

היד הנעלמה של התכנון: בחינת ההשפעה הממשית של תוכניות המתאר הכוללניות¹

נורית אלפסי, יונתן אלמגור, יצחק בנסון

תקציר

התיאוריה והפרקטיקה בתכנון נשענות על גוף ידע רחב העוסק בהצדקת התכנון הממסדי ובצורך להאציל סמכויות להגבלת השימוש בקרקע לרשויות התכנון. בזמן, אך מעט נכתב אודות ההצלחה ליישם תוכניות מרחביות. השאלה, "באיזו מידה משפיעות תוכניות שימושי הקרקע על התפתחות המרחב העירוני והאזורי הלכה למעשה?" נותרה כמעט לגמרי חסרת מענה. לשאלה זו משמעות רבה: נוסף על המאמץ הגדול המושקע בעריכת התוכניות ובאישורן, לתוכניות המאושרות יש השלכות ישירות על ערכי קרקע ועל מחירי נכסים. אם יתברר כי השפעתן הכוללת מועטה, עשוי הדבר להשליך על השימוש בהן. בנוסף, הדבר עשוי להצביע על הצורך של מערכת התכנון לאתר דרכים חלופיות, מתאימות יותר, לתכנון מרחבי ולהגנה על אינטרסים ציבוריים חיוניים.

כמו מערכות תכנון אחרות באירופה ובארצות הברית, התכנון בישראל מבקש להתוות מדיניות תכנון ולייצר וודאות באמצעות תוכניות ייעודי קרקע ארוכות טווח. המחקר הנוכחי מבקש לבחון את השפעת התכנון ארוך הטווח על פיתוח המרחב בפועל. המחקר מתמקד בבחינת יישומה של תוכנית המיתאר המחוזית של מחוז המרכז, תמ"מ 3, וממשיכתה, תמ"מ 3/21. ההשוואה בין התכנון לפיתוח נעשית באמצעים של חישה מרחוק ומערכות מידע גיאוגרפיות. הממצאים מצביעים על פערים משמעותיים בין התכנון המקורי לבין הפיתוח המתקיים הלכה למעשה.

הערכת יישום תכנון

באופן מפתיע, התיאוריה והפרקטיקה בתחום התכנון הפגינו במשך השנים עניין מועט בשאלות של יישום תכנון. על אף שתיאורטיקנים בתחום התכנון חוקרים את מערכות היחסים בין מתכננים לבין מקבלי ההחלטות, פקידי הממסד ונבחרי הציבור, העניין במידת היישום של מדיניות תכנון בכלל ושל תוכניות ייעודי הקרקע בפרט, נותר מוגבל. כפי שצינו חוקרים כבר לפני ארבעה עשורים (!!), תוכניות רחבות היקף וארוכות טווח מאומצות על ידי גופי תכנון בארץ ובעולם ללא התייחסות שיטתית לפרמטרים שעשויים להשפיע על יישומן והצלחתן (Alterman and Hill, 1978). חוקרים אף עמדו

על "סינדרום התוכנית החדשה" לפיו "אין כל ניסיון להבין מדוע תוכנית מסוימת אינה עונה על היעדים, מפני שהרבה יותר קל להשאירה מאחור ולהתחיל בהכנתה של תוכנית חדשה" (Calkins, 1979, 745-6). מאז נערכו אמנם כמה ניסיונות לבחון את הקשר בין תוכניות לבין התפתחות שימושי הקרקע בפועל, אבל הנושא בכללותו טרם התפתח, עד לשנים האחרונות ממש (Brody and Highfield, 2005; Seasons, 2003; Talen, 1996a, b).

תשומת הלב החלקית המוקדשת לגורלן של תוכניות ולהשפעתן על הסביבה הבנויה משקפת את העניין המועט שיש לתיאוריית התכנון בתוכנית עצמה. חוקרים ואנשי אקדמיה איבדו עניין בתוכנית ייעודי הקרקע והתעמקו בשאלות של אינטרסים, יחסי כוח ומבנה קבלת ההחלטות בתכנון המרחבי. בשנות ה-90 עסק המחקר האקדמי בתפקידו של השיח התכנוני ובתיאוריות של תכנון מְתִקְשֵׁר (Communicative Planning). התיאוריה בחנה את תפקידם של פרטים ושל מוסדות בהנעת תהליכי תכנון וביקשה להבין את הקשר בין נורמות חברתיות ומוסדיות לבין עיצוב הסביבה הבנויה (Healey, 1996; Hoch 1994; Innes 1996, 1998; Schön, 1987, Schön and Rein, 1996; Newman and Thornley, 1996). מאז תחילת שנות האלפיים כובש הרעיון של תכנון אסטרטגי את השיח התכנוני. העניין הנוכחי הוא בהתאמתם של כלים מתחום העסקים והניהול לשימוש התכנון המרחבי (למשל Albrecht, Healey and Kunzmann, 2003). תחומי העניין הללו חושפים כי התיאורטיקנים מפחיתים בגלוי בחשיבותן של תוכניות ייעודי הקרקע ככלי להנעת תהליכים מרחביים משמעותיים (Albrecht, 2004). בפרקטיקה, לעומת זאת, מהוות תוכניות כאלה תוצר מרכזי של מערכות תכנון וכלי נפוץ. מערכות של תכנון מסדיר (regulative planning) פועלות במדינות רבות בעולם ועושות שימוש בתוכניות ייעודי קרקע ככלי לקביעת מדיניות מרחבית ולהנחיית תכנון מפורט (Alterman, 2001; Cullingworth, 1994; Booth 1996). במרבית המקרים, כאמור, אימוצן של התוכניות נעשה ללא מנגנוני הערכה מספקים ובלי ידע על הדרך בה התוכנית מעצבת את המציאות.

הערכת יישום תכנון² נמצאת אם כך בתחילת דרכה. המחקרים הספורים שנערכו בנושא התייחסו לקושי להעריך מימוש של תכנון מרחבי ולמורכבות הרבה של הנושא. נקודה בעייתית ראשונה נובעת מהקושי להחליט מהו טווח הזמן הנחוץ להערכת יישום: מאחר ותוכניות שימושי קרקע נערכות לתקופות זמן ארוכות, הערכת היישום צריכה להתבצע כאשר התוכנית הספיקה להשפיע על התהליכים המרחביים, שהם מטיבם איטיים, ובטרם טושטשה השפעתה על ידי תוכניות, התרחשויות וקווי מדיניות ממקורות אחרים. השאלה היא, מהו משך הזמן הזה, בחודשים ושנים? האם הוא קבוע או משתנה? במה הוא תלוי? במחקר הנוכחי, למשל, בחרנו לבחון את מימושה של תמי"מ 3 בכמה פרקי זמן. השאלה, איזה מהם מציג את נקודת המבט הראויה או הנכונה, נותרת פתוחה לדיון.

נקודה בעייתית שנייה מתקשרת לקושי להחליט אילו תכנים רלוונטיים להערכת יישומן של תוכניות. בנקודה זו, ראוי לציין את קיומן של שתי גישות שונות להערכת יישום תכנון: גישה תוצאתית (conformance approach) וגישה תהליכית (performance approach). שתי הגישות נזכרות בספרות התכנון ונתפסות כליטימיות ורלוונטיות (ראו: Alexander & Faludi, 1989).

(Alexander, 2006a, 2006b). הגישה התוצאתית בוחנת את מידת המימוש של התוכנית בהתייחס להתאמתו של הפיתוח שהתקיים בפועל לזה שתוכנן. התוכנית, מנקודת המבט הזו, מיוצגת על ידי המסמכים הסטטוטוריים שלה: התשריט והתקנון. אחד המחקרים החלוציים בגישה זו נערך על ידי אלטרמן והיל (Alterman & Hill, 1978) ובעקבותיהם הלכו חוקרים אחרים (Talen, 1997; Brody and Highfield, 2005). הגישה השנייה מתמקדת בהשפעתה של התוכנית על השיח התכנוני ועל תהליכי קבלת ההחלטות (למשל, אצל: Dalton, 1989; Laurian et al., 2004; Berke et al., 2006). ההשוואה בין הגישה התוצאתית לתהליכית מקפלת בחובה שתי תפיסות שונות לגבי התפקיד של תוכניות ארוכות טווח: הראשונה, התוצאתית, רואה בתוצרים הסטטוטוריים, התשריט והתקנון, מסמכי יסוד המגלמים את מדיניות התוכנית ואת יעדיה. השנייה, התהליכית, נוטה להדגיש את השפעת רוחה של התוכנית - מטרות, חזון, הגישה והרוח העולים מדברי החסבר של התוכנית. הבחירה שנעשתה כאן בהערכת היישום בגישה התוצאתית נובעת מהמרכזיות של התשריט והתקנון בתכנון הסטטוטורי בארץ ובעולם וההכרה בכוחם. על אף המאמץ הגדול המושקע ביצירתם, השימוש הנרחב בכלים אלה במערכות התכנון המסדירות טרם זכה לבחינה יסודית. בעיקר, לייעודי הקרקע הסטטוטוריים יש השפעה עצומה על ערכי קרקע ונכסים; אם השפעתם על השגת מטרות התכנית היא קטנה, הדבר עשוי להעמיד סימן שאלה גדול מול ההצדקה לקיומם. הבדלים גדולים בין המתווה הראשוני של התוכנית לבין מה שהתפתח בפועל עשויים להצביע על הצורך באיתור כלים אחרים, שייטיבו להגן על נכסים ואינטרסים ציבוריים.

המחקר הנוכחי מבקש אם כך לתרום לידע המועט הקיים בהקשר של יישום תכנון ולבחון את השפעתן של תוכניות ייעודי קרקע כוללניות וארוכות טווח על התפתחות המרחב בפועל. בעיקר, עומדת למבחן יעילותו של תשריט ייעודי הקרקע. המחקר הנוכחי יתמקד בהשפעת התכנון ארוך הטווח על מחוז המרכז באמצעות השוואה בין ייעודי הקרקע בתשריט המקורי לבין שימושי הקרקע שהתפתחו במהלך השנים, כפי שאותרו באמצעות אמצעי חישה-מרחוק וכלים של מערכות מידע גאוגרפיות. השימוש בכלים העדכניים פותח דלת חדשה בפני הערכת יישום של תוכניות מיתאר ומאפשר להתבונן במרחב באמצעות כלים ברזולוציה גבוהה, באופן שלמיטב ידיעתנו טרם נעשה בעבר.

תכנון ייעודי קרקע: בין גמישות וודאות

עצם קיומו של תכנון מרחבי, ובעיקר קיומן של תוכניות מיתאר סטטוטוריות המגבילות את השימוש בקרקע ובנכסים, זוכה ללגיטימציה בעיקר הודות להבנה שלתכנון תפקיד מרכזי בהגנה על אינטרס הציבור ובקידום הרווחה ואיכות החיים (Meyerson and Banfield, 1955; Barry, 1964; Altshuler, 1965; Faludi, 1973; Moore, 1978; Campbell and Marshall, 2002). מסיבה זו, במסורת של תכנון מסדיר, כמו זה הפועל בישראל, יש לתוכנית המיתאר תפקיד כפול: ראשית, קביעת המדיניות המרחבית מנקודת המבט של גופי השלטון המקומי והמרכזי, ושנית, קביעת זכויות התכנון והבנייה של השחקנים השונים, פרטיים וציבוריים, במרחב, באופן שיממש את מדיניות התכנון. המשמעות לעתים קרובות היא שהכללים והמגבלות על התכנון

והבנייה הם שונים ממקום למקום, אבל יש לכך משמעות הנובעת מהמדיניות הכוללת. מאחר והמגבלות מחייבות את כל בעלי העניין, תוכניות המיתאר מגינות למעשה על אינטרס הציבור.

