. בתכניות מתאר בארץ ובעולם, כונו אזורים אלה "מתחמי הזדמנות", "אזורי מעבר", "אזור לתכנון בעתיד" (איור 9), "אזורים לבנים" (איור 10) ועוד. אזורים אלה, בהם מוצע בתכנית לשמור על אפשרויות פיתוח מגוונות יהיו מצומצמים בשטחם, יחסית לשטח התכנית. ההוראות לגביהם יכללו אפשרויות שונות של כיווני פיתוח, תוך קביעת סך כל היקפי הבנייה, גובה הבנייה והנחיות לתכניות מפורטות בעניין שטחי ציבור בהתאמה לאפשרויות השונות, אשר יהיו קריאת כיוון לתכנון העתידי.



איור 9: שטח 'שדה דב' מסומן ליתכנון בעתיד (מתאר תל אביב-יפו, בהכנה)



איור 10: "אזור לבן" סביב תחנת רכבת (תכנית מתאר סינגפור 2008)

3.2 סימוני קו ונקודה (סימבול) - צירי פעילות ותשתיות ומוקדי פעילות

1. סימון קווי

מערכות דרכים על מעמדן ההיררכי, מערכות תשתית לסוגיה והמגבלות הנובעות מהן (ביוב, חשמל, גז ודלק וכ"ו), צירי נחלים, צירים ירוקים (טיילות, שבילים, שבילי אופניים וכ"ו), חזיתות מסחריות ועוד, ניתן לסמן בסימון קווי (כדוגמת איורים 11, 12).

מערכות היררכיות יסומנו באופן המבהיר את מעמדן במערכת האורבנית המוצעת, את מאפייניהן העיקריים ואת אופן השתלבותן במערכת האזורית. בתשריט יסומנו המערכות הראשיות בלבד, כאשר כל אינפורמציה נדרשת נוספת והנחיות נוספות יינתנו בנספחים (תחבורה ו/או תשתיות). הסימון יהיה סימון סכמתי בלבד שממדיו יבטאו את מיקומו העקרוני ומידת חשיבותו בהיררכיה תפקודית או אחרת.



איור 11: סימון צירים היסטוריים לתכנון עם אפיון והוראות מיוחדות (מתאר פרדס חנה - כרכור, בהכנה)



איור 12: סימון 'ציר מעורב' לטובת סימטריה בשימושים לאורכו, אף שהיעוד משני צדדיו שונה (מתאר תל אביב-יפו, בהכנה)

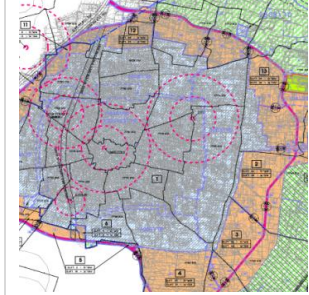
2. סימון נקודתי

סימון בסימבול של מוקדי פעילות בעלי חשיבות כלל יישובית, ומוקדים ואתרים בעלי משמעות מיוחדת, מדגיש את מעמדם ותפקודם תוך השארת תיאור או קביעת מקומם המדויק לתכנון המקומי המפורט. ניתן להפריד את הסימונים על-פי מאפייני מוקדי הפעילות לסוגיהם, לפי מעמדם ההיררכי-עירוני, לפי גודלם היחסי ועוד. ניתן לכלול בסימונים אלה מוקדי תחבורה ציבורית, מונומנטים ואתרי מורשת, אתר טבע קטן וייחודי, מבני חינוך וציבור ראשיים, מוקדי נופש וספורט וכו'. מרכזי שירותים עירוניים, מתקנים הנדסיים, מאגרי מים וכדומה. מוקדים אלה יכולים להיות מוקדים קיימים או מוצעים (איור 13).



איור 13:
סימון קווי של פרוזדור תשתיות
סימון נקודתי - מוקד ומספרו:
מתקן הנדסי
אתר לשימור
(מתאר רחובות, בהכנה)

4. 'מצב תכנוני קיים' בתכנית מתאר מקומית-כוללנית

	איור 14: 'מצב קיים' שאינו מוכלל (תכ' מתאר רחובות, בהכנה)	המצב התכנוני הקיים מהווה אינפורמציה רקע לנקודת המוצא של התכנית הכוללנית המוצעת ובסיס להבנת השינויים המוצעים בה. כדי לאפשר זאת, רצוי להציג את המידע התכנוני המאפשר ברמת פרוט דומה לזו המוצגת בתשריט 'מצב מוצע'. תשריט תכנית מתאר מקומית-כוללנית, המתאר את המצב התכנוני הקיים, יכול, לפיכך, תאור מוכלל של מגוון ייעודי הקרקע המאושרים בתכניות מפורטות, זאת, באופן התואם את הצגת הייעודים ב'מצב מוצע' (איור 15), מבלי לפרט כל תכנית ותכנית (כמו, למשל, באיור 14). בהתאם למטרתו, יוגדר תשריט זה "רקע תכנוני קיים" וכך יודגש גם בתיאורו במסגרת הוראות התכנית.
	איור 15: קטע מתשריט 'מצב מאושר', הכולל תיאור מוכלל של ייעודי הקרקע, באופן התואם את הצגת הייעודים ב'מצב מוצע' (תכ' מתאר אילת, בהכנה)	הצגת המצב התכנוני הקיים במתכונת מוכללת, תאפשר, בין היתר, להתמודד עם התנגדויות על רקע קנייני, הכוללות דרישות לסימון מדויק, עדכני ומפורט של היעודים השונים, סימון אשר אין לו מקום בתכנית כוללנית. סימון אזורים מאושרים לפיתוח (שאין כוונה תכנונית לשנותם) בתשריט מצב מוצע הוראות המבא"ת הנוכחיות נותנות פתרון להצגת אזורים מבונים/מאושרים שאין כוונה לשנותם, בעזרת סימון ביעוד "לפי תכנית מאושרת אחרת" (כמסומן בדוגמא באיור 16). פתרון זה איננו מתאים לתכנית מתאר מקומית-כוללנית, הן מבחינת הצורך בראיה כוללת של תחום התכנית, והן מהיות סימון זה מקבע את התכנון המפורט המאושר, כתכנון שכל שינוי לו יידרש לאישור בסמכות הועדה המחוזית.
	איור 16: קטע מתשריט 'מצב קיים' המסומן כ"שטח שחלה עליו תכנית אחרת" (מתאר טירה 2011)	לפיכך, בתשריט 'מצב מוצע' לא יסומן שטח המוגדר כ'תחום שחלה עליו תכנית מאושרת אחרת'. היעודים בשטח זה יסומנו ברמת ההכללה של שאר האזורים המוצעים בתכנית. מענה להוראות הנדרשות לשטחים אלה בהם תכנית המתאר הכוללנית איננה מציעה כל שינוי, או מציעה שינוי מועט ביותר, ניתן לתת במסגרת ההוראות למתחם. ניתן גם לבטא זאת בסימון של שכבת הנחיות נוספת על יעודי התשריט, או לאפיין ככאלה במסגרת נספח המבנה העירוני (ראו גם פרק נספחים להלן).

5. הוראות תכנית מתאר מקומית-כוללנית – סוגיות מרכזיות

כדי לבטא נאמנה, ובאופן בהיר וברור, את המדיניות התכנונית המוצעת בתכנית כוללנית, את מטרותיה, את המבנה העירוני המוצע ואת הכלים המוצעים להשגתם - על הוראות תכנית המתאר הכוללנית להיות מקיפות, באופן שישלימו את התשריט, שהוא כוללני וסכמתי יותר מהמקובל היום בתכנון המקומי, ואשר תערכנה על בסיס העקרונות הבאים:

- מתן ביטוי בהיר וברור למדיניות התכנונית המוצעת ומטרותיה
- מתן הוראות והנחיות להכנה ואישור של תכניות מתאר מקומיות ומפורטות
- הגדרת מסגרות שיקול הדעת של הוועדה המקומית, בצורה קונקרטית ושקופה לציבור
- שמירה על גמישות תכנונית, המאפשרת התאמה למצבים משתנים
- יצירת בסיס למעקב, בקרה ודווח תקופתי לגבי מימוש התכנית ומטרותיה,
- ככלי לניהול תכנון ע"י הרשות ומוסדות התכנון (מקומיים, מחוזיים וארציים)

כאמור, המתווה שלהלן **איננו כולל** את כל הנושאים אליהם תתייחס תכנית מתאר כוללנית, כי אם את הסוגיות המרכזיות איתן עליה להתמודד, המרוכזות בפרקים כלהלן:

5.1	רקע ודברי הסבר	5.7	שיקולים תכנוניים מנחים להקצאת זכויות בניה ושמירה על משאבים בתכניות מפורטות
5.2	יחס לתכניות אחרות	5.8	צפיפות בנייה / צפיפות אוכלוסייה
5.3	יעוד מוכלל ותמהיל שימושים	5.9	תמהיל דירות ודירור בר-השגה
5.4	שטחים פתוחים הנגזרים מתכניות ארציות ומחוזיות	5.10	גמישות ומרחב שיקול הדעת לוועדה המקומית
5.5	שטחים לצרכי ציבור	5.11	מעקב ובקרה
5.6	זכויות בנייה ו"יעדים ציבוריים"		

בכל סוגיה מפורט:

- הסבר - שמטרתו להבהיר את הרקע להנחיה ומטרתה, כולל דוגמאות לתחולת ההוראה המתבקשת;
- דוגמאות של הוראות והנחיות, שמטרתן להבהיר את הכוונה שמאחורי ההנחיה וצורות התמודדות עם הסוגיות השונות שהיא מייצגת.

5.1 רקע ודברי הסבר לתכנית

הערות	הסבר
המבא"ת איננו מחייב צרוף דברי הסבר לתכנית. עם זאת, הרקע שנותנים דברי ההסבר מהווה בסיס להבנה של המדיניות אשר התכנית מייצגת, של עקרונות התכנית המוצעת ושל המצב הקיים עליו הם נשענים.	מטרת דברי ההסבר היא לתת את הרקע התכנוני ואת הבסיס עליו נשענת התכנית המוצעת, בין היתר כמוצע להלן: ▪ הסבר תמציתי על עקרונות התכנית, כגון: ▪ תקציר המאפיינים העיקריים של הישוב (כרקע לתכנון המוצע) ▪ חזון ומדיניות כלל-יישובית ▪ אתגרים איתם מתמודדת התכנית, והפתרונות העקרוניים המוצעים לכל אחד מהם. ▪ הסבר על מבנה התכנית, חלקיה העיקריים והדרך המומלצת לקריאתה. חשוב לוודא שאין בסעיף זה נושאים שאין להם כיסוי בהוראות התכנית, או משפטים היכולים לתת משמעות ו/או פרשנות אחרת מהכתוב בגוף ההוראות.

