תוכן החוברת

חלק א: הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל תשע"ח 2018 3

תקצירי הרצאות 5

חלק ב: תכנון 15 (1) 2018 - מדורים 145

דבר העורך 147

מן הנעשה באיגוד 151

בשדה התכנון 154

לעניין 165

מדור מיוחד: תכנון ומציאות בישראל 182

חלון אל העולם 233

משתתפים בחוברת 238

2018
תשע"ח

הכנס השנתי
של איגוד המתכננים בישראל

ביחד ולחוד: תכנון למגוון אוכלוסיות

תשע"ח

15-16 במרץ 2018

מרכז כלל, ירושלים

חברי הוועדה המארגנת:

עדנה לרמן, יו״ר הוועדה
נורית אלפסי
תמי גבריאלי
רני מנדלבאום
אמילי סילברמן
איל פדר
רחל קטושבסקי
ערן רזין

ארגון והפקה:

מאיה טימסיט
ניצן קרוקר
מיכל שגב

הוועדה המארגנת מודה לנותני החסות לכנס:

תקצירי הרצאות

תשתיות ושטחים פתוחים

מורן אביב וגו'רג סלימאן
עמותת סיכוי
moran@sikkuy.org.il

היישובים הערבים סובלים ממחסור רב בשטחים פתוחים ובשטחים לצורכי ציבור. ביישובים הערביים עדיין חסרה תשתית תכנונית, מתארית או מקומית ומרבית הקרקעות ביישובים הללו פרטיות. כל אלה מצטרפים לשורה של חסמים תכנוניים הפוגעים במרחב הציבורי החיוני לתושבים. כאשר מדובר בהבטחת צרכי העתיד ביישובים אלו מוכרח לתת מענה למחסור העבר תוך כדי תכנון העתיד. זהו אתגר תכנוני גדול ודורש פתרונות יצירתיים המותאמים למצב הייחודי במרבית יישובי החברה הערבית.

כך למשל, מחסור בקרקע לצורכי ציבור הינו אחד החסמים בבינוי מסגרות חינוכיות לגיל הרך, וכיום ממוצע שיעור הכיסוי במעונות יום ביישובים הערבים נמוך מאוד בהשוואה לממוצע הארצי, וקיים פער גדול בין כלל האוכלוסייה ליישובים הערביים העומד על פי 8 במספר מסגרות מעונות היום.

על מנת לצמצם פערים אלו קיבלה הממשלה את החלטה 922 שמגדירה תיקונים בהקצאת המשאבים הציבוריים לחברה הערבית ובין היתר הקצאות תקציביות לבינוי מעונות יום. אך יישום ההחלטה לבינוי מעונות חדשים נתקל בחסמים ובאתגרים תכנוניים רבים שמצביעים על קושי בהבטחת צרכי העתיד עוד לפני שמשלימים מחסור העבר. לצד זאת, "המדריך להקצאת שטחים לצורכי ציבור, 2016" מציג פתרונות שיש לבחון את מידת התאמתן למציאות בשטח בכל הקשור לאופי האוכלוסייה וצורכיה ולאופי המרחב הבנוי הקיים.

בהרצאתנו נציג את האתגר במתן מענה לשטחי ציבור ולתשתיות נוספות אשר הכרחיות ליצירת סביבת מגורים ראויה ביישובים הערביים, בייחוד לאור תוספת יחידות הדיור הצפויה כתוצאה מהחלטת הממשלה 922. נעמוד על החסמים הקיימים ועל פתרונות אפשריים. זאת תוך הצגת מקרה בוחן – מעונות יום לגיל הרך ביישובים הערביים.

פעילות עצמאית במרחבים ריקים בתל אביב, חיפה וירושלים: מפלישה עירונית לפעולה מוסדרת

רות אברהם וגלעד רוזן
האוניברסיטה העברית
ruthabr1@gmail.com, gillad.rosen@mail.huji.ac.il

פלישה לאזורים ומבנים נטושים (Urban Squatting) היא פעולה המיוחסת לרוב למנגנונים גאו-פוליטיים (בישראל - התנחלויות ובנייה בלתי חוקית) ולקבוצות מעוטות יכולת (מענה לבעיית המחסור בדיור). אך לתופעה קיים פן נוסף: חללים נטושים זוכים להגדרה מחודשת בידי קבוצות עצמאיות מתחומי האמנות, החברה והתרבות כמבני ציבור בניהול עצמאי (self-managed centers). במקרים רבים, תופעה זו, השכיחה בערים גדולות כמו: רומא, מילנו, וינה, אמסטרדם, ברלין, ברן וקופנהגן, זכתה בלגיטימציה ממסדית וחוקית שהביאה לכדי כינון של מבני ציבור אוטונומיים (Amouroux, 2007; Edthofer, 2014; Mudu, 2004; Colomb, 2012).

גם בישראל, קבוצות עצמאיות נותנות למרחבים נטושים ציבוריים ופרטיים ביטוי משלהן שהינו בגדר אמירה תרבותית-חברתית לגבי הזכות לעיר. פעולות אלו נעות ספקטרום רחב הנע בין פלישות לבין פעולות יוצרות מוסדרות בחללים ריקים. בחמש השנים האחרונות תופעה זו, זכתה לפרשנויות שונות ברשויות המקומיות בישראל שהביאו לכדי ניסיונות לגיבוש מודלים ממסדיים לחיבורים בין קבוצות עצמאיות לבין חללים שאינם בשימוש. פרויקטים דוגמת ״המפעל״ בירושלים, ״גבירול״ בתל אביב ו״הקרטל״ בחיפה הם דוגמאות למודלים המקדמים השמשה בסיסית של מבנים ריקים בהתבסס על פעולה משותפת עם יזמים, אמנים, פעילים חברתיים ותושבים. מודל השמשה זה עשוי להתפרש ככלי פעולה מהיר ולא יקר ביחס לתהליכי תכנון סטטוטוריים הנדרשים בתכניות אדריכליות והנדסיות מורכבות.

המחקר סקר מעל 15 מקרי הבוחן המהווים פלישות ופעולות עצמאיות מוסדרות בחללים ריקים בערים בגדולות בישראל. הוא בחן את התופעה כבעלת השפעה לא רק על המרחב הפיזי של העיר אלא גם על המרחב החברתי והתודעתי. המחקר התחקה אחר הפעילויות האנושיות העירוניות שהתקיימו בעשור האחרון באופן בלתי מוסדר במרחבים נטושים בשלושת הערים הגדולות בישראל: חיפה, תל אביב וירושלים. כמו כן, הוא מיפה את החיבורים הממסדיים שנוצרו בשנים האחרונות בין חללים שאינם בשימוש לבין קבוצות עצמאיות במסגרת ״שימושים זמניים״. בהיבט זה, הוא התמקד במנגנונים הממסדיים השונים בישראל המבקרים, מעודדים, מאפשרים ומייצרים חיבורים אלו. העיר וינה נבחנה כמקרה בוחן בשדה האירופי המאופיין בניסיון ארוך טווח בתחום הפלישה של קבוצות עצמאיות למבנים שאינם בשימוש והסדרתה.

בהתבסס על 5 שנים של תצפיות משתתפות, ראיונות עומק והתערבות פעילה בפעולות של קבוצות עצמאיות בחללים נטושים בחיפה, ירושלים ותל אביב, ההרצאה תציע על תופעה שטרם זכתה ללגיטימציה ממסדית, אך תופסת תאוצה בשיח העירוני. במהלכה, אנסה להציע מודל להשמשת מבנים ריקים (בבעלות פרטית וציבורית) ואדון בקשר המורכב בין פעולה יוצרת אוטונומית לבין הרגולציה עירונית.

גשרים למגורים ושכונות בקומות

מיכאל אוליצקי
חברת גדליה אוליצקי הנדסה בע"מ
office@golitsky.com

כוחות השוק ועוצמות הבקושים לדיור ולשטחים מסחריים באזורים מרכזיים ונגישים, מעוררים ומעודדים באופן ישיר את התפתחות תחום הבניה לגובה. מבנים רבי קומות מוסיפים חללים ומרחבים חדשים במימד האנכי, ובכך מאפשרים ציפוף משמעותי של אוכלוסייה בערים. יחד עם זאת, בנייה לגובה מכבידה מאוד על מערכות התחבורה ושאר התשתיות הפיזיות בערים. שכן, באופן מסורתי, ועל אף חשיבותן הקריטית, מערכות התשתית נמצאות תמיד בעמדת נחיתות, הן במובן הכלכלי, מפאת היותן מוצר ציבורי, והן במובן הפיזי, בו הן כבולות למישור אופקי יחיד, זה של פני האדמה.

על מנת לספק מענה אופטימלי לצרכי אוכלוסיות הערים, אשר צומחות בקצב חסר תקדים, יש לשקול שילוב של תשתיות עירוניות בבנייה לגובה. קיים צורך לתכנן מבנים אשר מלבד מגורים, מאפשרים התניידות במרחב העירוני ועירוב שימושים במפלסים נוספים מעל פני הקרקע. בפרט, מעניין לבחון התכנות של מערכת עירונית עילית, בצורת רשת גשרים הנושאים בתי מגורים, שטחי מסחר, מקומות בילוי ופנאי, מוסדות ציבור, שטחים פתוחים ועוד. באופן מעשי, כל גשר מתפקד גם בתור שכונה הליכתית ומקיימת וגם בתור מסדרון תחבורתי הכולל גם מעבר תשתיות, מעל העיר הקיימת.

כיום, גשרים משמשים באופן כמעט בלעדי לצרכי תחבורה, ואין זה נדיר למצוא גשרים הנושאים דרכים מהירות במרכזי ערים. אולם, בשנים האחרונות, חלה תפנית בגישת מספר רשויות בולטות ברחבי העולם, וביניהן ניו-יורק וסיאול, אשר החלו בהסבת גשרי רכבות וגשרי-רכב קיימים לשטחים פתוחים. יתר על כן, קיימות מספר דוגמאות בעלות אופי היסטורי לגשרים שעליהם חנויות או שטחי מסחר כדוגמת גשר ריאלטו בוונציה, פונטו וצ'יו בפירנצה, ואף גשר לונדון הישן, שעד לפני הרסיתו בשנת 1831 עמד כשש-מאות שנים, איכלס תושבים, שווקים ואף כנסיות. מבנים דומים מהעת האחרונה ניתן למצוא למשל באיסטנבול- גשר גאלטה, הנושא טיילת עם מסעדות במפלס תחתון ותנועת כלי רכב במפלס עליון. ובנוסף, את בתי הקוביות ברוטרדם, אשר בנויות מעל כביש ושטח ציבורי פתוח.

מבחינה הנדסית, אין גבול לאורך כולל מקסימלי אפשרי של גשרים. בנוסף, בעשורים האחרונים נבנו גשרים עם מפתח של עד 2 קילומטר, גשרים שגובהם 270 מטר מעל פני הקרקע וגשרים שמסוגלים לעמוד ברעידות אדמה קיצוניות, גם בעוצמות מעל 7.5 בסולם ריכטר. ככלל, גשרים מסוגלים לשאת עומסים דינאמיים כבדים, כדוגמת תנועת משאיות ואף רכבות משא. לכן, אין מניעה קונסטרוקטיבית להשמיש גשרים בתור תשתית למבנים עירוניים.

התפתחות עירונית מקיימת תלויה בשדרוג מהותי של התשתיות העירוניות, והתאמתן לרמת השירות הנדרשת כתוצאה מבנייה לגובה, על כל השלכותיה. גשרים הנושאים רחובות שלמים ישפרו את הנגישות והחיבוריות בתוך העיר, יספקו אפשרויות תעסוקה נוספות, יגבירו את עירוב השימושים, יאפשרו גישות

חדשניות ויעילות לניהול מים, אנרגיה ופסולת, כל זאת תוך כדי שימור הסביבה העירונית הקיימת ושיתוף פעולה מוגבר בין התושבים, המגזר העסקי והרשויות.

ביחד ולחוד: תכנון למגוון אוכלוסיות

מאיר אטדג׳י
etedgi@gmail.com

ההרצאה תנתח את ההקשר העירוני ברמה המעשית, ואת סידורי נגישות עבור אנשים עם מוגבלות בין שתי ערים סמוכות וצמודות זו לזו. הוא פותח בהבהרת המושגים של עיר, נגישות והקשר ביניהם. לאחר מכן הוא מזהה את הגורמים השונים שיש להם נגיעה להפיכת עיר נגישה. בהרצאה יופיע תמונת מצב תמציתית של מה שמתרחש בזירה העירונית בישראל מבחינת תהליכי ההנגשה בין שתי ערים שכנות.

ערים בישראל מתפשטות בקצב מואץ. כתוצאה מכך, רחובות בערים צמודים זו לזו, והזהות העירונית מטשטשת. ובכן מה זה עיר? למה כל כך הרבה אנשים גרים בערים? מהי נגישות? מה זה אומר תכנון כולל למגוון אוכלוסיות בעיר? ומיהם הגורמים המשותפים לתהליך הנגשת העיר? האם קיים פער בסידורי נגישות לאנשים עם מוגבלות מתגלעים גם בין רשויות סמוכות זו לצד זו?

החומר בהרצאה מבוסס על סיורים ותצפיות. פרסום החומר אינו בא להחליף את התקנות הקיימות, אך יחד עם זאת המידע המופץ עשוי להיות זרז לדיון בין מתכנני ערים, מהנדסי ערים ואנשי מקצוע מתחומים שונים אשר תחום נגישות לאנשים עם מוגבלות נחוץ לעבודתם.

מאיר אטדג׳י, אדריכל בוגר הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון. משנת 2007 מכהן בתפקיד אדריכל מורשה נגישות בעיריית חולון.

דיור בהישג יד ככלי תכנוני למניעת הדרה- לקראת מהפכה?

אורי אטינגר, סבסטיאן ולרשטיין, מתן רבינוביץ
אוניברסיטת תל אביב
oriettinger@tauex.tau.ac.il, seba@tauex.tau.ac.il, matanrab@tauex.tau.ac.il

שילוב של דיור בהישג יד הוא אמצעי למניעת הדרה ובידול, ליצירה של תמהיל חברתי מגוון ולצמצום פערים חברתיים. לשילוב של דיור בהישג יד יש חשיבות למיתון של תהליכי דחיקה במרקמים עירוניים שעוברים התחדשות עירונית, וכן ליצירה של שכונות מגורים הטרוגניות בפיתוח אזורים עירוניים חדשים.

בפברואר 2018 עברה הצעת חוק שמשנה את כללי המשחק בתחום של דיור בהישג יד ופותחת לראשונה פתח לשילוב של דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת. התיקון לחוק התכנון והבניה שיזם מרכז הגר מסדיר את סמכויות מוסדות התכנון

לייעד דיור בהישג יד בתכניות, קובע את התמריצים לעידוד בניית דיור בהישג יד וכן מגדיר מחדש את המושג 'דיור בהישג יד' כדיור שמיועד לתת מענה למשקי בית בעלי הכנסה בינונית ונמוכה. במסגרת ההרצאות יוצגו החידושים הטמונים בחוק החדש והפוטנציאל הטמון בו.

תכנון שכונות חדשות ידידותיות לילדים (קטנים)

ליאת איזקוב בן-שיטרית
עירוניות לאנשים – יעוץ אסטרטגי לציפוף עירוני
motek.buba@gmail.com

מחשבה רבה מושקעת בתכנון הצרכים החינוכיים הפורמאליים של ילדים: גני ילדים, בתי ספר וגינות משחקים. אבל מה אנו יודעים על תכנון חללים ושכונות מותאמות לצרכים של ילדים? והאם המרחב הפיזי שאנו מפתחים מספק מצע בריא להתפתחות הפיזית והמוטורית, הקוגניטיבית, הרגשית, והחברתית של ילדים בגיל הרך?

בתכנון שכונות לילדים יש להתמקד בהקשרים בין מבנים ושימושים, באיכויות המרחב הציבורי, ובהשלכות של מבנה השכונה על איכות החללים שבהם ילדים מעבירים את רוב שעות היום שלהם, ולבחון האם הסביבה מזמנת להם סביבה בריאה עם אור, אוויר, וחשיפה לטבע ומיגוון גירויים קוגניטיביים?

מסמך הנחיות שפורסם בטורונטו ב- 2017 עסק בדיוק בשאלות אלו. על אף שיעור הילדים השונה, וכן הבדלים אקלימיים ותרבותיים, ההתבוננות המובנית ותשומת הלב שמציע המדריך בטורונטו בתכנון עבור ילדים שימושי מאוד כשאנו באים לבחון את השכונות שלנו בארץ.

מהמסמך בטורנטו עולות 5 סוגיות ושאלות שדרכן אפשר להתחיל לבחון את שכונות המגורים בישראל:

1. ניידות ונגישות ברגל: האם נעים ונח ללכת בשכונה אל מבני ציבור והמרחב הציבורי?
2. פריסת מעונות יום: האם מעונות היום נמצאים במרחק הליכה מהבית?
3. קשר בין שירותים ופעילויות: האם מגוון הפעילויות והצרכים היום-יומיים של הילד (והמלווים שלו) נמצאים במרחק נוח אחד מהשני?
4. חשיפה לטבע ולחוץ: האם מערך השטחים הפתוחים מאפשר לילד חשיפה לגירויים ולטבע?
5. מרחב חברתי-קהילתי: האם השכונה מעודדת ומייצרת הזדמנויות למפגש ומרחב קהילתי בטוח?

ההרצאה תציג מספר דוגמאות ורעיונות שנועדו לעזור לבחון שאלות אלו לתכנן שכונות מגורים בארץ. הדוגמאות שיוצגו כולן מישראל, ופותחו ברובן במהלך השנים האחרונות בשיתוף פעולה עם חגית נעלי יוסף, מתכננת חברתית והבעלים של חברת Viaplan

רצף עירוני חדש בירושלים - תכנית הכניסה לעיר וקירוי בגין

ליאת אייזן
מינהל התכנון, מחוז ירושלים
LiatEi@iplan.gov.il

תכנית הכניסה לעיר המאושרת ובהמשך לה תכנית קירוי בגין מייצרות מערך עירוני חדש אשר נותן עדיפות להולכי הרגל ונשען על מערכת הסעת המונים כגנרטור לתנועה בעיר. בירושלים, כיאה לעיר בירה, קיימת חשיבות רבה לריכוז מוסדות הציבור הממשלתיים, יצירת מע״ר חי ותוסס אשר מאפשר עירוב שימושים ומהווה עוגן לקישור הבינעירוני של ירושלים עם הערים שמחוצה לה וכשער העיר.

מתחם הכניסה לעיר מתאפיין היום בהעדר סדר עירוני ואקראיות תכנונית של מבנים עצמאיים בעלי חשיבות לאומית וציבורית המנותקים אחד מהשני. העדר פלטפורמה אחת התומכת במבנים ובנוסף, מערך התנועה הקיים המבוסס על כבישים ראשיים ומתעדף כלי רכב. כל אלו, יוצרים ביזור עירוני, חוויה לא נעימה להולך הרגל וחוסר אוריאנטציה במרחב.

מתחם הכניסה לעיר מתאפיין היום בהעדר סדר עירוני ואקראיות תכנונית של מבנים עצמאיים בעלי חשיבות לאומית וציבורית המנותקים אחד מהשני. מערך התנועה הקיים מבוסס על כבישים ראשיים ובכך מתעדף שימוש בכלי רכב ובכך יוצר חוויה לא נעימה להולך הרגל וחוסר אוריינטציה במרחב.

תכנית הכניסה לעיר מייצרת פלטפורמה חדשה המאפשרת קישור בין הפונקציות העירוניות כגון בנייני האומה,תחנת הרכבת ושאר מבני הציבור על מנת לייצר רובע עירוני אינטנסיבי באמצעות שילוב של חיים עסקיים, פעילות מסחרית, מלונאות ותיירות, תרבות פנאי ונופש. האזור מגובה ב״מרכז תחבורה ראשי״ הכולל את התחנה המרכזית, רכבת ישראל וקווי הרכבת הקלה, והוא המשך ישיר לרצף המע״ר המערבי (רח׳ יפו), לקרית הממשלה (ק. בן גוריון) ולרצועת המוזיאונים. רובע ״הכניסה לעיר״ הנו עוגן מערבי עכשווי, סובלני ופתוח מול עוגן המסורת, הקדושה והרוח בעיר העתיקה. הרובע מציע חיים עירוניים תוססים ומגוונים בתוך מרחב ציבורי מטופח ורציף. התכנון מתעדף את הולכי הרגל, ומאפשר שהייה נוחה, מוגנת ופעילה לאלפי האנשים הצפויים לעבור בו מדי יום.

לעוגן העירוני של תכנית הכניסה לעיר מצטרפת תכנית קירוי בגין אשר מייצרת שטח עירוני חדש יש מאיין ומייעדת את השטח לפארק ליניארי באורך של 1700 מטר בין מחלף בייט בחלקה הדרומי לגשר וולפסון בחלקה הצפוני.

הפארק מתוכנן מעל הקירוי והשוליים של הכביש שנמצאים היום בתת שימוש (מתוקף היותם סמוכים לציר בגין הקיים) ימומשו עבור שימושי קרקע כגון מגורים, מסחר, תעסוקה, דיור מוגן, ושטחים למבני ציבור. התכנית מציעה מערכת דרכים עילית חדשה אשר תשרת המגרשים החדשים, ותתחבר למערכת הדרכים העירונית בדרום התכנית ובצפונה, וגם לשכונות בית הכרם ורמת בית הכרם ברחוב יעקב שרייבוים.

עצי רחוב בשכונות מגורים חדשות בישראל : הטמעת הידע בתכנון ובביצוע

ורד איל-סלדינגר
אוניברסיטת חיפה
veredee@gmail.com

הידע המדעי והמעשי בתחום עצי הרחוב מדגיש את מגוון התועלות הגלום בקיומם של עצים במרחב העירוני בכלל ולאורך רחובות בפרט. עצי רחוב תורמים להפחתת הטמפרטורה בערים, למיתון תופעת אי החום העירוני, לחיסכון באנרגיה, לעידוד הליכה והפחתת שימוש ברכב ממונע, להגדלת המגוון הביולוגי, לספיחת מזהמים, למיתון רעש וסיכוני הצפה, לשיפור חזותי, וכן לשורה ארוכה של תועלות חברתיות-פסיכולוגיות וכלכליות. בנוסף, מחקרים רבים מפרטים את השיקולים בתכנון עצי רחוב, ואת הכלים לתכנון, נטיעה ותחזוקה נאותים של עצים אלו.

המחקר, שנעשה במסגרת עבודת תזה לתואר שני, נשען על ידע זה, ומאיר את החוליות השונות בתהליך הכרוך בתכנון ונטיעה של עצי רחוב בשכונות מגורים בישראל, החל בהתגבשות הידע בתחום, דרך הטמעתו של ידע זה בהנחיות לתכנון עצי רחוב, דרך הפנמת הידע וההנחיות בתכנון הצמחייה בשכונות נבחרות, ועד לביצוע הנטיעות בשטח. המחקר בוחן באופן ביקורתי את תהליך החלחול של הידע אל השלבים השונים בתכנון ובביצוע, תוך ניסיון לאתר פערים, חסמים וכשלים בתהליך זה, ולהציע דרכים להתמודדות עמם.

במסגרת המחקר נערכה סקירה מקיפה של הידע המדעי הרלוונטי שנצבר בתחום תכנון עצי רחוב, ושל המסמכים המנחים לתכנון עצי רחוב שיצאו לאור בישראל. הבחינה האמפירית של התכנון והביצוע בפועל התקיימה בשמונה שכונות בעלות מאפיינים דומים, שנבנו בעשור האחרון בערים שונות במישור החוף. במסגרת איסוף המידע נבחנו מסמכי פיתוח הצמחייה של השכונות הנבחרות, ונערכו ראיונות אישיים עם אדריכלי הנוף שתכננו את השכונות הללו, כמו גם עם בעלי תפקיד ברשויות המקומיות שבתחומן נמצאות השכונות, ועם מומחים בתחום עצי רחוב. בנוסף, בוצעו תצפיות ומדידות ברחובות נבחרים בשכונות החקר. הבדיקה נועדה לזהות עד כמה הידע המדעי והמעשי שנצבר ביחס להיבטים נבחרים של תכנון עצי רחוב הופנם בקרב המרואיינים השונים, עד כמה ידע זה הוטמע בתכנון המפורט, ועד כמה הביצוע בפועל ביחס לאותם ההיבטים תואם הן את הידע שנצבר והן את התכנון המפורט.

מהמחקר עלה כי הידע המדעי אכן הוטמע, הן במסמכים המנחים לתכנון עצי רחוב והן בקרב אדריכלי נוף ובעלי תפקיד ברשויות המקומיות, אך במקרים רבים התגלו פערים בין התכנון לבין הביצוע, ובין ההמלצות לבין התכנון והביצוע כאחד. כמו כן התגלו כשלים בתהליך התכנון והביצוע, הכוללים אי הקפדה על סטנדרטים לאיכות שתילים, נפח בית גידול תת-קרקעי בלתי מספק, שאינו יכול לענות על צרכיו הבסיסיים של העץ, ואי קיומן של מרבית ההמלצות לתחזוקה נכונה של עצי רחוב. הפתרונות החדשניים לבתי גידול תת-קרקעיים לעצים, המאפשרים מרחב מתאים להתפתחות השורשים מבלי לפגוע בצרכי התכנון של תשתיות אחרות, אינם מיושמים בישראל. מבחינת תנאי התחזוקה, נמצא שאף אחת מהרשויות שנבחנו איננה מבצעת במלואה את תכנית התחזוקה המומלצת על פי המסמכים המנחים.

חלק מהרשויות נוהגות לבצע מרכיבים מסוימים בלבד מהתחזוקה המומלצת, בעוד שרשויות אחרות אינן מבצעות אותה כלל. לפערים אלה יש השלכות ישירות על יכולת ההתפתחות של העצים, על מהירות צמיחתם, על גודלם הסופי ועל אורך חייהם. ההרצאה תתאר את תהליך התכנון והביצוע, ותדגיש את חשיבות התכנון, הביצוע והתחזוקה הנאותים של תשתית עצי הרחוב, ואת העדיפות העליונה שיש לתת להבטחת שגשוגם והגעתם למלוא גודלם הפוטנציאלי. ההמלצות כוללות, בין השאר, את העלאת המודעות לחשיבותם של עצי רחוב בקרב מקבלי החלטות ואדריכלי נוף, עיגון מעורבותם של אדריכלי הנוף בשלבי הביצוע ותקצוב תשתית העצים בהתאם, קידום הקצאה של בתי גידול תת-קרקעיים גדולים יותר תוך שימוש בפתרונות חדשניים, הקפדה על שימוש בשתילים העונים לתקני האיכות כפי שהוגדרו במסמכים המנחים, החלת ההנחיות והכללים בכל הנוגע לתחזוקה, פיקוח מוקפד על ביצועם כמו גם על ביצוע תנאי המכרזים להקמת השכונות, וייסוד תכנית אקדמית להכשרת גננים עירוניים לטיפול מקצועי בעצי רחוב.

מרכז כלל ירושלים - התחדשות המרחב הציבורי

דן איתן

offuce@elr-arc.com

מלחמת ששת הימים ב-1967, והשינויים הדרמטיים במעמדה של ירושלים, הביאו את חברת כי״ח, להחלטה למכור את בית ספר אליאנס ברח׳ יפו, שפעל מסוף המאה ה19 ומספר תלמידיו הלך ופחת, ולהקים תחתיו את בית ספר אליאנס ע״ש רנה קאסן ברמת אשכול.

שוויו של הקיים לא היה ברור. ע״מ להעריך את שווין של קרקעות כי״ח, פנו אלי אנשי החברה והזמינו בדיקת התכנות לפתוח עירוני של המקום. מיקומו של האתר בין שוק מחנה יהודה ממערב ל״משולש״ ההיסטורי: קינג ג׳ורג׳, בן יהודה, יפו, כשבקדקוד בור שיבר, הווה אתגר תכנוני מעניין.

לעיריית ירושלים לא הייתה עדיין מדיניות שידעה להתמודד עם המצב החדש של העיר, ותכנית המתאר הקיימת הייתה לעיר הלא מאוחדת משנת 62, תכנית מנדטורית משופצת, שקבעה 250% בניה בין רחוב יפו לרח׳ אגריפס. על פי זכויות אלו נבדקה היתכנות להעמדת מרכז עסקים, מלונאות ומסחר.

בבדיקה הוצעו תכניות לחיבור מרכז תעסוקה, מלונאות מסחר ומגורים עם זיקה לסביבה, לשוק מחנה יהודה, לטליתא קומי ולכיכר הדווידקה, תוך התייחסות לחיבור לבניני האומה ולרח׳ אליעש עם גשרים.

התכנית הומלצה לקידום ע״י העיריה, מתוך הנחה שהתכנית תתרום לפיתוח אזור המרכז של ירושלים וחברת כלל רכשה את השטח מכי״ח ושכרה את משרדי לתכנן את הפרויקט.

בירושלים של לאחר 67, לא היה מרכז בממדים דומים. לא היה קניון, לא היה ערוב שימושים, לא היו מעליות שקופות, ולא הייתה ראית בניין כחלק ממרקם עירוני מרכזי הבונה סביבה שלימה.

התפיסה התכנונית של הפרויקט וזאת לאחר לבטים רבים, הייתה של מערכת רחובות פנימיים המתפתחת סביב ככר ספירלית פנימית בחצאי קומות והמטפסת במפלסים ל-4 קומות מסחר ומרתף המשמש כמרכז למבנה. בגלל תנאי הטופוגרפיה, מתאפשרת כניסת הולכי הרגל במפלסים שונים מהרחובות מסביב. התכנית יצרה ספירלה תכנונית עם גלריות מסביב המאפשרות מבטים לכל האזורים, ויצירת חוויה מרכזית במבנה. בסופו של יום התקינו גם גג מעל הכיכר המרכזית.

מעל למפלסי המסחר, הממשיכים את קו גובה הסביבה של 4 קומות, ומחופים בפריקסט אבן, תוכנן בנין משרדים מרכזי בן 13 קומות,. הבניין תוכנן כמבנה של עמודי אבן ומילואה של זכוכית. העיריה התנגדה למבנה הזכוכית השקוף והקל שהיווה הכרזה על כך שמגדל בונים מחומרים קלים ושקופים, והמבנה של המגדל נבנה בפריקסטים של בטון עם חיפוי אבן. בהמשך הפרויקט נבדקו חלופות ששילבו בין משרדים מגורים ומסחר לשלב ב׳.

תוך כדי תכנון, עלו שאלות אורבניות סביבתיות. הצעתי לעירייה להעביר רצועה של 6 מ׳ להרחבת רחוב אגריפס. העיריה שלא העריכה את חשיבות שימור הנחלאות, חשבה שמספיק 3 מ, וחזתה הרחבה סימטרית ע״ח הריסת הנחלאות ממול. טענתי בעירייה שהנחלאות הינן לשימור ולא יהרסו והכביש לא יורחב סימטרית, לא התקבלה בעירייה.

עם התחלת תכנון שלב ב׳ והעלאת מודעות השימור גם של הנחלאות בשנות השמונים, התבקשנו להעביר לעירייה עוד 3 מ׳ ע״מ לא לפגוע בנחלאות. וכך תוכנן שלב ב׳ במפלס הרחוב בנסיגה ע״מ לאפשר מדרכה ומעליו הבניין בולט עד קצה המגרש. בשלב זה, תוכננו מגורים אך בסופו של דבר נבנו משרדים.

בנין ומרכז כלל לא מיצו במקור את התכנון והזיקה הסביבתית. השאיפה לחוויה עירונית שכללה קולנוע, מופעים, מסעדה גדולה, לא שרדו לאורך זמן.

בזמן הבניה היו ויכוחים שנבעו מחוסר הבנה בתכנון ״קניונים״, כגון סירוב להכניס חנויות עוגן. בין היתר איכות החומרים והתגמירים הושפעה מהקרבה לשוק וכוונה לרמה הנמוכה ביותר. לא נעשה שילוט חנויות אחיד ולא בוצע סגירת הכיכר הפנימית.

הפרדוקס הוא ששוק מחנה יהודה עלה ושוקם עם השנים, ומרכז כלל הלך ודעך עם השנים. לאחרונה חל שינוי בתודעת המקום כמרכז לאמנים ולהשמעת קונצרטים בהשפעת ההשתנות של הסביבה ושדרוג השוק במחנה יהודה.

תכנית מתאר לשכונת עיסאוויה, ירושלים: תכנון במרחב א-פורמלי

אמיר אלישע וארי כהן
ארי כהן, אדריכלות ובינוי ערים
mic-arc@mic-arc.com

שותפים בהכנה: פרופ׳ ראסם חמייסי, ד״ר חיים פיאלקוף, אדר׳ אסנת פוסט, אדר׳ ואסים אבו אל היג׳א

תכנית מתאר לשכונת עיסאוויה בירושלים מבוצעת בהזמנת עיריית ירושלים והחלה באופן רשמי בחודש מאי 2015 בישיבת התנעה עם נציגי השכונה המלווים את התכנון מתחילת דרכו.

כבר בשלבי העבודה הראשונים התבהר לצוות התכנון כי תכנון מתארי מפורט לשכונת עיסאוויה בקונטקסט הגיאו-פוליטי, הקהילתי, המבני והתפקודי בו היא שרויה מחייב תפיסת תכנון ייחודית ומותאמת מקום המושתת על דיאלוג מתמיד עם תושבי השכונה.

התכנית בוחנת מענה לצרכי התושבים בתחום הדיור, מבני הציבור, המרחב הציבורי הפתוח והתשתיות הפיזיות והציבוריות, בהתאם לכושר הנשיאה של השכונה.

בשכונה צפופה כמו עיסאוויה, בה כבר מורגש מחסור בפונקציות ציבוריות שונות, יש חשיבות רבה בשקלול בצורה שקופה את התמורות (tradeoffs) בין אספקה מלאה של צרכי ציבור בשכונה מחד, לבין מתן מענה לביקושים הנוכחיים והעתידיים של מגורים בגבולות התכנית, מאידך. בין השירותים הציבוריים ובסיווגם קיימת היררכיה, כאשר לגבי חלקם רצוי לספקם במרחב השכונה, ואילו לגבי אחרים ניתן לתת מענה מחוץ לשכונה ברמה הרובעית או העירונית.

חלק ניכר מתחום התכנון מתקיים בסביבה בנויה בפועל, בה מרחב האפשרויות ליצירת פריסה חדשה של שימושי קרקע הינו מוגבל עד בלתי אפשרי. אי לכך, חלופות התכנון נגזרות בעיקרן מחלופות לפרוגרמה המאזנת בין תוספת יחידות דיור לבין הפרשות לצרכי ציבור.

אופי הבנייה הקיימת, מגבלות מצאי הקרקע לפיתוח, מערך בעלויות מסועף וקשיים בהתארגנות משותפת ובמימוש תכניות סטטוטוריות, מחייבים התייחסות לא רק למצב העתידי, אלא גם למצב הקיים. זאת מתוך מטרה להביא את המצב הפיזי-תכנוני בשכונה לתפקוד נורמטיבי מחד, ולתת מענה לביקושים הקיימים והעתידיים ככל שניתן, מאידך. במידה גדולה יותר מהמצב השכיח, הקצאת קרקע לצרכי ציבור בשכונה זו נתפסת על ידי תושביה כהפרשה ״על חשבון״ קרקע ייעודית לבנייה למגורים. לאור זאת התכנית מציגה דרכים שונות לעמידה בדרישות פרוגרמטיות לצרכי הציבור תוך מתן מענה לגידול האוכלוסייה החזויה ולביקוש למגורים.

המשחק "סוכנים": תחרות תכנון לבני נוער בתל אביב

ניסן אלמוג
אוניברסיטת תל אביב
almognisan@gmail.com

בשנים האחרונות התופעה של משחקי-עיר סחפה אנשים בערים רבות. תחום חדשני זה הציג לעולם שורה של משחקים בהם נעשה שימוש יצירתי במרחב העירוני ובטכנולוגיות מידע, לרוב במטרה לענות על סוגיות תכנוניות ולשפר את איכות החיים בעיר. משחקים אלה יכולים להיות משוחקים במרחבים עירוניים כמו רחובות, כיכרות, מוזיאונים ואתרים אחרים שהם אינם גני משחקים או פארקים הממוקמים בשולי העיר. מחקרים קודמים על משחקים הדגישו את החשיבות של משחקים ללמידה, לקבלת החלטות מדיניות, גישור על מתחים בין קבוצות חברתיות, ותרומתם להבנה של תהליכי יצירת-עיר. גם בתחום התכנון העירוני, משחקי-עיר מעודדים אזרחות עירונית פעילה, ובמיוחד מאפשרים לתושבים מרקעים מגוונים לקחת חלק בתהליכי יצירת עיר בדרך קלה ופשוטה יחסית לתהליכי שיתוף ציבור מסורתיים יותר.

בהמשך לגוף ידע זה, ההרצאה תתמקד בקשר שבין משחקים לתכנון עירוני, במטרה לבחון את הפוטנציאל הגלום בשילוב משחקים בתהליכי תכנון עירוני, וככלי תמך ללימוד של תופעות מרחביות בעיר. במוקד יובאו המסקנות מהמשחק "סוכנים": משחק-עיר מקורי המיועד לבני נוער משכונות שונות בתל אביב-יפו. המשחק מתקיים כתחרות בנייה המבוססת על עקרונות הארגון העצמי שמטרתה למצוא מענה לאתגרים בעיר כפי שמשתקפים בעיניהם של בני הנוער. במהלך המשחק ניתנו לקבוצות המשתתפות חומרי בנייה, כלי עבודה, ייעוץ מקצועי, וכן מסגרת מעודדת ותחרותית, ליצירת מענה יצירתי לאתגר מרחבי בשכונה כפי שזוהה על ידי המשתתפים.

הנחת המוצא מאחורי המשחק "סוכנים" שפותח ביחד עם צוות מרכזי הנוער השכונתיים של העיר תל אביב-יפו, סברה כי יצירת נגישות למידע לבני נוער מהעיר, תוך גישור על פערי השפה יכולה להגביר את ההשתתפות של צעירים אלה בחיים האזרחיים של העיר. המשחק מניח עוד כי רתימה של בני הנוער להובלת תהליכים ברמת השכונה וברמת העיר סביב נושאים שמעניינים את קבוצת האוכלוסייה הספציפית הזאת, יכולה לטייב את איכות החיים לנוער וגם לכלל האוכלוסייה, שהרי בני נוער היא אחת מקבוצות האוכלוסייה אשר עושות את השימוש הגבוה ביותר במרחב הציבורי. הם שוהים במרחב ומשתמשים בתחבורה הציבורית, אולם לרוב הם לא משתתפים בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי תכנון המרחב והמדיניות העירונית.

ההרצאה תדון בדרכים השונות בהן משחקי-עיר מעודדים אזרחות עירונית פעילה, ובמיוחד מעודדים השתתפות בתהליכי יצירת עיר בדרך קלה ופשוטה יחסית לתהליכי שיתוף ציבור מסורתיים יותר. כמו כן, יפורטו האתגרים, החסמים והביקורת על יישום גישת העיר-המשחקית בתהליכי תכנון ועיצוב עירוני.

עבודה עברית זרה - תכנון מגורי העובדים הזרים כחלק ממארג החיים בערבה הצפונית והתיכונה

עדי אלמליח ,מתניה ז"ק נעמי אנג'ל, ברברה אהרונסון חצב יפה, תמר ברגר

טכניון – מכון טכנולוגי לישראל

com.yahoo@adielm

כיום ישנם כ-22,000 עובדים זרים העוסקים בחקלאות בישראל, ומהווים כ-35% מעובדי החקלאות הישראלית. העסקת העובדים הזרים החלה בסוף שנות ה-80 לאחר האינתיפאדה הראשונה, אז הגבילה ממשלת ישראל את אשרות העבודה של הפועלים הפלסטינאים שהיו חלק משמעותי מהחקלאות הישראלית. העובדים הזרים מגיעים לישראל לתקופה של חמש שנים ומשויכים לחקלאי אחד. הם מפוזרים ברחבי הארץ במשקים על פי הקצאות של משרד החקלאות, כאשר אין כלל חשיבה תכנונית או התארגנות עבורם ברמת היישובים. בפועל, כל עובד צורך את שירותי היישוב בו נקלט במשך חמש שנים, אך אחריו מגיעים עובדים נוספים שהופכים את עצם הנוכחות שלהם לקבועה, כך במשך שלושים השנים האחרונות.

הערבה הצפונית והתיכונה היא אזור פריפריאלי ומבודד עם קומץ מושבים קטנים שהתיישבו במקום כדי להפריח את השממה ולבצע הלכה למעשה את רעיון העבודה העברית. עם שינויים בחברה ובכלכלה הישראלית הפכה הערבה בעשור האחרון למעצמה חקלאית עם שיווק תוצרת בישראל ובעולם, אשר מתבססת באופן אבסולוטי על עבודתם של העובדים התאילנדים. מרחב זה כולל שבעה מושבים, בהם יש כ-2900 תושבים, ובנוסף להם כ-3200 עובדים זרים, המהווים 52% מהאוכלוסייה, אך אינם נספרים באופן רשמי כתושבים במקום.

מושבים אלו תוכננו למספר מצומצם של מתיישבים, ובקליטת העובדים לפני כ-30 שנים נמצאו פתרונות זמניים ומאולתרים למגורים עבורם בהתאם למבנה המושב. וכך עד היום, למרות יתרונם

המספרי, העובדים במרחב נתפסים עדיין כזמניים וחלק מחצר המשק, ולא ניתן למצוא התארגנות ראויה למגורים עבורם.

מושבים אלו נמצאים היום על סף שינוי בעקבות גיל בני הגרעינים המייסדים שנמצאים בתהליך יציאה ממעגל העבודה, ובנוסף המשבר בחקלאות הישראלית שמתחיל להראות אותותיו גם בערבה.

בפרויקט נבחנו שני מקרי בוחן. הראשון, כיכר סדום, בו נמצא פתרון למגורי העובדים מחוץ למושבים במרחב השדות החקלאיים. אני מציגה תרגילי תכנון למגורים הלוקחים בחשבון את הפרוגרמה המתאימה לאוכלוסייה ולשילובם החברתי במושבים יחד עם העקרונות הפיזיים המנחים את מגורי העובדים כיום.

השני, בו התמקדתי, הוא מושב פארן, המייצג את שאר מושבי הערבה בעלי חלקות א' גדולות, שאפשרו את שיכונם של העובדים בתוך גבולות המושב, כאשר כל חקלאי דואג לעובדיו למגורים בתחום חלקה א'. לפני כשנתיים אושרה תב"ע חדשה למושב שאינה לוקחת בחשבון את מגורי העובדים הזרים, וכוללת הרחבה צמודת-דופן שמתבססת על פרנסה לא חקלאית. אני טוענת שניתן להוסיף את כמות התושבים בתוך תחום המושב הקיים בו יש שטחים רבים שאינם מנוצלים ונראים מוזנחים ושוממים, וזאת תוך שמירה על הנרטיב והאופי החקלאי של

המושב מתוך הבנה שחלופות הפרנסה בערבה דלות מאוד. בתכנון אני מציגה תרחיש שיתופי למושב פארן שמבוסס על האידיאולוגיה המקורית של מושבי הערבה שהחלו בתור מוש״בוץ – הכלאה בין מושב לקיבוץ וכן על מגמות התאגדות החקלאים ברחבי הארץ כדרך להתמודדות עם המשבר החקלאות. אני מגדילה את מספר המשקים החקלאיים בתוך המושב ללא הגדלת טביעת הרגל כאשר אני מתבססת על הארגון הקיים של המושב, ומכניסה את הפרוגרמה שכוללת גם את מגורי העובדים הזרים כחלק אינטגרלי בתכנון המושב ומגדירה את מקומם הפיזי והחברתי בקהילה המקומית.

בתכנון אני מציגה התארגנות ברמת המושבים לקליטת העובדים הזרים כחלק מהקהילה המקומית, תוך התייחסות לשינויים החברתיים והפיזיים במרחב. בנוסף אני קוראת תיגר על תכניות ההרחבה הקיימות, ומציעה הגדלה של מספר יחידות הדיור תוך שמירה על איכות החיים, הנוף וההוויה החקלאית שבמושבי הערבה, כמו גם על טביעת הרגל של היישוב.

תל אביב-יפו 2.0
תכנית אסטרטגית לעיצוב העתיד העירוני: מקרה בוחן: תכנית אסטרטגית לתל אביב-יפו

אלס ורבקל*, בר יוסף צילי, פיניש חדוה****

*דרמן ורבקל אדריכלות, **עיריית תל אביב

urbdes.hd@bezalel.ac.il

התוכנית האסטרטגית לתל אביב-יפו גובשה בתחילת שנות ה-2000. התוצר המרכזי שלה, חזון העיר, פורסם בשנת 2005 ומאז השפיע על כיווני פיתוח העיר ועל חיזוקה כעיר מובילה במדינה. לאחר למעלה מעשור של התבססות על התוכנית האסטרטגית הקיימת, העירייה החליטה לעדכן אותה כדי לשמור ולחזק את מעמדה ושגשוגה של העיר גם בעשורים הבאים. המושב יציג את התכנית האסטרטגית לתל אביב – יפו ויעלה שיח סביב הנושא של תכנון אסטרטגי ככלי תכנוני להשגת המטרות העירוניות בכל הקשור להכוונת פעולות העירייה בעתיד. במסגרת זו נציג במושב את נושא המגוון כמוטיב מרכזי בתכנית האסטרטגית החדשה לעיר תל אביב יפו מתוך ראייה כוללנית של תחומי החיים העירוניים כמו ל- חברה, תרבות ותיירות ועוד.

התכנון בישובים הערבים בנגב - אתגרים ביצירת סנרגיה בין התפיסה המערבית המודרניסטית והתפיסה הבדואית המסורתית

מנסור אלסאנע

Mansor@lerman.co.il

התפיסה המערבית המודרניסטית מתאפיינת בחוקיות השואפת למתן שירותים ברמה הגבוהה ביותר לתושבי המקום בכל הנוגע לתשתיות ושירותים ציבוריים, וליעילות כלכלית ופיסית גבוהה כלל הניתן. דפוסי תכנון המוגדרים על פי סטנדרט התכנון המערבי ובו חלוקה מוסדרת למגרשים עם בינוי בתוך גבולותיהם, טיפולוגיה זו מנותקת מדפוסי המגורים הבדואיים המסורתיים, אין בה התייחסות לאופי המגורים המשפחתי ואופי הפעילות הציבורית בכפר והיא יוצרת הפרדה חדה בין המרחב הציבורי לפרטי בגבולות אורתוגונליים מוקפדים המתעלמים מתפיסת המרחב המסורתית.

לעומת זאת, התפיסה הבדואית המסורתית, על החוקיות הפנימית שלה והפריסה המרחבית המאפיינת אותה נתנה תשומת לב מיוחדת לטיפוגרפיה, לערוצי ניקוז ולזיקה בין השטח הבנוי לשטח הפתוח, תוך התייחסות להרגלי חיים מסורתיים. אחד הסוגיות המרכזיות אותן משרת המערך המרחבי הוא סוגיות הנוגעות למגדר - מבנה הכפר המסורתי הוא כזה המאפשר לנשים חיי יומיום מלאים וחופשיים בבתחום המשפחה, ומגנים על הנשים והילדים מפני זרים.

האם הפרוגרמה הטיפוסית וכן המערך העירוני הטיפוסי המאפיין את התכנון המערבי, רלוונטי לתרבות הבדואית המסורתית? יתכן שהאמת נמצאת באמצע והאתגר הגדול הוא בקריאה נכונה של המרחב ,הבנה נכונה של הדפוסים החברתיים-מרחביים והבנת הסוגיות העולות מהקוד הבדואי ביחס לתפקוד העיר המודרנית ולפריסה המרחבית בפועל, כחלק מהגדרות הבסיס לתכנון רלוונטי. ז״א לאפשר שמירה על חלק מהעקרונות המתקיימים בבניה המסורתית בתוך מסגרת כללים היוצרת יעילות תכנונית ורווחת חיים.

שכנות טובה בין חקלאים ותושבים קהילתיים - קידום תועלות משותפות וצמצום קונפליקטים בממשקי הדברה

לירון אמדור*, אוריאל בן חיים, גדעון טופורוב*****

*אוניברסיטת תל אביב , **מרכז המועצות האזוריות, ***משרד החקלאות

lironam@tauex.tau.ac.il, uriel@azoriot.co.il, gidont@shaham.moag.gov.il

השינוי הדמוגרפי במגזר הכפרי בשני העשורים האחרונים הביא אוכלוסיה לא-חקלאית ליישובים כפריים. תכניות הפיתוח המואץ הנוכחיות (למשל במסלול ותמ״ל) גם הן ממוקמות בדרך כלל בצמידות לשטחים חקלאיים ועל חשבונם. כ-15% משטחי החקלאות בישראל ממוקמים בקרבה של 50 מ׳ או פחות מאזורי

מגורים; לא ניתן לבטל את החקלאות בסמוך למגורים, שכן המשמעות היא אובדן שטחים חקלאיים נרחבים.

הצטמצמות קו המגע בין האוכלוסייה לחקלאות, מביאה למגוון קונפליקטים, שהמרכזי ביניהם נוגע לשימוש בחומרי הדברה בחקלאות, והחשש מהשפעתם על בריאות הציבור. מטרת המחקר המוצג, שנערך ביוזמת מרכז המועצות האזוריות ובמימון קרן נקודת ח"ן, הינה למצוא פתרונות שיאפשרו קיום והכלה של חקלאים ותושבים קהילתיים, תוך שמירה על צרכיהן של האוכלוסיות השונות.

במסגרת המחקר ערכנו ניטור בטכנולוגיות חדשניות של רחף חומרי הדברה באוויר לאורך 24 שעות מזמן הריסוס, בשני יישובים חקלאיים בעמק חפר. זאת במטרה לגזור המלצות בדבר תזמון ההדברה כך ששעות שיא הרחף יהיו בזמנים שבהם עיקר התושבים אינם בבתיהם (שעות הבוקר). נדגמו חומרי הדברה בגידולים חקלאיים נפוצים בישראל: פרדס, וגזר. נערכה דגימה בקיץ ובחורף.

נבדקו 5 חומרי הדברה; מתוכם לשלושה לא נמצא כלל רחף באוויר. בשני החומרים האחרים נמצא שהרחף גדל דווקא כ-8 שעות לאחר הריסוס. יש לקחת בחשבון כי בישראל מורשים לשימוש כ-1,000 תכשירי הדברה, ולאור השונות הרבה שמצאנו בהתנהגות חומרי ההדברה באוויר (הקשורה במידת הנדיפות של החומרים, כמו גם בעונת השנה והזמן ביום בהם הם מיושמים, כיוון ומהירות הרוח, וטכניקת היישום) קשה לקבוע המלצות בדבר תזמון השימוש בחומרי הדברה, באופן שיגן על האוכלוסייה הסמוכה.

