

סימפוזיון תכנון מתארי: תכנית מתאר חיפה¹

תכנית מתאר חיפה²

יצחק פרוינד



מאז שנת 1934 לא היתה לחיפה תוכנית מתאר מאושרת. תוכנית חפ/1400 אשר נערכה בשנות השישים והשבעים, לא הגיעה לכלל אישור ובכל זאת שימשה כמסמך מנחה לרשויות התכנון, בהיותה תוכנית מופקדת, והשפיעה מאוד על התפתחות העיר בדור האחרון.

תוכנית המתאר אמורה להצעיד את הפיתוח בחיפה במאה ה-21, כעיר מטרופוליטית ובירת הצפון. התוכנית מציעה ניצול מושכל של משאבי טבע ונוף, הקרקע וסגולות מיוחדות שניחנה בהן חיפה, על מנת לממש את הפוטנציאל הגדול של העיר כעיר מובילה באיכות החיים של כלל תושביה.

תכנית המתאר החדשה של חיפה הופקדה בחודש מרץ 2014.

מטרות תכנית המתאר

- פיתוחה של חיפה כמטרופוליט צפוני של מדינת ישראל. העצמה וביסוס מעמדה הכלכלי-חברתי של העיר.
- פיתוח מרכז עסקים ראשי (מע"ר) עירוני ומטרופוליטני דומיננטי בעיר התחתית. חיזוקו כמרכז תעסוקה, תיירות, תרבות, מסחר, פנאי ומגורים, הכולל חזית ים עירונית.
- הגברת יעילות ניצול הקרקע ויצירת עתודות קרקע זמינות לבנייה למגורים.
- התאמת מערך התשתיות לצרכים העתידיים של העיר.
- קביעת מדיניות פיתוח מאוזנת באמצעות עמידה בקריטריונים סביבתיים גבוהים ושיפור איכות הסביבה בעיר.
- שימור התבנית הייחודית וערכים עירוניים ושילובם בפיתוח העיר.
- פיתוח הנמל ועורף הנמל כמוקד פעילות כלכלית ומתן בסיס להרחבת פעילותו.

- הבטחת חיוניות שכונות מגורים לאורך זמן ושדרוג המרחב הציבורי.
- פיתוח מושכל של מערך התחבורה, באופן התומך בפיתוח העירוני.
- יעד האוכלוסייה לשנת 2025 הוא 330,000 תושבים
- תוספת יחידות דיור – סה"כ קיבולת של כ-30,000 יח"ד

חיפה: המטרופולין של הצפון

- בתכנון הארצי והמחוזי:

- תכנון ארצי הגדיר את חיפה ותחום השפעתה כאחד מארבעת המטרופולינים של מדינת ישראל וחיפה כעיר ראשה של המטרופולין.
- נקבעו אזורי תעסוקה ומתקני תשתית, בעלי אופי ארצי ואזורי.
- תכנון מחוזי קבע בחיפה נמל, שדה תעופה, בתי זיקוק, מוסדות להשכלה גבוהה, בתי חולים וכד'. כן קבע מוקד תעסוקה ושירותים מטרופוליני ופארק מטרופוליני.

- חוזקים:

- חיפה העיר הגדולה, המרכזית והדומיננטית ביותר באזור הצפון.
- בחיפה ריכוז משמעותי של שימושים מטרופוליניים מובהקים: משרדי ממשלה, בתי משפט, בתי חולים, מוסדות השכלה, תרבות, פנאי ועוד.
- בחיפה נמל ושדה תעופה.
- בחיפה מגוון תעסוקות מושכי אוכלוסייה, תעשייה עתירת ידע, תעשייה כבדה, שירותים ועוד.
- היקפי שטחים גדולים לצרכי פעילות כלכלית במפרץ ובמבואות הדרומיים של חיפה.
- אוכלוסייה וחברה: בחיפה קיים פסיפס חברתי-תרבותי המהווה מקור משיכה. אוכלוסיית חיפה מתאפיינת בהשכלה גבוהה.
- מגוון של מוסדות להשכלה גבוהה - בסיס לפיתוח תעשיות עתירות ידע.
- שירותי בריאות ברמה גבוהה.
- עתודות קרקע למגורים ותעסוקה.
- שליש מכח התעסוקה האזרחי במטרופולין מרוכז בעיר חיפה.

- חולשות:

- מרכזים עירוניים מפוצלים, היעדר מרכז עירוני חזק המרכז סביבו פעילות כלכלית ותרבותית.
- מע"ר חיפה איננו דומיננטי.
- בעיות סביבתיות ותכנוניות, מטרדים סביבתיים וסיכונים הפוגעים בפיתוח העיר.
- היעדר עורף מטרופוליני בעל עוצמה כלכלית.
- עוצמת המטרופולין נמוכה יחסית.

לוח 1: אוכלוסיית חיפה (אלפים)

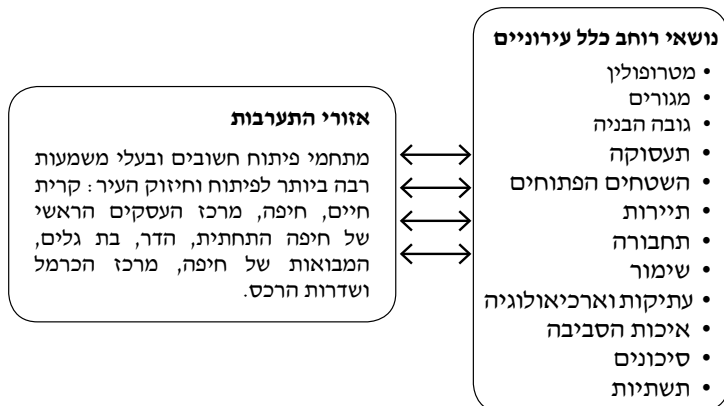
שנה	אוכלוסיה (באלפים)	שנה	אוכלוסיה (באלפים)
2000	270.5	2005	267.0
2001	273.2	2006	266.3
2002	270.8	2007	264.9
2003	269.4	2008	264.8
2004	268.3	2009	265.6

