

לשאלת הערכתן של תכניות מתאר: תכנית מתאר מחוז מרכז (תמ"מ 21/3)¹

ערן פייטלסון, דני פלזנשטיין, ערן רזין ואלי שטרן

תקציר

שאלת מיקומן, תקפותן ותרומתן של תכניות המתאר המחוזיות נמצא בלב השיח התכנוני הישראלי בעשור האחרון. מבין תכניות המתאר המחוזיות התכנית המתמודדת עם לחצי הפיתוח העזים ביותר היא תכנית מתאר מחוז המרכז, תמ"מ 21/3. בחינות קודמות של תכניות מתאר בישראל התמקדו במידה בה מאושרים שינויים לתכניות אלו. טענתנו במאמר זה היא שאת מידת הצלחתה של תכנית מתארית יש לבחון ביחס למצב בו לא הייתה תכנית. קרי, יש לבחון את מידת השפעתה של התכנית ולא רק את הסטיות ממנה. לשם כך נבחנו תמ"מ 21/3. הבחינה כללה ראיונות עם בעלי עניין, ובהם יזמים, אנשי לשכת התכנון, מתכננים, נציגי ממשלה ועורכי דין המעורים בהליכי התכנון. כמו כן נבחנו הבקשות לשינוי התכנית ונערך מודל סימולציה שבחן א המחוז בלי התכנית ואיתה. הממצאים מראים שלתכנית הייתה השפעה נרחבת על דפוסי הפיתוח במחוז, לכיוונים שתואמים את התכנית.

מבוא

השאלה עד כמה תכניות מתאר ארציות ומחוזיות משיגות את יעדן מעסיקה חוקרים, בארץ ובעולם, שנים רבות. בישראל העניין נסב תחילה סביב תכניות המתאר הארציות לפיזור אוכלוסייה (רייכמן, 1973), ובשנים האחרונות סביב מידת הצלחתן של תמ"מ 35 (Frenkel & Oernstein, 2010) ושל תכניות מתאר מחוזיות, ובעיקר תכנית מתאר מחוז המרכז (Alfasi et al., 2012). Razin, 2015). אין זה מפתיע שתכנית מתאר מחוז המרכז זוכה לתשומת לב רבה, שכן היא מווסתת ומגבילה פיתוח ברוב שטח הטבעת התיכונה והחיצונית של מטרופולין תל אביב – הטבעות שהביקוש למגורים ותעסוקה בהן הוא הגבוה ביותר בארץ. מאחר שלתכניות המתאר הארציות והמחוזיות יש יעדים נורמטיביים, ובכלל זאת פיזור אוכלוסין, אזי באופן קונסיסטנטי גידול האוכלוסייה במחוז המרכז עולה על יעדי האוכלוסייה למחוז בתכניות השונות, בעוד שגידול האוכלוסייה במחוזות הפריפריה לא מגיע להיקף שמיועד להן. כתוצאה מכך, אין זה מפתיע שהיו חריגות מהשטח שיועד לבינוי בתכני מתאר מחוז המרכז (Alfasi et al., 2012). אולם השאלה הרלבנטית יותר היא באיזו מידה חריגה מיעדי אוכלוסייה או משטח בנוי אכן מעידה על "כישלון" של התכנית. טענתנו כאן, המתבססת על שורה של עבודות עקרוניות שנערכו לפני עשרים שנה ויותר, היא שהצלחתה או כישלונה של

תכנית מתארית צריכה להימדד ביחס למטרותיה, ובעיקר למידה בה היא משפיעה על קבלת החלטות בכיוון הרצוי (Alexander & Faludi, 1989; Faludi, 1987; Mastop & Faludi, 1997).

זיהוי החריגה בפועל מתכנית, בין אם מדובר בשטח שמפותח ובין אם מדובר ביעדי אוכלוסייה, פשוט מבחינה קונצפטואלית, אם כי לעיתים דורש מיומנות טכנית מורכבת (Padiero, 2016). לכן אין זה מפתיע שרוב ההערכות של תכניות מתאריות בישראל התמקדו במידה בה התכניות התממשו ככתבן וכלשונו (Alterman & Hill, 1978; Alfasi et al., 2012). לעומת זאת זיהוי המידה בה תכנית משפיעה על קבלת החלטות מאתגר יותר. הסיבה לכך היא שיש לבחון את המידה בה התכנית גרמה לתמורה בעיצוב המרחב מהנתיב בו הוא היה מתפתח בהעדר התכנית (במסלול עסקים כרגיל – Business as usual – באיור 1).