על מנת להבטיח את יציבות התכנון לאורך זמן, הנדבך הסטטוטורי של תוכניות המיתאר כולל שני מסמכי יסוד: הראשון הוא תשריט ייעודי הקרקע והשני הוא התקנון (הוראות התוכנית, בלשון החוק), המפרט את המותר והאסור בכל אזור. ביחד, שני המסמכים הללו משקפים את מדיניות התכנון ובה-בעת מבהירים לשחקנים הפועלים במרחב מהן זכויותיהם בקרקע. עם זאת, במסורת התכנון המסדיר הפועלת בחלקים נכבדים ממדינות אירופה ובמרבית האזורים בארה"ב, ישנה אפשרות מובנית להציע שינויים נקודתיים בתשריט ייעודי הקרקע הסטטוטורי או בתקנון הנלווה לו, מה שמכונה "גמישות". חוקרים כבר עמדו על כך ששינויים – גם קטנים ומקומיים – עשויים להצטבר לשינוי משמעותי בהיבטים כאלה ואחרים של מדיניות התכנון המקורית (ראו: Cullingworth, 1993; Booth, 1996, 2003; Kwartler, 1998; Buitelaar and Sorel, 2010; Buitelaar et al, 2011). כלומר, שהגמישות הנקודתית עלולה לפגוע ביכולתו של התכנון להגן על אינטרס הציבור, לשחוק בהדרגה את מטרת התכנון ואף להעמיד בספק את עצם ההצדקה לקיומו.

המתח שבין קביעות מחולטות לשינויים נקודתיים מלווה את התכנון הסטטוטורי מבוסס התשריט מתחילתו. לכל המעורבים ברור כי תכנון עוסק במציאות דינמית מאד. צרכים חדשים, הזדמנויות, אופנות, טכנולוגיות, רעיונות – כל אלה צצים ומאתגרים הן את מדיניות התכנון והן את הפרטים הנגזרים ממנה. האתגר מדגיש את החשיבות של ניסוח מדיניות תכנון ברורה והקפדה על הכלים השומרים עליה, אבל מחדד גם את מקומה המרכזי של הגמישות: חשוב לברור את העיקר מתוך הטפל, להבין על אילו היבטים יש להתעקש ולשמור והיכן ניתן להתגמש. על רקע זה, בשנים האחרונות הוצעו כלי תכנון חדשים, לרבות תוכניות אסטרטגיות (Albrecht et al, 2003; Albrecht, 2004), תקנות לצמיחה חכמה³ (Smart Growth ordinances), תכנון גמיש ועוד. עם זאת, במרבית מערכות התכנון, תוכניות ייעודי קרקע סטטוטוריות ממשיכות להוות כלי מרכזי החובק שני יעדים: קביעת מדיניות תכנון כוללת ורגולציה של יוזמות עתידיות של בעלי העניין הרבים. כך בישראל, כך במקומות אחרים בעולם. על כן, השאלה של רמת היישום של התוכניות, המידה בה הן משיגות את היעד של עיצוב המרחב על פי המדינית המוצהרת, היא חשובה במיוחד.

ההיקף הגדול של תיקונים נקודתיים והשימוש במנגנוני הגמישות שנעשים במציאות מייצרים את המוטיבציה למחקר. על פי בות' (Booth, 1996), מערכות תכנון מסדירות נמצאות בדילמה מובנית, דילמת הגמישות והוודאות: תוכניות ייעודי קרקע מפורטות מצליחות לקבוע מדיניות באופן ברור אבל הן נוטות להתיישן במהירות ומחייבות שינויים נקודתיים רבים. מצד שני, תוכניות ייעודי קרקע שמאפשרות גמישות רבה הן נוחות לשימוש, אבל יכולתן לקבוע מדיניות ברורה היא נמוכה, והן אינן מצליחות לייצר רמה סבירה של ביטחון לתושבים, בעלי נכסים ומשקיעים. דילמה הזו רלוונטית מאד לתכנון בישראל. אישור של תוכניות מפורטות נקודתיות מבוסס על קריטריונים המוצעים אד הוק עם קשר חלקי ועקיף למדיניות התכנון

המקורית. לדברי בות', התוצאה היא מדיניות תכנון שאינה מופיעה במסמכי התכנון אלא מצטברת מתוך אוסף של החלטות נקודתיות ומקומיות, באופן הדרגתי ותוך כדי תנועה, בדרך שלעתיים מובנת רק בדיעבד.

המציאות הנפוצה של הכנת תוכניות ייעודי קרקע רחבות היקף וארוכות טווח ואז "כירסומן" באמצעות מספר גדול של שינויים נקודתיים כתגובה לצרכים מקומיים זוכה לדיון ביקורתי. הטענה היא כי תוכנית סטטוטורית מאבדת את העדכניות שלה – ובמידה רבה את הרלוונטיות של הפרטים הקטנים וגם הערכים העקרוניים עליהם היא מתבססת - ברגע בו היא מאושרת למתן תוקף (Needham, 2006, Moroni, 2007). נוסף לכך את הזמן הכרוך בהכנה, דיון ואישור של תוכנית; בישראל, שלבי התכנון של תוכנית מחוזית עשויים להימשך כעשור ואף יותר. הדבר אינו מעיד בהכרח על תפקוד לקוי של מערכת התכנון, ואפילו להיפך. הכנה של תוכנית מחוזית היא עניין המחייב את מעורבותן של ועדות תכנון ובנייה מהדרג המקומי והארצי; הפירוט של תשריט ייעודי הקרקע מחייב התעמקות ודיונים רבים; המיקום של חלק מהייעודים עשוי לעורר התנגדויות, מחשבות שניות. ואז, למידה בה התשריט מיושם יש משמעות רבה מבחינה תיאורטית וכמובן שגם מבחינת הפרטיקה.

דילמת הגמישות והוודאות מקפלת בתוכה עניין מרכזי נוסף, הנוגע לתוקף החוקי של תוכנית. המידה בה הרכיב הסטטוטורי של תוכנית ייעודי קרקע כפוף לעקרונות שלטון החוק עולה לדיון בעבודתו החלוצית של מורוני (Moroni, 2007, 2010). לטענתו, ערכים בסיסיים כמו שוויון בפני החוק, ביטחון משפטי, העדר תחולה רטרואקטיבית של חוקים ופומביות הדין מופרים באופן שיטתי על ידי הסטטוטוריות של התשריט והתקנון. באותה מידה, הוא מוצא כי המנגנון של תיקונים נקודתיים בתוכניות המיתאר לא עונה על קריטריונים בסיסיים של שלטון החוק.

בשעה שעבודתו של מורוני היא תיאורטית ביסודה, המאמר הנוכחי יתרום לה את ההיבט הפרקטי, האמפירי. בדיקת רמת היישום של תשריט תוכנית המיתאר תחשוף את התפקוד של הרכיב הסטטוטורי היסודי עליו מתבססת מערכת התכנון. השאלה, האם הרכיב הבסיסי הזה אכן מתפקד כמגדלור לאורו מתקבלות החלטות, או שמא נדרש לחשוב על כלים סטטוטוריים חלופיים, תוכל לקבל כאן תשובה ברורה.

ברקע הדברים חשוב להדגיש כי בעבר הוצעו מגוון של כלים סטטוטוריים, שעשויים להחליף את תוכנית ייעודי קרקע. המשותף לכולם הוא החיפוש אחר דרך לייצר כללים ברורים, אבסטרקטיים, שיחליפו את הפירוט של ייעודי קרקע המסורתיים. מורוני (Moroni, 2007, 160) טוען כי "ככל שהמערכת (העירונית) היא מורכבת יותר, כך גדל הצורך בחוקים מופשטים, כלליים ותלויי-תוצאה, שיהוו מסגרת ליצירתו של סדר עירוני מיטבי וספונטני". הוא קורא למוסדות התכנון "להגדיר מסגרת חוקית ושוויונית לפעולות של אינדיבידואלים, שתאפשר להם לתכנן ולבנות בקרקע בהתאם לידע ולנסיבות המקומיות, כל עוד אינם עוברים על החוקים", ומציע כי הרשויות יתמקדו בתכנון – אבל של פעולותיהן שלהן, לא של השקנים האחרים. המסגרת הזו שונה כמובן מהדרך בה פועלות תוכניות ייעודי קרקע, שמקיפות את האלמנטים המוסדיים וגם הפרטיים ומייצרות תמונת עתיד - שבסופו של דבר נאלצת כל הזמן להשתנות.

רעיון דומה נמצא בבסיסו של התכנון העצמי שהוצא על ידי אלפסי ופורטוגלי (Alfasi and Portugali, 2004, 2007, 2009), שמציעים למערכת התכנון להקפיד על הפרדה ברורה בין שלוש רשויות בתוך מערכת התכנון: הרשות המחוקקת, הרשות השופטת והרשות המבצעת. על פי התפיסה הזו, על הרשויות להגדיר קוד עירוני על פיו ניתן לשפוט תוכניות מפורטות, מה שמייצג את הכנת תוכניות ייעודי הקרקע. לטענתם, כללי תכנון ייצרו ודאות בהקשר למאפיינים ולתכונות המהותיות של הסביבה הבנויה, כתחליף לניסיון של תוכניות המיתאר לקבוע את המיקום של ייעודי הקרקע השונים. בלב הקוד העירוני עומדים יחסים בין אלמנטים מתוכננים לבין האלמנטים הקיימים בסמוך להם. הפיתוח והבנייה יכולים להתבצע בכל מקום, כל עוד החוקים אינם מופרים. לבסוף, תכנון על פי 'חתך אופייני' (Transect Planning) המוצע על ידי דואני וטאלן (Duany and Talen, 2002b) ממחיש כיצד עשוי קוד עירוני להחליף את ייעודי הקרקע. החתך הוא אמצעי לרגולציה של תכנון המבוסס על עקרונות של עירוניות חדשה (New Urbanism), וקובע כללים למאפייני התכנון והבנייה במרחב בהתאם לאופי הרחוב ולמיקום הכללי, אם בתוך מרחב כפרי, פרוררי או בליבה העירונית של העיר. זכויות בנייה נגזרות מתוך מאפייני החתך ומגדירים את המותר והאסור. כל הדוגמאות הללו ממחישות כיצד ניתן לייצר ודאות תכנונית לתושבים וליזמים באמצעות עקרונות מופשטים, כתחליף לתוכנית מפורטת של ייעודי קרקע.

המחקר הנוכחי מציג את ההתחקות אחר התפתחות המרחב הלכה למעשה. במרכז החקירה עומדת תכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז, תמ"מ 3, שאושרה בשנת 1982, וממשיכה, תמ"מ 3/21, שאושרה בשנת 2002. ייעודי הקרקע המקוריים של התוכניות מושווים לשימושים שהתפתחו בפועל, כפי שהם עולים מניתוח של תצלומי אוויר של המחוז מהשנים 1980, 1990, 2000 ו-2006. ההשוואה מכוונת לענות על שתי שאלות יסוד: (א) האם הפיתוח שהתקיים התרחש במקומות שנועדו לכך על פי תשריט ייעודי הקרקע המקורי? בעיקר, האם שימושי הקרקע התפתחו במקומות שנועדו לפיתוח בתוכנית המקורית והאם יש התאמה בינם לבין ייעודי הקרקע המקוריים? (ב) האם אכן לא התקיימה בנייה באזורים שסומנו ככאלה שאינם מיועדים לפיתוח? כלומר, האם הפיתוח שהתרחש בתקופה זו במחוז המרכז הגביל את עצמו למקומות שהותוו לצורך כך מלכתחילה או שמא פרץ והתפשט גם לאזורים שהוגדרו מראש כקרקע חקלאית ושטחים פתוחים?

המחקר בוחן 12 אזורים שונים ברחבי המחוז, המהווים ביחד 10% משטחו. הבחינה מתבוננת בפיתוח שחל בשלוש תקופות: 1980-1990, 1990-2000, 2000-2006. הממצאים משמשים בסיס לדיון אודות השפעתה של התמ"מ על הפיתוח במחוז המרכז בפרט, ועל יעילותם של התוכנית הכוללנית ותשריט ייעודי הקרקע ככלי התכנון המרכזיים במערכת התכנון הישראלית בכלל.