דרך אחרת ליצירת דו קיום בין חקלאות ומגורים הינה קביעת אזורי חייץ בין השניים. החוק בישראל קובע מרחק של 50 מ' ממבנים, בו אין להשתמש בחומרי הדברה בדרגת רעילות גבוהה. עם התקדמות הפיתוח, מוצאים עצמם חקלאים רבים במצב שבו הם שכנים לאזורי מגורים, ונאלצים להגביל משמעותית את פעילותם החקלאית כתוצאה מתכנית שקודמה בסמוך להם. עמדת משרד החקלאות הינה כי יש לקבוע את אזורי החייץ בתוך תחום תכניות המגורים, כך שהחקלאים יוכלו לקבל פיצוי על המגבלות הנוצרות עקב פיתוח המגורים בסמיכות לשדות (כך, למשל, קובע החוק באוסטרליה). עם זאת, לאור הלחץ על פיתוח מגורים ואזילות הקרקעות בישראל, יש קושי לממש מדיניות זו. פתרון נוסף הינו מיקום רצועות צמחיה (שיחים ועצים צפופי עלווה) בגבול השדות, לקליטת רחף חומרי הדברה לפני הגעתם לאזור המגורים.

ראוי לקחת בחשבון את נושא החשיפה לחומרי הדברה כחלק מקבלת החלטות על התכנסות ביישובים קיימים מול פריצת הבינוי לשטחים חקלאיים-פתוחים. בנוסף לתכנון נכון של אזורי חייץ ומשוכות צמחיה, יש להמשיך ולקדם את התהליכים הקיימים של הוצאת חומרי הדברה רעילים משימוש, קידום הדברה ביולוגית, וקידום פעילות מקומית משותפת בין החקלאים ותושבים סמוכים למתן מידע ויצירת הסכמות.

מדירות ומכילות - סביבות מגורים וסביבות חיים משתנות נוכח תהליכי התחדשות העירונית ברחבי המדינה בראיה מחוזית

נעמי אנג׳ל, תומר גוטהלף, יהונתן כהן-ליטאנט, ליאת פלד, גיא קפלן, שירה תלמי

מינהל התכנון

naomian@iplan.gov.il

הדרה בעקבות התחדשות עירונית הינה סוגיה הן בפתרונות הדיור עצמם והן במאפייני המרחב הציבורי וסביבות תומכות חיים וקהילה- מוסדות חינוך, תחבורה ציבורית, תעסוקה, קהילה ומשפחה. הכלה ושוויון הזדמנויות במרחב העירוני המצטופף ובמרחב הכלכלי העירוני והכפרי הינן מאושיות הדמוקרטיה ומחובת השלטון לאזרחים ולתושבים כולם- ללא הבדלי מין, גזע, לאום, גיל, אורח חיים ומעמד.

כרטיס ביקור לכל מחוז יאיר את הסוגיות המיוחדות לו- האוכלוסיות, המרחבים הבנויים והפתוחים, המשאבים, צרכי ההתחדשות וההזדמנויות, תבניות נוף מולדת וסוגיות קיימות. ערים בלב המטרופולין כמו בתל אביב, כפריות מכילת עיר בדרום ובצפון, עירוניות עם ״כתמים כפריים למשמורת״ במרכז הארץ ובדואים בדרום הארץ. כל אלו באים לידי ביטוי באורח חיים דתי ואזרחי משתנה בערים גדולות בינוניות וקטנות בעידן דור ה-Y ובמסורת כפרית והתיישבות עובדת לצד כפרים ערביים. את כולם יש לכנס לעירוניות בת קיימא ומגוונת תוך התחדשות כפרית מקבילה.

כל מתכנן יפרוש בקצרה כרטיס ביקור של סוגיות הדרה והכלה ייחודיות למחוזות, בכלי תכנון לעניין הדיור ולמרחב הציבורי.

תכנית כוללנית במטה יהודה - מקרה מבחן לקונפליקט שנוצר בתכנון יישובים כפריים שנכללו במרקם עירוני בתמ״א 35

אתי אפרתי-אריה

ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים

mic-arc@mic-arc.com

מטה יהודה הינה מועצה אזורית המשתרעת על שטח של כ484 אלף דונם וכוללת 57 ישובים (ישובים קהילתיים, מושבי עובדים, מושבים שיתופים, קבוצים וכפרים). המועצה גובלת במספר ישובים עירוניים (ירושלים, בית שמש ומבשרת) ומקיימת עם כל אחד מהם מערכת יחסים הדדית מורכבת.

תשריט מרקמים של תמ״א 35, קובע את גבול המרקמים העירוניים באופן הכולל שבעה מן היישובים הכפריים במטה יהודה.

הכללת ישובים כפריים אלה במרקמים העירוניים בתמ״א 35, עלולה להציבם במעין מצב ביניים השונה לכאורה מסטאטוס ישובים כפריים במרקם שמור משולב או מרקם כפרי.

במסגרת ההרצאה נבקש לשתף את הקהל בקונפליקט המורכב שנוצר כאן:

מחד, יש הרואים בשטח שנקבע כמרקם עירוני בתמ״א 35, בראייה ארצית כוללת, כעתודת קרקע להרחבת הערים השכנות. בעיניהם, חלופה זו טובה על פני התפתחות הערים על חשבון השטחים הפתוחים. ככל שהאינטרס הציבורי הינו לשמור את עתודת הקרקע לפיתוח עירוני עתידי, כל שינוי כמו הוספת יחידות דיור באופן ״כפרי״ הינו בזבזני.

אלא שהשטח אינו פנוי מבניה: יש בו קיבוצים ומושבים, קהילות בעלות דעה מגובשת לגבי צורת ההתיישבות המועדפת עליהם. קהילות אשר אינן רואות את הישוב בו הן גרות כעתודת קרקע אלא כישוב חי .

לשיטתם, אין למוסדות התכנון הזכות להתערב/לכפות הכרעות מהותיות הנוגעות בעתיד אופי ההתיישבות הכפרית במטה יהודה. עד למועד בו יבחרו במודע באורח חיים עירוני על כל רבדיו, זכאים הם, ללא כל עוררים להמשיך ולקיים אורח חיים כפרי, על כל סממניו, בדיוק כמו כל ישוב כפרי אחר.

על קודים אורבניים ומגוון תרבותי: גישה חדשה לתכנון הכפרים הבדואים בנגב - אפשרויות, פערים וקונפליקטים

ארי כהן ויערה רוזנר

ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים

mic-arc@mic-arc.com

בשנים האחרונות מקדמת מדינת ישראל מהלך נרחב של תכנון לטובת הקהילה הבדואית בנגב – תכניות חדשות על אדמות מדינה המיועדות בעיקר לאכלוס מחוסרי קרקעות, הסדרה של התיישבות בלתי פורמלית בתחומי הקווים הכחולים ובסמוך אליהם, ומהלכים שמטרתם העתקת אוכלוסייה בנסיבות שונות.

המהלכים התכנוניים השונים מתבססים כמובן על חוק התכנון והבניה ועל הנחיות התכניות הרלוונטיות. מעבודת השדה של צוות התכנון, כמו גם ממחקרים בתחום, עולה כי הבניה הבדואית בנגב, ובעיקר ההתיישבות הבלתי מוסדרת – הנוצרת על ידי קהילות למען עצמן - מתבססת על קוד מרחבי-חברתי ייחודי. בחלק מהמקרים עולה פער מהותי בין המערך הבדואי המסורתי, והקוד המרחבי-חברתי עליו מתבססת הבניה הבדואית לבין דיני התכנון והבניה ומנגנוני הפיתוח המוכרים המתבססים כמובן על תפיסות מערביות-רציונליות-מודרניות.

במסגרת עבודת מספר צוותי תכנון בראשות אדר׳ ארי כהן, מתקיימת בשנים האחרונות עבודה נרחבת בתחום, בקנה מידה משתנה – מתכנון בקנה מידה אזורי, דרך תכניות שלד ותכניות מתאר ועד לתכניות מפורטות. לצורך המשימות השונות גיבש צוות התכנון גישה עקרונית המבקשת להתייחס לקוד הבדואי כסדרת כללי יסוד שיעמדו בבסיס התכניות לסוגיהן. מאליו מובן כי כל התכניות עומדות בכל הנחיות מוסדות התכנון. צוות התכנון מבקש לקחת על עצמו את האתגר שבשילוב

שתי מערכות הכללים (הקוד הבדואי + חוק התכנון והבניה) לכדי מערך שלישי – הכולל את אלה וגם את אלה ומייחס חשיבות גבוהה לשניהם.

גישה תכנונית זו עומדת כאמור בבסיס מספר רב של תהליכים שונים ומגוונים ומעמידה אתגרים רבים בפני הצוות, בפני התושבים, בפני המועצות המקומיות המעורבות וכמובן בפני נציגי הרגולטור (וועדה מחוזית, משרדי הממשלה המלווים את התהליכים והרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב).

במסגרת ההצגה בכנס נבקש לשתף:

1. ברציונל – הקוד המרחבי הבדואי והאופן בו ניתן להגדיר תכנון המתבסס עליו ועל חוק התכנון והבניה
2. במספר ניסיונות להגדרת תכנון מפורט, שנוצר בהליכי תכנון משתף, תוך עבודה צמודה עם התושבים מזה, ועם מוסדות התכנון מזה. נבקש להציג בקצרה את הליך העבודה, את התכנון המוצע ובעיקר את הדילמות המהותיות העולות מהתהליכים השונים.

אתגרים סביבתיים בציפוף ובעירוב שימושים במרחב העירוני - חשיבה ״מחוץ לקופסא״

אסנת ארנון

תו״פ סביבה ואקוסטיקה בע״מ

topsviva@gmail.com

התכנון הסביבתי הקלאסי של העיר המודרנית במאה ה- 20 התבסס על מספר עקרונות ובכללם אלו: סיווג השימושים על פי מידת רגישותם ודרגת הזיהום שהם יוצרים (מגורים, מבני ציבור, תעשיה, שטחים פתוחים), ריכוז השימושים במרחבים הומוגניים פחות או יותר, הפרדה בין מרחבים והרחקתם זה מזה לצורך מניעת קונפליקטים, והסדרה באמצעות רגולציה של היחסים בין שימושים שונים.

ציפוף העיר ועירוב השימושים בה ״שוברים״ תבניות קלאסיות של מרחבים עירוניים ומצופפים ומערבים שימושים רגישים עם שימושים מזהמים, ללא הפרדה, בתא שטח מצומצם. תבניות צפופות ומעורבות מגדילות את החיכוך בין השימושים הרגישים לבין המקורות המזהמים ויוצרות פגיעה חדשה וקונפליקטים סביבתיים שלא אפיינו את העיר המסורתית. ציפוף ועירוב השימושים מגלם במהותו סתירה בין הרצון לאפשר מגוון רחב של שימושים וגמישות רבה יחסית בפרישתם המרחבית ובאופן הפעלתם, לבין הצורך לציית למערכת הרגולטיבית הבאה להגן על שלומם ורווחתם של תושבי העיר. אחת הסכנות הגלומות בציפוף ובעירוב שימושים לא מבוקר הוא יצירת ״מעגל קסמים״ של נטישת אוכלוסייה חזקה, החלשת אזור המגורים ומשיכת שימושים מזהמים לאזור בו האוכלוסייה חלשה יותר.

במהלך השנים שעברו מאז היווסדה של המדינה הונח בסיס סטטוטורי ורגולטיבי רחב מאוד להסדרת נוהלי התכנון הסביבתי, ולקביעת התקנים וההגבלות הסביבתיות. נזכיר את חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, החוק למניעת מפגעים

-תשכ״א 1961 (״חוק כנוביץ״), חוק אויר נקי 2008 והתקנות שהותקנו מכוחו, תקנות תסקירי ההשפעה על הסביבה 2003, תקנות שונות בנושא רעש ועוד.

הבסיס הסטטוטורי והרגולטיבי נשען על מספר פסקי דין שהניחו את היסודות לקביעת ההלכה המשפטית באשר לזכויות האדם לאיכות סביבה סבירה כגון ע״א 436/60 עזרי נגד קליין, בית המשפט העליון (אולשן, זוסמן, ברנזון, ויתקון, ח׳ כהן) 1961, ע״א 186/52, מלון ״עדן״ ירושלים נגד ד״ר גרזון ואח׳ בית המשפט העליון (ש״ז חשין, גויטיין, ברנזון) 1954 ועוד.

כיצד ניתן ליישב את הסתירה ולמנוע קונפליקטים סביבתיים והיווצרות ״מעגל קסמים״? ניתן להציע שתי גישות לתכנון עיר צפופה ולעירוב שימושים:

- הגישה המסורתית – מה שהיה הוא שיהיה....
- הגישה החדשה – שינוי כללי היסוד.

תפיסת התכנון הסביבתי מעוגנת ברגולציה הסביבתית הקיימת, הנשענת כאמור על הפסיקה המשפטית, כמו זכותו של האדם ליהנות מאיכות חיים בסיסית סבירה, ללא קשר לסוג ואופי מגוריו (ערים, ישובים כפריים), הטלת האחריות על המדינה/המזהם למנוע את המפגע, ״המזהם משלם״ ו״האחרון משלם״ ועוד. בהרצאה נדגים כלים לישוב קונפליקטים סביבתיים ללא שינוי הכללים המקובלים בעיר מעורבת וצפופה.

אלא שהנסיון מעלה כי ציפוף ועירוב השימושים מצוי לעתים קרובות בסתירה ליעדי התכנון הסביבתי המקובלים ולצורך להבטיח עמידה בחוקים ובתקנות שקבע המחוקק בעבר.

יש מקום על כן לבחון את האפשרות לאמץ גישה חדשה ״השוברת״ חלק מן הכללים המסורתיים ומעגנת את התכנון הסביבתי בתפיסה חדשה של זכויות וחובות המזהם והאדם. למשל:

1. על פי התפיסה החדשה מניחים כי הבחירה של אדם במקום מגוריו מגלמת בתוכה גם התאמת הציפיות לאיכות הסביבה ממנה יהנה. המשמעות היא כי בעיר צפופה ומעורבת המציעה מגוון יתרונות יהיה הכרח להתפשר על איכות הסביבה. או במילים אחרות: התקינה הסביבתית תותאם לצורת ואופי המגורים... עיר, ישוב כפרי וכו׳.
2. בעיר צפופה ומעורבת לא ניתן יהיה לספק איכות חיים סבירה בתחומים כגון רעש, זיהום אויר, חימום/קירור כאשר חלונות הדירה פתוחים. או במילים אחרות: התקינה תשונה בחלקה לתקינה החלה על פנים הדירה כשחלונותיה סגורים, במקום תקינה סביבתית החלה על המרחב החיצוני. איכות הסביבה במרחב החיצוני תושג בעיקר באמצעות תקני פליטה.

על דוגמאות אלו ואחרות ארחיב במסגרת ההרצאה.

ריכוזיות, ניאו ליברליזם ומדיניות דיור: השפעת יחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי על בניה למגורים בישראל

שרון אשל*, רויט חננאל**

*אוניברסיטת בן גוריון בנגב, **אוניברסיטת תל אביב

eshelsh@post.bgu.ac.il, hanaelr@post.tau.ac.il

בעשורים האחרונים, מדינות רבות חוו תהליכים של ניאוליברליזם וביזור. תהליכי הביזור מאופיינים בהעברת הסמכות והאחריות לשירותים ציבוריים מהשלטון המרכזי לארגונים כפופים לממשלה, או עצמאיים למחצה, או למגזר הפרטי. מגמות אלה התרחשו במדינות מערביות מפותחות כמו צרפת ובריטניה, וגם במדינות מתפתחות דוגמת בוליביה, קמבודיה, אתיופיה, אינדונזיה, פרו ואוגנדה. במקביל, מדינות רבות חוו התפשטות של מגמות ניאו-ליברליות, המאופיינות בכלכלה מוטת שוק חופשי, הפועלת בסביבה של דרגולציה והפרטה.

הספרות המחקרית רואה קשר בין שתי מגמות אלה, ומתייחסת לביזור כאל תוצאה של המגמות הניאו-ליברליות. בהתאם לכך, נטען כי חברות בעלות נטיות ניאו-ליברליות חזקות יטו יותר לבזר כוח פוליטי מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, ועל כן יאופיינו ברשויות מקומיות אוטונומיות ועצמאיות כלכלית. מנגד, מדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות מזוהות עם מערכות פוליטיות ריכוזיות, שבהן השלטון המקומי משמש כזרוע מבצעת של השלטון המרכזי. נשאלת השאלה, האם קיים קשר אנליטי בין ביזור לבין ניאו-ליברליזם, והאם מגמות ניאו-ליברליות חזקות מובילות בהכרח לביזור.

אנו מבקשות לענות על שאלות אלה באמצעות בחינת הקשר בין השלטון המרכזי והמקומי בישראל בהקשר של מדיניות הדיור. ישראל היא מקרה מבחן מעניין לנושא זה, שכן למרות מגמות ניאו-ליברליות גוברות מאז שנות ה-80, נראה שהיא נותרה ריכוזית למדי. בישראל בוצעו ביזורי רפורמות ביזוריות, לרבות קיצוצים חריפים במימון הממשלתי של הרשויות המקומיות והרחבת האחריות של ועדות התכנון המקומיות, אך היחסים המשפטיים והמעשיים בין השלטון המרכזי והמקומי שמרו על מאפיינים ריכוזיים.

המחקר מתמקד בניתוח "הסכמי גג" - המדיניות הממשלתית המובילה בהתמודדות עם משבר הדיור הלאומי של העשור האחרון. מדובר בהסכם בין הממשלה והרשויות המקומיות להגדלת היצע הדירות בתקופה קצרה. בשנים האחרונות יושמו הסכמי הגג באופן נרחב, הן מבחינת מספר יחידות הדיור שנבנו תחתם והן במספר הרשויות המקומיות עמן נחתם הסכם גג. לכן חשוב לבחון את ההסכמים הללו ואת השפעתם על יחסי השלטון המרכזי - מקומי, כמו גם על האינטרסים של התושבים המקומיים.

על פניו, נראה כי הסכם הגג הוא דוגמא לביזור, אך ניתוח מעמיק מצייר תמונה מורכבת יותר: אף על פי שחלק מתנאי ההסכם מקדמים אוטונומיה פיסקלית, מנהלית ופוליטית, אחרים מצמצמים אותה, ומצביעים על השפעה ריכוזית חזקה.

ממצאי המחקר, מצביעים על כך שיתכנו מגמות של ניאוליברליזם תוך שמירה על מאפיינים ריכוזיים רבים. זהו מודל היברידי של יחסי שלטון מרכזי ומקומי, שאינו שכיח בספרות, אך מאפיין מדינות בעלות עבר ריכוזי חזק ומצבי משבר (דוגמת משבר הדיור בישראל). להבדיל מהמודלים בספרות, המודל היברידי אינו

מאוזן: בעוד שההיבט הריכוזי שלו מעניק לממשלה שליטה על פעולות הרשות המקומית, ההיבט הניאו-ליברלי פוטר את הממשלה מאחריות להשלכות של פעולות אלה, ומפקיר את העיריות, ואת הערים שהן מנהלות, לנפשן.

"צעירים מתכננים" - נוער מתכנן את המרחב הציבורי

בתאל אשקול
חברת קונאטוס דיזיין
batel.dinur@gmail.com

"צעירים מתכננים" הינה תכנית חינוכית, המאושרת על-ידי משרד החינוך, שמיושמת בימים אלו במסגרות חינוך פורמליות ובלתי-פורמליות ברשויות שונות ברחבי הארץ. מטרת התכנית היא לשלב בני נוער בתהליכי תכנון מקומיים, ולקדם דיאלוג ביניהם לבין נבחרי ציבור.

בשנים האחרונות הולכת וגוברת בארץ ההכרה בצורך לשתף אוכלוסיות שונות בתהליכי קבלת החלטות בד בבד עם המודעות הגוברת בקרב הציבור לנושאי תכנון, בנייה וקיימות. אחת מהאוכלוסיות אשר מודרות באופן עקבי מתהליכים אלו היא אוכלוסיית הנוער והצעירים.

מטרתנו בפיתוח תכנית זו היא, מצד אחד, להקנות לנוער ידע תאורטי וכלים פרקטיים בתכנון עירוני, אשר יאפשרו לו לקחת חלק פעיל ומהנה בתהליכי תכנון בזמן אמת. ומצד שני, להעלות את המודעות בקרב נבחרי ציבור ומתכננים ליתרונות של שילוב צעירים ונוער וקבלתם כשותפים לגיטימיים לתהליכי התכנון וקבלת ההחלטות העירוניים.

בהרצאתנו נציג את העקרונות המנחים של התכנית, את האתגרים לצד ההצלחות של הטמעת התכנית במגזרים שונים בארץ, את ההבדלים בין עבודה במערכת החינוך הפורמלית ללא-פורמלית, דרך מתן דוגמאות מפרויקטים שונים שיושמו בשנה האחרונה ושמיושמים בימים אלו ברשויות שונות בארץ.

חשמל סולארי ושמירת השטחים הפתוחים בישראל - האם סותרים זה את זה?

דרור בוימל
החברה להגנת הטבע
drorb@spni.org.il

שינויי האקלים נחשבים כאחת הסוגיות הסביבתיות החשובות ביותר מולן מתמודדת האנושות. באם האנושות לא תפעל לצמצם את הגורמים לשינויי האקלים, הצפי הוא שהטמפרטורה תעלה במספר מעלות במאה הקרובה. במהלך שני העשורים האחרונים נעשו מאמצים בינלאומיים להגיע להסכמות בדבר פעילות

האנושות להפחתת תופעת שינויי האקלים וההתחממות הגלובלית. בוועידה החשובה ביותר, אשר התקיימה בפריז בשנת 2015, הסכימו אומות העולם לפעול במשותף להיאבק בגורמי שינויי האקלים על מנת להגביל את עליית הטמפרטורה הממוצעת בעולם ב-2 מעלות לכל היותר עד סוף המאה, ובשאיפה אף להגביל את העלייה ל-1.5 מעלות. אחד הכלים המרכזיים במאבק בשינויי האקלים הוא צמצום פליטות הפחמן הדו-חמצני בתהליכי ייצור ושימוש באנרגיה, ובכלל אלה שילוב אנרגיות מתחדשות. ישראל הציבה יעדים לשילוב 10% ו-17% אנרגיות מתחדשות במשק החשמל עד השנים 2020 ו-2030, בהתאמה.

מתקני אנרגיה סולארית לייצור חשמל הם אחת הטכנולוגיות העיקריות של אנרגיות מתחדשות. השימוש בטכנולוגיות אלה הולך ומתרחב בעולם, והוא מאופיין בגידול משמעותי משנה לשנה בהיקף של כ-20%-25 מדי שנה. בעשור האחרון נעשים מאמצים לשילוב אנרגיה סולארית גם בישראל. עד היום, הדגש שניתן היה בעיקר בקידום מתקנים קרקעיים על מנת לעמוד ביעד הממשלתי לשנת 2020. במסגרת זו, עד היום אושרו במוסדות התכנון תכניות למתקנים סולאריים קרקעיים בהספק כולל של כ-1,900 מגה-וואט, אשר יספקו לאחר הקמתם כ-6% מסך צריכת החשמל כיום. עבור מתקנים אלה הוקצו כ-40,000 דונמים של שטחים פתוחים. על מנת להגיע ליעד של 17% אנרגיות בשנת 2030 באמצעות מתקנים סולאריים קרקעיים יהיה צורך בהקצאה נוספת של לכל הפחות 45,000 דונמים נוספים של שטחים פתוחים.

קשה עד בלתי אפשרי לאתר שטחים כה נרחבים לטובת אנרגיה סולארית ללא פגיעה בשימושים אחרים כגון חקלאות ותפקודים סביבתיים ואקולוגיים. אל מול זאת עומדת האלטרנטיבה לייצור חשמל סולארי על הגגות ובמרחב הבנוי בישראל. בדו״ח שפרסמה לאחרונה החברה להגנת הטבע נסקרו מספר מחקרים ועבודות שהצביעו על פוטנציאל רב לייצור אנרגיה סולארית על הגגות בישראל, כדי אספקת שליש מצריכת החשמל הצפויה בשנת 2030. בדו״ח מציעה החברה להגנת הטבע תכנית לאומית למיצוי פוטנציאל הגגות לייצור אנרגיה סולארית וזאת על מנת לאפשר צרכים עתידיים מגוונים - אספקת אנרגיה, צמצום פליטות גזי חממה ושמירת השטחים הפתוחים בישראל.

היתר זמני: אתגרים בתכנון קהילתי ובן-חלוף במרחב הציבורי

ייטב בוסירה
DY תכנון משותף
dycommonplanning@gmail.com

האפשרות של תושבים וקהילות שאינם מקצועיים לקחת חלק בעיצוב המרחב הציבורי מעלה אתגרים עיצוביים רבים, ומעורר שאלות יסוד אודות תכנון המרחב הציבורי וניהולו. הדברים, כמובן, כרוכים זה בזה: קשיי התחזוקה מחייבים הקפדה על כללי עיצוב רבים; סוגי היתרי הבנייה מחייבים התאמות פרוגרמתיות מגוונות; מורכבות הביצוע מחייבת פישוט של הפרטים ושל שפת העיצוב; ועוד.

לאחר כשנה וחצי של ליווי אדריכלי של פרויקטים קהילתיים לפיתוח המרחב הציבורי בשכונות השונות של ירושלים, אבקש להציג מספר מסקנות ביניים

ומחשבות להמשך אודות האתגרים וההזדמנויות הטמונים בתכנון קהילתי, נקודתי, לא-מקצועני, ובן-חלוף למרחב הציבורי.

משבר הדיור והנזק שנגרם למערכת התכנון

אליהו בורוכוב

elibo35@gmail.com

מחודש אוגוסט 2007 עד אוגוסט 2017 עלה מדד מחירי הדירות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-122%. כלומר לפי המדד הזה בממוצע התייקרו הדירות בישראל ביותר מפי 2 תוך עשר שנים.

שורה של שרי אוצר ושרי שיכון ניסו לבלום את עליית מחירי הדירות(ודיברו גם על הורדת המחירים). ניסיונותיהם והאמצעים שנקטו בהם גרמו נזק גדול למערכת התכנון, ולעתיד הערים בארץ וכתוצאה לאיכות החיים ולתנאי המגורים של דור או שניים בעשרות השנים הבאות.

שורה של בעלי עניין שכנעו את הפוליטיקאים ואת התקשורת שהסיבה להתייקרות הדירות היא מחסור בדירות. שתי דוגמאות: וועדת טרכטנברג, שהוקמה אחרי המחאה החברתית בקיץ 2011 דיברה בדוח שלה על מחסור של 65,000 דירות. שר האוצר יאיר לפיד הציג "תוכנית" לבניית 100,000 דירות למכירה, ובנוסף 150,000 דירות להשכרה, על ידי החברה החדשה שהקים "דירה להשכיר". הכול באזורי הביקוש. כמובן ש"התוכנית" שלו לא הייתה תוכנית במובן הרציני של המילה. ספק אם למי ממחברי התוכנית היו מחשבות עמומות איפה השטחים שבהם אפשר לבנות "באזורי הביקוש" 250,000 דירות.

כל האומדנים האלה ואחרים על "מחסור" במספרים גדולים ומפחידים אין להם בסיס.

הוכחה ברורה לכך שאין מחסור בהיקף כזה היא שאין מחנות אוהלים בגנים ציבוריים ובמרכזי הערים של "חסרי דיור". לעומת זאת ב-1990-1991 כאשר היה מחסור ממשי בדיור קמו מחנות אוהלים כאלה. הממשלה ייבאה "מגורונים" (קרוואנים) והפעילה אז תוכניות חרום לבניית 80,000 דירות בערך, והמחסור נגמר תוך שנתיים.

המהות של "משבר הדיור" הנוכחי איננה מחסור בדירות אלא התייקרות הדירות. התייקרות הדירות נגרמה בראש ובראשונה על ידי ירידת שער הריבית. הירידה בשערי הריבית גרמה להקטנה דרמטית של התשלומים החודשיים לפירעון ההלוואות (המשכנתאות) שאנשים לווים לרכישת דירות, ודבר זה הביא בעקבותיו לגידול בהיקף הביקוש לדירות. מצד אחד ירידת הריבית הביאה לכך שאנשים בעשירונים השלישי עד החמישי שלא יכלו להרשות לעצמם לקנות דירה לפני ירידת הריבית, יכולים עכשיו לקנות דירות. מצד שני אנשים בעשירונים העליונים קנו דירות להשקעה. שכן רכישת דירה במימון שלם או חלקי ע"י הלוואת משכנתא והשכרתה נהפך לערוץ השקעה כדאי. ומצד שלישי אחרי שהתחילה ההתייקרות ונוצרו ציפיות להמשך ההתייקרות קפצו על עגלת ההתייקרות ספקולנטים שמנסים להרוויח מהמשך תהליך ההתייקרות.

אבל הממשלה פועלת בעשר השנים האחרונות מתוך ההנחה המוטעית שהסיבה להתייקרות הדירות היא ״מחסור בהיצע של דירות״ ושיש צורך דחוף להגדיל בהרבה את היקף הבנייה של דירות חדשות, בכדי לעצור את התייקרות הדירות. הנחה מוטעית שנייה שהדריכה את מדיניות הממשלה היא שמערכת התכנון היא צוואר הבקבוק שמעכב את הגדלת התחלות הבנייה, ולכן נקטה במספר פעולות שגורמות נזק גדול ומתמשך למערכת התכנון. וכתוצאה נזק לאיכות החיים ותנאי המגורים של תושבי הישובים שבהם אושרו בחיפזון תוכניות בנייה מבלי שנבדקו כראוי. למעשה הממשלה, ובייחוד מאז תחילת כהונתו של שר האוצר משה כחלון, הכפיפה לחלוטין את מערכת התכנון ליעד אחד והוא לאשר במהירות כל תוכנית בנייה של מגורים, שמישהו מציע. גם תכניות גרועות או פגומות בעליל, מבלי להציב שום תנאים ליישום התוכניות.

יתרה מזאת, הוקמו וועדות ערר, שבמקרים רבים, גרמו לכך שפרויקטים אושרו לביצוע למרות שתנאים שונים שנקבעו בתב״ע (כגון בניית תשתיות ,דרכי גישה וכיו״ב) שהיו צריכים להתבצע לפני מתן הרשאות בנייה, לא התקיימו.

עירוניות, שונות ומגוון בעידן ההתחדשות הניאוליברלית

רונן בן-אריה וטובי פנסטר
אוניברסיטת ת״א
ronnen.ba@gmail.com

בהרצאה זו נציג מחקר של כתובת אחת ביפו שהוא חלק מפרויקט הכתובות הממומן על ידי הקרן הלאומית למדע. ׳ההיסטוריוגרפיה׳ של כתובת זו ממחישה את מקומה של השונות בשיח העירוני העכשווי, התפקיד שהיא ממלאת בתהליכי התחדשות עירונית בעידן הניאוליברלי, וההשפעה שלה על המרחב העירוני. בהרצאה נציג מושג חדש שגיבשנו במהלך המחקר ׳אגוניזם מגשר׳ (mediated agonism), הרלוונטי במיוחד לתכנון במרחבים עירוניים של מגוון ושונות חברתית.

מחקר כתובת זו נובע מהדיון בשונות המתקיים בספרות על עירוניות ותכנון עירוני מאז סוף המאה הקודמת ותחילת שנות ה-2000. בבסיס הדיון היו מונחים ההכרה בתהליכי הטרנספורמציה האינטנסיביים שעברו ערים, בעיקר במערב, כתוצאה מהגלובליזציה ותנועת ההגירה על הערים. הדיון בשונות היה מעוגן לרוב במסגרת המחשבה על רב-תרבותיות, והתבסס על ההבנה כי הערים משתנות ככל שהבדלים בהן הופכים ליותר ויותר נוכחים והשונות בהן הולכת וגוברת, וכי השיח התכנוני נדרש להגיב לאתגרים החדשים הכרוכים בשינויים אלה. אחת הדוגמאות הבולטות למסגרת תיאורטית זו הוא מאמרה של לאוני סנדרקוק משנת 2000 - *When strangers become neighbours: managing cities of difference*, אשר בו סנדרקוק מציגה את המקרה של כניסת תושבים אבוריג׳נים ומהגרים לערים באוסטרליה אשר נחשבו עד אז להומוגניות באופן יחסי, וטוענת כי תהליכים אלו ״צריכים להיחגג כאפשרות גדולה: האפשרות לחיות לצד אחרים השונים מאתנו״ (1).

בשיח העירוניות העכשווי השונות אכן נחגגת ונתפסת כאחת מאבני היסוד של העירוניות עצמה. תפיסה זו מקבלת ביטוי נרחב הן בשיח המחקרי והתכנוני, הן בשיח התרבותי, והן בעולם הפרסום והשיווק של פרוייקטי נדל״ן חדשים בערים.

אולם, בעקבות עליית קרנה מחדש של העירוניות והתנועה העכשווית אל העיר ואל מרכזי הערים, לא מדובר עוד בזרים שהופכים לשכנים אלא לרוב בשכנים אשר הופכים לזרים. כתוצאה מתהליכים מואצים של בניה והתחדשות עירונית, תושבים ותיקים בערים הם אלה שעוברים הזרה והדרה, ונאלצים למצוא את עצמם מורחקים מהסביבה העירונית שבה הם חיים. דרך הצגת מחקר הכתובות ביפו, נמחיש תהליכי הזרה אלו במרחבים של התחדשות עירונית.

כפריות - לא מילה גסה או על כפריות ועירוניות

דפנה בן ברוך* וגלעד אוסטרובסקי**

*כוון ודרך **מוא"ז משגב

dafna.benbaruch@gmail.com, gilad@misgav.org.il

רב עולם התכנון בישראל עוסק בשנים האחרונות בעירוניות. מעטים מהמתכננים עוסקים בתכנון 1006 הישובים הכפריים בישראל, שבהם מתגוררים כ-10% מתושבי ישראל. מעטים עוסקים בתכנון המועצות האזוריות החולשות על 85%-90% משטחי מדינת ישראל (אפלבאום, 2016). ההתייחסות של חלק ניכר מהמתכננים למרחב הכפרי היא כאל "בנק אדמות", שניתן לסחור בו לטובת תושבי העיר הקיימים והעתידיים. אליבא לשוחרי העירוניות והקיימות, לכפר אין כמעט זכות קיום בארצנו ועדיף היה אולי בלעדיו.

דיון בסוגיות ההיסטוריות, הביטחוניות וכלל הזכויות להתפתחותה ולדמותה של מדינת ישראל שמורה לאנשי ההתיישבות העובדת, ויש להקדיש לכך מאמר בנפרד.

מבחינה תכנונית, בריא הוא שעשרות הישובים הכפריים בישראל, כנראה, ימשיכו להתקיים ויתנו מענה לאוכלוסייה שרוצה חיי קהילה אינטימיים ובוחרת לגור ביישובי פריפריה רחוקים, בגליל ובנגב, למרות המגבלות התעסוקתיות ו/או הביטחוניות שקיימות שם. בעידן בו רב אוכלוסיית העולם בוחרת לגור בעיר, אנו רואים עליה משמעותית באנשים הבוחרים לגור בקהילות. בשנים האחרונות יש ביקוש רב להצטרף לישובים הכפריים בארץ, ולא רק על רקע מצוקת הדיור. הישוב הכפרי, על כל גווניו, מאפשר מגוון קהילות לבחירה. יש ישובים אקולוגיים, ישובים שיתופיים, ישובים דתיים ושאינם דתיים, מעורבים ועוד. יש אוכלוסיות, בעיקר של צעירים, שרוצים להרגיש שהם אלה שמכוונים את חייהם, ומתכננים פיזית את יישובם עפ"י אמונתם ודרכם. יש אנשים המחפשים את הדמוקרטיה ההשתתפותית , דבר שנשמר בישובים הכפריים וכמעט אינו קיים עוד בערים.

תכנון ישוב כפרי עתידי בישראל הוא שאלה שאין לה תשובה אחת וחד משמעית. עצם ההגדרה של ישוב כפרי כבר אינה ברורה זה שנים. הלמ"ס קבע שישוב כפרי מונה עד 2000 תושבים (למ"ס, 2014). תמ"א 35 מגדירה ישובים כפריים עפ"י גודלם (לרב, 350 יח"ד). אך, האם רק הגודל קובע, או גם אורח חיים ותכנון המרחב היישובי? האם מספר יח"ד שנקבע ע"י תמ"א 35 הוא גורם מגביל להתפתחות ישוב כפרי או גורם משמר וחשוב בהסתכלות הכללית על המרחב? לדוגמה: מה יקרה כשישוב כפרי יצרה להגדיל את מספר יחידות הדיור שלו, לתת מענה דיורי

לעוד משפחות בישראל וזאת ע״י ציפוף לגובה ולא ע״י הרחבת שטח הישוב, כפי שמבקשים עתה לעשות בקיבוץ מעגן מיכאל?

ומה לגבי תכנון ישוב כפרי בהיבטים הפיסיים? האם מה שהיה הוא שיהיה? אנו מאמינים שמלאכת התכנון של ישוב כפרי צריכה להיות כפרית ומקיימת. כיום, המתכננים העירוניים והרגולטורים מכתיבים לישובים הכפריים תכנון עירוני: כבישים ומדרכות בקנ״מ עירוני, תיאורה שאינה מתחברת למקום ועוד. חלק מהייחוד הכפרי נעלם ושכונות חדשות הופכות לסוג של פרוור עירוני ולא חלק ממרקם כפרי. יש להתאים את התכנון הכפרי לאורח החיים הכפרי, לעודד הליכתיות, למקם את מבני הציבור במרכז הישוב, לייצר נקודות מפגש אקראי בישוב ולהתאים את מערכות התחבורה לאורח החיים הכפרי.

תכנון הישוב הכפרי, והמרחב הפתוח שסביבו, הם תמונת המראה המשלימה לתכנון הערים ויש לה חשיבות רבה לדמותה של הארץ ולנופה. בעידן של צפיפות הולכת וגוברת, רק עולה החשיבות שביצירת שפה תכנונית מותאמת לאתגרי המרחב הכפרי על מנת שיהיה חיוני ובעל תועלת לכלל תושבי הארץ. יחסי הגומלין בין שתי הישויות צריכים להיות משלימים ולא מתנגדים. התכנון צריך לתת מענה לאוכלוסיות שונות, לאפשר גיוון, תוך התאמה גם לתכנון פנימי של ישוב כפרי וגם לממשק עם הסביבה.

דוגמא לנחיצות המתכנן האורבני-קהילתי בשכונה מתרחבת

אלעד בסרגליק
מינהל קהילתי רמת שלמה ו׳אשכולות׳
urban.ramatshl@gmail.com, eshkolot.urban@gmail.com

בימים אלה שכונת רמת שלמה בירושלים מתרחבת ומקבלת תוספת של כ- 2000 יחידות דיור לפי תב״ע 11085 ותב״ע 11094. תב״ע 11085 הינה משופעת בצורה חריגה בשטחים חומים למוסדות ציבור, מתוך מטרה להשלים חוסרים בכלל העיר. ההקצאות של השטחים החלו להינתן למוסדות שונים המשרתים את כלל תושבי העיר בזמן שברמת שלמה – השכונה הקיימת, קיימים חוסרים של מוסדות ציבור. כמו כן במתן ההקצאות הנ״ל לא נראית חשיבות לשמר שטחים פנויים לשירות התושבים העתידיים לכשיתאכלסו. השכונה רובה ככולה חרדית, ורק מיעוט דתי, אין בה חילונים.

במקביל, פרויקט מחיר למשתכן מקודם אף הוא בשכונה, ובכנס רוכשים שנערך לאחרונה נראו שליש רוכשים חילונים, כאשר הובטח להם כאמור שיסופקו להם כל השירותים הנדרשים, כאשר למעשה ברור שההקצאות מתוכננות לציבור חרדי.

תפקיד המתכנן האורבני הקהילתי לאבחן את אופי הקהילה החדשה ולוודא שתהיה הלימה בין הליך הקצאות הקרקע בשכונה לבין התושבים העתידיים. ללא הלימה זו צפויה פרוגרמה לשכונה המתרחבת להיות לא רלוונטית, ובהכרח להביא לבזבוז משאבי קרקע, ולהגדלת המצוקה בחוסר מתן שירותים לתושבים, ומיתר לציין את ההשלכות התחבורתיות שיגזרו כתוצאה מההסעות הרבות של תלמידים ותלמידות אל השכונה ומחוצה לה.

אבקש בפאנל להציג בהרחבה את הסיטואציה ולעמוד על נחיצות המתכנן האורבני קהילתי כגורם מקשר ובעל המפתח לפיתרון.

תחבורה ונגישות - למי?

נילי ברוך
עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון
nili@bimkom.org

בנגב מקודמים פרויקטים של תחבורה נרחבים – שדרוג כבישים, סלילת כבישים חדשים, פיתוח מסילות רכבת. המשותף לכולם היא ההתעלמות מהאוכלוסייה הבדואית המתגוררת בשטח. פרויקטים תחבורתיים חוצים בדרכם כפרים קיימים, מבטלים דרכי גישה, הורסים בתי מגורים, ויוצרים עבור התושבים הבדואים מצבים תכנוניים בלתי סבירים. בתהליכי קבלת ההחלטות של פרויקטים מסוג זה, עומדים שיקולים רחבים כגון: סביבה, כלכלה, היבטים פיזיים, אך המרכיב האנושי נעדר מהם לחלוטין.

בדיון זה נרצה להאיר בפניכם שתי דוגמאות של תכניות למסילות ברזל בנגב. האחת, תכנית למסילת ברזל מבאר שבע לערד, החוצה כפרים ויישובים בדואים מוכרים ולא מוכרים, והשנייה, מסילת ברזל דימונה ירוחם החוצה את הכפר הבדואי רח'מה.

הטמעת מסדרון אקולוגי ארצי בתכניות מתאר מחוזיות - כלי תכנוני להשגת פיתוח בר קיימא

איריס ברנשטיין, מירה אבנרי, דותן רותם
רשות הטבע והגנים
irisb07@gmail.com

אובדן המגוון הביולוגי מהווה בעיה קשה, המציבה אתגר בפני קובעי מדיניות ומדענים כאחד. הגורם העיקרי לאובדן מגוון ביולוגי נובע מתאוצת תהליכי עיור ופיתוח, אשר הורסים ומקטעים בתי גידול טבעיים בעולם בכלל, ובמדינות צפופות בפרט. אחד האמצעים העיקריים לשימור מגוון ביולוגי טמון בפיתוח כלים לתכנון שימושי קרקע במרחב, המתבססים על שיקולים אקולוגיים.

מסדרונות אקולוגיים מהווים את אחד הכלים התכנוניים העיקריים בעולם למזעור הפגיעה במגוון הביולוגי. אי לכך הם מוגדרים גם כ"תשתיות ירוקות" אשר מספקות שירותי מערכת אקולוגיים לאדם בסביבות מפותחות. במדינת ישראל מסדרונות אקולוגיים כמעט ואינם מוטמעים בתוכניות מתאר בקני המידה המחוזי והמקומי, שדוקא בהם מתמקדים רב הקונפליקטים בין שימור לפיתוח.

רשות הטבע והגנים החלה בתהליך תכנוני של פרוט המסדרון האקולוגי הארצי מתמ״א 35 / 1 לקנה מידה מחוזי, במסגרת תכנית מחוזית חלקית במחוז מרכז.

מחוז מרכז הוא בעל מספר התושבים הגדול ביותר בארץ עם הצפיפות הגבוהה ביותר לקמ״ר. לעומת זאת שטח המרחב הפתוח במחוז: חקלאות, שמורות ויערות, מצומצם באופן משמעותי משאר המחוזות וביחס למספר התושבים.

מחוז מרכז הינו המחוז היחידי המקטע לחלוטין את המסדרון האקולוגי הארצי מצפון לדרום.

המטרה בפרוט מסדרונות אקולוגיים מתכנית המתאר הארצית 35 / 1 היא להפוך את הקוים הסכימתיים, המסמנים מסדרונות באופן עקרוני בתמ״א, לפוליגונים של שטחים פתוחים רציפים. באופן זה, התווית שטחו של המסדרון האקולוגי הארצי ממפה את השטחים בעלי החשיבות הגבוהה ביותר מבחינת שימור המגוון הביולוגי בקנה מידה אזורי-מחוזי על בסיס ראיה ארצית. מעבר לכך, הוחלט להכנס לתהליך תכנוני מוסדר אשר מתרגם את המסדרון האקולוגי על היבטיו המדעיים לשפת התכנון, להבטחת תפקודו של המסדרון האקולוגי לאורך זמן.

לצורך זה פותחה מתודולוגיה פשוטה להטמעה של מסדרונות אקולוגיים בתכנון. ראשית, כדי ליצר בסיס עבודה אחיד ומשותף בין מתכננים, אקולוגים ומקבלי החלטות הוגדרו מושג המסדרון האקולוגי ומרכיביו על בסיס הגדרות הIUCN. אח״כ תורגמו מרכיבי המסדרון האקולוגי לשפת התכנון המתארי בהתאמה להגדרות של ״יעודי קרקע לפי נוהל מבא״ת. עבודה זו מיצרת שפה אחידה למסדרון אקולוגי בתכנון המתארי, אשר לוקה כיום באינטרפטציות שונות למושג מסדרון אקולוגי; בכך שהיא מבוססת על הגדרות בינ״ל מוסכמות בתכנון מסדרונות אקולוגיים על מרכיביהם. כמו כן, העבודה מבוססת על גישת הרשתות האקולוגיות, אשר פותחה בהולנד, ואומצה ע״י מדינות רבות בעולם.

המסדרון האקולוגי הארצי עובר במרכז הארץ בעיקר בשטחים חקלאיים מוטי פיתוח עירוני. זו הפעם הראשונה בישראל שיש ניסיון ליצר מסדרון אקולוגי בקנה מידה מחוזי ״יש מאין״, המבוסס ברובו על מרחב חקלאי, שמפצה על העדר שטחים טבעיים ויערות.

תהליך התכנון מתמקד בגיבוש אסטרטגיה מחוזית, הגדרת עקרונות תכנון למסדרון אקולוגי ארצי במחוז מרכז, וחיבורו לרשת של מסדרונות אזוריים ומקומיים מתוך ראיה מערכתית. זאת, בשיתוף ותאום עם משרעת רחבה של בעלי עניין. בהיותו מורכב משטחים חקלאיים מהווה המסדרון האקולוגי, בין היתר, מנגנון תכנוני חשוב לשמירה על קרקע חלקאית במרכז הארץ. יחד עם זאת ישנם קונפליקטים בין עקרונות אקולוגיים לבין פעילות חקלאית מבונה.

הטמעה של מידע אקולוגי בתכנון מהווה בעיה גלובלית, ולכן יש בה חשיבות ארצית ובינ״ל. את התכנית יזמו רשות הטבע והגנים יחד עם מתכננת מנהל התכנון במחוז מרכז לשעבר, אדר׳ דניאלה פוסק.

ביוספרה עירונית - מודל חדשני לניהול משותף של העיר והמרחב הסובב אותה

הדס בשן
קרן קיימת לישראל
Bashan.hadas6@gmail.com

עד סוף המאה ה-21, יותר מ-90% מהאוכלוסייה העולמית יתגוררו בערים, מצב המתקיים בישראל כבר היום.לאור המציאות המתהווה, חשוב להבין שהעיר והאזור הסובב אותה מתקיימים בממשק ובתלות הדדית.

בעוד שהתשתיות הפיזיות מקבלות תשומת לב רבה בתהליכי פיתוח, התשתית הטבעית, "תשתית החיים", אינה נלקחת בחשבון כתשתית בפני עצמה נמצאת בסכנת פגיעה מתמדת.

הרס התשתיות הטבעיות והיערות מהווה איום לא רק על רווחת חיי הקהילות המקומיות במרחב, אלא עלול להשליך גם על משאבי הטבע בכלל המדינה.

היער והטבע אינם מכירים בגבולות מוניציפליים או ארגוניים. תפיסת הביוספרה העירונית מציעה ראייה אזורית רחבה ומערכת מתאמת, המאפשרת קידום מטרות משותפות ושילוב מאמצים ומשאבים. שותפות זו תקל על ההתמודדות עם המורכבות של אתגרי הפיתוח, כולל השינויים הדמוגרפיים והשלכותיהם העתידיות על האזור. התוצאה היא מרחב בו מתקיים פסיפס של מגוון מרכיבים שכל אחד קיים בזכות עצמו ומתקיים ביניהם קשר מעצים.

תפיסה זו, המבוססת על תכנית "האדם והביוספרה", שוזרת יחד את כל תחומי החיים, לרבות: פיתוח, חינוך, קהילה, כלכלה, מורשת ותרבות ושימור מערכות טבעיות. המהלך מתמקד בממשקים בין האדם לבין המערכות האקולוגיות החיוניות ובין המרקם העירוני למרקם הכפר והשטחים הפתוחים.

מהלך של הקמת מרחב ביוספרי עירוני כולל שיח ושותפות שוויונית בין הקהילות החיות באזור והארגונים השונים הפעלים בו לרבות ארגוני ממשל שונים.

הדינמיקה המתקיימת במרחב הכולל פיתוח עירוני וכפרי יוצרת, בו זמנית, אתגר והזדמנות לפתרונות יצירתיים לתכנון ולפיתוח בר קיימא.

מטרות בהקמת מרחב ביוספרי עירוני:

- יצירת דגם ניהולי חדשני משתף, לתכנון ולניהול אינטגרטיבי של העיר והמרחב הסובב אותה
- פיתוח עירוני ואזורי בר קיימא - ברמת הפרט, הקהילה והחברה, תוך מחויבות לאתגר הלאומי והעולמי לשמירה על הסביבה ועל ערכים תרבותיים ייחודיים.
- שימור מערכות אקולוגיות – על בסיס הערכת שירותי המערכות האקולוגיות והשימוש המושכל בתועלותיהן, כמשאב כלכלי, חברתי ותרבותי עבור תושבי האזור.
- פיתוח כלכלי, תרבותי וחברתי - תוך דאגה לרווחת הקהילה ולאיכות החיים.

- פיתוח מודל המותאם לתנאי הארץ
- זיהוי ואיתור שותפים אסטרטגיים לפיתוח וליישום המודל
- אימוץ אזור או שניים במדינה לפיילוטים בהם תתבצע עבודה בפועל

פיילוט לפיתוח מודל לביוספרה עירונית:

המרכז הביו-אזורי בירושלים, בשיתוף עם קק״ל, וארגונים רבים השותפים בוועדת ההיגוי למרכז, בחר ללמוד לעומק את התפיסה ולקדם מהלך להקמת מרחב ביוספרי. הכוונה היא ליצור שותפות רחבה בהקמת המרחב ובהמשך בישומו. והשאיפה כי גופים רבים כמו משרדי ממשלה ועד לוועדי פעולה מקומיים, כולל מכוני מחקר ומוסדות אקדמיים, יצטרפו כשותפים.

צמיחה חכמה בנגב

גל גבריאל, דרור גרשון

עמותת מרחב, התנועה לעירוניות בישראל

gal@miu.org.il

המושב יתאר בהרחבה את מחקר ״צמיחה חכמה בנגב״ שערכה עמותת מרחב, התנועה לעירוניות בישראל, בשנה האחרונה. בבסיס המחקר ההבנה שנדרשת בנגב היערכות תכנונית לטווח ארוך, בהתאם לגידול הצפוי באוכלוסיית המדינה ולצמיחת המגורים, התעסוקה, השירותים והתחבורה, הן בראייה חברתית והן בראייה כלכלית. המחקר נכתב בהזמנת קרן מיראז׳ לפיתוח הנגב. שותפי עמותת מרחב לכתיבת המחקר היו דר׳ יודן רופא מאוניברסיטת בן גוריון, יהודה עירוני מחברת יען פרויקטים ואיריס אפרת חברת אורבניקס.