בכדי לבחון את מידת וכיוון ההשפעה של תכנית המתאר למחוז המרכז שבתוקף (תמ"מ 21/3) אנו מציגים ראשית את העקרונות לזיהוי השפעת תכנית על תהליכי הפיתוח, ולאחר מכן את המתודולוגיה ששימשה אותנו להערכת תכנית המתאר המעודכנת למחוז המרכז, תמ"מ 21/3. מתודולוגיה זו פותחה כחלק ממחקר רחב יותר שבא להעריך את תכניות המתאר המחוזיות בישראל (בן עמי וחובי, 2010).

השפעות תכניות מתאר: המסגרת התיאורטית

השחקנים המובילים את תהליכי הפיתוח הם היזמים. יזמים מפתחים אתר מסוים אם הרווח הצפוי מהפיתוח עולה על עלות הפיתוח. קרי, אם הערך הצפוי של הייעוד החדש (m) של השטח (V_n^e) עולה על הערך של הייעוד הנוכחי (V_m) בתוספת עלויות העסקה הכרוכות בשינוי הייעוד מיעוד m ליעוד החדש (m) והפיתוח עצמו ($C_{m \rightarrow n}^T$). אולם ישנה אי וודאות לגבי ההתממשות של הייעוד העתידי. אי לכך היזם מסתכל על ההסתברות (Pr) למימוש ערך הייעוד החדש, ומשווה אותו לערך הייעוד הנוכחי ועלויות העסקה. קרי, פיתוח יתרחש רק אם אי השוויון המוצג במשוואה מתקיים.

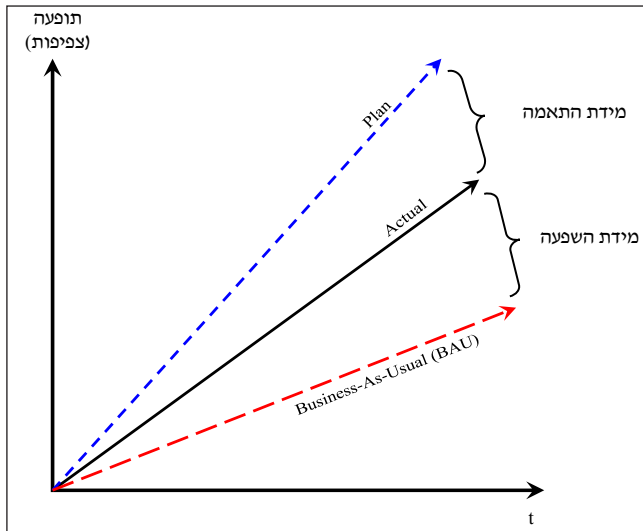
$$Pr(V_n^e) - V_m > C_{m \rightarrow n}^T$$

על בסיס משוואה זו ניתן לזהות את ההשפעות של תכנית מתארית על הליכי הפיתוח. תכנית משפיעה על שני פרמטרים עיקריים. האחד, ההסתברות למימוש הייעוד החדש, (Pr). הסתברות זו היא פונקציה של הסיכוי שוועדות התכנון אכן יאשרו את הבקשה, שהיא מצידה פונקציה של מדיניות הוועדה ושל התכנית. באם הייעוד החדש תואם את התכנית, ההסתברות גבוהה יותר מאשר אם הוא סותר את התכנית. במידה שיש סתירה, מהות הסתירה משפיעה על הסיכוי שהוועדה הרלבנטית תאשר אותה. שניים, התכנית משפיעה על עלויות העסקה ($C_{m \rightarrow n}^T$). עלויות אלו הן פונקציה של מספר הוועדות שיש לעבור, ושל התנאים שנדרשים הן להגשת התכנית והן על פי דרישות הוועדה. גם אלו מושפעים מתקנון התכנית. בדרך זו תכניות משפיעות על מפת העלויות שהיזמים רואים בפניהם.

מאחר שהתכנית משפיעה על מפת העלויות העומדות בפני היזמים היא גורמת לכך שדפוסי הפיתוח שיתממשו שונים מאשר הפיתוח שהיה מתרחש בהעדר