5.2 יחס לתכניות אחרות

הערות	הסבר
	תכנית מתאר מקומית כוללנית באזורים בנויים כוללת בתחומה, בדרך כלל, עשרות רבות של תכניות מקומיות-מפורטות מאושרות, המצטברות להיסטוריה תכנונית רב-שכבתית ומסורבלת. מוצע כי תכנית המתאר הכוללנית תנחה את הסדרת השכבות התכנוניות שמתחתיה, ככל הניתן ובהדרגה, לשכבה תכנונית עדכנית אחת. פעולה זו תיעשה באמצעות הכללת הוראות מנחות לתכניות מפורטות שיגזרו ממנה ויקבעו את מעמדן של כל התכניות המפורטות החלות בתחומן, בהתחשב במכלול שיקולים (קניינים, תכנוניים, פרוגרמטיים וכו'), כל זאת במטרה להקל ולייעל את הליכי הרישוי. החלפה הדרגתית של השכבות התכנוניות תביא בסופו של הליך לשכבה עדכנית אחת. מוצע כי תכנית המתאר תשאף שלא לפגוע בזכויות קיימות, אלא במקום בו הפגיעה נדרשת למימוש מטרות התכנית ומדיניות התכנון שהיא באה לממש. בנוסף, ניתן לקבוע בתכנית המתאר הכוללנית הנחיה המחייבת קציבת זמן תוקף לתכנית מפורטת שתיגזר מכוחה.
	דוגמא לסעיפי הסדרת מעמד השכבות התכנוניות
* הוראה כגון זו תעוגן רק לאחר שנבחנה עם הרשות המקומית ונמצאה דרושה למימוש מטרות התכנית.	1) תכנית זו איננה משנה תכניות מתאר מקומיות או מפורטות שאושרו לפני יום תחילתה (להלן "תכניות תקפות"), למעט האמור בסעיף xx. 2) בתכנית מפורטת שתאושר מכוחה של תכנית זו ניתן לקבוע כי כל תכנית תקפה, כמשמעה בתכנית זו, החלה בשטח התכנית המפורטת, למעט תכנית זו, בטלה. 3) בתכנית מפורטת שתאושר מכוחה של תכנית זו ניתן לקבוע מועד למימושה, שלאחריו יהיה המצב התכנוני בהתאם לקבוע בתכנית זו. 4) על אף האמור בס"ק 1) שלעיל, תכנית מאושרת מס' ---, שלא הוחל בביצועה בתום X שנים מיום אישורה, יראו אותה כמבוטלת, ועל שטחה יחולו הוראותיה של תכנית זו*.

5.3 יעוד מוכלל ותמהיל שימושים

הערות	הסבר
	התכנית תקבע ייעודים מוכללים בכל אחד מהמתחמים. כאמור, שמו של כל יעוד, מהיותו יעוד מוכלל, מעיד על ייעודו העיקרי, כאשר סל השימושים ליעוד הוא שיגדיר את מידת שילובו של השימוש העיקרי עם שימושי קרקע נוספים. סל שימושים זה, בעת מימושו בתכנית מפורטת, יכול שיקבל ביטוי במספר יעודים מפורטים, או ביעוד מפורט אחד, הכולל שימושים שהוגדרו בתכנית הכוללנית (כולם או חלקם). לדוגמא: תכנית מפורטת מכוח התכנית הכוללנית בתחום יעוד (מוכלל) מגורים אפשר שתכלול שטח למגורים בלבד; אפשר שתהא תכנית לשכונת מגורים שלמה, הכוללת ייעודי מגורים, שטחי ציבור פתוחים, שטחים למבני ציבור, דרכים, חניות וכד'; ואפשר גם שתכלול יעוד קרקע אחר שאיננו מגורים או יעודים הנלווים למגורים ישירות, כמו מרכז מסחרי שכונתי או חזיתות מסחריות, אזור תעסוקה מקומי, מתקן הנדסי וכד', ככל שהוא בהתאם לנדרש על-פי הוראות התכנית הכוללנית לאותו אזור ומתחם. לכן, בעת קביעת השימושים העיקריים המותרים בכל ייעוד מוכלל - רצוי להגדיר לכל יעוד הן את סל השימושים העיקרי והן את סלי השימושים המשניים כולל תנאים וכללים לשילובם, לרבות הגדרת שימושים שלא ניתן לעשות שינוי בהם ו/או בזכויות המוקנות להם, ולהבדיל, שימושים אשר ניתן לעשות ביניהם המרה בין שימוש לשימוש, וקביעת כללים ותנאים להמרה. בין היתר, ייכללו הוראות, אשר יוודאו שמירה על שטחי הציבור לסוגיהם ועל התשתית הנדרשת לפיתוח מרחב ציבורי ראוי. בנוסף, יכולה תכנית המתאר לכלול התייחסות לאפשרות להכללת שימושים נוספים במתחמים מסוימים, בתכניות שתאושרנה מכוחה, במסגרת הזכויות אשר נקבעו בהן, ובכפוף להגדרת, מגבלות, תנאים וסייגים לאישורם (כגון: לא תותר כל סוג של תעשייה כבדה, לא יותרו שימושים המהווים מטרד, לא יותרו שימושים מושכי קהל וכו').

	דוגמא לסעיפי שימושים ביעוד מוכלל	
(מבוסס על הוראות ליעוד מוכלל 'תיירות', תכנית מתאר נהריה בהכנה)	שימושים (יעוד מוכלל תיירות): 1. בתי מלון, מלונות, אכסניות וכיוצא באלה 2. מסעדות ומסחר תיירותי 3. מגורים 4. שטחי צבור הכוללים מבני ומוסדות ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים, בהתאם לפרוגרמה המתחמית. 5. מתקני ספורט 6. רחובות, דרכים, חנייה ותשתיות לתמיכה בשימושים המותרים במתחם. הוראות: • השימושים התיירותיים, המפורטים בס"ק 1, 2, ו-5 לעיל, ירוכזו באזור הקרוב לים ובהתאם להוראות המתחמים הרלוונטיים. • סך שטח הבניה למגורים בתחום יעוד זה לא יעלה על 25% משטח הבניה לתיירות. תנאי להקמת המגורים הינה השלמת הבנייה למלונאות. התכנית המפורטת למתחם תקבע, בין היתר, שלבי בנייה להבטחת תנאי זה. • זכויות הבניה, תמהיל השימושים, היחסים ביניהם והוראות ותנאים לשילובם יהיו בהתאם להוראות המתחמים הרלוונטיים בפרק 6.	

5.4 שטחים פתוחים הנגזרים מתכניות ארציות ומחוזיות

הערות	הסבר
	כפי שפורט בפרק התשריט לעיל (פרק 4א6), ניתן לסמן בתכנית המתאר הכוללת את ייעודי השטחים הפתוחים, הנגזרים מתכניות מתאר ארציות ומחוזיות, כפי שהם מסומנים בתכניות הנ"ל, לאחר שנבחנו והותאמו לקנה המידה של התכנית המקומית. לחילופין, ניתן לסמן יעוד "שטח פתוח", הכולל שטחים פתוחים על כל סוגיהם, ללא קשר למקורם שטחים אלה שיבואו, בנוסף לשטחי הציבור הפתוחים ברמה אזורית, ו/או עירונית ו/או רובעית, אפשר שיכללו שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים שנקבעו בתמ"מ ובתכניות ארציות החלות במקום, כגון שמורות למיניהן, פארקים מטרופולינים, חופים, יערות וכד'. הוראות התכנית יכולות לפרט את תפקידם של ייעודים אלה במערך היישובי, כללים להגנה על שטחים פתוחים רגישים ועקרונות לפיתוח בר קיימא על נושאי השונים, כחלק מההנחיות לתכניות מפורטות. כל זאת, בהתאם למדיניות התכנון המקומית, ובאופן שלא יסתרו את התכניות הגבוהות יותר במדרג. ככל שיש כוונה לבקש את שינוי של הוראות התכניות הגבוהות מן התכנית במדרג בנושאים אלה, יש לנקוט במסגרת הכנתה את הליכי התכנון המתאימים.

5.5 שטחים לצרכי ציבור

הערות	הסבר
	אחת ממטרות תכנית המתאר היא לוודא שניתן מענה ראוי לשטחי ציבור לסוגיהם, פתוחים ואחרים ולהתוות את העקרונות לקביעתם ושמירתם. התכנית תקבע עקרונות בדבר חובת הקצאת שטחי ציבור ובדבר שלביות ביצועם בפועל, בהתאם להיקף הפיתוח המתוכנן. רצוי כי בתכנית המתאר יסומנו שטחי הציבור העיקריים בלבד, המהווים את הבסיס לתשתית החברתית-קהילתית של הישוב ברמה המקומית וברמה האזורית, כלומר שטחים ברמה כלל שכונתית/רובעית, כלל עירונית, ואזורית או מטרופולינית. להוראות לגבי שטחים אלה, יתווספו העקרונות לפיהם יפותח ויישמר המרחב הציבורי בישוב.

באזורים בנויים קיימים, ובמיוחד באזורים המיועדים לחידוש עירוני, לעיתים קרובות לא ניתן לעמוד בנורמות הקבועות במדריכים להקצאת שטחי ציבור. לכן, על התכנית להגדיר את המדיניות לגבי קביעת שטחי ציבור ולכלול בהוראותיה חלופות אשר יוודאו יכולת אספקת השירותים והמרחב הציבורי ברמה נאותה, כגון:

- דרישות להקצאה של שטחים לצרכי ציבור, בתכניות שתאושרנה מכוח תכנית המתאר, הנשענות על התדריך להקצאת שטחי ציבור או כל תדריך אחר שיהיה תקף באותה עת. במקרים בהם לא ניתן להקצות **קרקע** שתיועד לשטחי ציבור בלבד, במלוא המכסה הפרוגרמטית, יתווספו הנחיות להבטחת מענה לצרכים אלה, בהתאם לפרוגרמה, בדרך של הקצאת שטחי בניה לצרכי ציבור, המשולבים עם שימושים אחרים, וכולל הגדרת מנגנון או מפתח אחר של הקצאת שטחי הציבור, המותאמים לתנאים ולנסיבות הספציפיות הרלוונטיות למקום. לדוגמה, עירוב ו/או חפיפה של שימושים במבנה וכללים וסייגים לאישורם (כגון: מספר שימושים ציבוריים במבנה אחד, מוסד ציבורי בבניין סחיר ו/או בעל שימושים מעורבים, ניצול גגות, ניצול קומת הקרקע של בניינים ככיכר מקורה לשימוש הציבורי וכהשלמה לשטח פתוח לציבור בהיעדר הפתרונות המקובלים ועוד); במקרים אלו יש להבטיח מנגנונים להיותם שטחים פרטיים עם זיקת הנאה לציבור, או לחילופין מנגנון של רישום השטחים הציבוריים על שם הרשות המקומית.
- חיוב רשות מקומית להכנת תשתית מתאימה לניצול מירבי ורב שכבתי של מגרשים ציבוריים לטווח הארוך (למשל חיוב הקמת חניונים תת-קרקעיים לפני הקמת מבני הציבור);
- מתן פיצוי למחסור בשטחי ציבור במתחם כלשהו, במתחמים שכנים לו, אם ניתן, וכללים לאישורו;
- הקלות בסטנדרטים המקובלים במקרים מיוחדים, כגון התחדשות עירונית, או תנאים הנובעים ממגבלות טופוגרפיות, מבנה הבעלות על הקרקע והתנאים בשטח וקביעת תנאים לאישורן;
- כללים שיעמדו לרשות הועדה במצב בו היא נדרשת לאשר ריבוי תכניות מפורטות קטנות, שכן גם אם לכל אחת מהן השפעה קטנה, יש להן השפעה מצטברת על הצורך בשטחי צבור ותשתיות, ו/או הצורך בתכנית מתארית רחבה יותר לבחינת מתאם ורציפות וכיוב';