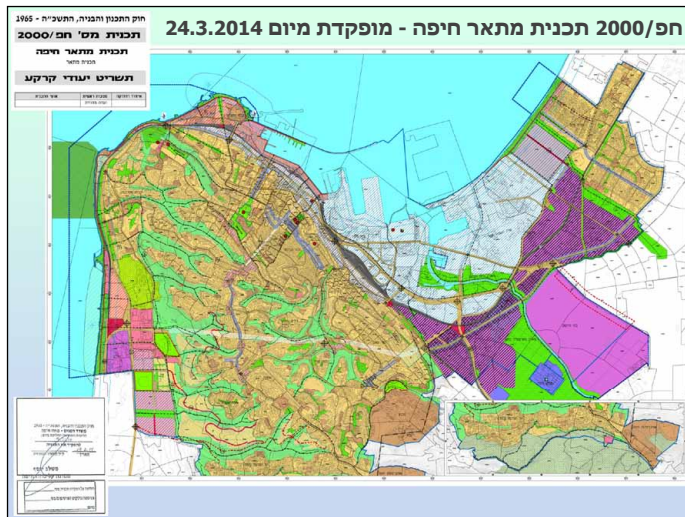
- מספר תושבי המטרופולין קטן יחסית ומספר תושבי העיר הראשה (חיפה) קטן יחסית.
- שיעור הקשישים (65+) בעיר הולך ועולה ובמגביל יורד שיעור הילדים (0-14).
- מאזן הגירה שלילי, אם כי מתייצב בשנים האחרונות.
- שיעור גבוה של עוזבים צעירים, גילאי 20-35.

מטרופולין חיפה - אתגרים:

- פיתוח מע"ר עירוני גדול ודומיננטי.
- חיזוק מערכת הקשרים התחבורתיים בין חיפה לישובי הצפון.
- יצירת מוקד תיירות איזורי-מטרופוליני.
- הקטנת מפגעים סביבתיים.
- הקמת פארק מטרופוליני לאורך הקישון.
- הרחבת הנמל.
- פיתוח אזור התעסוקה המטרופוליני, בתוך תחום השיפוט של חיפה.
- פיתוח שירותים רפואיים ברמה אזורית ואף ארצית.

חפ/2000 תכנית מתאר חיפה



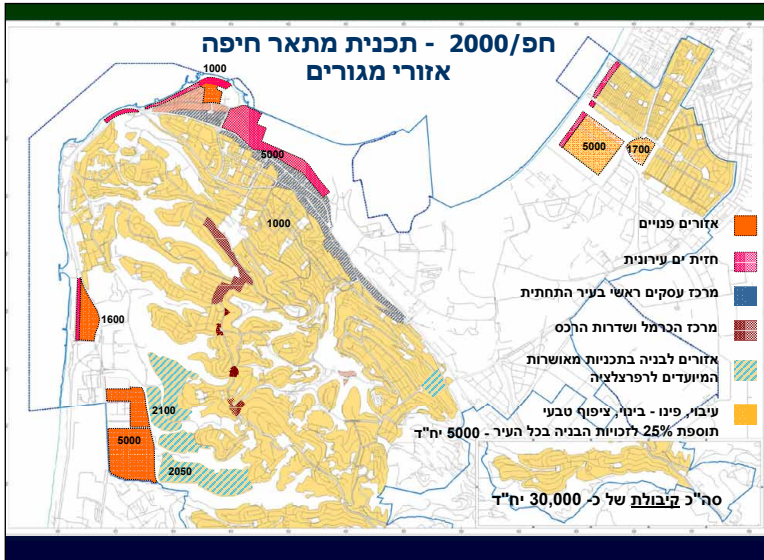


איור 1: יעודי קרקע

מגורים

- פרוגרמת מגורים

- בחיפה כיום כ-112,200 יחידות דיור.
 - האוכלוסייה עתידה לגדול בכ-65,000 נפש.
 - בשנת 2025 דרושות סה"כ 133,500 יחידות דיור, כ-21,500 בנוסף לקיימות היום. תוספת ממוצעת של כ-1,400 יח"ד חדשות בכל שנה עד 2025.
 - עתודות הקרקע בעיר מאפשרות פיתוח של כ-30,000 יחידות דיור, במתחמים חדשים ובאזורים לעיבוי וציפוף.
- פוטנציאל הפיתוח בחיפה עונה על הביקוש הצפוי למגורים ליעד של 330,000 תושבים



איור 2: אזורי מגורים

נוף ושטחים פתוחים

- מערך השטחים הפתוחים והנוף – עקרונות תכנוניים

שטחים ציבוריים פתוחים:

- שימור ואדיות ונחלים בטבעיות.
- הגדרת פארק עירוני לחיפה.
- שצ"פים נרחבים בשכונות חדשות, על מנת לפצות על מחסור קיים.
- יצירת רצפים של שטחים ציבוריים פתוחים.
- שיפור הנגישות אל השטחים הפתוחים.
- הנחיות ליצירת גנים קטנים, "גני כיס" וגנים ציבוריים.
- הקצאת רצועות רחבות של שטח ציבורי פתוח לאורך הקישון, בתחום השיפוט של חיפה.
- הנחיות לשילוב השטחים הפתוחים עם הריקמה העירונית הבנויה (בעיקר לאורך הוואדיות).
- קביעת תצפיות ודרכי נוף. שימור מבטים קיימים.

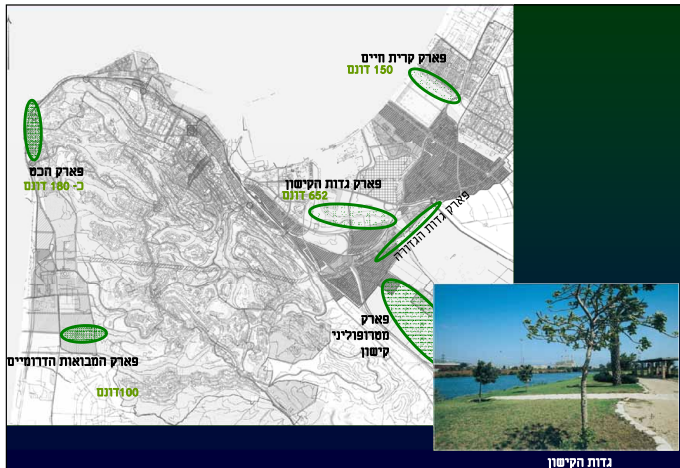
חוף הים:

- רצועת החוף כשטח פתוח לציבור לפעילויות שונות.

- פתיחת העיר אל הים באמצעות צירים, מעברים, שבילים, שטחים ציבוריים פתוחים רחבים וטיילות. שיקוע מסילת הברזל.
- דגש מיוחד על פתיחת הנמל המערבי אל העיר.
- חיבור פארק המטרופוליני קישון עד הים.
- טיילת המשכית לאורך כל חופי חיפה, למעט בנמל הפעיל.