העצמת העירוניות בערי הנגב היא ערוץ מרכזי ליצירת חוסן חברתי-קהילתי, תרבותי וכלכלי בפריפריה הדרומית של ישראל. חיזוק המרקם העירוני בערי הנגב יאפשר לכידות חברתית, שוויון ההזדמנויות וביטחון כלכלי כלל אזורי לנוכח ההשתנות הדמוגרפית הצפויה בהן ולנוכח האתגרים המלווים את הנגב באופן תדיר.

מטרת העבודה הייתה הצגת כלים ומדדים לשגשוג עירוני ואיכות חיים בישובים העירוניים בנגב, תוך ניתוח ובחינה של המצב הקיים, עקרונות התכנון הקיימים לעומת העקרונות הרצויים, בהתאם לקריטריונים של איכות חיים עירונית על פי עקרונות הליבה של מסמך המדיניות ״ישראל עירונית 2050״.

שיטת המחקר התבססה על הגדרת המדדים לשגשוג עירוני - Defining a Prosperous City , בחירה של חמשת ערכי הליבה של העירוניות מתוך עשרת הכלים לעירוניות, ומסמך המדיניות ישראל עירונית 2050 ליצירת ערים משגשגות. ערכים אלו כוללים: צפיפות ושימוש יעיל בקרקע, הרשת העירונית, מגוון אמצעי תחבורה בעיר, חיזוק מרכז העיר ומגוון הזדמנויות בכלכלה המקומית. בהמשך נותחו יישובי הנגב העירוניים בהתאם לחמשת המדדים הללו ונוסח סיכום ייחודי לכל ישוב, המציג את מצבו ביחס לאינדקס ״מדד השגשוג ואיכות החיים״. כמו

כן נבחן פוטנציאל הצמיחה הכמותי והאיכותי האמתי בערי הנגב, קצב הצמיחה הרצוי בהן ומגוון ההזדמנויות הכלכליות המקומיות לצד המגוון התעסוקתי הנכון ליצירת כלכלה דינאמית ומתפתחת.

לסיכום, הציג המחקר המלצות אסטרטגיות מדידות, עם אבחנה בין הנגב המערבי לנגב המזרחי והדרומי, לחיזוק המרקם העירוני הקיים ומיזמים חדשים שרצוי לקדם על מנת לחזק ולפתח את יישובי הנגב. ככלל, מתווה המחקר את הצורך בצמיחתן של ערי הנגב פנימה, ובעיקר לצופף ולחזק את המרכז העירוני של כל אחת מהן, לטובת עתידה של העיר ולטובת חיזוקו של המרחב הכלל אזורי.

בהמשך למחקר והצגת המסקנות לראשי הרשויות, יצאו ראשי הערים בהובלת צוות מרחב לסיור בדרום מערב גרמניה במטרה ללמוד כיצד ניתן ליישם את המדדים שנבחנו במחקר, הלכה למעשה. הערים בביקור התאפיינו בקנה המידה המתאים לערי הנגב בישראל, התאמה בשנים בהן נבנו מחדש וכן בעצם היותן מוקפות במרחב הכפרי וריחוק יחסי ממרכזים מטרופוליניים. הדוגמאות מגרמניה, אשר יוצגו במושב, הן הזדמנות להתבונן מקרוב במרחב עירוני וציבורי איכותי, המעודד יצירת עסקים קטנים ושיתוף פעולה בין העיר ותושבי המועצות הכפריות שמסביבה. עוד הראה הסיור בגרמניה את הפוטנציאל הרב שבהתחדשות העירונית הסובבת מגוון שאלות הקשורות בהכלה חברתית, בסביבות מגורים עירוניות וקהילתיות ובדרכים חדשות להתממשותן, לרבות שיתופי פעולה בין הממשלה והציבור. הסיור כלל מפגש עם ראשי הערים ומתכנני הערים לצורך למידת פתרונות לפיתוח עירוני חכם ופיתוח כלכלה מקומית.

מרחבים ביוספרים בישראל: השפעת תהליך התכנון על יישומם

ליהי גולן, דניאל אורנשטיין, פנינה פלאוט

הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל

lihigol@gmail.com

שמורות ביוספריות נועדו להתמודד עם אחת הסוגיות החשובות העומדות בפני העולם: כיצד ניתן ליישב בין שימור מגוון ביולוגי ומשאבים טבעיים ובו בזמן לאפשר שימוש בר קיימא בהם יחד עם איכות חיים חברתית וכלכלית גבוהה? (UNESCO 1995, Ishwaran & Persic 2008). מודל השמורה הביוספרית מהווה אזור מוגדר, הכולל היבטים מרחביים, חברתיים וניהוליים. המודל פותח בעולם בעשורים האחרונים יחד עם תפיסות של קיימות וחשיבות המגוון בכל תחומי החיים – מן המגוון הביולוגי ועד המגוון התרבותי.

כיום, המושג שמורות ביוספריות (הנקראים מרחבים ביוספרים בישראל) מתייחס לשמורות בהן פועל המודל האמור ואשר הוכרו לפי תכנית אדם וביוספרה (MAB- Man And Biosphere) של אונסק"ו, ארגון האו"ם לחינוך, למדע ולתרבות (UNESCO- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).

החל משנת 1976, הוקמו 669 שמורות ביוספריות ב120 מדינות. עם זאת, ישנו פער בין קונספט השמורה הביוספרית ליישום בפועל. שמורות רבות נושאות את "תווית" השמורה הביוספרית אך בפועל אינן ממשות את מטרות המודל (Coetzer et al. 2014, Ishwaran 2012).

הפער בין הרעיון של השמורה הביוספרית לבין מימושו נובע מסיבות שונות. עד היום, פער זה נחקר בעיקר באמצעות בחינת המצב הקיים של השמורות בפן הניהולי-תפקודי ובפן האקולוגי. אולם, כמעט ולא היה עיסוק בקשר שבין תהליך ואופן התכנון של שמורות אלו, לבין דרך מימושן.

המרחב הראשון אשר תוכנן בישראל, הוא הכרמל, אשר הוכר על ידי אונסק"ו בשנת 1996, אך בפועל, הוא אינו מתפקד כמרחב ביוספרי. המרחב השני הוא מרחב שפלת יהודה אשר תוכנן כמרחב ביוספרי אך לא עבר את תהליך ההכרזה על ידי אונסק"ו. המרחב השלישי הוא מרחב ביוספרי מגידו, אשר הוכר על ידי אונסק"ו בשנת 2011. מרחב נוסף הוא מרחב שקמה, אשר לא תוכנן כמרחב ביוספרי אך בעל מאפיינים דומים, כמו איזור היוצר מדרג של שימור במרחב ויצירת מנגנון של עירוב בעלי עניין.

נוהל להתייעצות עם הציבור בתהליכי תכנון בעיריית ת"א-יפו

אהובה גורן-ווינדזור וערן וקסלר*

*עיריית תל-אביב-יפו

awindsor11@gmail.com, vexler_e@mail.tel-aviv.gov.il

עיריית תל אביב יפו אימצה קו אסטרטגי של שיתוף ציבור בקבלת החלטות עוד בתחילת שנות האלפיים. מאז היא מקיימת התייעצויות בתחומים שונים עם תושבים, וכן מיסדה והטמיעה פנימית את תחום שיתוף הציבור בהכשרות עובדים, הקצאת משאבים והקמת התוכנית העירונית לשיתוף הציבור. כל אלה ועוד מבטאות הכרה בחשיבות הידע שבידי הציבור, ומאידך מהוות מענה לדרישתו לקחת חלק בקבלת החלטות הנוגעות לפיתוח העיר.

במינהל ההנדסה בעירייה מבוצעות מזה שנים פעולות התייעצות עם הציבור בקידום תוכניות, ועם הזמן עלה הצורך בפיתוח נוהל שיסדיר פעולות אלה ויביא להטמעת ההתייעצויות בתהליך קידום תוכניות. הנוהל החדש (שהוא עדכון של טיוטת נוהל קודמת), מכוון בראש וראשונה לשמש כלי עבודה עבור מתכנני מינהל ההנדסה. הנוהל אינו מחייב קיום התייעצויות עם הציבור בכלל התוכניות המקודמות בעיר. אולם, במקרים בהם הוחלט שלא לקיים התייעצויות כאלה – צוות התכנון נדרש לנמק את החלטתו בפני מהנדס העיר וגורמים עירוניים נוספים, וכן נציגי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. הנוהל מציע למתכנן.ת כלי עזר לקבלת ההחלטה, ביניהם טבלאות סיווג ודוגמאות. בכך מוצב נושא ההתייעצות עם הציבור כחלק אינטגראלי מצעדי קידום התוכנית ולא כספח הנתון לשיקול דעת או העדפה אישית של המתכנן.ת. לבסוף, הנוהל מסייע להגברת השקיפות מול הציבור בכך שהוא מתעד את צעדי ההתייעצות עימו לאורך כל חיי התוכנית, החל משלב הייזום שלה ועד לבנייה. יש להדגיש כי הנוהל מותיר בידי צוותי התכנון גמישות לקבלת החלטות פעולה, החל מההחלטה האם לקיים בכלל התייעצויות

ועד לבחירת שיטת ההתייעצות ואילו מבקשות הציבור לקבל או לדחות. בכך מאזן הנוהל בין ראייה כלל עירונית ומקצועית לבין מענה לצרכים מקומיים.

למרות הגדרתו ככלי עבודה פנימי עבור צוותי התכנון במינהל ההנדסה, הנוהל מופץ גם לציבור באמצעות אתר העירייה וכן בחוברות המחולקות במתקנים ובאירועים עירוניים. המטרה היא לדרבן את הציבור לזהות תהליכי תכנון בסביבתם, לקחת בהם חלק, ולשפר את התקשורת בינו לבין המתכננים.

ניסוח ואישור הנוהל הם בשורה לציבור התל אביבי והוא מהווה גם חידוש בעולם התכנון ברשויות המקומיות בישראל. גם בעולם מעטות הערים בהן ממוסדת כך פעילות ההתייעצות עם הציבור במהלך תכנון העיר.

בדיון יוצג הנוהל על מרכיביו והעקרונות שעמדו בבסיס הנכונות להטמעתו בקידום תוכניות בעיר.

למרות שמודל המרחב הביוספרי כולל מטרות זהות לכלל המרחבים (שימור, פיתוח ותמיכה לוגיסטית), בכל אחד מחקרי המקרה הנ״ל התקיים תהליך תכנון שונה בתכליתו. תהליכים אלו השפיעו על מידת המימוש והיישום של המודל. לצורך הבנת השפעת תהליך התכנון על המימוש וההצלחה של המרחבים הביוספרים בישראל נערכו כ-30 ראיונות עומק עם בעלי עניין שונים אשר היו מעורבים בתהליך התכנון של מרחבים אלו. מהראיונות עולה, בין היתר, כי המורכבות והמגוון החברתי והגיאוגרפי של המרחב, כמו גם מנהיגות ושיתוף ציבור מעמיק, הם אלמנטים מרכזיים בתהליך התכנון המשפיעים על התוצאה וההצלחה של המרחבים הביוספרי.

פלייסמייקינג כתהליך בינוי של יחסים חברתיים חדשים

דנה גזי

DY תכנון משותף

dycommonplanning@gmail.com

עבודה קהילתית היא תנאי לקיום תהליכים עירוניים מורכבים, המאפשרים לתושבים ולקהילות ליזום ולהשפיע באופן מעשי על המרחב הציבורי. במובנים רבים, עבודה קהילתית עירונית היא תנאי לאפשרות לדמיין עולם אחר ומרחבים אחרים. המקרה הירושלמי, על ריבוי הקהילות והזהויות שבו, ובשל קיומם של המנהלים הקהילתיים, מהווה מקרה בוחן ייחודי לאפשרויות הטמונות בעבודה הקהילתית העירונית.

עם תום השנה הראשונה של פרויקט ״תעשו מקום״ לפלייסמייקינג ירושלמי, אבקש להציג מחשבות אודות העברת האחריות על היוזמה, התכנון והביצוע מהממסד לקהילות השונות; אתגרים והזדמנויות בעבודה עם קהילות שונות במרכז העיר, במזרח העיר ובמע״ר החרדי; ואפשרויות לכינון יחסים חדשים בין השחקנים השונים בזירה העירונית.

איתור מוקדות (hotspots) חיוניות לשמירת טבע בישראל

הילה גיל, לירון אמדור, יואב שגיא, אמיר פרלברג , אורי רמון

מכון דש"א (דמותה של ארץ), מוזיאון הטבע ע"ש שטיינהרדט, אוניברסיטת ת"א
gilhilla@tauex.tau.ac.il

ישראל הינה מדינה המאופיינת במגוון ביולוגי גבוה, אך גם בצפיפות אוכלוסין מהגבוהות בעולם. שטחים גדולים שבהם ערכי טבע חשובים, בעיקר בנגב, מוגנים כשמורות טבע. לעומת זאת, במרכז הארץ ובצפונה – שם מרוכזת מרבית אוכלוסיית ישראל, ישנם אתרים רבים, קטנים ומקוטעים, בעלי מגוון ביולוגי גבוה וחשיבות אקולוגית גבוהה, שנמצאים בסיכון בעקבות פעילות אנתרופוגנית כגון: בנייה, חקלאות, תעשייה, חדירת מינים פולשים, זיהום ועוד – המביאים להרס ולקיטוע בתי-הגידול השונים.הפרויקט המתואר מתמקד בזיהוי, תיאור ואפיון מוקדות(hotdpotsאלו – אתרים בעלי חשיבות גבוהה למגוון הביולוגי שנמצאים תחת איום אנושי. הוא מתבצע בשיתוף פעולה בין מכון דש"א, רשות הטבע והגנים, המשרד להגנת הסביבה והחברה להגנת הטבע, ובסיוע הקרן לשמירת שטחים פתוחים. הפרויקט מתמקד באתרים קטנים (עד מאות דונמים), שאינם מוגנים בשמורות טבע. במסגרת זו פותחה מתודולוגיה שיטתית להערכת הערכיות האקולוגית של אתרים אלה, כמו גם להערכה של רמת האיומים החלים עליהם. הערכיות האקולוגית של כל אתר חושבה על פי מיני הצמחים בסכנת הכחדה הגדלים באתר, מיני צמחים נדירים, חולייתנים בסכנת הכחדה, חסרי חוליות נדירים, סוג המערכת האקולוגית וחשיבות האתר לשימור מינים מבחינה ארצית ועולמית.

הערכת רמת האיומים על האתר חושבה עפ"י ההתייחסות הסטטוטורית אליו בתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות, מידת הקישוריות המרחבית של האתר ובעיות ממשקיות בשטחו.

השיטה מאפשרת קביעת סדר עדיפויות ברור ויעיל, כך שניתן להתמקד ראשית בהגנה על האתרים החשובים והפגיעים ביותר. עד כה זוהו כ- 400מוקדות ברחבי הארץ, שמתוכן אותרו כ- 20 אתרים שהם בעלי ערכי שימור מיוחדים וחשופים לאיומים משמעותיים. עבור אלה נכתב תיק אתר מפורט המציג את ערכיהם, חשיבותם לשימור, מצבם התכנוני והממשקי והמלצות לשימורם. מטרתנו היא להפנות את תשומת הלב והמשאבים של גופי תכנון, שימור וביצוע שונים לקיומם ולחשיבותם של אתרים אלה, ולאפשר הגנה עליהם: אם במסגרת שמורת טבע, אם במסגרת מוניציפלית (כאתרי טבע עירוני לדוגמה), או בדרכים אחרות. בנוסף, קהילות מקומיות יכולות ללמוד על אתרים כאלו שנמצאים בסביבתן הקרובה, וכך ליזום אימוץ שלהם, ולסייע בשימורם ובטיפוחם – לרווחת הציבור והטבע גם יחד. המידע שנאסף עבור כל מוקדה, כולל מיקומה הגיאוגרפי, הועלה על גבי ממשק ממ"ג אינטרנטי דינמי, פתוח לציבור, המאפשר עריכה והוספה של נתונים נוספים. המידע נגיש באתר האינטרנט של מכון דש"א.

מדרך לרחוב רכבת קלה עירוני פעיל ומעורב שימושים: המקרה של רחוב ארלוזורוב

גילה גינסברג-הברון ועידן האוז
עיריית תל אביב-יפו
ginsberg_g@mail.tel-aviv.gov.il house_e@mail.tel-aviv.gov.il,

רחוב ארלוזורוב הינו רחוב מזרח מערב ראשי החוצה את רובעי המגורים והרחובות הראשיים במרכז העיר ומחבר את צירי התנועה הראשיים-דרך נמיר, נתיבי איילון והערים הגובלות בתל אביב. בנוסף הוא כולל בחלקו המזרחי את תחנות הסעת המונים-תחנת רכבת צפון, ובעתיד (הקרוב...בשאיפה) את הקו הסגול של הרכבת הקלה על תחנותיה. הרחוב מאופיין בתנועה שוטפת של יוממים ומזדמנים אל העיר פנימה ומן העיר החוצה וכמובן תנועת תושבי הסביבה ומוביל למוקדים עירוניים רבים ומגוונים: ביה"ח איכילוב, בתי המשפט, מוזאון תל אביב, רחובות מסחריים דיזינגוף ובן יהודה ובקצהו המערבי - גן העצמאות היורד אל חוף הים.
למרות זאת בשונה מצירי צפון-דרום בעיר שהתפתחו במהלך השנים ובאופן טבעי עד לקבלת אופי עירוני הכולל רציפות של מסחר אינטנסיבי ותנועת הולכי רגל, צירי הרוחב (וארלוזורוב בניהם) מאופיינים בעיקר כצירים מובילי תנועה שחלקם לא רציפים, משנים את אופיים ולא מאפשרים תפקוד של רחוב עירוני רציף ומשמעותי.
התכנית לפיתוח והתחדשות רחוב ארלוזורוב באה במטרה לצל את נתוניו של רחוב ארלוזורוב הכוללים מיקום מרכזי בשלד הרחובות העירוני, היותו ציר ישיר המחבר את הגבול המזרחי של העיר ומוקדי התנועה הבינעירוניים אל מרכז העיר והיותו תוואי הקו הסגול של הרכבת הקלה.
כל אלה מאפשרים שינוי תפיסת התכנון הקיימת ברחוב והפיכתו מרחוב מוביל תנועה מוטורית עם בינוי מרקמי למגורים ברובו, לרחוב עירוני חדש ומשודרג, אטרקטיבי ותוסס בעל שימושים מעורבים, התואם את צורכי תושבי העיר, מוטה תנועת הולכי רגל אופניים ובעל מרחב ציבורי ראוי אשר ייתן ביטוי לחשיבותו במערך הרחובות הראשיים במרכז העיר כציר מזרח מערב מרכזי במרכז העיר.

"מחדשים את ההתחדשות" - תכנית התחדשות קריית משה

עינת גנון*, עדן בר, דניאלה גרדז'יקוב** ו איתן סרבר*****
הרשות להתחדשות עירונית*, בר לוי אדריכלים ומתכנני ערים**, עיריית רחובות, ***מודוס – תהליכים שיתופיים
daniela@brlv.co.il brlv@brlv.co.il, eitan@modus.org.il

שכונת קריית משה היא פסיפס מרחבי הבנוי משלל היבטים – אנושיים, חברתיים, תרבותיים ופיזיים המייצרים מציאות יומיומית מורכבת. כלפי חוץ, השכונה מתמודדת עם אתגר תדמיתי המהווה חסם להליכי שינוי מהותיים. כלפי פנים,

השכונה מורכבת מקהילות מגובשות אשר מתוכן התחוללו רוחות השינוי אשר הובילו להכנת התכנית.

התכנית להתחדשות קריית משה מציעה מתווה כללי להתחדשות השכונה בראיה מולטי-דיסציפלינרית המבטיח מתן שירותים ציבוריים הולמים שיתמכו בהתחדשות הכללית. התכנית מציעה מערך אופרטיבי למימוש ההתחדשות (תכנית מפורטת), מתוך תפישה כי במערך התחדשות מורכב וגדול כבתכנית המוצעת, ריכוזיות תכנונית תוביל לאחוזי מימוש גבוהים (היקף התכנית: כ-9,500 יח״ד). ישימות התכנית גוברת בשל הצמדה תקדימית של קרקע משלימה מדרום לשכונה, אשר בניגוד לתכניות התחדשות רבות, תאפשר את סגירת הפער בין המצוי הכלכלי לרצוי התכנוני. עובדה זו מאפשרת להציע תכנית מאוזנת ואחידה, המשלבת שיעור גבוה של טיפולוגיות בינוי מרקמיות, ומציעה רשת רחובות עירוניים ואיכותיים.

לאורך שלבי הכנת התכנית נערכו מספר רב של מפגשי שיתוף עם בעלי העניין השונים, זאת בראש ובראשונה מכיוון שביצוע התחדשות מקיפה של כל השכונה נבע מרצון ציבורי קונצנזואלי. עקב הליך שיתופי זה, התכנית זכתה לחשיפה ציבורית. קריית משה היא תכנית ההתחדשות העירונית הראשונה שהוכרזה כמתחם לתכנון מועדף למגורים ותקודם בותמ״ל.

פיתוח מרחבים ציבוריים באמצעות יצירת מקום (Placemaking)

שיר גרביץ

טכניון – מכון טכנולוגי לישראל

shir.gravitz@gmail.com

ההגדרה המילונית למילה ״מקום״ הינה ״אזור או נקודה במרחב״, מקום יכול להיות אזור שמעלה זיכרונות ילדות. מקום יכול להיות נקודה במרחב שמשדרת תחושת בדידות. מקום גם יכול להיות אזור שמקנה חיי קהילה. המקום הוא הוא שמעצב את תודעתנו וזיכרוננו. למעשה, המקום הוא הצורה הפיזית דרכה ההתנהגות האנושית שלנו באה לידי ביטוי במרחב. המקום הוא המגדיר עבורנו מי אנחנו כאנשים וכקהילה. אם כך, נשאלת השאלה, כיצד נוצר מקום בו, מחד גיסא, אנו חשים בטחון - לצד הנאה, ומאידך, במקום אחר- אנו חשים עצב, צער והיעדר הנאה. אם המקום הוא אבן שואבת לתחושותינו ולחווייתנו, האם נוכל להתאימו להתנהגות אנושית אינדיבידואלית? כיצד מתאימים מקום לסוגי קהילה שונים? ומה הכלים העומדים לרשותנו? שאלות אלו הוו בסיס למחקר זה. ההשפעה של תחושת השייכות למקום ולזהותו של הפרט כתושב מעורב אשר לוקח אחריות על הסביבה שלו, מצביעה על הנחיצות שבסוגיית הטיפול במרחבים ציבוריים ואולי אף מצדיקה את המגמה הרווחת לטיפוח מרחבים ציבוריים באמצעות יצירת מקום. חוסר הבהירות

באשר לתכנון של המרחבים הציבוריים בישראל, השימושים בהם, וכן הנטייה הטבעית של הרשויות לשכפל את הביצוע בהם על פני מרחבים ציבוריים רבים בעיר, באים לידי ביטוי בהזנחה ואף בוונדליזם של מרחבים ציבוריים. יצור

הכלאים הקרוי "מרחב ציבורי", שאינו פרטי, אך גם אינו נלקחת עליו אחריות ברמה הציבורית, איננו מספק את הצרכים של התושבים, שנוטים להתייחס אליו כסימן היכר המסמל את שייכותם למקום ולקהילה.

על-מנת לבחון את ההשפעה שיש למרחב הציבורי על העיר, ועל-מנת להצביע על הגורמים להצלחתם של פרויקטים המחברים בין קהילה למקום, תתמקד עבודה זו בגישת יצירת מקום בשתי ערים בישראל; באר שבע וירושלים. זאת מתוך הבנה כי ניתוחן יאפשרו להבין טוב יותר את מאפייני תהליך יצירת מקום, וכן את השפעתה של תפישת יצירת מקום על המרחב הפיזי, ואת היתרון שתפישה זו מקנה לעיר בהיבט המרחבי. הבנת אלו, תאפשר להציע פתרונות לטיפול במרחב הציבורי אשר יענו על שלושה אתגרים מרכזיים בתכנון המרחב הציבורי בישראל; 1. היענות לצרכי התושבים. 2. הזנחת המרחב הציבורי. 3. היעדר פעילויות מגוונות במרחק הליכה.

שאלה המחקר:

כיצד תפישת יצירת מקום יכולה להוות כלי אסטרטגי לטיפול במרחבים ציבוריים בישראל?

מעבר לשאלת המחקר המרכזית, המחקר עוסק בהיבט הקהילתי שתפישת יצירת מקום פועלת

מתוכה, ובהשלכותיו על תחושת המקום של הדיירים. במסגרת זו, התייחסתי לתהליך הבחירה של המרחבים הציבוריים שנבחרו לטיפול בשיטה זו.

תפישת יצירת מקום הוצגה באמצעות ניתוחם של פרויקטים במרחבים הציבוריים שנעשו בשתי ערים גדולות בישראל, ירושלים ובאר-שבע. הפרויקטים שנבחרו סווגו על-ידי מנהליה כחלק מרעיון יצירת מקום. במסגרת ניתוח פרויקטים אלו, ניתחתי חמישה פרויקטים בבאר-שבע ועוד 45 פרויקטים בירושלים, באמצעות סקירת מערכת המרחבים הציבוריים בעיר. לצד זאת, נבחנו הפרויקטים על-פי מיקומם בהקשר החברתי-כלכלי ברמה העירונית. על בסיס ניתוח מדגם זה, הוסקו מסקנות לגבי תהליך יצירת מקום ועל השפעותיו המרחביות בעיר.

הפעילויות הרבות של יצירת מקום בירושלים והקצאתם של מיליוני שקלים מצד עיריית ירושלים

לפרויקטים אלו, עשויה להצביע על החשיבות שיש לפרויקטים אלו על יכולת הביצוע של הרשות, על תושבי השכונות, ועל תחזוק המרחב הציבורי באמצעות יצירת מקום. מעיון בתהליך ההטמעה של פעילויות אלו, עולה כי טיפוח המרחב הציבורי באמצעות יצירת מקום הינו כלי זול לתחזוקתם של המרחבים הציבורים בעיר. מתכננים ואדריכלים נוטים לראות במרחב הציבורי כמרחב פעילות ליצירותיהם של אמנים, אך המציאות מוכיחה לנו אחרת, באופן גורף, מכל הראיונות שנערכו עם פעילים ויוזמים של יצירת מקום, המסקנה שעלתה היא כי המרחבים הציבורים האיכותיים והפעילים ביותר הם אלו שתוכננו על-ידי התושבים, במו ידיהם. פרויקטים של יצירת מקום שבוצעו ללא מעורבותם של תושבי השכונה הוכתרו ככאלו שלא השיגו את מטרתם. הם הוזנחו בזמן קצר, התושבים לא הרגישו תחושת שייכות לפרויקט, ועל-כן גם לא הרגישו צורך לתחזקו. ההצלחה של יצירת מקום טמונה ביכולת לגייס את תושבי המקום לתכנן ולבצע את הפרויקט כקהילה הפועלת בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים בעירייה, כפי שניסח זאת מנהל מיזם "תעשו מקום" בירושלים, באמצעות יצירת מקום - אנו כרשות הופכים את התושב לשותף".

פלייסמייקינג: מגדר בחצר בית הספר

מלכה גרינברג רענן
האוניברסיטה העברית בירושלים
malka.greenberg@mail.huji.ac.il

חצרות בתי ספר בישראל מתאפיינות לרוב בהיותן "שאריות המגרשים שבין המבנים". חוסר ההתייחסות התכנונית לחצרות בתי ספר, מתבטא בהיותם משטחי אספלט המחולקים למגרשי ספורט (כדורגל וכדורסל). למצב הקיים יש השלכות על ההיבט הפיסי של פעילות תלמידים, על תחושת השייכות והזדהות שלהם עם מרחב וכן על היבטים מגדריים. במחקרים שנעשו בחצרות בתי ספר נמצאו הבדלים משמעותיים בפעילות גופנית של התלמידים בהתאם לגיל, למגדר ולסוגים שונים של משטחים. מחקרים אלו הראו כי ילדים פעילים מבחינה תנועתית הכי הרבה במשטחי דשא וגני משחקים, ופחות פעילים במרחבי אספלט. ממצא זה משמעותי לאור העובדה שחצי מיליון ילדים ישראלים סובלים כיום מעודף משקל.

"פלייסמייקינג" מהווה מנגנון אלטרנטיבי לתכנון מרחב המבוסס על תהליך הנשען על הידע המקומי של הקהילה, על מנת לעצב חזון משותף ליצירת מרחב ציבורי. "החצר שלנו" הוא פרויקט "פלייסמייקינג" שנעשה בבית הספר היסודי הממלכתי "הנרייטה סאלד" בירושלים. הפרויקט הוא יוזמה של קבוצת הורים, שמטרתו לעצב חזון משותף ולהכין תכנית עבודה מפורטת לשינוי מרחבי החצרות. התהליך החל לפני שנתיים במסגרתו, הוקמו מנגנונים שונים של שיתוף ציבור באמצעות סדנאות ייעודיות במעורבות התלמידים, הצוות החינוכי, הורי תלמידים ותושבי השכונה, וכן במעורבות של המנהל הקהילתי. תקציב של 20 אלף ₪ גויס מחברת "עדן" עבור ביצוע אחד מהפרויקטים שפותחו במסגרת התהליך. שנתיים לאחר תחילת התהליך, לצד הצלחות ניתן גם להצביע על המורכבות והבעייתיות הכרוכות בתהליך מעין זה.

ממצא עיקרי שעלה מתוך תהליך המיפוי שנערך על ידי תלמידי בית הספר, היה בהבדלים המגדריים בשימוש במרחב ובתחושת השייכות אליו. חצר בית הספר נתפסה על ידי התלמידים כמרחב בו יש דומיננטיות של בנים, כאשר משחקי כדור, ובייחוד משחק הכדורגל, דומיננטיים ברוב המרחבים. המצב הקיים התבטא בכך שהבנות, במיוחד בגילאים הבוגרים יותר, העדיפו להימנע מיציאה לחצר בהפסקות. התהליך הוביל למסקנה שיש צורך בתכנון שיהיה רגיש ומותאם לצרכים ההתפתחותיים של כל התלמידים, וכי יש חשיבות רבה בהטמעה של חשיבה מגדרית בתכנון חצרות בתי ספר.

בהרצאה אציג את הפרויקט שנערך בבית הספר סאלד על מרכיביו השונים: תהליך המיפוי בשיתוף התלמידים, סוגי המסקנות שעלו מתוך התהליך ושיתוף הציבור בתהליך ובניית החזון. התהליך שיוצג מאפשר בחינה של היתרונות והמגבלות הקיימים בתהליך המובל על ידי הקהילה, ובמודל של "פלייסמייקינג".

מגדלי מגורים בישראל - מעגלי ההשפעה

דורית גרפונקל ורחל אלתרמן
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
dorit96@gmail.com, alterman@technion.ac.il

בשנים האחרונות צומחת הבנייה לגובה בישראל. שיעור הולך ועולה של דירות המגורים מוקם במיגדלי מגורים, מגמה הצפויה להמשיך ולהתרחב. כך, יותר ויותר משקי בית, לא רק מהמעמד הכלכלי הגבוה אלא גם מהמעמד הבינוני ואף הנמוך, עתידים להתגורר בבניינים גבוהים. הריכוז של מספר רב של דירות ואנשים תחת קורת גג, יחד עם תשתיות מורכבות ושטחים משותפים שלא היו בעבר בבתים משותפים, החל מחניונים תת קרקעיים ועד חדרי דיירים, בריכות וגינות פרטיות, הופכות את המגדלים הללו למעין שכונות פרטיות אנכיות. כאלה לא היו בעבר בארץ. הללו כבר עתה מעוררות אתגרים חדשים.

בהתבסס על ניתוח פסקי דין וראיונות עומק עם בעלי עניין הקשורים למגדלי מגורים, ביקשנו במחקר למפות ולנתח את האתגרים החדשים הנובעים מצורת מגורים זו. המחקר כולל ניתוח משפטי המשולב עם ניתוח איכותני של כ – 30 ראיונות שהתקיימו בין השנים 2014 – 2017 עם דיירי מגדלים, נציגי ועדי בתים, חברות ניהול, רשויות מקומיות ונציגי ממשלה. על בסיס זה ניתן לזהות כי האתגרים החדשים שמציבים מיגדלים המגורים חורגים משטח הקניין הפרטי ומקירות המגדל עצמו, ומחלחלים אל התנהלות העיר כולה.

ביחס שבין המגדל לסביבתו המיידית – השכונה; (3) ביחס שבין המגדל אל העיר שסביבו וניהולה. בחינת השלכות רחבות אלו של המעבר לבנייה לגובה מסייעת להבנת התמורות המתרחשות בהדרגה לקראת ערי העתיד, האתגרים עומדים לפתחן של רשויות מקומיות וקובעי המדיניות ומעוררים שאלות חדשות על היחס שבין הפרטי לציבורי.

גינות קהילתיות בקרב אוכלוסיות מהגרים

אורי גרשון, אבינועם מאיר, נורית אלפסי
אוניברסיטת בן גוריון בנגב
gershori@gmail.com

גינות קהילתיות משמשות לגינון, יצור מזון בקנה מידה קטן ומפגשים חברתיים. הן משרתות לרוב, תושבים מדירוג סוציו-אקונומי נמוך, כאשר חלק ניכר מהן משמשות כגינות של אוכלוסיות מהגרים. בגינות הקהילתיות חולקים התושבים מלבד אדמה גם רעיונות, חוויות, תחושות וחלומות, במובן זה הן מהוות חלק מן המרחב העירוני והבנייתו. לעיתים קרובות הגינות הקהילתיות צומחות ומופעלות על ידי ארגוני חברה אזרחית (ארגונים לא ממשלתיים). בחיבור שלושת התחומים הללו - גינות קהילתיות, קהילות מהגרים וארגוני חברה אזרחית, נוצרות מערכות יחסים מורכבות וייחודיות בעלות השפעה אפשרית על המרחב והקהילה.

המחקר הנוכחי בוחן את הדרכים בהן נעשית הבניית המרחב נוכח מערכי היחסים בין הגוף המארגן לבין קהילת המהגרים ונבחנה ההשפעה של יחסי הגומלין בין מנהלי הגינה והמשתתפים לתחושת השייכות שלהם למקום. המחקר בחן את סוגי יחסי הכוח השונים הפועלים במרחב הגינון הקהילתי, הדרך בה מעצבת הקהילה את המרחב של הגינה הקהילתית ומהם יתרונות הגינה עבור משתתפיה.

שדה המחקר כולל ארבע גינות קהילתיות של האוכלוסייה האתיופית במחוז הדרום. שיטת המחקר היא איכותנית ומתבצעת על ידי תצפית משתתפת וראיונות עומק עם כלל הגורמים בכל גינה: משתתפי הגינה, מדריכים וגורמים מארגנים.

תוצאות המחקר מראות כי אופן הבניית המרחב בכל גינה מושפע ממאפיינה של הקהילה המהגרת והאג׳נדה של הגוף המארגן. עם זאת, הפעילות בגינה מספקת למשתתפיה יתרונות זהים, ללא תלות באופי ניהול וארגון הגינה: יתרונות בריאותיים פיזיים ונפשיים, חברתיים, העצמה אישית וחיזוק הקשר למורשת ולזהות האתנית תרבותית של קבוצת המהגרים. בנוסף, משתתפי הגינה פועלים בה אך אינם מנהלים אותה, הגוף המארגן הוא המתווה הבלעדי של אופי התנהלותה כך שלרוב, למשתתפים אין כמעט חלק בקבלת ההחלטות בנוגע לגינה; למרות זאת, הם מדווחים על תחושת עצמאות כמעט מוחלטת. לצד היתרונות המשותפים הללו, נמצא כי לזהות ואופי הארגון המפעיל את הגינה השפעה גדולה על הדרך בה מתנהלת הגינה, היחס למשתתפיה, לשימוש בידע המקומי איתו הם מגיעים. יחסי הכוחות בגינה בין המשתתפים לגוף המארגן הם אלו הקובעים את אופי הגינה ומידת ההשפעה שיש למרחב הגינה על המרחב החיצוני, לכלל הקהילה המהגרת ולקהילות השונות הנמצאות סביב הגינה. אך לרוב השפעת הגינה נשארת בתחום הקהילה המהגרת.

חריש, חצור, בני עייש וקריית אונו - האם וכיצד ניתן למשוך אליהם שטחי תעסוקה? מדוע נדרשת לשם כך התערבות מדינה

רינה דגני*, איתי יחזקאלי, מיקי בניון***, אפרת לביא**

*קבוצת גיאוקרטוגרפיה , **משרד הכלכלה, ***מינהלת אזור תעשיה צ.ח.ר

yara@geokg.com

בשנים האחרונות נמצאים ישובים רבים בפריפריה הרחוקה והקרובה (חריש, בני עייש, גן יבנה, ג׳דידה -מכר, נתיבות, ירוחם ועוד) בדילמה לא פשוטה בלשון המעטה:

כיצד להיערך לצמיחה דמוגרפית ובנייה מואצת למגורים, תוך ניצול משבר הדיור והסיוע הממשלתי בגין הסכמי גג ומצד שני- כיצד להתאזן ולהצליח גם בחזית שטחי התעסוקה בעולם התחרות.

זאת בהינתן:

1. צמצום מספר מפעלי תעשייה חדשים והרחבות מול עליית משקל הנדל״ן העסקי (משרדים ומסחר) ולוגיסטיקה בהרכב השימושים
2. העובדה שחלק הארי של התחלות הבנייה שלא למגורים יופנה למטרופולין ומרכז המדינה, גדרה -חדרה

3. מחסור גובר בכוח אדם מיומן ובמיוחד כוח עבודה הנדסי
4. הצורך להכין פרוגרמה כלכלית מבוססת ביקושים עם התכנות עסקית
5. כיצד להבטיח השתלבות בענפי ההייטק- אם בכלל?
6. פוטנציאל לשיתוף פעולה עם אוכלוסיית המגזר הערבי

כיתן דימונה - סיפור של מפעל עם עיר/עיר עם מפעל

תמר דה לה זרדה, רחל קטושבסקי, מצדה דרורי
מינהל התכנון, מחוז דרום
metsada@iplan.gov.il, RachelKa@iplan.gov.il, tzerda@gmail.com

תמצית

זהו סיפורו של מפעל טקסטיל שנבנה בשנת 1945, בשטח של 25,000 מ״ר, אשר היה המנוע להקמת העיר דימונה ופקטור מרכזי בכלכלת הנגב, עד שנסגר בשנת 2012 בשל שיקולי כדאיות של הבעלים. כך, זהו סיפור על מפעל עם עיר או עיר עם מפעל. תכנית חדשה למתחם, כפי שהוצגה לראשונה במחוז, לא ראתה במפעל נכס ולא הדגישה את קיומו למרות ערכיו האדריכליים, ההסטוריים והחברתיים העצומים. המודעות לשימור בשיח התכנוני מול לשכת התכנון הצליחה והתכנית שונתה והטמיעה בתוכה את המבנה ההסטורי יוצא הדופן לטובת העיר, המרחב והזיכרון הקולקטיבי.

רקע הסטורי

מפעל הטקסטיל החל את דרכו ביוזמה פרטית, טרם קום מדינת ישראל בשנת 1945, בתל אביב. בשנת 1960 עבר המפעל למבואות העיר דימונה בנגב, אשר נוסדה רק 6 שנים קודם לכן. כ- 25,000 מ״ר הוא שטח התכסית של המבנה המרשים. מבחינה הנדסית זהו מבנה ייחודי עם חללים ענקיים ומסגרות בטון מרשימות. גולת הכותרת של המבנה הן חזיתות באורך מאות מטרים, בגובה של עד שלוש קומות, מרובות חלונות בצורת ״כוורת״ היוצרים משחקי אור מרשימים בתאורה טבעית ובתכנון הממזער צורך בתאורה מלאכותית ובקירור.

המבנה נמצא בנקודה אסטרטגית, נצפה, וחולש על שטח חולות נרחב סביבו.

דימונה התפתחה בתוך שנים ספורות מישוב של 500 תושבים לישוב של 35,000 תושבים. קצב הפיתוח של עיר הפיתוח הדרומית היה שונה משמעותית ביחס לערים אחרות בסביבה ונבע בעיקר מהקמת המפעלים : מפעל הטקסטיל והקריה למחקר גרעיני. העיר התפרנסה ממנו לאורך 54 שנים עד 2012 כאשר המפעל נסגר סופית.

מאז נסגר המפעל, המבנה נותר כמעט ללא שימוש כתזכורת כואבת לגדולה שנפלה. להבנתו, זכרון הטראומה העירונית לא אפשר להעריך את מקומו ההסטורי של הבניין ואת חשיבותו למען הדורות הבאים.

רקע תכנוני

בשנת 2016, ביוזמה פרטית משולבת עם העיריה, זיהו היזמים פוטנציאל לשכונה חדשה שעיקרה: משהתפנה שטח של כ- 580 דונם קרקע במבואות דימונה, תוקם שכונה של 1,600 יחידות דיור. כאשר ההתייחסות הייתה לקרקע במלואה ולמבנה המפעל באופן חלקי. למעשה תכנית זו הייתה מכוונת להקמת שכונה חדשה תוך הריסת מרבית מבנה המפעל ובכך להרוס את פיסת ההיסטוריה החשובה ביותר של העיר. השארת חלק זניח של המבנה המקורי, הייתה למעשה משכיחה את מקומו של המבנה האדריכלי הנדיר, ואת המפעל שבנה את העיר ופירנס אלפי משפחות במשך יותר מחצי מאה שנים.

רשויות העיר נענו ליוזמה החדשה שהביאה עמה בשורה חדשה לעיר במיקום מרכזי וחשוב, ובמקביל אפשרה להרחיק ולהדחיק את זיכרון הפגיעה הקשה בעיר, בכלכלת ובתושביה עם סגירת המפעל ופגיעה בפרנסת מאות משפחות. להבנתנו, הפגיעה הזו, שהתרחשה רק לפני מספר שנים ספורות, לא אפשרה לעיר להעריך את מקומו ההיסטורי של המבנה ואת חשיבותו לדורות הבאים. לראייה רחבה כזו נדרשת לשכת התכנון המחוזית.

כמו כן, ממדי הענק של המבנה היוו חסם ומטלה כבדה על היזם והרשות המקומית; ואף איתגרו את אפשרויות השימוש בו.

כאשר הגיעה התכנית אל הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז דרום, סברנו שיש חשיבות רבה לשימור המבנה בעיר, חשיבות אשר חורגת אפילו מתחום העיר עצמה ועוברת לערך לאומי, בהיות המפעל בעל חשיבות מכרעת לבניית אזור הנגב. היזם נדרש להגיש תיק תיעוד למתחם כיתן דימונה, אשר בו ייסקרו כל המבנים ותיבדק ערכיות המתחם בחמשת הפרמטרים הידועים לבחינת ערכיות שימור מבנה: ערך אדריכלי אסתטי, ערך היסטורי תרבותי, ערך חברתי, ערך סביבתי אורבני וערך מדעי. המסקנה הייתה כי המבנה ההיסטורי המרשים של כיתן דימונה ראוי לשימור בכל אחד מחמשת הפרמטרים.

לאור זאת, התבקשו היזמים לשנות את התכנית כך שהמבנה יישמר, לטובת השכונה ולטובת העיר כולה, ואכן כך נעשה ובהסכמה בין כל הצדדים. לבסוף אושרה תכנית חדשה שבה חלקים נרחבים ומשמעותיים מהמבנה נשמרים, השכונה מתוכננת מעט אחרת, בלי פגיעה ברווחיות היזמים, אך עם תועלת משמעותית לעיר לדורות הבאים. התכנית החדשה שהוגשה אף משפרת לדעת כל הנוגעים בדבר את התכנון של השכונה.

סיכום

מפעל 'כיתן דימונה' והשטח הגדול סביבו חולל את התפתחותה של דימונה בעבר וכיום יחולל את ההתחדשות העירונית שהעיר זקוקה לה. המבנה יישמר ברובו כעוגן תרבותי; כפי שהיווה מנוף לפיתוח העיר בשנות החמישים יהווה כיום מנוף לפיתוח ולהתחדשות העירונית של דימונה ולטובת הדורות הבאים.

ביחד ולחוד: מענה עירוני לכולם

רונית דוידוביץ – מרטון, שירן פרי, גיל זרצר
ד.מ.ר. תכנון ופיתוח ערים ואזורים בע"מ
DMR@dmr.co.il

לעיר יש נשמה וחיים משלה, עיר היא אנשים, קהילה, סביבה, זיכרון, היסטוריה, רגשות, תרבות אסתטיקה. לכן כל שאיפה לתכנן את העיר נדרשת להתייחס ערכית למקום, לקהילה לאנשים. התכנון הפרוגרמטי המתבסס על נוסחאות ומפתחות – מעלה סוגיות ערכיות מובנות בהתייחס לתכנון עירוני. היום, לאור הטכנולוגיות, העיור המואץ אורחות החיים ולחצי פיתוח – חיוני לתת את הדעת על כך שהערים הן סביבת חיים הולכת ומתרחבת, הנדרשת לעודד, אפשר ולספק מענה להגשמת חלומות, לגדל את הדור הבא, להזדקן בכבוד לאפשר חיים בריאים, בין מפגשים קהילתיים, יזמות וכלכלה חדשה ועוד.

הציבור זמין יותר למידע, מתעניין יותר באיכות חייו, ומגלה עניין הולך וגל באיכות המרחב העירוני, ובמעורבות בסביבת החיים. עיר טובה נתפסת כעיר המאפשרת לתושביה לדעת מה קורה, להשתתף ואף ליזום ולמצוא אוזן קשבת. העיר והשכונה הן סביבות חיים הנדרשות לספק תשתית ולעודד הגשמה עצמית, יוזמה ואקטיביזם.

האתגר המוביל במציאות העירונית הישראלית מתייחס לדפוסי הצמיחה העירונית; מדיניות האצת הצמיחה העירונית על בסיס 'כור היתוך' פרוגרמטי, מובילה למגוון סוגיות ערכיות, סביבתיות, ואורבניות המחייבות התייחסות עדכנית מתאימה; ובעיקר – הבנה כי מגמת העיור המואץ מדגישה ומעלה את חשיבות וחיוניות ההקפדה על איכות, גמישות, התאמה ויכולת צמיחה איכותית כוללת.

הפרוגרמה התבניתית לא יכולה להמשיך ולעמוד בבסיס התכנון במציאות המשתנה, הדינמית, המגוונת הרב תפקודית; במציאות בה הזמן והמרחב מערבים יעודים ושימושים, מאיצים את קצב החיי ויוצרים מרחב חברתי – כלכלי – סביבתי חדש. הפרוגרמה נדרשת להתבסס על מגוון כלים, איכותניים וכמותיים, המאפשרים התאמה מתמדת למציאות המשתנה, הפותחים הזדמנויות ליזמות וחדשנות לצד שימור איכויות העבר, המשקפים מגוון תועלות הרלבנטיות למגוון אוכלוסיות. לא עוד פרוגרמה על בסיס 'ממוצע עירוני' שאינו קיים בועל. נהפוך הוא. פרוגרמה על בסיס מנעד פרופילים המחפשים אחר מגוון איכויות ותועלות; ולכן – נדרשת הפרוגרמה העירונית לשים דגש על 'הקצוות' ו'השוליים' העירוניים והחברתיים כנקודת מוצא לפיתוחה של העירוניות העתידית. מענה לצרכים של השוליים ויצירת פתיחות מרחבית וחברתית אשר תעודד קישוריות וזמינות לכל, מהווה את האתגר של העירוניות הישראלית. שכן פרוגרמה מסוג זה תניח תשתית אשר תאפשר עירו איכותי לאורך זמן למציאות העכשווית ולדורות הבאים.

במסגרת הפאנל יוצגו פרוגרמות שנערכו במסגרת תכניות אסטרטגיות, התחדשות ומתאר המשקפות דוגמאות תכנון על בסיס פרוגרמה דינמית, עדכנית וחברתית

ציפוף ובניה לגובה - "מגדלים כושלים" - עובדה מוגמרת או אתגר מקצועי?

גלי דולב
וקסמן גוברין גבע
gali@wxg.co.il

בפברואר 2017 החליטה ממשלת ישראל על הכנת תכנית אסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040. מטרת התוכנית האסטרטגית היא קביעת היקפי יח"ד הנדרשים במשק. הערכת צרכי הדיור במשק מבוססת על גידול דמוגרפי צפוי וחלוקה לקבוצות גיל, המאופיינות בדפוסי מגורים שונים. התכנית האסטרטגית מתייחסת למעשה לאוכלוסייה שכבר קיימת (כלומר ילדים שכבר נולדו). עפ"י האומדן בין השנים 2015 ל-2040 יידרשו בישראל כ- 60,000 יח"ד חדשות בשנה. סה"כ 1.5 מיליון יח"ד עד לשנת 2040. המשמעות היא גידול של 60% במלאי הדיור הקיים במדינה בתוך 25 שנה. (1)

נתוני היקף הבינוי הנדרש כתוצאה מגידול אוכלוסין מעמידים בפני השותפים בעולם התכנון והבניה אתגר גדול - תכנון מיטבי שיספק באופן שוטף ובתזמון הנכון את צרכי הדיור הצפויים של האוכלוסייה.

במדינת ישראל קרקע היא משאב במחסור. נכון להיום ישראל מדורגת במקום ה- 30 בין המדינות הצפופות בעולם, ובעתיד יהיה כאן צפוף עוד יותר.

השוואה שנערכה בין צרכי הדיור להיקפי בינוי אפשריים ברחבי הארץ, מבהירה כי קצב אזילת השטחים הפתוחים הינו מהיר ואינו בר קיימא. כלומר לא מאפשר שמירה על ערכי טבע ושטחים פתוחים למען הדורות הבאים. המצב במטרופולין תל אביב חמור במיוחד, וברור כי ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים, אנו עלולים לעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ.

המסקנה הבלתי נמנעת מהנתונים היא הכרח לבנות לגובה. אבל.....

נכון להיום השיח התכנוני ברשויות התכנון השונות סבור שבניה לגובה היא אסטרטגיה שגויה מסיבות רבות. לא מזמן פורסם מאמר בשם *7 Reasons Why High-Rises kill Livability*. המאמר מונה 7 סיבות לכך שבניה לגובה למגורים הורסת את האפשרות לחיים ראויים. מחקר בשם "מגדלים כושלים– בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים" (3), גורס כי מגדלי מגורים מתאימים לדיירים בעלי ממון, אחרת זהו פתרון מגורים המועד לכישלון.

בחודשים האחרונים לקחנו על עצמנו לבדוק האם אפשר לבנות מגדל מגורים בגובה 30 קומות בבניה איכותית, במחיר המתחרה בבניה של בית משותף בן 10 קומות, ובעלויות תחזוקה סבירות. הבחינה התייחסה להשפעת נושאים כגון תכנון, תקינה ורישוי יחד עם הרגלי הצריכה על עלויות הבניה. במסגרת בחינת הנושא נערך ניתוח של עלויות ההקמה של מבנה מגורים טיפוסי בפרמטרים השונים כגון שלד, מעטפת, עבודות גמר ומערכות אלקטרו מכאניות. הניתוח התייחס לשינויים הנדרשים כגון שינוי תקן אקוסטי, שינוי חקיקה לגבי ממ"ד, שינוי בתפיסה לגבי חווית המשתמש, קרי "שינויי דיירים" וכו'. לאחר מכן בחנו לעומק את עלויות התחזוקה המורכבות מניקיון ושמירה, עלויות תפעול, אנרגיה וקרן פחת. ובחנו חלופות להפחתת הוצאות תחזוקה והגדלת קרן לפחת. כמו כן

נבחנו ההיבטים משפטיים של "בית המשותף" והשיפורים הנדרשים כדי שניתן יהיה להבטיח תחזוקה ברת קיימא. את תמצית הבדיקות השונות נציג בכנס.

