

## הערה: יעילותן של תוכניות מתאר מחוזיות: האם הן כלי התכנון המתאים לזמננו?

נורית אלפסי, יונתן אלמגור, יצחק בננסון

העיסוק בהערכת יעילותן של תוכניות מתאר מחוזיות הוא מפתיע. מפתיע לראות כי לאחר כחמישים שנים של שימוש בכלי המתארי בצורותיו השונות – כתוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות – יעילותה של תוכנית המתאר כללי להתוויה ומימוש של מדיניות תכנון היא עדיין בגדר שאלה פתוחה. יותר מכך, לא ברור ולא מוסכם עדיין מהו הרכיב התכנוני שיש להתייחס אליו, כאשר נבחנת יעילותה של תוכנית כמו תמ"מ 3 או תמ"מ 21/3: האם נדרש לבחון את יעילותן של מטרות התכנית, שמנוסחות בדרך כלל בשלב ההתחלתי של הכנתה? יעילות הכלי הסטטוטורי של מפת ייעודי הקרקע? הטעמתן של העקרונות המובעים בדברי ההסבר? אולי קצת מכל דבר?

לא פחות מכך, מפתיע לראות כי מחקרים העוסקים ביישומן של תוכנית מתאר אינם מסכימים על מישור הייחוס אליו מושווה התוכנית. כלומר, האם יעילותה של תוכנית מתאר נמדדת ביחס למציאות ומתייחסת לתועלת של התוכנית מול מציאות שהייתה יכולה להיווצר בהיעדרותה, או ביחס למציאות שהייתה נוצרת עם שימוש בכלים אחרים של מדיניות מרחבית, קיימים או היפותטיים?

עבודות המחקר המוצגות כרקע לדיון ביעילותן של תוכניות המתאר המחוזיות נמצאות בתוך הערפל התיאורטי והפרקטי הזה. כשאלה בוחנים תפוזים ואלה אגסים, קשה להגיע להסקמה על מהות הפרי. עם זאת, נציין כמה נקודות שנראות לנו עקרוניות ומהותיות לשאלת תפקודן של תוכניות המתאר המחוזיות, כפי שהן מצטיירות מהמחקרים האחרונים:

### מרכזיות הכלי הסטטוטורי

תוכנית המתאר המחוזית, כמו תוכניות המתאר האחרות המוגדרות בחוק, היא תוכנית סטטוטורית. התוכנית אמנם מצהירה על מטרות ומגישה מכלול של דברי הסבר, אבל בסופו של דבר קובעת תשריט והוראות תכנון, שאמורים לבטא את כל אלה ולייצג אותם. ברור לכל כי התשריט הוא אמצעי – כלי, שמיועד לאפשר לתוכנית להשיג יעדים חברתיים, כלכליים, סביבתיים – אך בסופו של דבר, הוא נבחר לייצג את מדיניות התכנון וזוכה לתוקף סטטוטורי שמשפיע על ערכי נכסים ועל רכוש פרטי וציבורי. התשריט גובש בתהליך ממושך של עבודה רב-תחומית וכוללנית ומוצג ככזה שגם מבטא את חזון התכנון וגם מאפשר את מימושו, בעיקר באמצעות יכולותיו לעמוד מול לחצי המציאות הבלתי-ידועים-מראש ולהגן על אינטרסים ציבוריים. השאלה

שעניינה אותנו, על כן, היא: האם התשריט האמצעי המיטבי לביטוי ולהגשמה של מדיניות תכנון בעידן המורכב בו אנו מצויים?

המחקר אותו ערכנו (אלפסי וחובי) התייחס אל התשריט המקורי ובחן אותו – ואכן מצא כי התשריט המקורי של תמ"מ 3 ובהמשך של תמ"מ 21/3 (כמו תוכניות מחוזיות אחרות) השתנה מאוד, החל מהשלבים הראשונים של יישומו. מסקנת המחקר היא שזהו כלי חלש, לא אפקטיבי ורצוי לאתר כלי אחר במקומו (על כך בהמשך). בשונה מאתנו, פייטלסון וחובי, כמו מערכת התכנון כולה, מניחים מלכתחילה שהתשריט, הכלי הסטטוטורי המרכזי, הוא שולי, ובכלל אמור להיות בסיס לשינויים. בכך נעוץ ההבדל המרכזי בין שני המחקרים.