התכנית. אם, לדוגמה, התכנית שואפת להעלות את צפיפות הבינוי, ולשם כך כוללת צפיפויות מינימום ותנאים אחרים המייקרים את עלויות הפיתוח (ולכן מתמרצים את היוזמים להעלות את הצפיפות כדי להוריד את העלות הממוצעת למ"ר בנוי), אזי ניתן לצפות שהצפיפות תעלה ביחס לצפיפות שהייתה מתקבלת בהעדר התכנית. זו מידת ההשפעה המוצגת באיור 1. יחד עם זאת, יתכן והצפיפות שתתממש תהיה פחותה מאשר זו אליה שאפה התכנית. זה הפער בין יעדי התכנית למימוש המצויין באיור 1 כמידת ההתאמה. תיאור מלא של השפעת התכנית לכן הוא שהתכנית תרמה להעלאת הצפיפות, אך לא במידה שהיא שאפה אליה. אולם, במקרים לא מעטים היעדים שנקבעים הם נורמטיביים, שכן ברור גם למתכננים שהסיכוי להגיע אליהם מועט. אך הם מהווים אמירה לגבי הרצוי. לכן, מידת ההצלחה של התכנית היא בעיקר פונקציה של המידה בה היא הצליחה להשפיע, ולהטות את דפוסי הפיתוח ממסלול העסקים כרגיל לכיוון הרצוי.

איור 1: מידת ההשפעה של תכניות ומידת ההתאמה של הפיתוח לתכנית



מקור: Feitelson et al., 2017

מתודולוגיה להערכת מידת ההשפעה של תמ"מ 21/3

ההערכה של מידת ההשפעה של תמ"מ 21/3 על תהליכי הפיתוח במחוז המרכז כללה ארבעה רכיבים. הראשון, ניתוח היסטורי של התכנית והרקע לה, ושל תהליכי קידומה ויישומה. השני, סקר של בעלי עניין. בסקר זה רואיינו 41 בעלי עניין. מעל למחציתם היו נציגים של גופים ממשלתיים ובכללם תברים בעבר ובהווה בוועדה המחוזית מחוז המרכז. כשלושים אחוז

מהמרוואיינים הם מתכננים, עורכי דין ויועצים מקצועיים מהסקטור הפרטי הפועלים באינטנסיביות בתחומי המחוז, ויתרתם אנשי אקדמיה, נציגי גופים לא ממשלתיים (בעיקר גופים ירוקים) ואנשי גופי התשתית. הרכיב השלישי היה ניתוח של כל הבקשות לשינויים בתכנית. כחלק מניתוח זה נערכו עשרה ראיונות נוספים. הרכיב הרביעי היה סימולציה של השלכות תכנית מתאר מחוז המרכז באמצעות תכנת UrbanSim (אשבל וחוב, 2006).

בסקר נשאלו המרוואיינים באיזו מידה תמ"מ 21/3 השפיעה על תהליכי קבלת החלטות, כפי שהם חוו זאת, ובמיוחד באיזו מידה התכנית השפיעה על הכנת תכניות ועל תכניות ברמות נמוכות יותר; מה הערכתם לגבי ההצלחות והכשלים בתכנית; ומה תרומת התכנית בהשוואה לתכניות ארציות ותכניות מקומיות (קרי, באיזו מידה התכנית מוסיפה שיקולים ורבדים שלא באים לידי ביטוי בתכניות בדרג גבוה או נמוך יותר).

ההצעות לשינויים בתמ"מ 21/3 נבחנו בהתאם למספר מדדים: מספר הבקשות, מספר הבקשות שאושרו ביחס לאלו שלא אושרו, סוג השינוי (שינוי ייעוד, שינוי הוראות, התווית תשתיות ותכניות מתאר כלליות), התפלגות שינוי הייעוד המוצעים, ייעוד המקור וההיקף הקרקעי של השינוי.

בהערכת הבקשות לשינוי תכנית המתאר המחוזית יש לקחת בחשבון שבתקנון התכנית יש לרוב סעיפי גמישות. קרי, גם לעורכי התכנית ברור שבמהלך שנות היותה בתוקף יתרחשו אירועים ויעלו שיקולים שלא היו ידועים או מוכרים בעת הכנתה. בהתאם, בתקנון תמ"מ 21/3, כבתקנונים של רוב תכניות המתאר המחוזיות והארציות, משולבים סעיפי גמישות. לכן כל עוד חריגה מתשריט התכנית או מהוראותיה מצויים במסגרת הגמישות המותרת הם לא מהווים אי התאמה לתכנית. רק במידה שהחריגות הן מעבר למותר במסגרת סעיפי הגמישות ניתן לומר שמדובר באי התאמה לתכנית. אך גם במקרים אלו יתכן שהסטיות נבעו מתמורות בנתוני הרקע שעמדו בבסיס התכנית – ולמקרים אלו נקבע בחוק שיש למוסדות התכנון שיקול דעת לשנות תכניות מחוזיות וארציות. אי לכך, בעת בחינת הבקשות לשינוי תמ"מ 21/3 בחנו ראשית אילו בקשות אושרו ואילו נדחו, ובאיזו מידה אלו אושרו הן במסגרת הגמישות המותרת בתכנית.