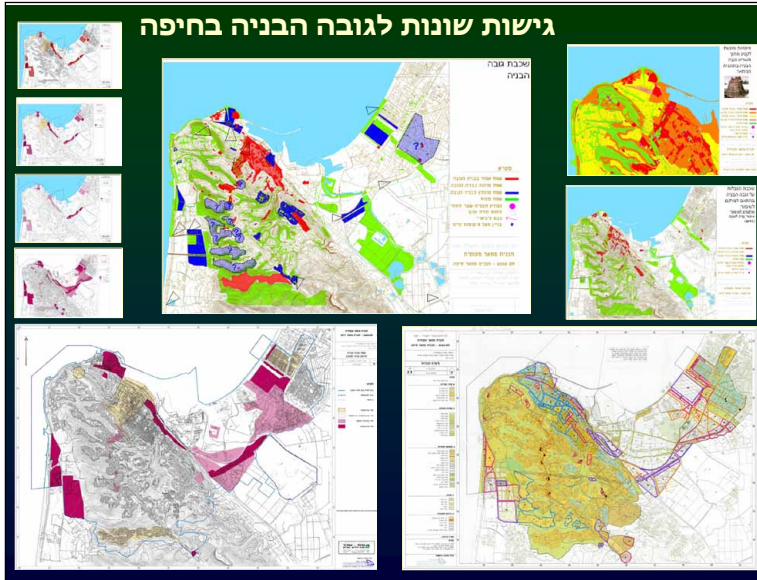


איור 3: נספח נופי



איור 4: פארק עירוני/רובעי

בנייה לגובה



איור 5: גישות לגובה הבניה בחיפה

שיקולים לסווג אזורים לבנייה לגובה:

1. **רגישות מרקמים לשימור:** שמירה על גובה אופייני, חיונית לשימור מרקמים. התכנית קובעת מגבלות גובה במרקמים לשימור.
2. **קירבה לבניה גבוהה קיימת:** אזור שקיימת בו בניה גבוהה עשוי להתאים לבניה גבוהה נוספת בצמידות אליו. זאת, גם בשל קיומן של "עובדות בשטח" וגם מכיון שבמקרים מסויימים למקבץ בנינים גבוהים יש ערך ויזואלי. התכנית קובעת אזורים מותרים לבניה גבוהה בקרבת בניה גבוהה קיימת.
3. **כלי לעיצוב עירוני:** בניה גבוהה היא אמצעי להדגשת עקרונות עיצוביים אורבאניים. בניה גבוהה יכולה לשמש להבלטת המע"ר בשני קצותיו והדגשת דפנות שדרות ההסתדרות. התכנית קובעת אזורים לבניה גבוהה בהתאם לעקרונות עיצוביים שהוגדרו בתכנית המתאר.
4. **מבטים לשימור**

4. מבטים לשימור
 הצפיה אל הניצפות של חלקים בתוך העיר מושפעים מאוד מבניה גבוהה. התכנית קובעת גובה בניה באזורים בהם רגישות לבניה גבוהה.

תחום חיץ אטר מורשת עולמי

מורדות הכרמל הצפון - מזרחיים חפ/853 א'

איור 6: מבטים לשימור

תכנית מס' חפ 2000
הכנית מתאר חיפה
 נסקס 4

גובה הבניה

מסל: 1:1000
 תאריך: 2000
 רשות מקומית: חיפה
 שטח: 120,000
 מפת מס' 1000

מקרא

- גבול המניח: גבול חריב התכנון
- גבול תחום שימור
- גבול שכונה הספרית
- אזור לבניה נמוכה
- אזור לבניה מרקמית - עד 6 קומות
- אזור לבניה עד 9 קומות
- אזור לבניה גבוהה
- בניה גבוהה נשדודית - עד 9 קומות
- בניה גבוהה נשדודית - עד 15 קומות
- תחום חיץ אטר מורשת עולמי

מגבלות גובה בניה
 על פי מברית 1010101 - גובה תעופה חיפה
 (בהתאם לכיוונית רמת המערה המורשת)

אזור לבניה נמוכה - מתחמי שימור, אזורים בעלי רגישות מרקמית, אזורים בהם קיימת בניה צמודת קרקע. גובה הבניה מוגבל לגובה הקיים, למעט תוספת קומה אחת, לאחר בחינה.

אזור לבניה מרקמית - רוב העיר. תוספת הבניה תהיה תואמת לגובה הבינוי הקיים בסביבה ולא תעלה על 6 קומות.

אזור לבניה עד 9 קומות - תותר בניה גבוהה נקודתית, לאחר בחינה.

אזור לבניה גבוהה - בניה ללא מגבלת גובה, לאחר שתבחן כתבחינים כמותיים, סביבתיים וחזותיים ובמסגרת הכנת תכנית מפורטת.

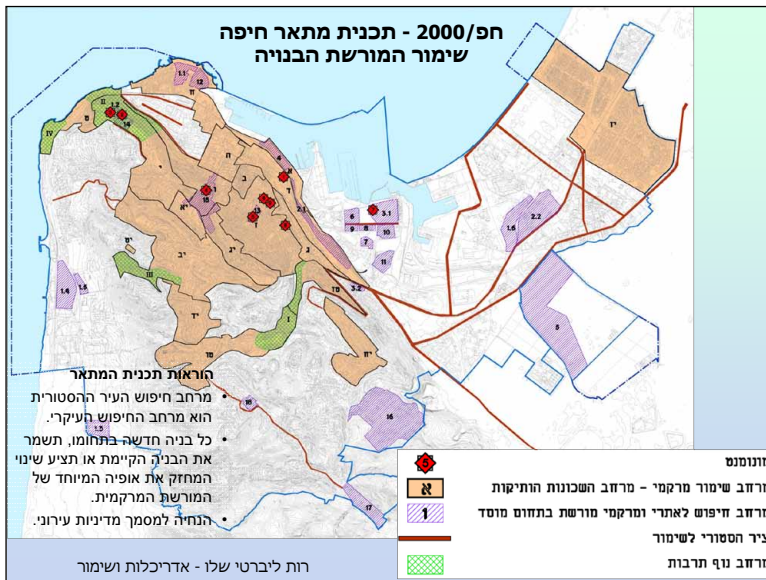
איור 7: גובה הבנייה

אתרים ומרחבי מורשת לשימור

שימור המורשת הבנויה בתכנית המתאר מבוסס על זיהוי של "מרחבי חיפוש" ו"מונומנטים".

