

## תגובה :

### על מהותן ויעילותן של תכניות מתאר (מחוזיות)

ערן פייטלסון, דני פלזנשטיין, ערן רזין ואלי שטרן

שאלת הערכתן של תכניות מתאר מחוזיות לא שונה מהותית משאלת הערכת של תכניות מתאר כוללניות ברמות אחרות. תכניות מתאר באות להתמודד עם כשלי שוק. אילו השוק היה פועל באופן מושלם ומספק את התוצרים החברתיים הרצויים לא היה צורך בהכנת התכניות כלל. לכן ההערכה של התכניות חייבת לבחון באיזו מידה התכניות אכן מקדמות את המטרות החברתיות שנקבעו להן. אם הן לא מקדמות את המטרות, כגון ציפוף הבינוי בשל כשלי השוק בהפשרת קרקע חקלאית, אזי התכנית נכשלה, גם אם אין חריגה מהתשריט. על כן, לטענתנו, המטרה העיקרית בהערכת תכנית מתאר היא להעריך את המידה שהיא אכן הביאה לסטיה מהכיוון בו הדברים היו מתנהלים בלעדיה.

אלפסי וחוב' מייחדים את ביקורתם לתשריטי התכניות. בעבודתם הם בוחנים באיזו מידה היו סטיות מהתשריט, במקרה של תכנית מתאר מחוז מרכז, וטוענים שמאחר שהיו סטיות מהתשריט הרי הוא מיותר ועדיף להשתמש בכלים אחרים. תחת הכותרת 'תכנון מחוזי אחר' הם קוראים לשימוש בכללים כגון דרישה לפיתוח צמוד דופן או בניית מגורים ותעסוקה רק בסמיכות לתשתיות תח"צ. אך מושגים אלו אינם חדשים. הם מופיעים בתכניות הקיימות. למעשה הם נלקחו משם.

כאשר באים לדון בתכנית ראוי לדון בכל רכיביה. בפועל לתשריט אין נפקות בפני עצמו. למעשה ליבה של תכנית מתארית הוא התקנון, שבו נקבעים כללי המשחק. אלו יכולים לכלול את כל אותם מושגים 'חדשניים' שהזכירו אלפסי וחוב', כגון צמידות דופן וקרבה לתשתיות תחבורה, וכן שורה ארוכה נוספת של כללי 'עשה' ו'אל תעשה'. מאחר שהמרחב אינו אחיד, הרלבנטיות של הכללים משתנה בין חלקים שונים של המרחב. מהות התשריט לכן הוא לקבוע אילו כללים חלים באיזה חלק מהמרחב. אפשר כמובן לנסות לתאר את המרחב במילים. למשל, לא יבנו מגורים ומוקדי תעסוקה במרחק של X מ' מגדת נחל. ואז יש להגדיר מהו נחל (יש הירארכיה, האם כל אפיק הוא 'נחל'!), וכן מה קורה כאשר נחל עובר תוך ישוב קיים, ומה קורה כאשר ערוצו של הנחל משתנה כתוצאה משיטפונות והאם הכוונה היא לכל בינוי לתעסוקה (קיוסק?) או רק לבינוי מעל היקף מסויים. כמו כן יעלו שאלות מה קורה כאשר יש סתירה בין הכללים (הנחל עובר באזור צמוד דופן או ליד מוקד תחבורה ציבורית – איזה כלל גובר?). לחילופין אפשר להגדיר רצועה כנחל וסביבותיו בתשריט ולקבוע את כללי המשחק בה, ובין היתר שלא יבנו בתוכה מגורים ואזורי תעסוקה. אם הכוונה לפשטות, בהירות ויעילות אזי תשריט יכול להועיל. אין זה אומר שכל תשריט חיוני. ואכן, יש תכניות שלא כוללות

תשריט. דוגמאות לכך ברמה הארצית הן תמ"א 18 (תחנות תדלוק) ותמ"א 38. גם במחוז המרכז מצויות תכניות מעין אלו כגון תמ"מ 7/3 הקובעת את השימושים הלא חקלאיים בחלקות א' בנחלות במושבים.