הרקע הישראלי-מקומי למחקר

בחוק התכנון והבנייה 1965 התקבלו עד כה למעלה ממאה תיקונים. מרבית התיקונים הם נקודתיים ולא נובעים בהכרח מרפורמה מקיפה של מערכת התכנון, ועם זאת, השינויים הרבים מעידים על שינוי ברוחה של המערכת, ההופכת בהדרגה ממערכת מסדירה (regulative system) למערכת המאפשרת שיקול דעת של הגורמים המאשרים תכנון מפורט. בעיקר, יותר

ויותר סמכויות החלטה מועברות לוועדות תכנון ובנייה מקומיות. בנוסף, לצד תוכניות המיתאר, גם מסמכים לא-סטטוטוריים כמסמכי מדיניות ותוכניות אב מתקבלים ככאלה המנחים קבלה של החלטות תכנון. תיקון 101 לחוק הגדיר לראשונה תוכנית מיתאר מקומית כוללת – כזו, שקובעת עקרונות אבל משאירה לוועדה המקומית גמישות בקבלת החלטות נקודתית לגבי ייעודי קרקע ספציפיים. תוכנית כוללת תקפה משחררת את הוועדה המקומית מהצורך לקבל את אישור הוועדה המחוזית במקרים רבים של תכנון נקודתי⁴ ומהווה על כן אמצעי נוסף להעברת סמכויות לדרגי התכנון המקומיים.

השינויים הרבים, ובעיקר המגמה של העברת סמכויות החלטה לוועדות התכנון המקומיות נובעים מחוסר נחת מתמשך מהתפקוד של מערכת התכנון ייעודי הקרקע: תכנון מפורט נעשה לעניין מתמשך באופן מתסכל; הזדה הממוצע להכנה ואישור של תוכנית מפורטת עומד על 7-10 שנים; מדרג התוכניות והוועדות מתקשה לתפקד, בעיקר בגלל שהשינויים הנקודתיים הרבים המוצעים לתוכניות המיתאר המקומיות מעמיסים על הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה; החלטות תכנון נקודתיות מייצרות קונפליקטים רבים בהם מעורבים גופים ממשלתיים, שלטון מקומי וארגוני אזרחים. השאלה של כלי התכנון בהם משתמשת המערכת בכלל, ושל תפקוד תוכניות ייעודי הקרקע בפרט, היא שאלה פתוחה במערכת התכנון הנוכחית.

מחוז המרכז והתוכניות הנבחרות

מרחב של מדינת ישראל מחולק לצרכי התכנון לשישה מחוזות, כאשר מחוזות הדרום והצפון הם הגדולים בשטחם והמצומצמים באוכלוסייתם, בעוד מחוזות תל אביב והמרכז הם עתירי אוכלוסייה אך קטנים בשטחם. מחוז תל אביב, בשטח של 1,294 ק"מ מרובע, עוטף את מחוז תל אביב משלוש עברים. שני המחוזות ביחד מרכיבים את מטרופולין תל אביב.

מאז שנות השישים צמחה אוכלוסייתו של מחוז המרכז באופן קבוע, בשיעור ממוצע של 3% בשנה, הודות לריבוי טבעי והגירה (למ"ס, 2008). אוכלוסיית המחוז שילשה את גודלה, מהיקף של 580,000 תושבים בשנת 1972 להיקף של 1,730,000 תושבים בשנת 2007, עת מטרופולין תל אביב מנתה כשלושה מיליון תושבים (לוח מס' 1). מאמצע שנות השבעים ואילך, בד בבד עם ירידת הרווחיות מחקלאות, הוסבו קרקעות חקלאיות רבות למגורים צמודי קרקע בשורה של יישובים ושכונות פרבריות שהוקמו בכל רחבי המחוז (Feitelson, 1995; Gonen, 1996).

תמ"מ 3, שנערכה בשנת 1980, צפתה את הפרבור המסיבי וביקשה להסדיר אותו ולצמצמו. התוכנית, שאושרה בשנת 1982, שאפה להבטיח גידול קומפקטי ולייצר צפיפויות גבוהות, באופן יחסי, של מגורים, תעשייה ומסחר. לצורך כך, התוכנית הגדירה מגוון ייעודי קרקע ולכל אחד ייצרה הוראות תכנון תואמות. כך, למשל, הגדירה התוכנית מרכזים עירוניים, אזורי מגורים, התיישבות כפרית, אזורי תעשייה, אזורי מסחר, דרכים, תשתיות. וכן שורה של שימושים ופעילויות אסורות.

לוח 1: אוכלוסייה במחוז המרכז

שנה	אוכלוסייה	שיעור גידול שנתי (%)
1948	122,000	
1961	407,000	9.7
1972	580,000	3.3
1983	831,000	3.3
1995	1,216,000	3.2
2003	1,542,100	2.3
2007	1,730,000	3.0

התוכנית ייעדה 65% משטח המחוז לקרקע חקלאית ו-14% לפארקים לאומיים, שמורות טבע וייעור. ההקצאה הנרחבת לחקלאות לא נבעה מתפקידה המרכזי של עבודת האדמה בכלכלה, אלא ביטאה את המדיניות להגנה על קרקע חקלאית מפני פיתוח. כפי שצינו חוקרים ישראלים רבים (Alterman, 1997; Feitelson, 1999; Tal, 2008; Orenstein, 2004; Orenstein and Hamburg, 2009, 2010). האידיאולוגיה החקלאית הייתה שחקן מרכזי בתנופת ההתיישבות של טרום המדינה, וכך גם מיד עם הקמתה. הגדרת קרקע הלאום כ"קרקע חקלאית" הייתה ברירה המחלל הגורפת, אלא אם כן הוגדרה פיסת קרקע מסוימת אחרת בתוכניות מיתאר, ובהסכמתה של הועדה לשמירת קרקע חקלאית². פירושו של דבר, שהתוכנית ייעדה רק כ-21% משטח המחוז לפיתוח, בעוד קרוב ל-80% מהשטח היה אמור להישאר פתוח.

טווח התכנון של תמ"מ 3 נקבע על פי רמת האכלוס במחוז: התוכנית נועדה להנחות את הפיתוח עד אשר המדינה תכיל חמישה מיליון תושבים, כמיליון מהם במחוז המרכז. המתכננים צפו כי היעד יושג בתחילת שנות ה-2000. עם זאת, בשל גל העלייה ממדינות בריה"מ לשעבר, היעד הושג באמצע שנות התשעים (למ"ס, 2000). התכנית הבאה, תמ"מ 3 / 21 אושרה עשרים שנה לאחר תמ"מ 3 ושיקפה צורך דחוף לענות על גידול האוכלוסייה המהיר והפיתוח שהתלווה לכך. השינויים הבולטים מול קודמתה הם הצמצום של הקרקע החקלאית מ-65% ל-45% משטח המחוז והכפלת הפיתוח העירוני מ-10.2% ל-21% משטחו (פרטים בלוח מס' 2). תמ"מ 3 / 21 הקצתה קרקע נרחבת להתרחבותן של הערים הקיימות, לעיירות ולכפרים, על מנת לעמוד בביקוש ובצרכים. בנוסף, תמ"מ 3 / 21 אימצה גישה גמישה בהרבה כלפי השמירה על הקרקע החקלאית, ואפשרה לריכוזים עירוניים להתרחב בשיעור של עד 10% מעבר להקצאת הקרקע הספציפית שלהם. למרות זאת, התוכנית הצהירה על כוונתה לקדם עקרונות של גידול קומפקטי ולהאט את הפרבור המהיר והמפוזר שהתרחש באותה עת בכל רחבי מחוז המרכז.

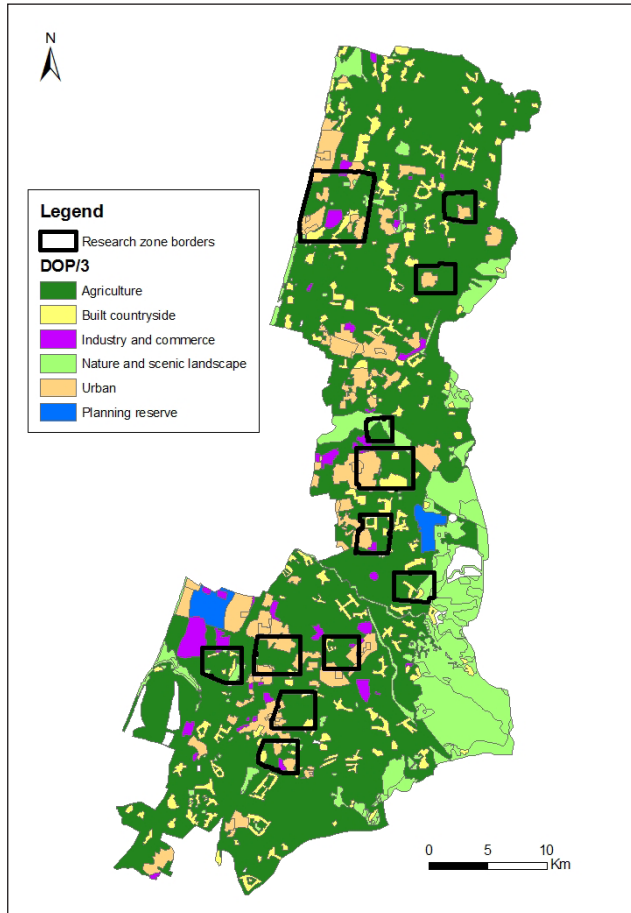
הנחת העבודה היא כי קיימים פערים בין התוכנית המקורית, שנערכה בראייה כוללת ואושרה ככזו, לבין התפתחות המרחב בפועל. מקורות הפער העיקריים עשויים להיות מגוונים, ולשקף נושאים כמ:

- החלטות תכנון מוקדמות בתוכניות מפורטות וגם בתוכניות ארציות, שלא נכללו בתכנון המחוזי המקורי, אבל השפיעו על קבלת החלטות בהמשך הדרך.
- החלטות תכנון מאוחרות. בהקשר של תמ"מ 3, יש משמעות לתוכניות שאושרו בעקבות גל העלייה הגדול בשנות ה-90. תמ"א 31 שאושרה בשנת 1992 ותוכניות בנייה שאושרו באמצעות ועדות בנייה למגורים (ול"ל) במהלך שנות ה-90 הן דוגמא לכך. –
- שינויים נקודתיים בתכנון המחוזי, בעקבות יוזמות תכנון קונקרטיים לאומיות, כמו הקמה של יישוב חדש, העברה של דרך או פיתוח מתקן תשתית.
- שינויים נקודתיים הנובעים מיוזמות תכנון פרטיות-יוזמות. יוזמות כאלה נידונות באופן נקודתי ואישורי תורם לשינויה של מסגרת התכנון המקורית.
- בנייה בלתי חוקית/בלתי מאושרת, המפירה את הנחיות התכנון. אין בכוחו של המחקר הנוכחי לעמוק על הסיבות להיווצרות פערים בין התכנון להתפתחות הממשית. עם זאת, מאחר וברור לכל כי התרחשויות מסוג זה עומדות בבסיסו של הרצון לייצר תוכנית כוללת, בכוונתנו לחשוף את המידה בה התשריט המקורי נשמר חרף ההתפתחויות שנוצרו לאחר אישורו ואת המידה בה הוא מנחה את התפתחות המרחב.