- המונומנטים הם אתרים בעלי חשיבות היסטורית עליונה ו/או איכויות אדריכליות יוצאי דופן המהווים נקודת ציון בחיפה. נוכחותם הבולטת בעיר הופכת אותם לנכסי מורשת.
- מרחבי החיפוש בעיר נחלקים לחמישה סוגים:
 1. מרחב חיפוש מרקמי/ העיר ההיסטורית
 2. מרחב חיפוש מוסדי
 3. מרחב חיפוש צירי
 4. מרחב חיפוש נוף תרבות

תוכנית האב לשימור שתוכן על ידי עיריית חיפה תגדיר את הערכים הייחודיים המאפיינים כל אחד ממרקמי המורשת. במסגרתה יבוצעו סקרים אשר ישמשו בסיס להנחיות בינוי לכל תחומי המרחב. זאת, על מנת לעודד פיתוח מבוקר.



איור 10: שימור המורשת הבנויה

מתחמי תכנון (אזורי התערבות)

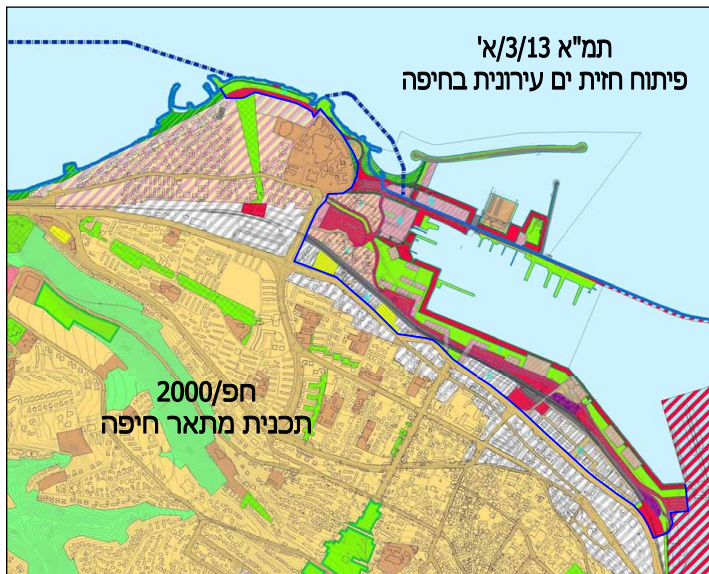
1. בתכנית נקבעו אזורי התערבות, ברובם בחלקים הנמוכים של העיר, לאורך חוף הים. אזורים אלו אותרו כבעלי חשיבות רבה ביותר לחיפה ואשר התערבות תכנונית בהם עשויה לקדם תכנון ופיתוח בכל העיר.
2. הוגדרו עקרונות בסיסיים לעיצוב העירוני באזורי ההתערבות. הוגדר אופי המימשק שבין המרקם העירוני לבין החוף.
3. האזורים נבחנו מבחינה פיזית, חברתית וכלכלית והוצגו עבורם עקרונות תכנוניים המשקפים את חזון העיר.



איור 11: מתחמי תכנון

חזית לים של העיר התחתית – מתוך הוראות התכנית בהתאם להחלטת הוולנת'ע:

תכנית למסילת ברזל וסביבתה, בקטע שבין גבול התכנית הדרומי לכיכר פייסל, תציע פתרונות למזעור הפגיעה של המסילות במרחב האורבני ולהנגשת חוף הים, וזאת לרבות בחינת האפשרות לשיקוע המסילה, תוך התייחסות הן לחץ והן לצרכי התחבורה המסילתית.



איור 12: מתחם 3 - חזית לים של העיר התחתית



איור 13: פתיחת חזית לים בחיפה

דוגמא: מתחם (אזור התערבות) 5 - שכונת בת גלים

- עקרונות התכנון

- פתיחת השכונה על הים :
- חזית ים עירונית
- שיקוע הרכבת ויצירת רצף במרקם העירוני
- טיילת/חופי רחצה
- גישות אל קו המים
- מרכז תחבורה
- מרכז רפואי
- שכונת מגורים חדשה בשטח בסיס חיל הים המתפנה
- שימור מבנים/שימור מבטים
- הטמעת תמ"א 13/3 א' – פיתוח חזית ים עירונית בחיפה, בהתאם להחלטת המועצה הארצית.

הערות

על תכנון מתארי של מרחב עירוני

אילו נבנה כרך גדול על פי אידיאה ציורית כבירה של אדריכל אמן, לא היינו מכירים בפרצופה השלם של אותה אידיאה ולא היינו תופסים את מכלול יופיה אלא מתוך הדפתרא או מראש מצפה גבוה, אבל בשום פנים לא מתוך הטויל בין בתי הרחובות, כשהפרטים חוצצים בפני היקף הכלל (חיים נחמן ביאליק, דברי ספרות, 1956, פ"ז).

תכנון מתארי של מרחב עירוני, כשמו כן הוא, מצייר את קווי השלד אשר עתידים להיות המצע המתאים - סביבה עירונית - לפעילות האנושית שתתקיים בתוכו. מתוך כך מפתה לחשוב כי לאדם המתגורר בחברה מערבית תבנית אידאלית, לפחות ברמה המתארית, של סביבת פעילות. באופן זה נבנות תפיסות עבודה וסגרות מחשבה של מרכיבים מתאריים שונים, שעשויים להועיל ולתפקד במשולב, ליצירת מארג של עיר ראויה. הצמדתן של שתי ערים בעלות סדר גודל ותפקוד דומה – ערי מטרופולין בינוניות (זהו מעמדן הרשמי המעוגן בתוכניות המתאר הארצית), ממחישה את הקלות בה ניתן לסדוק את המרכיבים הגנריים של תוכניות מתאר. מדובר בשתי ערים בעלות אופי שונה, הרכב אנושי ודרך חיים שונה. עיר הפועלים מול העיר המשפחתית, עיר הבקעה, לעומת עיר ההר. אולם על שתיהן מופעלות הגישות הידועות והמוכרות. כאילו מתוך מתכון נשלפות מילות קוד, עיר

אוניברסיטאית, מנות נדיבות של עירוניות, כמזור אפשרי או כתמהיל מנצח שיביא את העיר ואת תושביה לשגשוג. לעיתים נדמה כי בכך מסתכמים כלי העבודה של המתכננים, בבואם לשרטט את העיר.