חצי יובל של תכנון אלטרנטיבי לכפרים הלא מוכרים בנגב

תומר דקל, אבינועם מאיר, נורית אלפסי
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
tomerde@post.bgu.ac.il

הכפרים הלא מוכרים בנגב מהווים את אחת מן הסוגיות התכנוניות הקשות, המורכבות והותיקות ביותר בישראל. השאלות היכן להכיר, כיצד להכיר וכיצד לגשר על הפער בין המרחב המקומי לבין המרחב המתוכנן העתידי, טורדות את קהילת המתכננים ושאר קובעי המדיניות ומעלות עימן קונפליקט חריף ככל שאלו נכשלות לספק פתרון יעיל ומוסכם. החל מסוף שנות השמונים, כתגובה לקונפליקט, עלתה מגמה גוברת של הצגת תכניות אלטרנטיביות להכרה בפני הממסד. את התכניות העלו לרוב אקדמאים בכירים ומתכננים שפעלו במסגרת מכוני מחקר וארגוני חברה אזרחית. ארגונים אלו החלו ממסדים שיתופי פעולה מתחזקים בינם ובין הקהילה הבדואית והפכו בכך, כרשת אזרחית, לשחקן חשוב ודומיננטי בעיצובו של מרחב הנגב.

בהרצאה יתוארו התפתחותן ההיסטורית של התכניות האלטרנטיביות, מבחינת תוכן, מתודולוגיה, אופי הארגונים המתכננים ומטרותיהם בעת הגשת התכניות. בתוך כך ישוקפו תהליכי השינוי העולים מתוך השוואה בין התכניות לאורך הזמן וביחס להקשר בו הוכנו והוצגו. ניתן להבחין כי המסמכים גדלו בהיקפם ובהעמקתם המקצועית עם התבססות הארגונים מבחינה מקצועית, מבחינת הקשר עם השטח והלגיטימציה לתכנן ומבחינת ביסוס משאבים פיננסיים. התכניות מתאפיינות מחד, בניסיון לתמרן בין סטנדרטים ממסדיים ומקצועיים מקובלים, בכדי לקבל דריסת רגל על שולחן הדיונים ומאידך, בניסיון להציע מסגרות חשיבה ופעולה "מחוץ לקופסא" שיאפשרו למתכננים להבקיע דרך החסמים השונים המונעים את ההכרה.

לבסוף נדון בשאלה האם וכיצד השפיעו התכניות האלטרנטיביות על התכנון הרשמי בפועל? התשובה שתינתן תתחלק לשניים: ישירות, כלומר, בעיצוב החלטות תכנוניות בהתאם ובהשראת התכנון האלטרנטיבי, התכניות השפיעו באופן חלקי בלבד. לרוב, הממסד נמנע כעקרון מלדון בתכניות אלו, לנתחן לעומק ולאמץ אותן. במקרים ספורים נעשה אימוץ של אלמנטים מסוימים מתוך התכנון האלטרנטיבי (לרוב מבלי להצהיר על כך), בין היתר מאחר והארגונים האזרחיים הביאו עימם היכרות וידע מן השטח שלא היה זמין למתכנני הממסד והתבטא בהצעות יעילות יותר לפתרון בעיות משותפות; השפעה חשובה נוספת של התכנון האלטרנטיבי נעשתה בעקיפין, בהפיכתן לסמל בתוך המאבק הפוליטי מול הממסד, אשר התנהל במקביל בזירות נוספות פרט לזירה התכנונית. כך למשל, קיומן של תכניות מקצועיות אלטרנטיביות שימש כמנוף לחץ בהתנגדויות משפטיות ובעררים תכנוניים, ככלי ניגוח למדיניות הממשלה בזירה הציבורית, בוועדות כנסת ואף בפעילות לובי מול מוסדות זרים כגון הפרלמנט האירופי. קיומה של תכנית

מוסכמת על הקהילה שהובנתה "מלמטה", היה מרכזי בתיקוף דרישות הבדואים והרשת האזרחית. השפעת התכנון האלטרנטיבי מתבהרת בכך כבעלת אפקט רב-מימדי המתפשט אל מחוץ ובחזרה לזירה המקצועית של מוסדות התכנון ומעצב במובנים רבים את תהליכי ההכרה ואי-ההכרה.

דוגמאות לכלי העבודה של מתכנן אורבני-קהילתי בשכונה חרדית

יהונתן הימן

מינהל קהילתי רוממה ומעלה רמות

urban.romema@gmail.com ,urban.ramot@gmail.com

תחום מינהל קהילתי רוממה ואזור התעשיה רוממה בפרט עוברים תהליכי התחדשות עירונית משמעותיים בהקפם. שינויים אלו, בשכונות החרדיות, מביאים לאתגרים חברתיים וקהילתיים מורכבים שחלקם הגדול נובע מהיבטים הקשורים לתכנון ופיתוח השכונה.

שכונת רמות אלון עוברת תהליכים דמוגרפיים ושינוי בצביונה החברתי של השכונה. שינויים אלו הביאו לכך שכיום יש ברמות שני מינהלים קהילתיים – מינהל קהילתי בעבור האוכלוסייה הכללית ומינהל קהילתי בעבור האוכלוסיה החרדית, כאשר כל אחד מהם נדרש למתן שירותים מותאמי קהילה. השכונה נמצאת בתהליך התחדשות ופיתוח מסוגים שונים – הרחבות דיור, פיצולי דירות, הקמת יח"ד חדשות בשולי השכונה, הריסה ובניה מחדש (פינוי-בינוי) ואף מילוי ופיתוח שטחים עירוניים בלתי מנוצלים.

הציבור החרדי איננו מקשה אחת, הוא מורכב מזרמים רבים ושונים, החיים לרוב זה לצד זה וזה עם זה במרחב משותף. בנוסף, הציבור החרדי בירושלים נמצא במצוקת דיור הקשורים בהיצע ובמחירי הדיור הגבוהים. בין השאר, דבר זה מביא למאבקים חברתיים מתוקשרים בין הציבור החרדי ללא חרדי ועיסוק קהילתי בדבר זהות שכונתית.

המתכנן האורבני-קהילתי, נדרש למגוון כלים ומיומנויות במסגרת עבודתו. האם כלים אלו דומים או שונים כאשר עובדים בקהילות שונות? מהן דרכי הפעולה של המתכנן האורבני-קהילתי העובד עם ציבור חרדי? כיצד פועל מתכנן שאיננו חרדי בקרב ציבור שהוא אינו משתייך אליו? מהם דפוסי ההשתתפות והפעילות של הציבור החרדי בתחום האורבני-קהילתי? כיצד מתנהלים שני מתכננים אורבניים-קהילתיים הפועלים במרחב גיאוגרפי משותף והפועלים במינהלים קהילתיים בעלי צביון קהילתי שונה? כיצד מתגבשות המלצות ועמדות של המינהל הקהילתי החרדי והאם יש שוני בין מינהל קהילתי אחד לאחר?

במסגרת המושב, יוצגו דוגמאות מתחומי העיסוק ודרכי הפעולה שבהם מתקיים הדיאלוג שלי כמתכנן אורבני-קהילתי עם הקהילה ונציגיה.

התבדרות המרחב העירוני - קונפליקט מובנה או הזדמנות לשינוי

אמיתי הר לב

amitay@modus.org.il

ישראל נדרשת להיערך להכפלת אוכלוסייתה בעשורים הקרובים. משרדי הממשלה מנסים להציע פתרונות שונים. החלטת הממשלה 2457 ממרץ 2017 קובעת תוספת של 1.5 מיליון יח״ד עד לשנת 2040 ויעד של 2.6 מיליון יח״ד מאושרות עד לאותה שנה. המשבר, או לפחות אווירת המשבר והחלטות ממשלה, יצרו ״קדחת״ תכנון וקידום של עשרות תכניות פיתוח מסוגים ובהיקפים שונים: הסכמי גג, תכניות ותמ״ל, תכניות מתאר וכלים נוספים. לחצי פיתוח אלו, אינם עולים לעיתים בקנה אחד, עם צרכי הערים להגברת העירוניות והחוסן, ציפוף, נגישות ואיכות חיים. אנו עדים להתגברות משמעותית של קונפליקטים בין ערים לבין השלטון המרכזי (פתח תקווה כדוגמה), למאבקי תושבים סביב תכניות מתאר (ערי השרון) ולמתחים בין ערים למועצות אזוריות. נבקש להציע טיפולוגיה לקונפליקטים משמעותיים אלו ולהציע כיוון פעולה אפשרי לניהולם.

התבדרות הערים יוצרת 3 סוגי קונפליקטים מרכזיים:

1. קונפליקט סביבתי בין התפשטות הערים לבין קרקעות חקלאיות. מאות אלפי דונם המשמשים ליצור מזון עתידים להיעלם בשלושת העשורים הבאים. שטחים חקלאיים מאפשרים ייצור מזון אך מהווים גם שטחים פתוחים וחלק ממכלול נופי הכרחי לתושבי הערים. התפשטות הבינוי עלולה לפגוע בשטחים פתוחים הנותנים שירותי מערכת מגוונים ובערכי טבע מורשת ונוף. בנוסף, התקרבות הבינוי לחקלאות יוצר קונפליקטים חדשים בין החקלאי לתושב (ריסוסים, ריח וכדומה).
2. מן ההיבט החברתי קהילתי נוצרים קונפליקטים מורכבים בין השכונות הוותיקות ומרכזי הערים לבין השכונות החדשות המושכות אוכלוסייה חזקה ומחייבות השקעת משאבים משמעותית. דפוס הפיתוח יוצר נתק ופגיעה בעיר ומיתוג השכונות החדשות באופן נבדל (אור ים, שלומית, עיר היין, כרמי גת) יוצר משבר זהות ונפרדות. העדר הקצאת קרקע משלימה באזורי הפיתוח מקשה עוד יותר על התחדשות עירונית מחוץ למטרופולין ת״א-יפו.
3. התפשטות הערים יוצרת קונפליקט ערכי תפקודי ההולך ומתעצם מול המועצות האזוריות על שטחים, אזורי תעסוקה ומקורות הכנסה. קונפליקט זה מתרחב ומציף שאלות ערכיות לגבי ייעודן ותפקידן של המועצות האזוריות בישראל של 2040 ומעלה שאלות לגבי עתידן של שכונות עירוניות במועצות אזוריות.

אנו סבורים שאפשר גם אחרת. שילוב של תכנון אסטרטגי אפקטיבי המבוסס על דיאלוג ושיתוף בעלי עניין רבים, והטמעה של כלים ושיטות מתחום הידע של ניהול קונפליקטים לתכנון, עשויים להציע פתרונות יצירתיים למגוון האתגרים ולסייע לחיזוק חוסנן של הערים, מידת העירוניות ואיכות המשילות בהן. תהליכים וכלים המחזקים אמון, הקשבה, דיאלוג, יצירת ערך משותף ובניית הסכמות צריכים לשרת את מערכות ותהליכי התכנון באופן משמעותי הרבה יותר.

סביבה עירונית וקיימות בישובי ספר פריפריאליות

אשר וטורי
גיאוקרטוגרפיה
vaturi.asher1@gmail.com

לחצי הפיתוח של מתחמי מגורים ותעסוקה, מעמידים לראשונה מזה תקופה ארוכה את ישובי הפריפריה בפני דילמה מרחבית של שימור ופיתוח. בשעה שערים אלה נאלצות להתמודד התמודדות כמעט בלתי אפשרית על אוכלוסיות חזקות וכוח קניה לאזורי מסחר ותעסוקה עם מרכז הארץ, הן מוצאות את עצמן נאלצות לשלם מחיר יקר. המחיר בא לידי ביטוי בצמצום שטחים פתוחים, והתקוטטויות מחודשות עם שכיניהן במועצות האזוריות על שטחים והכנסות במסגרת וועדות הגבולות.

ההרצאה תציג את המקרה של אופקים וירוחם על רקע הקמת קריית ההדרכה (עיר הבה״דים) ותוכניות הבינוי המתוכננות לשני הישובים, מבחינה סביבתית ומרחבית.

הנחת העבודה של הרצאה זו היא שהרשויות המקומיות נאלצות להתחרות זו בזו על מקורות הכנסה שמקורן במיסים מוניציפאליים, בעיקר מארנונה שלא למגורים בדומה למודל הקלאסי של 1956 Tibout), על מנת שתוכלנה לממן את הפיתוח והשירותים המיטביים שיסייעו להן למשוך תושבים ובעיקר עסקים נוספים. מבחינה זו , העלייה החדה במחירי הדיור בשנים האחרונות, הטיבה איתן. שכן, יוקר המגורים באזור תל אביב הביא להשארת רבים מהצעירים בישובים, החזיר בנים של דור המייסדים הביתה והביא לידי כך שמשפחות צעירות ואיכותיות החליטו לשקול ברצינות סוג שונה של חיים מחוץ למרכז.

דווקא המאמצים להוריד את מחירי הדיור במסגרת מחיר למשתכן ותוכניות אחרות באזור המרכז, והבניה המואצת וקיצור הליכי התכנון, לצד תוכניות התחדשות גרנדיוזיות, הפכו את המגורים בישובי הפריפריה לאטרקטיביים פחות. כדי לפצות על כך, הוכנו לישובי הפריפריה תוכניות מתאר מאסיביות, עתירות בבנייה של אזורי תעסוקה ומגורים בבניה רוויה (מי צריך רוויה בפריפריה?). תוכניות אלה הנוגסות בשטחים הפתוחים של שכניהן במועצות האזוריות, ומעלות על פני השטח את ההיגיון התכנוני העומד מאחרי מהלכים אלה והקשר בינן לבין תמ״א 35.

בדיקה כלכלית להיבטי קיימות עירוניים

יואב וינברג, דור חדד, אהרון כהן
פז כלכלה והנדסה
yoav@pazgroup.co.il

ערים מהוות שחקן מרכזי במדיניות פיתוח בר קיימא, במטרה לשמור על שטחים פתוחים, להפחית פליטות גזי חממה, לחזק את הקהילה ואת הכלכלה המקומית,

ועוד. אסטרטגיות לקידום קיימות עירונית מוטמעות כיום כבר בשלב תכנון השכונה והבנין, על מנת לצמצם מחד את ההשפעות השליליות בהליך הבנייה עצמו ומהלך מחזור החיים של הבניין והשכונה ומאידך לייצר תשתית תומכת לאורח חיים מקיים.

על אף הדיון הנרחב בתחום, הניסיון המעשי בשילוב אסטרטגיות קיימות בפיתוח עירוני ובבניית מבנים מצומצם. כך למשל טכנולוגיות הנוגעות לייצור אנרגיה עצמי, פינוי ומחזור אשפה באמצעים טכנולוגיים מתקדמים, ניצול מים אפורים ובניה "ירוקה" העומדת ברמות הדירוג הגבוהות ביותר בוצעה עד היום בארץ בפרויקטים בודדים וכמעט תמיד ברמת הבניין הבודד או לכל היותר קמפוס עצמאי ולא בקנה מידה עירוני.

בשל חוסר הניסיון ובשל עלותן הגבוהה של חלק מהטכנולוגיות, שילוב אסטרטגיות קיימות בתכנון עירוני כדרישה סטטוטורית מעלה חששות שונים ובהם גם חוסר הודאות לגבי תועלותיהן של אסטרטגיות הקיימות השונות אל מול עלות הקמתן ועלות תפעולן השוטף.

במסגרת ההרצאה תוצג מתודולוגיית בדיקה כלכלית אשר פותחה על ידי חברת פז כלכלה והנדסה, תוך הדגמתה במקרה בוחן של הרובע העירוני החדש המתוכנן בשטח שדה התעופה דב הוז בתל אביב לאחר פינויו. בתכנית שדה דב כלולים שטחי מגורים בהיקף של כ-16,000 יח"ד וכן שטחי מסחר, תעסוקה, מלונאות, מוסדות ציבור ושטחים פתוחים. התכנית מקודמת על בסיס עקרונות לפיתוח בר-קיימא ושואפת לשלב אסטרטגיות קיימות חדשניות שטרם בוצעו ואף טרם תוכננו בארץ בקנה מידה של רובע עירוני בצפיפות גבוהה. רובע שדה דב מתוכנן על ידי מח' תכנון

צפון, שהעלתה את נושא הקיימות כדרישה פרוגרמטית, בשיתוף עם ממונה קיימות במינהל ההנדסה אדר' אוריאל בבצי"ק, אדר' ארי כהן, יועץ סביבה דרור נחמיאס, יועצי קיימות דן אפשטיין ואביעד שר שלום.

העבודה בשדה דב בוצעה עבור עיריית תל-אביב -יפו, רשות מקרקעי ישראל והמנהלים מטעם בית המשפט המייצגים את בעלי הקרקע הפרטיים במתחם. מתודולוגיית הבדיקה שמשה כלי עזר לבחירה מושכלת של אסטרטגיות הקיימות אשר ישולבו בתכנית תוך הבנת ההשלכות הכלכליות הצפויות על הגורמים הציבוריים השונים, בעלי הזכויות בקרקע ומשתמשי הרובע העתידיים.

היבטי חוסן עירוני בתכנון רובע שדה דב

מיכאל וינד וארי כהן

ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים

michael@mic-arc.com

רובע שדה דב בצפון תל אביב מתוכנן לאכלס כ-16,000 יח"ד וכ-40,000 תושבים. תכנונו של הרובע הצריך הטמעת מדדים חדשניים של פיתוח מקיים לטובת יצירת סביבה עירונית חיונית ואיכותית וזאת גם במצבי קיצון. אחד מהמדדים אשר השפיע באופן מובהק על תכנון הרובע הינו מדד החוסן העירוני.

חוסן עירוני נועד לייצר התמודדות טובה ובטוחה יותר עם מצבי קיצון ולאפשר לעיר פרק זמן קצר יותר להתאוששות מהם. להלן התחומים אותם ניתן לסקור ככאלה אשר הושפעו ממדד החסינות לעת תכנון הרובע בשדה דב.

היבט אנרגטי: תכניות מתאר טיפוסיות מסתפקות בחיזוי היקף הצריכה האנרגטית הנדרשת ומתן מענה המבוסס באופן בלעדי על רשת ייצור והולכה הארצית. תרחיש עסקים כרגיל מאין זה מקבע את המגבלות הבאות:

1. הסתמכות על מערכת הולכה מורכבת ומסועפת הרגישה למצבי קיצון כגון סערות, שריפות ועוד. ככל שנקודת הפגיעה ברשת ההולכה הינה ראשית יותר כך היקף גדול יותר של צרכני אנרגיה נמצאים בסכנת ניתוק בעת מצב חרום.
2. הולכה מאתרי ייצור מרוחקים מצריכה עלויות גבוהות יותר הן בשל עלויות הקמת ותחזוקת המערכת והן בשל מקדם היעילות הנמוך יחסית לאתרי ייצור מקומיים.

תכנית המתאר שואפת לאפשר מערך אנרגיה מקיים המשלב בין ייצור אנרגיה מקומי וארצי. מימוש המערך המשולב מנצל משאבי גז טבעי הנמצאים בתחום התכנית בצורת קו ההולכה הארצי המגיע מהים לתחנת הגז במעגנת רדינג. תחום התכנית חולק למספר מתחמי אנרגיה בהם יתאפשר ייצור וצריכה של אנרגיה באמצעות מתקני מיקרו-גנרציה קטנים (יחסית) מבוססי גז. להלן יתרונות המערך המשולב:

1. הסתמכות על מספר רב של מקורות ייצור קטנים מקומיים בנוסף לרשת ההולכה הארצית מקטין את ההיתכנות לניתוק צרכנים בעת מצבי חירום.
2. ייצור אנרגיה מקומי יעיל יותר ולכן זול יותר לצרכן הקצה.
3. ייצור אנרגיה מקומי מפחית מהעומס על רשת הייצור וההולכה.

היבט אקלימי: העלייה העולמית במפלס פני הים בשילוב סכנת צונאמי (אשר כבר הכה עשרות פעמים בחופי המזרח התיכון) הצריכה התייחסות תכנונית אשר תאפשר לרובע דב להתמודד עם מקרי קיצון של הצפות. ההתמודדות עם סכנת הצפה באה לידי ביטוי באופנים הבאים:

1. ניצול עבודות החפירה במגרשים לטובת מילוי הדרכים תוך הגבהת רום הרובע.
2. התאמת חתכי רחוב ייעודיים לאיגום נפח מים רב בתחום הדרך ע״י שילוב עבודת תיאום תשתיות ופיתוח רחוב ייחודיים.

היבט חברתי: באופן תקדימי, התכנית מקצה 2,400 יח״ד לטובת דיור בהישג יד כמטרה ציבורית וזאת, על מנת לאפשר רובע מגורים מקיים המעודד אוכלוסיות לחלוק את מקום מגוריהם באופן מגוון ומכבד. להלן היבטי החוסן אותם ראוי לציין בהקשר זה:

- תמיכה בעירוניות חדשה הרואה בעירוב אוכלוסיות כמקדמת שוויון חברתי ומפחיתה קוטביות.
- ייצור הסתגלות עירונית בשל מיתון השינויים הדמוגרפיים המתרחשים במחזור חיי העיר.
- עידוד שילוב קבוצות אוכלוסייה שונות אנשים ומשקי בית בהרכבי גיל, מצב משפחתי, רמת הכנסה, דת, ויכולות פיזיות שונות.

מקום יוצר קהילה - קהילה יוצרת מקום: מרחב ציבורי/פתוח לציבור

רחל וינר
rachelle@wisi.co.il

בהרצאה יוצגו הליכי תכנון של מרחב ציבורי שתחילתם בהליכי תכנון סטנדרטיים(יוזמות תשתית, תחבורה, יוזמות עירוניות לפיתוח, בינוי של גופים ציבוריים ויזמים) אך הפכו לתהליכים קהילתיים ו/או יצרו קהילות פעילות סביבן.

ההרצאה בוחנת מחדש את המושג "שטח ציבורי פתוח", על ידי בחינת המושגים - מהו " שטח" מיהו ה" ציבור" ומה משמעות המילה "פתוח" , על ידי דוגמאות של מרחבים ציבוריים וגנים רובעיים בעיר שחלוקת המרחב בהם שינתה את הפרוגרמה הסטנדרטית של גני משחק ופארק עירוני. זאת על ידי חלוקה והגדרה מחדש של משאבי הקרקע, גיבוש פרוגרמה על ידי הקהילה, או היווצרות של קהילה פעילה במהלך התכנון או לאחר גמר הביצוע.

הדוגמאות - מקהילות וגנים ברחבי העיר ירושלים - יראו כיצד, על ידי שינוי תפיסה, פרוגרמה ותוכן, יכול תכנון של שכונת מגורים או פרויקט תשתית לגרום לשטח ציבורי פתוח להפוך לגן יצרני, למרכז פעילות קהילתי, לחוויה אקטיבית וחינוכית, למקום לחיזוק נרטיב מקומי ועוד. זאת על אף ואולי אפילו בגלל היותו חלק ממהלך של פיתוח עירוני "סטנדרטי" בפרויקט בינוי או תשתיות.

תפישת האזור כמובילה בתכנון עבור מגוון האוכלוסיות בישראל

מתניה ז"ק
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
m@s--r.co

ההרצאה תתמקד באופן בו תפישת האזור רלוונטית למרחב הישראלי ולמגוון האוכלוסיות המתקיימות בו, בדגש על התבוננות באופן בו המרחב מתפקד בפועל - ודרך כלים מגוונים של מיפוי.

ההרצאה תתבסס על עבודת סטודיו LandBasics - פרויקט הגמר באדריכלות נוף בטכניון בשנים 2014-2017. הסטודיו עוסק בסוגיות היסוד של המרחב הנופי הישראלי ובממשק המורכב בין ישויות מרחביות - מרשת השטחים הפתוחים הפנים עירוניים, דרך השטחים הפתוחים (חקלאיים, טבעיים, תשתיתיים) הסובבים והמפגש עם יישובים נוספים. הנחת העבודה בסטודיו כופרת בדיכוטומיה המובנית בהגדרות תכנוניות וסטטוטוריות כמו "העיר" בה' הידיעה, אל מול למשל "המרחב הכפרי". הללו מפספסים את המורכבות של המרחב ואת ההזדמנויות הלוקליות בתוך מרחבים גדולים.

תפישת האזור מאפשרת ומעודדת מבט ביקורתי (בניגוד לשיפוטי הנובע לא פעם מאותן הגדרות סטטוטוריות), רחב ויצירתי ברגעים בו היא משתמשת במנעד של קני מידה (לדוגמה) ומכירה בהזדמנות שהקטן מייצר בגדול ולהיפך, במקום

מתודולוגיה המקדשת את ההיררכיה בה הגדול הוא סכמטי והקטן הוא מפורט. מבחינת מתודולוגיה, נקודת המוצא הינה בניסוח סוגיה ומיפוי הנוכחות שלה במרחב, כך שבמקום קו כחול, האתר(ים) הרלוונטי לתכנון מתהווה עם פעולת המיפוי - נוצרות טריטוריות חדשות לפעולה.

בין הדוגמאות שיוצגו: מערכת שטחים פתוחים אלטרנטיבית בנצרת, מרחב רעייה מקיים - מהכפרים הבדואים בצפון הנגב ועד הרי המרכז, תכנון מחדש של המרחב הציבורי בבני ברק תוך שמירה על דיני הלכה, זיהום חוצה גבולות - נחל חברון כבסיס למרחב משותף באום בטין.

הערה:

ניתן להתייחס למוצע כהרצאה בה אתבסס על עבודת סטודיו LandBasics (אותו הקמתי והובלתי), הן מבחינת מתודולוגיה והן מבחינת תחומי העיסוק והתוצרים. אפשרות נוספת תהיה לאפשר לנו לקיים מספר הרצאות קצרות (סה״כ 4-5 הרצאות). הרצאה ראשונה פותחת אותה אעביר ואשר תיתן קונטקסט, תכנים ומתודולוגיה (10-15 דק׳) ולאחריה יוצגו מספר פרויקטים רלוונטיים על ידי הבוגרות/ים (10-12 דק׳ לכל פרויקט).

הסטודנטים קיבלו עידוד להגיש גם הצעות נפרדות להרצאה. הוגשו הצעות של הבוגרות:

- עדי אלמליח: עבודה עברית זרה _ תכנון מגורי העובדים הזרים כחלק ממארג החיים בערבה צפונית ותיכונה.
- אלה ריכנטל: Out of Water _ תכנון משאב המים בעוג׳ה כבסיס למינוף לקהילה מדברית מוחלשת.

פרויקטים נוספים רלוונטיים:

- נילי מאור: הלכה למעשה _ תכנון מחדש של המרחב הציבורי בבני ברק תוך שמירה על דיני הלכה.
- ליאת כהן אגמי: חוסן נופי בבקעת ערד - תכנון הכפר דהניה בנגב.
- נעה ברנתן: Unspoken Borders _ זיהום חוצה גבולות - נחל חברון כבסיס למרחב משותף באום בטין.
- נארמין כסברי: מערכת שטחים פתוחים אלטרנטיבית בנצרת.
- ג׳ניה קוסיאק: ריכוז מול פריסה של מוקדי תעסוקה _ המקרה של סח׳נין ואזור תעשייה תרדיון.
- אנוור מאהלי: נתיבי טללים _ תכנון מרחב בקעת בית נטופה - בין מסורת לאורבניזם כפרי.

תוואי הרכבת הקלה בירושלים כמחולל עירוניות

אלה זילברפרב בן עזרא
בצלאל
ellazilber@gmail.com

בהיבטים של הרכב האוכלוסייה, ירושלים היא אחת הערים ההטרוגניות בארץ: חיות בה קבוצות אוכלוסייה מגוונות, בני דתות שונות ומגזרים רבים. עם זאת, היא מאופיינת בשכונות אינטרוברטיות שחלקן מהוות מעין "מובלעות" בעיר, ובמרחבים ציבוריים לכאורה, שלעתים "מנוכסים" לשכונה או קבוצת אוכלוסייה כזו או אחרת. הקהילות הקטנות שיוצרות שכונות מובחנות זו מזו אולי הכרחיות כדי לאפשר קיום של קבוצות כה שונות אלה לצד אלה, אולם המרחב הציבורי – תפקידו לאפשר למגוון קהילות ואוכלוסיות להשתמש בו, ולהרגיש בנח. בכל עיר, ועל אחת כמה וכמה בעיר הבירה. מאפיין נוסף של "מובלעותיה" של ירושלים היא ייעוד קרקע יחיד, כמו: קריית תעסוקה, אזור תעשייה, קריית ספורט ועוד. החסר בעירוב שימושים בחלק מהשכונות מייצר מרחבים שאינם נגישים או שאינם נדרשים לחלק גדול מתושבי העיר ותייריה, ובכך – מבודד אותם עוד יותר. כך, מתגבש שלד עירוני שמורכב שכונות – שכונות.

במקרים רבים כאשר מתוכננת תשתית תחבורה חדשה, ההתייחסות אליה היא כאל מערכת הסעת המונים גרידא. אבל האם זה כל מה שבכוחה להיות? האם תוכל הישות הלינארית החדשה, העצומה ורבת המשאבים שעתידה להוות תשתית ציבורית במובן רחב יותר: לא רק אמצעי תחבורה, אלא הזדמנות להתחדשות עירונית ויצירת מרחבים חדשים בשכונות הקיימות וביניהן?

היות שהקמת המסילה נעשית בשלבים, בחלק מהשכונות המסילה עתידה להיות מוכנה לפני שהמסילה כולה הוקמה, ולכן תהיה חסרת שימוש פרק זמן ארוך יחסית. גם לאחר שהמסילה מוכנה ישנו פרק זמן לפני התחלת תפעול הרכבת עצמה. זאת ועוד, גם לאחר פעילותה השוטפת של הרכבת, צפויים לה פרקי זמן שונים בהם היא אינה פועלת: בלילות, בסופי-שבוע, בחגים, בעתות מתיחות על רקע בטחוני, שלג כבד או תחזוקה. האם ניתן להציע שימוש זמני במסילה לטובת פעילות אחרת מלבד הרכבת הקלה?

הפרויקט מציע סט כלים להתערבות לאורך תוואי המסילה ואל תוך השכונות, באופן שמאפשר שימוש במסילה הן בשעת פעילות הרכבת והן בשעת הפסקת הפעילות בה, ושורה של שימושים זמניים שיאפשרו מגוון שימושים, פעילויות, ואירועים בהתאם לעונות, לשעות, לימות השבוע ולאירועיה השונים והרבים של ירושלים.

התבדרות המרחב העירוני והשפעתו על השטחים הפתוחים

אסף זנזורי
החל״ט
asafz@spni.org.il

שטחים פתוחים הם כל אותם שטחים שאינם בנויים בתוך היישובים ומחוצה להם. הם עתירי ערכי טבע, נוף, חקלאות ומורשת, וכוללים תחת הגדרה רחבה זו מגוון שימושים ותפקודים כגון: שמורות טבע וגנים לאומיים, יערות, חקלאות, פארקים ואזורי נופש, מכלולי נוף, מורשת ועתיקות, נחלים, מעיינות וחופים. ישראל התברכה במגוון נופים, אתרים ומיני חי וצומח החיים בה. היא ידועה כאחד האזורים העשירים ביותר בעולם במגוון הביולוגי. השטחים הפתוחים מקיימים בתי גידול ומערכות אקולוגיות ואלו מספקים לאדם שורה של שירותי חינם (שרותי המערכת האקולוגית) החיוניים לאדם, לקיומו ולרווחתו.

ישראל היא מדינה קטנה, עם אוכלוסייה שהולכת וגדלה, משק בצמיחה מואצת. צירוף של הגורמים הללו יוצר מגמה של הרחבת הפיתוח והבנייה על חשבון השטחים הפתוחים. רצף השטחים הפתוחים בישראל הולך ומצטמצם, נקטע על ידי תשתיות, נקודות פיתוח חדשות, ועם הגידול באוכלוסייה והצורך בשטחי פנאי ונופש גוברים הלחץ והצפיפות על השטחים הפתוחים שנותר. בשנים האחרונות נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים לקדם בנייה חדשה למגורים על חשבון שטחים המיועדים להישאר פתוחים, זאת בטרם מוצו אפשרויות הרווייית הבנייה בשטחים עירוניים, בשטחים בנויים ובשטחים המיועדים לפיתוח, באופן התואם את מדיניות התכנון הארצי.

רציפות השטחים הפתוחים חיונית לשם שמירה על המגוון הביולוגי ועל מערכות אקולוגיות מתפקדות. בהעדר רציפות נמנעת תחלופת גנים בין אוכלוסיות אשר הכרחית לשם קיום מינים לאורך זמן. אוכלוסיות מבודדות, שתנועתן מוגבלת, מאופיינות במגוון גנטי נמוך והן יותר רגישות למחלות ולשינויים בתנאי הסביבה. כתוצאה מכך, אוכלוסיות אלה חלשות ופגיעות יותר ולכן נתונות בסכנה גבוהה יותר להכחדה.

כיום מקובל להתייחס לשמירת רצפים של שטחים פתוחים כמסדרון אקולוגי המהווה שטח פתוח אשר אינו נתון לשינויים תכופים במרחב ובזמן ומחבר בין שני אזורים טבעיים. שטחו של המסדרון מאפשר קיום של מחזורי חיים שלמים ומעבר של מגוון רחב של אורגניזמים. שמירת תפקודם של מסדרונות אקולוגיים היא כלי חשוב בשמירה על בריאותן של אוכלוסיות המינים שבשטחים הפתוחים ועל תפקודן, חיותן ושרידותן של מערכות אקולוגיות. איכות המסדרון תלויה במרחב שהוא מכסה, ברוחבו ובתשתית הצומח שבו (שעליו מתבססים מרבית בעלי החיים לתנועה, למסתור, לקינון, ללינה ולמציאת מזון). המסדרון יעיל יותר ככל שהוא רחב יותר, ואיכותו עולה ככל שהצומח שבו טבעי ומקומי יותר.

שימוש במשאב הקרקע המצוי במשורה בישראל ואיננו מתחדש, צריך להיות מושכל ובחשיבה לטווח ארוך. בניה רוויה תוך ייעול השימוש בקרקע לטובת כלל השימושים העירוניים הוא אמצעי לשמירה על השטחים הפתוחים כמו גם השגת שירותים עירוניים יעילים יותר.

התחדשות עירונית במזרח ירושלים

נעה חדוות ותמיר מנצור כרמל
עיריית ירושלים
mntamir@jerusalem.muni.il, hdnoa@jerusalem.muni.il

סוגיות התכנון והבניה הן מן הבולטות בשיח במזרח ירושלים. היכולת לבנות בית ולגור בו היא צורך אנושי בסיסי אוניברסלי, אבל בהקשר המזרח ירושלמי ליכולת לבנות בית חוקי יש משמעות גם של היאחזות בקרקע, שאלות של זהות, ושל הבטחון הבסיסי שביתך לא ייהרס למחרת.

חלק ניכר מהבניה במזרח ירושלים נעשית ללא היתר ו/או לא בהתאם לייעוד הקרקע המאושר. הבניה היא ביוזמה פרטית ועל קרקע פרטית, והבעלות על הקרקע היא ברוב המקרים מסורתית, ונחשבת כרכוש המשפחה ולא כשטח סחיר המאפשר הפקת רווח נדל״ני. כתוצאה מכך, הבניה נעשית בעיקרה שלא ע״פ שיקולי תכנון של ניצול יעיל של הקרקע, פריסת שימושים יעילה, רשת דרכים רציונלית וכדומה, אלא לפי פריסת הבעלויות בתא שטח נתון.

תופעה זו גורמת לכך שלצד שכונות רבות שנבנות בצפיפות, שכונות רבות אחרות מאופיינות בבינוי דליל, מפוזר ולא יעיל. המשך בינוי זה מקשה מאוד על אספקת שירותים ציבוריים בסיסיים כגון מוסדות חינוך, שטחי ירוקים ציבוריים, תחבורה ציבורית, ותשתיות לתושבים וכן גורמת להתפשטות מתמדת אל תוך שטחים פתוחים בעלי ערכיות נופית גבוהה.

נוצר לכן צורך להציע מודל שיאפשר לארגן מחדש בהסכמה את המרחב באזורים אלו כך שמשאב הקרקע ינוצל בצורה יעילה ורציונלית יותר תוך מתן מענה לגידול האוכלוסיה הטבעי ולצורך לספק לה שירותים ציבוריים ברמה גבוהה.

עד כה ניסו הרשויות להתמודד עם מציאות זו באמצעים כלים משני קצות הסקלה - כלים משפטיים (הליכי הריסה) או בהסדרה כמעט גורפת של בניה קיימת. ברצוננו להציג גישה שונה. אנחנו מעוניינים לשאוב את הידע שהצטבר בתחום ההתחדשות העירונית כדי להציג מודל חדש להתחדשות עירונית במזרח ירושלים. מודל זה מתבסס על הנסיון הקיים בתהליכי התחדשות עירונית בשכונות מערב ירושלים תוך התאמתו לתנאים הייחודים למזרח ירושלים. אנחנו סבורים שמודל כזה יוכל להיות מיושם בכל מקום בו עיקר הקרקע היא בבעלות פרטית והבניה מפוזרת ודלילה.

"הון-שלטון ממשלתי" והקשר לציפוף עירוני (עלייה לגובה)
תחבורה נגישה ופריסת מוקדי תעסוקה
או
האם הסכם גג מייצר תשתית עובדתית למאפיינים התכנוניים שלעייל?

דורון חזן

עיריית אשדוד

doronh@ashdod.muni.il

משחר ההיסטוריה ידוע היה שמתכנני/אדריכלי המלך השליט היו נתיני המשטר הקיים, במאה ה-15 גאקופו סנסובינו מעביר את השוק המרכזי מנקודת המפגש המקורית (מול בזילקת סאן מרקו) לנקודת ציון אחרת בעיר ונציה, כחלק מביסוס האימפריה הונציאנית. במקביל מעביר סנסובינו את המטבעה הכלכלית, הספריה העירונית, מגדל השעון ואת מקום המפגש המדיני של האליטה הונציאנית אל אותה נקודה בה השוק עבד ושקק אך זה עתה.

תרבות, מדינה, כלכלה, פילוסופיה, דת ופרקטיקות עירוניות נפגשות בנקודה אחת שהופכת להיות: כיכר ס.מרקו אין ספק ש 500 שנה אחרי מדובר באחת הכיכרות החשובות המשמעותיות והמרשימות באירופה, בטח בוונציה האימפריאלית.

הרגע בו כל האינטרסים הפוליטיים, הדתיים והכלכליים נפגשים לכדי החלטה אסטרטגית אחת, הינו רגע חשוב ומכונן בחיי עיר שלא לומר בחיי מדינה.

מהם המניעים לצעדים שכאלה? האם מדובר במניעים תכנוניים טהוריים? האם מדובר באגנדות מגובשות? שיגעון של שליט יחיד? (מהנדס עיר, ראש עיר,שר שיכון)

האם ציפוף עירוני הינו הכרח תכנוני מובהק להתחדשות עירונית? כמה באמת אנו כחברה מוכנים להשתמש בתחבורה ציבורית ? כרשות מקומית להוריד תקנים ביודענו שכמעט ולא נמצא בית בישראל ללא 2 רכבים לפחות?.

תחבורה נגישה (שמעודדת ציפוף עירוני) ופריסת מוקדי תעסוקה הינן הקלישאות הברורות והמובטחות לכל דיכפין המוכן ללכת לקראת חתימת הסכם גג עם המדינה. מטרת העל של ההרצאה היא: להבין את ההקשרים הסמויים (והמובנים בחלקם) בין הסכם גג לתכנון עירוני.

מאומה לא השתנה (וגם לא ישתנה) , אנו חיים בעידן בו הון/ שלטון /ותכנון עירוני חיים תחת קורת גג אחת זה מרוויח וזה מפסיד ואם לא נבחן בשימת לב ולא נהייה זהירים מספיק נמצא את עצמנו במקום בו 'העיר הכאוטית' שיצאה כמוצר מדף להתנהלות זו תהא הרס לדורות ולא בשורה חברתית אמיתית כמו שהיא אמורה להיות.

איטלו קאלווינו, בספרו המכונן ערים סמויות מעין מביא מבנה סיפור יורד אשר נמשך לכל אורך הפרקים.

לדוגמא: פרק ראשון עם 10 סיפורים (4 סיפורים על ערים וזכרון 3 סיפורים על ערים ותשוקה 2 סיפורים על ערים ואותות וסיפור 1 על ערים דקיקות) וכן הלאה אותו מבנה סיפורי בפרק השני.

והשאלה המתבקשת היא מדוע בחר קאלווינו, לגולל את סיפורו בדרך זו. ניסיון לגלות קשר תמטי או אחר בין הערים השונות שבכל פרק אינו מעלה דבר. כך גם הניסיון לקבץ את הערים מאותה הקבוצה. הסבר אפשרי שעולה על הדעת הוא שבמבנה כאילו מתמטי זה ביקש קאלווינו להדגיש אחת הטענות המרכזיות בספר, והיא: שבסדר, בשכל ובשיטה אין כדי למצות את משמעותן האמיתית והמלאה של הערים שאינן אלא מטאפורות של החיים.

דומה שאיטלו קאלווינו רומז באמצעות גיבורו (מרקו פולו) משהו בכיוון זה, באומרו לחאן כי:

> "לא הקול הוא הקובע את תוכן הסיפור כי אם האוזן השומעת". בעטיו של מבנה זה ובייחוד משום שהערים הן מטאפוריות, ניתן לתפור אותן בסדר שונה ומגוון ולפרש את משמעותן ב-77 פירושים שונים, כפי שמעיד מרקו פולו של קאלווינו בשיחתו עם החאן: "אין אתה מתענג על שבע או שבעים ושבע פליאותיה של עיר, כי אם על התשובה שעיר זו משיבה על שאלתך"

עיריית אשדוד חתמה על הסכם גג גדול ומשמעותי, הסכם שנערך ביחד עם משרד השכון, וחתומים עליו מינהל מקרקעי ישראל ומשרד האוצר הסכם משולש זה אמור להסדיר את התגייסות העיר והירתמות משרדי הממשלה, להגדלת מצאי הדיור בעיר / במדינה.

באמצעות מהלך זה העיר אשדוד מספקת לתושביה מבחר אפשרויות דיור, מציפה את השוק ביחידות דיור ועל ידי כך מורידה את מחירי הדיור בעיר, ומשאירה את הצעירים בעיר. המדינה מצידה, מנסה לתת מענה למשבר הדיור אשר ההתמודדות עימו מוגדרת כ'משימה לאומית'.

מטרת ההרצאה הינה לברר האם ניתן לחתום (כלכלה) עם המדינה(שלטון) על הסכם גג(חברה) ולקבל עיר שתתאים למידות שלה (תכנון), עיר מותאמת לצרכים ולכלל הקהלים שלה(דת) אך עם פרספקטיבה עתידית ראויה ומקובלת על מרבית המרכיבים בעלי העניין. לספר ולדון איך אשדוד מחפשת את 'הנקודה', את אותו 'הרגע' בו כל האינטרסים הפוליטיים, הדתיים הכלכליים והתכנוניים נפגשים לכדי החלטה אסטרטגית אחת, רגע חשוב ומכונן בחיי עיר שלא לומר בחיי מדינה.

ההרצאה תלווה בשאלות תיאורטיות ובמתן פתרונות פרקטיים מתוך תכנון מתחמי הסכם הגג של העיר אשדוד.

תחבורה ציבורית/תשתיות תחבורה ביישובי החברה הערבית

מוחמד חליליה ואינה ברנזבורג

עמותת סיכוי

moran@sikkuy.org.il

תחבורה ציבורית הינה שירות בסיסי וכלי חיוני לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, במיוחד עבור תושבי הישובים הערביים אשר מרביתם נמצאים בפריפריה גאוגרפית ואשכול חברתי-כלכלי נמוך (3-1), וסובלים מאפליה מתמשכת בפיתוח ותכנון תשתיות תחבורה ורמה נמוכה של תחבורה ציבורית. כתוצאה מכך, תושבי היישובים הערביים מודרים ממרכז הפעילויות הכלכליות, התרבותיות

והחברתיות בישראל. לפיכך, ישנה חשיבות רבה לתכנון, פיתוח וקידום תחבורה נאותה שתענה על צורכיהם הייחודיים של היישובים הערביים.

בתחילת שנות ה- 2000 כמעט ולא הייתה תחבורה ציבורית בישובים הערביים, זאת למרות שבחלקם מדובר בישובים המונים עשרות אלפי תושבים. ממשלת ישראל בהובלת משרד התחבורה, משרד האוצר והמשרד לשוויון חברתי עשו צעדים משמעותיים לקידום שירותי התחבורה הציבורית, בעקבות החלטה 922, אך עדיין ישנה כברת דרך עד להשוואת רמת השירות הנדרשת אשר תענה על צרכי התושבים בישובים הערביים. כך למשל, למרות שהאוכלוסייה ברשויות המקומיות הערביות מהווה כ-17.7% מהאוכלוסייה בישראל (נכון לשנת 2016), תקציב סבסוד התחבורה הציבורית אינו תואם את גודלם היחסי ועומד על כ-7.9% (נכון לשנת 2014).

להלן הנושאים שאנו מעוניינים לכלול בהרצאתנו:

1. המאפיינים של יישובי החברה הערבית (מבחינה סוציו-אקונומית)
2. מצב התחבורה הציבורית ביישובי החברה הערבית לפני החלטה 922 והשפעת החלטה 922 על התחבורה הציבורית והתושבים ביישובים הערביים.
3. שיתופי הציבור/מפגשי הלמידה שעמותת סיכוי קיימה ביישובים ערביים והצגת המדריך לרשויות המקומיות הערביות למיפוי, ניתוח והצגה של צורכי הציבור בתחום התחבורה הציבורית שנערך בעקבות מפגשים אלו.
4. האתגרים והחסמים לשיפור התחבורה הציבורית העומדים בפני ראשי הרשויות המקומיות.

תרבות וקולינריה - בסיס לעירוניות מתחדשת

רן חקלאי

רן חקלאי כלכלה אורבנית בע״מ

ran@u-haklai.co.il

הקולינריה, מסעדות לסוגיהן, אוכל רחוב, שווקי אוכל, שווקי איכרים, שווקים מקורים ושווקים פתוחים מהווים סימן היכר ומקור לגאווה עירונית ויישובית.

הנושא הקולינרי תופס מקום מרכזי בשיח הציבורי. הדבר ניכר בתחומים רבים: תכניות הטלוויזיה בהן יש ריבוי של תכניות אוכל כגון מאסטר שף, משחקי השף, אוטו אוכל, מהפכה במטבח וסיורים קולינריים כמו בתכנית ״אהרוני וגידי״.

במדריכי טיולים שונים האפיון הקולינרי של כל מקום יישוב ועיר בא לידי ביטוי רחב וניכר ובהמשך האפיון הקולינרי מהווה חלק מן הזהות העירונית.

לדוגמה, הערך ״בנגקוק״ באתר/אפליקציית tripadvisor נותן את הנתונים המידיים הבאים: מלונות ואכסניות 1,615 מסעדות 11,408. הערך ״תל אביב״ נותן את המידע המידי הבא: מלונות 101 מסעדות 1,337.

קידום המכירות והמיתוג של אזורים ועירים שם דגש על התחום הקולינרי ומדגיש את ההבדלים ואת הייחודיות של המקום המפרסם. לדוגמה, מתוך מודעת פרסום

למסעדה בגליל המערבי - "מסעדה כה אישית וייחודית ודאי לא הייתה מצליחה להתקיים באזור המרכז". כלומר יש כאן פרסום וגם הודאה שקנה המידה למסעדות הוא אזור המרכז.

ההיצע הקולינרי גודלו וגיוונו הוא "נייר לקמוס" לדפוסי התנהגות, למידת העושר היחסי של התושבים לזמן הפנוי שלהם. יש כאן סיבה ומסובב. היצע קולינרי מעיד על עושר יחסי המהווה חלק מהחוסן הכלכלי של יישובים וערים. ריבוי ומגוון אפשרויות בילוי יוצר רמת הוצאה גבוהה ושהות ארוכה יותר של תושבים ומבקרים בערים ובהמשך הוצאת כסף בתחומי הערים, דבר שמעלה את כלל הפעילות הכלכלית של העיר ואת הכנסות העירייה הישירות מארנונה.

בחינה השוואתית של היצע המסעדות בערים, התמחויות קולינריות, רמת המחירים ומגוון כשרויות יכול לתת מידע רב על האפיון של קהל היעד, פוטנציאל התחרות של הערים אחת ביחס לשנייה ועל פוטנציאל הפיתוח. הבחינה ההשוואתית תיעשה על הגדלים האבסולוטיים וגם כהשוואה מתוקננת למספר התושבים, כלומר יחס של מסעדות לתושב. נעשה כאן ניסיון לייצר "מדד מסעדות" ככלי עבודה בתחום התכנון העירוני לרבות ההיבטים הכלכליים שלו ולבחון את המסקנות שניתן להסיק בדוגמה ספציפית. לצורך הדיון נבחנו מספר ערים מרכזיות בישראל ולהלן נתונים חלקיים:

	מספר מסעדות (rest נובמבר 2017)	**מספר מסעדות לאלף תושבים**
תל אביב	1972	4.56
ירושלים	944	1.09
חיפה	692	2.48
באר שבע	332	1.63

תפרוסת המסעדות וריכוזן מהווה גורם בתכנון העירוני. היצע המסעדות משלים לשימושי קרקע אחרים בתחום התרבות והן מהוות חלק ממרקם עירוני שלם. העוגן התרבותי ולידו העוגן הקולינרי המשלים יוצר "מרחב בילוי" בה הציבור מבלה זמן ניכר ויש לו הזדמנות להוציא את כספו ולבלות. מסעדות, בדומה לחנויות בתחום מסוים (נעליים, הלבשה, ריהוט) נוטות להתקבץ יחד וכך ליצור רשת הלוכדת את הלקוח ועל תכניות עירוניות לתת אופציה ליצור את עירוב השימושים הזה. תכנון נכון יתייחס להיבטים הללו וייתן אופציה לקיום מסעדות כחלק מפיתוח המרחב העירוני ובדגש על מתחמי תרבות ובילוי. ההרצאה תכלול מקרי בוחן בירושלים ובערים אחרות.

תחזוקת מבנים גבוהים בישראל

חגי טולדנו* וגלעד לוקר**

*משרד הבינוי והשיכון, **פז כלכלה והנדסה

hagait@moch.gov.il, gilad@pazgroup.co.il

היקפן של יחידות הדיור המצויות במבנים גבוהים מתוך כלל יחידות הדיור הולך ועולה לאורך השנים. כיום, כשליש מיחידות הדיור הקיימות בארץ הן במבנים בני 5 קומות ומעלה, כלומר קרוב ל-800,000 יח״ד מצויות במבנים הכוללים מערכות מכניות מורכבות.