	דוגמאות לסעיפי הנחיות לשטחי ציבור	
(מבוסס על סעיפי הנחיות לשטחי ציבור בתכנית מתאר פרדס חנה-כרכור, בהכנה)	1. - פרוגרמה לצרכי ציבור: כל תכנית מפורטת תבטיח מתן מענה לשטחי הציבור הנדרשים בהתאם להנחיות הנספח הפרוגרמטי המצורף לתכנית זו, אשר יעודכן אחת ל-5 שנים, או משהגיעה קיבולת יחידות הדיוור המאושרות ל-17,000 יח"ד, המוקדם מבין השניים. - מוסדות ציבור יתוכננו כך שיתאפשר בהם שימוש רב תכליתי, תוך העדפה לריכוז פונקציות במוסדות רב-תכליתיים גדולים על פני פיזור במוסדות ייחודיים קטנים. - תותר הקמת מוסדות ציבור שונים במבנה אחד, תוך הפרדה מפלסית או הפרדה אחרת. - מרכזי תרבות וקהילה ימוקמו ככל הניתן בסמוך לבתי ספר על יסודיים בכדי לאפשר שימוש משותף במבנים ומתקנים. - תכנית הבינוי למוסדות ציבור תציג ניצול מרבי ויעיל של השטח, על מנת לאפשר מיצוי ראוי של הפוטנציאל. - מתקני ספורט במוסדות חינוך יתוכננו כך שיאפשרו ככל הניתן שימוש ציבורי-קהילתי לאחר שעות הלימודים, תוך מזעור מטרדים למגורים השכנים.	
(מבוסס על סעיפי הנחיות להקצאת שטחי ציבור בתכנית מתאר תל אביב 5000, בהכנה)	2. 2.1 הועדה המקומית תחליט להפקיד תכנית הכוללת תוספת שטחי בניה לשימושים סחירים, מעבר לשטחים המותרים על פי תכניות קודמות, או שינוי ייעוד משימוש שאינו סחיר לשימוש סחיר, או משימוש שאינו למגורים לשימוש למגורים, רק אם נקבעו בה הוראות בדבר הקצאה ו/או פיתוח של שטחים לשימושים ציבוריים ותשתיות. הוראות כאמור תקבענה ככל שהן נדרשות כתוצאה מתוספת שטחי הבניה ומהשימושים המבוקשים בתכנית (להלן: "הקצאה לצרכי ציבור"). 2.2 מהות ההקצאה לצרכי ציבור והיקפה ייקבעו על ידי הועדה המקומית בהתאם להוראות תכנית זו והנספח הפרוגרמטי המצורף לה, ובכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת אשר תכלול, בין היתר, התייחסות למאפייני התכנית ולמאפייני המתחם בו נמצאת התכנית כמפורט להלן: 2.2.1 נתונים ומטרות העומדים בבסיס התכנית כגון שטח התכנית, קיומם של ערכים ראויים לשימור בתחום התכנית, הרצון לעודד התחדשות עירונית בתחום התכנית וכדומה.	

	2.2.2 הערכה של מספר הנפשות שיתווספו כתוצאה ממימוש התכנית בהתבסס על מספר יחידות הדיור המרבי בתכנית ועל הערכה בדבר מספר הנפשות הממוצע במשק בית הצפוי בטווח מימוש התכנית. 2.2.3 נתונים פרוגרמאטיים הכוללים, בין היתר, את היקף השטחים הציבוריים לנפש המאושרים והמפותחים בתחום המתחם וסביבתו הקרובה, ואת האפשרות לספק בתחומו או בסביבה הקרובה שטחי ציבור נוספים לאור צפיפות הבניה הקיימת בו והצפי לפרויקטים חדשים.	
	2.3 ההקצאה לצרכי ציבור תעוגן בתכנית בהוראה בדבר הקצאה של שטחי קרקע אשר יוגדרו בתכנית כמגרשים נפרדים, בייעוד קרקע ציבורית, ובהוראות בנוגע לשלבי פיתוחם. 2.4 שוכנעה הוועדה ונימקה, לאור האמור בבדיקה התכנונית המוקדמת בכלל ולאור מאפייני המתחם בו מצויה התכנית ומאפייני התכנית עצמה בפרט, כי הקצאה של שטחי קרקע לשימושים ציבוריים, כאמור בס"ק (1) לעיל, אינה אפשרית בנסיבות העניין, היא רשאית לקבוע כדלקמן: 2.4.1 להחליף את ההקצאה של שטח ציבורי פתוח, כולה או חלקה, בשטח פתוח דומה במגרש סחיר, אשר ייקבע עם זיקת הנאה לשימוש הציבור הרחב; 2.4.2 להחליף את ההקצאה של מגרש לבנייני ציבור בהקצאה של שטחים בנויים לשימושים ציבוריים, במגרש בו מותרים גם שימושים סחירים, תוך הבטחת המנגנון של רישום שטחי הציבור ע"ש הרשות המקומית. 2.4.3 הועדה המקומית רשאית לקבוע בתכנית הוראות בנוגע לשלביות הביצוע של ההקצאה לצרכי ציבור, באופן שיבטיח את ביצועה בד בבד עם מימוש התכנית. 2.4.4 שטחים שיוקצו לשימושים ציבוריים במסגרת ההקצאה לצרכי ציבור, בין כמגרשים נפרדים ובין כשטחים בנויים המיועדים לשימוש ציבורי בתוך מגרשים לשימושים סחירים, יעמדו בדרישות הנוגעות לאיכות השטחים הציבוריים.	

(מבוסס על סעיפי הנחיות להקצאת
שטחי ציבור בתכנית מתאר תל אביב
5000, בהכנה)

3.

3.1 הגבלות בדבר שינוי ייעוד

3.1.1 לא תופקד תכנית המשנה את ייעודו של מגרש, מייעוד למבני ציבור לייעוד אחר, אלא אם התכנית מקצה בתחומה שטח חלופי שגודלו ואיכויותיו דומות או עולות על אלו של השטח שייעודו שונה.

3.1.2 לא תופקד תכנית הממירה שטחי בניה המיועדים לשימושים ציבוריים באופן המקטין את סך שטחי הבניה המיועדים לשימושים ציבוריים במגרש אלא אם התכנית מקצה בתחומה שטחי בנייה חלופיים בכמות שווה או גדולה מהם, המיועדים לשימושים ציבוריים, שאיכויותיהם דומות או עולות על אלו של שטחי הבנייה שהוקטנו.

3.1.3 על אף האמור בס"ק 1) ו-2) לעיל, ניתן לשנות ייעוד או להקטין שטחי בנייה כאמור, גם ללא הקצאה של שטח חלופי, אם שוכנעה הועדה ונימקה, לאור האמור בבדיקה התכנונית המוקדמת בכלל ולאור מאפייני המתחם בו מצויה התכנית ומאפייני התכנית עצמה בפרט, כי קיים בשטח התכנית או בסמוך לה עודף של שטחים לבנייני ציבור, בהיקף זהה או גדול מן השטח שהוקטן, שאיכויותיו דומות או עולות על אלו של השטח שייעודו שונה.

5.6 זכויות בניה ויעדים ציבוריים

הערות	הסבר
	סל זכויות בנייה: הוראות תכנית המתאר המקומית-כוללנית לא יכללו הוראות ברמה של תכנית מפורטת, גם כשמדובר בהוראות הנוגעות למתחם מסוים. משנקבע השטח הכולל המותר לבנייה במתחם, על תכנית המתאר לקבוע את גובה הבניה ומתכונת או מדיניות חלוקת הזכויות, מתוך שאיפה להוות כלי מנחה לתכניות מפורטות, הן מתחמיות והן נקודתיות. יש לזכור כי קיימת אפשרות שזכויות אלה תנוצלה במסגרת מספר תכניות, וכי ככלל, אין כוונה לעודד רובד תכניות נוסף בין תכנית המתאר המקומית-כוללנית לתכנית המפורטת, אשר יגדיר את אופן חלוקת הזכויות במתחם. ניתן להתמודד עם סוגיה מורכבת זו במספר דרכים, ביניהן: - קביעת טווח זכויות מותר במתחם, כשהקביעה לגבי היקף הזכויות הסופי תהיה על-פי קריטריונים מוגדרים. - קביעת תמהיל חלוקת הזכויות בין השימושים השונים או בין היעודים השונים, או בין יחידות קרקע. - קביעת שטח ו/או היקף מינימלי לתכנית מפורטת. להרחבה ודוגמאות ראו גם סעיף 5.7 "שיקולים תכנוניים מנחים לועדה המקומית" ניוד זכויות: תכנית מתאר מקומית-כוללנית אפשר שתכלול בין הוראותיה כללים לאישור ניוד זכויות, לרבות קביעת שטח שייקרא 'מתחם מקבל' (כחלק מהתמריץ לפיתוח) אליו יועברו זכויות הבניה ממגרשים המעבירים את זכויותיהם (בגין קביעתם לשימור, או כתוצאה מצורך או ממגבלות פיתוח הנובעים מהוראה אחרת בתכנית). במקרה בו קיימות זכויות במתחם המקבל, תכלול תכנית המתאר הגבלות בדבר היקף הזכויות, המותר כתוספת בגין ניוד זכויות ב'מתחם המקבל'. למשל: - סך הזכויות הנוספות לא יעלה על 20% מהיקף הזכויות הבסיסי המותר במתחם לפי תכנית זו; - סך הזכויות לא יוסיף לגובה המבנים המותר יותר מ-4 קומות; כללה התכנית אפשרות לניוד זכויות, יובהר בהוראותיה כי לא תותר העברת זכויות כאמור, לאזורים או מתחמים שלא הותרה בהם תוספת זכויות כזו.

