

דברי סיכום

נושאי הדיון שהתפתח בין כותבי שני המאמרים, המוצגים במדור זה, אכן הם מה שתיארתי בהקדמה. הם נגזרים מהשאלה המקורית שהניעה את החוקרים: כמה יעילות הן התכניות? השאלה הראשונה שעולה משאלה זאת היא: יעילות לשם מה? משאלה זאת נגזרת הסוגיה הראשונה שנדונה בפרוש בשני המאמרים וכן בדיון בהמשך: מהי תכלית התכניות? גישות הכותבים בסוגיה זאת הכתיבו את התייחסותם השונה לסוגיה השנייה: שיטות ההערכה, שבאופן מפתיע הייתה יחסית שולית במחלוקת. הערכות התמימות במאמרים העלו ממצאים מפורטים, שהיו שונים בתכלית בכל אחת מההערכות. ממצאים נוגדים אלו הובילו את חוקריהם ל-מסקנות ממוקדות אחרות על יעילות התמימות שנערכו, ול-מסקנות כלליות סותרות על יעילותן של תכניות מסדירות בכלל. המחלוקת העיקרית בין הכותבים היא בסוגיה שלכאורה הניעה את מחקריהם: האם תכניות הן יעילות? ואם לאו, מה הן ההשלכות לגבי תכנון מסדיר בפרט ומערכות תכנון בכלל.

תכלית התכניות

אלפסי ושות' דנים בהרחבה בנושא זה, ובוחרים להתמקד ב"התאמה" (conformance). שיקולם המכריע לבחירתם היה דעתם (שנתמכת במקורות רבים בספרות) שתכניות מיועדות בעיקר ליישום, ואם המציאות בשטח לא מתאימה להוראות התכנית היא החטיאה את מטרתה.

מאמרם של פייטלסון ושות' יצא לאור כמה שנים אחרי קודמו, ומתפלמס עם כתוביו בנושא זה. בחירתם בתכלית אחת פשטנית מדי, נטען, ולא עושה צדק למורכבות הנושא: תפקיד התכנית במסגרת תהליך תכנון מורכב ורב-מעורבים. לכן, להערכתם את התמימות, פייטלסון ושות' הפעילו שיטות שמזגות מדידת התאמתן של התכניות עם אומדן הביצועים (performance) שלהן השפעה על החלטות תכנוניות.

שיטות הערכה

להערכת התאמת התמימות אלפסי ושות' מדדו את הסטייה בין יעודי קרקע וצפיפויות פיתוח שנצפו בשטח, לעומת אלו שנכתבו ע"י התכניות לפי התשריטים שלהן. שיטתם החדשנית כרוכה במדידה מדוייקת המסתמכת על מאגר מידע מפורט שנשאב מצילומי אוויר ברזולוציה גבוהה, שמאפשר פירוק התצפיות לקנה מידה מפורט של כמה חלקות.

במאמר של פייטלסון ושות' שתי שיטות הערכה משקפות את גישתם המורכבת לתכליות התכניות. בשיטה אחת (כמותית) ההערכה חקרה את התאמתן של התכניות בהיבט השגת יעד: באיזו מידה המציאות בשטח תואמת את יעד התכניות. זאת, בהנחה שהיעד הוא להסיט את פריסת הפיתוח

במרחב לכוונים הרצויים. החוקרים מדדו את השפעת התכניות במדידת הסטייה בין פיתוח המרחב במציאות הנצפית וזו שהיתה נצפית בשטח עם חיוץ (בסימולציה) של המגמות של "עסקים כרגיל" - דהיינו ללא מעורבות תכנונית. בשיטה אחרת (איכותית) העריכו את הביצועיים של התמ"מות לפי השפעתן על יישום הוראותיהן דרך מוסדות תכנון. ההערכה התבססה על סקירה וניתוח של החלטות הוועדה המחוזית והמועצה הארצית בשנות תוקף התמ"מות, על מנת לחשוף האם ואיך התכניות השפיעו על החלטותיהן.

ממצאים מפורטים ומסקנות ממוקדות

בניתוח שלהם של התאמת התמ"מות, אלפסי ושות' מצאו סטיות נרחבות בין פריסת הפיתוח העירוני שנצפה במציאות במרחב, ופריסת הפיתוח עם יעודי הקרקע שנכתבו בתשריטי התכניות והוראותיהן. סטיות אלו מעידות על פער משמעותי בין התכניות והמציאות, סימן מובהק של כשלון התמ"מות למלא את תכליתן.