על פי התכניות המקודמות כיום במוסדות התכנון, כשני שליש מיחידות הדיור שצפויות להיבנות בעשור הקרוב ייבנו כחלק ממבנים גבוהים, מתוכן כ-100,000 יח״ד במבנים בני 10-20 קומות וכ-50,000 יח״ד במבנים בני 21 קומות ומעלה. עלות התחזוקה והתפעול של מבנים אלו גבוהה בצורה משמעותית מהעלות בבניינים נמוכים הן בשל המערכות הרבות המשולבות בהם (מעליות, מערכות כיבוי אש, חניונים תת קרקעיים וכיו״ב) והן בשל הצורך בהעסקת חברות ניהול מקצועיות לטובת תחזוקת מבנים אלה לאור ריבוי הדיירים ומורכבות המבנים והמערכות.

להבדיל מהמקובל בעבר, בנייתם של בנייני מגורים גבוהים פונה כיום אל חלקים נרחבים באוכלוסייה בכל רחבי הארץ ואינה נתפסת עוד כצורת מגורים המיועדת לאזורי המרכז ולאוכלוסייה בעלת רמת הכנסה גבוהה בלבד. הרחבת קהל היעד של בנייני מגורים גבוהים לבעלי הכנסות בינוניות ואף נמוכות מקבלת ביטוי מרכזי בתכניות ״פינוי-בינוי״. בפרויקטים אלה אנו שואפים מצד אחד כי האוכלוסייה הקיימת תמשיך להתגורר במתחם גם לאחר חידושו, אולם מצד שני, במקרים רבים בשל מקדמי הציפוף הנדרשים ליצירת כדאיות כלכלית, הבינוי החדש הינו, על פי רוב, במבנים גבוהים ואף גבוהים מאוד.

עליית היקף הבנייה במבנים גבוהים והרחבת קהל היעד שלהם לאוכלוסיות בעלות רמות הכנסה בינוניות ונמוכות מציבה בעיות הנובעות מהפער בין עלויות התחזוקה הגבוהות לבין יכולת התשלום של הדיירים. בעיות אלו מתבטאות בנטל כספי גבוה על הדיירים מצד אחד ובתחזוקה לקויה של מערכות טכניות מצד שני.

מחקר בנושא אשר בוצע על ידי חברת פז כלכלה והנדסה עבור משרד הבינוי והשיכון והרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הוצג בכנס המתכננים לפני שנתיים כעבודה בתהליך. בדצמבר 2017 פורסם המחקר ובהרצאה זו יוצגו מסקנותיו וכן פעולות אותן מקדם משרד הבינוי והשיכון ליישום המסקנות בפועל.

עין אל חניה - פארק עמק רפאים, ירושלים

איריס טל-גולדברג ורביב-טל
אדריכלות סביבתית
ravivandtal@gmail.com

במשרדנו תוכננו שלושה פרויקטים סמוכים: האקווריום הראשון בישראל (כולל אדריכלות הבניין בתכנון אדר' לני רביב), עין לבן ועין אל חניה. האקווריום נבנה בשטח ההרחבה המערבית לש גן החיות התנ"כי בירושלים, ביוזמת גן החיות התנ"כי ובתרומת משפחת גוטסמן. שני המעיינות בוצעו כחלק מתכנית הפארק המטרופוליני עמק רפאים שפותח ביוזמת הרשות לפיתוח ירושלים. שני הפרוייקטים בוצעו בשיתוף רשות העתיקות ורשות הטבע והגנים.עין אל חניה שוכן על כביש וואלג'ה, כ-2.0ק"מ מערבית לעין יעל. המעיין הוא מעין שכבה ממנו זורמים המים לבריכה חקלאית גדולה. איזור המעיין, הנמצא בלב טרסות חקלאיות מהיפים בהרי ירושלים, הוא בבעלות הכנסייה הארמנית. המעיין הוא אתר קדוש לכנסיה האתיופית ומאמיניה באים לטבול בו. מיקומו של האתר על קו התפר יצר מפגש תרבויות מרתק בין תושבי וואלאג'ה, הכפר הסמוך, המשקים את עדריהם במעיין, מאמינים נוצרים מהכנסיה הארמנית ומהכנסיה האתיופית, יהודים דתיים הבאים לטבילה והכשרת כלים ומטיילים מכל גווני הקשת: ישראלים ופלסטינאים.באתר טרסות חקלאיות ובהן שרידים של עצי בוסתן, בהם תאנים, זיתים, עצי שקד. בצידו המזרחי קיימים שלושה מבנים מראשית המאה ה- 20המיועדים לשיקום ושימור (בתכנון אדר' גובי קרטיס). המבנים מיועדים למרכז מבקרים, מסעדה ומרכז לחקלאות אורגנית. המים זרמו מנקבה בסלע עברה בדרך תת קרקעית פתלתלה ולא ברורה, למבנה מפואר של נימפאון ומשם בתעלה בנויה לבריכה החקלאית.בתחילת העבודות, בוצעה חפירה בתוואי המים התת קרקעי ע"י רשות העתיקות. בחפירות נחשפה מערכת מים מרשימה הכוללת מערכת חדרים, קשתות, תעלות מים ובריכת מים גדולה נוספת, ככל הנראה כחלק מבית מרחץ של וילה. מערכת החדרים והמים העתיקים מתוארכים מהתקופה הביזנטית והתקופה המוסלמית הקדומה ושוק ומ ע"י מחלקת השימור של רשות העתיקות. חלק מהתעלה התת קרקעית שומר ויהיה ניתן לעבור בו. עקב המימצאים ורגישותם הוחלט על גידור האתר. התכנון כלל חניה מוסדרת, מערכת שבילים ושחזור של חקלאות טרסות מסורתית. הכניסה לאתר מתוכננת מאזור החניה דרך המבנים (בשביל עוקף, זמנית, עד לשיקומם). מהכניסה מובילים שני שבילים: האחד שביל מדרגות, השני נגיש, לאזור הבריכה החקלאית, לרחבת הנימפיאון וממנה לאזור הארכאולוגי המשוחזר ורחבת המעיינות. באתר שוחזרה מערכת השקיה של שטחי ויחלש. מהבריכה החקלאית תוכננה מערכת תעלות גרביטציוניות להשקית טרסות בהצפה (בדומה לסטף). בזמן העבודות בתעלת המים, התגלו, באותו תוואי שרידי תעלות עתיקות חצובות ושרידי צנרת חרס. חלק ממי המעיין יופנו בתעלה נפרדת לשוקת מחוץ לגבולות האתר לטובת העדרים והגידולים המקומיים. הפרויקט עדיין בשלבי ביצוע. הטרסות ניטעות בימים אלו במטעי זיתים. באזור המבנים ובחלק העליון של האתר מתוכננים בוסתנים מעצי ארץ ישראל ובהם מטעי תאנים במגוון זנים מהאזור. מאחר ונחל רפאים מוכר גם כוואדי אל וורד (נחל הוורדים), תוכננו בראשי הטרסות נטיעות של שיחי ורדים, בנוסף על גפנים וצמחיה אופיינית לאזור. האתר, בשל מיקומו ובשל ערכיו

הארכאולוגים, החקלאיים-מסורתיים, הדתיים והחויתיים, מספק הזדמנות פז לשילוב ושיתוף אוכלוסיות שונות ומגוונות וליצירת מוקד חינוכי ייחודי לנוף המקומי והארצי.

התנגדות לעוגן תרבות כמנוף להתחזקות עירונית: כש׳האחר׳ תופס פיקוד על הפסטיבל לתאטרון אחר

שרון יאבו איילון
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
sharon.ayalon@gmail.com

ההרצאה תנתח רגע של שינוי ביחסי כוח, שבו העיר עכו, עיר פריפריה מעורבת, בחרה לנהל את הפסטיבל לתאטרון אחר המתקיים בתחומה מזה ארבעים שנה בהנהלת אמנים ממרכז הארץ, בכוחות עצמה, ללא קבוצת האמנים ולמרות התנגדותם. ההרצאה תציג קריאה מרקסיסטית של התהליך כרגע של שינוי מ׳עיר לכשעצמה׳, עיר פריפריה המקבלת את הדוקסה התרבותית ותנאי הפסטיבל מהקבוצה השלטת במרכז, ל׳עיר למען עצמה׳, אשר משתמשת באותו מנגנון תרבותי שהוכתב לה כדי לייצר לעצמה זהות ולהגדיר את עצמה מחדש כבעלת הבית.

ניתוח זה יציע נקודת מבט חדשה לקריאה המקובלת בשדה התכנון את הפעולה האמנותית בעיר. בשדה התכנון פסטיבל עירוני נתפס לרוב כעוגן תרבות שמטרתו לעורר תהליך התחדשות עירונית, כאמצעי למיתוג ערים באמצעות הון סימבולי, לרוב זוהי פעולה מלמעלה למטה שמוכתבת לעיר כדי לשפר אותה ופעמים רבות היא משוכפלת כנוסחה אחידה מעיר לעיר. נקודת המבט שתוצג בהרצאה תבחן את הפעולה האמנותית בעיר בפרספקטיבה של כמעט ארבעים שנה ותציג אותה לא רק ככלי מיתוגי אלא כמכוננת תודעה עירונית שמאפשרת פעולה משותפת של קבוצות עניין בעיר למען עצמם ולמען העיר שלהם תוך הגדרה מחודשת של עצמם כאחראים למרחב שלהם. בכך תתרום ההרצאה לדיון ביקורתי בתפקידה של אמנות כמנוף לפיתוח עירוני והתחדשות עירונית ותציע את המונח התחזקות עירונית כשלב מקדים או כחלק מתהליך התחדשות עירונית.

עכו כעיר פריפריה שהתפתחה מתוך עיירת הפיתוח של העבר, מייצגת את ׳האחר׳ בכמה מובנים: היא עיר עם מדד סוציו-אקונומי 4 מתוך 10, ומדד פריפריאליות דומה, הוגדרה במשך שנים כעיר מוכת אבטלה, וסבלה מסטיגמה שלילית היא עיר מעורבת שבה יהודים וערבים חיים זה לצד זה, ובנוסף היא עיר ׳מורשת עולמית׳ שהנכסים ההיסטוריים והאדריכליים שלה הופכים אותה לייעד תיירותי, ובמקרה של התאטרון: נכסים אדריכליים אלו הם הם החללים המרתקים שמשכו את קהילת האמנים מתל אביב אל הפריפריה, ליצור בה אמנות חדשנית ופורצת דרך. הפסטיבל לתאטרון אחר הוא פסטיבל פרינג׳ שנוסד על ידי דמויות מפתח בשדה התאטרון הישראלי במטרה לבחון את גבולות הז׳אנר. מתוך כך גם נגזר השם, תאטרון ׳אחר׳, תאטרון שוליים, שם אשר מכיל בתוכו גם את מיקומו הגיאוגרפי: בשוליים, בגבולות בפריפריה. את גבולות הז׳אנר, כך נדמה, נוח יותר לבחון לא במרכז, כי אם בשוליים: דווקא אצל ׳האחר׳ קל יותר לפרום את הקצוות. אך כיצד

ה'אחר' המקומי, אמור להתמודד עם הבחירה לפרוץ את הגבולות והמוסכמות דווקא בשטח שלו? בפסטיבל עכו לתאטרון אחר שהתקיים ב-2017, לאחר 37 שנים שבהן תכני הפסטיבל מוכתבים על ידי יוזמיו מן המרכז החליטו קבוצות עניין בעיר להתנגד לאג'נדה התרבותית/פוליטית שהוכתבה להם ולנהל ולהפיק אותו בעצמם.

התהליך שהוביל להחלטה עירונית יוצג בהרצאה מתוך מסגרת חשיבה מרקסיסטית. על בסיס ההבחנה בין 'מעמד לכשעצמו', בו כל אינדיבידואל נלחם למען קיומו האישי בתוך תנאי ניצול, לבין 'מעמד למען עצמו', אשר פועל בכדי לשנות את מצבו. לטענתו של מרקס מעמד לכשעצמו יכול להתפתח למעמד למען עצמו רק לאחר שיפתח 'תודעה מעמדית' אשר ראשיתה בהבנת המערכת המנצלת וגיבוש סולידריות בין חברי הקבוצה (הפניה). בהשאלה ממרקס אציג את השינוי שהתרחש בעיר כתהליך התפתחות 'תודעה העירונית' שהוביל לשינוי מ'עיר לכשעצמה' ל'עיר למען עצמה', וישאל מה הם התנאים שבהם עיר הופכת מ'עיר לכשעצמה' ל'עיר למען עצמה'? מתוך הניתוח הזה אציע את המונח התחזקות עירונית, שלב שבו העיר מאמצת את הכלים שנתנו לה (ובמקרה זה את הפסטיבל לתאטרון אחר), והופכת אותם, בדרך שלה - לשלה. שלב מקדים זה חשוב לתהליך התחדשות עירונית כדי לעודד תהליכים שנובעים מלמטה, מתוך האופי הייחודי של הסביבה העירונית ופחות מוכתבים מלמעלה, כתסריט ידוע מראש שניתן לשכפל מעיר לעיר.

זה עובר כל גבול! תכנון אזורי גבול במבט לעתיד

טל יער-ויזל

"אורנים" מכללה אקדמית לחינוך

tal_y@oranim.ac.il

בישראל, אנו מתבוננים בהתפעלות, ביכולתה של אירופה להתגבר על משקעי העבר ולמסד שיתופי פעולה חוצי גבולות בתכנונם ובפיתוחם של אזורי גבול. אזורים, שהיו בעבר הלא רחוק פריפריה של מדינות וביטאו שנאה בין עמים, נוטים במאה הנוכחית להפוך למרכזיים בשיח התכנוני באירופה. מחקר זה מברר האם תהליכים אלו יוכלו להתקיים גם בין ישראל לשכנותיה? ושואל מה ניתן ללמוד מהניסיון האירופי וליישמו בישראל? האם ניתן לתכנן היום , כך שבעתיד, נהנה משיתופי פעולה חוצי גבולות? האם "תכנון אופטימי" יאפשר שיתופי פעולה עתידיים?

תכנון אזורי גבול כפי שבאים לידי ביטוי בתוכניות שונות בישראל נעשה לא אחת בראייה לעתיד של גבולות פתוחים, גם אם בעת התכנון הגבול סגור ולא מתקיימים שיתופי פעולה כלשהם. תכנון כזה עשוי להיות מפתיע ולא אחת ייחשב "אוטופי", אך הוא מישם את תפקיד המתכנן כבעל ראייה ארוכת טווח ואת התכנון ככלי השפעה ארוכת טווח.

מודל לתכנון אזורי גבול מציע אפשרויות שונות לתכנון אזורים אלה, כאשר לא קיימת אפשרות לשיתופי פעולה, ומאפשר חשיבה תכנונית לפתרון בעיות משותפות

לשני צדי הגבול. המודל, הייחודי בגישתו, מציג אפשרויות לתכנון חוצה גבולות, גם באזורים אותם חוצים גבולות סגורים.

פתרון בעיות משותפות הוא הזרז הראשון לשיתופי פעולה חוצי גבולות. תכנון המבוסס על פתרון בעיות הוא "המנוע" המניע את התכנון חוצה הגבולות. תרומתו של מחקר זה הוא בהסתכלות האופטימית של כלי התכנון כאמצעי להשיג שיתוף פעולה חוצה גבולות עתידי. במקום לראות בגבול דבר טבעי ובתכנון חוצה גבולות דבר לא טבעי, מחקר זה מציע לראות בגבול דבר מלאכותי ואילו בתכנון לשיתוף פעולה חוצה גבולות דבר טבעי והגיוני. תכנון נכון ומתחשב של אזורי גבול, גם בעת קיום קונפליקטים, יכול לקדם את האזור למיתון הקונפליקטים ולשיתוף פעולה, ממנו ירוויחו אזורי הגבול והתושבים משני צדיו.

אזרחות עירונית מתגוננת: תכנון ומרחב אפור בדרומזרח ת"א

ניר כהן* ואורן יפתחאל**

*אוניברסיטת בר-אילן, **אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

nircohen@biu.ac.il ,Yiftach@bgu.ac.il

מן הידועות שהגלובליזציה, ההפרטה, וההגירה המאסיבית לערים בעשורים האחרונים יצרו, מצד אחד, מגוון חברתי וזהותי ללא אח ורע בהיסטוריה האנושית, ומצד שני מאבקים מחריפים על משאבים, זהות וכוח. המחקר האקדמי עסק רבות בשאלות אלה, אך ייצר תמונה כללית מדי 'מלמעלה למטה', תוך התעלמות בדרך כלל מנקודת המבט של תושבי השכונות הפריפריאליות, ומתפקידו המרכזי של התכנון. נושאים אלה מרכזיים בעיצוב היחסים בין הקבוצות, וביצירת משטר אזרחות עירונית חדש בעידן הגלובאלי. ההרצאה תציג זווית 'דרומזרחית' חדשה לבחינת תהליכים אלה תוך התמקדות בשינויים שחלו בעשור האחרון בשכונות הדרומזרחיות של תל-אביב. ההרצאה בוחנת את היווצרותה של 'אזרחות עירונית מתגוננת' ושל 'מרחבים אפורים' בשכונות אלה, תוך בחינת תפקיד התכנון ובראשו תכנית 'תל-אביב 5000' שאושרה לאחרונה לעיר. המחקר מראה שיש להבין את הסכסוכים באזור על רקע הפערים ארוכי השנים בין חלקי העיר, היווצרותם המתוכננים של 'מרחבים אפורים' בשכונות הדרומזרחיות, ועלייתה של 'אזרחות עירונית מתגוננת'. אזרחות זו מאפיינת תושבים מקבוצות שונות אשר נפגעו ממדיניות ההפרטה והפיתוח לאורך השנים, הנאבקים על מעט המשאבים האורבניים העומדים עדיין לרשותם. זאת תוך התמודדות עם 'מרחבים אפורים' ומצב של 'זמניות קבועה' הנובעים מהמדיניות העירונית הבעייתית באזור.

התחדשות עירונית - 1:4 שווה 1:9

תגית כלימור
טכניון – מכון טכנולוגי לישראל
tagit@kkarc.com

העיר היא לא רק אוסף בניינים המאכסנים אנשים. העיר נדרשת לתת מענה לשאלת הדיור עבור תושביה ובו זמנית לייצר מערכת המציעה תשתית ושירותים ברי קיימא בראייה כוללת וארוכת טווח. אחד הכלים להשגת המטרה הוא הציפוף העירוני. יתרונותיו נובעים מיכולת יצירת מגוון הן בתחום פתרונות הדיור והן בתחום השירותים, העלאת סף כניסה חברתי וכלכלי לפעילויות רבות במרחק הליכה רגלי, הפחתת היוממות, וצמצום הזחילה העירונית לטובת חסכון בתשתיות ומניעת הפרת שטחים פתוחים. הציפוף, אם הוא נעשה נכון, יכול להציע אפשרויות בחירה מרובות, להוסיף מורכבות וענין, למתג מקום בזכות אפיון ייחודי ולעורר אנרגיה עירונית הגורמת לשגשוג. ציפוף חיובי נדרש לבנות חיבור בין האוכלוסייה הקיימת לבין דמות המקום בעתיד. עם כל יתרונותיו הציפוף לבדו עלול ליצור בעיות אם אינו חלק מחשיבה כוללת. הציפוף צריך להיות מתוכנן באופן איכותי, להיות מלווה בעירוב שימושים ולחזק נגישות וקישוריות לכל.

שלושת עמודי התווך של קיימות הם חברה, סביבה וכלכלה. בפרויקטי ההתחדשות העירונית, הממומשים על ידי יזמי נדל״ן, המפתח הכלכלי הוא עמוד התווך הראשי. תכנון המתחשב בצרכי החברה ושומר על משאבי הסביבה נדחק על פי רב בשל שיקולי כלכליות. הציפוף הנוצר בשל מקדמי הציפוף הנדרשים כלכלית מציג מכפיל יחידות דיור בשיעור של 1:4 באזורי ביקוש בינוניים, דהיינו, יחידת דיור קטנה קיימת מפנה את מקומה ל-4 דירות חדשות וגדולות בתוספת מקומות חניה. בתהליך זה הצפיפות גדלה באופן ניכר. ממכפיל של 1:4 אנו יוצרים צפיפות במכפיל 1:9 מאחר והגדלת זכויות הבניה נובעות הן מכמות יחידות הדיור והן מהגדלת שטחי הדירות הקיימות והנוספות. מאפייני שכונות אלו במקרים רבים הוא ציפוף בעייתי, הכרוך בהרס מרקם עירוני, פיזי וחברתי קיים. התכנון מאופיין בחזרתיות, צמיחה לגובה תוך אבדן החיבור עם הרחוב, העדר מתאם בין כמות המשתמשים לצרכי הציבור וצמצום ניכר של שטחים פתוחים אינטנסיביים ואקסטנסיביים כאחד.

היום, בעידן חיפוש פתרונות מיידים לבעיית הדיור, אנו נדרשים יותר מתמיד לשאול ולחפש תשובות לתהליך הנכון של ציפוף עירוני והתחדשות עירונית. ראוי שהעשייה תהיה איכותית ותיתן מענה ארוך טווח לבעיית הדיור כחלק מחזון עיר בת קיימא. השאלות המרכזיות עליהן יש לדון הן:

- עבור מי אנחנו בונים?
- מהי סביבת מגורים איכותית?
- מהי הצפיפות הראויה?
- מה התמהיל הנכון של ערוב שימושים ומתי הוא עובד?
- מה אופיו של המרחב הפתוח הציבורי והחצי-ציבורי?
- איך נוכל לפתח ובו זמנית לשמור על משאבי הסביבה?

שאלות אלה, היו הבסיס לקורס במסגרת התואר השני בטכניון המחבר בין סוגיות ההתחדשות העירונית לבין חשיבה סביבתית. עבודות הסטודנטים בחנו את פוטנציאל ההתחדשות העירונית של מבנן בשכונת נווה שאנן בחיפה על בסיס פרמטרים מקובלים של פינוי בינוי. עבודת התכנון התייחסה לארגז הכלים של מסמך ׳שכונה 360׳ של המועצה הישראלית לבניה ירוקה. שכונה 360 הוא כלי לתכנון והערכה של סביבות מגורים המתבסס על מסמך ׳עקרונות לשכונות בנות קיימא בישראל׳. פרקי המדד העיקריים הם ׳תשתית ובינוי׳, ׳מרחב טבעי וציבורי׳, ו׳שימוש יעיל במשאבים׳. בין המדדים העיקריים בפרקי הבינוי והמרחב הטבעי והציבורי ניתן למנות: בחינת בינוי מרקמי מול בניה גבוהה, חיבור למרחב הבנוי הקיים, שאלת תמהיל הדיור ושילוב דיור בר השגה, התאמת הבינוי למאפיינים הטופוגרפיים, תכנון מרחב המעודד הליכה ועוד. בפרק השימוש היעיל במשאבים ניתן למנות: זכויות שמש של מבנים, מיתון תופעת ׳אי החום העירוני׳ צל ורשת עצים, עידוד אוורור טבעי ומזעור מפגעי רוח ועוד.

בהרצאה תוצג שאלת הציפוף וההתחדשות העירונית באמצעות תקדימים מהעולם ועבודות הסטודנטים המציגות חלופות בינוי מגוונות למרחב נתון והבוחנות את איכותן באופן השוואתי על ידי מדדי שכונה 360.

ההתחדשות העירונית היא תהליך משמעותי לפתרון בעיות ברמה השכונתית, העירונית והארצית כאחד. ציפוף עירוני איכותי ומושכל הוא כלי חשוב המאפשר צמיחה והתפתחות תוך שמירה על ערכי הקיימות.

האם קיימים הבדלים בין הרשויות המקומיות בישראל בשילוב היבטים של קיימות חברתית בתכניות לפינוי בינוי?

חני כספי ואמילי סילברמן

האוניברסיטה העברית ירושלים

hani@ckaspi.com

אנו מצויים בתקופה משמעותית בעיצוב הערים בישראל בה מקודמים בצורה מסיבית פרויקטים לפינוי בינוי כחלק מפתרון למשבר הדיור. המחקר בוחן האם לצד הלחץ הגובר על הגדלת היצע הדיור והכדאיות כלכלית, מוטמעים מנגנונים למניעת ההשפעות החברתיות השליליות בתכניות לפינוי בינוי שמקודמות כיום בישראל, תוך הסתכלות על מקום הרשות המקומית ובחינה האם קיימת שונות בין הרשויות בהתייחסות להיבטים החברתיים.

הבחינה נעשית דרך השיקוף הפיזי של ההיבטים החברתיים בתכניות, באמצעות ניתוח של הוראות ותשריט התכנית.

נבחרו שש תכניות שנמצאות בתהליך הפקדה/אישור סופי בין השנים 2015-2017 בערים ירושלים, תל אביב, גבעתיים, בת ים, כפר סבא ואור עקיבא. התכניות נותחו באמצעות כלי מדידה שפותח במסגרת המחקר וכולל אינדיקטורים שהימצאותם בתכנית המעידים על שילוב היבטים חברתיים. בנוסף באמצעות ניתוח איכותני של הפרוטוקולים של הדיונים להפקדת התכניות בוועדה המחוזית לתכנון ובניה נבדקו העמדות התכנוניות כלפיי שיקולים חברתיים.

ממצאי המחקר מראים כי התפיסה של קיימות חברתית הולכת ומחלחלת בתכניות, אך הדבר נעשה רק בחלק מן הערים. קיימת שונות רבה בין התכניות בהתייחסות לקיימות חברתית, בחלק מהתכניות יש התייחסות במידה משמעותית לקיימות חברתית ובחלק מהתכניות יש התייחסות במידה מועטה.

מניתוח התפיסות והעמדות כפי שעלו מהפרוטוקולים בתהליך הפקדת התכניות בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, נמצאה הלימה בין עמדות תכנוניות הרואות בשיקולים החברתיים סוגיה חשובה לבין שילוב של פתרונות פיזיים "חברתיים" בתכניות. כך למשל בערים שבהם העמדה התכנונית ראתה את איכויות המגורים הקיימות ואת החוזקות של הקהילה הקיימת שולבו מנגנונים רבים למניעת דחיקה של האוכלוסייה הקיימת, התכנון הפיזי היה מגוון יותר, עם תמהיל בינוי נמוך לצד גבוה, צפיפות בינונית ושילוב מאפיינים של המצב הקיים בבינוי החדש.

בנוסף נבדקו התנאים שמשפיעים על שילוב מרכיבים חברתיים בתכניות להתחדשות עירונית מבחינת מאפייני הרשות המקומית – דירוג סוציו-אקונומי ומסמך מדיניות להתחדשות עירונית. מממצאי המחקר עולה כי לא נמצא קשר ברור בין דירוג סוציו-אקונומי של רשות לשילוב קיימות חברתית בתכניות לפינוי בינוי. לעומת זאת, נמצא קשר בין הימצאות מסמך מדיניות מנחה להתחדשות עירונית לבין התייחסות לקיימות חברתית בתכניות לפינוי בינוי.

מדריך למרחבים ביוספריים בישראל

תמר כפיר
מינהל התכנון
tamarkf@iplan.gov.il

האדם במרכז המרחב הביוספרי

המרחב הביוספרי הוא רעיון שפותח על ידי אונסק"ו, במרכזו העצמת האדם בניהול סביבתו. המרחב הביוספרי נועד ליצור מערכת וולונטארית של קבלת החלטות על בסיס חזון משותף של בעלי עניין במרחב גיאוגרפי, ומיתון קונפליקטים המושג על ידי איזור מרחבי, שמאפשר הדרגה בעוצמת הפעילות בין פיתוח לשימור.

ביסודו של רעיון המרחב הביוספרי נמצאת ההכרה שגם שמירת טבע לא תצלח, אם אין השתתפות והכרה של הציבור בערכי הטבע. לכן האדם הוא המפתח, מעורבותו והשתתפותו הם התשתית להגשמת דמותו של המרחב, ומכאן נובעת החשיבות בהעשרת הציבור, בפיתוח אוריינות סביבתית וחברתית, ובהקניית כישורים ובניית יכולות של השתתפות וניהול.

ההשקעה באדם היא מרכזית בהווייתו של המרחב הביוספרי. כל אדם עשוי להשפיע, ליזום, להשתתף בניטור ולסייע במחקר על המרחב. כל אדם גם נקרא להציג את תרבותו ומנהגיו, מפני שבמרחב הביוספרי מודגשת החשיבות של המגוון התרבותי בצד המגוון הביולוגי. למעשה, בעקרונות של ועדת אדם וביוספרה של אונסק"ו שני סוגי המגוון נתפסים כתלויים זה בזה, מפני שהמגוון הביולוגי משפיע על עולמו של האדם בדרכים רבות שיוצרות את התרבות - דרך האוכל, חיקויי הצלילים, הדימויים החזותיים וכד'.

המרחב הביוספרי הוא מסגרת של שותפות, בין בעלי עניין החשים אחריות לסביבתם הפיסית והאנושית.

מרחבים ביוספריים בעולם ובישראל

מרחבים ביוספריים הוקמו בעולם מאז שנות ה-70׳, וכיום קיימים כמה מאות מרחבים ביוספריים המאורגנים כרשת עולמית (WNBR - World Network of Biosphere Reserves). מקובל להבחין בין שני ״דורות״ של מרחבים ביוספריים, הדור הראשון הוא של המרחבים שהוקמו משנות ה-70׳ ועד שנות ה-90׳, והדור השני הוא של מרחבים שהוקמו מאז שנות ה-90׳. מהותית, ההבדל בין שני הדורות הוא שבדור הראשון המרחבים הביוספריים מאד דומים בתפקודם לשמורות טבע, בעוד שבדור השני כבר השתכללו מאד המנגנונים המשלבים את האדם ברבדים שונים של ניהול והשתתפות.

בישראל קיימים שני מרחבים ביוספריים הכלולים ברשת העולמית של אונסק״ו. הראשון הוא הכרמל, והוא שייך לדור הראשון של המרחבים הביוספריים (תכננו החל בעקבות השריפה בכרמל בשנת 1989). השני הוא מגידו, ששייך לדור השני של המרחבים הביוספריים.

מלבד שני אלו, נעשו בישראל נסיונות נוספים בהקמת מרחבים ביוספריים, והוכנו תכניות שמבוססות על עקרונות דומים מאד לאלו של המרחבים הביוספריים, אף שהן לא נקראו בשם זה. לכן ניכר שיש עניין בציבור לאמץ את עקרונות המרחבים הביוספריים, אולם נדרשת תמיכה בתהליך על מנת שהוא יגיע למיצוי ולא ייפסק בשל האתגרים הרבים העומדים בדרכו.

מדריך למרחבים ביוספריים בישראל

המדריך למרחבים ביוספריים בישראל הוא יוזמה של אגף בכיר לתכנון משולב במינהל התכנון. העבודה נערכה ע״י צוות תכנון רב-תחומי בראשות מוטי קפלן ונעמה רינגל ובליווי ועדת עבודה הכוללת נציגי ממשרדי ממשלה וגופים נוספים. מטרת העבודה לייצר מסמך שיאפשר תכננום של מרחבים ביוספריים לקהילות החפצות בכך.

המרחבים הביוספריים הם פרי הרצון והמאמץ של הקהילות המקומיות, ״צומחים מלמטה״. הדרך לסייע למרחבים ביוספריים לצמוח אינה בתכנון המגיע מן הרמה האזורית או הארצית, אלא במתן תמיכה הדרכתית, מושגית, רעיונית, ביחס לסוגיות המרכזיות בתכנון מרחבים ביוספריים.

המדריך למרחבים ביוספריים בישראל מנחה את הקהילות המקומיות לכל אורך שלבי הייזום, ההקמה והניהול של המרחב הביוספרי. מדריך זה יוצר התאמה של המושגים והרעיונות של אונסק״ו לתנאים בישראל, כך למשל, פותחו שמונה דגמי איזור המתאימים לתנאי הארץ. בסדנת מומחים בינלאומית שהתקיימה בנושא צוין ע״י נציגי האיחוד האירופי כי עבודה זו היא ראשונית וחלוצית בנוף הבינלאומי.

מרחב כפרי או מרחב חוץ עירוני? – עתידה של 'הכפריות' בישראל

מילכה כרמל
מרכז המועצות האזוריות
milka@azoriot.co.il

בעולם המערבי עוסקים בשנים האחרונות בפיתוח וחיזוק העירוניות. אחד המדדים הנפוצים לבחינת העירוניות הוא "חוסן עירוני". מונח זה מוגדר בתכנית של קרן רוקפלר – 100 resilient cities – "כיכולתם של יחידים, קהילות, מוסדות, עסקים ומערכות בתוך העיר לשרוד, להסתגל ולצמוח, ללא קשר לסוגי הלחצים הכרוניים והזעזועים החריפים שהם חווים". רק ערים קומפקטיות המקיימות בשכונות וברבעים שלהן עירוב שימושים ותשתיות ציבוריות מפותחות יכולות להיות עמידות לזעזועים. אחד הכלים של חוסן עירוני הוא הרצועה ירוקה המקיפה את העיר, המשמשת למשל מקום לניהול הנגר בעת שטפונות, מקום מפלט ברעידות אדמה ואפילו גידול מזון.

ובישראל - מערכת התכנון, (מינהל התכנון), ומערכת ניהול הקרקע (רשות מקרקעי ישראל) עוברות מאז שנות התשעים של המאה ה-20 תמורות ורפורמות רבות וביתר שאת בחמש שנים האחרונות. זאת ועוד שלצורך התמודדות עם משבר הדיור פותחו מספר כלי מדיניות שהמרכזי שבהן הוא 'הועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור' (הותמ"ל). בנוסף חדשות לבקרים מתאשרות החלטות ממשלה העוקפות את מערכות התכנון המקומיות והמחוזיות, אשר יחד עם הותמ"ל, מפנות את הפיתוח לשולי הערים ועל חשבון שטחים חקלאיים נרחבים.

לדוגמא – היקף שטחי הכרזה ושטחי תכניות שנדונו עד כה בותמ"ל עומד על שטח של כ-90 אלף דונם, בצפיפות ברוטו של 3 יח"ד ובהיקף של כ-300 אלף יח"ד. תכנית האסטרטגיה של הממשלה לשנת 2040 מכוונת ליעד תכנוני של 2.6 מיליון יח"ד. תכנון בצפיפויות דומות בשולי הערים עלול לחסל שטחים פתוחים רובם חקלאיים בסדרי גודל של כ-900 אלף דונם. בהנחה שכ- 60% מתוכם הנם שטחים חקלאים – מדובר בכ-600 מאות אלף דונם, מרחב הכפול משטחה של מועצה האזורית עמק יזרעאל.

מחוז מרכז הוא המרחב המאויים ביותר – קיימים בו כ-350 אלף דונם חקלאי ורק בשנה החולפת (2017) הוגשו בקשות להפקעה בסדרי גודל של כ- 25 אלף דונם של שטחים חקלאיים. כלומר, תוך חמש שנים עלולים להעלם 30% מהשטחים החקלאיים של מחוז מרכז.

השטחים החקלאים הם חלק ממארג השטחים הפתוחים של אזור המרכז ומטרופולין תל אביב. על פי המדיניות של התממ"ים ותמ"א 35 - שטחים מוגדרים כשטחים פתוחים וירוקים לשימור לטובת כל תושבי המטרופולין. שטחים אלו הם 'המגן' על הערים במדינה שלמעלה מ-90% מאוכלוסייתה עירונית. הן המגן לעמידותן של הערים בפני משברים.

בהרצאה אבקש להציג את המגמות והמדיניות הללו ואת השלכותיהן על המרחב הכפרי, ואטען - שבמידה ומגמות אלו תמשכנה, לא ירחק היום בו המרחב הכפרי יהפוך למרחב חוץ עירוני וצורת החיים הקהילתית - כפרית תעלם, ביחד עם תבנית נוף הארץ.

גשם סגול: עודפי היצע באיזורי תעסוקה, קניבליזם תכנוני והשטחים הפתוחים

יעל לביא אפרת
החברה להגנת הטבע
yael.le.spni@gmail.com

את הוועדות המחוזיות פוקד גל של תכניות מתאר כוללניות. תכניות אלה נועדו לקדם מדיניות תכנון ליישוב ולתת הנחיות לתכנון המפורט שיבוא בעקבותיהן. תכניות אלה מהוות כלי מרכזי לעצמאות תכנונית של רשות מקומית. במקביל, נערכת המדינה לקידומן של תכניות מגורים בהיקפים עצומים, בין כדי להשפיע על משבר מחירי הדיור ביצירת היצע תכנוני גדול, ובין כדי להיערך לגידול האוכלוסייה החזוי, תוך כדי יצירת עודף תכנוני ("התוכנית האסטרטגית לדיור"). הרשויות המקומיות צפויות להתמודד עם עתיד של גידול באוכלוסייה, לעתים במנות גדולות מאד במסגרת קידום ממשלתי. עלויות אלה אינן יכולות להיות מכוסות על ידי ארנונה למגורים לבדה, ולכן עומדות הרשויות על הקצאתם של שטחים קרקעיים נרחבים לייעודים מניבי ארנונה – הצבועים סגול בסימונם בתשריטים - כמו תעסוקה, תעשייה, משרדים ומסחר.

לשם הדגמה, נציג את המקרה של דרום מחוז חיפה ומערב ואדי עארה. בהליכי תכנון והקצאת קרקע שונים דורשת כל רשות את ההקצאה המקסימלית שתוכל להשיג, על מנת לספק תעסוקה לתושביה מחד, ולהשיא את פוטנציאל ההכנסות לרשות מאידך. במסגרת העבודה על תכניות המתאר במרחב (פרדס חנה, אום אל פחם, כפר קרע, ערה-ערערה, באקה-ג'ת), התחוור כי שטחים פתוחים בקנה מידה גדול מסומנים ככתמים סגולים נרחבים עבור כל רשות כמעט. מגמה זו התעצמה מאד עם כניסתה של הישות העירונית החדשה למרחב – העיר חריש. עיר זו תוכננה ומבוצעת הלכה למעשה כעיר שינה ומגורים שתבטיח רשות מקומית עניה שאין לה כמעט מקורות הכנסה שלא מארנונה למגורים. בעקבות כך, מקדמת חריש בהליכים שונים, בקשות להקצאת קרקע בהיקפים של אלפי דונמים לצרכי תעסוקה ויעודים מניבי ארנונה, מחוץ לתחומה של העיר הנוכחית.

אלא שהתחרות על האכלוס הפוטנציאלי של ייעודי הקרקע הללו היא עזה ביותר, ואילו הביקוש רחוק מלהדביק את הקצב. נערכה בדיקה (בסיוע המשרד להגנת הסביבה) להיקפי הקצאת הקרקע במרחב ומימושם המוערך, בהתאם למידע שנאסף בתוכניות השונות. אם סכמים את המצאי של כלל ההתרחשויות התכנוניות במרחב, מגיעים לייעודי קרקע בהיקף של כ- 17,000 דונם (ברוטו), עם זכויות מוערכות של כ-15 מיליון מ"ר. בו בזמן, שהיקף הבנייה לתעסוקה במרחב זה עומד על כ-40,000 מ"ר בשנה, בעוד האיזור מתחרה על שולי הביקושים של מרכז הארץ מחד, ובאזורי תעסוקה קיימים על ציר כביש שש מן הצד השני. גם בהכפלת קצב הביקוש – מדובר במימוש בטווחי זמן של מאות שנים.

זאת אומרת שהמציאות היא של "קניבליזם תכנוני" ומי שירוויח ממנו יהיה ככל הנראה מי שיקדים בזמן, מי שיהיה חזק יותר בהנחת התשתיות ובניהול ההשקעות ואיזורי התעסוקה שלו, או מי שיהיה נגיש יותר לשירותי תחבורה. לדעתנו, במגמת "עסקים כרגיל", הרשויות מנהלות ביניהן תחרות על הביקושים הלא-רבים במעין "מרוץ לתחתית", שסופו שאף אחת מהן לא צוברת את ה"מסה" הנדרשת להקמה

של אזור איכותי שיש בו מרכז כובד מושך, הוא נותן שירותים טובים לפועלים בתחומו, מספק תעסוקה ראויה לתושביו ונהנה מהארנונה הנובעת ממנו.

כל ייעודי הקרקע הללו מתוכננים על שטחים פתוחים בדרגות הגנה שונות (חקלאות ויערות), לעתים בעלי חשיבות אקולוגית מכרעת (כמו צוואר בקבוק במסדרון אקולוגי ארצי). זהו כשל שוק שעל הרגולטור להתערב בו ולהסדיר אותו לפי עקרונות של תכנון מרחבי ראוי, צדק חלוקתי וכלכלה מקיימת – הלוקחת בחשבון גם את המחיר הסביבתי הכבד של ייעוד שטחים פתוחים לבינוי (ייעוד שלא ניתן כמעט לחזור ממנו לאחור).

תכנית פנוי בנוי "נוף הפארק" - יובלים גנים

רות להב, דן איתן, שירה בילואוס

ד.איתן / ר.להב-ריג אדריכלים מתכנני ערים

office@elr-arc.com

ציפוף ועליה לגובה: למי מתאים איפה ואיך

תכנון מתחם פינוי בינוי דומה מאוד במורכבותו לתכנון שכונה, ובשונה מתכנון שכונה הוא בהכרח אינו 'אנונימי' ופונה לאוכלוסייה קיימת ולצרכים ידועים מראש, על קרקע עירונית בדרגות פיתוח או דרגות הזנחה שונות .

תכנית 'נוף הפארק' עוסקת בהתחדשות עירונית בשכונת עיר גנים בירושלים ל100 יח"ד על 12.5 דונם, בין הרחובות הנורית וקוסטה ריקה. עיר גנים איננה אזור לשיקום בנינים אלא אזור לפנוי בנוי של שיכונים מהוהים. המרקם המטופל הינו מבני שיכון משנות ה 50 של "דלות החמר". כך גם רוב הבניינים בשכונה הינם מבני שיכון מתפוררים הסובלים מהזנחה. במתחם 3 בנייני שיכון "רכבת", על מגרש צר וארוך, בנויים בהר, "4 " למעלה 4 למטה". האוכלוסייה הקיימת מבוגרת ודלת אמצעים. דירות רבות מושכרות, גם ע"י "עמידר". עבור מרבית הדיירים, פרויקט פינוי בינוי, הינו פוטנציאל לשדרוג תנאי המגורים הקשים, שיפור במעמדם הכלכלי ולהשארת דור ההמשך בשכונה.

חשיבות הפן הכלכלי בפרויקט מסוג זה היא קריטית. נערכו בדיקות כלכליות שהעלו כי יחס המרה של 1:4 יהיה כלכלי, ואינו בהתאמה לתכנית האב שקבעה יחס של 1:26 במגדלים. יחס המרה בצפיפות גבוהה 32 יח"ד לדונם ברוטו , (70~ יח"ד נטו לדונם).

המתחם הינו איחוד של מספר מגרשים. ליזם התכנית מגרש מסחרי בשטח של כ-2.5 ד', אליו פנתה עיריית ירושלים בבקשה לצרף את השטח לפרויקט פנוי בינוי הרכבות, דבר שאפשר הקמת בנינים רגילים. לשטח צורף ע"י העיריה שצ"פ עירוני. שאפשר בינוי מגדל תחילה בשטח השצ"פ, ומעבר תושבים למגדל לפני הריסת בנייני השיכון. למעשה, שטח היזם ושטח ההשלמה שניתן ע"י העיריה, הם שאפשרו את התכנית, את הקמת המגדל הראשון על שטח ההשלמה, ללא פנוי תושבים תחילה. זו תכנית של בינוי-פינוי (בשונה מפינוי-בינוי), המספקת בטחון לתושבי המתחם, במעבר למגדלים.

התכנון משלב בין 2בניינים גבוהים המשתלבים בטופוגרפיה, לבין בניה של 2 מגדלים, תוך יצירת מרקם עירוני מסחרי וככרות המתייחסים לשני הרחובות בהם הוא גובל ליצירת רחוב אורבני, הפותר את הנגישות בין שני הרחובות, הנמצאים בהפרש גובה ניכר של 20 מ׳.

התכנית תוכננה לצפיפות כללית של 32 יח״ד ולצפיפות מגרשים של 67 יח״ד.

אולם, האם וכיצד יכולים תושבי עיר גנים לשלם עבור אחזקת מגדלים? לשם כך נוצר מנגנון אחזקה: נוספו לתכנית 20 דירות להשכרה ל15 שנים, שהן מנגנון האחזקה עבור דירות התושבים הקיימים ובטחון לעתיד המגדלים.

במתחם שולבו מגרשים בייעוד ציבורי עבור גני ילדים, בית כנסת ושטחים לקהילה, כמו כן הוחזר בשלמותו שטח השצ״פ שצורף לתכנית. שילוב הפונקציות הציבוריות הכרחי ונדרש לשכונה חדשה. השילוב מתאפשר באמצעות ציפוף המגורים ותכנון מגדלים ובניינים גבוהים.

צפיפות במתחמי פנוי בנוי הינה הכרחית. חישוב צפיפות שאינו רואה את המתחמים השלמים אינו מאפשר התחדשות עירונית. מן הראוי כי חישוב צפיפות ייעשה על המתחם כולו, כאמת מידה לתכנון פנוי בנוי, ולא על המגרש הבודד.

התכנית פורצת דרך בהתייחסותה להיבטים חברתיים מורכבים, ליחסי ההמרה בין הקיים למוצע, ליחסי הצפיפות, בניית מגדלים בדרום מערב ירושלים, שילוב קרקעות פרטיות, קרקעות מדינה (ר.מ.י) וקרקעות עירוניות של עיריית ירושלים. תכנית נוף הפארק, היא תכנית הדגל של ההתחדשות עירונית באזור דרום מערב העיר, בין המרכיבים המשמעותיים שתרמו להצלחת הפרויקט היה שיתוף פעולה בין היזם לתושבים הקיימים לכל אורך שלבי התכנון, והפעלת מנגנונים תכנוניים התומכים בשילוב האוכלוסייה הקיימת במתחם המתחדש כגון התחייבות לתשלום דמי אחזקה, מגוון טיפוסי בניינים למגורים לבחירת הדיירים, ליווי משפטי וכיו״ב. הודות לכך זכתה התכנית לתמיכה חסרת תקדים מצד דיירי המתחם.

תכנית נוף הפארק הייתה תכנית הדגל של ההתחדשות עירונית באזור דרום מערב ירושלים. התכנית משקמת את האזור את הסביבה הירודה, ע״י הכנסת בניה חדשה איכותית, שטחי ציבור, נגישות, ומתן מענה לצורך ביח״ד בעיר. למרות כל שתופי הפעולה בין העיריה והועדה המחוזית, משך אישור התכנית היה 4.5 שנים.

את הכביסה המלוכלכת יחד

עמרי לוי

בצלאל

omri.levy1@gmail.com

מבוא

במהלך השנתיים האחרונות גרתי ועבדתי בבאזל, שוויץ. אחד העניינים הבולטים ביותר בתחילת התקופה היה חדרי הכביסה המשותפים. הם הציגו תפיסת מגורים בבניין שעד אז לא הכרתי. בהמשך שהייתי שם, גיליתי כי ישנן מרכיבים נוספים

אשר מתוכננים ופועלים כמשותפים בבנייני המגורים. ההרצאה תציג בעזרת תמונות ותוכניות את תפיסות המגורים המשותפים בשוויץ, ותבחן כיצד חשיבה משותפת זו, משתלמת ומתאפשרת כלכלית במדינה בו לכסף ולחסכון חשיבות רבה. צורות מגורים אלו מתקיימות בין היתר כתוצאה ממגמה תכנונית התומכת בהן. כך משיגים כל הצדדים תוצאה איכותית במאמץ נמוך.

האנס מאייר - אדריכלות הקו-אופ/אטלייר 5 - הלן סיידלונג

ההרצאה תציג שני יסודות לצורות התכנון הקהילתיות. הראשון הינו האנס מאייר, אדריכל שוויצרי במקור, ותיאוריות הקואופרטיב. מאייר, כאשר כיהן כראש הבאוהאוס, לקח את בית-הספר לכיוון תעשייתי סוציאליסטי. אמונותיו בכוחה של קבוצה וביכולת המשתמש לתעל את המוצר באו לידי ביטוי בדרכי הלימוד, בנושאים ובתוצרים של הבאוהאוס. מאייר חקר את נושא הקואופרטיב במרחב לכל היבטיו.

היסוד השני הינו הלן סידלונג (1954-1961) פרויקט הביכורים של אטאלייר 5 [Atelier 5] מהעיר ברן. עקרון הפרויקט הוא לייצר מגורים איכותיים המשקיפים על נהר ההארה וממוקמים מאט מחוץ לעיר. הפרויקט כולל 81 יח״ד, חנייה משותפת, אזור התכנסות/מסחר משותף,וחללים טכניים משותפים. בנוסף הלן סיידלונג הינו אחד הפרויקטים הראשונים אשר משלבים חשיבה אקולוגית, גגות ירוקים, שיתופיות ועוד. העובדה שההתיישבות עדיין פעילה ונעימה גם כעבור 60 שנה מעידה על מאזן מדויק בין פרטי למשותף.

באוגיינוסנשאפט

אחד מצורות המגורים הנפוצות כיום בשוויץ הינו הקואופרטיבים למגורים [Wohnbau-gennossenschaft]. במודל זה מתכנסת קבוצה, מייסדת קואופרטיב נדל״ן (לא קבוצת רכישה), ומהווה שותף פעיל בתכנון פיתוח של סביבות מגורים אורבניות. יתרונות שיטה זו הן עלות נמוכה, מגורים זולים, וסביבות מתוכננות לפי צרכי הקהילה. בנייני מגורים אלו מציעים אלטרנטיבה אטרקטיבית לצורות המגורים הקיימות בשוק. בשוויץ, מקבלים קואופרטיבים אלו תמיכה גדולה מהרשויות. דוגמאות בהרצאה יציגו בניינים המכילים חדרי קהילה, חלל סטודיו משותף, סדנה משותפת, דירות מרובות חדרים (8.5 חד׳) לצעירים ומבוגרים, מרפסת גג קהילתית, וכמובן חדרי כביסה וייבוש משותפים. העובדה כי צורות מגורים אלו מוכיחות עצמן במבחן הזמן, מעידה על צורת תכנון בריאה וברת-קיימא.

רעיון הדיור המשותף אינו חדש, וכמובן שהוא מוכר לנו מדוגמאות כמו הקיבוץ והמושב. ההרצאה מעוניינת להציג את צורות המגורים שנחשפתי אליהן במהלך שהותי בבאזל, על מנת להפגיש את באי הכנס עם אלטרנטיבה תכנונית לקיים ולמתהווה במרחב המקומי.

"הבטחת צרכי העתיד: תשתיות ושטחים פתוחים"

שירלי לוי
משרד האנרגיה
dorith@energy.gov.il

תכנון פיסי של תשתיות טומן בחובו אתגרים רבים המורכבים ממשתנים שונים, כאשר חלקם גלויים, חלקם סמויים ואחרים אינם ידועים כיוון שהם עתידים לקרות.