לוח 2: ייעודי הקרקע העיקריים במחוז,
כפי שהוקצו על ידי תמ"מ 3 ותמ"מ 21 / 3

הגדרת ייעודי הקרקע בתמ"מ 21 / 3		הגדרת ייעודי הקרקע בתמ"מ 3	
45%	אזור חקלאי, אזור כפרי, אזור נחל, שטחי איגום	65%	קרקע חקלאית
15%	שמורת טבע, נוף, גן לאומי, יער	14%	גם לאומי, שמורת טבע ויער
22%	אזור פיתוח עירוני, כולל נופש מטרופוליני	10%	שטח עירוני (צפוף), דליל, מרכז עירוני, שלב ב)
10%	אזור פתוח כפרי, כולל נופש ותיירות	7.5%	יישוב כפרי וחקלאי
5%	אזור תעסוקה ותעשייה	1.5%	תעשייה ותעשייה מזיקה
3%	מוסדות ומתקנים	2%	אחר
100%		100%	סה"כ

איור 1: ייעודי הקרקע של תמ"מ 3 בציון 12 אזורי המחקר



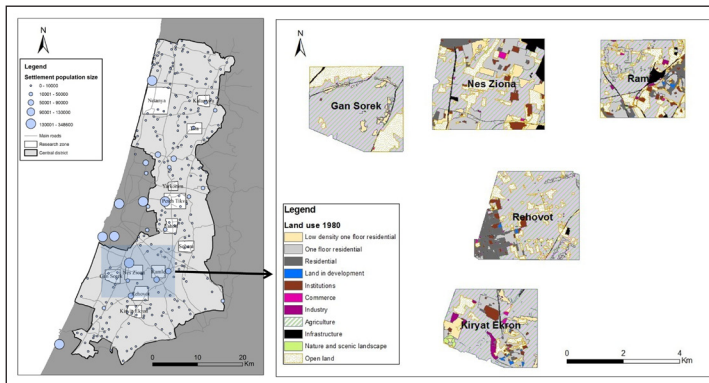
אזורי המחקר מכסים שטח בן 330 קמ"ר, המהווים 10% משטח המחוז. ממוצע הגודל של אזורי המדגם הוא 11 קמ"ר והמגוון כולל גדלים שונים, 4-33 קמ"ר (איור מס' 1). המדגם מקיף יישובים עירוניים וכפריים באופן העונה על הקריטריונים הבאים:

- מגוון סוגי יישובים: עירוני, כפרי, לא יהודי, קהילתי. בין השאר, המדגם מכיל ערים גדולות כנתניה ופתח תקווה, ערים בינוניות כרחובות ונס ציונה, יישובים כפריים, ערים ערביות ופרוורים.
- מגוון ייעודי קרקע: המדגם מכסה את הייעודים ושימושי קרקע שהתפתחות במרחב התוכנית, לרבות מגורים/עירוני, תעסוקה, חקלאות, שטח פתוח, שטח כפרי ואחרים.

- מרחקים שונים ממרכז המטרופולין (מחוז תל אביב) ומגוון של רמות נגישות תחבורתיות (קרבה/ריחוק מכבישים וצמתי תנועה מרכזיים).
- פיזור בכל רחבי התוכנית – צפון, מרכז ודרום.

המחקר נעשה באמצעות השוואה בין שכבות של מערכת מידע גאוגרפית (ממ"ג): שכבות ייעודי הקרקע המקוריות של תמ"מ 3 ותמ"מ 21/3 והשכבות המתארות את הפיתוח שהתקיים בפועל בכל אחד מ-12 אזורי המחקר (איור מס' 2).

איור 2: מחוז המרכז בציון 12 אזורי המחקר, ומבט קרוב יותר אל ייעודי הקרקע של תמ"מ 21/3.



1. התשריטים של תמ"מ 3 ותמ"מ 21/3 נוצרו מלכתחילה בקני"מ של 50,000 גרסאות דיגיטליות שלהן התקבלו ממשד הפנים. ייעודי הקרקע התואמים לאזורי המחקר קובצו לחמש קטגוריות מרכזיות (לוח מס' 2): 1. חקלאות, 2. אזור כפרי בנוי, 3. אזור עירוני, 4. טבע ונוף פתוח, 5. תעשייה ומסחר.

שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל התקבלו באמצעות פענוח של תצלומי אוויר ושכבות אורטופוטו. תצלומי האוויר צולמו מגובה של 5,000-20,000 מ' ושימשו לפעמוח שימושי קרקע בשנת 1980 ו-1990. אורטופוטו ברזולוציה של 1 מ"מ/פיקסל שימושי לפענוח שימושי קרקע בשנים 2000 ו-2006. תצלומי האוויר יושרו ותוקנו בעזרת תוכנת ממ"ג בהתאמה ל-30 נקודות אחיזה בקרקע. עבודת הפענוח בוצעה ישירות במערכת הממ"ג, כאשר לכל שימוש קרקע בתצלום האוויר נוצר פוליגון המכסה אותו. שכבת שימושי הקרקע נשלחה לבקרה אצל מפענח מומחה. בסה"כ, הכילה השכבה עשרה סוגים של ייעודי קרקע (לוח מס' 3).

בסוף תהליך הקליטה והפענוח הכיל מאגר המידע של המחקר שתי שכבות של ייעודי קרקע בתשריטים המקוריים וארבע שכבות של שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל בשנים 1980, 1990, 2000 ו-2006. על מנת לקבוע את המידה בה התשריט המקורי יושם הלכה למעשה, השווינו את שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל עם הייעוד המתוכנן. שכבות שימושי הקרקע מהשנים 1980,

1990 ו-2000 הושוו לייעודי הקרקע בתשריט של תמ"מ 3. שנת 1980 נבחרה כמייצגת את שנת הבסיס, בה תמ"מ 3 אושרה, והמידה בה היא יושמה נמדדה בהשוואה אליה. 1990 מייצגת את המצב לאחר עשר שנות יישוב, כשהזמן שחלף מאפשר לבחון את השפעת התוכנית על היישוב. בשנת תמ"מ 3 הגיעה לסיימה וזמן קצר לאחר מכן אושרה תמ"מ 3/21. מסיבה זו, שימושי הקרקע בשנת 2000 הושוו גם לתמ"מ 3 וגם היוו את נקודת המוצע לתמ"מ 3/21. שימושי הקרקע מהפיענוח של שנת 2006 חותמים את סדרת ההשוואות, כמייצגים את ההשפעה של תמ"מ 3/21 שש שנים לאחר אישורה.

לוח 3: קטגוריות של שימושי קרקע וסוגי השימושים הנכללים בהן

שימושי קרקע	סוגי השימושים הנכללים
מגורים	בתי דירות; רבי קומות; גינה ציבורית; מגרשי חנייה
בנייה צמודת קרקע	בנייה צמודת קרקע ובנייה צמודת קרקע מרווחת
חקלאי	חקלאי; חממות ומבנים חקלאיים; מבנה לא מזוהה
טבע ונוף	יער וחורש; עתיקות; פארק
מוסדות	מוסדות; בתי קברות
תעשייה	מפעלי תעשייה ובתי מלאכה; מחצבות
מסחר	אזור מסחרי; תחנות דלק; מחסנים; אתרי פנאי, נופש וספורט
תשתיות	בריכה; בריכת אגירה; מתקני תשתית; תחנות רכבת; אוטובוסים; אתרי פסולת; כביש סלול; מתקן צבאי
שטחים שמתבצע בהם פיתוח	שטחים שמתבצע בהם פיתוח
שטח פתוח	חקלאי מוזנח; בור; שטח פתוח

ההשוואה בין התכנון לפיתוח בפועל מייצרת אזורים של התאמה ואזורים של חוסר התאמה, או חריגה. אזורים הנמצאים בהתאמה מייצגים מקומות בהם שימושי הקרקע בפועל תואמים את ייעודי הקרקע המתוכננים, בשעה שאזורים של חריגה מצביעים על חוסר התאמה של הפיתוח עם התשריט המקורי. חריגה אינה מצביעה בהכרח על פיתוח בניגוד לחוק. למעשה, במרבית המקרים היא מצביעה על שינוי ייעוד שהתבצע בהליך חוקי למהדרין ובהסכמה של מוסדות התכנון; בחלק גדול מהמקרים החריגה מצביעה על שינוי שמוסדות התכנון עצמם הם אלה שיזמו אותו. המחקר הנוכחי מבקש לבחון את היישוב של התוכנית המקורית, ועל כן ננתח את השכבות של ההתאמה והחריגה אל מול התשריט המקורי.

עבור כל אחד מ-50 הזוגות של ייעודי קרקע מתוכננים ואלה שהתפתחו בפועל (10 סוגים של שימושי קרקע שהתפתחו בפועל מול 5 קטגוריות של ייעודי קרקע מתוכננים) הגדרנו מערכת יחסים של התאמה/חריגה. כלומר, עבור כל אחד מ-10 שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל הגדרנו האם הוא נחשב תואם או חורג ביחד לכל אחד מייעודי הקרקע המקוריים. לוח מס' 4 מציג את ההגדרה המתאימה לכל זוג.

לוח 4: התאמה (ה) או אי-התאמה (א-ה) בין ייעודי הקרקע במתמ"מ 3 ותמ"מ 3 / 21 לבין שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל

ייעודי קרקע בתמ"מ 3 ובתמ"מ 3 / 21					למס' אק"מ יחידות
קרקע חקלאית	אזור כפרי	אזור עירוני	טבע ונוף	תעשייה ומסחר	
ה	ה	ה	א-ה	ה	חקלאות
א-ה	ה	ה	א-ה	א-ה	מגורים צמודי קרקע
א-ה	א-ה	ה	א-ה	א-ה	מגורים בבנייה רוויה
ה	ה	ה	ה	ה	טבע ונוף
א-ה	א-ה	ה	א-ה	ה	תעשייה
א-ה	א-ה	ה	א-ה	ה	מסחר
ה	ה	ה	א-ה	ה	תשתיות
א-ה	ה	ה	א-ה	ה	מוסדות
א-ה	ה	ה	א-ה	ה	קרקע הנמצאת בפיתוח
ה	ה	ה	ה	ה	שטח פתוח

כפי שמשקף מלוח מס' 4, כל שימושי הקרקע נמצאים בהתאמה לייעוד קרקע "עירוני" ולפיכך, כל שימושי הקרקע שהתפתחו בייעוד הקרקע הזה הוגדרו כמתאימים. שימוש קרקע "שטח פתוח" נמצא בהתאמה לכל ייעודי הקרקע, בהנחה שזוהי קרקע שטרם פותחה ולכן אינה חורגת, בהגדרה, מאף אחד מהייעודים. ייעוד קרקע "טבע ונוף" הוא הרבה יותר מגביל, ורק טבע ונוף ושטח פתוח נמצאים בהתאמה אליו. חקלאות, תשתיות, מוסדות וכל ייעודי הקרקע האחרים נמצאים בחוסר התאמה לקרקע המיועדת לטבע ונוף. החפיפה בין השכבות של ייעודי הקרקע בתמ"מ 3 ותמ"מ 3 / 21 לשכבות של שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל נבנתה בעזרת תוכנת ממי"ג⁶. נוצרו שלוש שכבות המשוות את שימושי הקרקע בשנים 1980, 1990 ו-2000 לתמ"מ 3 ושתי שכבות המשוות את תמ"מ 3 / 21 לשימושי הקרקע בשנים 2000 ו-2006. כל פולגון בשכבות הללו כולל צמד של ייעודי הקרקע ושימוש קרקע המופיע בלוח מס' 4.

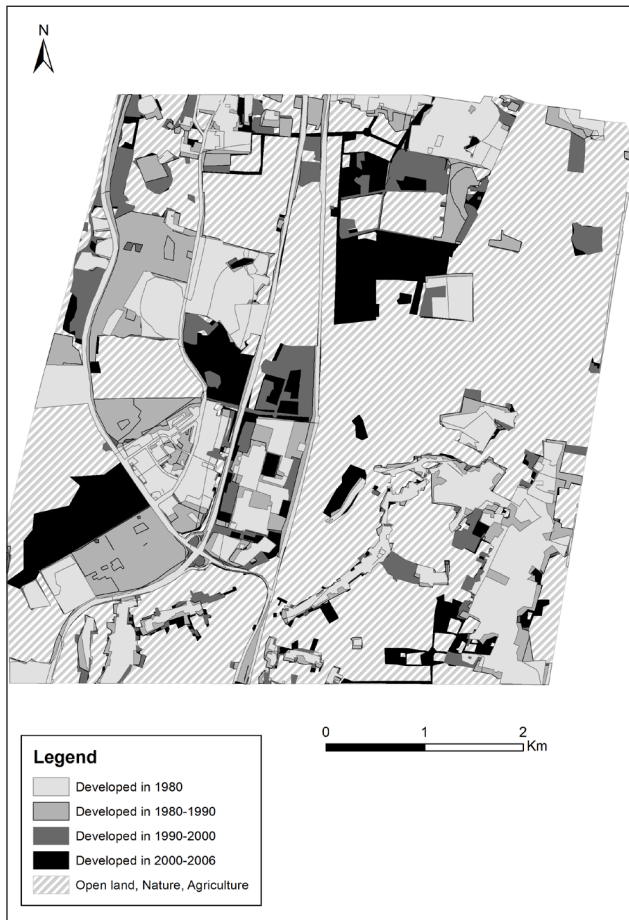
השכבות אפשרו ניתוח של השתנות ייעודי הקרקע במשך הזמן. למשל, מעבר של שטח פתוח, טבעי או חקלאי לאחת מהקטגוריות הבאות: בנייה רוויה, תעשייה, מסחר, תשתיות, בנייה צמודת קרקע, מוסדות או קרקע הנמצאת בפיתוח. לא ניתחנו את המעבר בין שטחים לא מבונים, כמו הפיכה של שטח פתוח לחקלאות. באמצעות תוכנת החפיפה, הבחנו בין שטחים שנבנו בשנים 1980-1990, 1990-2000 ו-2000-2006 (איור מס' 3).