הטענה שאעלה כאן היא בזכות נקודת המבט הביקורתית שלנו על התשריט; איעזר לצורך כך במחקרם של פייטלסון וחובי, שמתאר את מנגנון השינוי שלו. לדבריהם, בקשות לשינוי התמ"מ, שהן בעצמן תוכניות קונקרטיות של גופי תכנון רשמיים (ברוב המקרים) ושל יזמים (במיעוט) מוגשות כל העת. הבקשות נידונות על ידי ועדת מעקב על בסיס של כל-בקשה-לגופה. חלקן, בעיקר אלה שהוגשו על ידי גופי התכנון הרשמיים של המדינה, מתקבלות, ואחרות נדחות. התהליך הזה, המתואר במאמר, חושף שני עניינים מרכזיים: (א) ההצעות לשינוי התוכנית, מקורן ביוזמות קונקרטיות, הנובעות מכך שיש ליזמים הציבוריים והפרטיים נגישות לקרקע, לרוב כזו שלא סומנה כמיועדת לפיתוח, והם מבקשים לשנות את המצב הזה. מבחינה זו, מדובר בשינוי של התשריט בדיעבד, לצורך מימוש יוזמה שכבר גובשה לכלל פרויקט פיתוח, ובאופן נקודתי; (ב) ההחלטה לקבל או לדחות את היוזמות מתקבלת לאחר דיון פרטני בכל מקרה, ללא קריטריונים ברורים, קבועים וידועים לציבור, לבד מהנימוקים שעולים בדיון או התייחסות כללית ל'מטרות התוכנית'. כלומר, אין קריטריון ידוע לציבור שימפילי הצעות לשינוי, לבד מ'מעמדת הוועדה'.

חשוב להדגיש את העובדה שלרוב מדובר בתוכניות קונקרטיות שמשנות את התשריט – משום ברקע הדברים, ועל אף שהם לא נחקרו עדיין, מרחפת השאלה של זהות יוזמי השינוי והמידה בהם הם פועלים לטובת אינטרס הציבור. האם הנגישות לשינויים נקודתיים היא שוויונית או שמא שמורה לקבוצה קטנה יחסית הנגישה אל גופי תכנון רשמיים במישור המוניציפלי והארצי?

כך או אחרת, השינוי של תשריט התוכנית נתפס במערכת התכנון הנוכחית (וגם על ידי פייטלסון וחובי) כעניין מקובל ואף צפוי. ובכל זאת, שינוי מקיף או נרחב מידי נתפס – משום מה – כעניין מטריד. למשל, המחקר של פייטלסון וחובי מצא שלאחר אישור תמ"מ 21/3 הייתה ירידה בהיקף הפניות לחרגיה מהתוכנית – שהם מייחסים אותה לעמידה האיתנה יחסית של מוסדות התכנון בלחצים והנטייה להכביד על יוזמות לשינוי. הירידה בכמות השינויים נתפסת בעיניהם כעניין חיובי. נשאלת השאלה: מדוע? כלומר, אם ממילא צפוי שינוי, והשינוי הוא עניין מקובל, מדוע מיעוט השינויים נתפס לפתע כעניין חיובי? שוב מודגש המחסור בקריטריונים מוצקים לאישור או דחייה של תכנון מפורט והעובדה שהתשריט – שבו מושקעת עיקר העבודה, שמיצג את התוכנית וזוכה לתוקף סטטוטורי – הוא כלי שאבד עליו הכלל.

### השפעות אחרות של התוכנית

בשעה שהמחקר שלנו בחן את עמידתו של התשריט המקורי בלחצי המציאות, המחקר של פייטלסון וחוב' בחן את השפעת התוכנית על-פי שני עניינים אחרים: (א) בחינה איכותנית: שיח התכנון בוועדות והמידה בה התייחס לתמ"מ (באמצעות שיחות עם מתכננים ובעלי תפקידים, ניתוח השינויים לתמ"מ). (ב) בחינה כמותנית: סימולציה המשווה את קיומה של התמ"מ למציאות של "עסקים כרגיל", בה התמ"מ כלל לא קיימת.

הבחינה האיכותנית, ובעיקר העובדה שמספר הפניות לשינוי התמ"מ פחת לאחר אישורה של תמ"מ 21/3, מתעלמות ממרווח הגמישות העצום שנכלל בתוכנית המתאר. בשונה מקודמתה, תמ"מ 3, בתמ"מ 21/3 נקבע כי מותרת הרחבה של עד 10% בשטחם של היישובים העירוניים המסומנים בתוכנית. משמעות הדבר היא תוספת עתודה של 24,000 דונם לפיתוח עירוני ברחבי המחוז! כלומר, חלק ניכר מכלל צרכי השטח המיועד לפיתוח נמצא בטווח הגמישות של התוכנית – וזאת, לאחר שהשטח העירוני הורחב באופן משמעותי בתוכנית החדשה. חשוב להדגיש כי הפעלת הגמישות באופן זה אינה עניין צדדי העוסק במקרים שוליים אלא מדיניות המעמידה בספק את היכולת של התוכנית כולה לקבוע קביעות חד משמעיות. אמנם הפעלת הגמישות דורשת את אישור הועדה המחוזית, אבל בכל מקרה לא מדובר בשינוי לתמ"מ או בעניין שעולה לדיון בוועדת המעקב שלה. הדיונים בוועדה עוסקים בבניה הנמצאת מעבר לטווח הגמישות – והיקפן הפוחת של הפניות עשוי להיות מוסבר גם על ידי כך.