הערכת תמ"מ 21/3: השינויים שהוצעו ומשמעותם

הבחינה ההיסטורית של תכנית מתאר מחוז המרכז העלתה שתמ"מ 3 המקורית לא הייתה עדכנית כבר ביום אישורה (Razin, 2015). על כן הייתה התעלמות די נרחבת ממנה, במיוחד בתקופת גל העלייה החל משנת 1990. בתקופה זו (1990-5) פעלו הול"לים, שלא היו כפופים לתכניות המתאר המחוזיות, וחלו תמורות מהותיות במשטר הקרקעי בסקטור הכפרי, שהתבטאו בהחלטות המרובות של מועצת מקרקעי ישראל, ושהביאו ליוזמות פיתוח רבות במגזר הכפרי שלא תאמו את תמ"מ 3. ההתעלמות מתמ"מ 3 באה לידי ביטוי בין היתר בכך שאף לא טרחו להגיש בקשות לשינויים מתמ"מ 3, גם כאשר אושרו תכניות שסתרו אותה. על כן אין זה מפתיע ששימושי הקרקע בפועל בסוף התקופה לא תאמו את תמ"מ 3, וכי מספר הבקשות לשינוי לתמ"מ היה מועט (כפי שניתן לראות טבלה 1). לעומת זאת, היה קונצנזוס בין המרוואיינים לכך שהייתה התייחסות לתמ"מ 21/3 מרגע הפקדתה, כשש שנים לפני שאושרה

בשנת 2003. על אף שהתכנית לא כללה את כל היוזמות הנקודתיות שנבנו בשנות גל העלייה (ובמיוחד בשטחים החקלאיים) היא נתפסה לדברי כלל המרואיינים כעדכנית ורלבנטית.

ההתייחסות לתמ"מ 21/3 באה לידי ביטוי בכך שכל תכנית שסטתה ממנה הובאה לדיון כשינוי לתכנית והתקיים נוהל מובנה לדיונים אלו, גם בטרם אושרה התכנית באופן רשמי. בחלוקה לתקופות ניתן לראות שבשנות השמונים והתשעים הבקשות לשינוי מתמ"מ 3, ואחר כך מתמ"מ 21/3 באו רובן ככולן מגורמי השלטון המרכזי, בעיקר מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון. לעומת זאת הבקשות שהוגשו מאז ראשית שנות האלפיים הוגשו על ידי מספר רב של גורמים, ובכללם יזמים פרטיים ורשויות מקומיות, וכללו מספר רב של יוזמות נקודתיות (טבלה 1). רוב הבקשות הללו הוגשו בין שנת 2000 לשנת 2005, עת התכנית עמדה לקראת אישור ומיד לאחר אישורה. רוב הבקשות שהוגשו על ידי גופים ממשלתיים אושרו, בעוד שכמחצית מהיוזמות המקומיות שהוגשו על ידי גורמים פרטיים נדחו.

טבלה 1: בקשות לשינוי ייעוד מתמ"מ 3 ותמ"מ 21/3 שהוגשו בין שנת 1984 לשנת 2012

סה"כ	יזמת רשות מקומית או סקטור פרטי			יזמה ממשלתית			שנת הגשה
	אין החלטה	נדחתה	התקבלה	אין החלטה	נדחתה	התקבלה	
10	0	0	0	0	0	10	1984-1999*
43	0	13	14	0	3	13	1999-2005**
22	4	4	6	4	1	3	2005-2012***
75	4	17	20	4	4	26	סה"כ

מקור: Razin (2015)

*שינויים לתמ"מ 3

**שינויים לתמ"מ 3 היכן שסותרים גם את תמ"מ 21/3 (המופקדת)

***שינויים לתמ"מ 21/3

כפי שניתן לראות בטבלה 1 לאחר 2005 הממוצע השנתי של הבקשות שהוגשו פחת, וזאת על אף עליית מחירי הדיוור מאז 2008. המרואיינים ציינו ששינוי זה הוא תולדה של התנהלות הוועדה המחוזית שלא נטתה לאשר שינויים לתמ"מ 21/3. נראה שבשנים הראשונות, בעת שהתכנית הייתה בדיונים, יזמים שיערו שהסיכויים שהשינויים יאושרו גבוהים, וזאת על בסיס הניסיון עם תמ"מ 3 המקורית. אולם, עם הצטברות הניסיון והתבהרות מדיניות הוועדה המחוזית, שבאה לידי ביטוי בדחיית כשליש מהבקשות שהוגשו בשנים 5-2000, התפיסות בדבר ההסתברות לאישור השינויים השתנו ויזמים נטו פחות להגיש בקשות לשינויים. אחת הסיבות שצוינה על ידי מתכנני לשכת התכנון המחוזית לקשיחות באישור שינויים לתמ"מ 21/3 היא החשש מתקדימים, שיקשו להגן על החלטות הוועדה בבתי המשפט – וזאת על רקע המשפטיזציה הגוברת של החלטות תכנוניות. עדות נוספת לשינוי במפות המנטליות בשל התכנית הוא העלייה שצוינה על ידי מתכנני המחוז במספר