לבסוף, באמצעות ממצאי החפיפה, חישבנו את אחוז הפיתוח בכל אחת מהתקופות במונחים של התאמה או חוסר התאמה לתשריט ייעודי הקרקע המקורי. כך עלה בידנו להשוות את שימושי הקרקע שהתפתחו בשנים 1980-2000 לאלה של תמ"מ 3 ולהעריך באיזו מידה התוכנית הבאה, תמ"מ 3 / 21

אלפסי, אלמגור ובנסון : היד הנעלמה של התכנון

כללה את הפיתוח החורג כנקודת המוצא שלה עצמה והפכה את שימושי הקרקע שהתפתחו בחוסר התאמה ליעודי הקרקע שמאושרים בשנת 2002.

איור 3: מבט עתי דרך כל תקופות המחקר באזור נתניה



ממצאים

- התאמה וחוסר התאמה לתמ"מ

המידה בה שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל הוגבלו על ידי התשריט המקורי של תמ"מ 3 ותמ"מ 21/3 משקפת את יעילותו של כלי התכנון הזה. ההתאמה לתמ"מ תוצג על כן ממספר נקודות מבט.

פיתוח ביחס לתשריט המקורי של תמ"מ 3: כבר בשנת 1980, ממש בטרם תמ"מ 3 קיבלה תוקף, 15% מכלל הפיתוח באזורי המחקר נמצאו בחוסר התאמה לתשריט ייעודי הקרקע שלה (לוח מס' 5). יתכן שחוסר ההתאמה נוצר בשל תקופת התכנון הממושכת. החישובים שערכנו מתייחסים לחוסר ההתאמה הזו ומחשבים את מה שנוצר בחוסר התאמה מהנקודה הזו ואילך. באופן מצטבר, למעלה ממחצית (52%) מכלל השטח שהתפתח באזורי המחקר בשנים 1980-1990 היה בחוסר התאמה לתשריט המקורי של תמ"מ 3 (לוח מס' 5). בין השנים 1990-2000, חוסר ההתאמה היה גבוה אף יותר ועמד על 65% מכלל הפיתוח החדש. אישורה של תמ"מ 3/21 העלה בבת אחת את שיעור ההתאמה: בתקופה 2000-2006, רק 14% מכלל הפיתוח החדש לא תאם לתשריט של תמ"מ 3/21. עם זאת, יש לזכור כי מדובר בתקופה קצרה בת 4 שנים, שכן התוכנית אושרה רק בשנת 2006.

לוח 5: סך כל השטח התואם והבלתי-תואם שהתפתח באזורי המחקר, בדונם ובאחוזים מכלל הפיתוח, החל משנת ההתחלה (1980) ובמשך כל תקופות המחקר

2000-2006	1990-2000	1980-1990	1980	
10,160 (86%)	3,620 (35%)	5,220 (48%)	28,900 (85%)	פיתוח תואם לתשריט המקורי, בדונם (ובאחוזים)
1,700 (14%)	6,650 (65%)	5,650 (52%)	5,230 (15%)	פיתוח שאינו תואם את התשריט המקורי, בדונם (ובאחוזים)
11,860	10,270	10,870	34,130	סך פיתוח (100%)

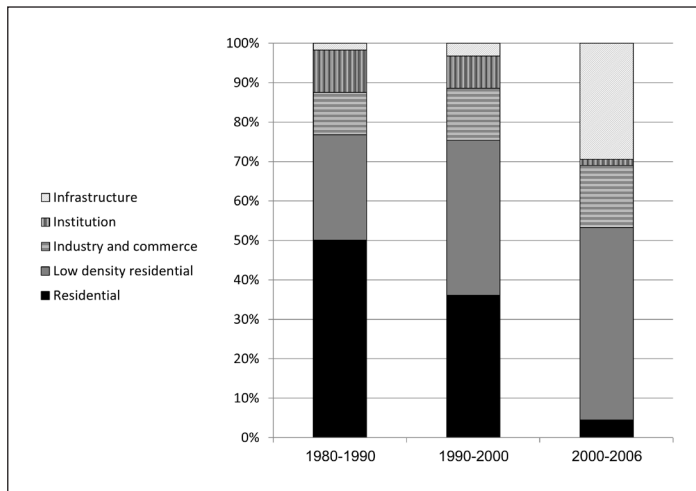
שימוש הקרקע העיקרי המתפתח בחוסר ההתאמה לתשריט הוא בנייה למגורים. שני הסוגים של בנייה למגורים, צמודי קרקע ובנייה רוויה, מהווים 77% ו-75% מכלל השטח שהתפתח בחוסר התאמה לייעודי הקרקע המקוריים של תמ"מ בתקופות 1980-1990 ו-1990-2000, בהתאמה (איור מס' 4), ו-52% מחוסר ההתאמה לתשריט של תמ"מ 3/21. שיעור חוסר ההתאמה של צמודי קרקע עולה מ-27% בתקופה 1990-1998 ל-39% בתקופה 2000-1990 ול-49% בשנים 2006-2000. חוסר התאמה של תעשייה ומסחר לא משתנה באופן דרמטי במהלך התקופות ומהווה 11%, 13% ו-16% בהתאמה.

שונות מרחבית של חוסר ההתאמה לתמ"מ: איור מס' 6 מציג את הכמות והשיעור של ייעודי הקרקע ששימשו לפיתוח בחוסר התאמה בתקופה 1980-1990. פיתוח בחוסר התאמה (52% בסך הכל, כפי שעולה מלוח מס' 5) משתנה באופן חד בין האזורים השונים, מ-13% בפתח תקווה ל-86% בשוהם. העובדה שרמות כה גבוהות של פיתוח מתקיימות בשלב כה ראשוני של יישום התוכנית מעידה על כך שהפיתוח במרבית האזורים לא עקב אחר הנחיות התמ"מ וככל הנראה היה כרוך בשינויים והתאמות של התשריט במסודות התכנון במחוז ובמועצה הארצית לתכנון ובנייה מיד לאחר אישורו.

שיעור חוסר ההתאמה החרוג בעוצמתו בשוהם, למשל, נובע מכך שהעיר החדשה, שמוקמה בשטח שיועד מלכתחילה לטבע ונוף, תוכננה מיד לאחר שהתוכנית אושרה.

באזור נווה ירק התפתחו שימושי מלאכה, תעשייה ומסחר בסמיכות לצומת דרכים גדולה. 82% מכלל הפיתוח באזור זה בשנים 1980-1990 לא תאם את תשריט ייעודי הקרקע המקורי (איור 5). באזור זה, למשל, הבנייה הייתה בלתי חוקית ולא אושרה על ידי מוסדות התכנון, מה שלא שינה את המציאות הנשקפת מתמונות האוויר.

איור 4: התפלגות שימושי קרקע שהתפתחו בחוסר התאמה לתשריט המקורי של ייעודי הקרקע בתקופות המחקר

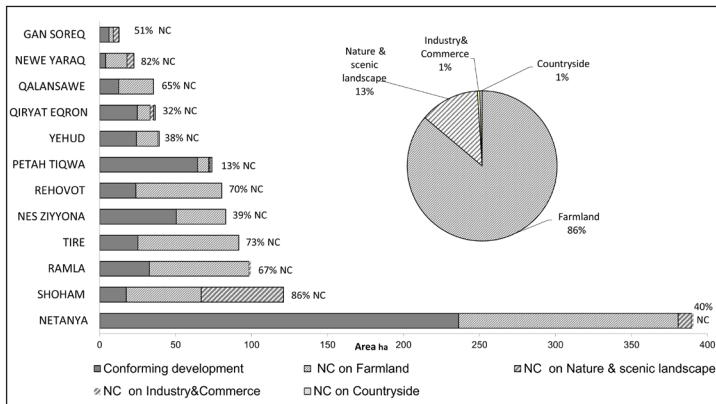


הגידול בהיקף הבנייה החדשה הנמצאת בחוסר התאמה לתשריט בתקופה 1990-2000 מאפיין את כל אזורי המחקר, להוציא את נווה ירק, בה פיתוח חדש בחוסר התאמה דווקא ירד, בהשוואה לתקופה הקודמת (מ- 82% ל- 77%. איור מס' 6). שוהם היא עדיין המובילה עם 90% מהפיתוח בחוסר התאמה לייעודי הקרקע, ולאחריה הערים הערביות טירה וקלנסווה, והאזורים העירוניים של רחובות ורמלה, כולם עם למעלה מ- 70% מהפיתוח בחוסר התאמה, בעיקר עקב בינוי של מגורים בקרקע שנועדה לחקלאות ולשטח פתוח (איור מס' 6).

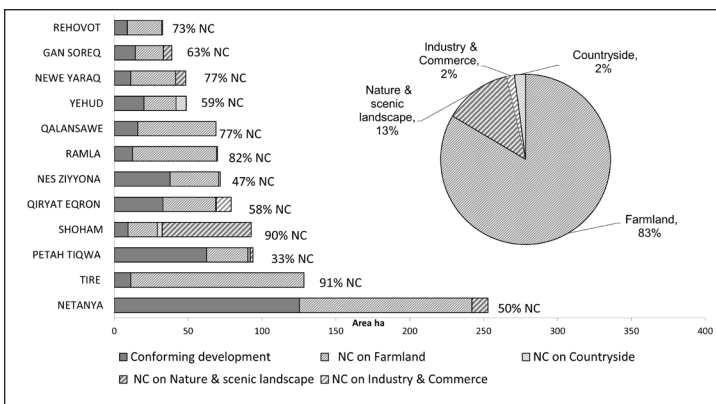
ייעודי קרקע שאינם זוכים לפיתוח מתאים: לאורך כל תקופת המחקר, פיתוח בחוסר התאמה התרחש בייעודי קרקע דומים. בתקופות 1980-1990 ו-1990-2000 מרבית הפיתוח בחוסר התאמה התרחש בקרקע המיועדת לחקלאות (איורים 5 ו-6). קרקע המיועדת לחקלאות מצטיירת כברירת מחדל, כקרקע הנמצאת במצב של המתנה לפיתוח. פיתוח בקרקע המיועדת

לטבע ונוף הוא הרבה פחות שכיח, ועם זאת ראוייה לציון הקמתה של העיר שוהם בקרקע כזו, בהסכמה מלאה של מוסדות התכנון בכל הדרגים.