הבטחת צרכי האנרגיה העתידיים של מדינת ישראל תלויה בתכנון בתנאי אי ודאות, המשלבים מודלים כלכליים וחברתיים שונים החוזים לעיתים מגמות שונות. בניית תשתיות חדשות והרחבת תשתיות קיימות נעשית תוך מתח בין שימוש בשטחים פתוחים לבין שימוש בשטחים הצמודים לשטחים בנויים קיימים, כאשר שתי האפשרויות המוצגות נוטות לעורר אנטגוניזם מצד בעלי עניין שונים. נושא זה הוא אחד מבין עקרונות רבים, המשפיעים וקובעים את מיקומם של מתקני אנרגיה. בעולם ניתן לראות מגמות המכוונות למשל, לעבר ביזור מתקני האנרגיה לצד שימוש מוגבר באנרגיות מתחדשות, שתי המגמות דורשות שימוש בקרקע בסדרי גודל שונים ובפריסה שונה, ומציבות אתגר אמיתי למתכנן. פיתוח צמוד דופן הוא זה שמנחה את מתכנן התשתית באיתור הראשוני של אזור המיועד לתשתית פיזית. פיתוח כזה עלול לייצר חסמים להקמת התשתית עקב קירבה למרכזי תעסוקה, אוכלוסייה וכו', ודורש לעיתים פתרון "טביעת רגל" של מתקן התשתית גם בשטח הפתוח. כאשר נדרש למצוא שטח פתוח לבניית התשתית, רבים מהאזורים הינם שטחים פרטיים, חקלאיים, בטחונים, או ערכיים. כבר כיום מזוהה מחסור בקרקע לתשתיות חדשות ולהרחבת הקיימות ונראה שבעתיד הבעיה אף תגבר עם הגידול באוכלוסייה ותוביל לשימוש נוסף בקרקע, לאור עלייה בביקושים לאנרגיה. בנוסף למתואר, על המתכנן להתחשב בכך שהתנאים המקדימים לתכנון המתקיימים כיום, עשויים להשתנות בעתיד, מבחינה טכנולוגית, סביבתית, חברתית וכלכלית.

אגף התכנון במשרד האנרגיה, מנסה להפנים בצרכי התכנון בעתיד - תכנון והקמת תשתיות בראייה מקיימת, מתמודד עם הבעיות התכנוניות המוצגות לעיל ובעיות נוספות הנובעות מעצם אופייה של העבודה התכנונית בנושא זה. אנו מכוונים לתכנון בראייה אסטרטגית כוללת, ארוכת טווח, עם תרחישים משתנים כמענה להבטחת ביטחון אנרגטי למדינת ישראל במגוון האפשרויות, זאת, תוך התחשבות בצרכי הדורות הבאים, מבחינה אנרגטית ומבחינה חברתית-סביבתית.

אתרים מוזיקליים בתל-אביב יפו: על כינונם של מרחבי פעולה פוטנציאליים-יצירתיים בין מתכננים למתוכננים

הילה לויט וטובי פנסטר
אוניברסיטת תל-אביב
hilalevit@gmail.com

מחקר זה בוחן את הקשרים שבין תהליך היצירה המוזיקלית לבין הסביבה העירונית שבה היא מתקיימת; זאת, דרך בחינת מרחבי אימון ומופע ברחבי תל-אביב יפו, בהם נוצרת ומנוגנת המוזיקה. המרחבים אותם אני בוחנת בעבודתי הינם מרחבי מוזיקה פורמליים ובלתי פורמליים, המאופיינים בכך שמתקיימת בהם פעילות אלטרנטיבית. כלומר, מדובר בחדרי חזרות ומועדונים, אשר המוזיקה המנוגנת בהם מאופיינת בשונות סגנונית מן המוזיקה הפופולרית המוכרת והרווחת כיום בישראל.

בהתאם לכך, במחקרי אני מציגה שאלות הנוגעות לנושאים כגון מדיניות עירונית, כלכלה עירונית, חברה, תכנון ומקום. אני בוחנת את הזיקות המתקיימות בין מוזיקה הנוצרת בתחומיה של עיר ספציפית, לבין אותם מרחבים שבהם היא מתהווה ומנוגנת. דרך כך ובאמצעות מושג "הזכות לעיר", אני מבקשת להבין את המשמעויות המרחביות שיש לפעולה אמנותית-תרבותית, ואת גבולותיה במסגרת העירונית. ארבעת זירות המחקר אותן אני בוחנת, טומנות בחובן סוגיות שונות הנוגעות להיבטים עירוניים תכנוניים, כלכליים ומרחביים.

שאלת המחקר בעבודה זו הינה כיצד מגלמים המרחבים המוזיקליים בתל-אביב יפו את הדינאמיקות המתקיימות בין המוזיקאים כ"מתוכננים" לבין הסמכות העירונית כישות "מתכננת", המבקשת למקם ולהגדיר פעילויות במרחב. בנוסף, אני בוחנת כיצד פעולות אי-פורמליות בארגון המרחב וכינונו, דהיינו התהוותם של "מרחבים אפורים", מעודדות ומאפשרות את היצירה המוזיקלית במרחב העירוני. במהלך עבודתי אתייחס לעובדה שהשימוש במרחבים אפורים ובלתי פורמליים לשם שימושים אמנותיים הינו תהליך המוכר וכיום אף מעודד על-ידי עיריית תל-אביב-יפו.

שיטת המחקר העיקרית במחקרי הינה מחקר כתובות היסטוריוגרפי (Fenster, 2014). פרקטיקה זו כוללת איסוף של חומרי ארכיון אודות כל כתובת, ראיונות עם תושביה לאורך השנים והצגת הנרטיבים שלהם ביחס לכתובת, לכדי יצירת תיק תיעוד היסטוריוגרפי עבור כל אתר. בנוסף לכך, אערוך ראיונות ותצפיות במרחבים הנחקרים, ואתבסס על מחקר טקסטואלי מקיף.

באמצעות שימוש במושגים תאורטיים כגון "מרחבים אפורים" ו"מרחב פעולה פוטנציאלי-יצירתי" אדון במרחבים המוזיקליים כאתרים המהווים נקודת מפגש בין פעילותם האמנותית של המוזיקאים, לבין מדיניות עירונית של הישות המתכננת והמנהלת.

העיסוק בזיקות שבין המוזיקאים והקהל כ"מתוכננים" הפועלים מתוקף "הזכות לעיר", לבין הישות העירונית הפועלת כישות מתכננת לקיומם של מרחבים אלו, יאפשר בחינת מודלים שונים של מעורבות העירייה וגורמיה בפעילויות תרבות וחברה, ובאופן פרטני בכינון פעילויות מוזיקליות במסגרת המרחב העירוני.

פלייסמייקינג כניסיון לפיתוח שפה מקומית למרחב הציבורי

עידו לויט
פיתוח מרחב ציבורי יצירתי
ido@eden-jcdc.co.il

מדוע חברת "עדן", האמונה על פיתוח כלכלי ועסקי במרכז ירושלים, משקיעה משאבים, כוח-אדם וזמן ב"פיתוח מרחב ציבורי יצירתי"? לאחר מספר שנים של פיתוח וחידוש המרחבים הציבוריים של מרכז העיר, התבססה ההבנה כי בכדי שהמרחב הציבורי יחדל מלהיות גנרי וחזרתי, יש ליצור תנאי תכנון וחשיבה שאינם גנריים וחזרתיים. תנאים אלה כוללים בתוכם את צורת היוזמה של התכנון, את קנה המידה שלו, את אופן ההתייחסות שלו למרחב ולקהילות הספציפיים, את הבירוקרטיה של קבלת ההחלטות סביבו, את תקצובו, ועוד. פרויקט "תעשו מקום" לפלייסמייקינג ירושלמי הנו אחד מהערוצים המרכזיים בהם אנו מפתחים חשיבה זו, ועם היציאה אל שנתו השנייה אבקש להציג הישגים וכישלונות, מסקנות-ביניים, ומחשבות לעתיד.

נראטיב ותכנון: תכנון לישובים הבדואים החדשים בנגב

אבינעם לוין
לוין אדריכלים
levin@levin-arc.co.il

חברת הבדואים בנגב היא חברה בתמורה. בחברה הבדואית המסורתית היתה בעבר התאמה בין המבנה המשפחתי לבין המבנה החברתי/ריבודי, כלכלי ופוליטי והתאמה בין מבנים אלו לבין ביטוים הפיזי (ישוב "בלתי מוכר"). במעבר ביו ישוב "בלתי מוכר" המתוכנן "ספונטנית" בהתאמה לנראטיבים חברתיים, לבין "ישוב מתוכנן", העימותים בין מערכת התכנון לבין מייצגי חברה זו בתהליך התכנון ושיתוף הציבור הם בלתי נמנעים.

כיום, החברה הבדואית היא חברה רב גונית הכוללת בדואים "מקוריים" מול בדואים ממוצא פלחי, כאלה שהם "דור ראשון" להתישבות, המתגוררים במבנים ארעיים מול אחרים שהם בני דורות שניים ושלישיים להתישבות, בעלי קרקעות מול חסרי קרקעות, מסורתיים מול מודרנים, משכילים מול חסרי השכלה, מבוססים מול עניים וקבוצות מוחלשות: נשים, ילדים, זקנים, חולים, נכים ובני חסות.

מהי השקפת העולם החברתית, התרבותית והאישית, המדריכה את מייצגי חברה זו בתהליך התכנון במעבר מהישובים ה"בלתי-מוכרים" לישובים המתוכננים ועומדת בבסיס העימותים בתהליך התכנון?

מהי הפרשנות הבדואית לטריטוריה? לנוף? לתכנון מסורתי? ליצוג? למוסדות חברתיים וליתר מושגי התכנון הפיזי והחברתי.

כיצד מתכננים ומגשרים בין דרישות רשויות התכנון וחוק התכנון והבניה לבין מסורות חברתיות ותרבויות, שחלקן מזכירות את ספר בראשית וסיפורי האבות? "הצצה" לתהליך תכנון זה - בהרצאה.

המצוק החופי - שילוב בין הגנה למניעת התמוטטות, פיתוח חופי ושמירה על ערכי טבע

ניבה לונדון ואורנית מורגנשטרן

החברה הממשלתית להגנה על מצוקי חוף הים התכנון

ornit@mccp.co.il

גידול האוכלוסייה והפתוח האורבני המואץ בישראל, ובעיקר צמיחתן המואצת של ערי החוף, משפיעים באופן ישיר על חופי הים שלאורך המדינה. חלק ניכר מחופי מדינת ישראל מצויים לאורכו של רכס כורכר שהמגע בינו ובין הים יוצר מופע של מצוק החוף הכורכרי.

מצוק הכורכר החופי נמצא בתהליך התמוטטות ונסיגה מזרחה כתוצאה משילוב של גורמים טבעיים ומעשה ידי אדם שהמרכזיים בהם הינם פעולת גלי הים על בוהן המצוק, אי יציבות המדרון וזרימות נגר עילי. התמוטטות המצוק מהווה בעיה בעיקר באזורים עירוניים הכוללים בניה בסמוך לגג המצוק, בהם קיימת סכנה לפגיעה בחיי אדם וברכוש.

ההרצאה סוקרת את המורכבות והקונפליקטים בתכנון ההגנות על מצוקי החוף – האם אנחנו מגנים על המצוק כך שישמר המופע הטבעי שלו? או שאנחנו מגנים על השימושים והמשתמשים בסביבת המצוק? איך נותנים מענה לשני הצרכים? כיצד מתקבלות החלטות על פתרונות להגנה על המצוק ומה ההשלכות שלהן. כיצד משלבים בין צרכי העיר/ החוף לבין הגנה על המצוק, כיצד והאם ניתן לשלב פתרונות שישרתו את כולם.

החברה הממשלתית להגנה על מצוקי חוף הים התיכון קדמה בין יתר פעולותיה, תכנון חופי במסגרת תכנית מתאר ארצית תמא/ 13/ 9/ א להגנת דחופות על מצוקי הכורכר. התוכנית מאפשרת הסדרה תכנונית ברמה מפורטת של הגנות על המצוק החופי במקומות שהוגדרו בתמ"א ככאלה שדורשים התערבות דחופה.

בהרצאה יוצגו שיתופי פעולה וקונפליקטים בהם אנחנו נתקלים בעת קידום התכנון ונביא דוגמאות לדילמות והצעות לפתרונות.

לא רק "אחר כך": מחשבות על הפוטנציאל של המרחב העירוני הזמני

ליאור לחמן ויובל שטלריד
האוניברסיטה העברית בירושלים
Yuvalion12@gmail.com, lachman.lior@gmail.com

בימים בהן מוקמות בערים תשתיות ענק כדוגמת הרכבת הקלה בגוש דן, חידוש כבישים, התחדשות עירונית של מתחמים ועוד, ערי ישראל הופכות ל'מתחם שיפוצים זמני'.

למרות שהתפיסה הרווחת היא של "קשה עכשיו הקלה אחר כך": ה-עכשיו מאד קשה, והאחר כך הוא עוד 4-3 שנים, שמבחינת זמן של עיר או של התושבים הוא נצח. ההרצאה תעסוק במרחב הזמני העירוני שהולך וגדל לו בהיקף הערים ובהיקף הזמן, והזרקור יושם על ה"זמני" העכשווי כערך תכנוני. בהרצאה נציע סקירה של מספר פרויקטים תשתיות נרחבות בבניה בערים ונשאל האם אפשר היה לטפל ב"בינתיים" אחרת, ומה היתרונות שבמחשבה דווקא על התהליך, במקום עוד הדמיה פסטורלית של התוצר העירוני המוגמר.

יושם דגש על המקרה של שדרות ירושלים ביפו והקו האדום, נבחן את הטיפול הקיים במרחב העירוני הנוכחי, ונציע פתרונות להתבוננות אחרת במרחב הציבורי הזמני. אנו סבורים כי קיים כאן ערך חברתי ראשון במעלה של שמירה על המרקם העירוני חברתי דמוקרטי השייך לתושבים, גם במהלך בנייתם של פרויקטים כדוגמת הרכבת הקלה או טרנדים עירוניים מסוג תמ"א 38 וננסה להציג נקודת מבט ביקורתית השואלת שאלות על אחראיות עירונית מחד ופתרונות למגמה מאידך.

תכנון בר קיימא - הסביבה הביתית ועמידה באתגרי הגיל

מרגלית לרנר-רוח
בית חולים מאיר ; פאלאס רעננה
lerner.margalit@gmail.com

עד שנת 2035 צפויה אוכלוסית הקשישים בישראל למנות מעל 1.6 מיליון בני אדם, כ-14.5% מהאוכלוסייה. 97% מהאוכלוסייה מזדקנים בביתם ורק 3% נמצאים במוסדות.

מחקר הקוהורט הירושלמי עקב אחרי זקנים בשנים 2010-1990 בין גיל 70 לגיל 85. במחקר נמצא כי בגיל 70 האנשים בריאים ועצמאים. עד גיל 85 מספר האנשים שסבלו מליקויי ראיה, ליקויי שמיעה, והפרעות בניידות הכפילו את עצמם וכ-37% נזקקו לעזרה בתפקוד יומיומי בסיסי. בנוסף חשוב לציין שלזקנים יש ירידה מסוימת הנחשבת נורמלית בתפקודים רבים : ירידה בראיה, בשמיעה, בקוגניציה (יכולת חשיבתית), בשיווי המשקל, ביכולת הניידות.

במשך 15 שנות עבודתי כפיזיותרפיסטית המטפלת בזקנים נתקלתי לא מעט פעמים במצבים בהם נאלצו אנשים לעזוב את ביתם, או לערוך בו שינויים נרחבים, בגלל שבר בקרסול שהצריך הליכה עם הליכון או כאבי גב עזים שריתקו את האדם לכיסא גלגלים.

מכאן ניתן להסיק שבבואנו לתכנן ולעצב דיור לאנשים בגיל העמידה יש להתאימו מראש על מנת לאפשר לאדם להישאר בביתו גם אם מצבו הפיזי ידרדר. אין מדובר בהנגשת הבית לאדם עם מוגבלות אלא לתכננו כך שיתאים לאדם שיפתח מוגבלות בהמשך. בנוסף יש להפחית עד כמה שניתן את הסכנה לנפילה או חבלה שתסכן את אותו אדם בעל יכולות נורמליות מופחתות.

דוגמאות לכך כוללות:

- מבנה חד מפלסי או שניתן להסב אותו לשימוש חד מפלסי, מעקה לצידי המדרגות
- פתחים רחבים לחדרי הרחצה והשירותים, שירותים מרווחים שניתן להיכנס אליהם עם מלווה, מקלחונים מרווחים ללא אגניות עם ספסל ישיבה בתוכם
- מיטה גבוהה המרוחקת מספיק מהקיר על מנת לאפשר מעבר עם הליכון או כ״ג, מתג חשמל מואר סמוך למיטה
- תאורה בהירה אך לא מסנוורת, נקודות חשמל נמוכות
- חימום תת רצפתי שימנע צורך בשטיחים המהווים סכנת נפילה
- מקרר side by side להפחית את הצורך בהתכופפות, משטח עבודה במטבח בצבע שיאפשר להבחין בחפצים המונחים עליו, תאורה מעל משטח העבודה
- כורסאות גבוהות עם ידיות קשיחות ויציבות
- מכונת כביסה ומייבש עם פתח עליון, מדיח שמונח גבוה

חשוב לציין כי אין מדובר במשאבים נוספים אלא בשימת לב תכנונית ודיוק בביצוע. דלת לחדר ברוחב 90 אינה יקרה מדלת 70 או 80 אך תאפשר קלות רבה יותר בניידות בהמשך ותשדר יוקרה ומרחב לצעיר בן ה-60 שמתכנן היום את ביתו החדש.

תכנון ישוב חדש משולב 'שבולת'

ערן מבל

ערן מבל ארכיטקטורה ובינוי ערים

eran@mebelarch.co.il

התכנית להקמת ישוב משולב נולדה כיוזמה של עמותה אזרחית 'שבולת' אשר החזון שלה היה תכנון והקמת ישוב ייחודי עבור קהילה משולבת, תוך יצירת ״בית לחיים״ עבור משפחות רגילות, המתגוררות בישוב וחיות ביחד במשולב עם אוכלוסיית בעלי צרכים מיוחדים.

חזון העמותה זכה לתמיכה ודחיפה מעשית משמעותית מצד הגופים המיישבים (החטיבה להתיישבות), משרד הבינוי והשיכון, משרד הרווחה, מוא״ז גליל תחתון, משרדי ממשלה וגופים נוספים, כחלק מהשאיפה לחיזוק הפריפריה באזור הגליל התחתון.

ההכרה בישוב החדש מתבססת פורמאלית על החלטת ממשלה (5007) והחלטת וועדת שרים (27/7/2014), להקמת ישוב חדש ברכס הר טוראן, במתכונת יחודית.

פרויקט הקמת 'שבולת' מהווה מיזם חברתי והתיישבותי ייחודי, המיועד ליצור שילוב קהילתי בין אוכלוסייה רגילה לבין נערים ובוגרים בעלי פיגור קל עד בינוני (בשפה המקצועית 'מוגבלים שכלית התפתחותית') ואוטיסטים המסוגלים לנהל אורח חיים עצמאי, אשר יהיו תושבי קבע בשיבולת.

שילוב אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים בסביבת מגורים רגילה, נובע מההכרה בחשיבות הרבה של מתן אפשרות לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים לקיים חיים עצמאיים ומלאים. החזון המשותף כולל שילוב מלא בכל תחומי החיים – מגורים, מבני ציבור וקהילה, תעסוקה, כך שהמקום יהווה למעשה 'בית לחיים'.

הישוב ישמש גם כמרכז טיפול ולמידה מקצועי יומי/אמבולטארי למרחב הגליל התחתון, ולכלל תושבי האזור הנזקקים למסגרות מותאמות.

הישוב ייבנה כך שלא תהיה הפרדה פיסית בין אזורי המגורים של האוכלוסיות. יחידות המגורים של האוכלוסיה המיוחדת ימוקמו וישולבו בתוך שכונות המגורים בין בתי הישוב, כחלק בלתי נפרד מהם ולא כמוסדות נבדלים. המטרה היא שהמרחב הישובי יהווה מקום מפגש יומיומי של הדיירים עם שאר הקהילה.

הישוב יאפשר לתושביו להיות חלק יוצר ותורם לקהילה. לצורך כך ייכללו בישוב מוקדי תעסוקה, לרבות תעסוקה בחקלאות - כגון פינת חי ומשק, דיר עיזים ומגבנה, חוות רכיבה, חלקות עיבוד חקלאי, גינות ירק, משתלות ויזמויות שונות המותאמות למקום ולאופי התושבים.

הישוב 'שבולת' עתיד לקום במרחב המועצה האזורית גליל תחתון בצמידות דופן לאזור המשקי של קיבוץ בית רימון על רכס הר טוראן, והוא מתוכנן לסדר גודל של כ-300 משפחות, ול- 300 דיירים. בנוסף תהיינה יחידות מגורים עבור הצוות הטיפולי ויחידות להורי הדיירים.

כבסיס ללימוד המיזם הייחודי ערך צוות התכנון סיור במקומות אשר שמים דגש על איכויות גבוהות לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים, כגון 'כפר תקווה', 'עלה נגב', 'גבעות' בגוש עציון 'כישורית'.

צוות התכנון כלל עובד סוציאלי המתמחה בתחום אשר סייע להבנה מעמיקה של צרכי האוכלוסייה והאבחנה בין סוגי אוטיזם ומוגבלות שכלית התפתחותית. לימוד מאפייני האוכלוסייה וצרכיה מאפייניה תורגם למסמך פרוגרמתי מפורט.

דגש מיוחד ניתן לחלופות לתכנית בינוי אשר מיישמת את תפיסת השילוב, תוך התחשבות בטופוגרפיה שימור ככל הניתן של החורש הטבעי, ומבטים לנוף הטבעי ע״י בינוי מדורג.

חלופת הבינוי שנבחרה מייצרת פלטפורמה להגדרת 'כתם הישוב' (מצריך שינוי לתמ"מ 2/9) ויצירת תב"ע מפורטת התואמת לחזון כפר שילוב קהילתי 'שבולת', כך שהתכנון הפיסי יוכל להכיל ולבטא את כל היבטי השילוב כפי שצוין לעיל.

מסמך מדיניות למרחב הימי של ישראל - ים תיכון

רונית מזר
מנהל התכנון
RonitMa@iplan.gov.il

המרחב הימי של ישראל בים התיכון הפך בשנים האחרונות למוקד פעילות ועניין חסרי תקדים.

בעבר גובשה מדיניות למרחב הים התיכון של ישראל במסגרת מסמך המדיניות למימי החופים של ישראל שאושר ב- 1999. כיום נדרשת חשיבה מחודשת על המרחב הימי שתתייחס למדיניות התכנון העדכנית ולפריסת השימושים הקיימים והעתידיים במרחב הים התיכון, לרבות תגליות הגז האחרונות. מנהל התכנון החל מסוף 2012 בקידומו של "פרויקט מדיניות מרחב ימי ישראל" המלווה על ידי פרויקט IMP-MED של האיחוד האירופי. לצורך קידום הפרויקט הוקמה ועדת היגוי בינמשרדית בראשות מנהל התכנון, שבה חברים משרדי ממשלה וכן פורום רחב של בעלי עניין לרבות נציגי אקדמיה וגופים ציבוריים ופרטיים.

בעתיד הקרוב צפויה מדינת ישראל להידרש להרחבת תשתיות בים, הן כלכליות והן ביטחוניות. תכנון וניהול מתאימים, יאפשרו לשמר את המערכת האקולוגית ומשאבי המרחב הימי, לצד המשך מיצוי הפוטנציאל הכלכלי במרחב הימי. מציאות זו בישראל, כמו במדינות מפותחות רבות אחרות, עוררה את הצורך בגיבוש מדיניות לתכנון ולניהול המרחב הימי.

מסמך המדיניות מהווה מרכיב עיקרי בגיבוש אסטרטגיה ימית לישראל, יחד עם החוק לאזורים ימיים המתגבש בימים אלו, ומהווה את המסגרת לניהול ותכנון כלל השימושים והפעילויות במרחב הימי. זאת תוך התחשבות בדינמיות של הסביבה הימית ובמטרה לאפשר את מיצוי הפוטנציאל הכלכלי במרחב, לצד שימור ערכי הטבע, הנוף והמורשת שבו.

הכנת מסמך המדיניות כוללת שני שלבים עיקריים:

שלב א' – ניתוח רב תחומי של המצב הקיים ועריכת סקר בינלאומי משווה

שלב ב' – התווית עקרונות מדיניות להסדרה וניהול של המרחב הימי

במסגרת שלב א' נאסף מידע רב ומפורט ביחס למרחב הימי של ישראל הכולל היבטים סביבתיים ופיזיים, מרכיבי פיתוח ותשתיות, מרכיבי פעילות דוגמת ביטחון ודיג, ושימושים ציבוריים דוגמת ספורט ונופש, חינוך ימי ועוד. איסופו וריכוזו של מידע זה במאגר ממ"ג ראשון מסוגו, היווה את התשתית לניתוח מרחבי של יחסי גומלין בין השימושים והפעילויות הקיימים והמתוכננים

במרחב הימי. על בסיס הניתוח המרחבי זוהו תחומי המדיניות העיקריים המרכיבים את מסמך המדיניות.

במסגרת שלב ב׳, מגובשת בימים אלו מדיניות עבור כל אחד מהתחומים באופן פרטני, ועבור המרחב הימי בכללותו בהיבטים של: ניהול, תכנון, צמיחה כחולה ומשפט. מסמך המדיניות מציע שילוב של כלים מרחביים וכלי ניהול בהתאמה למאפיינים והצרכים הייחודיים לו.

מסמך המדיניות בשלב ב׳ כולל ארבעה שערים - ניהול, פעילות, פיתוח והגנה על משאבי טבע – ומציע מתווה לקווי מדיניות בשורה ארוכה של תחומים, במטרה להסדיר ולנהל את המרחב הימי באופן מושכל, יעיל ומקיים, ומפרט את האמצעים לעיגון המדיניות וליישומה.

בשל הדינמיות של המרחב הימי והשינויים החלים בו, לרבות שינויים תכופים בצרכים ובביקוש למשאבי המרחב הימי, מסמך המדיניות יתעדכן מעת לעת. עדכונו ייעשה בהתאם לידע ולניסיון חדשים וכאלו שיצטברו ממנגנוני הניהול, הבקרה והניטור, ובהתאם לשינויים טכנולוגיים, צרכים חדשים, ולשינויים בסדרי העדיפויות הלאומיים. לצורך מימוש מסמך המדיניות תוקם ועדת מעקב ויישום בינמשרדית בראשות מנהל התכנון במשרד האוצר.

תכניות אב לשטחים פתוחים במועצות אזוריות: האינטרס היישובי מול הראיה האזורית

מור מיטלמן ונועה תמרי

אורבניקס – תכנון כלכלה וסביבה

noa@urbanics.co.il morm@urbanics.co.il,

בשנים האחרונות מקדמות מועצות אזוריות רבות, מגולן ועד חבל אילות תכניות אב לשטחים פתוחים. בהינתן שמרבית השטחים הפתוחים מתפרסים בשטחיהן של מועצות אזוריות, לתכניות אלה חשיבות רבה. הן נועדו, בין היתר, לייצר ראייה כוללת ורחבה תוך התייחסות להיבטי הנוף, החקלאות, ההידרולוגיה, האקולוגיה, התיירות, התשתיות ועוד. התכניות חלות מחוץ לשטחי הישובים, אך לוקחות בחשבון את צרכי הפיתוח שלהם. תוצרי תכנית האב, הנבנים בהתאמה לכל מועצה ומועצה, הם תשריט המסווג את השטחים הפתוחים לפי רמות פיתוח ושימור ולצידו מסמך מדיניות לתכנון וניהול השטחים הפתוחים.

לצד הניסיון לגבש מדיניות כוללת למועצה, קיימים תהליכים בתוך הישובים שהינם בעלי השלכות מרחביות. המרחב הכפרי חווה משבר מתמשך בענף החקלאות; התייקרות מחיר המים ושכר העבודה יחד עם התגברות התחרות על ייבוא תוצרת חקלאית, מביאים לריבוי יוזמות יישוביות (לרוב בשיתוף עם יזמים פרטיים) ולפיתוח כלכלי בשטחי המשבצת, על חשבון שטח חקלאי פתוח. היוזמות הן מגוונות: אזורי מסחר, אתרי תיירות לרבות אחסון מלונאי ומתקני אנרגיה (חוות של תאים פוטוולטאים או תחנות כוח מבוססות גז או רוח). אלה האחרונים מתרחשים על רקע העדר מדיניות תכנונית מגובשת בתחום משק האנרגיה והישענות על תכנון תקנוני בלבד (דוגמת תמ״א 10/ד/10), החלטות

ממשלה והחלטות רמ״י. לאור כל אלה עולה השאלה: האם ביכולתה של תכנית אב לשטחים פתוחים לכוון יוזמות אלה בתנאים הקיימים והעתידיים?

תהליך הכנת התכניות, שאורך לרוב כשנתיים, כולל הידברות ישירה ושיתוף של מגוון הגופים ובעלי העניין הן בתוך המועצה כגון: מחלקות ההנדסה, ועדות חקלאיות, ועדות איכות הסביבה ונציגי תיירנים, והן מחוץ למועצה, כמו: רט״ג, קק״ל, רשויות הניקוז, ועוד. במסגרת התהליך, מתקיים גם שיח עם נציגי הישובים לצורך הבנת והכללת צרכיהם בראיה הכוללת של התכנית. תכנית אב לשטחים פתוחים, בדומה לתכנית מתאר כוללנית במרחב כפרי מסויים, מנסה לצאת אל מעבר לראייה היישובית והקניינית לראייה רחבה ואזורית יותר, תוך ניסיון לאזן בין הצרכים השונים. התכנון מנסה לקדם פתרונות דרך שיתופי פעולה כלכליים בין ישובים, יצירת הסכמות, החלפות שטחים, שיתוף עם רשויות סמוכות ועוד.

בהינתן שתכניות האב אינן בעלות תוקף סטאטוטורי, מהם היתרונות והחסרונות שלהן? האם תכנית סטאטוטורית לשטחים פתוחים במועצה אזורית יכולה לתת מענה טוב יותר לשימור והגנה על המרחב הפתוח מפני יוזמות כאלה ואחרות? ומה תפקידו של הכלי הניהולי באיזון וויסות בין אינטרסים שונים, לעיתים מנוגדים?

ייצוג הציבור במאבק על דרום מערב העיר ירושלים- המינהל הקהילתי ורכס לבן

נחמה מילר

מינהל קהילתי 'גנים' ו'הגבעה הצרפתית והסביבה'

nehama@ganim.matnasim.co.il

המרחב העירוני של דרום מערב העיר ירושלים נמצא בתהליכי התחדשות עירונית אינטנסיביים המחייבים את המעורבות הפעילה של מוסדות התכנון והממשלה, עיריית ירושלים, המינהלים הקהילתיים ותושבי המרחב. בתהליכים אלו באים לידי ביטוי פערי הכוחות בין השחקנים השונים ובפרט הפער בנגישות למוקדי הכוח וקבלת ההחלטות.

בזכות היותם שותפים להתרחשות האורבנית המקומית, יש בידי המתכננת האורבנית הקהילתית והמינהל הקהילתי כלים לפעול כגורם מתווך בין השחקנים השונים ולתרגם ולהנגיש את הידע, הצרכים והרצונות, זה לזה. העבודה הקהילתית מסייעת להבנת צרכי התושבים והקהילות ומאפשרת לגבש ביחד איתם קבוצות פעילות ואקטיביות שמסוגלות לייצר אמירות משמעותיות על תהליכים עירוניים שמשפיעים ישירות על סביבתם ולהוות גורם שיש להתחשב בדעתו בקבלת ההחלטות.

תכנית האב של יובלים - גנים הצביעה על מתחמי דיור שונים הנדרשים להתחדשות עירונית תוך התייחסות למתחמים ספיציפיים (מתחמים אדומים) הדורשים התחדשות עירונית מעמיקה כמו מתחם ״הנורית״ בשכונת עיר גנים. לאור מצבם הירוד, מתחמים אלו מצריכים פתרונות משלימים עקב הצפיפות האינטנסיבית הנדרשת לקידום הכלכלי של ההתחדשות העירונית ולאור צרכי הציבור שיהיו חסרים בהם לאחר השלמתם.

תכנית ׳רכס לבן׳ זוהתה ע״י מוסדות התכנון כתכנית שיכולה להכיל בתוכה פתרונות משלימים אלו, לאור ההיקף הגדול של מספר יח״ד המוצע בה ולאור הסמיכות שלה למרחב יובלים גנים. יחד עם זאת, התכנית מקודמת ללא מנגנון תכנוני ומשפטי שיכול לאפשר זאת.

במושב נציג את הפעילות הציבורית שמקודמת על ידי המינהל הקהילתי והמתכננת האורבנית שמטרתה לוודא שהתכנית תכיל בתוכה מנגנונים מחייבים להתחדשות עירונית במרחב יובלים גנים עבור הדיירים הנוכחיים של המתחמים האדומים, עבור תושבי השכונה ועבור הדיירים העתידיים. הפעילות הציבורית שואבת את כוחה מהתושבים עצמם, ותבוא לידי ביטוי בזירה החברתית, הפוליטית והמקצועית- תכנונית ותשאף להוות גורם משמעותי בקבלת ההחלטות על המרחב כולו.

התחדשות עירונית או חברתית?

איליאס מסינס

עיריית ירושלים

elias@ginothair.org.il

בשנים האחרונות קיימת מגמה של עליה חדה בפרוייקטי התחדשות עירונית בירושלים. יש היום בעיר פריחה בתחום ההתחדשות העירונית, ולצורך כך מקדמת העירייה תכניות מתאר לשכונות השונות לציפוף המרחב הבנוי, לגידול האוכלוסייה ולפיתרון בעיות מתגברות - כגון תשתיות מיושנות, שטחים פתוחים, מבני ציבור וחנייה. מבקביל לתוכניות התחדשות עירונית במסברת תמ״א 38 יש הליכים של שיתוף ציבור ויוזמות שבאות מהשטח והתושבים בעיר בליווי הצוותים של המנהלים הקהילתיים. השאלה שנשאלת היא: איזו התחדשות רוצים? התחדשות עירונית (לצורכי העיר כולה) או התחדשות שכונתית (לטובת הקהילה מקומית)?

בהרצאה נציג פרוייקט של התחדשות עירונית בשכונת קטמטן הישנה, שקודמה בשלבים ע״י יוזמת התושבים במתן גיבוי מקצועי של צוות המנהל הקהילתי גינות העיר על מנת להגדיר צורת ההתחדשות: פינוי בינוי? Business as is? או מודל אחר שמתאים לשכונה ולצרכים המיוחדים של התושבים?

המרחב הכפרי ומשבר הדיור - מטה יהודה כמקרה מבחן

מיכל נאור ורניק
המועצה האזורית מטה יהודה
michalnaorwiernik@gmail.com

המועצה האזורית מטה יהודה שוקדת בארבע השנים האחרונות על הכנת תכנית מתאר חדשה לתחומי המועצה, תכנית שהחלה את דרכה כתכנית מתאר חדשה שתחליף את התכנית המיושנת משנות השבעים, התקדמה כתכנית כוללנית ראשונה בארץ למועצה אזורית והגיעה לדיון להפקדה כתכנית מפורטת חלקית הכוללת שלושה תחומים עיקריים - תיירות כפרית, חקלאות, ותוספת יחידה שלשית בנחלה מתוקף התיקון לתמ״א 35 בנושא.

החלטת הוועדה המחוזית ירושלים על הפקדת התכנית שמטה את הקרקע מתחת לרגלי העוסקים במלאכה, שכן זו כללה, לאחר שנים של וועדות היגוי ותיאומים מפורטים, החרגה של שבעה יישובים מתחום התכנית, יישובים מסוגים שונים שהמשותף להם הוא הימצאותם בתחום מרקם עירוני בתמ״א 35 וסמיכותם ליישובים העירוניים - ירושלים, בית שמש ומבשרת ציון.

כמו כן כללה ההחלטה סייגים חמורים שונים אשר אינם מאפשרים קידום התכנית במתכונתה המקורית, ואף עצרה בין היתר את האפשרות לתוספת של כ- 5000 יח״ד בתחומי המועצה.

הסוגיות שעלו לדיון בהמשך הדרך מעלות שאלות ערכיות רחבות היקף- האם תם זמנו של המרחב הכפרי? האם תפקידו מעתה והלאה הוא להוות עתודת קרקע זמינה לפיתוח של הערים הסמוכות? האם הדיבורים על התחדשות עירונית משמעותית יוותרו במסגרת כנסים וסמינרים או שמא גם יקרמו עור וגידים, או שמגמת הפיתוח לכיוון קרקע חקלאית היא שתגבר?

וכן- האם אכן היישובים הכפריים עצמם ללא הקרקעות החקלאיות שלהם יוותרו ללא זכות קיום כקהילות עצמאיות?

ובעיקר- מהן היוזמות בהן נוקטת המועצה האזורית הגדולה בארץ מבחינת מספר יישוביה במטרה לאפיין ״התחדשות כפרית״, ומה הן האפשרויות העומדות בפניה בעתיד.

ההרצאה תכלול את הצגת הסוגיות הנ״ל ואת הצגת עיקרי תכנית המתאר של מטה יהודה ברקע האיומים הקרקעיים והקיומיים על יישוביה.

יישום עקרונות של פיתוח מוטה תחבורה ציבורית בתכנון סטטוטורי: מטרופולין באר-שבע ותחנות הרכבת בבאר-שבע כמקרי בוחן

אלכסנדרו ניורמברג
אוניברסיטת בן-גוריון
nurember@post.bgu.ac.il

פיתוח מוטה תחבורה ציבורית (תח״צ) הוא מושג תכנוני המשלב בתוכו רעיונות מדיסציפלינות של עיצוב אורבני, תחבורה וכלכלה. הרעיון העומד בליבו הוא פיתוח אינטנסיבי מסביב לתחנות תח״צ המבוסס על עקרונות של צפיפות מגורים ותעסוקה גבוהים, עירוב שימושי קרקע, עיצוב עירוני ונגישות אשר יוצרים גיוון וריכוז של פעילויות עירוניות הגורמות לשימוש גובר בתחבורה ציבורית, הפחתת זיהום האוויר, עידוד ההליכה הרגלית ורכיבה על אופניים, הקטנת התלות ברכב הפרטי והגדלת הניידות המרחבית לשאר המוקדים במטרופולין.

למרות שפיתוח מוטה תח״צ הפך לגישה מקובלת במקומות רבים בעולם עדיין הספרות המחקרית חסרה ידע פרקטי לגבי אופן מימושו. פיתוח מוטה תח״צ דורש מדיניות ורגולציה היוצרות סינרגיה בין שימושי הקרקע ובין מערכות התחבורה, דרישה זו מערימה קשיים על יישומו בגלל שלעיתים נוצר פער בין כוונת המדיניות לבין תוצאותיה, כלומר המדיניות אינה מתורגמת למנגנונים רגולטוריים באמצעותם ניתן ליישמו. פער נוסף המצוי בספרות הוא כי מסגרות הידע הקיימות כיום להערכת תכניות סטטוטוריות אינן מכילות מתודות של הערכה הבוחנות את עקרונות התכנון המרחביים של פיתוח מוטה תח״צ.

אסטרטגית התכנון העיקרית לפיתוח מוטה תח״צ בישראל, מותווית במסמך ״מדיניות לפיתוח התחבורה היבשתית למדינת ישראל״ שחובר על־ידי משרד התחבורה ואשר אינו חלק מן המערכת הסטטוטורית. התכנון הסטטוטורי במדינה מושתת על רגולציה המתגלמת ברובה בחוק התכנון והבניה, התשכ״ה – 1965 הקובע את התכניות הסטטוטוריות החלות על הסביבה הבנויה. אמנם בתכנון שימושי הקרקע בעיקר ברמה הארצית והמחוזית יש הצהרות על חשיבותה של התחבורה הציבורית, ברם לא תוכננו מנגנונים מעשיים ליישום פיתוח מוטה תח״צ. ומצד שני, תכניות התחבורה העיקריות של ישראל תמ״א 3 של מערכת הדרכים, תמ״א 23 של הרכבת ומערכות הסעה מטרופוליניות תוכננו כל אחת בנפרד כדי לתת מענה לביקושים קיימים ולא כדי להתוות את הפיתוח העירוני סביבן.

מטרת המחקר היא לבחון באיזה מידה מיושם פיתוח מוטה תח״צ במטרופולין באר-שבע ובייחוד סביב שתי תחנות הרכבת של העיר. המחקר מתבסס על הערכת תכניות במרחב המטרופוליני וסביב תחנות הרכבת. במסגרת במחקר מפותח אינדקס להערכת מידת ההתאמה של תכניות לעקרונות פיתוח מוטה תח״צ. באמצעות האינדקס נערך ניתוח תוכן ל-18 תכניות סטטוטוריות בכדי לבחון את רמת התאמתן. בנוסף, המחקר מכיל גם ראיונות עם אחד עשרה שחקני מפתח המעורבים בתהליכי תכנון סטטוטוריים במרחב המחקר.

ממצאי המחקר מראים כי תרומתן של תכניות המתאר הארציות והמחוזיות לפיתוח מוטה תח״צ במטרופולין באר-שבע היא מעטה. לעומת זאת, מסביב

לתחנות הרכבת בבאר-שבע תכניות מתאר מקומיות ותכניות מפורטות נקודתיות תורמות לפיתוח מוטה תח״צ יותר מאשר התכניות ברמת התכנון הארצית והמחוזית. ממצאים מהראיונות מחזקים את התוצאות האמורות: השיח על מדיניות התח״צ אינו עולה כסוגיה מרכזית בדיונים של מוסדות התכנון, השיח ממוקד באופן בולט בהיבט של צפיפות והכלי הסטטוטורי העיקרי להשמתו הוא תמ״א 35. בנוסף, השיח עוסק גם בעירוב השימושים אך עדיין חסרה בו ההבנה כי תחנת רכבת אמורה להיות מוקד של פעילות מגוונות אליה יש לרכז את הפיתוח העירוני. ומאידך, השיח חסר תשומת לב ראויה להיבטים של נגישות וקישוריות אזורית של תחנות התח״צ במרחב העירוני עקרון שהוא החשוב ביותר לפיתוח מוטה תח״צ.

מסקנות המחקר העיקריות הן כי: (1) התיאוריה לפיתוח מוטה תח״צ זקוקה לשינוי בפרספקטיבה – מנקודת מבט העוסקת בהיבטים פיזיים לנקודת מבט המתמקדת באפשרויות היישומיות לפיתוח מוטה תח״צ דרך מנגנון התכנון הסטטוטורי; (2) המדיניות לפיתוח התחבורה היבשתית בישראל אינה תורמת ליישום פיתוח מוטה תח״צ במטרופולין באר־שבע קרוב ל-20 שנה; (3) במערכת התכנון קיימת דיכוטומיה בין התכנון העירוני לבין תכנון התחבורה הציבורית; (4) השיח התכנוני על פיתוח מוטה תח״צ חסר הבנה תיאורטית לגבי מהותו, תכליתו, ועקרונות התכנון המרחביים המאפיינים אותו, וחסר יסודות פרקטיים ליישום התכנון ברמה האזורית והמקומית; (5) למוסדות התכנון אין כיום כלים מתאימים על-מנת לבחון האם תכנית סטטוטורית פלונית תואמת לעקרונות התכנון של פיתוח מוטה תח״צ.

תמורות ביחסי עיר-כפר בישראל

מיכאל סופר*, לביאה אפלבום*, עירית עמית*, ניר כהן*, ירדנה שאול**

*אוניברסיטת בר-אילן, **המכללה האקדמית גליל מערבי ואוניברסיטת חיפה

soferm1@biu.ac.il

במשך שנים רבות התאפיינו היחסים בין המגזר הכפרי למגזר העירוני בישראל במידה רבה של ״הפרדת כוחות״, שהתבטאה במסלולי פיתוח נפרדים ובמיעוט של תיאום ושיתוף פעולה. התמורות שהתרחשו בעשורים האחרונים במשק ובחברה בישראל בכלל, ובמרחב הכפרי בפרט, השפיעו על אופיים של היישובים הכפריים ויצרו תשתית לחיזוק הקשרים ושיתופי הפעולה בינם לבין הערים הסמוכות. תהליכי השינוי המרכזיים התבטאו ב:

היחלשות המערכות התומכות במערכת הכפרית שאפשרו את ההפרדה בין הכפר והעיר; שינויים בהרכב האוכלוסייה ובמבנה התעסוקה של היישובים הכפריים שהקטינו את ההבדלים בין הכפר והעיר; הופעת דור חדש בערי הפיתוח, עם יכולת מנהיגות, שדוחף לפיתוח הערים ולצמיחה דמוגרפית וכלכלית, יחד עם העלאת רמת השירותים;התפתחות אינטרסים משותפים כבסיס לשיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות העירוניות והכפריות;

ביקוש גובר מצד הערים לקרקעות המצויות בתחום המועצות האזוריות.

המחקר המוצג כאן מבקש לבחון את יחסי הגומלין המתקיימים היום בין שני המגזרים, הכפרי והעירוני, הן ברמה השלטונית של קשרים בין הרשות המקומית של העיר לבין המועצות האזוריות אשר עוטות אותה, והן ברמת האוכלוסיות המתגוררות בהן. לשם כך נבחרו ארבעה מוקדי מחקר:

- קריית שמונה - גליל עליון ומבואות חרמון
- בית-שאן - עמק המעיינות
- קריית מלאכי - באר טוביה
- שדרות - שער הנגב

הממצאים הראשוניים מצביעים על שינויים לא רק באופי השיח הבין-יישובי ובתדמית העוטה יחסים אלה, אלא גם, ובעיקר, בקשרים המוחשיים. מהצד האחד הערים משמשות היום כמרכזי שירותים ומסחר לתושבי המרחב הכפרי שסובב אותן. מהצד האחר גוברת ההבנה בקרב המועצות האזוריות כי חיזוק העיר חשוב לשני הצדדים וכי משאבי הקרקע שבתחומן הם משאב חיוני להתפתחותה של העיר, ועל כן הן מוכנות להגיע להסכמות ביחס להעברת שטחים מן המרחב הכפרי אל העיר. כללית ניתן לומר כי כיום יש פחות ניכור ויותר שיתופי פעולה, אם כי בהקשר זה יש השפעה רבה ליחסים האישיים בין נושאי התפקידים – ראש המועצה האזורית וראש העיר הסמוכה – ולהקשר הפוליטי ברמת המדינה. בנוסף לכך קיים בשני סוגי הרשויות עיסוק ב״נרטיב״. בעיר מבקשים לשנות את דפוסי העבר, ליזום ולהוביל את פיתוח העיר ולהפוך אותה למוקד אזורי. במועצה נוטים להדגיש את הניסיון, את התרבות הניהולית, את הראיה לטווח ארוך, ואת הדימוי של ״האח הבוגר והאחראי״. שני הצדדים מסכימים כי ככל שהעיר תהיה חזקה יותר כן ייטב גם לתושבי המועצה האזורית וכי שיתוף הוגן מייצר תנאי התמודדות חיוביים לאינטרסים המשותפים של שתי הרשויות.

פעילות פלייסמייקינג (עושים מקום) בישראל ביחס למגמות מרכזיות בתנועה הבין-לאומית המתפתחת

אמילי סילברמן

הקליניקה האורבנית, האוניברסיטה העברית

Emily.silverman@mail.huji.ac.il

״פלייסמייקינג״ או בעברית אולי ״עושים מקום״, הוא תהליך ותוצר בו מגוון משתתפים פועלים יחד ליצירת מרחב ציבורי יותר אקטיבי, בעל אופי מקומי, נגיש, נוח לפעילות משתנה ,ומזמין עבור למגוון סוגי אנשים. הרצאה זו בוחנת את עבודת הפלייסמייקינג בישראל ביחס למגמות מובילות בתנועה הבין-לאומית המתהווה. ההרצאה פותחת עם תערוכת פוסטרים מכ-15 פרויקטים מרחבי המדינה עם ניתוח המטרות, השחקנים, והתקציבים. נראה כי פרויקטים רבים מתחילים כניסיון בודד, אך לעיתים צומחים לאסטרטגיה רחבה יותר. דוגמה בולטת לכך היא פרויקט ״עושים מקום״ בעיר ירושלים, שם התנסו תחילה בפיילוטים קטנים, הוסיפו תקציבים עירוניים למאמץ ממוקד במע״רים, והרחיבו את הפעילות לשכונות על ידי קול קורא לתושבים להגיש הצעות פרויקטים למימון

וליווי יישום. תוצאות ותובנות פרויקט "עושים מקום" בירושלים יתוארו על ידי המובילים בהרצאות במושב. נבחן את הניסיון הישראלי לאור חמש מגמות מרכזיות המתפתחות היום בתנועה הבין-לאומית לפלייסמייקינג: התאמת הפרויקטים לתרבות ואקלים מקומי; השפעה על תהליכי תכנון ליניאריים באמצעות הדגמת שיטה מבוססת מורכבות; הטמעת כוח אדם לניהול המרחב הציבורי; פיתוח מדדים להערכת השפעת השינוי, והקמת רשתות המחברים בין העוסקים במלאכה.

אותנטיות ללא עבר, המקרה של טלבייה

יארה סעדי

אוניברסיטת תל-אביב

yarasadi@gmail.com

שימור של מבנים היסטוריים, ללא התייחסות לחלק אינטגרלי מהעבר שלהם הופך מושגים כגון "אותנטיות" לסוגיות פוליטיות. מתח זה אף מתחזק בשיח התכנוני של שימור אל מול התחדשות עירונית, המתנהל ללא התייחסות לעבר אשר ישומר\ ישתנה. היעדרות זו, מולידה המשגות שונות למשמעות של "אותנטיות" ומושגים קרובים כגון "תכונה אופיינית" ו"רוח המקום" המתחמקות מהתייחסות לעבר מצד אחד, ומצד שני, המולידות אלטרנטיביות לשיח תכנוני ולטמפורליות של המרחב.

בהרצאה זו, ברצוני, להתמקד בשכונת טלבייה בירושלים, ולבחון את משמעות האותנטיות המתקבלת מבחינת התכנונים ומהמצב בשטח. וזאת דרך מחקר "מיקרו-גאוגרפי" שהוא חלק מפרויקט הכתובות, העוסק בכתובות היסטוריות ספציפיות ביפו ובירושלים; תערך סקירה של המידע התכנוני הרלוונטי, הייצוג המרחבי של המקום במדיה וראיונות עומק. וזאת במטרה לעמוד על ההיסטוריה של הבניינים והמקום, מה מוזכר ומה מושתק, וכציד שיח זה מקבל ביטוי בדימוי של המקום ודרך כינונו וכיצד זה משפיע על המרחב וקבוצות האינטרס.

הלימות בין כלי התכנון המתארי למציאות התכנונית בישובים ערבים: ישובי בית הכרם כמקרה מבחן

תמי סתו, עדנה לרמן, מיכל בן-שושן, עתליה נמיר, ענבל קידר, קרולין ג׳רייס

לרמן אדריכלים ומתכנני ערים

tamy@lerman.co.il

דיר אל-אסד, בענה ומג׳ד אל כרום הם שלושה כפרים ישראלים-ערבים, השוכנים בבקעת בית הכרם, מצפון ובסמיכות לכרמיאל. שלושת הכפרים יוצרים יחד רצף עירוני אחד המטפס מגדתו הצפונית של כביש 85 ועולה אל מתלול צורים. למרות הרציפות הפיסית ביניהם, הישובים מהווים שלוש זהויות חברתיות, היסטוריות ופוליטיות נפרדות – הקיימות כבר מאות שנים. כמו בישובים ישראלים-ערבים רבים אחרים, הקהילה בכל אחד מיישובי בית הכרם מורכבת ממספר משפחות גדולות (חמולות) שהבעלות על הקרקעות מתחלקת ביניהן וההנהגה הפוליטית בישוב היא לרוב תולדת איזון עדין בין האינטרסים של החמולות העיקריות.