ראוי לתור אחר המאפיינים הייחודיים של העיר המתארית (מלשון העיר לה עורכים תוכנית מתארית). כך לדוגמה הרומנטיזציה של המושג עיר אוניברסיטאית אותו הדגישו מתכנני שתי הערים. הלך רוח זה רואה את החיבור בין העיר לאוניברסיטה, בניינה, תלמידיה ועובדיה לבין המרחב העירוני בכלולתו כשלם העולה על סכום חלקיו, סינרגיה תכנונית. אלא, שלמרבה הצער באר שבע אינה טורונטו וחיפה אינה הרווארד. הגדרות המקיפות את המוסדות האקדמיים בארץ בכלל ובשתי הערים בפרט ובמיוחד מבנה מגדל האוניברסיטה בחיפה, שלא לומר מגדל השן, מונעים ומצמצמים את האפשרויות הגלומות באידיאה התכנונית המתארית של חיי היום יום של התושב המשתמש במרחב העירוני שנמצא על שולחן המתכננים. כך מתעוותים עקרונות מיובאים, כללים וגנריים אשר מחייבים את המתכננים לאיתור הייחוד של העיר שעולה על שולחן השרטוט. גם המושג "עירוניות", נשחק במהלך השימוש הרווח בו. על המתכנן המתארי של חיפה או באר-שבע או אופקים, למצוא מהי העירוניות המקומית.

נדמה כי דווקא במקומות שבהם לא השתמשו המתכננים המתאריים בבאר-שבע ובחיפה, בעקרונות הכלליים והמוכרים, אלא עשו מאמץ לאתר את הייחודיות של האתגרים שעמדו בפניהם, כמו אבדן המרכז הבאר-שבעי מצד אחד והצורך של העיר באר-שבע להיות "לא עירונית" ולהציע בנייה צמודת קרקע מול הפרברים המתעצמים והאטרקטיביים, דווקא שם נמצאו תובנות וכלי עבודה אשר מאפשרים לעיר להגיע לתמהיל שיביא לשגשוג.

קריאתו של ביאליק לירידה לפרטים ולייחוד שהם מייצרים, סוללים את הדרך למתכנן העירוני להתחקות אחרי האוכלוסייה ואת אופן השימוש שלה את המרחב. תמצית התכנון המרחבי-עירוני עשויה להיות מענה כן, לשאלה "איך אנחנו רוצים לחיות?". בעיני זו הגדרה ההולמת את תכליתו של התכנון המרחבי. גם המתכנן תכנון מתארי של עיר, אשר עוסק לכאורה בבניית שלד ברמת המקרו של תשתית הפעילות האנושית במרחב, נדרש ואף מבצע מאמצים כנים לקיים הליך כזה או אחר של שתוף ציבור. אולם נדמה כי הליכים כאלו, במרבית המקרים, אינם אלא שיתוף של שכבת אנשים דקה מאוד ביחס לכלל. אנשים המעורבים בדרך כלל בעניינים הציבוריים בעיר ובעלי עניין זה או אחר ומונעים להשתתפות בתהליך כמקדמים או כמתנגדים למרכיב מסוים בפיתוח העיר. הליך שיתוף הציבור בדרך כלל זוכה לביקורת כשיתוף למראית עין או כעלה התאנה של המתכנן. לפיכך מומלץ לו למתכנן, לעמוד על כתפי ביאליק ועל כתפי ג'ין ג'יקובס, הקוראת אף היא לאתר את הסימנים והרמזים (המצויים בשפע) של אופן שימוש משתמשי העיר את המרחב. התבוננות זו עשויה לסייע למתכנן המתארי, להבין את המגמות הקיימות ולעצב שלד עירוני שיתאים לאופן ולצורה בה הפרטים השונים וגם הקטנים והדקים ביותר משתמשים במרחב. באופן זה המתכנן משקף בצורה אמינה וישירה את המילה "אנחנו" בשאלת התכנון – הציבור כולו, הציבור שעתידי להשתמש במרחב.

ולבסוף, על מנת להתקדם צעד נוסף בהנגשתו של התכנון המתארי לציבור ואף לנבחרי הציבור אשר אמורים לאשר אותו בוועדות המקומיות – נבחרים

אשר במרבית המקרים לא בקיאים בשפת התכנון המרחבי, יאה להשתמש בהדמיות ובהמחשות של צבעי התשריט והוראות התכנון. ההדמיות שהוצגו במשורה בערב הדיון, בתוכניות שתי הערים, עשויות להמחיש לאלו החיים בעיר את התמונה המוחשית של האופן בו אנחנו עתידים לחיות. המחשה זו מקצרת את התפיסה וההבנה של נבחרת או נבחר הציבור ואף האשה או הגבר שיקראו את העיתון המקומי ויזכו לראות תמונה אשר ממחישה לו או לה ל"איך אנחנו רוצים לחיות".

יצחק (קיקי) אהרונוביץ



יעדי תוכנית המתאר לחיפה צריכים לאפשר לה עיצוב פיסי שתמשך לתפקד כמטרופולין הצפוני של מדינת ישראל. העיר חיפה בעלת נתונים פסיים מדהימים של הר, ים ומפרץ טבעי - מבטיחים, על פניו, הצלחה מסחררת, ולא היא. בשל קווי דמיון פיזי מוזכרת חיפה בנשימה אחת עם קייפטאון דרום אפריקה וסאן פרנסיסקו קליפורניה.

מיקומה לאורכה של רצועת החוף בקטע הצר בין הר הכרמל לים, בשיפולו התלולים של ההר היוצר ריבוי גאיות עמוקים, עשירים בחי וצומח ים תיכוני, מחייבים שימור קפדני מחד, ומאידיך מהווים חסמים לפיתוח אורבני רצוף. דוגמא לחסם כלפי דרום הוא גן לאומי כרמל ששטחו 68,000 הדונם, בתווך שבין אוניברסיטת חיפה לכפרי הדרוזים.

כעיר מעורבת יהודית ערבית נוצרו בחיפה מוקדי הזנחה כשכונות חליסה וואדי סאליב, חיפה אל עתיקה ושולי הדר הכרמל. באזורים אלה, מדובר גם באוכלוסיות של מיעוט ערבי, בעלות מאפיינים סוציו-כלכליים נמוכים.

בעבר הרחוק שימשה חיפה מוקד לפעילויות מטרופוליטניות לכל יישובי הצפון והגליל: בשירותי חינוך ותרבות, בריאות שירותים ציבוריים, ממשלתיים, מסחריים ופיננסיים. כיום מדלגים עליה אנשי הצפון והגליל ומוצאים בדרך כלל את מבוקשם הישר בגוש דן רבתי.

על אף קיום שפע אטרקציות תיירותיות: הגנים הבהאים, המוזיאון הימי, מוזיאון המדע, המושבה הגרמנית, גן האם, כפרי הדרוזים, חופי הים, הטכניון בהדר, מצפור האוניברסיטה ורכבל בת גלים, לצד רשימה ארוכה של בתי מלון ברמות עילית, לא מצליחה חיפה לגרום לתיירות הקבוצות לשהות בה ולו לילה אחד.