איור 5: שטח שימושי הקרקע (הקטאר = 10 דונם) שהתפתחו בחוסר התאמה (NC) לתשריט המקורי של תמ"מ 3 בשנים 1980-1990



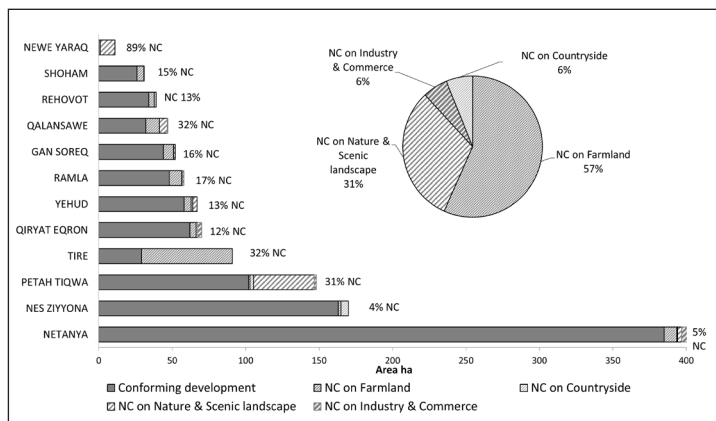
איור 6: שטח שימושי הקרקע (הקטאר = 10 דונם) שהתפתחו בחוסר התאמה (NC) לתשריט המקורי של תמ"מ 3 בשנים 1990-2000



התאמת הפיתוח לתשריט של תמ"מ 3 / 21: כפי שכבר נאמר, תמ"מ 21 / הכשירה את מרבית הפיתוח שהתקיים בחוסר התאמה לקודמתה והפכה של שימושי הקרקע הלא-תואמים ליעודי קרקע. בנוסף, התמ"מ החדשה הציעה מיקומים חדשים לפיתוח. תקופת הזמן הקצרה בת 4 שנים מקשה על היכולת לעקוב אחר השפעתה הכוללת, אך היא חושפת שיעורים לא מבטלים של בנייה בחוסר התאמה בחלק מאזורי המחקר (איור 7). זהו המקרה של הערים הערביות טירה וקלנסווה, בהן מצאנו כי כ-30% מהפיתוח נעשה

בחוסר התאמה לתשריט המקורי. זהו גם המקרה של העיר פתח תקווה, בה כ- 31% מכלל הפיתוח נמצא בחוסר התאמה לתשריט. בארבעה מתוך תשעה האזורים הנותרים - קרית עקרון, יהוד, רמלה וגן שורק עומד חוסר ההתאמה על ערכים של 12%-17%. כמו בתקופות הקודמות, מרבית חוסר ההתאמה מתרחש בקרקע המיועדת לחקלאות (איור 7). חוסר ההתאמה המסיבי המתקיים בפתח תקווה, עם זאת, ממוקם בקרקע המיועדת לטבע ונוף, וזהו גם המקרה של התמשכות הבנייה הבלתי חוקית בנווה ירק.

איור 7: שטח שימושי הקרקע (הקטאר = 10 דונם) שהתפתחו בחוסר התאמה (NC) לתשריט המקורי של תמ"מ 3 / 21 בשנים 2000-2006

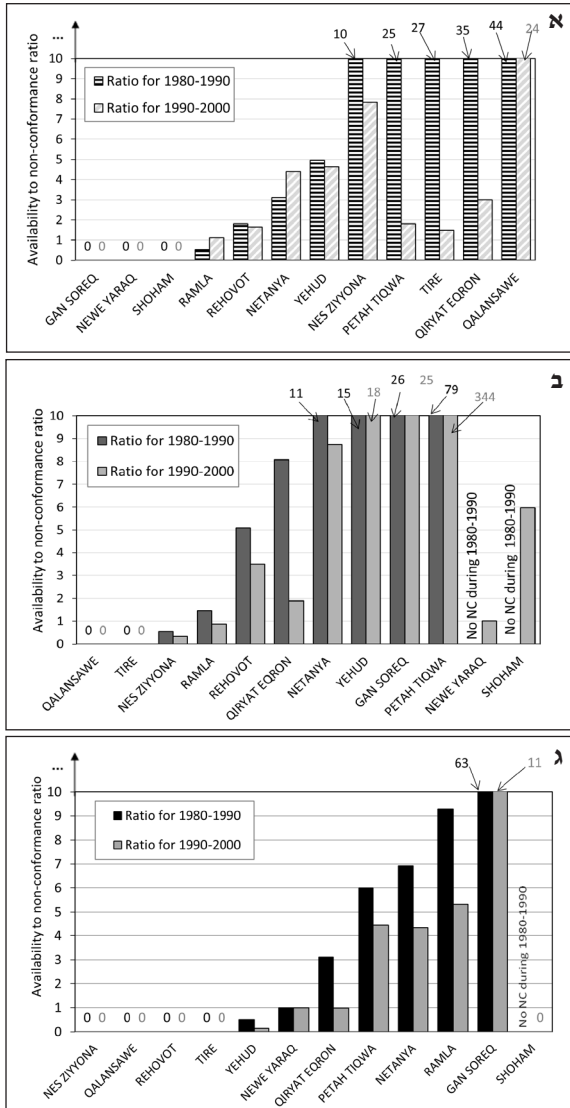


- יעילותו של תשריט התמ"מ בהכוונת הפיתוח

על מנת להעריך את יעילותה של התמ"מ בהכוונה של פיתוח אל מקומות מסיימים, השווינו את היקף הקרקע המתפתחת בחוסר התאמה אל היקף הקרקע שהוגדרה מלכתחילה לפיתוח. אם תשריט ייעודי הקרקע היה משפיע על בחירת המיקום של שימושי הקרקע, הרי שהקרקע המיועדת לפיתוח מסוים הייתה מנוצלת לפני שאותו סוג פיתוח היה גולש לאזורים שכלל לא נועדו לשם כך. ולהיפך: אם שימושי קרקע חורגים באופן שיטתי מהמיקום שיועד להם בתשריט, ועל אף שיש בנמצא מלאי קיים מתמקמים בפועל באזור שאינו מיועד לכך, ניתן להסיק כי יעילותו של התשריט ככזה המכוון את הפיתוח היא נמוכה.

היחס בין היקף הקרקע שיועדה לפיתוח בתשריט המקורי אבל נותרה בפועל פנויה, לבין הקרקע שפותחה בחוסר התאמה לתשריט המקורי מוצג באיור מס' 8. כבר בתקופה הראשונה, בשנים 1980-1990, ב-7 מתוך 12 אזורי המחקר התקיימה בנייה למגורים בחוסר התאמה לתשריט. הדבר התרחש על אף שבאזורי המחקר קיימים שטחי קרקע נרחבים המיועדים למגורים ונותרו בועל ריקים (איורים 8א ו-8ב). בדומה, פיתוח של תעשייה ומסר לא עשה שימוש בקרקע המיועדת לכך ב-6 מתוך 12 אזורי המחקר (איור מס' 9).

איור 8: היחס בין היקף הקרקע בייעוד קרקע מסוים שנתרה ללא פיתוח בתום תקופת מחקר (עשור) לבין היקף הקרקע מאותו ייעוד שהתפתח בחוסר התאמה למיקומו בתשריט המקורי של תמ"מ 3



(א) קרקע בייעוד עירוני שלא פותחה במהלך התקופה ביחס לשטח שהתפתח למגורים וקרקע בתהליך פיתוח בחוסר התאמה לתשריט המקורי. (ב) קרקע בייעוד כפרי שלא פותחה במהלך התקופה ביחס לקרקע שהתפתחה למגורים צמודי קרקע בחוסר התאמה לתשריט המקורי. (ג) קרקע בייעוד תעשייה ומסחר שלא התפתחה במהלך התקופה ביחס לקרקע שהתפתחה לתעשייה ומסחר בחוסר התאמה לתשריט המקורי.

8). נטייה זו המשיכה גם בשנים 2000-1990. פיתוח בחוסר התאמה לתשריט מתקיים בכל הסוגים של ייעודי הקרקע, על אף שיש מלאים גדולים ולא מנוצלים של קרקע מתוכננת המתאימה לפיתוח בהתאמה לתוכנית (איור מס' 8).

ההשפעה של שימושי הקרקע המתפתחים בפועל על ייעודי הקרקע העתידיים: השאלה האחרונה שנוותר לענות עליה היא המידה בה תוכנית ייעודי הקרקע העדכנית, תמ"מ 3/21, אימצה את שימושי הקרקע שהתפתחו בחוסר התאמה לקודמתה והנציחה אותם בייעודי הקרקע שלה עצמה. התוכנית החדשה הכפילה את היקף הקרקע המיועדת לפיתוח ברחבי המחוז כולו, מ-19% בתמ"מ 3 ל-38% בתמ"מ 3/21, בכדי לתת מענה לצרכי גידול האוכלוסייה והעלייה הצפויה ברמת החיים. בכדי ענות על השאלה, השווינו את ההתאמה בין שימושי הקרקע שהתפתחו עד שנת 2000 לייעודי הקרקע של תמ"מ 3/21.

בשנים 2000-1980, הקרקע המפותחת בכלל אזורי המחקר גדלו ב-64%, מ-34.0 קמ"ר ל-55.3 קמ"ר. חלק ניכר מהפיתוח החדש (60%), בשטח כולל של 21.3% התרחשו באזורים שלא תאמו את ייעודי הקרקע המקוריים של תמ"מ 3. אבל תשריט ייעודי הקרקע של תמ"מ 3/21 נמצאת בהתאמה כמעט מלאה לשימושי הקרקע. יוצא הדופן היחיד הוא מוקד התעשייה והמחקר שהתפתח באורח בלתי-חוקי באזור נווה ירק (איור מס' 7). להוציא את יוצא הדופן הזה, תמ"מ 3/21 אימצה את מרבית הפיתוח שהתרחש בחוסר התאמה ב-20 השנה הקודמות בכל אזורי המחקר והתאימה את ייעודי הקרקע שלה למציאות.

דיון

הכנתה ואישורה של תוכנית כוללנית מסמנת את שיאו של מאמץ גדול וממושך שמעורבים בו מתכננים, מקבלי החלטות וגופים מוניציפליים וממשלתיים, שלומדים, מתדיינים ונערכים להתאמת הפיתוח לצרכים עתידיים. עם אישורה, נעשית התוכנית לכוח המשותף המאחד ומכוון את הגופים הללו, וגם לחוק המנחה תושבים, בעלי קרקע ובעלי עניין אחרים הפועלים במרחב. תיקונים ושינויים בתוכנית המיתאר מחייבים אף הם את מעורבותם של מוסדות תכנון ממגוון דרגים אבל אין לטעות – תיקונים נקודתיים אינם זוכים לאותה תשומת לב וראייה משולבת שליוותה את הכנת התוכנית.

השאלה המהותית היא, מהו ערכה של התוכנית בחיי היום-יום של המרחב המתוכנן, המחוז במקרה זה, ובעיקר, מה משמעותו של הרכיב הסטטוטורי, תשריט התוכנית וההוראות הנלוות אליו? האם התוכנית אכן מתווה את נתיב ההתפתחות המרחבי או שהיא מהווה לכל היותר נקודת פתיחה לסדרה ארוכה של שינויים, תכנון נקודתי והחלטות עתידיות, שיעמעמו את המסר הראשוני וישנו אותו? ואם זה המקרה – מדוע לא להפנות את המאמץ התכנוני לניסוח של כללים ועקרונות יסוד שינחו את קבלת ההחלטות ההדרגתית ולוותר על התשריט, שממילא אינו ממלא את התפקיד המרכזי שנועד לו?

המחקר הנוכחי, שבחן את יסומן של תמ"מ 3 ותמ"מ 21 / 3, תוכנות המיתאר המחוזיות של מחוז המרכז, מוכיח כי תשריט ייעודי הקרקע הכוללני הוא אמצעי לא יעיל במונחים של הנחיית הפיתוח באזור רחב ידיים ומורכב. כפי שעולה גם מטענותיו של בות' (Booth, 1996, 2003), המרחב של מחוז המרכז לא נבנה בהתאמה לתוכנית המקורית אלא התגבש מאוסף של תיקונים ושינויים נקודתיים שהוצעו והתקבלו לאחר אישורה.