לפני למעלה משנה יזם מנהל התכנון עריכת תכניות מתאוריות כוללניות לכל אחד מן הישובים. התוכניות נערכות בידי צוות בין-תחומי רחב, המתייחס באופן נפרד לכל אחד מן הישובים ועם זאת מחבר ביניהם בנושאים (כגון תעסוקה או תשתיות) בהם נדרשת ראיה אזורית. הכנת התוכניות נערכת למעלה משלושים שנה לאחר שניתן תוקף לתוכניות המתאר האחרונות בישובים, וקרוב לעשרים שנה לאחר הכנת תכניות אב עבורם, בסוף שנות התשעים. במהלך הזמן שחלף נערכו תכניות מפורטות רבות, ועם זאת נוצר חלל בראיה התכנונית הכוללנית של פיתוח הישובים אותו מבקשות התוכניות החדשות למלא.

תכנית מתאר כוללנית מעצם הגדרתה מורה על יצירת מערך כולל של ייעודי קרקע ודרכים ראשיות אשר מתווה את הדמות המיטבית האפשרית לפיתוח הישוב. באופן אידאלי, התכנון המתארי יוצר רגולציה ואפשרויות לפיתוח פרויקטים ותכנון מפורט שישפר את תפקוד הישוב – ומונע אפשרויות מתכנון ופיתוח שיפגעו בתפקודו (דוגמת פגיעה בשטחים פתוחים ערכיים). התכנון המתארי אינו מחליף תכנון מפורט או תכנון בינוי ברמת הפרויקט, ונמנע מהתייחסות לנושאים קניינים. רמת ההפשטה הגבוהה יחסית של תכניות כוללניות היא אחד האמצעים להתמודדות עם אתגרי הפיתוח המורכבים לטווח זמן ארוך.

בגלל ההיסטוריה התכנונית והפוליטית, המבנה הקנייני על הקרקע, והמערכת החברתית , יישובי בית הכרם מתמודדים עם אתגרי פיתוח לא פשוטים ובכללם מחסור באפשרויות מגורים לחלק האוכלוסייה שאין בבעלותה קרקעות; מחסור חמור בשטחים ציבוריים; ריבוי בדרכים בלתי תקניות ומבנה יישובי קשה לקריאה ולהתמצאות. כל האתגרים הללו מכבידים היום על תפקוד הישובים וצפויים להכביד עליהם יותר עם גידול האוכלוסייה והשינויים באורחות חייה. לתכנית מתאר כוללנית אמורים להיות כלים להתמודד עם אתגרים כאלו: הפרשות קרקע לצרכי ציבור, סימון אזורים לפיתוח מגורים מתוך הנחה שאלו ישווקו לכלל האוכלוסייה, והתווית מערכת דרכים ראשית. אולם ניסיון העבודה בישובים ערבים בישראל מעלה ספקות עד כמה ישימים הכלים הללו להכנת תכניות מתאריות בהם.

אנו מעלות לדיון סוגיות באשר לדרך הכנת תכניות מתאר בישובים ערבים, ובאשר לאפשרויות להתאים את כלי התכנון המתארי לצרכים המיוחדים להם. בין השאר:

- האם תכנית מתאר יכולה להתייחס לא רק למבנה הבעלויות – אלא גם לזהות הבעלים – בקרקעות הישוב?
- מהי רמת המעורבות הרצויה של תכנית מתארית בתכנון המפורט בישוב?
- עד כמה צריכה תכנית מתארית (ורגולטיבית) לקחת בחשבון מנגנוני יישום של פרויקטים לפיתוח הישוב?
- אילו מנגנונים פרט להפרשות קרקע לצורכי ציבור, קיימים כדי להבטיח כמות מספקת של שטחים ציבוריים?

מדיניות תכנון תחבורה: מרכז מול פריפריה

רותי שפרנט עבהאל

רותי שפרנט עבהאל - יועצת תחבורה ותנועה

rutitnua@gmail.com

לאחר שנים רבות כמתכננת ויועצת תחבורה ותנועה אני משמשת כיום יועצת לשני גופים ממשלתיים משמעותיים: לשכת התכנון מחוז תל אביב ומשרד הבינוי והשיכון. במסגרות אלה אני מלווה תכניות מסדרי גודל שונים: מחוזיות, מתאריות ומפורטות, לבינוי חדש ולהתחדשות עירונית ביישובים בכל רחבי המדינה, ממג׳דל שאמס ועד אילת. נפרש בפני מגוון רחב של תכניות, מתכננים ורשויות ואיתן מתחדדים נושאים שיש להתייחס אליהם, במיוחד על רקע ההבדלים בין מטרופולין תל אביב לבין אזורים אחרים בארץ.

מחוז תל אביב מאגד מספר רב של רשויות מקומיות ומתחוללים בו תהליכי ציפוף נמרצים בכל המסגרות האפשריות, כאשר הפיתוח התחבורתי המשמעותי נמצא ברובו בשלב זה או אחר של תכנון (תוספת מסילות לרכבת ישראל, קווי רק״ל, קווי מטרו, צירי העדפה לתחבורה ציבורית, נתיבים מהירים, שבילי אופניים) ואין תמונה כוללת של מערכת התחבורה העתידית.

עד למימוש התכניות התחבורתיות צפוי הפער בין פיתוח התחבורה לפיתוח הבינוי לפגוע בפיתוח העירוני ובאיכות החיים במטרופולין. כדי להכשיר את הקרקע התכנונית למערכת מוטת תח״צ קידמנו עקרונות מנחים וכלי עבודה בתחום זה:

פיתוח וציפוף לאורך צירי הסעת המונים. עירוב שימושים.

שינוי מדרג אמצעי תחבורה: הולך רגל ראשון. רכב פרטי אחרון. אופנים ותח״צ ביניהם.

תכנון מוטה תחבורה ציבורית. פיתוח קשרי הליכה ורכיבה למוקדי תח״צ . הצללה.

אופנים כאמצעי יוממות. חנית אופנים עבור תחנות תח״צ ומרחב ציבורי בשטחים פרטיים.

הקצאת שטחים לאורך צירי העדפה למיניהם עבור ממשקים בין אמצעי תחבורה.

צמצום תקני חניה. איגום חניה וחניה ציבורית תחת רחובות ומבני ציבור.

שינוי תפקידה ומהותה של הבדיקה תחבורתית כולל פיתוח בדיקה ממוקדת הולכי רגל, תח״צ ואופנים במקום ממוקדת רכב פרטי.

לעומת פיתוח התחבורה הנדרש במטרופולין תל אביב מעלים צרכי הפיתוח של ישובים אחרים ברחבי הארץ שאלות נוספות:

1. תפקידה של המערכת הציבורית בקידום מערכת תחבורה מפותחת במרחב בכלל ובפריפריה בפרט.
2. הרצון לייצר עירוניות טובה המחייבת ציפוף מול רצון הרשויות והיזמים לשכונות סגורות ובניה צמודת קרקע ומול מאפיינים ייחודיים של ישובים ממגזרים שונים.
3. העדר תכנון מערכות תחבורה ציבורית אזוריות בבסיס תכנון הפיתוח האזורי והיישובי.
4. תכנון תחבורה ציבורית על פי יעדי פיתוח ולא על פי ביקושים כולל הפעלת תחבורה ציבורית עם תחילת אכלוס.
5. התייחסות שונה לחשיבותם של אמצעי תחבורה שונים על רקע המרחק מהמרכז

ממבנה שבטי למבנה עירוני - שיתוף הציבור בתכנית המתאר החדשה לעיר רהט

עירא עברי

מודוס תהליכים שיתופיים

ira@modus.org.il

העיר רהט הוקמה כמרכז מגורים עבור האוכלוסייה הבדואית במהלך שנות ה-70 של המאה הקודמת. העיר תוכננה במבנה של שכונות נפרדות מתוך מחשבה שכל שבט יאכלס שכונה נפרדת ויוכל לנהל את חיי הקהילה שלו באופן נפרד. בכל שכונה הוקמו מבני ציבור (מסגד, בית ספר ועוד) אשר ״שויכו״ לראש השבט, גודל השכונה נקבע בהתאם לגודל השבט בעת תכנון העיר ובהתייחסות לאופק הגידול החזוי של כל שבט. מערך הדיור בעיר כולה התבסס על מגרשים, גדולים יחסית (כ 1000 מ״ר), לבנייה פרטית. כל תושב בעל זכאות (עפ״י תקנות אשר קבעה הרשות להתיישבות הבדואים בנגב) קיבל זכאות למגרש מדגם זה ובנה את ביתו באופן פרטי עבור נשותיו וילדיו. הבניה ב״עיר הישנה״ ברהט מאופיינת בבתים פרטיים מוקפים חומות (על מנת לשמור על הצניעות וההפרדה המשפחתית) ברוב הבתים הפרטיים הוקם מבנה נוסף אשר משמש כ״שיגי״ משפחתי, אזור אירוח אשר בו ראש המשפחה מארח חברים שאינם בני המשפחה ובו מקיימים אירועים משפחתיים, השיג בנוי ומרוהט בד״כ בסגנון בדואי מסורתי ומשמש עבור תושבים רבים ״עוגן״ המשמר את המסורת הבדואית לאחר המעבר למגורי הקבע.

בשנת 2007 אושרה תכנית מתאר חדשה לעיר, בתכנית מתאר זו בחרו הנהלת העיר וצוות התכנון לוותר על התכנון המסורתי לפי שבטים ובחרו לקדם את העיר

לכיוון מודרני יותר. בתכנית זו תוכננו שכונות מעורבות ומבנה עירוני מבוסס גריד המאפיין ערים בסדר גודל דומה. גודל המגרשים נשאר דומה אך מספר יחידות הדיור בכל מגרש עלה ומאפשר כעת בנייה רוויה בבתים משותפים.

בחמש השנים האחרונות החלו באכלוס השכונות הראשונות המתוכננות באופן זה וכעת העיר נמצאת בתהליך של הכנת תכנית מתאר חדשה ל 20 השנים הבאות (התכנית כעת בשלב פיתוח חלופה נבחרת). תוך כדי ניתוח המצב הקיים בעיר היום נדרשנו לבחון את המשמעויות השונות של השינויים שתכנית המתאר הקודמת הכניסה במבנה הפיסי והקהילתי של העיר. בפגישות עם תושבים גילינו שהשינוי אותו מנסים גופי התכנון והנהלת העיר להוביל מתקשה לחלחל אל תוך חיי היום יום של התושבים. חלק מהתושבים מנסים בדרכים שונות לשמר את "המבנה הישן" של העיר אשר משמר בנייה של מתחמים שכונתיים שבטיים ובנייה של יחידות מגורים מופרדות רוחבית בלבד וללא חלוקה אנכית של הבעלות על הקרקע.

בתהליך שיתוף הציבור בבניית תכנית המתאר החדשה נאלצנו להתמודד עם שני אתגרים משמעותיים:

התאמת שיתוף הציבור למבנה התרבותי- בשל המבנה המסורתי אוכלוסיות שונות, אשר דעתם חשובה לנו מאוד לצורך תכנון עתידי של העיר, החלטנו לקיים מפגשים נפרדים. התקיימו מפגשים ייעודיים לנשים, צעירים, סטודנטים, נערים, מהנדסים, תושבי שכונות ספציפיות ועוד ובמקביל קיימנו מפגשים פתוחים לכלל התושבים, אליהם הגיעו בעיקר גברים מבוגרים.

בחינת השינויים שהכניסה תכנית המתאר הקודמת- על מנת לנתח את השינויים שהכניסה התכנית נפגשנו עם אוכלוסיות שונות בעיר וניסינו להבין איך השפיע שינוי זה על המבנה הקהילתי של העיר ואיך נכון לתכנן את השכונות הבאות של העיר.

מהו דיור שיתופי והאם הוא פתרון המותאם למגוון אוכלוסיות בישראל

שי עם שלם

מיזם לקידום דיור שיתופי

Shay@Communit.co

אילו צורות מגורים שיתופיות חדשניות מגיחות בישראל? אילו מודלים כבר קיימים? כיצד זה הולך להראות? לאילו קהלים זה יהיה מופנה ומהן ההתאמות הנדרשות לקהלים השונים בישראל? והכי חשוב - האם זאת התחלה של שינוי מרענן ואמיתי או פתרון חלקי הכרוך באתגרים נוספים?

בדידות עירונית היא מחלה מאובחנת ואתגר תכנוני-חברתי בו זמנית. המודל של דיור שיתופי וקו-ליבינג מובא כהזדמנות לשינוי חברתי תפיסתי לצורה שבה אנחנו צורכים מגורים. הצרכים של דור ה-Y ודור ה-Z משתנים וגם בקרב הגיל השלישי מדווחים על בדידות ומחפשים פתרונות.

הדיור השיתופי על שלל גווניו זוכה לפריחה מחודשת במנעד רחב של ביטויים, מחד קומונות עירוניות שחיות ברמת שיתופיות גבוהה בשלל תחומי חיים ומאידך

צורות חיים שיתופיות שנובעות מהעידן הפוסט מודרני והקפיטליסטי. האתגרים איתם מתמודד הדיור השיתופי הם עומס על ערים, ניכור ויוקר מחייה. בספרו ״ The Great Good Place ״ טבע הסוציולוג האמריקאי ריי אולדנברג את המושג ״המרחב השלישי״, המתאר את המקום הממוקם בין המרחב הראשון (הבית) והמרחב השני (העבודה). בעידן הדיגיטלי שבו אנשים עובדים שעות ארוכות מהבית, המרחב הזה הצטמצם והיעדר מרחבים של אינטראקציה גשמית מייצרת בדידות עירונית.

הטרנד העולמי עושה צעדיו הראשונים גם בישראל וקהילת המתכננים נדרשת להתייחסות לתחום המתפתח והבנה של הפוטנציאל הגלום בו. בניינים ואזורי מגורים בהם מתקיימים חיי קהילה ערים ומפותחים עשויים לסייע בעידוד עירוניות, חסכון במשאבים, הטרוגניות והנגשת מרכזי העיר לצעירים.

בהרצאה זו אסקור את המחקר שנעשה במסגרת הקמת המיזם החברתי ״Communit״ לרבות ממצאים מהעולם המבוססים על סיורים מקצועיים. במהלך הסיור זכיתי לבקר בעשרות מיזמי מגורים מגוונים שונים ,cohosing coliving, קואופרטיבים לדיור, קהילות אמנים, דיור בר השגה, פלייסמייינג ומה שביניהם. אשמח לשתף בעיקרי התובנות.

תפרושת הבניה בישובי המגזר הערבי

אבינועם עמיזן

דמות האדם של ארץ הקודש, החצר האחורית של חיפה

avira111@gmail.com

קיימת אנרכיה בתחום התכנון האזורי במדינת ישראל. האנרכיה מתבטאת בהתפשטות בלתי מבוקרת של יישובי המיעוטים, אשר תופשים שטחים טבעיים עצומים. מדינת ישראל מכוסה בכל מקום אפשרי כמעט ביישובי מיעוטים בצפיפות. באמצעות תקריבים במפות גוגל אפשר למצוא את שמות הישובים, ואת תפרוסת השכונות והבניינים, עד לצורתו של כל בנין. המאפיין המרכזי של הבניה ביישובי המיעוטים הוא של בניני מגורים משפחתיים נמוכים, באיכות בניה טובה, שמתפרשים על שטח נרחב, בהתאם לטופוגרפיה, בלי תכנון מוקדם. הם נעדרים לפיכך תשתיות מסודרות, בניה לגובה, אזורי תעשיה, שטחים ירוקים וכדומה. לדוגמא, שטח העיר חיפה לעומת שטח עוספיה ודלית אל כרמל. הישובים הדרוזיים זהים כמעט בשטחם לשטח העיר חיפה. זאת למרות שמספר התושבים בהם הוא כעשירית בלבד מזה של חיפה.

אין מפות רשמיות שבהן מופיעה תפרוסת הישובים המלאה במדינת ישראל. תמונת השטח המעורפלת מאפשרת לקבל החלטות בנושא הרחבות בניה על פי ראות העיניים. התהליכים בגליל מתרחשים ביתר שאת במרכז, מזרח ודרום הארץ. התנועה הציבורית הרחבה להתחדשות עירונית שקיימת במגזר היהודי, וקוראת לעיבוי השטחים העירוניים באמצעות תכנון ובניה מחודשים, חייבת להתעורר גם ביישובי מגזרי המיעוטים. היוזמה צריכה לבוא מתושבי ישובים אלה. הם מי שמסוגלים לטפל בנושא, בזכות כישוריהם והכרתם את מקום מגוריהם. בדרך זאת בלבד הם יוכלו להבטיח את עתידם ואת עתיד המדינה שבה הם חיים.

במסגרת תנועה כזאת יאוחדו גושי ישובים שמקיימים רצף אורבאני ליחידה אחת, ויוקמו בהם שכונות חדשות על גבי הישנות כחלק מתוכניות התחדשות עירונית, עם אפשרות מגורים לכל מגזרי האוכלוסייה במדינת ישראל. כיום מחיר הקרקע לבניה משפחתית צמודת קרקע במגזר הערבי הוא עדיין נמוך מאד. אין תמריץ לאוכלוסייה להשקיע בהן. קיימת, לפיכך, נוסחה בעלת שני עקרונות בלבד לפתרון נושא הבניה הבלתי מבוקרת ביישובי המגזר הערבי: 1. יש לאכוף את חוקי הפיקוח על הבניה, באמצעות בלימת הבניה בשטחים בלתי חוקיים, על מנת שמחירי הקרקע יעלו. 2. במקביל יש להעלות את רמת המודעות של האוכלוסייה ליתרונות תוכניות הפינוי-בינוי, כפתרון חיוני לבעיות הדיור.

בוועידות "מוני אקספו", האירוע הגדול של מרכז השלטון המקומי במרכז הירידים, שנערך בינואר 2017, בלטה בהיעדרה ההתייחסות למגזר הערבי. הפאנל של עמותת "אדם טבע ודין" בנושא "תכנון עירוני" בכנס "סביבה 2050" בפברואר 2017 הנחיל אכזבה קשה עוד יותר. גם בכנס זה לא נשמעה אפילו מילה אחת לגבי השתלבויות המגזר הערבי בניסוי החברתי-תכנוני של התמ"א ופינוי-בינוי. באתר ויקיפדיה יש ערך על תופעת הפירבור בישראל. בערך מופיעה רשימת הישובים היהודים שמזוהים עם התופעה, אך אין כלל אזכור ליישובי המיעוטים. זאת למרות שיישובי המיעוטים הם חלק נכבד מאד מכלל הישובים הפרבריים במדינת ישראל, שהפכה כולה זה מכבר למטרופולין אחד. מלכתחילה נבנו הבניינים במגזרי המיעוטים בקומה אחת, על ידי אבי המשפחה, ובהמשך נוספו קומות, אגפים, ובנינים סמוכים לבני דורות ההמשך. כיוון שלא היה בשעתו תכנון הנדסי ראוי, הוגבלו הבניינים מבחינה הנדסית ל-3-2 קומות בלבד. כיום יש מגמה של בניה חזקה יותר, שאפשר להגיע באמצעותה עד ל 6-5 קומות. המשפחה הערבית המודרנית מתגוררת בדירה ברב קומות, ולהמחשה רבי הקומות של קהיר, ביירות או דובאי. נראה כי במגזר הערבי מודעים לחומר הנפץ החברתי שיש בתוכניות ההתחדשות העירונית. הם מבינים שכרוכה בהן גם אכיפה של חוקי התכנון והבניה, אשר במרכזם הריסת בנינים שנבנו שלא כחוק. ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות נערכים למאבק בצווי ההריסה שהוצאו לבתים במגזר. כ-80% מהבניה בכפרים הדרוזיים נעשתה ללא היתרי בניה.

אלה השואפים לדחוס עוד ועוד מבנים באזורי המגורים העירוניים בישראל, או מתנגדים לפיתוח פארק מטרופוליטני, סבורים כנראה כי עירם מוקפת אזורים ירוקים, וכל החפץ בכך יוכל למצוא שטחים טבעיים בשפע במרחק דקות אחדות של נסיעה מביתו. את הארץ השוממה ובעלת המראה הטבעי שאליה הגיעו חלוצי הציונות כיסינו בחלקה הגדול בשכבת בטון ואספלט, בין היתר מתוך הרצון להגיע להישגים טריטוריאליים. בני דודינו, אלה המתגוררים במדינת ישראל וברשות הפלשתינאית, החרו החזיקו אחרינו וכבשו גם הם את הארץ באותה מתכונת של ישובים הפולשים עד בלי די אל שטחים טבעיים. התוצאה היא התנגשות בין שתי מסות שהגיעו זה מכבר לרמתן הקריטית. את השלום לארץ לא יביאו הפוליטיקאים, וגם לא השקעה בנושאי שיתוף פעולה למיניהם. את השלום יכולים להביא הגיאוגרפים ומתכנני העיר והאזור בלבד, אשר ישבו וישרטטו ויתוו את מפת יישובי הארץ ושטחיה הטבעיים על פי הרצוי והראוי ביותר.

בית דין לענייני תכנון ובניה

פורום מתכנני ערים צעירים
young.planners.israel@gmail.com

לקבלת השופט.ת – האולם מתבקש לקום!

המושב השנתי של פורום מתכנני ערים צעירים ידמה בית דין לענייני תכנון ובניה.

במסגרת המושב יועלו ל״משפט״ נושאים תכנוניים שנויים במחלקות. בכל משפט יקיים השופט הנכבד (או השופטת הנכבדת) דיון עם התובע.ת והסנגור.ית, שיציגו את מגוון הטיעונים בעד ונגד הנושא. בסוף הדיון יפסוק השופט לטובת אחד הצדדים ויחרוץ את דינה של הסוגיה הנידונה.

בית הדין יעסוק בנושאים ובסוגיות המעסיקים ביותר אותנו, המתכננים והמתכננות הצעירים, ואת את עולם התכנון היום בכלל – בנייה בשולי הערים, התחדשות עירונית, תכנון מהיר ללא תשתיות, (אי)עירוב שימושים, בנייה לגובה ועוד (בהתאם לשלל ההצעות אשר הועלו על ידי חברי הפורום בקול קורא, שהתפרסם בחודשים האחרונים).

הדיון יתקיים בדלתיים פתוחות – ציבור המתכננים מוזמן!

״נגד מיקום בחצרי״- מאפיינים, גורמים והתמודדות עם תופעת הנִמְבּ״י בישראל: הדגמה לגבי תשתיות אנרגיה חיוניות

בני פירסט ומישל פורטמן
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
benny.furst@mail.huji.ac.il

בשנים האחרונות חלה עליה במספר המקרים של מאבקים סביבתיים מהסוג המכונה NIMBY - not in my back yard (תורגם על ידי האקדמיה ללשון עברית כ״נגד מיקום בחצרי״). מדובר במאבק בו תושבים מתארגנים להביע מחאה וחשש לפגיעה באיכות חייהם או בשינוי צביון מקום מגוריהם. אופן ההתיחסות לתופעת הנִמְבּ״י תלוי באופי המתבונן: מבחינת התושבים מדובר במאבק לגיטימי שעיקרו מניעת פגיעה סביבתית ושינוי המרחב, בעוד שמבחינת המימסד התכנוני ומקבלי ההחלטות מתנגדי נִמְבּ״י נתפסים במרבית המקרים כחסם לפיתוח תשתיות שהוא חיוני לכלל הציבור.

ביסוד המונח נִמְבּ״י טמונים שני מסרים, האחד סמוי (וחיובי) והשני גלוי (ושלילי), כאשר עצם הניגוד ביניהם הוא זה שמיצר בין היתר את הבעייתיות שבתופעה כמו גם את הרגשות העזים שהיא מעוררת. מחד, המסר החיובי (שלא מופיע כלשונו ברוח המונח) הוא כי ציבור מסוים תומך ומסכים באופן כללי לרעיון של פיתוח או הקמת מיזם מסוים, למשל ביסוס תשתיות המשק על אנרגיות מתחדשות. ואולם, כאשר הרעיון הכללי מתורגם לכדי תכנית יישומית המוצעת להקמה בקרבה

למקום מגוריו, קם ציבור זה ומתנגד למיקום המוצע תוך דרישה להקימו במקום מרוחק יותר, אשר לרוב יימצא אף הוא בקרבת מגוריו של ציבור אחר.

לתופעת הנִמְבִ"י השלכות רבות: מחד, ריבוי התנגדויות עשוי לגרום לעיכוב בפיתוח תשתיות לאומיות חיוניות, שחלקן בעלות פוטנציאל לשיפור סביבתי (למשל שימוש בגז טבעי לעומת שריפת פחם בתחנות כח). מאידך, עבור ציבור המוביל מאבק מסוג זה מדובר בדרך האפקטיבית ביותר למנוע פגיעה סביבתית במקום מגוריהם, באמצעות דרישה לקיום תהליך תכנון מקצועי וצודק.

המחקר הוא איכותני באופיו, והוא מבוסס על ניתוח תוכן של סקר וראיונות עומק שנערכו בקרב כ- 20 נשאלים מתחום התכנון, במגזר הציבורי ובחברה האזרחית. להמחשה נבחנו שני מקרי בוחן של תכניות מתאר ארציות חדשות העוסקות בתשתיות אנרגיה חיוניות- תמ"א37ח' (קבלה וטיפול במשאב הגז הטבעי) ותמ"א32 (הקמת אתרי אחסון לגפ"מ).

המחקר, שנערך במסגרת עבודת פוסט דוקטורט בטכניון, מציג את מאפייני תופעת הנִמְבִ"י בישראל, את הגורמים להתגברותה בשנים האחרונות, ולסיום מציע לשני הצדדים, הממסד התכנוני והציבור, מספר כלים המאפשרים התמודדות נכונה וראויה יותר עם התופעה, בראשן: הגברת השקיפות לגבי המידע התכנוני ושיפור מנגנון שיתוף הציבור מחד, וכן הימנעות ממצב של "זילות ההתנגדות" מצד הציבור.

נכסי צאן ברזל

מימי פלג, אביעד מור, הילה לוטן

עיריית חולון

Hilal@holon.muni.il

מה הם הנכסים העירוניים? מה תפקידם כמחולל במארג השימושים בעיר? האם אנו מתייחסים אליהם כמשאב באותה מידה בה מתייחסים יזמים לנכסים בבעלותם? איזו יכולת טמונה בנכסים אלה כדי לחולל שינוי בעיר? מדוע רוב התכניות מהרמה הארצית ועד לרמה המקומית מתמקדות במגרשים הפרטיים ומיחסות אליהם יכולות מטאפיסיות של התחדשות, שינוי וכדו'?

הגיעה העת לייחד מקום וזמן לנכסים הציבוריים, לתכנן ו"להשביח" את נכסי הכלל.

השטחים החומים והירוקים (שב"צ ושצ"פ) בעיר הינם משאב עירוני מוגבל המשפיע על איכות החיים ואפשרויות המפגשים בין תושבי העיר והקהילות המרכיבות את המרקם החברתי שלה.

העיר חולון הינה אחת הערים הצפופות במטרופולין דן. אפשרויות ההתחדשות והתמורות החברתיות המאפיינות את התפתחותה בעשור האחרון, מחייבות התנהלות עירונית אחראית ויצירתית לשם מתן מענה לצרכי הציבור לצד ובשילוב צרכי הפיתוח.

תכנית העבודה השנתית של האגף לאדריכלות ותכנון עיר במינהל ההנדסה, מבקשת לשים דגש על קידום המרחב הציבורי במגוון היבטים, תוך ניהול מושכל

ויצירת סדרי עדיפויות, באופן שיאפשר ניצול יעיל של עתודת הקרקע, יהווה זרז לפיתוח מבוקר בהלימה למגמות התכנון המעודדות עירוניות וישלים את התכנון המקודם במגרשים הפרטיים. בדרך זו, הופכת הרשות המקומית ממגיבה ליוזמת, בהציבה סדר יום מוכתב מראש, ומכווינה את לחצי הפיתוח באופן שיובילו להתחדשות עירונית איכותית.

בהרצאה יוצגו מספר דוגמאות ומקרי מבחן לתכניות ופרויקטים בקני מידה שונים המדגימים מהלך זה:

- הצגת תכנית העבודה – מטרות ויעדים – כלי ניהול איכותי וכמותי.
- תכנית המתאר –הקצאת צרכים ציבוריים כחלק מתהליכי ההתחדשות.
- תכנית אב לרחובות השלד העירוני – הכנת תשתית ליזמות פרטית תוך שימת דגש על התועלת הציבורית, בניגוד לפרויקטי תמ״א 38 המחדשים מבנים.
- תכנית אב להתחדשות ג׳סי כהן – מתן דגש לפיתוח המרחבים הציבוריים הירוקים והחומים ופרויקטים מחוללי התחדשות ברמה השכונתית כצעד מקדים ליזמות פרטית.
- חידוש מרכזי השכונות – חידוד הזהות הקהילתית דרך חידוש המרכזים מסחריים.
- ייעול השימושים בתשתית מבני הציבור והתרמתם למגוון קהלי יעד - מרכז הצעירים כחלק מספריה עירונית שכונתית והגדרת קולנוע רינה וסבוי כמחוללי התחדשות ציבוריים.
- מבנה ציבורי משולב – תכנון המבנים הציבוריים כמערך כולל לשימושים מעורבים המייצרים מקום ומחזקים עירוניות.
- פיתוח חצר בית הספר כמרחב ציבורי קהילתי - בית ספר ביאליק.

שווי הקרקע הציבורית, בהיבט השמאי, אינו נלקח בחשבון אולם יכולת ההשפעה שלו על ערכי הקרקע של המגרשים הפרטיים אינו מוטל בספק. האחריות על השבחת השטחים הציבוריים, נכסי צאן הברזל של העיר, מוטלת לפתחנו ואל לנו להקל בה ראש ולהמתין ליוזמות הפרטיות. אלה האחרונות תורמות אמנם לפיתוח העיר אך נדרש להשלימן בהדהוד של פיתוח המרחב הציבורי התורם לפיתוח ההרכב החברתי.

ביחד ולחוד: ארכיאולוגיה תכנונית של כתובת בהתחדשות עירונית בירושלים

טובי פנסטר

אוניברסיטת תל אביב

tobiws@post.tau.ac.il

בהרצאה יוצג ׳פרויקט הכתובות׳, הממומן על ידי הקרן הלאומית למדע, המתמקד בגיבוש מתודולוגיה ותיאורטיזציה תכנונית חדשה של הקונפליקט הישראלי פלסטיני בירושלים וביפו. הפרויקט מתמקד במחקר מיקרו גיאוגרפי של כתובות

נבחרות בשתי הערים במטרה לחשוף ולגבש תובנות תכנוניות של מורכבות הקונפליקט הישראלי פלסטיני בסביבה העירונית.

בהרצאה תוצגנה מטרות המחקר, וכן המתודולוגיה החדשה של 'הארכיאולוגיה התכנונית של כתובת' ומחקר השטח שיצר ארכיון תיעוד דיגיטלי של כ- 20 כתובות נבחרות ביפו ובירושלים. כמו כן, יוצגו הממצאים הראשונים של מחקר העומק המתייחסים למספר כתובות בירושלים המערבית. יוצג הליך העבודה הארכיונית וכן ההמשגה התיאורטית שכל כתובת מציעה כאשר המטרה הסופית של פרויקט המחקר היא יצירת קליידסקופ של מושגים תכנוניים תיאורטיים אשר יספקו הסבר מעמיק של המשמעויות התכנוניות של הקונפליקט הישראלי פלסטיני בסביבות עירוניות בעיקר אלו שעוברות תהליכי התחדשות עירונית ואת המסקנות הפרקטיות מניתוח זה.

"רשת הידע של Urban95 בישראל": תכנון עירוני וילדים בגיל הרך

דבורה פריד ונגה אדלר

הקליניקה האורבנית, האוניברסיטה העברית

noga.adler1@gmail.com

הרצאה זו מציגה פרויקט המיועד לשפר את תכנון המרחב עירוני לצרכי התפתחות ילדים בגיל הרך, ומלוויהם. תכנית "רשת הידע של Urban95 בישראל" היא חלק מתכנית בין-לאומית של קרן ברנרד ון ליר, ומקודמת בישראל בשנה האחרונה ע"י הקליניקה האורבנית באוניברסיטה העברית בשיתוף ובתמיכת קרן ברנרד ון ליר.

בישראל, כשני מיליון ילדים מתגוררים בערים, מתוכם כ-650 אלף ילדים מתחת גיל 5 (למ"ס, 2016). החיים בעיר גדולה מזמנים לילדים צעירים הזדמנויות רבות להתפתחות ולרכישת מיומנויות שונות. ברם, דווקא בשנים המשמעותיות ביותר להתפתחות הילד, החיים בעיר צפופה עשויים להוות גם גורם סיכון להתפתחות. כדי להתמודד עם האתגר של תכנון ערים טובות יותר המותאמות לילדים צעירים הוקמה תכנית "רשת הידע של Urban95" .

מקומם של ילדים צעירים מאד וצרכיהם הייחודיים זוכים להתייחסות נמוכה בתכנון הערים בישראל. לכן, תכנית "רשת הידע של Urban95 בישראל" לקחה על עצמה לאסוף ידע מבוסס מחקר מהארץ והעולם, ללמוד מתוך הידע המצוי בשדה בישראל, ולקיים דיונים עם קובעי מדיניות במשרדי הממשלה והרשויות העירוניות, במטרה לקדם את תכנון המרחב הציבורי כולו, כך שגם ילדים צעירים מאד יהיו חלק מהמרחב ולא מודרים ממנו.

שנת הפעילות הראשונה של הרשת הוקדשה לתהליך למידה יחד עם מתכנני ערים, אדריכלי עיר ומובילי תחום הגיל הרך מתשע רשויות מקומיות, המייצגות את המגוון בחברה הישראלית ואשר צפויות לתוספת בינוי משמעותית בשנים הקרובות. במהלך מפגשי הלמידה חקרנו את הקשר בין צרכי התפתחות הילד והסביבה הפיזית בעיר; את סוגיית המשחק בעיר והתאמת מתקני המשחקים בגינות המשחק; את תכנון מעונות היום בדגש על התאמת הפרוגרמה לצרכיהם

של ילדים בגיל הרך, על הנחיות למיקום ופריסה בעיר ועל תכנון בקומות שלפי שעה אינו בא לידי ביטוי בפרוגרמה; ואת התאמת שכונות חדשות וצפופות לצרכי התפתחות הילד הקטן. המידע הנלמד יחד עם המשתתפים מהווה בסיס לניירות דיון והצעות תכנון בנושאים של משחק, למידה ומגורים. בדיון לאחר ההרצאה נשלב תובנות ממתכננים עירוניים שהשתתפו בפרויקט.

העיר העתידית: שינויים טכנולוגיים-חברתיים המשנים את סביבות העבודה במרחב העירוני

אמנון פרנקל וציפי בוכניק
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
amnonf@technion.ac.il

בעשורים האחרונים השינויים הטכנולוגיים שינו משמעותית את מבנה הכלכלה, מבנה ואופי החברות, מבנה שוק העבודה, אופי העובדים וסביבות העבודה שלהם. מבנה הכלכלה השתנה מכלכלה תעשייתית לכלכלה מבוססת שירותים. מחברות גדולות וחברות הזנק הדורשות השקעות גדולות בציוד ותשתיות הנוטות בדרך כלל להתמקם בפארקי תעשייה או באזורי עסקים מפותחים, ליותר ויותר חברות קטנות ויזמים העוסקים בתחום האינטרנט והאפליקציות, תחומים בהם אין צורך ביותר ממחשב וחיבור לרשת. ליזמים וחברות הזנק בתחילת דרכן אין צורך בתשתיות ובהשקעות גבוהות וכפועל יוצא הם ויתרו על משרדים קונבנציונליים בפארקי תעשייה ומיקמו תחילה את פעילותם בבית המגורים ובבתי קפה בתוך העיר. בעשור האחרון רווחת תופעה חדשה של הקמת ״מרחבי עבודה״ (workspace, coworking). אל היזמים של חברות הזנק, הצטרפו כדיירים במרחבי העבודה גם בעלי מקצועות חופשיים, בדרך כלל במקצועות של נותני שירותים לחברות הזנק ובהמשך גם בעלי מקצועות אחרים שלאו דווקא משיקים לחברות הזנק.

מספר מרחבי העבודה בעולם החל לצמוח במהירות משנת 2010. מ-1,130 מרחבי עבודה בשנת 2011 ל-11,300 מרחבי עבודה בשנת 2016, עם תחזית גידול של 22% לשנה הקרובה. תופעה זו הינה חדשה יחסית ומעט מחקרי מדיניות בדקו את השפעת התופעה על המרחב העירוני. מהתקשורת ומהמדיה השיווקית ניתן לראות כי התופעה תופסת תאוצה גם בישראל ובעיקר בעיר תל אביב. נכון ל-2017 היו בישראל 180 חברות שמוגדרות כ-HUB-ים – 64 מתוכן מוגדרים כמרחבי עבודה כאשר כ-50% מהם ממוקמים בעיר תל אביב

ריכוז זה של יזמים ובעלי המקצועות חופשיים במרחב העירוני, מייצר קשרים ואינטראקציות ביניהם לבין עצמם, אך גם עם המרחב העירוני. ריכוזים של חברות הזנק, חברות בתחומי היי-טק ויזמים משפיעים על צמיחה כלכלית אזורית. לכן יש חשיבות להבין מי הם השחקנים, איך, מתי, ולמה הם מצטרפים למערכת, מה האינטראקציה ביניהם וכיצד המערכת הסביבתית כולה מתפתחת ויכולה לסייע למדיניות הציבורית ולהחלטות של המגזר הפרטי להיות יעילות יותר.

העבודה הנוכחית התמקדה בחקר אחד ממרחבי העבודה המשותפים הגדולים שפועלים בתל אביב Mind-space שמנה כ-850 עובדים בכ-250 חברות ועצמאיים.

במסגרת העבודה הופץ שאלון אינטרנטי בקרב אוכלוסיית היזמים העובדים במרחב, בוצעו תצפיות ונערכו ראיונות פתוחים עם מנהלים, יזמי מרחב העבודה ועובדים. ממצאי העבודה שיוצגו שפכו אור על מאפייני האוכלוסייה הבוחרת את מרחב העבודה המשותף כסביבת עבודה המועדפת עליהם, הסיבות לכך וסגנון החיים המאפיין יזמים אלו.

מרחב חדש לשותפות תושב - רשות מקומית

אריאלה צוויקל
עיריית ירושלים
cwariella@jerusalem.muni.il

לרשות המקומית חלק מרכזי באיכות חייו של האזרח, כאשר המרחב הציבורי אותו חולקים תושבי העיר יכול לשקף את מידת הפתיחות לקבל את התושב כשותף יוצר בעיר. המרחב הציבורי הנוצר כתוצאה מאינטראקציה בין האזרח לרשות ולמוסדות התכנון עשוי לשקף דיכוי וניכור, אך הוא יכול לשקף גם יצירתיות והשתתפות דמוקרטית פעילה. ירושלים, עיר הידועה בחברה האזרחית המעורבת והיוזמת, בשכונתיות ובקהילתיות שלה, עוברת בעשור האחרון שינויים רבים - הן ברחבי העיר והן בתוך העירייה פנימה.

לאחר שנתיים של מעורבות והובלה משותפת של פרויקט "תעשו מקום" לפלייסמייקינג ירושלמי, אבקש להציג את התהליך דרך הפריזמה של העירייה, את החיבור של עשייה מקומית ליעדים עירוניים, הממשקים שנוצרו בתוך הרשות, השותפויות הארגוניות שנרקמו, ההצלחות, החסמים, והאתגרים הבאים שלנו, בעודנו יוצאים לעוד סבב של פרויקטים מקומיים.

בנייה לגובה בצומת דרכים: תובנות מוושינגטון, פאריס וירושלים

יגאל צ׳רני וגלעד רוזן**
אוניברסיטת חיפה*, האוניברסיטה העברית בירושלים**
gillad.rosen@mail.huji.ac.il ,charney@geo.haifa.ac.il

רגולציה של גובה הבנייה היא מרכיב בלתי נפרד מעקרונות התכנון והבנייה מזה שנים רבות. בערים בהן נמצאים מונומנטים ואזורים היסטוריים חשובים ובהן הוסכם כי יש צורך לשמר את הנוף העירוני – הוטלו מגבלות על גובה הבנייה שנשמרו בקפידה במשך תקופה ארוכה. לאחרונה, נבחנו מחדש התקנות שהגבילו את גובה הבנייה במספר ערים מרכזיות, וזאת בהקשר של השפעת המגבלות על הצמיחה העירונית. מחקר זה בוחן את התקופה האחרונה בה נעשו ניסיונות לשנות את תקנות הבנייה לגובה בשלוש ערים בהן נכסי מורשת ואיכויות אסתטיות מוכרות:

וושינגטון, פאריס וירושלים. תוצאות המחקר מצביעות על תגובות שונות לבחינת המגבלות: התנגדות, משא ומתן והסכמה. בוושינגטון, ההצעה לערוך תיקונים מצומצמים בחוק הפדראלי המגביל את גובה הבנייה בעיר עוררה התנגדות עזה מצד השדולה הקוראת לדבוק בעקרונות המנחים המסורתיים ונדחתה ע״י מקבלי ההחלטות. בפאריס, דיונים בין מקבלי החלטות, מתכננים ותושבים גובשו לכדי מדיניות המאפשרת באזורים מסוימים סטיות על פי שיקול דעת מהמגבלות הקבועות בתקנות. בירושלים, מתכננים ומקבלי החלטות פעלו על מנת להקל את המגבלות ולאפשר בנייה לגובה ברחבי העיר. שינויים אלה מייצגים מדיניות יזמית בעידן הניאו-ליברלי המשתלבת עם קידום אינטרסים גאו-פוליטיים בירושלים. בסיכומו של דבר, הסבר של שימור/פריצה של הרגולציה האנכית תלויה בתנאים היסטוריים, ערכים חברתיים-תרבותיים וקואליציות פוליטיות. מעבר לכך, המגבלות על גובה הבנייה צריכות להביא בחשבון ראייה רחבה יותר מבחינה אזורית ומבחינה חברתית.

ערים ידידותיות לילדים בכלל ולילדים בגיל הרך בפרט

ארזה צ׳רצ׳מן
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
arzac@technion.ac.il

כדי לתכנן ערים באופן שהן יבטאו הכרה ומחויבות לכך שילדים הם חלק אינטגרלי של אוכלוסיית העיר ושחייבים להתחשב בהם, הכרחי להבין את תהליך ההתפתחות של ילדים ואת הצרכים שלהם בסביבה הפיזית-חברתית של החלקים השונים של העיר. ההרצאה תציג את העקרונות התכנוניים החשובים לאיכות החיים של ילדים ואת הקריטריונים שבעזרתם אפשר להעריך את התאמת הסביבות העירוניות השונות הרלבנטיות לחיי ילדים, מבחינת ההתפתחות ואיכות החיים של ילדים בגילאים שונים.

תושבים יוזמים התחדשות עירונית - הכיצד?

אלעד קדוש* ולואיס בר-ניר**
*נציגות תושבי מעגלי יבנה, **אורבניקס – תכנון, כלכלה וסביבה
elad@iyha.org.il ,louis@urbanics.co.il

התחדשות עירונית נמצאת כיום במרכז החשיבה והעשייה של כלל המעורבים בשוק הדיור – ממשלה, יזמים, מוסדות תכנון והרשויות המקומיות. פרויקטים של התחדשות עירונית מתממשים לאחר תהליך תכנוני מורכב הנמשך שנים רבות. היקף הפרויקטים המלווה בהריסת עשרות ואף מאות יחידות דיור ובניית מאות ואף אלף יחידות דיור ויותר משמעותה שווי פרויקטים של מאות מיליוני ואף יותר ממיליארד ₪. בהתאם היזמים והקבלנים היכולים לממש פרויקטים אילו הן

מהגדולות במשק. הם אלה היוזמים עקב מדיניות ממשלתית שמספקת מסגרות חוקיות ותכנוניות לטובת התכנון והבנייה על ידי השוק הפרטי.

האזורים בהם מתבצעים התחדשות עירונית הן לרוב בשכונות ישנות שנבנו בחופזה וברמה נמוכה ועל כן תוך כמה עשורים בלבד מיועדים להריסה. האוכלוסייה בשכונות אלה נזנחו עם השנים ובהליך מתמשך נהפכו למוקדים של אוכלוסיות מוחלשות – בעלי רמה חברתית-כלכלית נמוכה, אחוז גבוה של אזרחים ותיקים, דיירים של חברות משכנות, תחלופת אוכלוסייה באוכלוסיות מוחלשות כגון עולים חדשים ועוד.

לאור המתואר לעיל נוצר פער עצום בין השחקנים מרובי משאבים היוזמים, מובילים וממנים את ההתחדשות העירונית למול תושבים – ה"צרכנים" העיקריים של הפרויקטים, נטולי משאבי זמן, ידע ויכולות התמודדות עם האתגר שפניהם.

בעיר ירושלים, בשכונת קטמון מתרחש אירוע יוצא דופן. פרויקט התחדשות עירונית "מעגלי יבנה" בו 380 יח"ד קיימות ובמקומן יבנו 1,250 יח"ד, הינו פרי יוזמה של תושבים אשר מובילים מספר שנים הליך מובנה של יצירת הסכמת דיירים, השגת תמיכה עירונית לפרויקט ועד להוצאת מכרז ליזמים. התושבים שכרו צוות יועצים על בסיס הצלחה – אדריכל, יועץ משפטי, שמאי, יועץ עסקי ויועץ חברתי אשר יחד גיבשו והטמיעו במכרז את עקרונות התכנון, היקף התמורה לכל דייר, תהליך השיתוף ועוד.

נכון להיום נבחר יזם ולאחר מו"מ ארוך התושבים והיזם נמצאים בשלב החתימות על ההסכם. כיצד זה קרה? אילו מאפיינים יש לתושבים שאפשר זאת? האם יש קשר לכך שמדובר בעיר ירושלים? מה ניתן ללמוד מניסיון זה לגבי פרויקטים אחרים? האם מדובר על אירוע חד פעמי או סנונית לשינוי מפת הייזום בהתחדשות עירונית בארץ?

ביחד ולחוד: עיצוב מקיים ל'סודות ירוקים' - מרכז קיימות אקולוגי באנוש גבעתיים כמסגרת שיקום תעסוקתי למתמודדים עם הפרעות נפשיות

ברכה קונדה* וגליה חנוך-רועה**

*המכון הטכנולוגי - חולון, **חברה להגנת הטבע

tlv@spni.org.il, kunda.braha@gmail.com

המציאות הישראלית יוצרת מעט מאד הזדמנויות למפגש בלתי אמצעי בין אנשים שסובלים ואילו שאינם סובלים ממוגבלויות, כל שכן ממוגבלויות נפשיות. מרכז 'סודות ירוקים' של אנוש בגבעתיים, נועד לגשר על פילוג חברתי ולשנות סטיגמות בנוגע למתמודדים עם הפרעות נפשיות על ידי תכנון מקום בו הקהילה הסובבת והמתמודדים יכולים להיפגש, לעבוד, ללמוד וליצור יחדיו גן אקולוגי המשמש בד בבד כמרכז תעסוקה וכמרכז קיימות קהילתי. מרכז ארגון אנוש "סודות ירוקים" בגבעתיים הוא דוגמא למופת של יזמות חברתית-סביבתית המגייסת ידע מקצועי יחד עם פעילות קהילתית חינוכית ליצירת מקום המאפשר אינטגרציה ויצירת

שרשראות ערך. בהרצאה אנו מבקשות להציג תהליך עיצוב שיתופי ומשולב החותר למתן מענה לאתגרים הללו בתוך התמקדות בתכנון ועיצוב מקיים המייצרים מנועים סביבתיים, חברתיים וכלכליים במרחב האורבני.

תהליכי העיצוב והתכנון התקיימו במסגרת סדנת הקורס ׳עיצוב מקיים במרחב העירוני׳ באפריל 2017, ובמהלך שבוע עיצוב מקיים של סדנת עמותת ecoweek שנערך בספטמבר 2017. בסדנאות עבדנו עם סטודנטים לעיצוב פנים ועיצוב תעשייתי מהמכון הטכנולוגי חולון HIT ועם סטודנטים לאדריכלות ותכנון סביבה אקולוגית מהולנד. האתגר המשמעותי איתו התמודדנו היה פיתוח ועיצוב מרכז התעסוקה ׳סודות ירוקים׳ בגבעתיים בתוך שילובו כמרכז קיימות קהילתי בשכונה. תהליכי הסדנאות כללו מפגשים והכרות עם המקום ואנשיו, והובילו לפיתוח תכנים, פרוגרמות ורעיונות לתכנון ועיצוב רב-תחומי לטובת התחדשות ומינוף המרכז בהקשרי סביבה וקהילות משתמשים קיימות ופוטנציאליות. היוזמה התקיימה בשיתוף פעולה בין הקורס עיצוב מקיים במרחב העירוני של הפקולטה לעיצוב ב-HIT, מרכז אנוש גבעתיים, עמותת ecoweek, והחברה להגנת הטבע, שחברו יחדיו במטרה למנף אג׳נדה מקיימת וחברתית בתכנון ופעילות מרכז ״סודות ירוקים״. בהמשך לרעיונות ולפתרונות שהוצעו בסדנאות בוחן עכשיו ארגון אנוש בתיאום עם עיריית גבעתיים את המשך הדרך למימוש הפרויקט.

במהלך הסדנאות נחשפו הסטודנטים לסוגיות הקשורות לתכנון לאנשים בעלי מוגבלויות בגלל ובעלי הפרעות נפשיות בפרט. זהו תחום שכמעט ולא מדובר עליו בעולם התכנון כיום הדורש חשיבה מעמיקה ומחודשת. העבודה בשתי הסדנאות עסקה בפיתוח תוכן, פרוגרמה ורעיונות כוללים לעיצוב משולב ורב-תחומי של המקום בקני-מידה שונים, בין אדריכלות ואדריכלות נוף, לעיצוב פנים ועיצוב מוצרים ומערכות גינון ורטיקליות. תוצרי העיצוב חתרו לחזק ממדים ערכיים החיוניים להצלחת המקום, כמו, השתייכות, עצמאות וסקרנות באמצעות תכנון שיאפשר תפקוד מיטבי, פיתוח שפה עיצובית המקשרת בין הפנים והחוץ, ותכנון החצר המופעלת כמרכז הדרכה לקיימות לילדי בתי הספר ולקהילה כחלק מהשיקום התעסוקתי באנוש. כמו כן פיתחו הסטודנטים מתחום העיצוב התעשייתי מגוון מוצרים אקולוגיים אותם ניתן לייצר ולמכור במסגרת העבודה השיקומית עם המתמודדים.

במהלך ההרצאה נספר על תהליכי העבודה עם הסטודנטים בסדנאות המרוכזות, נדון בסוגיות התכנוניות המייחדות עבודה עם אוכלוסייה של מתמודדים עם מחלות נפשיות ונסקור את התוצרים ואת הפוטנציאל להמשך העבודה לקידום הנושא.

המרחב הציבורי החרדי - מחשבות על תכנון למגזר החרדי בעקבות התבוננות במע״ר החרדי בירושלים

גלעד קותי
מינהל קהילתי גאולה-בוכרים, ירושלים
planner.buharim@gmail.com

מה ניתן ללמוד על תכנון עירוני למגזר החרדי, מתוך התבוננות במע״ר החרדי של ירושלים?