חיפה סובלת מריבוי תת-מע"רים: המע"ר ההיסטורי בעיר התחתית הולך ומתפנה מחלק מתפקודי המסחר והספנות – בעקבות פינוי הנמל המערבי, ותזוזה תפקודיו מזרחה לעבר הקישון ונמל הכרמל; תת מע"ר של הדר הכרמל מאבד תפקודים לטובת מרכזים חדשים בדרום מערב ובצפון מזרח: מע"ר המערבי של טרמינל תחבורה משולב של חוף הכרמל, אזור התעסוקה

מת"מ, מרכז הקונגרסים, מטה חברת החשמל ואצטדיון הכדורגל; ובמזרח – תת מע"ר חדש יחסית של לב המפרץ.

פרויקט השיקום העירוני של העיר התחתית מבוסס על קליטת מכללות והחייאה אורבנית של האזור כעיר סטודנטים - ראוי לשבח. הוא מתקדם בעצלתיים, ובממד הזמן משלמת העיר מחיר כבד, המתבטא באובדן פונקציות מטרופוליטניות לטובת אגד הערים גוש דן.

בראשית שנות השלושים למאה שעברה החליטו הבריטים להקים בחיפה נמל עמוק מים שיועד מלכתחילה למטרות אסטרטגיות – צבאיות של שליטה קולוניאלית באגן המזרחי של הים התיכון. לשם כך יובש חלקו הדרומי של המפרץ, תוך העמקת הגישה לרציף היחיד וחיבורו לרשת מסילות הברזל. בימים אלה מוציאה ממשלת ישראל מכרז בינ"ל להקמה ותפעול של נמל נוסף (כרמל ב' ?), שמומחים יודעי דבר מטילים בכלל ספק בחיוניותו – למען יתחרה בנמל הקיים. למעשה אין כיום קשר בין הנמל לעיר הנמצאת בעורפו, יתר על כן – הנמל ומסילת הברזל מנתקים את חיפה העיר מהמפרץ ומהים. בעבר היה זה רק ניתוק פיזי, שכן הנמל היווה אחד ממקורות התעסוקה החשובים של העיר. בינתיים צויד הנמל בציוד מהחדשים בעולם ויחסי הון עבודה השתנו והחליפו חלק ניכר מעבודת הידיים.

ניתוק העיר התחתית מקו המים מחייב פתרון מהיר של שיקוע מסילת הברזל בין תחנות בת גלים וה"מזרחית", במקביל לחשמול רכבות הנוסעים. מספר גשרים להולכי רגל שיעברו מעל למסילות יהוו פתרון נאות ל"ניתוק" הפיזי, ויאפשרו גישה חופשית עד לקו המים. מוצע לשקול גם פתיחת חלק מרציפי נמל חיפה לתנועה חופשית של הולכי רגל, כפי שקיים במרבית נמלי המטען בעולם.

שדה התעופה חיפה צמוד דופן לנמל ושניהם מתחרים על אותו משאב קרקע. הארכת המסלול לקליטת מטוסים גדולים לטיסות בינלאומיות לטווחי ביניים אינה עולה בקנה אחד עם פיתוח של נמל המפרץ. להודות על האמת כאשר ניתן להגיע ברכבת מהירה מעיר הכרמל לנתב"ג ב-70-75 דקות, אין הצדקה כלכלית להרחבת נמל התעופה של חיפה.

בשל המגבלות הפיזיות של חיפה שנמנו לעיל, איני סבור כי העיר זקוקה לתוספת אוכלוסייה כדי להצדיקה כעיר המטרופולין הצפונית: יעד אוכלוסייה של 330,000 בשנת 2025, לעומת 270,000 תושבים כיום, מוגזם בכל מקרה. מכאן גם תוספת של 30,000 יחידות דיור על 112,000 הקיימות – אינה דרושה לעיר, ועלולה לסכן ערכי טבע, נוף ושכיות חמדה שחיפה התברכה בן. במקרה שנופלת החלטה במוסדות התכנון המחייבת בכל זאת גידול דמוגרפי לממדי יעד האוכלוסייה המוצג בבסיס תוכנית המתאר – מוצע בזאת לספח לחיפה שתי עיירות עצמאיות: את טירת הכרמל בדרום מערב על 18,747 תושביה (נתוני 2013), ואת ונשר בצפון מזרח עם 23,319 התושבים, ובסה"כ 42,000 תושבים אשר יביאו את חיפה ל 315,000 תושבים בקירוב.

סיפוח המלא של טירת הכרמל ונשר לחיפה יאפשר, לפחות ביחס לטירת הכרמל, הקצאת שטחים בעלי רגישות נופית פחותה לשימוש הקרקע מגורים. במקביל ימנע המשך בזבוז שטחים יקרי ערך ונדירים לאזורי תעסוקה, שכן חיפה משופעת ממילא כבר כיום באזורי תעשייה ותעסוקה לרוב: 14.8 מיליון

מ"ר שהם 20% מכלל שטחי התעסוקה בישראל, וזאת עבור פלח זעיר של 3% מאוכלוסיית ישראל בלבד.

מומחים מרחיקי חשבון הציעו כבר מזמן לספח לחיפה גם את שלוש ערי המפרץ: קריית אתא, קריית ביאליק וקריית ים, המונות יחדיו 130,000 תושבים. הטיעון המקצועי שאין הבדל מהותי בינן לבין קריית חיים השכנה, הכלולה כשכונה בתחום המוניציפלי של חיפה. באופן זה תגיע אוכלוסיית חיפה רבתי ל 450,000 נפש, הרבה מעבר ליעד האוכלוסייה של תוכנית המתאר לשנת 2025, ותהיה שווה לאוכלוסיית תל אביב גופא. צעד זה יגרום לחסכוניות אדירים ולייעול המערכת המוניציפלית בהענקת השירותים בערי המפרץ, יאפשר שימוש יעיל יותר במשאב הקרקע, ושימור יתר של חלקים ראויים בחיפה גופא.

לסיכום: סיפוחן של 5 העיירות צמודות הדופן לחיפה העיר: טירת הכרמל, נשר, קריית אתא, קריית ביאליק וקריית ים - תגרום להשגת יעדי תוכנית המתאר לחיפה כמטרופולין הצפוני, מהר וביעילות יתרה מכל שינוי אחר של רכיב בתוכנית המתאר.