הדיונים המקדימים (פרה-רולינג) מאז אישור התכנית בשנת 2003. בעוד שתמ"מ 3 המקורית לא הביאה את היזמים לדיון מקדים בוועדה המחוזית, המדיניות הקשיחה של הוועדה המחוזית ביחס לתמ"מ 21/3 גרמה לכך שיזמים ששואפים לצמצם את הסיכון שתכניתם לא תאושר מגיעים לדיונים מקדימים.

כפי שצוין לעיל יש הבדלים ברורים בין יזמים ממלכתיים ליזמים מקומיים ופרטיים. חלק ניכר מהשינויים הוגשו על ידי גופים ממלכתיים. יתר על כן, רוב הבקשות של גופים אלה נענו. תמונת מצב זו מעידה שההסתברות שעומדת בפני מגישי הבקשות תלויה לא רק בתכנית ובמדיניות הוועדה המחוזית כלפיה, אלא גם בזהות היזמים. ליזמים ממלכתיים יש סיכוי טוב יותר לאשר את תכניתיהם, ולכן הם פחות מושפעים מקביעות התכנית מאשר יזמים פרטיים ורשויות מקומיות.

עדות נוספת למידה בה התכנית עמדה ביעדיה עולה מעבודת צוות המעקב ובקרה של תמ"מ 35 (כהן וחוב, 2013). בעבודה זו נמצא שנותרו עדיין 'עתודות תמ"מ' נרחבות. קרי, שהגמישות המותרת בתמ"מ טרם נוצלה, על אף הזמן שחלף. בו זמנית נמצא גם שצפיפות הבינוי עלתה על הצפיפות שנצפתה בעת הכנת תמ"מ 21/3. אי לכך גם אותם שינויים שהותרו, והסטיית מהתכנית המאושרת לא מהווים חריגה ממה שניתן לאשר במסגרת התכנית, בהתחשב בגמישות שהותרה בה.

השינויים שהוגשו לתמ"מ 21/3 היו ברובם בקשות לשינוי ייעוד של שטחים חקלאיים. בקשות אלו באו בחלקן כדי להתאים את התכנית ליוזמות נקודתיות שאושרו בטרם נכנסה לתוקף ואשר לא נכללו בתשריט התכנית, ובחלקן הינן בקשות של רשויות מקומיות להרחיב את השטח הבנוי – לרוב במטרה להרחיב את שטחי התעסוקה וזאת משיקולים פיסקליים. אולם במבט על פני זמן ניתן לראות שאחוז הבקשות לשינוי שטחים פתוחים פחת על פני זמן, ככל שהמדיניות החדשה לשמירת השטחים הפתוחים, שבאה לידי מענה בתכנית זו², קנתה אחיזה אצל מתכננים ובוועדות התכנון. יחד עם זאת ישנם שינויים נרחבים יחסית שנבעו מתמורות במדיניות הממשלתית. כך, בעקבות וועדת קדמון גובשו עקרונות למענה לפעילות הלא חקלאית בסקטור הכפרי, ובמיוחד במושבים. כחלק ממענה זה נדרשו גופי התכנון להכין תכניות לפעילות לא חקלאית. ההנחיות למענה זה חייבו את הוועדה המחוזית להכין שינוי לתכנית המתאר המחוזית כדי לאפשר את המענה שנדרש (תמ"מ 7/3). במקרים אחרים תכנית המתאר המחוזית חייבה להכין תכניות מתאר מחוזיות חלקיות, כגון לנחל וסביבותיו. אלו נספרות כשינויים לתכנית על אף שהן באות למלא אל כוונותיה. כמו כן ישנם מקרים בהם מתגלה ששילוב שימושים שהוועדה מעוניינת לקדם לא מתאפשר ועל כן מקודם שינוי. דוגמה לכך הוא שילוב גני אירועים בשטחים למוסדות, כדי לאפשר אותו קודם שינוי לתכנית המחוזית (תמ"מ 12/21/3).