ראוי להדגיש כמה מהממצאים הבולטים. הממצא הראשון והמרכזי הוא כי מרבית הפיתוח באזורי המחקר מתקיים במקומות שלא נועדו מלכתחילה לפיתוח, מה שמעיד על חולשתו התשריט ככלי המגביל פיתוח. בתהליך של תכנון נקודתי, הפיתוח נגס בקרקע שהוגדרה כמיועדת לחקלאות ובקרקע שיועדה לטבע ונוף. בעיקר, נראה ש-65% משטח המחוז שהוגדרו כקרקע חקלאית שימשו בפועל כרזרבה לפיתוח, ובמרבית אזורי המחקר נבנו בה שימושי מגורים, מסחר ותעסוקה. פיתוח על קרקע חקלאית בחוסר התאמה לתשריט המקורי החל מיד לאחר אישורה של התוכנית, כבר בשנות ה-80, והמשיך בשנות ה-90. על אף שקצב ההסבה של קרקע חקלאית לפיתוח הצטמצם לאחר אישורה של תמ"מ 3/21, התהליך המשיך גם בתקופה הקצרה אותה בחנו במחקר הנוכחי, בשנים 2000-2006.

חולשתה של תוכנית ייעודי הקרקע כאמצעי המגביל פיתוח באזורים רגישים מתבררת לאור גישתם של מוסדות התכנון. דוגמה לכך מהווה ההחלטה להקים את העיר שוהם על קרקע שנועדה מלכתחילה לטבע ונוף, מיד לאחר אישור תוכנית המיתאר המחוזית ובתמיכה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. לכך אפשר להוסיף פיתוח נרחב למגורים בשתי ערים גדולות, פתח תקווה ונתניה, בקרקע שנועדה לחקלאות ובאישור מלא - כלומר, בתמיכה של ועדות התכנון המקומיות והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, ובאישורה של הוועדה לשמירה על שטחים חקלאיים. נראה כי מרבית הפיתוח שלא תאם לתשריט התבצע בהסכמת מוסדות התכנון. יוצא הדופן הוא הפיתוח המסיבי בנווה ירק, שהתקיים בניגוד לחוק ולא אושר על ידי הוועדות. על אף שפיתוח בחוסר התאמה נוגד את ההיגיון של התוכנית המקורית, הוא התקיים בכל אזורי המחקר ובכל תקופת המחקר, והשפיע על עיצוב המרחב הרבה יותר מכפי שהשפיעה עליו התוכנית המקורית.

מעניין לראות כי תמ"מ 21 / 3 צמצמה מאד את השטח המיועד לחקלאות ושטחים פתוחים וכללה בהוראותיה הנחיות לגמישות תכנונית נרחבת. עם זאת, בתקופה של תשע שנים - מאז אישורה בשנת 2002 ועד מועד כתיבת המאמר המקורי, דצמבר 2010, נעשו בה 26 שינויים מאושרים. מרביתם כללו שינוי בתשריט ייעודי הקרקע בשל הקמת יישובים חדשים והרחבה משמעותית של יישובים קיימים. תרחיש דומה ארע לתמ"מ 14 / 4, תוכנית המיתאר הכוללת למחוז הדרום שואשרה שנת 2000. למעלה מ-75 (!) שינויים אושרו לתוכנית בעשור הראשון לחייה, מרביתם שינוי מהותית את ייעודי הקרקע והורו על הקמת יישובים חדשים, כפרים, התיישבות בודדים ועוד. נראה כי על אף המאמץ הארגוני הגדול המושקע בערכית תוכנית מחוזית ובעיצוב תשריט ייעודי הקרקע שלה, מערכת התכנון אינה רואה בו כלי מרכזי ואינה מונעת פיתוח של אזורים המוגבלים עליו יד.

הממצא השני נוגע לחולשתו של התשריט כאמצעי המכוון פיתוח למקומות מועדפים. חוסר האפקטיביות בהכוונת פיתוח עולה, למשל, מהעובדה שבכל

אזורי המחקר, בנייה שאינה תואמת את הייעודים המקוריים התקיימה על אף שבסמוך לה נותרה קרקע מיועדת לפיתוח שלא נעשה בה שימוש. כלומר, בשעה שחלקים גדולים מהקרקע המיועדת לפיתוח לא נוצלו, אותם שימושי קרקע פותחו במקומות שנועדו להישמר פתוחים. העיר נתניה והערים הערביות טירה וקלנסווה מייצגות שתי דוגמאות הפוכות של פיתוח שאינו מונחה על ידי התוכנית המקורית. בטירה ובקלנסווה, פיתוח נרחב של מגורים צמודי קרקע התקיים על אף שתמ"מ 3 כלל לא הקצתה שטח מספיק לצורת הפיתוח הזו. ובנתניה, פיתוח של מגורים בבנייה רוויה התקיימו בקנה מידה נרחב אך במקומות שלא נועדו לכך, בזמן ששטח גדול פי 4.5-3 שנועד למגורים נותר ללא פיתוח (איור מס' 8א). כך גם לגבי פיתוח של תעשייה ומסחר באזור נתניה. המחקר המקיף שהצגנו מראה כי מקרים כאלה אינם יוצאי דופן אלא חלק מהחוקיות של פיתוח הלכה למעשה ומתרחשים בכל אזורי המחקר.

הסטייה מתשריט ייעודי הקרקע המקורי וההחלטה לקדם פיתוח באתרים חדשים, שאינם תואמים לו, עשוי לנבוע ממגוון של סיבות וגורמים, לרבות נגישות של בעלי עניין לקרקע, חילוקי דעות בין בעלי קרקע, קשיים טכניים פיתוח תשתית ועוד. מרבית הפיתוח שאינו תואם לתשריט התבצע ככל הנראה בהסכמה מלאה של רשויות התכנון, מה שמעיד על כך שהגופים הממונים אים מתעקשים על הגשמת תשריט ייעודי הקרקע ומוכנים לאשר פיתוח גם במחיר של שינוי.

הממצא החשוב השלישי מתייחס לכך שהתוכנית עוקבת אחר הפיתוח במקום להוביל אותו. הכללתם של האזורים שהתפתחו בחוסר התאמה לתשריט ייעודי הקרקע של תמ"מ 3 בתוך התוכנית שנערכה אחריה, תמ"מ 3 / 21, מעידה על כך. שימושי קרקע שלא תאמו לתמ"מ 3 נכללו במפה המחודשת של ייעודי הקרקע של תמ"מ 3 / 21 וחשפו בכך את דפוס הפיתוח של מחוז המרכז: במקום למנוע פיתוח במקומות רגישים או לכוון את הפיתוח למקומות המיועדים לכך, תשריט ייעודי הקרקע מתעדכן בדיעבד בהתאמה לפיתוח הנקודתי שאושר במרחב. בשעה שזהו דגם הגיוני של פיתוח במקום כה מורכב ומרכזי, הוא נוגד את מהותה של תוכנית מיתאר כוללת, שיש לה תשריט סטטוטורי והוראות המלוות אותו.

השינויים והרפורמות במערכת התכנון והבנייה, מחשבות על "ספיגתה" של תוכנית המיתאר המחוזית אל תוך התוכניות הארציות מזה ואל המקומיות מזה, עשויים להיות הזדמנות לשינוי. אפשר וצריך לפתח דגם אחר של תכנון מחוזי. במקום להשקיע זמן ומאמץ בעריכה של תשריט ייעודי קרקע שממילא אינו ממלא את ייעודו, אפשר וצריך לחזק את האמירה התכנונית ולייצר מדיניות תכנון משמעותית תוך שימוש בכלים אחרים. השינוי צריך להכיר בתפקידן של תוכניות ארוכות טווח ובמגבלות שלהן. בכך נדון בחלק האחרון של המאמר.

הערת סיום

נקודת המוצא למחקר הייתה ההבנה כי תוכנית מיתאר היא כלי מרכזי במערכת התכנון הישראלית כמו במקומות אחרים בעולם, בעיקר הודות למוניטין שלה כאמצעי להתוויית מדיניות תכנון כוללת, לקידום אינטרס

הציבור ולשמירה על נכסים ומשאבים ציבוריים. העובדות שנחשפו במחקר, עם זאת, מצביעות על כך שהחל משנות השמונים ובאמצעות תהליכים חוקיים נפוצים ומקובלים, תוכנית המיתאר של מחוז המרכז הלכה והשתנתה בסדרה של שינויים מקומיים שהתרחשו בכל רחבי המחוז ובכל סוגי היישובים וייעודי הקרקע. למעלה מ-50% מכלל הפיתוח באזורי המחקר לא תאמו לתשריט המקורי, והמציאות הזו תקפה גם לגבי תוכניות מיתאר מחוזיות אחרות בישראל, שאושרו אחרי שנת 2000. הממצא המרכזי שאומץ בתום המחקר הוא כי דפוס הפיתוח הנפוץ מתבסס על שינויים נקודתיים לתמ"מ, וכי תוכנית המיתאר אינה משמשת את יעדה המקורי, להגן על אינטרס הציבור ולהתוות מדיניות תכנון ופיתוח ברורה.

האתגר הנוכחי, על כן, הוא ליצר כלי סטטוטורי שיתאים לדינמיקה האופיינית של פיתוח המרחב, המבוססת כאומר על יוזמות נקודתיות של גופים ממלכתיים ושל יזמים פרטיים. הכלים שהוצגו למעלה, מתוך עבודותיהם של דואני וטאלן (Duany and Talen, 2002a, b) ושל אלפסי ופורטוגלי (Alfasi and Portugali, 2004, 2007, 2009) מסמנים את הכיוון אליו יש ללכת: רגולציה לאיכויותיהן של תוכניות פיתוח שתחליף את הרגולציה של מיקום ייעודי הקרקע. דואני וטאלן (שם) סוקרים את השימוש הגובר באר"ב ב'הנחיות חכמות' (Smart Code), המשמשות כלים לבחינה של תוכניות בנייה ופיתוח על בסיס של כל-מקרה-לגופו. הרעיון הוא להפוך את הערכים הרצויים של הסביבה העירונית לעקרונות תכנון שאינם תלויי-מפה. הרגישות למיקום של האלמנט נעשית דרך ההתייחסות ל"חתך אופייני": אזור עירוני מחולק לתתי-אזורים, שלכל אחד מהם יש איכויות וערכים אופייניים, שנגזרים מהם הנחיות תכנון מחייבות. כך, בשעה שהכללים וההנחיות הם כוללניים במהותם ועוסקים בהשפעות הכלכליות, החברתיות והגאוגרפיות בין האלמנטים המרכיבים את הסביבה הבנויה, הם גם ספציפיים וניתנים לבחינה ולהגדרה טכנית ונקודתית.

בדומה, הקוד העירוני המוצע על ידי אלפי ופורטוגלי (שם) מציע להשתמש בעקרונות שאינם תלויי-מפה כדי לבחון ולהעריך תוכניות מפורטות. ההצעה היא כי ניסוח הקוד העירוני יהיה באחריותו של גוף מחוקק (ארצי ועירוני, בהתאמה) וכי בחינת התוכניות המוצעות על ידי גופים פרטיים וציבוריים תתקיים על ידי גוף מעין-שיפוטי (למשל, רשות מאשרת), באופן בו תישמר הפרדת רשויות ברורה. עיקרון הפרדת הרשויות נועד לבסס מערכת קבלת החלטות דמוקרטית שתכפיף את התוכניות הנקודתיות והמזדמנות לנקודת מבט כוללת ולמסגרת ערכית מפורשת. הציבוריות של הכללים נועדה לאפשר את קיומו של שיח ציבורי בנושאי תכנון שיאפשר בחינה תקופתית של עקרונות התכנון והערכים עליהם הם מתבססים ועדכונם המתמיד.

תוכניות ייעודי קרקע, תחת הכללים המוצעים כאן, מיועדות לשמש להגנת שטחים פתוחים. על מנת ששטחים פתוחים יהיו מוגנים מפני יוזמות תכנון עתידיות – ולא ייתפסו, כמו שראינו במחקר הנוכחי, כרזרבה לפיתוח עתידי – נדרש להגדירם כאזורים שאינם מיועדים לפיתוח באמצעות תוכניות ייעודי קרקע. הגדרה כזו, שתהייה מגובה בעקרונות תכנון עקרוניים המתייחסים למכלול האיכויות ומערכת היחסים בין אלמנטים מבונים במרחב, תסייע לשמירה על שטחים פתוחים לאורך זמן ותסלק את חוסר הבהירות כלפי מעמדם.