דניאל מורגנטרן



כמה הרהורים וסוגיות: תכנית מתאר היא מסמך סטטוטורי. ככזו תכנית מתאר מקומית קובעת את כללי המשחק בשטח העירוני: מה מותר, מה אסור, תנאים והתניות וכד'. כללי משחק אלו באים לידי ביטוי בתקנון ובתשריט של התכנית, וכפי שניתן לראות בתכנית מתאר מקומית חיפה מדובר בכללי משחק סבוכים מאוד. בו זמנית, מאחורי תכנית המתאר עומדים חזון, מטרות ורצונות, הבאים לידי ביטוי באמירות התכנוניות המלוות את התכנית. בתכנית מתאר מקומית חיפה הדברים באים לידי ביטוי בדברי הרקע המובאים בתחילת התכנית, ואשר מודגש שהם אינם חלק ממסמכי התכנית. בהפרדה זו בין דברי הרקע למסמכי התכנית בא לידי ביטוי המתח בין המבנה הסטטוטורי של התכנית לבין השאיפות העומדות מאחוריה. מתח זה נובע מכך שחלק ניכר מהאמצעים הדרושים למימוש המטרות והרצונות שבבסיס התכנית לא מצויים במסגרת חוק התכנון והבניה. את המתח הזה אפשר לראות היטב בתכנית מתאר מקומית חיפה.

התכנית מאפיינת מספר מתחמים עיקריים להתערבות. במידה שהתערבות זו תמומש חיפה תשנה את פניה. אך חלק ניכר מהאמצעים הנדרשים בכדי לממש את השינויים הללו לא מצויים בידי העירייה, וספק אם תכנית המתאר המקומית ככזו תביא לקידומם. דוגמאות לכך הן השקעת הרקע ופינוי הנמל המערבי, פנוי מיכל האמוניה, ופינוי חוות מיכלי הדלק בקריית חיים (וטיהור הקרקע שכנראה יידרש לאחר פינויה). בחיפה היקף המערבות העל-מקומית שנדרשת רחבה במיוחד לאור היקף השימושים הארציים בתחומה, והשלכותיהם הנרחבות. יתר על כן, חלק ניכר מהאזורים והשימושים

החשובים ביותר באזור המפרץ (אזור המרכז העירוני והמטרופוליני בתכנית) הוצאו מתחום התכנית המקומית, בכדי שיוכרעו ויקבעו ברמה הארצית.

היכן שלתכנית מתאר מקומית יש חשיבות רבה זה דווקא בניהול השטח העירוני "הרגיל". קרי, התמודדות עם תכניות פרטניות של יזמים, שרובם הם יזמים קטנים ואף אקראיים (אזרחים המעורבים ביזמות במבנה המגורים שלהם). בחיפה מצוי מלאי גדול של מבנים שנבנו לפני שנת 1980, שנת כניסת התקן בנושא רעידות אדמה. כתוצאה מכך בחלק גדול מהעיר ניתן ליזום תוספת קומות ובינוי במסגרת ת/מ/א 38. משמעות הדבר היא שניתן לפרוץ את מגבלות הגובה או הבינוי בשכונות המגורים הוותיקות (שהן רוב העיר) באמצעות הליכי ת/מ/א 38. לכך יש להוסיף את אפשרות הרחבת הבתים באמצעות תקנות שבס, שגם בהן הורחבו ההקלות לאחרונה. במידה שתכנית המתאר המקומית לא קובעת הנחיות ברורות לגבי הרחבות אלו ולגבי אפשרויות מימוש ת/מ/א 38 אזי האיזון בין תשתיות, חניה, תחבורה, מגורים ושירותים עלול להתערער.

השלכה נוספת של ריבוי המתחמים הוותיקים בחיפה הוא שמבנים רבים צפויים לסיים את אורך חייהם התקין בטווח התכנית. על כן יש לקדם תהליכי חידוש עירוני. לאחרונה הוחל בקידום תהליכי בינוי-פינוי למטרה זו. בכדי לקדם תהליכים כאלו יש צורך בגמישות אשר תאפשר בינוי מבנים שאליהם יועברו דיירים בטרם יהרסו המבנים בהם הם מתגוררים, דבר שיאפשר תהליכי "דומינו" של בינוי, פינוי ובינוי מחדש. שאלה היא עד כמה התכנית במתכונתה הנוכחית מאפשרת ומעודדת תהליכים מעין אלו.

לסיכום, התכנית מאפיינת מתחמים שיעברו תמורות מהותיות בכדי לשנות את דמותה ותפקודה של חיפה. אך האמצעים למימוש השינויים הנדרשים במתחמים אלו לא מצויים ברובם בידי הגורמים המקומיים. לעומת זאת, לא ברור עד כמה התכנית הקדישה זמן ומאמץ לניהול השטח הבנוי "הרגיל" אשר צריך לעבור תהליכי התחדשות מהותיים, ולניהול לחצי הפיתוח המקומיים הנגזרים מת/מ/א 38. תהליכים אלו אמנם לא ישנו את תפקוד העיר, אך ניהולם הוא בתחום סמכות תכנית המתאר המקומית והוא חיוני בכדי לשמור על איכות החיים בעיר ולהתחדשותה.

ערן פייטלסון

דברי סיכום

הערתיו של אהרונוביץ לסימפוזיון זה (שנגזרו מהשוואתו בין חיפה ובאר שבע בערב העיון המקורי) דנות על תכנון מתארי באופן כללי יחסית. בהיבט הממשי הוא מדגיש את חשיבות התאמת התכניות ליחודיות של כל עיר, בציינו את ההבדלים המשמעותיים בין שתי הערים. בהיבט התהליכי הוא דוגל בתכנון אינטראקטיבי - נושא אליו אחזור - ומפציר בעד שיתוף ציבורי פעיל יותר מהנהוג כיום.

מורגנשטרן מתייחס באופן מפורט לחיפה, בציינו את מעלותיה ובעיותיה. בין מעלותיה "נתונים פיזיים מדהימים: הר, ים ומפרץ טבעי". לגבי בעיותיה הוא מצביע על מוקדי הזנחה שקשורים לאוכלוסייה מעורבת, וריבוי מעיינים חלשים. העיר התחתית ממחישה את שתי הבעיות, אך פרויקט שיקומה כעיר סטודנטים ע"י קליטת מכללות (אף כי מבורך כשלעצמו) מתקדם בעצלתיים. עוד בעייה ישנה, ניתוק העיר מקו המים, מחייבת פתרון אך לא זוכה בו, וזאת מחוסר התאום עם רשויות הרכבת והנמל. מורגנשטרן סוגר את הערותיו עם דיון על "מטרופוליזציה" של העיר ויתרונותיה התכנוניות, ע"י סיפוח של טירת הכרמל, נשר והקריות.