הניתוח האיכותני המדוקדק יותר של התכנית יכול להעיד גם על הרכיבים שלא צלחו. אחד הנושאים הקונטרוברסיאליים ביותר בתמ"מ 21/3 הם אזורי הנופש המטרופוליניים (אנימים). אזורים אלו, המצויים ברובם על גבול של רשויות המקומיות באזורים הנתונים ללחצי הפיתוח העזים ביותר, נועדו להשיג שתי מטרות (פייטלסון, 2009). האחת היא למנוע את פיתוח המידי. השנייה, והחשובה יותר, היא לתת מענה לבקושי נופש ברמה המטרופולינית

שאינם יכולים לקבל מענה ברמות נמוכות יותר בשל הדרישות הקרקעיות הרחבות שלהם (כמו פארקי גולף) ובשל המטרדים העלולים להיגרם מהם (כמסלולי קארטינג), וגם אינם רצויים באזורים רגישים יותר כגנים לאומיים, שמורות טבע וחופי הים. לשם כך נקבע שאזורים אלו יתוכננו בכפיפה אחת שבמסגרתה ניתן יהיה לייעד 15% מהשטח לבינוי שאינו לנופש. בפועל, אזורים אלו אכן לא נבנו, אך רובם גם לא תוכננו, כאשר הדרישה לאישור תכנית כוללנית לכל אנ"מ בטרם יאושרו תכנית מפורטות בתחומו, בלי לקבוע את זהות המתכנן והמממן (שטח רוב האנ"מים מפוצל בין כמה רשויות מקומיות) הקפאה לחלוטין את הפיתוח בתחומם לתקופה המתקרבת לעשרים שנה. למעשה רק בשנה האחרונה קודמו התכניות הראשונות לאזורי נופש מטרופוליניים. התוצאה, על כן, היא שהביקושים לנופש אקסטנסיבי שהיו אמורים לקבל מענה באזורים אלו לא קיבלו מענה. במילים אחרות, מבחינת מידת ההתאמה של השטח לתכנית ניתן לראות באזורים אלו רמת התאמה גבוהה בכך שהם לא נבנו, ובכך שהיוזמות הרבות לחריגות מהכללים שנקבעו להן נדחו. אך מבחינת מידת ההשפעה של התכנית הם לא הצליחו לתת מענה לסוג הביקושים שלהם הם נועדו לתת מענה.

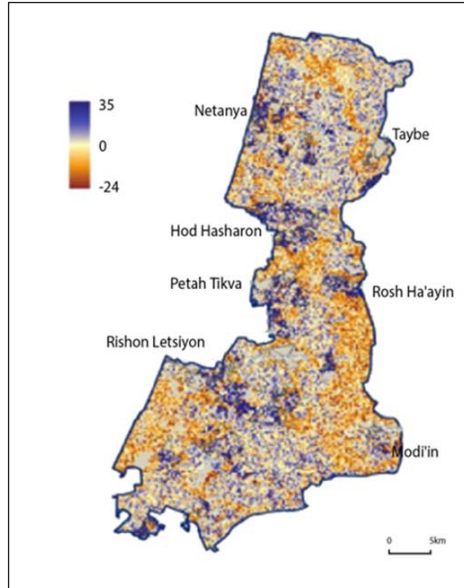
השפעת תמ"מ 21/3: מודל סימולציה

נוסף לניתוח האיכותני ניתן להעריך את השפעת תכניות באמצעות מודלים של סימולציה. במודל מעין זה ניתן להריץ את תרחיש "עסקים כרגיל" (החץ התחתון באיור 1) ולהשוותו לתרחיש המפנים את הגבלות והנחיות התכנית. ניתוח מעין זה נערך לגבי תמ"מ 21/3. הניתוח התבסס על מודל UrbanSim שיושם למטרופולין תל אביב (אשבל וחובי, 2006). המודל לקח את שנת 1995 כבסיס והוא הורץ עד לשנת 2020. הניתוח נערך לשתי תקופות, 2007 ו-2020. ההנחה היא ששנת 2007 מייצגת את תחילת תקופתה של תכנית המתאר, ולכן השפעת התכנית בשנה זו מצומצמת, אם בכלל, בעוד שעד שנת 2020 ניתן יהיה לראות באיזו מידה יש לתכנית השפעות ארוכות טווח.