פייטלסון ושות', בהפעלת שיטותיהם האחרות, הגיעו לממצאים הפוכים. בהדגמת השפעת התמ"מות על דפוסי הפיתוח ופריסתו במרחב, הם מצאו הבדלים משמעותיים בין המציאות בשטח וזאת שהייתה מתהווה ללא תכנון ובהתמדה ב"עסקים כרגיל". בסקירה וניתוחם של תהליכי מוסדות התכנון הם מצאו השפעה נכרת של החלטות תכנוניות שהתקבלו אחרי שכל תמ"מ אושרה, אף כי השפעה זאת נחלשת עם עבור הזמן. ממצאים אלו הובילו את הכותבים למסקנה הפוכה מזו של אלפסי ושות': התמ"מות אכן השפיעו על פריסת הפיתוח במרחב, הן דרך הסטת הצפיות של צרכני המקרקעין - יזמים ובוניס - והן דרך התווייתן של מוסדות התכנון, ואכן הצליחו במילוי תכליתן.

מסקנות כלליות והשלכות

הערכת אלפסי ושות' את השפעת התמ"מות על פריסת הפיתוח והעיון בשטח הסיקה שהתכניות לא הצליחו במשימתן להתוות את הפיתוח לכוונים המוכתבים בתשריטיהן. מסקנה זאת מטילה בספק את יעילותן של תכניות מתאר בכלל במתכונתן המקובלת הנוכחית, ומעלה את האפשרות שמתכונת אחרת תהיה יותר יעילה בהסדר פיתוח המרחב. במאמרם הם רומזים על מתכונת זאת, ומרחיבים את תאורם בהערה שלהם במסגרת הדיון. מדובר בתיקון רדיקלי של מערכות תכנון לפיו הסדר הפיתוח לא יעשה במערכת תכנון ותוכתב דרך תכניות מתאר עם תקנונים ותשריטים מפורטים, כפי שקורה היום. במקום זאת הסדר הפיתוח יעשה דרך סדרת חוקי תכנון פשוטים וכלליים אשר תיפעולם ואכיפתם יהיו בידי מוסדות תכנון מעין משפטיות - לא ועדות תכנון אלא מערכת בתי משפט תכנוניים, אולי דומה לבתי משפט לעבודה הקיימים.

פייטלסון ושות' מתפלמסים עם קודמיהם במאמרם, בסותרם את ממצאיהם על כישלונן של התמ"מות ואת מסקנותיהם על יעילותן של תכניות מתאר. כמו כן הם מבטלים את ההצעה שנגזרת ממסקנות אלו, להחיל מערכת חוקי תכנון במקום מערכת התכנון הנוכחית. בתגובתם למאמר של אלפסי ושות' ולהערתם, פייטלסון ושות' מעלים בשאלה את המושג של חוקים כלליים

בקשר לתכנון, ודנים בסוגיית הגדרתן. בהעמדתם חוק תכנון כפי שהוא מוצע, מול תכנית מתאר, הם טוענים שהתקנון של התכנית הוא אכן כמו חוק, ואילו התשריט מסביר את החלת החוק במרחב בצורה גרפית באופן יעיל יותר מתמליל. בפועל, מערכת התכנון בארץ כבר נעה בכיוון המומלץ ע"י אלפסי ושות' בשינויים אחרונים בתצורת תכניות מתאר שנטמנו כנוהל רגיל. עם שינויים אלו (שהונהגו לראשונה בתמ"א 35, למשל הגדרת ייעודי קרקע ב"רקמות") תכניות המתאר נעשו פחות מפורטות ומחייבות, ויותר כלליות ומחייבות רק ב"חוקים" כלליים, דוגמת עיקרון רציפות שטח הבינוי בתמ"א 35.

הערה מסכמת

בדיעבד, הערכות הסותרות של התמ"מות שהובאו כאן הן רק לכאורה נושא המחלוקת. הויכוח האמיתי הוא סביב סוגיות רחבות יותר, החל מהשאלה: מה הן תכליתן של התכניות, שנדונה בין הכותבים במדור והניעה את הערכותיהם. אך שאלה זאת גם סווגה בתוך סוגיה גדולה יותר: מה צריך להיות תפקיד של מערכת התכנון בהתווית פריסת הפיתוח במרחב ותצורת הסביבה הבנויה, ומה הם האמצעים הנאותים למילוי תפקיד זה? אף שהשאלה נשמעת די מופשטת בניסוח זה, לתשובות יכולות להיות השלכות מאד מוחשיות בפרקטיקה, כפי שנראה בדיון כאן במדור.