יש מקום לערער גם על הסימולציה הבוחנת את התפתחות המחוז בהיעדרה של התמ"מ, כאמצעי להערכת יעילותה. פייטלסון וחוב' משווים בין מציאותה של התוכנית לבין מציאות של "עסקים כרגיל". מהמאמר אפשר להבין שהאחרונה, בפועל, היא מציאות ללא הגבלות פיתוח של DOP 3/21. בהחלט ניתן להעסיק מהשוואה שיש תועלת בהגבלת פיתוח. אלא, שהדבר רחוק מאוד מלהצדיק את חיוניות התשריט; הן ייתכן שכל הגבלה אחרת הייתה יכולה להביא תוצאה דומה או אפילו טובה יותר. שוב ושוב אנו חוזרים לטענה המקורית – אין ספק בצורך ביעדים אגרטיביים של תוכנית, לרבות הגבלת פיתוח, איסור בנייה בשטחי שימור וכללי יישום מועדפים, אך אין צורך בתשריט מפורט מהסוג של "מה יהיה בסוף".

כך או אחרת, הסימולציה מעלה כי צפיפות הבינוי בחלקים נרחבים של המחוז עלתה על המצופה, בהשוואה למצב שהיה נוצר ללא התמ"מ. באותה נשימה, המאמר מדווח כי בפועל נותרו "עתודות תמ"מ" נרחבות (קרקעות שמיועדות על ידי התמ"מ לפיתוח). אם נחבר את המידע נבין, כי היעדר פיתוח של העתודות אינו תוצאה של מדיניות התכנון, אלא של בחירת היזמים (שבוודאי מושפעת מנושאים כמו זיקה לקרקע) – כך שהציפוף, שוב, אינו בהכרח תוצר של מדיניות אלא נוגע לתרחיש הקונקרטי שהתפתח במחוז מאד אישור תמ"מ 21/3 ועד עתה.

### תכנון מחוזי אחר

להערכתנו, יש לבחון את התמ"מ לא מול היעדרה (כלומר, מול תרחיש שבו אין בכלל תוכנית מחוזית) אלא מול האפשרות של שימוש אפשרי בכלי תכנון

מתקדמים, שלא שמים במרכזם את התשריט וההוראות. בהקשר זה, נחזור ונציג את המודל של קביעת מדיניות באמצעות כללים איכותניים, שנזכר (גם) במאמר של אלפסי וחובי.

נשליך את הרעיון על תמ"מ 3 ותמ"מ 21/3, ושאל: האם לא נכון היה לוותר על התשריט – שממילא משתנה ללא הרף באופן נקודתי וללא קריטריונים ברורים – ובמקומו לקבוע כללים המתייחסים למגוון גדול של איכויות תכנון? דרישה לפיתוח צמוד דופן, פיתוח מגורים ותעסוקה רק בסמיכות לתשתיות תח"צ, הגבלת גודלם של מוקדי מסחר – אלה הם קריטריונים ברורים, שעל פיהם אפשר לקבל או לדחות תוכניות נקודתיות גם ללא תשריט. זאת ועוד: מנגנון השינוי של התמ"מ מרמז כי שטחים שסומנו לשימושי חקלאות, ואפילו הוגדרו כטבע ונוף או סביבות נחל, הם למעשה עתודה לפיתוח. האם לא נכון היה לסמן רק את השטחים שאינם ברי-פיתוח, בגלל שיקולים סביבתיים ונופיים, לפרסם אותם ברבים ולאסור על פיתוחם?

אמנם לא ניתן לבחון את יישומו של כלי תכנון מחוזי מסוג זה, משום שטרם נוסה בפועל, אבל יש ביכולתנו להעריך את תוכניות המתאר במתכונתן הנוכחית. הניתוח שעשינו מוכיח כי לא מדובר בכלי מיטבי. יש על כן מקום לפתח כלי מדיניות משמעותיים יותר על מנת להכווין את הפיתוח ואת איכויותיו – לא רק מיקומו – באופן ברור ואפקטיבי יותר.