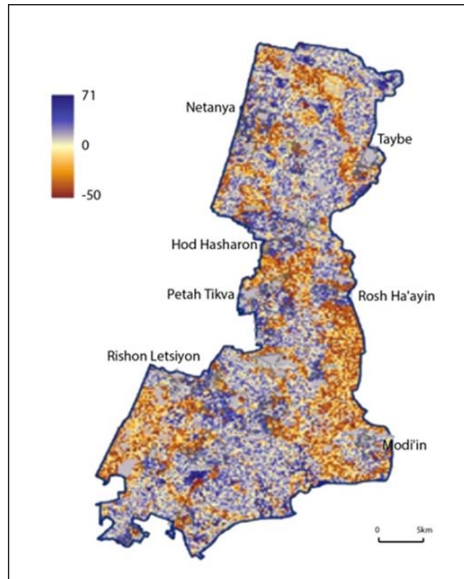
באיור 2 מוצגות התוצאות לגבי צפיפות המגורים (השינוי במספר יחידות הדיור לתא) בשנת 2007, ובאיור 3 מוצגות אותן תוצאות לשנת 2020.³ כפי שניתן לראות מאיורים אלו התוצאות מעידות שתכנית אכן יש השפעה ארוכת טווח המתבטאת בעליית הצפיפות באזורים המיועדים לבינוי וירידת הצפיפות באזורים המיועדים להישאר כשטחים פתוחים. בנוסף נערכו ניתוחים דיסאגרטיביים למספר אזורי תעסוקה. בנייתוחים אלו נמצא שהתכנית מעלה את ערכי הקרקע בטווח הקצר אך שאפקט זה פוחת על פני זמן. בכך המודל משקף הערכות שהעמידה על עקרונות התכנית תפחת על פני זמן.

פייטלסון, פלזנשטיין, רזין ושטרן: לשאלת הערכתן של תכניות מתאר

איור 2: הפער בין בינוי עפ"י תמ"מ 21/3 לבינוי עפ"י עסקים כרגיל, 2007



איור 3: הפער בין בינוי עפ"י תמ"מ 21/3 לבינוי עפ"י עסקים כרגיל, 2020



מקור: בן עמי וחוברין, 2010

דיון וסיכום

תמ"מ 21/3 היא אולי התכנית הקונטרוברסיאלית ביותר שאושרה כחלק מדוקטרינת התכנון החדשה שקודמה בשנות התשעים (Shachar, 1998). דוקטרינה זו, שבאה לידי ביטוי גם בתכניות המתאר המחוזיות והארציות האחרות שהוכנו מאז תמ"מ 31, דוגלת בהעלאת צפיפות הבינוי, ובמתן עדיפות לבינוי עירוני על פני בינוי כפרי תוך שמירה על שטחים פתוחים. כמו כן היא נותנת עדיפות לפיתוח התשתיות הנדרשות בכדי לתת מענה לגידול האוכלוסייה ולבינוי העירוני הצפוף, ובכדי לאפשר צמיחה כלכלית. בהשתרעותה על פני הטבעות התיכונה והחיצונית של מטרופולין תל אביב תמ"מ 21/3 מתמודדת עם לחצי הפיתוח העזים ביותר בישראל. אי לכך המידה בה היא מצליחה לקדם את דוקטרינת התכנון שבבסיסה היא בעלת חשיבות ראשונה במעלה, גם במבט לאומי.

ניתן לצפות שהשפעתה של תכנית תדעך על פני זמן, שכן הפער בין ההנחות שבבסיסה לבין המציאות יתרחב. על כן ניתן היה לצפות שמספר הסטיות מהתכנית יגבר על פני זמן. הניתוח שלנו, שהתבסס על נתונים עד שנת 2009 (עם עדכון מסוים עד 2012), לא מעיד על דעיכה כזו. בפועל, בממוצע שנתי מספר הבקשות לשינוי התכנית פחת לאחר אישור התכנית. את זאת ניתן להסביר בכך שבראשית שנות האלפיים, עת התכנית עדיין נדונה, יזמים עדיין קיוו שניתן יהיה לאשר תכניות שלא תואמות את תמ"מ 21/3. אולם עם התבהרות המדיניות הקשיחה של הוועדה המחוזית, והפנמת החשיבות שניתנת לשטחים פתוחים מפת הציפיות של היזמים השתנתה והתאימה את עצמה לתכנית.

במבט רחב יותר, עבודתנו מראה שתכניות מתאר מחוזיות מצליחות להשפיע על קבלת החלטות ולהביא לשינוי דפוסי הפיתוח בכיוון אליו התכוונו עורכי התכנית וועדות התכנון. תמ"מ 21/3 השכיחה להקצות שטחים מספקים לבינוי למגורים ותעסוקה, כפי שניתן להסיק מכך שעדיין נותרו עתודות תמ"מ, תוך כדי חיזוק ההגנה על שטחים פתוחים. בו זמנית, כאשר באים להעריך את השפעתן של תכניות מתאר, בניגוד לניתוח הסטיות מהן, ניתן לעמוד גם על המטרות שלא הושגו, גם אם הדבר לא כרוך בסטייה מתשריט או תקנון התכנית. המקרה של האנימיים בתמ"מ 21/3 הוא דוגמה לכך.