"רח"ק (רצפה חלקי קרקע) - היחס שבין סך כל שטחי הבנייה בחלקה נתונה לבין שטח החלקה. "רח"ק בסיסי – הרח"ק המינימלי שלפיו יש לקבוע את שטחי הבניה בחלקה מסוימת, בהתאם להוראות תכנית זו החלות עליה. "רח"ק מירבי – הרח"ק המקסימלי לפיו יש לקבוע את שטחי הבניה בחלקה מסוימת, בהתאם להוראות תכנית זו החלות עליה.	3. שטחי הבנייה ייקבעו בהתאם לטבלה המפורטת להלן ובכפוף להוראות תכנית זו* : <table border="1"> <thead> <tr> <th>גודל מגרש</th><th>רח"ק בסיסי</th><th>רח"ק מירבי</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>כל גודל</td><td>1</td><td>2.5</td></tr> </tbody> </table> 3.2 הגדלת שטחי בנייה מעבר לרח"ק הבסיסי תאושר רק במגרש פנוי, או במגרש שבו הבינוי כולו מיועד להריסה (דוגמא להגדרת שטחי בנייה ליעוד – תכנית מתאר תל אביב 5000, בהכנה)	גודל מגרש	רח"ק בסיסי	רח"ק מירבי	כל גודל	1	2.5	3.
גודל מגרש	רח"ק בסיסי	רח"ק מירבי						
כל גודל	1	2.5						
	דוגמאות לסעיפים המתייחסים ליעדים ציבוריים							
(דוגמא להוראות בעניין יעדים ציבוריים, מבוססת על תכנית מתאר תל אביב 5000)	הועדה המקומית רשאית לקבוע בתכנית שטחי בניה העולים על שטח הבניה הבסיסי (להלן: "תוספת שטחי בניה"), בכפוף לאמור בסעיף זה להלן, ובלבד שלא יעלו על מכפלת הרח"ק המרבי בשטח המגרש (להלן: "שטח הבניה המירבי"). הועדה תקבע תוספת שטחי בניה אשר יכולה להגיע עד לשטח הבניה המירבי רק בהתקיים כל התנאים המפורטים בסעיפים קטנים א' עד ד' : (א) התכנית קובעת הקצאה לשטחי ציבור הנדרשים כתוצאה מתוספת שטחי הבניה. (ב) בהחלטה בדבר מתן תוספת שטחי הבניה נשקלו כל השיקולים הבאים : (1) גודל המגרש וצורתו ; (2) התאמת הבינוי המבוקש, לרבות גובהו, נפחו ועיצובו, לאופי הבינוי המתוכנן בסביבה ; (3) שימור ככל שיש ערכים לשימור בתחום התכנית ; (4) התאמת התשתיות לתכנית המוצעת ; (5) שיקולים תחבורתיים וסביבתיים ; (ג) התכנית תורמת למרקם העירוני על ידי לפחות שניים מהמרכיבים הבאים : (1) תרומה משמעותית לעיצוב העירוני ; (2) תרומה משמעותית למרחב הציבורי ; (3) יצירת תועלות חברתיות הנובעות מאופי הבינוי כגון תמהיל יחידות דיור, דיור בר השגה, טיפוס בינוי וכדומה. (4) תרומה משמעותית לעיר על ידי הכללת הוראות לשימור אתר בתכנית. (ד) בכל מקרה לא יעלו כלל שטחי הבניה שיקבעו בתכנית בהתאם לאמור לעיל על שטח הבניה המרבי.							

5.7 שיקולים תכנוניים מנחים להקצאת זכויות בניה ושמירה על משאבים בתכניות מפורטות

הערות	הסבר
לדוגמאות, ראו גם בסעיפי הפרקים הרלוונטיים. הפן התכנוני הוא שאמור להכתיב את הקריטריונים לחלוקת הזכויות. הנספח החברתי כלכלי יכול לשמש כלי לגיבוש קריטריונים אלה.	החשיבות של קביעת קווים מנחים למוסד התכנון בהקשר של תכנית מתאר מקומית כוללנית, נובעת מהשילוב של אופייה הכוללני של תכנית המתאר המקומית כוללנית, עם סמכויות תכנון נרחבות והאפשרויות השונות למימושה, הניתנות בידי מוסדות התכנון המקומיים. יצויין כי הבחינה של חלוקת המשאבים המרחבית (בין הישובים השונים) בראיה אזורית נשקלת על ידי הועדה המחוזית במסגרת החלטתה לאשר את התכנית הכוללנית על כל מרכיביה והשלכותיה. ניתוח הנתונים נעשה במסגרת הליך התכנון של תכנית המתאר גם בהקשר המרחבי, לא יעוגנו בתכנית המקומית הוראות המגבילות או מתנות את מימוש הפיתוח בישוב כלשהו, במימוש פיתוח בישובים אחרים. תפקידן של הוראות התכנית, בין היתר, להבטיח את מימוש מטרותיה, תוך שמירה על הקצאה מאוזנת של משאבים (או שמירה עליהם), באופן תכנוני ראוי ובראייה רחבה, הדורשת לעיתים בחינה שהיא מעבר לגבולות התכנית המפורטת הנדונה. במסגרת זו ייכללו הנחיות תכנוניות, אשר ינחו את הוועדה המקומית בעת הדיון בתכנית המפורטת, תוך השענות על מערכת שיקולים תכנוניים מנומקת ושקופה לציבור. יש להבהיר, שהכוונה איננה רק לחלוקה 'טכנית' של זכויות, אלא גם לשמירה על משאבים שהם נכסי ציבור ועל זכות הציבור להשתמש בהם, כגון מרחב ציבורי, אור ואוויר נקי, נוף וכד'. באשר לזכויות הבנייה, לא מדובר בהכרח בחלוקה אחידה, אלא בהתאם לכללים תכנוניים מוגדרים, שיקבעו בהוראות התכנית. כללים אלה יתייחסו, בין היתר, לפיזור המרחבי של שימושים סחירים, לשיקולים חברתיים-סביבתיים שעל הוועדה לשקול מעת לעת, לדרישות לטובת הציבור שייכללו בתכנית המפורטת וכד'. קיימות מספר דרכים להבטיח חלוקה מאוזנת של הזכויות בקרקע, לדוגמא: ▪ קביעת זכויות מקסימליות למימוש במתחם, כאשר הוועדה המקומית <u>רשאית</u> לאשרן (לא חייבת), לרבות קביעת מינימום ו/או מקסימום זכויות לכל שימוש, ו/או קביעת מקסימום זכויות שניתן לאשר במסגרת תכנית מקומית / מפורטת או מקסימום זכויות למגרש (ללא התייחסות למגרש ספציפי!), וקביעת כללים תכנוניים להקצאתן (ראו בסעיף זכויות להלן); ▪ קביעת מתכונת לחלוקת הזכויות במתחם, למניעת מצב בו "כל הקודם זוכה". - קביעה אם ניתן לאשר תכניות הכוללות שימושים נוספים שהוגדרו מראש, מעבר לשימושים המפורטים במתחם, ופירוט התנאים לאישורן; - קביעה אם ניתן לאשר תכניות הכוללות תוספת זכויות, בהיקף מוגדר מראש, מעבר לסה"כ השטחים המותרים במתחם, ופירוט התנאים לאישורן;

	- קביעת מגבלה על גודל והיקף פרויקט בודד (למשל, במקרה בו מעוניינים למנוע איגום של זכויות מסחר, שנקבעו במטרה למימוש כחזית מסחרית לאורך רחוב, והקמתן כ'קניון') ; - דרישה להכנת מסמך מדיניות/תכנית מתאר מקומית/תכנית שלד/תכנית איחוד וחלוקה למתחם מסוים, כשלב ביניים לפני אישור תכנית מפורטת לחלק ממנו ; - קביעת שלביות פיתוח, ככל שהיא באה לשרת את מטרות התכנית, למשל: כללים לפיתוח של מבני ציבור וייעודים סחירים ביחס לקצב פיתוח מגורים ; התניית פיתוח שכונה חדשה בפעולות לשיקום והתחדשות מקבילים של שכונה ותיקה גובלת וכיוב'. - קביעת התניות לשלביות ביצוע כגון התניית פיתוח או מתן היתרים לייעוד מסוים כפועל יוצא של מימוש מטרה תכנונית, למשל: התניית קידום תכניות ו/או הוצאת היתרים בהשגה של "ייעדים ציבוריים" המשרתים את האוכלוסייה שבתחום התכנית, כפי שהוגדרו בתכנית המתאר הכוללנית. - קביעת התניות לשלביות ביצוע כגון התניית פיתוח או מתן היתרים לייעוד מסויים בפיתוח התשתיות הנדרשות.	
	דוגמאות להנחיות לחלוקת משאבי התכנית	
(מבוסס על הוראות תכנית מתאר פרדס חנה כרכור, בהכנה)	1. ▪ תכניות הכוללות שטחים למסחר ומשרדים יציגו התייחסות להשפעה אפשרית של התכנית על הפעילות המסחרית במרכז המושבה. ▪ בתכניות למגורים ומסחר משולבים, יועדף שילוב המסחר כקומה מסחרית במפלס הקרקע, לאורך רחובות ראשיים ובצמתים. ▪ יותר פיתוח שטחי מסחר באופי והיקף המשרתים פעילות התעסוקה בלבד. המסחר יפותח במספר תאי שטח בפיזור נרחב ככל הניתן בשטח המתחם, כאשר שטח המסחר בכל תא שטח לא יעלה על 10% מכלל שטחי המסחר המותרים במתחם. 2. ▪ תכנית לבנייה גבוהה במתחם תכלול בחינה של השפעת ההעמדה של המבנים על משטר הרוחות, ותוודא שמירה על מבטים ומעברים לים, ועל יחס בין שטח פתוח לבנוי, המאפשר מרחב ציבורי ראוי. כל זאת, בנוסף לתנאים המפורטים בסעיף 6.1 בכלל וס"ק 6.1.2.8 בפרט. ▪ על מנת להבטיח תנאי סביבה הולמים על פני הקרקע נדרש להבטיח שלפחות 10% משטח כל מגרש יתפקד כשטח פתוח לרווחת משתמשי המבנה. לא תאושר תכנית המנצלת את כל פני הקרקע לבנייה ו/או לחנייה ללא שטח פתוח איכותי.	(מבוסס על הוראות למתחמים, תכנית מתאר נהריה בהכנה)

5.8 צפיפות בנייה / צפיפות אוכלוסייה

הערות	הסבר
	מקובל בארץ לתאר צפיפות כצפיפות בנייה, המיוצגת ע"י מדד של יח"ד/ד'. יחידת צפיפות זו משקפת במידה מסויימת את עוצמת הבניה, תבנית הבניה ואופן ניצול הקרקע. עם זאת לעיתים קרובות היא איננה משקפת את צפיפות האוכלוסייה באותה יחידת שטח, הנדרשת לניתוחים תכנוניים כגון הערכת רווחת הדיור, בחינת קיבולת תשתיות ביוב או מים, או בחינת הצורך בשירותי ציבור ורווחה שונים. בתכנית מתאר כוללנית רצוי לכן לבטא את הצפיפות גם בהיקף אוכלוסייה ליחידת שטח (לדוגמא, נפש/קמ"ר) כמקובל בהשוואה בין ערים שונות בעולם. בעת קביעת הצפיפות בכל מתחם ניתן להתייחס הן לצפיפות בנייה והן לצפיפות אוכלוסייה, כאשר לכל אחת מהן תינתן התייחסות בהתאם למטרות הנגזרות ממנה והשלכותיה התכנוניות על המתחם וכל הנדרש בו.