נראה, כי היתרונות הצפויים מרגולציה עקרונית, שאינה תלויה בתשריט או במפה, מתחילה לחלחל אל מערכת שימושי הקרקע בישראל. תוכנית המיתאר הארצית מס' 35 (תמ"א 35) שאושרה בשנת 2002 פיתחה מילון מונחים שהיה חדש למערכת התכנון בישראל ונועד לפתח עקרונות תכנון ופיתוח שאינם תלויי מפה. התוכנית חילקה את המרחב במדינה כולה למספר מרקמי-תכנון – עירוני, כפרי, שימור ארצי, שימור משולב, חופי – וקבעה את עקרונות הפיתוח בכל אחד מהם. כך, לכל אחד ממרקמי התכנון נקבעו כללים בסיסיים וברי-יישום המותאמים לאיכויות אותן ביקשה התוכנית להקנות להם, בדומה ל'הנחיות החכמות' בעבודתם של דואני וטאלן (שם). הכללים הללו מכוונים כלפי מקבלי החלטות בוועדות התכנון המקומיות והמחוזיות, במטרה להנחות אותם כיצד לשקול תוכניות פיתוח ותוכניות מפורטות. שפת המרקמים של תמ"א 35 מבקשת כך לסייע לוועדות המחוזיות והמקומיות להתמודד עם תוכניות מפורטות המגיעות על בסיס כל-מקרה-לגופו, לייצר תיאום בין ההחלטות הבודדות והנקודתיות ולהבטיח שהן יאפשרו היווצרות של מרקמים מגובשים ומזוהים. על פי ההנחיות הללו, מחוז המרכז כולל בעיקר מרקמים עירוניים וכפריים. ההנחיות הנגזרות מכך דורשות לאשר פיתוח למגורים רק כאשר הוא צמוד דופן למגורים קיימים, להגביל מגורים צמודי-קרקע לאזורים כפריים בלבד ולהתנות פיתוח של מגורים ומוקדי תעסוקה לאזורים שיש בהם מערכת תחבורה ציבורית מפותחת.

על אף שהשלכותיה של תמ"א 35 טרם נחקרו בתקופה בה נכתב המאמר, נראה כי המרת תשריט ייעודי הקרקע לעקרונות תכנון מפורטים הייתה עשויה לספק מסגרת הולמת להערכת התכנון המפורט. מוצע כי מערכת התכנון בישראל תמשיך ותבחן דרכים להרחיב את השימוש בהנחיות תכנון ובכללים ברורים לאישור תכנון מפורט כתחליף לשימוש הנפוץ והלא-אפקטיבי בתוכניות ייעודי קרקע.

מקורות

- Albrecht, L. 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31, 743-758.
- Albrecht, L., Healey, P., Kunzmann, K. R. 2003. Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*, 69 (2), 113-129.
- Alexander E.R., Faludi, A. 1989. Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design* 16 (1), 127-140.
- Alexander, E.R. 2006a. Problems and concepts: dilemmas in evaluation and directions for the future. In: *Evaluation in Planning: Evolution and Prospects*, E. Alexander (ed) Ashgate, Aldershot, pp. 267-276.
- Alexander, E.R. 2006b. Evolution and status: Where is planning-evaluation today and how did it get here? in: *Evaluation in Planning: Evolution and Prospects*, E. Alexander (ed) Ashgate, Aldershot: 3-16.
- Alexander, E.R., Alterman, R., Law-Yone, H. 1983. *Evaluating Plan Implemen-*

tation: *the National Statutory Planning System in Israel* (Oxford, Pergamon Press, Progress in Planning Series, Vol. 20 Part 2)

Alfasi, N., Portugali, J. 2004. Planning Just-in-Time versus Planning Just-in-Case. *Cities* 21, 29-39

Alfasi, N., Portugali, J. 2007. Planning rules for a self-planned city. *Planning Theory* 6 (2), 146-163

Alfasi, N., Portugali, J. 2009. *A New Structure for the Israeli Planning System: A Proposal*. Tel Aviv University, Daniel S. Abraham Center for International and Regional Studies (in Hebrew).

Alfasi, N., Benenson, I., Almagor Y. 2012. The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from high resolution observations, *Land Use Policy* 29, 862-877.

Alterman, R. 1997. The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six-Nation Comparison. *Journal of the American Planning Association* 63(2), 220-243.

Alterman, R. 2001. *National-Level Planning in Democratic Countries*, Liverpool: Liverpool University Press.

Alterman, R., Hill, M. 1978. Implementation of Urban Land Use Plans. *Journal of the American Planning Association*, 44 (3), 274-285.

Altshuler, A. 1965. *The City Planning Process: A Political Analysis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Barry, B.M. 1964. The Public Interest. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 38: 1-18.

Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., Dixon, J. 2006. What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design* 33, 581-600.

Booth, P. 1996. *Controlling Development: Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London: UCL Press, The Natural and Built Environment Series 9.

Booth, P. 2003. Promoting Radical Change: The Loi Relative à la Solidarité et au Renouveau Urbains in France. *European Planning Studies* 11 (8), 949-963.

Brody, S.D., Highfield, W.E. 2005. Does Planning Work? Testing the Implementation of Local Environmental Planning in Florida. *Journal of the American Planning Association* 71 (2) 159-175.

Buitelaar, E., Galle, M., Sorel, N. 2011. Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A* 43(4) 928-941.

Buitelaar, E., Sorel, N. 2010. Between the rule of law and the quest for control:

- Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27, 983–989.
- Calkins, H.W. 1979. The planning monitor: an accountability theory of plan Evaluation. *Environment and Planning A* 11, 745-758.
- Campbell, H., Marshall, R. 2002. Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory*, 1: 163-187.
- Cullingworth, J.B. 1993. *The Political Culture of Planning: American Land-Use Planning in a Comparative Perspective* (Routledge, New York).
- Cullingworth, J.B. 1994. Alternate planning systems: Is there anything to learn from abroad? *Journal of the American Planning Association* 60 (2), 162-172.
- Dalton, L.C. 1989. The Limits of Regulation: Evidence From Local Plan Implementation in California. *Journal of the American Planning Association* 55 (2), 151-168.
- Duany, A., Talen, E. 2002a. Making the Good Easy: The Smart Code Alternative. *Fordham Urban Law Journal* 29 (4), 1445-1468.
- Duany, A., Talen, E. 2002b. Transect Planning. *Journal of the American Planning Association* 68 (3), 245-266.
- Faludi, A. 1973. *Planning Theory*. Oxford: Pergamon press.
- Feitelson, E. 1999. Social norms, rationales and policies: reframing farmland protection in Israel. *Journal of Rural Studies* 15, 431-446
- Healey, P. 1996. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and design* 23(2), 217-234.
- Hill, M. 1986. Israeli planning in an age of turbulence, in: D. Morley and A. Shachar, (eds.) *Planning in Turbulence*, Jerusalem: The Magnes Press, The Hebrew University, pp. 57-68.
- Hoch, C. 1994. *What planners do: Power, Politics, and Persuasion*. American Planning Association Press.
- Innes, J. E. 1996. Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American planning association* 62(4), 460-472.
- Innes, J. E. 1998. Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association* 64(1), 52-63.
- Israel Central Bureau of Statistics (ICBS), 2000. *Socio-Economic Characteristics of Population and Households in Localities and Statistical Areas*. Jerusalem: State of Israel, Central Bureau of Statistics Publications.
- Israel Central Bureau of Statistics (ICBS), 2008. *Statistical Yearbook*, (Central Bureau of Statistics Publications, Jerusalem)
- Kwartler, M., 1998. Regulating the Good You Can't Think Of, *Urban Design International* 3 (1), 13-21.

- Laurian, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J., Dixon, J. (2004) Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471-480.
- Meyerson, M., Banfield, E.G., 1955. *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. New York: Free Press.
- Ministry of Interiors (MOIN), 2011. *The Local Planning and Building Commission (PPT presentation)*, prepared by the Ministry of Interiors, available from: <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/planningmain.htm> (In Hebrew).
- Moore, T. 1978. Why allow planners to do what they do? A justification from economic theory. *Journal of the American Planning Association* 44 (4), 387-398.
- Moroni, S. 2007. Planning, liberty and the rule of law, *Planning Theory* 6 (2), 146-163.
- Moroni, S. 2010. Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy, *Planning Theory* 9 (2), 137-155.
- Needham, B. 2006. *Planning, Law and Economics: an Investigation of the Rules we make for Using Land* (Routledge, England).
- Newman, P., Thornley, A., 1996. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems & Planning Projects* (Routledge, London).
- Oliveira, V., Pinho, P., 2009. Evaluating plans, processes and results. *Planning Theory & Practice* 10, 35-64
- Orenstein, D.E. 2004. Population Growth and Environmental Impact: Ideology and Academic Discourse in Israel. *Population and Environment* 26 (1), 41-60.
- Orenstein, D.E., Hamburg, S.P. 2009. To populate or preserve? Evolving political-demographic and environmental paradigms in Israeli land-use policy, *Land Use Policy* 26 (4) 984-1000.
- Orenstein, D.E., Hamburg, S.P. 2010. Population and pavement: population growth and land development in Israel. *Population and Environment* 31, 223-254.
- Prime Minister Office (PMO), 2010. *Reforming the Planning System (PPT presentation)*, prepared by the Prime Minister office, available from: <http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Projects/reformabniya.htm> (in Hebrew).
- Salet, W.G.M. 2002. Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law, *Journal of Planning Education and Research* 22, 26-35.
- Schon, D. A., Rein, M. 1994. *Frame Reflection: Resolving Intractable Policy Issues*. New York: Basic Books.
- Schön, D. A. 1987. *Educating the reflective practitioner: Toward a new design for teaching and learning in the professions*. San Francisco: Jossey-Bass higher education series.

- Seasons, M. 2003. Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities. *Journal of the American Planning Association* 69 (4), 430-440.
- Tal, A. 2008. Space Matters: Historic Drivers and Turning Points in Israel's Open Space Protection Policy. *Israel Studies* 13 (1), 119-151.
- Talen, E. 1996a. Do plans get implemented? A review of evaluation in planning. *Journal of Planning Literature* 10(3), 248-259.
- Talen, E. 1996b. After the plans: Methods to evaluate the implementation success of plans. *Journal of Planning Education and Research* 16(2), 79-91.
- Talen, E. 1997. Success, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24(4), 573-587.
- Talen, E., Knaap, G. 2003. Legalizing Smart Growth: An Empirical Study of Land Use Regulation in Illinois. *Journal of Planning Education and Research* 22 (4), 345-359.
- Throgmorton, J. A. 1993. Planning as a rhetorical activity: survey research as a trope in arguments about electric power planning in Chicago. *Journal of the American planning association* 59(3), 334-346.

הערות

1. המאמר הנוכחי הוא תרגום לעברית, בהשמטת חלק מהסקירה של מערכת התכנון הישראלית, של המאמר:
- Alfasi, N., Benenson, I., Almagor Y. 2012. The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from high resolution observations, *Land Use Policy* 29, 862-877.
2. Plan Implementation Evaluation - PIE
3. ראו: Duany and Talen, 2002a; Talen and Knaap, 2003; Emerson, 2006
4. מידע נוסף אודות מבנה מערכת התכנון והתוכנית הנקודתית ניתן למצוא באתר של מינהל התכנון: <http://iplan.gov.il/Pages/HomePage.aspx>
5. הולק"ח, ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הייתה שומרת חסך של הסבת הקרקע החקלאית לפיתוח – הסכמת הוועדה היוותה תנאי הכרחי לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית. לימים, בשנת 1996, התווספה לייעודי הקרקע הסטטוטוריים הגדרה של שטחים פתוחים, שכלל לא הייתה קיימת עד אז, ושמה של הוועדה שונה ל"וועדה לשמירה על שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים", ולקחש"פ.
6. ESRI ArcMap 9.3 GIS