תכניות המתאר המחוזיות, וועדות התכנון המחוזיות בכלל, מצויות תחת מתקפה בשנים האחרונות. מתקפה זו נובעת בחלקה מכך שתכניות המתאר העדכניות, בניגוד לתכניות הדור הראשון, אכן משפיעות. לכן, במידה שישנה אי שביעות רצון מהשפעתן היא נובעת מכך שחל שינוי ביעדים או בערכים שעומדים בבסיס תכניות אלו, ולא מיפגם בתכנית, או מכך שיש סטיות מתשריט או תקנון התכנית. במידה שזה המצב המענה הדרוש הוא דיון במטרות התכנון ויעדיו, כבסיס לעדכון התכניות, במקום ניסיונות לעקוף את התכניות. בו זמנית, אם מפת העלויות שהתכנית מעמידה בפני יזמים נראית כמפה שלא משקפת את התועלות החברתיות המיטביות אז יש לפעול לעדכונה. ביטול המפה או שינוי לא מושכל שלה עלול להביא לאבדן התועלות שהתכנית מספקת, כגון שמירה על שטחים פתוחים ותיאום בין בינוי לתשתיות – תועלות שלא מוערכות אם מתמקדים בסטיות מהתכנית במקום במידה שהתכנית אכן משפיעה על קבלת החלטות ובמידה בה מטרות התכנית מתממשות.

מקורות

- אשבל א, פלזנשטיין ד, ובן-נון ע. (2006) חיזוי השפעתן של תוכניות פיתוח: יישום מודל UrbanSim במטרופולין תל אביב, תכנון 3 (1), 142-162.
- בן עמי ג', וינוקר צ, לביא מ., עין-דר נעים א', פייטלסון ע', פלזנשטיין ד', רזין ע', רכטמן א' ושטרן א', 2010, הערכת תכניות המתאר המחוזיות בישראל, דו"ח סופי למנהל התכנון, משרד הפנים.
- כהן א', טוראל י', וקפלן מ', 2013, תמ"א 35: ליווי מעקב ועדכון, דו"ח שלב 2ד, מנהל התכנון, משרד הפנים.
- פייטלסון ע', 2009, אזורי הנופש המטרופוליניים: הרקע לפארקים המטרופוליניים, תכנון 6(2), 83-81.
- רייכמן ש', 1973, על תקפות התכניות לתפרוסת של אוכלוסיית מדינת ישראל, עיר ואזור 3: 1, 43-26.
- Alexander E. and Faludi A. (1989) Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria, *Environment and Planning B: Planning and Design* 16, 127-140.
- Alfasi, N., Almagor, J, and Benenson, I. (2012), The actual impact of comprehensive land-use plans: insights from high resolution observations", *Land Use Policy*, 29, 862-877
- Alterman, R. and Hill, M. (1978), Implementation of urban land use plans, *Journal of the American Planning Association*, 44(3), 274-285.
- Faludi A. (1987) *A Decision-Centered View of Planning*, Pergamon Press, Oxford.
- Feitelson E. (1999) Social Norms, Rationals and Policies: Reframing Farmland Protection in Israel', *Journal of Rural Studies* 15, pp. 431-446.
- Feitelson E., Felsenstein D., Razin E. and Stern E., 2017, Assessing land use plan implementation: bridging the performance-conformance divide, *Land Use Policy* 61, 251-264.
- Frenkel A. and Orenstein D. (2012) Can urban growth management work in an era of political and economic change?, *Journal of the American Planning Association* 78, 16-33.
- Mastop P and Faludi A. (1997) Evaluation of strategic plans: the performance principle, *Environment and Planning B: Planning and Design* 24, 815-832.
- Padiero M. (2016) Conformance in land-use planning: The determinants of decision, conversion and transgression, *Land Use Policy* 55, 285-299.
- Razin, E. (2015), District plans in Israel: post-mortem? *Environment and Planning C: Government and Policy* 33: 1246-1264.
- Shachar A. (1998) Reshaping the map of Israel: A new national planning doctrine, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555, 209-218.

הערות

1. מאמר זה מבוסס על עבודת מחקר להערכת תכניות המתאר המחוזיות שהוכנה במימון מנהל התכנון (בן עמי וחוב', 2010). חלקים ממאמר זה מבוססים על Feitelson et al. (2017).
2. לניתוח ודיון בתמורה במדיניות תכנון השטחים הפתוחים כפי שבאה לידי ביטוי בתמ"מ 21/3, ראה: Feitelson, 1999.
3. לתיאור מפורט של המודל והניתוח ראה בן עמי וחוב', פרק 6.