5.9 תמהיל דירות ודיור בר השגה

הערות	הסבר
	כאחד מהכלים להבטחת תמהיל חברתי התואם את מטרות התכנית, ניתן לקבוע בתכנית המתאר הנחיות לתכנון מפורטות לעניין <u>תמהיל סוגי המגורים</u> (כגון מגורים כללי, דיור מוגן, דיור לבעלי צרכים מיוחדים, דיור בר השגה ודיור להשכרה, מעונות סטודנטים, וכיוב') ולעניין תמהיל גודלן של יחידות הדיור. עם זאת, יש לזכור, שגודל דירה הוא תמונת מצב של דרישות השוק בזמן הווה, ולכן קביעת תמהיל נוקשה עשויה להפוך במהירות ללא רלוונטית ואף למכשול במימוש יעדי התכנית. מכאן שנדרשת הנחיה גמישה לנושא, אשר תכלול את עקרונות התמהיל הרצוי, כחלק ממדיניות כלל-עירונית, בליווי כללים שעל מוסד התכנון לשקול בעת אישורו. ההנחיות לתמהיל יאפשרו גמישות בהתאמתו לצרכים משתנים, ולמסקנות אשר ייגזרו מהמעקב אחרי מימוש הזכויות בכל מתחם. גמישות זו יכולה להתבטא בקביעת מנעד של גדלי דירות, בקביעת מינימום או מקסימום יח"ד בגודל מסוים בהתאם למטרות התכנית ולהשאיר את יתרת הזכויות לחלוקה בהתאם לצרכים בעת המימוש בתכנון מפורט, ו/או במתן הוראה הקובעת אפשרות לסטייה ממנעד זה

	וכללים וסייגים לאישורה. לפי אותו עיקרון, בשינויים המחויבים, יינתנו כללי גמישות לעניין סוגי יחידות הדיוור. פירוט ההנחיות לעניין התמהיל ייעשה בפרק ההוראות למתחמים, בכלל הישוב, בכל מתחם, או בהוראות למתחמים ספציפיים, כפי הנדרש. המעקב אחרי תמהיל הדירות הממומש בכל מתחם, ופירוטו בנספח המעקב ובקרה יאפשר לוועדה המקומית לעדכן את מדיניותה בנושא זה מעת לעת, בהתאם לקצב מימוש מטרות התכנית הכוללנית.	
	דוגמא לסעיפי תמהיל דירות	
(התייחסות לתמהיל דירות ודיוור בר השגה מבוסס על תכנית מתאר תל אביב 5000, בהכנה)	א. "הועדה תחליט על הפקדתה של תכנית המוסיפה 100 יחידות דיוור חדשות ומעלה, בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת המציגה נתונים בנוגע לנושאים הבאים: א.1 "מלאי השטחים לשימושים ציבוריים הקיים בתחום התכנית ובסביבתה. א.2 "תמהיל יחידות הדיוור הקיימות והמאושרות בתחום התכנית ובסביבתה מבחינת גדלן, גובה הבניה, סוג הבינוי וכל מאפיין אחר העשוי להשפיע על יכולתן של אוכלוסיות מגוונות להתגורר בתחום התכנית ובסביבתה. א.3 "מלאי יחידות הדיוור הקיימות והמאושרות בתחום התכנית ובסביבתה, המתאימות לאוכלוסיות מגוונות לרבות קשישים, סטודנטים ואנשים בעלי צרכים פיזיים או מנטליים מיוחדים. א.4 "מלאי יחידות דיוור בהישג יד הקיים בתחום התכנית ובסביבתה ויכולתו לתת מענה לצורך ביחידות דב"י ב. היה ויקבע הסדר חוקי המאפשר יחידות לדיוור בהישג יד, יחולו ההוראות הבאות: ב.1 הועדה תהיה רשאית לקבוע הקמת יחידות לדיוור בר השגה כמטלה ציבורית. ב.2 נכללו בתכנית מגרשים המיועדים למגורים ואשר רשומים או אמורים להירשם בבעלות או בחכירה לדורות של העירייה, רשאית הועדה לקבוע בתכנית כי חלק מיחידות הדיוור החדשות האמורות להיבנות על מגרשים אלה יהיו יחידות לדיוור בר השגה.	

5.10 גמישות ומרחב שיקול הדעת של הועדה המקומית

הערות	הסבר
	תכנית מתאר מקומית כוללת חייבת להיות רלוונטית, מתווה דרך ועונה על הצרכים לאורך תקופה ארוכה, זאת בין היתר בכדי לצמצם את מידת אי הוודאות. התכנית חייבת, לפיכך, לכלול גמישות, המתייחסת הן לתשריט והן להוראות התכנית, והמאפשרת, באופן שקוף לציבור, התאמה למצבים משתנים, הנובעים מפערים פיזיים ופרוגרמאטיים בין זמן אישור התכנית לבין זמן מימושה בפועל. את הגמישות לתכנית ניתן להקנות ע"י שימוש בסימבולים וע"י הנחיות המאפשרות סטייה ביחס לסימונים השונים בתשריט, בצרוף כללים ותנאים לאישורה. משהוגדרה הגמישות ביחס לכלל הסימונים בתשריט, ניתן, אם נדרש, לסייג אותה, או לקבוע מידת גמישות אחרת, במקומות ספציפיים לאור חשיבותם הציבורית, כגון הגדרת שטחי ציבור מינימליים, מבנים או אתרים שנקבעו לשימור וכד'. ההנחיות לגביהם יינתנו בהוראות המתחם הרלוונטי. בהוראות ניתן לבטא את הגמישות במכלול נושאים ובאופנים שונים, כגון: הנחיות המאפשרות חריגה מהיקף אוכלוסייה, צפיפות, מספר וסוג יחידות דיור וכד', וגם ע"י קביעה (בכל מתחם ומתחם), אם ניתן לאשר תכניות הכוללות שימושים נוספים, מעבר לשימושים המפורטים במתחם, ו/או זכויות נוספות אם המצב מחייב זאת, כולל הגדרת מרווח השימושים הנוספים ו/או הזכויות הנוספות שניתן לאשר במסגרת תכניות מקומיות מכוח תכנית זו, ו/או קביעת השימושים אשר ניתן לעשות ביניהם המרה בין שימוש לשימוש, והתנאים לאישורה; כל זאת כולל תנאים וסייגים לאישור הגמישות המוצעת. עוד בנושא מרחב שיקול הדעת של הועדה המקומית ראו לעיל בפרק 5.7 – שיקולים תכנוניים מנחים להקצאת זכויות בניה ושמירה על משאבים בתכניות מפורטות.
	דוגמא לסעיפי גמישות
(מבוסס על תכנית מתאר תל אביב 5000, בהכנה)	1. 1.1 "את הסימונים, הגבולות והסימולים (הסימבולים) שבתשריט ובנספחים יש לראות כמגמה כללית לאיתורם הרצוי. מיקומו, גודלו וגבולותיו המדויקים של הסימבול, ייקבעו בתכנית שתוכן מכוחה של תכנית זו תוך שאיפה לקבוע מיקום שיאפשר את יישומו המיטבי של ייעוד הקרקע הכל בהתאם להוראות תכנית זו".

(מבוסס על תכנית מתאר חדרה, בהכנה)	1.2 תכנית שבתחומה או בסמוך לה מצוי סימול (סימבול), תופקד רק לאחר שבבדיקה התכנונית המוקדמת ניתנה התייחסות בדבר הצורך והאפשרות לכלול בתחום התכנית שימושי קרקע התואמים לסימול. היה ובבדיקה התכנונית המוקדמת נקבע כי יש צורך ואפשרות לכלול בתחום התכנית שימושי קרקע התואמים לסימבול, לא תופקד התכנית אלא אם ייכלל בה שימוש קרקע כאמור." 2. סטיות לא מהותיות, הנובעות מקנה המידה של התשריט, שאינו מאפשר דיוק באיתור או בגבול השטח, או מחמת התנאים הטופוגרפיים של השטח, תהיינה מותרות ואין בכך שינוי לתכנית זו. 3. 3.1 רשאי מוסד תכנון לאחד מספר מתחמים לתכנון מפורט לצורך עריכת תכנית מפורטת, מנימוקים שיירשמו בהחלטתו. 3.2 על אף האמור בסעי' X לעיל, רשאי מוסד תכנון להפקיד תכנית מפורטת לחלק ממתחם תכנון, ככל שהוגשה תכנית צל למתחם כולו בהתאם להוראות תכנית זו. תכנית צל כאמור תאומץ במוסד התכנון ותהווה מסמך מנחה לתכניות המפורטות שיתוכננו במתחם בהמשך.	
--	---	--

5.11 מעקב ובקרה	
הערות	הסבר
	מוצע לערוך מעקב אחרי מימוש תכנית המתאר המקומית-כוללנית לאחר אישורה, כבקרה על מימוש התכנית באמצעות התכניות המקומיות בתחומה וכבסיס לקבלת החלטות לגבי הצורך בעדכונה או הכנת תכנית חדשה במקומה. לפי החוק על ועדה מקומית מוסמכת לדווח לוועדה המחוזית לפחות אחת לשנה, על תוצאות המעקב כאמור, ובין השאר על אלה: (1) אופן מימושה של תכנית המתאר המקומית שאושרה, כמשמעותה בסעיף 62א(ג), באמצעות תכניות שבסמכותה של הועדה המקומית לפי הסעיף האמור; (2) מימוש התחזיות ששימשו להכנת תכנית המתאר האמורה בפסקה (1).

מוצע כי לכל תכנית מתאר מקומית כוללנית יצורף נספח מעקב ובקרה, אשר ישמש את מוסדות התכנון למטרות אלו. הנספח יקבע את המתכונת על-פיה יתבצעו המעקב והבקרה, את התחומים הכלולים בהם וכדומה. יש חשיבות רבה לקביעת מתכונת קבועה לביצוע המעקב, באופן שיאפשר את השוואת הנתונים לאורך זמן משנה לשנה. עם השלמת רשת התכניות הכוללניות, יאפשרו נספח המעקב ובקרה והנתונים המפורטים בו גם מעקב לאומי אחר תכניות הפיתוח בכל שטחי המדינה, בחינת עמידה בצרכי המשק השונים, עדכון תהליכי הפיתוח והפניתם לכיוונים רצויים.