הדיון בסוגיה זאת נפתח ע"י אלו המבקרים את מערכות ושיטות התכנון המקובלות, שעורכים תכניות להסדיר ולהתוות את פיתוח המרחב. משטר תכנון מסוג זה נקרה "טליוקרטיה" (מהמילה היוונית $\tau\epsilon\lambda\omicron\varsigma = \text{telos}$ = מושם שהוא מתווה יחידה חברתית או מדינית לקראת יעד או יעדים שנקבעו מראש, ומכתיב את הביצוע דרך הוראות מפורטות. תכניות בנין, בינוי ותכניות מתאר שמתארות את הדגם הסופי (end-state plans) הן הכלים המועדפים של טליוקרטיה. הביקורת מעלה שתי מגרעות של התכנון הטליוקרטי. מחד, הוא אינו יעיל: הוראותיו המפורטות נכשלות בניסיון לשלוט על פעולותיהם של גורמים רבים בסביבה מורכבת, דינמית ולא-וודאית. מאמרם של אלפסי ושות', שמראה את כשלון התמ"מות, מגבה טעון זה. ומאידך, התכנון הטליוקרטי מיותר: התכניות המפורטות מגבילות את חופש הפרט מעבר לנחוץ להבטחת הסדר הציבורי.

משטר תכנון חלופי מוצע (כפי שמציעים אלפסי ושות') לתקן מגרעות אלו: "נומוקרטיה" (מהמילה היוונית $\nu\omicron\mu\omicron\varsigma = \text{nomos}$ = תקנה), אשר לא שואפת להסדיר את פיתוח המרחב לתאם לדגם שנקבע מראש, ולא מפיק תכניות שתשריטיהן מתארים אותו. ב"נומוקרטיה" התכנון מיושם באמצעות מערכת תקנות פשוטות וכלליות, חוקי תכנון שקובעים את הגבולות המינימליים של המותר והאסור שדרושים למניעת נזקים ולהבטחת בטיחות ורווחת הציבור.¹

הדו-שיח בין כותבי המאמרים במדור זה מבטא את הויכוח בין מצדדי הנומוקרטיה והמסתייגים (ביניהם פייטלסון ושות'), בו כל צד מונע ע"י השקפת עולם אחרת. המצדדים מחזיקים בערכים ליברלים (אפילו libertarian) שגורסים את הראשוניות המוסרית של הפרט, ואת החשיבות העליונה של חופש הבחירה שלה. המפקקים מסתייגים מתפיסה זאת, בדעה שהפרט אינו קיים כבודד ומנותק מסביבתו, אלא כאדם בחברה, שחיי

ואישיותה מתפתחים ומתנהלים בשייכות לקהילה. לכן המסתייגים נוטים לאזן את ערך הפרט בערכים קהילתיים, כמו סולידריות וערבות הדדית, ורואים בתכנון בכלל ותכנון מרחבי מסדיר בפרט כלים המאפשרים הגשמת ערכים אלו.

שתי הגישות, שהצגתי כאן באופן קיצוני כהשקפות עולם אידיאליות, הן בעלות ערך שווה ביסודן. שתיהן לגיטימיות בהחלט, זאת כאשר הן מבטאות אמונה כנה ולא מונעות משיקולים זרים. כל זה נכון, כמובן, ברמה מופשטת יחסית. אך, כפי שראינו קודם בדיון שמסתכם כאן, בפירוט מוחשי האידיאלים מיטשטשים והגדרות לכאורה ברורות נמסות באור המציאות. בסופו של דבר, כל קוראת וקורא ישפטו את הויכוח בין הכותבים ויזדהה עם הצד שנראה יותר מועיל להגשמת ערכיו.

א. אלכסנדר

הערה

¹ למי שמתעניין בשיח על פרטיו, ר' :

E.R.Alexander, L.Mazza & S.Moroni, Planning without plans: nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering. *Progress in Planning* 77 (2012): 37-87.

