



**מכון ירושלים
לחקר ישראל**

הרפורמה בתכנון – מבט בעיניים של קיימות

מאת: ולרי ברכיה, מנהלת, המרכז למדיניות סביבתית במכון ירושלים לחקר ישראל.

התכנון כמערכת רגולטיבית להשגת קיימות

תפיסת העולם שרווחה בעבר בעיני המחוקק (1965) ראתה בסביבה סוגיה מקומית בעיקרה, בדגש על שמירה נאותה על תנאים תברואתיים נאותים ושמירת ערכי טבע ומורשת נקודתיים. כך למשל, המרחבים הפתוחים נתפשו בזמנו כשטחים בעלי פוטנציאל לניצול לשם ייצור חקלאי. כיום, עם השינוי שחל בעולם בתפישה של הסביבה בנושא קריטי להישרדות האדם ולקיומו, הסוגיות הסביבתיות תופסות לעיתים קרובות מקום מרכזי בהכנת תוכניות ובהליכי אישורם.

שלושה מאפיינים הופכים את מערכת התכנון למתאימה להטמעת ערכי קיימות בה:

- ההבנה שהחלטות כיום מקבעות "Lock In". שכן השימוש במרחב למשך כ-50 שנה אם לא לצמיתות משליך על חיי הדורות הבאים, מקטין ואף מבטל אופציות שהיו יכולות להיות פתוחות בפניהם להחלטתם.
- השגת שילוב מושכל בין מגוון רחב של סוגיות כלכליות-חברתיות-סביבתיות, שכן רק על-ידי סינרגיה ביניהן ניתן להגיע למדיניות ציבורית ראויה והוגנת;
- יצירת הליך משתף בין מגוון בעלי עניין, לעיתים באמצעות בניית קונצנזוס ולעיתים באמצעות גישור או קביעת נורמות ועקרונות.

התכנון כמסגרת להטמעת נושאים בעלי חשיבות סביבתית גלובלית

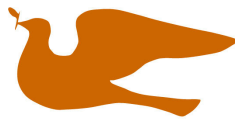
למרות שהתכנון אינו המערכת היחידה לטיפול בסוגיות סביבתיות גלובליות, ולמרות שלרוב אינו מודע לכך, הרי שהוא משמש כשחקן ראשי בסוגיות אלו וממלא תפקיד חשוב בכמה תחומים ביניהם:

- **הפחתת גזי חממה:** באמצעות קביעת מערך שימושי הקרקע המעודד בנייה בצפיפות עירונית המאפשרת אספקת תחבורה ציבורית מחד ומפחיתה נסיעה ברכב פרטי מאידך. כמו כן, התכנון יכול לנקוט בצעדים נוספים לעידוד הבנייה הירוקה החסכונית באנרגיה שבכוחה לצמצם את צרכי הקירור/חימום במבנים עתידיים ולעודד מקצה שיפורים בבנייה קיימת (retrofit).
- **שימור המגוון הביולוגי:** באמצעות השמירה על המרחבים הפתוחים המספקים את 'התשתית הירוקה' בעלת ערך לאדם לא פחות מ'התשתית האפורה' של כבישים ותחנות כוח.
- **הפחתת סיכונים לאדם ולרכושו:** באמצעות שמירת ההגנות הטבעיות אל מול אירועי שיא ותוך מניעת חשיפת האוכלוסייה לזיהום או נזק העלולים לסכן את בריאותו.

התכנון כמסגרת להטמעת נושאים בעלי חשיבות סביבתית לאומית

במדינה קטנה כישאל, שבה אין את הפרויולגיה "לשרוף" מקום אחד ותחתיו לעבור למקום אחר, בשיטת ה-slash and burn, וכמדינה שאינה משופעת במשאבי טבע, יש חובה להשתמש בכל משאב בצורה האפקטיבית והיעילה ביותר – בין אם המשאב הינו קרקע, מים, אנרגיה או חומרי גלם.

לבזבוז יש מחיר יקר. בשל כך מערכת התכנון משחקת תפקיד קריטי בחלוקת המרחב וקביעת התנאים לשימוש.



מכון ירושלים לחקר ישראל

התכנון מהווה גם מערכת לשימור ערכים ומרחבים בעלי חשיבות בעיני הציבור – אחת הדוגמאות לכך היא חיזוק שימור חופי ישראל, זאת מאז הקמתה של הולחוף- הועדה לשמירה על הסביבה החופית, העוסקת כיום גם בצד היבשתי ולא רק בצד הימי, כפי שנהגה קודמתה הועדה למימי החופין.