בהוראות תכנית המתייחסות לנושא, יכללו הנחיות המתוות את העקרונות לעריכת המעקב ומפנות לנספח האמור, ככל שקיים. המעקב על אופן מימושה של התכנית ייערך בתחומים שיקבעו בהחלטת הועדה המקומית, ויכול שיכלול מגוון נושאים כגון:

- אוכלוסייה ומועסקים.
- פריסת ייעודי הקרקע: סיכום שטחים לפי ייעודי הקרקע השונים, תוך פרוט מיוחד בנושא שטחים למבני ציבור, שטחים פתוחים לרבות שטחים חקלאיים, חניה בכלל וחניה ציבורית בפרט.
- תוספת שטחי הבנייה בעיר / סיכום שטחי הבניה בעיר, לסוגיה (מגורים, תעסוקה, מבני ציבור ושאר השימושים לפי הצורך)
- תכנון ופיתוח המרחב התת-קרקעי כולל תיאור התכניות והשטחים המיועדים לשימושים כגון מיגון, מסחר, חניה, אחסנה ומשק לשעת חרום.
- בניה לגובה.
- תכנון ובניה בקרבת מערכת הסעת המונים.
- תכנון ובניה של תכניות התחדשות עירונית (פינוי-בינוי, 'עיבוי', חיזוק בפני רעידות אדמה).
- דו"ח מלאי תכנון.
- ביצוע תשתיות (פיתוח מערכות תשתית על-קרקעית ותת-קרקעית וכו'), פעולות שיפור המרחב הציבורי (תיאור הפיתוח ברחובות, בשטחים הפתוחים ובמבני הציבור) ותיאור פעולות נוספות הקשורות בתכנון ובניה.

המתכונת המוצעת לנספח במסגרת מסמך זה, מתמקדת בחלק מתוך הנושאים שפורטו לעיל. מתכונת זו יכולה להוות בסיס לגזירת הנתונים בשאר הנושאים, או כל נושא אחר, הרלוונטי לאותה רשות מקומית.

מוצע, כי הנושאים שתוארו לעיל יסוכמו בפרוט לכל 'מתחם' ובהשוואה לסך העירוני המצטבר - כל שנה לשנת התכנון האחרונה ול-5 השנים האחרונות, ויושוו לתחזית בתכנית המתאר ולמטרותיה. בהתאם לממצאים יגובשו ההמלצות המתאימות לשנת התכנון הבאה או לפרק זמן ארוך יותר, כפי שיידרש.

	דוגמא לסעיפי מעקב ובקרה בהוראות התכנית	
(מבוסס על הוראות תכנית מתאר רחובות, בהכנה) (מבוסס על הוראות תכנית מתאר תל אביב 5000, בהכנה)	■ סעיפי מעקב ובקרה על קידום תכנית המתאר ○ הועדה המקומית תבחן, לפחות פעם בשנה, את האופן בו מקודמות מטרות תכנית המתאר. בפני הועדה המקומית יוצג דו"ח הכולל, בין היתר, את הנושאים הבאים: תיאור תמציתי של מטרות תכנית המתאר והפרוגרמה התכנונית שלה, תיאור היקף ואופי התכנון, היקף ואופי הבניה כפי שהתבצעו במהלך השנתיים האחרונות, ובחינת התאמת היקפים אלה לתחזיות תכנית המתאר ולמטרותיה. ○ הדו"ח הנ"ל יכלול, בין היתר, גם תיאור תכנון וביצוע תשתיות עירוניות התומכות במטרות התכנית. ○ הדו"ח הנ"ל יכלול, בין היתר, גם תיאור המהלכים הנוספים, התומכים בקידום תכנית המתאר, בתחומי הקהילה, החינוך, ההשכלה וכדומה. ■ ניהול שוטף של מלאי תכנון ○ הועדה המקומית תנהל מלאי תכנון כאמור בנספח מעקב ובקרה. מלאי התכנון הינו מלאי תכנון מתחדש. כדי להבטיח את היקפי המימוש כפי שנקבעו בתכנית המתאר יש להבטיח את התחדשותו של מלאי התכנון לאורך זמן וקידום תכניות חדשות המחליפות תכניות שאושרו ונבנו. ○ הועדה המקומית תבחן לפחות פעם בשנה את מלאי התכנון ודרכים להשלמתו. ■ סעיפי מעקב ובקרה על קידום תכנית המתאר ○ דיווח תקופתי על מימוש מטרות התכנית ועל יישום התכנית והוראותיה יוגש על ידי מהנדס העיר לוועדה המקומית אחת ל- 5 שנים. ○ הדיווח התקופתי יתייחס, בין השאר, לקצב גידול האוכלוסייה ולצרכים הנגזרים מכך, לקצב מיצוי עתודות הקרקע למגורים ולתעסוקה, ולהיקף מיצוי השטחים למבני ציבור ולמרחב ציבורי. ○ אחת ל- 5 שנים תבחן הועדה המקומית את הצורך בשינויה של התכנית לצורך עדכונה והתאמתה לצרכים המשתנים של העיר ותושביה, ותיזום שינויים כאמור במידת הצורך.	

6. נספחי תכנית מתאר מקומית-כוללנית

התכנון המקיף והכוללני, שהוא מהותה של תכנית המתאר המקומית-כוללנית, מחייב התייחסות למגוון גדול של נושאים, בעיקר בהיבט הכלל-עירוני. לא ניתן לשמור על רמת בהירות ראויה של התשריט, ועל ההיקף הנדרש של הוראות והנחיות לגבי תכניות מפורטות שתאושרנה על בסיסה של התכנית הכוללנית, ללא ליווי תשריט ותקנון התכנית במספר נספחים או מסמכי רקע. צורך בנספחים נובע גם מהוראות תכניות מתאר ארציות שונות (בעיקר תמ"א 35) ותכניות המתאר המחוזיות.

נספח יכול להיות במעמד מחייב, מנחה, או שילוב ביניהם: מנחה אך מחייב לעניין מסוים או מקום מסוים, או ההיפך – מחייב אך מנחה לעניין או מקום מסוים. לדוגמא: בנספח העיצוב העירוני, יכולים להיות סימונים מחייבים כגון סימוני גבהי הבניה.

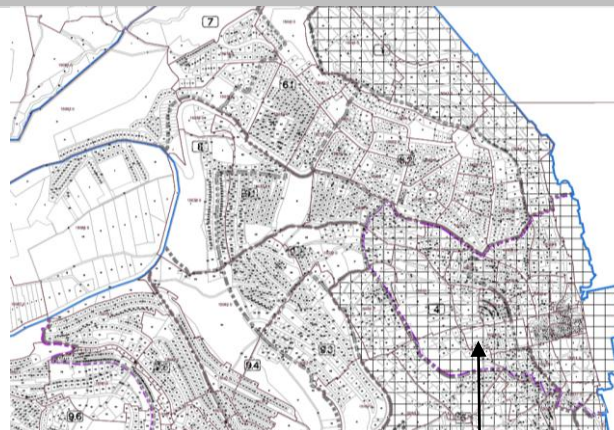
בכל אחד מנושאים, יכלול כל נספח מסקנות והמלצות ליישומן, אשר יקבלו ביטוי בהוראות התכנית ו/או בהנחיות שיכללו בנספח עצמו. בנספח ניתן להוסיף המלצות גם לגבי אמצעי יישום משלימים.

להלן **דוגמאות** לחלק מהמסמכים שניתן לצרף לתכנית כוללנית, בהתאם לנושאים הרלוונטים לתכנית. יודגש, שלא נכללו בדוגמאות אלה נספחים המתחייבים מכוח תכניות מתאר ארציות ומחוזיות.

6.1. נספח מתחמי תכנון



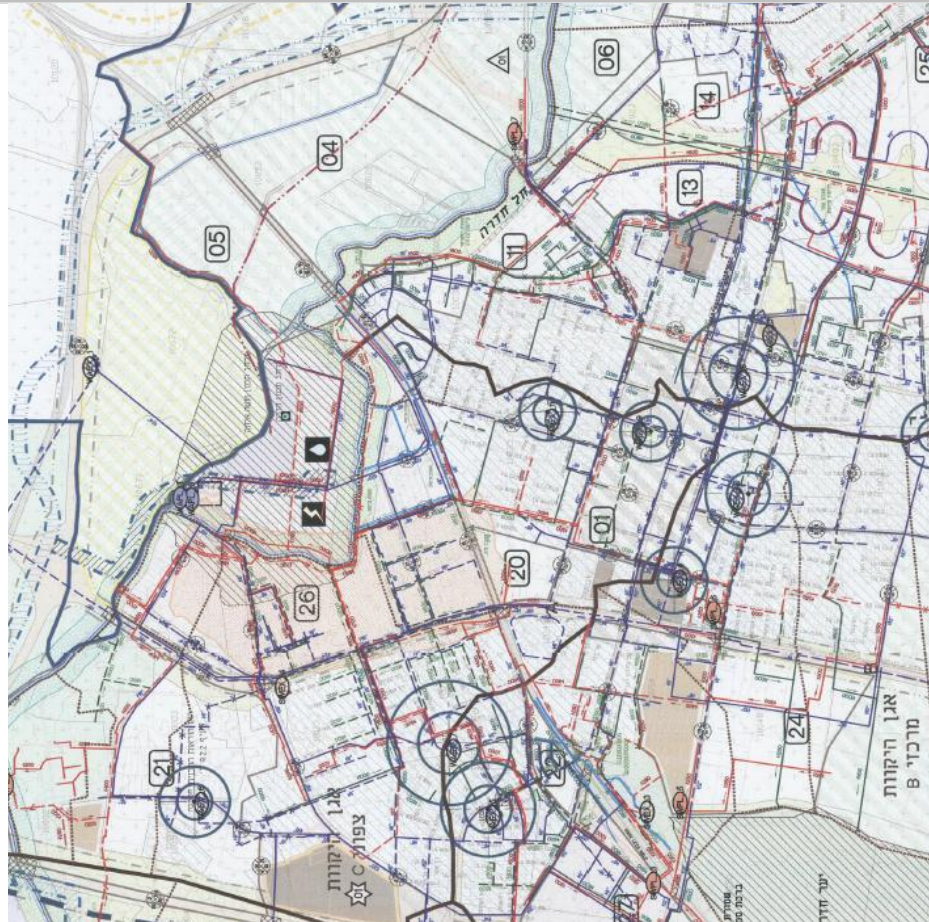
איור 19: קטע מנספח אזורי תכנון,
(תכנית מתאר תל אביב 5000, בהכנה)



איור 20: קטע מנספח מתחמי תכנון, (תכנית מתאר טבריה, בהכנה)

מוצע כי תכנית מתאר מקומית כוללנית תגדיר מתחמי תכנון בכל שטחה. גבולות מתחמי התכנון מסומנים בתשריט התכנית. עם זאת, במרבית המקרים יהיה תשריט זה עמוס כך, שקשה יהיה לקרוא בו את סימוני גבולות המתחמים ומספריהם. במקרים אלה מוצע להוסיף נספח רקע הכולל את סימון המתחמים. הוספת נספח זה תאפשר גם סימון ברור של מאפיינים מיוחדים של מתחמים מסויימים, ככל שנדרש, כגון מתחם חופי, מתחם לשימור ועוד (איור 19, 20)

6.3. נספח תשתיות



התשתיות העיקריות בתחום התכנית, כולל תשתיות אזוריות וכלל עירוניות/יישוביות, יסומנו בתשריט. לעקרונות הסימון בתשריט ראו הסבר בפרק 4.1 לעיל.