פייטלסון מחזיר את הדיון לרמה הכללית עם הערתו הפותחת על תפקיד תכנית המתאר: כתכנית סטטוטורית, היא "קובעת את כללי המשחק בשטח העירוני". בהמשך הוא חוזר לחיפה ומונה את מוקדי התערבות תכנונית: זיהוי מספר מתחמים עירוניים לטיפול פעיל מחד, וניהול השטח העירוני ה"רגיל", מאידך. התערבות מהסוג הראשון כוללת יוזמות בממשק בין העיר והחוף, כמו השקעת הרכבת, פינוי הנמל המערבי ושיקום עירוני של העיר התחתית. קידום משימות אלו בעייתי, היות והוא כרוך בשיתוף של יזמים ותאום עם רשויות אחרות. לכן כדאי להתמקד בניהול שוטף ובסוגיות כמו ציפוף הבנוי מהחלת תמ"א 38 וטיפול בהשלכות הנובעות מהתיישנות שכונות וותיקות.

דיון זה מעלה כמה תובנות חשובות על תכנון מתארי. אחת: חיוניות התאמת התכנית ותהליך התכנון למקום שהוא נושא התכנית – לאופיו וסגולותיו, לבעיותיו המיוחדות ולאנשים החיים בו ושאיפותיהם השונות. כלל זה מתבטא כאן בפירוט של המציגים המעירים על תכנוניה של חיפה כפי שהם רואים אותה. תובנה שניה (שזכתה לפחות התייחסות מהראשונה) היא חשיבות שיתוף הציבור בתהליך התכנון. השלישית – שבעיני המשמעותית ביניהן – נגזרת מאמירתו הנבונה של פייטלסון על תכנית מתאר והשלכותיה על התכנון המתארי.

מהתובנה ש"תכנית מתאר מקומית קובעת את כללי המשחק בשטח העירוני" ניתן להסיק על חוזקותיו של התכנון המתארי ולזהות את חולשותיו. כן, התכנית יכולה לקבוע את "כללי המשחק", אך היא לא יכולה להכריח אף אחד להיות שחקן בה. כתכנית מסדירה, לתכנית מתאר השפעה חזקה, ולפעמים אף מכרעת, בקבלת החלטות של פרטים, משקי בית, עסקים וארגונים על מיקומם ופעילותם במרחב העירוני - דהיינו, על הכוונת הביקושים למקרקעין ונדל"ן בעיר. מאידך, כח התכנית מועט, ושואף לאפס, ביצירת ביקושים יש מעין. כישלונות התכנון בחיפה, בנסיונות חוזרים למנף פיתוח לאורך כמה עשורים, הן רק דוגמה אחת מרבות להוכחה.

השלכה מתובנה זאת מתחברת לתובנה הראשונה שמצביעה על הבדל מהותי בין תכנון סטטוטורי באיזור ביקוש לעומת תכנון מתארי במקום בו הביקוש חסר. להמחשת ההשוואה, ר' את ההבדל בין תכנון בגוש דן מול "מטרופולין" חיפה ובאר שבע, שלא לדבר על ערי פיתוח ופריפריה. ברור שעם אמירה זאת לא גיליתי את אמריקה לקוראים, אך הסתכלות בתכניות מתאר עכשויות ואלו בהתהוות, מצביעה על כך שהכרה זאת לא חדרה ממש למודעות המתכננים.

נוכל לשאוב תועלת מהכרה זאת בפרקטיקה המעשית. תכנון מתארי, כפי שהוא נהוג בארץ לרוב, אינו בנוי להתמודד עם משימות מחוץ לתחום סמכותו,

כמו יצירת ביקושים וייזום פיתוח מחד, ותיאום פעולות תכליתי עם רשויות ומוסדות אחרים - מעבר למסגרת הסטטוטורית - מאידך. על כן, כדאי שעריכת תכנית מתאר לא תהיה משימה בפני עצמה, אלא תתפס כמרכיב אחד בתהליך תכנון משתף-פעולה (collaborative planning) יותר רחב, בו התכנון (כולל עריכת תכנית מתאר) משמש זירה לאינטראקציה בנוייה ושיטתית בין המתכננים ורשת מעורבים אחרים, שכוללת רשויות ומוסדות אחרים, צדדים ובעלי ענין מושפעים במרחב התכנון, והציבור.

לדוגמה, אם תכנית מתאר חיפה הייתה נערכת כתהליך תכנון משתף-פעולה, המתכננים לא היו מסתפקים בהצעות לטיפול בניתוק הקיים בין העיר והים, כפי שהן נכללו בתכנית שהופקדה. עם העלאת הרעיון של השקעת מסילת ברזל בחלק מסומן של אורכה, המתכננים היו יוזמים הידברות על הנושא עם הרשויות האחרות המופקדות, כמו רכבת ישראל ומשרד התחבורה, לגבש אסטרטגיה משותפת ופירוט הפעולות הדרושות למימוש הרעיון. אסטרטגיה זאת היתה יכולה להכלל בתור נספח בתכנית המתאר, ויישומה (כולל הקצאת המשאבים הנחוצים) הייתה מובטחת דרך מזכר-הסכם בין ממשלי (מסמך כעין חוזה) בין הגופים השותפים לפרויקט. בתכנית, כפי שהיא הוצגה כאן, ללא נלווים כאלו, הצעתה המאוירת לחיבור בין העיר ורציף הנמל נשארת לא יותר מחזון למועד. מוטב היה, למען אמינות התכנית, לא להתייחס לסוגיות כאילו בכלל, בהיעדר מתווה ליישומן.

א. אלכסנדר

1. הסימפוזיון מתבסס על ערב עיון של איגוד המתכננים, הראשון בסידרת דיונים על תכנון מתארי, שהתקיים ב-4102/01/32 בתל-אביב: תכנון מתארי - תכניות מתאר חיפה ובאר שבע, בו תכנית מתאר חיפה הוצגה ע"י יצחק פרוינד, והערותיהם של יצחק (קיקי) אהרונוביץ, דניאל מורגנשטרן וערן פייטלסון הוזמנו מבין המעירים על התכניות שהוצגו.
2. תוכנית המתאר של חיפה הוכנה בהזמנת ועדה בין משרדית אשר חברים בה עיריית חיפה, מינהל מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים. התכנית נערכה ע"י צוות מומחים רב תחומי בראשותו של יצחק פרוינד.