לתכנון תפקיד מרכזי באספקת תשתיות ציבוריות, הן בהבטחת מקום להקמתן בצורה שתספק את השירות הציבורי הנדרש תוך מזעור הפגיעה בסביבה והן באמצעות התניות (כמו טיפול בשפכים ובפסולת) לאישור תוכניות.

יתרונותיה של הרפורמה המוצעת מעיניים של קיימות

הסוגיות הסביבתיות הציבוריות המרכזיות, שחלקן צוינו לעיל, לא זוכות תמיד לתשומת לב ראויה של מוסדות התכנון. לרוב, בעטיין של טענות מרובות על אובדן ערך של נכס זה או אחר, יש וסוגיות סביבתיות מרכזיות נדחקות לשוליים, ואינן נמצאות בהכרח במוקד הדיונים של מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים.

לפיכך, הפרדה ברורה בין תוכניות מתאר לבין תוכניות מפורטות עשויה לאפשר למוסדות התכנון להקדיש זמן רב יותר לדיון בסוגיות הסביבתיות המרכזיות.

יתרון נוסף של הרפורמה הוא האפשרות של גמישות בשימושי קרקע במרחב, דבר שיאפשר שימושים מעורבים ויכול להביא לניצול יעיל יותר של הקרקע ולהפחתת עומסים על התחבורה. עם זאת הדבר טומן בחובו סיכון של יצירת מפגעים סביבתיים ולכן תידרש הבחנה ברורה של מרחבים על בסיס פרמטרים של סביבה ותחבורה¹.

חסרונותיה של הרפורמה המוצעת מעיניים של קיימות

במסגרת הרפורמה המכונה "שינוי 90" הוצע לצמצם את הזכות לדרוש פיצויים באם הנכס אינו גובל במגרש נשוא התוכנית.

הואיל והשפעות סביבתיות אינן בהכרח רק "צמודות דופן" ועלולות להתרחב גם למקום המנותק ממקורן, הרי שהגבלת הזכות לדרישת פיצויים יכולה להקטין את ההתייחסות להשפעות על האדם או על רכושו.

אם תצומצם השמירה על המרחבים הפתוחים, עלול להיווצר מצב שבו הקצאת משאב הקרקע תתבצע בצורה לא יעילה על מנת לספק את רצונותיו של הדור הנוכחי לשיפור תנאי דיור בצפיפות נמוכה ובנייה מפורזת על חשבון שימור משאב הקרקע- משאב במחסור, כמרחב עבור הדורות הבאים.

כמו כן, ביטול השמירה הקפדנית על חוף הים לא יהווה רק סיכון למרחב זה החשוב לנוף ולנופש של תושבי הארץ אלא גם יהווה מהלך הפוך מיישום פרוטוקול ניהול אזורי החוף על-פי אמנת ברצלונה לים התיכון שישראל היא צד לה.

במידה ויצומצמו תהליכי בחינת השפעות סביבתיות של תוכניות, בין היתר באמצעות צמצום השימוש בתסקירי השפעה על הסביבה הרי שלא רק שנפסיד הליך יעיל למניעת השפעות שליליות שהיה ניתן לזהותם מראש ולחייב נקיטת אמצעים למניעתם. אלא יתרה מכך, מדינת ישראל עלולה לפעול בכיוון המנוגד להתחייבויותיה ל-OECD בהליך ההצטרפות לארגון². זה המקום להזכיר כי בתשובתה של ישראל לארגון במסגרת השימוע בנושא מדיניות סביבתית הוצגה מערכת תסקירי ההשפעה על הסביבה על-פי חוק התכנון והבנייה כמערכת העונה על דרישות הארגון.

¹ ראו: פייטלסון, עי, ארנון, א', כהן י', וקמחי, י. גישה סביבתית – תחבורתית לסיווג פעילויות עירוניות. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2005.

² מבין 220 מסמכי הארגון (instruments) הנמצאים בבדיקה כחלק מהתנאי להליך ההצטרפות מעל ל-60 מסמכים עוסקים בנושאים סביבתיים, מתוכם 2 עוסקים בהערכת השפעות סביבתיות של פרויקטים מוצעים.



מכון ירושלים
לחקר ישראל

לסיכום

הרפורמה עשויה להיות מבורכת לשם השגת התייעלות וסקיפות, במיוחד בהליכי **יישום** תוכניות. יחד עם זאת, יש להיזהר משימוש גורף בתירוץ של התייעלות לשם השגת רווחים מהירים יותר לדור הנוכחי על חשבון רווחתם של הדורות הבאים.