מבחינה מתודית צריכה להיות אפשרות לבחון כל תכנית, ללא קשר האם היא כוללת תשריט או לא. דוגמה לכך היא ההערכה של תמ"א 38 שנערכה במסגרת עבודת גמר למוסמך, שבחנה באיזו מידה תמ"א 38 השיגה את יעדיה המוצהרים, ואילו השלכות נוספות היו לה (אלמוג, 2016). דוגמה זו של תמ"א 38 מעל מספר תובנות הנוגעות להצעות של אלפסי וחובי. ראשית, כללי משחק ללא תשריט לא מהווים בהכרח 'קריטריונים ברורים' כלשונם של אלפסי וחובי. למעשה יש מעט תכניות שיצרו אי ודאות רבה יותר מאשר הקריטריונים שנקבעו בתמ"א 38, ומספיק לראות את הדיונים סביב תיקון 3א לתמ"א 38 לשם כך. שנית, אותם מקומות בהם תמ"א 38 מתקדמת באופן סדיר יותר הם אלו בהם הוכנו תכניות עפ"י סעיף 23, שהן תכניות שבהן יש תשריט המאבחן מהם התנאים והקריטריונים למימוש תמ"א 38 בחלקים שונים של העיר, בכדי להתאים את תוספות הבניה לתנאים המקומיים. שלישית, האם קריטריונים כגון אלו של תמ"א 38 מביאים בהכרח לתוצאה אורבנית טובה יותר מאשר תכניות המתאר העירוניות הכוללות תשריטים וכללים שמתחשבים בשונות המרחבית בין ערים ובין שכונות?

אלפסי וחובי טוענים שעצם השינויים בתשריטים וסעיפי הגמישות מעמידים בספק את יכולתן של תכניות מתאר (מחוזיות במקרה שלנו) לקבוע קביעות חד-משמעיות. אך האם רצוי לקבוע 'קביעות חד משמעיות?' אם מסתכלים על ההיסטוריה של התכנון המתארי ניתן להבחין בכך שתכניות ישנות נטו לנסות לקבוע קביעות ללא סעיפי גמישות. התוצאה הייתה צורך בשינויים רבים יותר, רבים מהם מינוריים שלא שינו את מהות התכנית, או התעלמות מהתכנית. ההתפתחות שחלה בשנות התשעים של המאה שעברה, עת הוכנו או עודכנו תכניות המתאר המחוזיות, היא שתכנית טובה ככל שתהיה לא יכולה לצפות את העתיד בפירוט ולכן יש לקבוע כללי משחק גמישים דיים כדי שניתן היה לשמור על עקרונות התכנית בלי צורך להביא כל שינוי מינורי לדיון ברמה הממונה (המועצה הארצית במקרה שלתכנית מתאר מחוזית). שאלת איכותן של התכניות היא לכן השאלה באיזו מידה הן הצליחו לקדם את יעדיהן, והאם הצליחו לעשות זאת בלי להטיל נטל עודף של דיונים. המחקר שלנו מעיד שדווקא תכניות הדור השני, על הגמישות הנכללת בהן, זכו להתייחסות רבה יותר מאשר תכניות הדור הראשון שניסו לקבוע קביעות חד משמעיות. יתר על כן, על אף שהתכנון הארצי והמחוזי לא עודכן מזה כחמש עשרה שנים, העקרונות שעמדו בבסיס התכניות עדיין משמשים, גם אם לא באופן אידיאלי.

לסיכום, במידה שרוצים לשפר את תפקוד מערכת התכנון, ובייחוד את הרובד המחוזי, אזי צריך לעמוד הן על הצלחותיה והן על כשלונותיה. לשם כך צריך לבחון את המידה בה התכניות אכן קדמו את מטרותיהן והן את העלויות שהתכניות מטילות. בעבודה שלנו התמקדנו בשאלה הראשונה. שאלת עלויות התכניות מחייבת אולי בחינה מעמיקה יותר. אך בחינת הסטיות מהתשריט לא נותנת לכך מענה. כמובן שיש מקום להרחיב את הבחינה שאנחנו ערכנו, ולהציע כלים נוספים או חלופיים, אך זריקת התשריטים לפח אינה המענה הנדרש.