עם זאת, כדי ליצור בהירות במערכות התשתית הקיימות והמוצעות ולמנוע עומס סימונים על התשריט, יפורטו מערכי התשתיות לסוגיהן והמגבלות הנובעות מהן בנספח או בנספחים, הכוללים בין היתר:

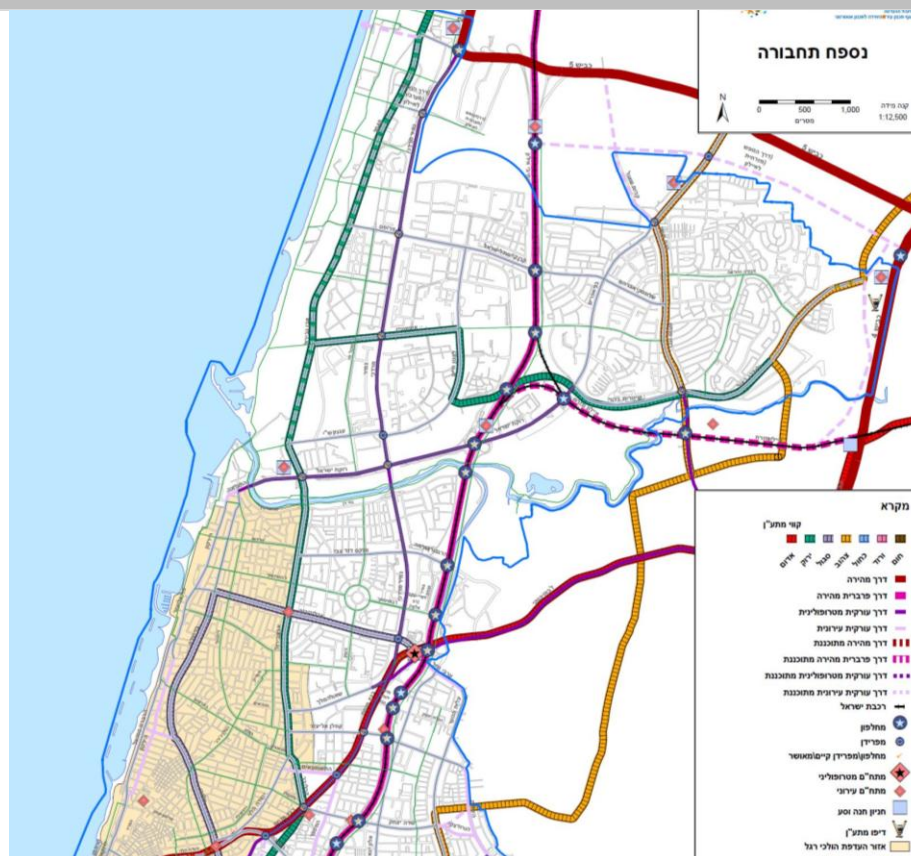
דרכים עיקריות, תשתיות ראשיות ומסדרונות תשתית ותחום המגבלות הנובעות מהם, מערכות אנרגיה ואנרגיות חלופיות, מתקני טיהור כלל עירוניים או אזוריים אם יש, מתקני איגום מים, מערכות חשמל, גז, מים, ביוב ופתרונות קצה, נחלים ותחומי ההשפעה שלהם, אזורי הצפה ומערכות ניקוז וכיו'.
נספח זה יכלול גם שדות תעופה ואתרי חציבה, ככל שישנם, ותחומי ההשפעה והמגבלות הנובעים מהם.

בדוגמא זו (איור 18) רוכזו כל התשתיות בנספח אחד. ניתן, כמובן, להציגן במספר נספחים נוספים, בהתאם למורכבות והדגשים המבוקשים לישוב המתוכנן.

איור 18:

קטע מנספח תשתיות (תכנית מתאר חדרה, לקראת מתן תוקף)

6.4. נספח תנועה



המדרג הראשי של הדרכים, צירי הולכי הרגל הראשיים ומרכזי התחבורה הכלל עירוניים יהיו כלולים בתשריט הראשי. עם זאת, חיוני להוסיף נספח תנועה, אשר יכלול בין היתר:

- דרכים על-פי סיווג (דרך ראשית, אזורית, עורק עירוני מאסף ראשי, מאסף...),
- תחבורה ציבורית (רכבת, מתע"ן,...)
- מרכזי תחבורה (תחנת רכבת, דיפו מתע"ן, מסוף אוטובוסים,...),
- הפרדה מפלסית לסוגיה (רכבת/רכב, רכב/רגל),
- אזורים למיתון תנועה, אזורים להולכי רגל בלבד, מסלולי אופניים וכד'
- חתכים עקרוניים של רחובות ראשיים
- נושאים נוספים לפי הנדרש

איור 19: קטע מנספח תנועה (תכנית מתאר תל אביב 5000, בהכנה).

6.5. נספח נופי-סביבתי משולב

ייעודו העיקרי של הנספח המשולב הוא להציג את האינטגרציה בין מכלול נושאי סביבה, תיירות, פעילות נופש וכד', על מנת לאפשר לישוב למצות את היתרונות של כל אחד לחוד וכולם יחד בעת יישום התכנית.

הנספח יכלול מפה ו/או מסמך המתייחסים לנושאים הבאים: נוף, אקולוגיה, עתיקות, שימור, תיירות, מתחמי פעילות ואטרקציות, וצירים תפקודיים משמעותיים כגון צירי תיירות צירים ירוקים ומסלולי טיול, שבילי אופניים ושבילי הליכה. הנספח המשולב יהיה נספח מנחה והוא איננו בא להחליף את הנספחים המקצועיים האחרים.

שרידים ארכאולוגיים עיקריים

צירים ומסלולי טיול

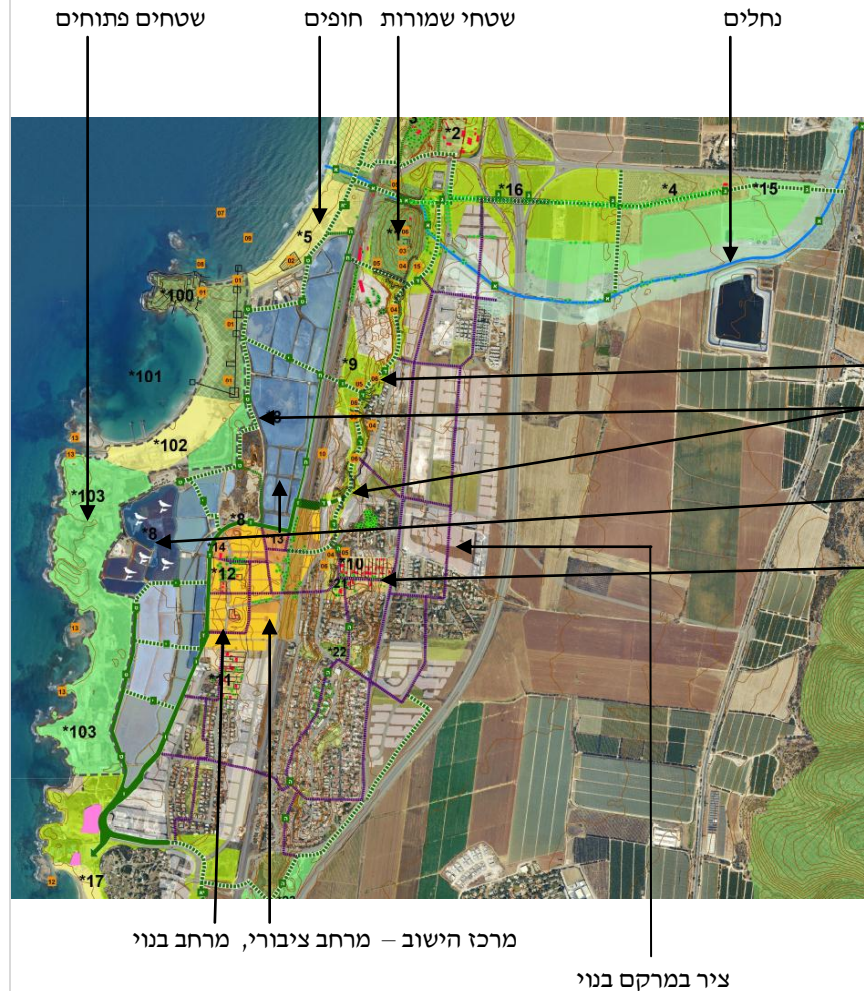
סימון אזורי בריכות מלח ואזורי קינון

מתחמים בנויים ופתוחים בעלי ערכי שימור

*101, *102, *103 -

מוקדי עניין וביקור ואתרי הנצחה (מספור לפי רשימה)

קטע מנספח נופי-סביבתי משולב, (תכנית מתאר עתלית בהכנה).



6.6. נספח שימור

נספח השימור יתבסס על מחקר מרחבי ובו, בין השאר, ניתוח היסטורי, גיאוגרפי ואדריכלי של הישוב, ובכלל זה הנרטיבים לשימור והגדרת מתחמים רלוונטיים. הנספח יכלול מיפוי וכרטוס, שמידת פירוטם תיקבע עלפי מרכזיות נושא השימור בישוב.

נספח זה יהווה את הבסיס ליצירת הוראות תכנון לשמירה על מתחמי שימור, אתרי מורשת, מרחבים נופיים, צירים היסטוריים ראשיים, צירי מבט, מפתחים נופיים משמעותיים, קו רקיע ואלמנטים נוספים לפי העניין.

6.7. פרוגרמה חברתית כלכלית

מוצע כי המסמך יציג את מסקנות הניתוח של המצב החברתי/קהילתי/כלכלי של הישוב ואת ביטויים הפרוגרמתי, את המטרות החברתיות והכלכליות שהוגדרו במהלך התכנון, את השפעות התכנית בתחומי נושאים אלה ואת המענה הניתן להם בתכנית.

בין הנושאים שניתן לכלול במסמך זה:

אוכלוסיית הישוב (כולל תחזיות אוכלוסייה וצפיפות נפשות לקמ"ר) ומאפיינים חברתיים וכלכליים שלה (כגון ענפי תעסוקה, שיעור תעסוקה, יוממות וכדומה); חלוקה לשכונות ומאפייניהן כולל סוגי דיור ומאפייניו, גודל משפחות, רווחת דיור, צפיפות דיור, דיור בשכירות קיים ונדרש, דיור בר השגה, חידוש עירוני וכיו';

המסמך יתייחס לחוסנה הכלכלי של הרשות, לפוטנציאל הכלכלי הקיים ודרכים להעצמתו באמצעות שימושי קרקע.

6.8. נספח יישום ואמצעים משלימים

תכנית המתאר פורשת מרחב של **אפשרויות תכנוניות**, הנשענות על החזון התכנוני ומטרות התכנית כפי שהוגדרו. עם זאת, לצורך מימוש החזון היישובי נדרשים לעיתים קרובות צעדים מעשיים למימוש התכנית ע"י התוויית דרך פעולה רב שלבית ונקיטה באמצעים משלימים, אשר הכרחיים ליישומה, זאת בנוסף לכלים התכנוניים והסטטוטוריים הניתנים ע"י התכנית. לכן, מוצע לפרט את **הפעולות המשלימות** ו/או מנגנונים מקבילים שיש לקדם, שיביאו בסופו של דבר ליישום התכנית.

פירוט זה יכול להיעשות במסגרת נספח יישום מנחה, אשר ישלים את מגוון הכלים העומד לרשות הרשות המקומית, ויכלול קווי פעולה מנחים, במכלול ההיבטים הרלוונטיים, שיתרמו למימוש המדיניות התכנונית שגובשה ולפיתוח הישוב.

כבסיס לקביעת שלביות או סדר עדיפויות בין קווי פעולה אלה, מוצע כי הנספח יכלול ניתוח של קשיים צפויים ליישומה של התכנית, בתחומים השונים המרכיבים את הפעילות העירונית. אלה יכולים להיות: תלות בהקמת מטי"ש, העדר חוקי עזר מתאמים, התנגדות ציבורית צפויה, קושי בגיוס תקציבים למימוש מרכיבי התכנית, אטרקטיביות נמוכה למשיכת אוכלוסייה או יזמים ועוד.

בהמשך, יכול נספח היישום לתת ביטוי לכל אלה בהמלצה לגיבוש תכנית אסטרטגית, הקובעת שלביות וסדרי עדיפויות כמנוף לפיתוח או כמענה לקשיים שהוגדרו, ו/או בהמלצות לפעולה המתייחסות להיבטים שונים, כגון: השקעה בעוגני פיתוח ובמערכות תשתית למיניהם; פעולות להעלאת ערך ואטרקטיביות הישוב כגון: גיבוש מסמך מדיניות בנושא עיצוב עירוני ופיתוח שפה עירונית ייחודית לישוב, שילוב מוגבר של צמחיה בישוב, יצירת מנגנון משמעותי לניקיון הישוב הכולל גם הסברה וגיוס הקהילה וכד'; גיבוש מדיניות וקווי פעולה לפיתוח בר קיימא כמו צריכת אנרגיה, מיחזור, בנייה ירוקה, עידוד הליכה ברגל ורכיבה על אופניים וכד'; קווים מנחים לגיבוש מדיניות להשקעה בתחום החינוך והקהילה, כמו פיתוח הון אנושי ומתן הכשרות מקצועיות למגזרים שונים, פיתוח נישת תעסוקתית ייחודית או מסגרות חינוכיות ייחודיות; גיבוש מנגנון לפעולות אכיפה נגד עברייני פסולת או בניה בלתי חוקית; המלצות להקמת מנהלת לשימור וטיפול פארק טבע; המלצות להקמת חברת בת של הרשות המקומית או חברה כלכלית לצורך פיתוח מרכז העיר, המלצות לפעולות של שיווק ומיתוג היישוב ועוד.

6.9. נספח מעקב ובקרה ומלאי תכנון

מוצע לצרף תבנית מוצעת למעקב ובקרה, כנספח לכל תכנית מתאר מקומית-כוללנית. לפירוט ראו בסעיף מעקב ובקרה לעיל ובדוגמא להלן.

כלל תחום התכנית

מאפיינים פיסיים - אורבנים	
---------------------------	--

[illegible]

ניהול מלאי תכנון לפי מתחמים (טבלאות בסיס לעדכון שוטף)

קיבולת לשנת יעד התכנית – מגורים (ביחידות)

מתחם/ רובע	סה"כ בתכנית המתאר	תכניות מפורטות	יח"ד קיימות בפועל	יחידות דיור מאושרות שטרם מומשו			בהליכי תכנון מפורט			תוספת לקיים (צפוף לרבות על פי תמ"א 38)			תוספת במתחמים חדשים		סה"כ תוספת	הערות
				נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	

קיבולת לשנת יעד התכנית – מסחר (במ"ר)

מתחם/ רובע	סה"כ בתכנית המתאר	תכניות מפורטות	מסחר מ"ר קיים	מסחר שטרם מומש			בהליכי תכנון מפורט			תוספת במתחמים חדשים		סה"כ תוספת	הערות
				נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	

קיבולת לשנת יעד התכנית – תעסוקה (במ"ר)

מתחם/ רובע	סה"כ בתכנית המתאר	תכניות מפורטות	תעסוקה מ"ר קיים	זכויות מאושרות שטרם מומשו			בהליכי תכנון מפורט			תוספת במתחמים חדשים		סה"כ תוספת	הערות
				נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	

קיבולת לשנת יעד התכנית – תיירות (מלונאות, צימרים, אירוח כפרי וכיו"ב ביחידות/חדרים)													
מתחם/ רובע	סה"כ בתכנית המתאר	תכניות מפורטות	תיירות קיים	זכויות מאושרות שטרם מומשו	בהליכי תכנון מפורט			תוספת במתחמים חדשים			סה"כ תוספת		הערות
				נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	% מימוש חזוי	ריאלי	נומינלי	ריאלי	נומינלי	ריאלי

קיבולת לשנת יעד התכנית – שטחים פתוחים ומרחב ציבורי (בדונם)								
מתחם/ רובע	סה"כ בתכנית המתאר	תכניות מפורטות	שטח בדונם	שכונתי	רובעי	עירוני	אזורי/מטרופוליני	הערות
			קיים					
			חסר					
			קיים					
			חסר					

קיבולת לשנת יעד התכנית – מוסדות ומבני ציבור ורווחה (בדונם/מ"ר)								
מתחם/ רובע	סה"כ בתכנית המתאר	תכניות מפורטות	שטח בדונם/בדונם/ שטח בנוי במ"ר	שכונתי	רובעי	עירוני	אזורי/מטרופוליני	הערות
			קיים					
			חסר					
			קיים					
			חסר					

נספח למתווה: סעיף 62א לחוק התו"ב (תיקון 76)

(א) תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן, היא תכנית בסמכות הועדה המקומית כאמור בסעיף 61א(א)...	62א¹
(ג) נוסף על הוראות סעיף קטן (א), תכנית מתאר מקומית או תכנית מפורטת (בסעיף קטן זה - התכנית), החלה על שטח שעליו חלה תכנית מתאר מקומית שאושרה (בסעיף קטן זה - תכנית המתאר המקומית שאושרה), ואשר הוראותיה אינן סותרות את הוראות תכנית המתאר המקומית שאושרה, היא תכנית בסמכות הועדה המקומית, ובלבד שמתקיימים כל אלה: (1) שר הפנים אישר כי הועדה המקומית מקיימת באופן מקצועי ויעיל מערכת תכנון ומערכת אכיפה של הוראות חוק זה והתקנות לפיו; אישור שר הפנים לפי פסקה זו יהיה לתקופה שלא תעלה על חמש שנים, ורשאי הוא להאריך לתקופות נוספות שלא יעלו על חמש שנים כל אחת; סבר שר הפנים כי ועדה מקומית אינה מקיימת עוד מערכת תכנון ומערכת אכיפה כאמור באופן מקצועי ויעיל, רשאי הוא לבטל את האישור, לאחר שנתן ליושב ראש הועדה המקומית הזדמנות לטעון את טענותיו, בדרך שהורה; הפעלת סמכויות שר הפנים לפי פסקה זו תיעשה לאחר התייעצות עם מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים; (2) תכנית המתאר המקומית שאושרה חלה על אחד מאלה: (א) כל שטח מרחב התכנון המקומי; (ב) כל שטח היישוב שהתכנית חלה בתחומו; (ג) חלק משמעותי ממרחב התכנון או משטח היישוב כאמור בפסקת משנה (א) או (ב); לענין זה, "חלק משמעותי" – כפי שתחליט הועדה המחוזית; (ד) כל שטחו של מתחם פינוי ובינוי שהוכרז בצו לפי סעיף 33א; (3) ביום ההחלטה על הפקדת התכנית טרם חלפו עשר שנים מיום תחילתה של תכנית המתאר המקומית שאושרה; (4) תכנית המתאר המקומית שאושרה כוללת, לפחות, את כל הענינים כמפורט להלן: (א) ייעודי הקרקע בתחומה ושימושי הקרקע המותרים בכל אחד מהייעודים; (ב) קביעת שטחי קרקע המיועדים לשטחים פתוחים ולצורכי ציבור, או קביעת הנחיות בדבר שטחים שיש לייעד לצרכים אלה, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה; (ג) קביעת השטח הכולל המותר לבניה בכל ייעוד או בכלל הייעודים, גם בלא קביעת זכויות בניה בכל מגרש או במגרש כלשהו;	

¹ סעיף זה הוא אחד מעיקרי תיקון 43 לחוק. תיקון 76 הוסיף לו את הסעיפים הקטנים (א)(8), (11), (12) ואת **סעיף קטן (ג)**, שהוא המקביל לרפורמה בסמכויות הועדה המקומית, המוצעת בחוק החדש.

	(ד) הנחיות בדבר שטחי קרקע שיש ליעד לתחבורה, לחניה, לביווב ולתשתיות, ביחס לייעודי הקרקע השונים שנקבעו בה, לרבות התוויית הדרכים העיקריות בתחומה; (ה) הנחיות לענין גובה הבנינים.
1א62	ועדה מקומית שאישר שר הפנים כאמור בסעיף 62א(ג)(1), תעקוב אחר יישום התכניות שאושרו על ידיה לפי סעיף 62א, ותדווח לוועדה המחוזית, לפי דרישתה ולפחות אחת לשנה, על תוצאות המעקב כאמור, ובין השאר על אלה: (1) אופן מימושה של תכנית המתאר המקומית שאושרה, כמשמעותה בסעיף 62א(ג), באמצעות תכניות שבסמכותה של הועדה המקומית לפי הסעיף האמור; (2) מימוש התחזיות ששימשו להכנת תכנית המתאר האמורה בפסקה (1).