עירוניות טובה, כפי שרובנו תופסים אותה, מייצרת מרחב ציבורי שוקק חיים, מעודדת מגוון מפגשים אנושיים ברחוב בין אנשים ואוכלוסיות שונות, ושואפת לעירוב שימושים הכולל גם עירוב בין סוגי דיור ואוכלוסיות שונות. אך מה קורה כשמדובר בסביבה שבה הערכים השולטים לא בהכרח רואים בחיוב ריבוי של מפגשים בין אנשים, למשל כאשר מדובר במפגשים בין המינים, או במפגשים שהם ״סתם״, ללא תכלית או מטרה חשובה כלשהי?

העירוניות בחברה החרדית נמצאת בדיכוטומיה. מצד אחד, מאפיינים דמוגרפיים וסוציו-אקונומיים כגון צפיפות מגורים גבוהה, כמות נמוכה של מכוניות פרטיות ועוד מביאים לנוכחות גדולה של אנשים ברחוב, לפריחת מסחר ברחוב ולמרחב עירוני תוסס. הציבור החרדי משתמש בתחבורה ציבורית בהיקפים גדולים בהרבה מהציבור הכללי. עבור רובו של הציבור החרדי, הכולל משפחות גדולות המתגוררות בבתים לא גדולים ברמת הכנסה נמוכה מהממוצע, מרחב ציבורי איכותי, נגיש ומתפקד אינו מותרות אלא מהווה צורך בסיסי ומענה הכרחי לצרכי היומיום - הכולל חינוך, קניות, גני שעשועים ועוד.

מצד שני, ישנו מתח מסוים בין חלק מהרעיונות והמטרות ה״אורבניסטיות״ לבין ערכים מסוימים בהשקפת העולם החרדית. לדוגמה, אם האורבניזם שואף לעודד נוכחות אנושית ברחוב, מפגשים אנושיים ועירוב בין אוכלוסיות, החברה החרדית לרוב לא רואה בעין יפה סיטואציות של ישיבה משותפת של גברים ונשים. בנוסף, היושבים ״סתם״ על ספסלים ברחוב, בבתי קפה ומסעדות, בוודאי כשהם פתוחים לרחוב, נחשבים ל״יושבי קרנות״ (ביטוי תלמודי המגנה את היושבים בקרנות הרחוב) וגם מקומות המערבים בין המגזר החרדי למגזרים אחרים עשויים להיחשב למקומות עם סיכון רוחני ואינם רצויים.

המתח יכול לבוא לידי ביטוי בשטח במגוון צורות. למשל, בהצבתם של ספסלים ברחוב, בקווי אוטובוס העוברים בשכונות חרדיות וחילוניות, או בבנייה לגובה, המזמינה אנשים שאינם סומכים על ההיתר ההלכתי של ׳מעלית שבת׳, ובכך עשויה למשוך מגזרים שונים שאינם שותפים להשקפת העולם החרדית. דוגמה נוספת היא עירוב השימושים האינטנסיבי המשלב במרחב אחד מוסדות חינוך, ישיבות ועסקים, עירוב התורם אמנם לעסקים, אך מהווה אתגר לא פשוט עבור מוסדות החינוך המהווים את אבני היסוד של החרדית המציבה את ערך לימוד התורה כערך עליון.

בהתמודדות עם האתגרים המתוארים ישנה חשיבות מיוחדת בהיכרות עמוקה עם מגוון הקבוצות ותתי-הקהילות במרחב התכנון הרלוונטי, ובייחוד בהבנת מבני הכוח המקומיים, ובזיהוי קבוצות אשר אינן מיוצגות בהן. ניתוח של המתחים הנ״ל עשוי להעלות מצבים אשר מתקיימים לעתים, כאשר המנהיגות מייצגת

את העמדה האידיאולוגית המסתייגת, לשם הדוגמה, מהצבת ספסלים ברחוב ובשטחים ציבוריים פתוחים, כאשר דווקא קבוצות נשים או קשישים ייצגו עמדה פרגמטית יותר ויבקשו להוסיף מקומות ישיבה ככל הניתן. בהרצאה אנסה לתאר את צדדי הקונפליקט ולהציע מספר דרכי התמודדות לתכנון מיטבי עבור המגזר החרדי.

Making Jerusalem Cooler: העיר היצירתית, בריחת צעירים, מגוון

נגה קידר
אוניברסיטת טורונטו
Noga.keidar@mail.utoronto.ca

״העיר היצירתית״ הפכה בשנים האחרונות למודל פופולארי של התחדשות עירונית, שחוצה את הגבולות הגיאוגרפים והתרבותיים בהן המודל נוצר. כאשר חוקרי ערים נדרשים לשאלה כיצד מודלים עירוניים מסוימים, ביניהם ״העיר היצירתית״, נהפכים לקאנונים, הם לרוב מתמקדים בהסברים מתחום הכלכלה-הפוליטית ומצביעים על תהליכי ניו-ליברליזציה עירונית. הם מדגישים את תפקידה של אליטה גלובלית בקידום הרעיון, לצד חלקן של קואליציות הצמיחה העירונית באימוץ המודל. למרות כוחם של הסברים אלו, הם לרוב מתעלמים מפרויקטים פוליטיים-תרבותיים עירוניים נוספים שמודל ״העיר היצירתית״ יכול לחזק או לסתור, שקשורים למשל, לזהות לאומית, לשפה, או ליחסים אתניים. מאמר זה מתמקד ביבוא מודל ״העיר היצירתית״ לירושלים ובשכירת שירותי הייעוץ של גורו העירוניות ריׂצארד פלורידה. אני טוענת שלא ניתן להבין את האימוץ של חלקים מסוימים במודל ואת דחייתם של אחרים רק באמצעות הסברים כלכליים-פוליטיים. יש צורך לבחון כיצד המשימה הלאומית לשמר את ירושלים כעיר ציונית השפיעה על סינון ותרגום הרעיונות. באמצעות מעל 70 ראיונות ותצפיות משתתפות שנערכו בין יולי 2015 ליולי 2017, המאמר בוחן כיצד יזמים פוליטיים בעיר פירשו חלקים מרכזיים מהמודל הפלורידיני, ביניהם, הדינאמיות של המעמד היצירתי, ואידיאל העיר המגוונות מבחינה אתנית ומינית, ותירגמו אותם למציאות הירושלמית. אני בוחנת היכן מודל ״העיר היצירתית״ אפשר לאינטרס הכלכלי-פוליטי של עידוד צמיחה כלכלית ולאינטרס הפוליטי-תרבותי של שימור אופייה הציוני של העיר לחפוף והיכן השניים נמצאים בסתירה. בנוסף אני מדגימה כיצד תרגום המודל אפשר, מצד אחד, לנסח בעיות עירוניות באופן שמוציא מהם את העוקץ הפוליטי, ומצד שני, לדון בסל של פתרונות חדשים שקשורים בפיתוח סצנות מקצועיות ויצירת ׳מרחבים מוגנים׳ למפגש בין המגזרים החיים בעיר.

עירוב חברתי-כלכלי בחידוש מגורים בישראל: ממצאים ממחקר הערכה

נאוה קיינר פרסוב ונעמי כרמון
הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל
navakape@technion.ac.il , Carmon@technion.ac.il

עירוב חברתי-כלכלי בפרויקטים לחידוש מגורים בישראל, דהיינו: פינוי ובינוי ותמ״א 38, אינו מטרה מוצהרת, אך מתקיים בפועל. האוכלוסייה הוותיקה בשכונות המתחדשות, ברובה במעמד סוציו-אקונומי בינוני-נמוך, מתגוררות עם השלמת הפרויקט באותו הבניין (אם כי ברוב המקרים בקומות נפרדות) עם אוכלוסייה חדשה ממעמד סוציו-אקונומי בינוני-גבוה. בעוד התפיסה הרווחת בקרב מתכננים ומקבלי החלטות הינה, כי עירוב במגורים של קבוצות במעמדות שונים הינו חיובי ומועיל עבור האוכלוסייה ה׳מוחלשת׳, מחקרים אשר בחנו את הנושא גורסים, כי קיימת עדות קלושה למדי לכך שעירוב חברתי-כלכלי בשכונות מגורים גורם לאינטראקציה חברתית של ממש ולבניית רשתות חברתיות משותפות של מעוטי אמצעים ומרובי אמצעים הגרים בסמיכות.

הרצאה זו, המתבססת על חלק ממצאי מחקר לדוקטורט בנושא: אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית; בוחנת את מידת העירוב בפרויקטי החידוש בישראל, וכן, האם מגורים בשכנות של מעמדות כלכליים-חברתיים שונים אכן מועילים לקבוצת התושבים הוותיקים, ואם כן, מאילו בחינות? זהו מחקר הערכה לאחר ביצוע ואכלוס, ראשון מסוגו בישראל; במהלכו התקיימו ראיונות עם כ- 100 משקי בית, ותיקים וחדשים, המתגוררים בפרויקטים לחידוש מגורים שהושלמו.

המחקר בחן תוצאות לאחר אכלוס של פרויקט פינוי ובינוי – אונו הירוקה – בקריית אונו, הפרויקט הראשון לפינוי ובינוי נוסח שנות האלפיים אשר הושלם בישראל, ושל סדרת פרויקטי תמ״א 38/1 (עיבוי) בעשרה בניינים בקרית אונו ורמת גן. הממצאים התייחסו לממד החברתי, כלכלי ומרחבי של העירוב. באונו הירוקה נמצא כי פחות ממחצית (40%) מהתושבים הוותיקים ממשיכים לגור כיום בשכונה המחודשת וכי קיימים פערים מהותיים בין התושבים הוותיקים לתושבים החדשים, מבחינת גיל, שנות לימוד והכנסה, בעוד שבפרויקטי תמ״א 38 (בהם נמצא מספר דומה של תושבים ותיקים וחדשים) ההבדלים בין שתי הקבוצות היו מתונים יותר. למרות מגורים בסמיכות, ברוב המקרים לא מתקיימת אינטראקציה חברתית בין הוותיקים והחדשים וכל קבוצה נמצאת בקשר עם תושבים מקבוצת הדומים לה. המרואיינים סיפרו שהם מהווים קבוצות נפרדות, אך מסתדרות זו עם זו. הם הסבירו את חוסר הקשר בהבדלי גיל ושלב במחזור החיים (משפחות עם ילדים או לאוו), ולא בהבדלים חברתיים-כלכליים או בהיותם שייכים לקבוצת הוותיקים או לקבוצת החדשים. תושביה הוותיקים של אונו הירוקה הביעו צער על אובדן יחסי השכנות החמים שהיו בשכונה הוותיקה שנהרסה, כאלו שלא יחזרו עוד. יחד עם זאת, ציינו כי אחת מן התועלת המרכזיות שהפיקו ממגוריהם משותפים בשכונה החדשה הינה – לפי עדותם - שינוי מהותי לטובה בסטטוס החברתי-כלכלי של השכונה ובדימוי שלה, דבר אשר השפיע גם על הדימוי האישי של התושבים הוותיקים.

התחדשות עירונית

דן קינן
מינהל התכנון, מחוז ירושלים

תחום ההתחדשות העירונית הוא הנושא המדובר ביותר בשנים האחרונות בשדה התכנון. זאת לאור הצורך הכללי באספקת הביקושים ליחידות דיור ברחבי המדינה בד בבד עם תפיסת פיתוח עירונית ברת קיימא המבקשת לנצל טוב יותר את משאבי הקרקע העירונית הקיימים.

בניגוד לתפיסות התכנוניות מן העבר שאופיינו בהתפשטות מרחבית על חשבון שטחים פתוחים, תוך ביזור האוכלוסייה ויצירת שלל בעיות תנועתיות, סביבתיות, חברתיות וכלכליות הכרוכות בכך, ההתחדשות העירונית מתאפיינת בהתכנסות חזרה אל מרכזי הערים והשכונות הוותיקות תוך שינוי משמעותי של התבנית הבנויה, הפתוחה ושל המרקם החברתי.

שינויים אלה יוצרים כצפוי קונפליקטים עירוניים מורכבים בין שלל השחקנים במרחב - מוסדות התכנון המרכזיים אשר אמונים על קידום וביצוע מדיניות הממשלה, המוסדות העירוניים אשר נותנים ביטוי לאינטרסים המקומיים, היזמים והתושבים (אשר מהווים לא פעל חלק מהגוף היוזם בעצמו).

במצגת נסקור את תחום ההתחדשות העירונית בירושלים באופן כללי תוך הצגת נתונים עדכניים ונציג שני פרויקטים להתחדשות עירונית במתכונת פינוי בינוי המציעים מעבר לתוספת יח״ד גם שדרוג עירוני משמעותי ובקנה מידה החורג מרמת החלקה הבודדת.

פרויקט התחדשות רחוב טהון בשכונת קריית יובל: מורכב מ-5 תכניות מפורטות נפרדות אשר קודמו בחלקן על ידי יזמים פרטיים ובחלקן על ידי עיריית ירושלים. במסגרת הפרויקט מוצעת הפיכתו של רחוב טהון מכביש מעביר תנועה לשדרה עירונית משמעותית אשר עתידה להיות ליבו של רובע יובלים גנים, תוך תוספת יח״ד לאורכו, שטחי ציבור מבונים וחזית מסחרית.

פרויקט ״עמק היובל״ גם הוא בשכונת קריית היובל: פרויקט הכולל הנגשה ופיתוח של שטח טבע עירוני קיים במסגרת של חילופי שטחים ושיתוף פעולה בין יזמים פרטיים לעיריית ירושלים.

תכנון עבור הציבור ככלל אל מול תכנון עבור היחיד כפרט: מסמך מדיניות לסאגו׳ר כמקרה מבחן

מיכל קלי-גוטמכר, עדנה לרמן, לימור ויינשטיין, ענבל קידר
לרמן אדריכלים ומתכנני ערים בע״מ
office@lerman.co.il

סאגו׳ר, ישוב כפרי-קהילתי שקט בעל זהות דרוזית-ישראלית, ממוקם בנוף המרשים של מתלול צורים בבקעת בית הכרם ומונה כיום כ-4,000 תושבים.

בימים אלה מקודמות לאישור ולביצוע תכניות של שתי שכונות מגורים חדשות, אשר מרחיבות את הישוב דרומה באופן משמעותי ומעתיקות את "מרכז הכובד" שלו משיפולי ההר אל הבקעה. השכונות החדשות נבדלות מהמרקם הותיק שנבנה באופן אורגני ומסורתי סביב גרעין הכפר ומעיין הכפר, באופי וסגנון פיתוח שנגזר ממרחב מתוכנן בסטנדרטים עכשוויים. כניסה חדשה מאושרת מכביש 85 עתידה לשפר משמעותית את הנגישות של הישוב לכביש 85 ולתחנת הרכבת החדשה בכרמיאל, ובכך להגדיל את מרחב ההזדמנויות שפתוח בפני תושבי הכפר ואת פוטנציאל הפיתוח של הישוב. בימים אלה נערך מסמך מדיניות לישוב ביוזמת מנהל התכנון. דרך המקרה הפרטי של סאג'ור אנו מבקשות להציג מספר דילמות תכנוניות אשר עוסקות במתח שבין התכנון עבור כלל ציבור התושבים בישוב לבין תכנון עבור היחיד כפרט ולבחון את הכלים אשר עומדים בפני המתכנן על מנת להתמודד עם הסוגיות השונות סביב הנושא.

אחת הסוגיות הבוערות בסאג'ור היא סוגיית המגורים לחסרי הקרקע: בדומה לישובים ערביים אחרים בבקעת בית הכרם, בסאג'ור יש ריבוי קרקעות פרטיות, היעדר שוק נדל"ן וזכויות בניה שאינן חלות על כל החלקות בישוב. כל אלו מייצרים מציאות שבה לחלק מתושבי הכפר אין אפשרות למגורים. לאור מבנה הבעלויות והמבנה החמולתי, הקניית זכויות נוספות למגורים בקרקע פרטית תשרת רק חלק מסוים מאוכלוסיית הישוב ולא תוכל להוות עתודת מגורים לטובת כלל האוכלוסייה. בנוסף, תכנון שכונות חדשות חייב לקחת בחשבון מימוש ריאלי שמתחשב במבנה המשפחתי והקנייני, כלומר בקצב בניה ואכלוס איטי בהתאם להתפתחות הדורית במשפחה, וכפועל יוצא - אחוזי מימוש נמוכים של זכויות הבניה. ואולם, תכנון שלוקח בחשבון את כל הנתונים הללו, מוביל לתכניות "זוללות שטח" המתפרסות באופן בלתי יעיל במרחב ופוגעות בסיכוי לפתח ישוב בעל מבנה מרחבי הגיוני ורמת שירות נאותה לתושבים.

סוגיה אחרת נוגעת בהפקעת שטחי מגורים בקרקע פרטית לטובת שטחים למבני ציבור או הרחבה של דרכים. בדומה לישובים רבים נוספים במגזר הערבי, הדרכים והמרחב הציבורי התפתחו באופן היסטורי כ"שארית" של המרחב הפרטי, שתוכנן באופן פרטני וצמח באופן אורגני סביב המוקדים ההיסטוריים של הכפר – הגרעין והמעיין. כפועל יוצא, קיים מיעוט של מרחבים ציבוריים, פריסה לא נוחה ולא מספקת של שירותי ציבור, שלד הרחובות הקיים בישוב מתאפיין במבנה בלתי קריא וברצועות הליכה צרות בחלקן, שאינן רצופות, הרחובות לעיתים ללא אפשרות להצללה והמרחב בכללותו לא הליכתי ואיננו מזמין. הסדרת המרחב הציבורי צריכה למצוא את האיזון הנכון בין הפרטי לציבורי.

סוגיה שלישית עוסקת בהקניית זכויות לפיתוח בקרקע פרטית במסגרת תכנית סטטוטורית: הקניית זכויות ממוקדות לטובת פיתוח פרוייקט מסויים, כדוגמת פרוייקט תיירותי, מסחרי או אחר, תזכה את בעל הקרקע שבתחום החלקה שלו מוקנות הזכויות ועלולה לקפח בעלי קרקעות אחרים שלהם לא מוקנות זכויות אלו מתוקף התכנית. אל מול ההבנה הזו עומדת הראייה המערכתית שבאה לידי ביטוי בעריכת תכנית כוללת לישוב ואשר שואלת מהם הערכים התכנוניים אותם ראוי לקדם במסגרת התכנית ומהו פוטנציאל הפיתוח של הישוב כולו. ואולם, גם מנקודת המבט הציבורית, הקניית זכויות במיקום ספציפי עלולה לסכל את פוטנציאל הפיתוח במקום וזאת בשל קשיים נקודתיים שקשורים בבעלים המסויים של החלקה והיעדר שוק נדל"ן שיכול לחפות על קשיים שכגון אלו.

הסוגיה הרביעית מציפה את השאלה לגבי הכלים העומדים לרשות המתכנן כדי לשמר שטחים ערכיים בקרקע פרטית - כרמי הזיתים הרבים בבקעה, המהווים נוף תרבות אופייני וייחודי שלה ומקור לשמותיהם של חלק מישובי האזור. מהם המנגנונים הריאליים לטיפול בסוגיה הזו במסגרת מסמכי התכנון לסוגיהם? עד כמה אמירה תכנונית לגבי שימור כרמי הזיתים בקרקע פרטית תשפיע בפועל על המרחב?

קו פרשת המים הארצי בירושלים - הצעה להרצאה וסיור

מוטי קפלן ונעמה רינגל
מוטי קפלן מתכננים בע״מ
Kaplan.moti@gmail.com

משמעותו האורבנית של קו פרשת המים הארצי

קו פרשת המים הארצי הוא המפגש בין שני אגני ניקוז ארציים - אגן הים התיכון ואגן ים המלח. הוא חוצה את ארץ ישראל לאורכה, מצפון לדרום. עליו התפתחו ערים מרכזיות מן העת העתיקה ועד ימינו - עפולה, ג׳נין, שכם, בית אל, רמאללה, ירושלים, בית לחם, חברון וערד.

בהתבוננות פנימה אל תוך העיר ירושלים ניכרת השפעתו של קו פרשת המים הארצי על המרחב. צורתו המיוחדת, העוטפת את העיר העתיקה, יוצרת את המראה של ״ירושלים הרים סביב לה׳. היא מגדירה את ״האגן החזותי״ של העיר העתיקה, ומסבירה את כיוון ההתפתחות העירונית בעת המודרנית, עם היציאה מן החומות.

נוכחותו של קו פרשת המים הארצי בתודעה

קו פרשת המים הארצי באזור ההר הוא בעל נוכחות בולטת בשטח בהיותו קו מפגש בין שני אזורי אקלים - הים-תיכוני והמדברי, הגיר והקירטון, המזרע והישימון. כך, למשל, בתצלומי אויר מראשית המאה ה-20 ניתן לראות בברור כיצד משתנה אופי השטח משני צידי הדרך העתיקה, שהיום היא ציר דרך חברון בדרום ירושלים.

בעיר הבנויה, נוכחותו של קו פרשת המים הארצי אינה מורגשת כאירוע יוצא דופן, אבל ניתן להתרשם מריכוז מוסדות הציבור הותיקים, מנקודות המבט המרשימות שמאפשרות להתבונן אל העיר העתיקה על רקע המדבר, ומפריסת הצירים הראשיים לאורך קו פרשת המים. בתכנון נכון, ניתן להעצים את נוכחותו של קו פרשת המים הארצי בעיר, מבחינה נופית, אדריכלית, וכסיפור בונה-תודעה ויוצר תדמית.

קו פרשת המים הארצי כחווייה אורבנית

קו פרשת המים הארצי הוא תוואי נוח להליכה, הקושר בין חלקי העיר מבחינה פיסית, ויוצר קשר חזותי לעיר העתיקה. בשל תכונותיו, קו פרשת המים הארצי

עשוי להיות מסלול תיירותי-עירוני, בדומה למסלולי הליכה בערי עולם אחרות אשר הפכו אייקונים עירוניים. מייצגים רעיון, היסטוריה עירונית, כך בוסטון בשביל החרות, ברלין במסלול החומה, תל-אביב בשביל התפוז ועוד. שבילי הליכה שיש בהם תוכן ומוטיב מרכזי, מהווים גורם מחבר לאורכו מתרחשים מפגשים, פעילויות, חוויות משותפות, לתושבי העיר ולמבקרים בה. ירושלים, על כל אוצרותיה, לא מצאה עד כה חוט מקשר ביניהם.

הרעיון: הקמת מסלול תיירותי-עירוני על גבי אחד ממאפייניה הקלאסיים של ירושלים - קו פרשת המים הארצי החוצה את העיר. איתור נקודות בולטות על פני הקו, אשר יקושרו בנתיב הליכה מסומן ומשולט, ולאורכו - אתרים המשקפים את תולדות העיר. בתחנות לאורך המסלול תוצג ההיסטוריה והארכיטקטורה בירושלים מחוץ לחומות. שילוט אופייני למסלול יוצב בתחנות ובנקודות התצפית ועליו המיקום, ההקשר ההיסטורי, המרחבי והארכיטקטוני. נקודות תצפית יוקמו בשטחים פתוחים לאורך המסלול - "גני פרשת המים", ומהם מבט מרחיק ראות מערבה אל מבואות העיר, ומזרחה - מדבר יהודה - בואכה ים-המלח.

אם בטין - אתגרים בהסדרת התיישבות מסורתית בנורמות התכנון הנהוגות

נריה רביד ראובני* חנה שפירא*, שרון לוי****

שפירא הלרמן מתכננים*, אתוס – אדריכלות תכנון וסביבה**, מנספלד קהת אדריכלים***

hanashap@netvision.net.il, sharon@ethos-group.co.il,
neriya@mansfeld-kehat.co.il

הישוב אם בטין, הוכר בשנת 2005 ותכנית מתאר נערכה לישוב ואושרה לפני מספר שנים. תכנית זו שאנו מציגים, ושמה 'אם בטין – שכונות המגורים הסדרה במקום' הינה תכנית בנין עיר מפורטת על שטח מרבית הישוב, שנועדה לתת מענה להתיישבות הקיימת בשטח ולצרכי גידול האוכלוסייה בעתיד.

יזם התכנית הינו הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב וצוות התכנון מורכב מ'צוות ליבה' ובו מנהלי הפרויקט (אתו"ס אדריכלות תכנון וסביבה), האדריכלים (מנספלד קהת) והמתכננים החברתיים (שפירא הלרמן) ומצוות מתכננים בנושאי נוף (אמיר מילר), הידרולוגיה (סוטובסקי מערכות), מים וביוב, תנועה ותחבורה (גרונר דאל מהנדסים,) כלכלה ופרוגרמה, חשמל ותקשורת, שימור, איכות סביבה ועוד. הליך התכנון הייחודי מתמודד עם סוגיות רבות הנובעות מהצורך להכלת התיישבות קיימת בעלת מאפיינים תרבותיים ייחודיים בתכנית סטטוטורית מחייבת ובסטנדרטי תכנון מקובלים. האתגר המרכזי עימו התמודד צוות התכנון הוא הסדרת התיישבות שהתפתחה עם השנים, המכילה ומשקפת תרבות מקומית לתוך מערכת כללי התכנון הנהוגים. התמודדות זו מאתגרת את כל אחת מדיסציפלינות התכנון. כדוגמת היקף האוכלוסייה הצפויה לישוב לעומת קיבולת האוכלוסייה המשתקפת משטחי המגורים הנרחבים שמאושרים. כדוגמת פריסת מבני המגורים הקיימים בישוב המשקפים את ההתיישבות המשפחתית לעומת הצורך בהעברת התשתיות, בניקוז וביוב כל מבנה ובפריסת רשת הרחובות.

כדוגמת שימושי הקרקע החקלאיים בתחום הנחלים שבפועל אינם זורמים לעומת החישובים לכמויות המים האדירות הצפויות וכמובן דרישות התושבים לשמירה על מסורתיות לעומת הדרישות לפיתוח.

התכנית משתרעת על פני שטח נרחב העומד על 5,200דונמים. הליך התכנון החל בלימוד התיישבות הקיימת ובחלוקת מתחם התכנון לכ- 25קבוצות המשקפות את המבנה החברתי. בעת עריכת תכנית זו אוכלוסיית הישוב מנתה כ- 4,500נפש וצפיפות המגורים בישוב הייתה פחות מיחידת דיור אחת לד׳. ובסופה, מייעדת התכנית צפיפות של כ- 2.5יח״ד לדונם, כלומר כ- 4,500יחידות דיור נוספות עבור כ 30,000תושבים. כל אלו ועוד הם שמביאים תכנית מפורטת זו לתכנית הנרחבת והמקיפה ביותר שמקודמת כיום להסדרת ישוב בדואי.

הליך שיתוף הציבור, כלל סקר להכרות מעמיקה עם המשפחות בתחום התכנון, מאפייניהם, גודל משפחה וקשרים משפחתיים וחברתיים, מיפוי תביעות הבעלות בשטח ורצונות ושאיפות התושבים. בהמשך, נעשו מפגשים מובנים לתכנון שיתופי שכללו מעל ל- 150פגישות בשלושה סבבים עם הקבוצות השונות להתאמת התכנון לצרכים ולבקשות התושבים: תכנון לכל המשפחה, מבני ציבור, שצ״פים, גידולי בע״ח ועוד. במסגרת זאת, התאמת גודל מגרשי המגורים לבינוי הקיים. בפגישות אלו נכחו הצוות החברתי, האדריכלים, נציגי רשות הבדואים ויועצים על פי הצורך. השיתוף בוצע גם בקרב הקבוצות הנמצאות מחוץ לגבולות היישוב.

התכנית המוצעת מאפשרת את ציפוף המגורים בישוב יחד עם התכנסות מקבצי המגורים ליצירת פיתוח עירוני רציף. בתכנית זו הושקע מאמץ תכנוני גדול על מנת לתת מענה תשתיתי לכל מגרש ומגרש למגורים הכולל פתרונות לביוב, ניקוז ודרכי גישה העומדים בסטנדרטי התכנון הנהוגים בארץ. ניתן פתרון תכנוני לכל המגרשים כך שהתשתיות תהיינה ללא מעבר במגרשי מגורים סמוכים. תכנית זו מיועדת להפקדה בדצמבר 2017.

פעולות ישירות של קהילות בעיר כמנגנון התחדשות עירוני

יערה רוזנר

Yaara.rosner@gmail.com

אחת הסוגיות המעסיקות ערים במאה ה-21 היא ההכרה בצורך בהתחדשות מתמדת ובהתאמה ספציפית לקהילות מקומיות מזה ובשמירה על יציבות, זהות ותפקוד מזה.

בהרצאה קצרה זו נבקש להציג מחקר שליווה תהליכים בהם קהילות עושות מקום מנקודת מבט תיאורטית. במסגרת המחקר ביקשנו להבין את משמעותן של פעולות ״גרילה״, Place-Making או DIY (Do It Yourself) – מצבים בהם קהילות פועלות באופן ישיר במרחב הציבורי, ולמעשה מבטאות את רצונותיהן/ צרכיהן באופן כמעט בלתי אמצעי.

לתפיסתנו, אותם פרויקטים מהווים למעשה שדה ניסיונות עירוני עצום, בו כל אחד מהפרויקטים מהווה למעשה סיטואציה של ״Safe to fail״ - בהשקעה קטנה יחסית, בלוח זמנים מצומצם, ניתן לבחון מנגנון פעולה שעשוי להתברר כרלוונטי

– כמו למשל: מעורבות העיריה בפיתוח ותחזוקת שפ"פים, פיתוח מרחב ציבורי ככלי לגישור בין קהילות בקונפליקט, גינות קהילתיות ככלי לתחזוקה זמנית של מרחבים ציבוריים ועוד. במקרים בהם מנגנון הפעולה מוכח שרלוונטי – מועצמת ומתרחבת הפעולה. במקרים בהם הצעה נכשלת או נתקלת בקשיים ניתן לתקן או להרפות, בהתאם לעניין. בכך למעשה מוצע למקבלי ההחלטות כלי לתקשורת ישירה, ברוב המקרים חיובית וקואופרטיבית, עם קהילות. כזו הניתנת למעקב וניטור פשוטים יחסית.

עוד מציעות שיטות פעולה אלה את האפשרות ליצירת שינוי המתבסס על ריבוי פעולות קטנות וקישורן לכלל רשת פעולה, המטה את הכף לכיוונים שנראים רלוונטיים למספר רב של קהילות וזאת תוך מתן אפשרות לשמירה על הקול הייחודי של כל קבוצה (כמו למשל מגוון הספריות הקהילתיות, הגינות הקהילתיות, אמנות הרחוב ועוד ועוד)

פרוגרמה חכמה - מודליזציה לתהליך התכנון

גיא רונן

מודלים עירוניים

guyronen9@gmail.com

תכנון ערים הינו תהליך דינמי, מורכב ועמוס במידע. אותו ניתן להשוות לפאזל המכיל אלפי חלקים. תחום התכנון, טרם עבר מהפכה טכנולוגית וקיים קושי להצליב מידע ולהתאים את התכנון למגוון דרישות רגולטיביות ותכנוניות משתנות.

כתוצאה מכך נוצרים כשלים תכנונים אשר את השפעתם ניתן לראות לדוגמה בהקצאה ובמיקום לא נכון של שטחי ציבור, בפגיעה בחוסן העירוני עקב פרויקטי בינוי שונים (למשל: "פינוי-בינוי", "התחדשות עירונית", תמ"א 38) וכדומה.

על מנת להתמודד עם אתגרים אלו, פותחה מערכת "פרוגרמה חכמה".

המערכת מבצעת בעזרת שולחן עבודה מבוסס מפה, בסיסי נתונים מורכבים ואלגוריתמיקה מתקדמת, מודליזציה לתהליך התכנון ומציגה את השפעותיו כבר במהלך התהליך. בנוסף לכך, מאפשרת המערכת מעקב שוטף לרשויות עירוניות ומוסדות תכנון אחר כל יוזמה תכנונית חדשה ברחבי העיר והאזור.

בהרצאה זו נבקש להתמקד ולהציג את ה"פרוגרמה החכמה לצרכי ציבור" את יתרונותיה וחשיבותה לתהליך התכנון.

רק לפשרה בגרסאותיה השונות יש קיום ממשי: ניהול תהליכי התחדשות עירונית באור יהודה

נתי רייכר
AVIV AMCG
nati.reicher@avivamcg.com

תמ״א 4/ 2, תכנית המתאר לנמל התעופה בן גוריון שאושרה בשנת 1997, יצרה מצב בלתי נסבל מבחינת העיר אור יהודה. מגבלת הגובה שנקבעה בתמ״א מאפשרת בניה לגובה לטווח של 15-17 קומות בחלקה הצפוני של העיר, וטווח של 5-9 קומות בדרומה. חמור מזה, מגבלות שימושי הקרקע שמטילה התמ״א אוסרות על כל בניה חדשה למגורים ולמוסדות חינוך בכל שכונות דרום העיר, בהן יש כיום כ-2,200 יח״ד ותיקות, רובן ככולן במצב פיזי וחברתי ירוד המשוועות להתחדשות עירונית. המשמעות היא מניעה מוחלטת של פינוי בינוי או תמ״א 38 בשכונות הדרום, והטלת מגבלות מכבידות ביותר בשכונות הצפון.

הקיפאון הסטטוטורי בדרום העיר מחייב את הנהגת העיר להפעיל ולייצר מגוון כלים תכנוניים וחוץ-תכנוניים לא סטנדרטיים שיאפשרו לבצע התחדשות עירונית בשכונות אלו. זאת מתוך הבנה שכל פתרון שיוצע, הינו מורכב ליישום היות וידרוש שיתוף פעולה מצד גורמי תכנון, משרדי ממשלה וגופי מימון שנכונותם לשתף פעולה אינה מובטחת. ברור כי גם אם חלק מהפתרונות אכן יגיעו למימוש הם לא ייתנו מענה אידיאלי לתושבי שכונות אלו. מאגר הכלים התכנוניים כולל בקשה להקלה מתמ״א 4/2 (למרות הבעייתיות הטמונה במכירת דירות חדשות בסביבת מגורים מוכת רעש מטוסים); הפעלת מנגנון קרקע משלימה באמצעות החלטת רמ״י 1519 (למרות שמימושו ייצור תמריץ כלכלי להתחדשות עבור חלק קטן מכלל הדירות במתחם); הכנת תכנית צל ללא אופק מימוש נראה לעין. כלים חוץ תכנוניים כוללים בניית מפרט לשיפוץ יסודי של המבנים ללא תהליך תמ״א 38 או פינוי בינוי (כולל טיפול בתשתיות ציבוריות וביסודות הבניין), איתור מקורות תקציב לצורך סבסוד בעלי דירות שידם אינה משגת (כגון גיוס אגרות חוב מוניציפליות, ייעוד הכנסות רמ״י ממכירת דירות שיוגדרו כ״קרקע משלימה״), בניית מנגנון משפטי שיסדיר את מערכת ההסכמים בין הדיירים לקבלן ובינם לבין העירייה, וכן הקמת מנגנון מוניציפלי לניהול הפרויקט, כדוגמת חברה כלכלית.

Out of Water - תכנון משאב המים כבסיס למינוף קהילה מדברית מוחלשת

אלה ריכנטל , מתניה ז״ק, ברברה אהרונסון, נעמי אנג׳ל, חצב יפה, תמר ברגר

סטודיו LANDBASICS | חקלאות טריטוריאלית

ellarichental@gmail.com

בשל מחסור קריטי של מים לחקלאות הפלסטינית בבקעת הירדן הגורם לנטישת אדמות ובכך לאבטלה, אובדן תרבות מקומית וזהות נופית ותחושת התושבים כי ״אין אופק לחיים במקום״. הפרויקט out of water מציע אסטרטגיה מקיימת לניהול משאב המים ביישובים הפלסטינים בבקעה.

הכפר הפלסטיני עוג׳ה א-תחתא מהווה מקרה בוחן בו אני מציעה תכנית אב המבוססת על עיצוב משאב המים כמנוף לפיתוח נדבכים נוספים המזינים האחד את השני כשחזון הפרויקט הוא לאפשר עצמאות, שוויון הזדמנויות ואופק קהילתי-כלכלי ואזורי בבקעה.

נופי בקעת הירדן מורכבים מחיבורם של נופי האדם והטבע: יישובים, פזורות וסטרוקטורות חקלאיות השזורים במדרגות השבר הסורי אפריקאי ומלווים את גבעות חוואר הלשון, חריצו של נהר הירדן וצמחיית המעיינות.

כיום קיימות בבקעה כ-22 התיישבותיות יהודיות לצד כ-17 התיישבותיות פלסטיניות אשר כולן מתקיימות מחקלאות ומעבודות נלוות. שטחי בקעת הירדן מהווים כשליש מהגדה המערבית ומחולקים לשטחי A, B ו C עליהם חלים מגבלות וחוקים שונים.

בנופי הבקעה ניכרים הפערים בין ההתיישבותיות: היישובים הפלסטיניים בבקעה מתקיימים מחקלאות אינטנסיבית המסתמכת באופן בלעדי על מקורות מים שפירים. מקורות אלו הולכים ומתדלדלים בשל גידול אוכלוסין גבוה, שאיבות לא מבוקרות ושינויי אקלים אזוריים אשר מטילים בספק את עתידם כיישובים יצרנים-חקלאיים. זאת אל מול היישובים הישראלים בבקעה אשר נעזרים במרכז מחקר ופיתוח חקלאי ובמפעל מים מתקדם המתבסס ברובו על מי קולחין וכן תפיסת מי שיטפונות, שימוש במים ירודים מהירדן, קידוחים ומפעלים נוספים אשר הופכים את יישובי הבקעה הישראלים למעצמה חקלאית בארץ ובחו״ל.

מחסור המים בקרב ההתיישבותיות הפלסטיניות מייצר מגמות של נטישת קרקעות חקלאיות והפיכתן לנדל״ן, אובדן נופי התרבות ומעבר מכלכלה עצמאית לכלכלה של שכירים כאשר הפלסטינים יוצאים לעבוד ביישובים הסמוכים.

בעוג׳ה א-תחתא, השייכת לרשות הפלסטינית, חיה קהילה בת כ-4200 תושבים לצד כביש 90. בעבר כ-90% ממשפחותיה התקיימו מ-25,000 דונם חקלאות שלחין שהתבססה על מי המעיין הסמוך, עין עוג׳ה. את המים העבירו במערכת תעלות פתוחות עתיקה ואגרו במאגרים בסמוך לשדות.

בשל המגמות שצוינו לעיל כיום רק כ-10% מאותם שטחים מעובדים, למעלה מ30% מהשטחים הנטושים הוסבו לבנייה ואת השטח הנותר תופסת האשפה. כיום, 60% מתושבי הכפר עובדים בחקלאות ההתיישבותיות הישראליות הסמוכות: נערן, ייטב, נעמה ונתיב הגדוד ורובם מרוויחים מתחת לשכר מינימום.

בפרויקט אני מציעה תכנית אב לעוג׳ה הקובעת עקרונות מנחים ומתעדפת את שלבי הפיתוח. תכנית זו מתבססת על ביזוריות משאב המים, המהווה את השלב הראשון: מי קולחין, מים אפורים, מים מליחים ומים שפירים. אני מציעה כי את מי הקולחין יביאו מערי השומרון ומזרח ירושלים אשר יטופלו בשני מט״שים: מט״ש אל-ביירייה הקיים ומימיו לא משומשים ומט״ש קידרון שעתיד לקום וכיום מימיו הלא מטופלים, מנוצלים ע״י ההתיישבותיות הישראליות בבקעה. אני טוענת כי את המים יש לחלק בצורה שוויונית בין ההתיישבויות הישראליות לפלסטיניות. מי הקולחין יאפשרו את גידולם של מטעים כתמרים – להם ערך כלכלי גבוה.

בתוכנית אני מציגה כיצד ניתן לשזור תשתיות הנדסיות ונופיות ודרך המים אני מציעה למנף שלושה צירים נוספים בכפר: מחקר וחינוך, פיתוח סביבתי-קהילתי ומסחר ותיירות.

על ידי פגישות עם חקלאים מקומיים, סדנת שיתוף ציבור שנערכה בכפר ב-2015 (USAID), התייעצות עם אנשי מקצוע הפועלים במקום וסיורים אישיים זיהיתי פוטנציאלים אסטרטגים לפיתוח לצד אזורים לשימור או שיקום: ציר כביש 90 המזרחי המהווה את המפתח לחיבור עוג׳ה עם סביבתה ופוטנציאל מסחרי וכלכלי, ציר מערבי ובו מוסדות ציבור, חינוך וכן מרכז סביבתי ושטח נטוש בניהם, בלב הכפר. בתכנון אני מציעה לחזק את הצירים ואת לב הכפר ולהקים שלוחה של מרכז המחקר החקלאי היהודי הקיים בבקעה. זאת לאור נטישתם של שטחים חקלאיים ״בזבזני מים״ וההבנה כי יש לייצר תשתית ידע חקלאית מערכתית. המרכז יוקם על שטח חקלאי נטוש של כ-90 דונם במרכז הכפר שייצור זיקה וקישוריות בין החמולות השונות. במרכז יערך מחקר משותף ישראלי פלסטיני והוא יקנה כלים להתמודדות עם האתגרים החקלאיים המשתנים בסביבה זו ויהווה שטח פתוח חקלאי ציבורי, מחקרי וחינוכי ובו - מאגר אקולוגי, מטעים המהווים צל איכותי לרווחת התושבים, מכון המחקר, כיתות חוץ, חלקות צמחי מרפא בניהול נשות הכפר ומרכז מבקרים .

פיתוח דופן כביש 90 יכלול שוק למכירת תוצרת חקלאית אזורית, פלסטינית ויהודית, שיקום של מערכת תעלות המים, יצירת תצפית אל עבר המאגר והשדות החקלאיים ויצירת דופן מזמינה ובטוחה להליכה לצד הכביש. לשוק נדבך חשוב בבניית התשתית התיירותית של הכפר, שתישען גם על ערכים סביבתיים מקומיים.

לשם התמודדות עם גידול האוכלוסין ומניעת התפשטות על שטחי חקלאות תוכנית האב מציעה עקרונות לטיפולוגית התיישבות הנשענת על שימוש במים אפורים ובכך גם מונעת את זיהום מי התהום. המים מאפשרים את תרבות ה׳חקורה׳ והבוסתנים, יוצרים את תשתיות הדרכים בכפר ומחזירים את מראה נווה המדבר שרווח באזור.

התכנון שומר על ערכים אקולוגיים בתוך הכפר: חיבור ושמירה על שטחים פתוחים, שתילה של מינים אנדמיים ויצירת בתי גידול מקומיים. התוכנית מקנה עקרונות ותשתית למינוף הכפר אך נשארת פתוחה לפרויקטים נוספים והזדמנויות פיתוח שיגיעו בהמשך. אלו יחד יוצרים מכלול המשיב את הנופים הפרודוקטיביים לכפר שעתה יוכלו לנצל את יתרונות הבקעה ולהוות גם בתקופת החורף עורף משמעותי לאספקת תוצרת חקלאית מקומית לערים אשר סיפקו את מי הקולחין, ובכך לסגור את מעגל ההזנה בין העיר לכפר.

בתכנון אני מציגה פיתוח מקומי כמפתח לפתרון אזורי המתבסס על משאב המים לשם יצירת מכלול נופי-כלכלי-ותרבותי הנותן עצמאות ואופק לקהילה המקומית ובכך בונה מערכת אזורית חסונה הנשענת על ערכי תרבות, מורשת, סביבה ודו קיום בבקעת הירדן.

שטחים פתוחים בתוכניות כוללניות למועצות האזוריות - מרכז או משאר?

אורי רמון*, נדב שדה*, אסף זנזורי**

*מכון דש"א, אוניברסיטת תל אביב, **החברה להגנת הטבע

uriramon@tauex.tau.ac.il

עולם התכנון במועצות אזוריות הוא בעל מאפיינים ייחודיים שקשורים בנוף, מורשת, במאפייני התושבים שבהן וכמובן שגם במקום המרכזי שתופסים בו השטחים הפתוחים. השטחים הפתוחים בישראל, ש- 85% מהם מנוהלים במועצות האזוריות, הם משאב לאומי הולך ומתכלה, ולכן חשוב לשמור על רמה גבוהה של התייחסות תכנונית אליהם.

הבנה זו התחדדה בשנים האחרונות בקרב ראשי המועצות האזוריות. השטחים הפתוחים תופסים מקום מרכזי בחזון מרכז המועצות: "לצד הפיתוח הקהילתי והמוניציפאלי בישובים ובאזור, רואות המועצות האזוריות כאחריותן את ניהול השטחים הפתוחים של מדינת ישראל, ויפעלו באחריות ובמקצועיות למציאת האיזון הנכון בין שימור המרחבים והריאות הירוקות לפיתוח ההתיישבות הכפרית של מדינת ישראל". המרכז הוביל גם פיתוח של מדריך ייעודי לתכנון וניהול שטחים פתוחים - כלי חדשני, שנועד להעצים הזדמנויות ולצמצם את האיומים על השטחים הפתוחים, באמצעות יצירה והטמעה של "ארגז כלים" אופרטיביים לתכנון וניהול השטחים הפתוחים בהובלת המועצות האזוריות, תוך כדי הטמעת תהליך פנימי ומובנה בדפוסי הפעילות השוטפת שלהן.

במקביל, ההכרה בחשיבות התפקודים האקולוגיים של השטחים הפתוחים הביאה למספר יוזמות בגופי התכנון להרחבת ההתייחסות אליהם. דוגמה בולטת בתחום זה אפשר לראות במסמך להטמעת שיקולי מגוון ביולוגי ושירותי המערכת האקולוגית, שאומץ על ידי הוועדה המחוזית של מחוז דרום, לאחר תהליך של דיון ובדיקה.

לאור תהליכים אלה ניתן לצפות שנושא השטחים הפתוחים בכלל, והערכים האקולוגיים שלהם בפרט, יקבל התייחסות מקיפה ורחבה בתוכניות כוללניות למועצות אזוריות. היות ומינהל התכנון מוביל כיום הרחבה ניכרת של הכנת תכניות כוללניות למגזר הכפרי, הכין צוות מתכננים מהגופים הסביבתיים ומרכז המועצות האזוריות מתווה התייחסות לנושא זה. הנקודות העיקריות במתווה הן:

להוסיף למטרות התכנית הכוללנית: הבטחת הגנה מיטבית על השטחים הפתוחים הטבעיים, המיוערים והחקלאיים, טיפוח מסדרונות אקולוגים, ערכי טבע ונוף ושמירה על המגוון ביולוגי בכללו.

גיבוש ובחירה של צוות מאוזן בעל ניסיון בתכנון במגזר הכפרי ובשטחים פתוחים, שיכלול אקולוג מנוסה בעל ראייה מרחבית, שילווה את התהליך לכל אורכו - ממיפוי המצב הקיים דרך תהליך תכנון משתף ואינטגרטיבי עד לגיבוש התוכנית על כל מרכיביה ואישורה במוסדות התכנון.

בניה, עיבוד, ניתוח והטמעה בתכנון של מסד נתונים אקולוגי מרחבי - בתי גידול, מינים ייחודים, מסדרון אקולוגי, מינים בסכנת הכחדה, דירוגי ערכיות וכד׳. תהלך התכנון צריך להתייחס למצבים שונים של כמות ואיכות המידע הקיים, היקף התכנון ודחיפותו וחשיבות אקולוגית של השטח.

ניתוח והתייחסות רב תחומית לרצפים של שטחים פתוחים כמסדרונות אקולוגיים וחייצים תפקודיים ברמות שונות. מרחב ההתייחסות יקבע על פי גבולות המערכות האקולוגית, גם אם אלה חורגים מה״קו הכחול״ לתכנון המועצה האזורית עצמה.

בתוך מכלול השיקולים לקביעת תכליות, שימושים ויעודים מותרים ליחידות השטח השונות, יינתן משקל משמעותי לניתוח והמיפוי האקולוגי.

שילוב כלים למזעור השפעות שוליים על מגוון ביולוגי ויצירת דופן ידידותית לסביבה ולטבע.

התייחסות לקשרי הגומלין בין תפקודי החקלאות למרחב הבנוי מחד והמרחב הטבעי מאידך.

הקמת צוות ארצי רב תחומי שילווה ויסייע לצוותי התכנון במועצות השונות בגיבוש השפה התכנונית המתאימה למגזר הכפרי, בהכנה וריכוז של הרקע האקולוגי הנדרש, ובבניית כלים מתאימים לניתוח השטח ושילוב המידע בתכנון.

צעדים אלה יתרמו לטיוב התוצר התכנוני בהיבטים רבים. הניסיון שהצטבר בשנים האחרונות מצביע על כך שאיסוף מקדים ומסודר של רקע אקולוגי מרחבי ושילובו בתהליך התכנון לאורך כל שלביו, משפר את איכות התכנון, מסייע בהסרת חסמים ומיתון קונפליקטים, ומסייע בשמירה על תפקוד המערכות אקולוגיות והשירותים שהן מספקות, וכל זאת בעלות סבירה של זמן ומשאבים.

מהפכה בהליכה: לחגוג את האהבה לעיר

יובל שטלריד ועינת גומל

מארגני פסטיבל הליכות ג׳יין Jane׳s Walk בישראל

almognisan@gmail.com, yuvalion12@gmail.com

Jane׳s Walk הוא פסטיבל עירוני המציע סדרת סיורים שכונתיים מקוריים בהדרכת תושבים שבשנים האחרונות הוביל את ״מהפכת הסיורים״ - תנועה של הליכה ברגל בעיר לגילוי וחקירה של המרחב העירוני.

האירוע נקרא על שמה של העיתונאית ומבקרת התכנון ג׳יין ג׳ייקובס, מחברת הספר ״מותן וחייהן של ערים אמריקאיות גדולות״ אחת הכותבות המשפיעות ביותר על התכנון העירוני במאה ה-20. הפסטיבל התקיים לראשונה בשנת 2006 בטורונטו ובישראל לראשונה בשנת 2011 בתל אביב. מאז, היוזמה הפכה לתנועת רשת בינלאומית משגשגת של אוהבי-עיר המובילים סיורים בערים ברחבי העולם.

בשבע השנים האחרונות התקיימו במסגרת הפסטיבל כ 300 הליכות ב 15 ערים בישראל. מה הן מספרות על עירוניות עכשווית בישראל? אילו קולות לא מוכרים נשמעים במהלכן? ואילו הזדמנויות קיימות בצורה זו של התארגנות לקידום עירוניות משגשגת?

דרך הפעולה הפשוטה של סיור משותף בשכונה, הפסטיבל מציע אפשרויות מבט חדשות על המרחב העירוני ועל חוויות החיים בעיר באופן פשוט ונגיש. תושב או תושבת, לוקחים קבוצת אנשים לטיול במהלכו מתרחש שיתוף ידע על רעיון, מקום או קהילה. המשתתפים מוזמנים לקחת חלק בקריאה ביקורתית, מקורית ויצירתית של העיר, להשתעשע במרחב ולהבין אותו, יחדיו, קצת אחרת. כל הליכה, בדרכה, מבקשת לקיים הכרות מחדש עם המקום ולהאיר את המורכבות, ההיסטוריה, המגוון התרבותי והקונפליקטים המתקיימים בו. הנושאים מגוונים: נגישות של רחובות להולכי רגל, הדרה והכלה במרחב העירוני, היסטוריות אלטרנטיביות של תכנון, אגדות אורבאניות, שירה במרחב, כלכלה מקומית, גבולות וגדרות במרחב העירוני, אמנות רחוב ועוד.

בכנס האיגוד נבקש לספר יחד את סיפור הקמתו של הפסטיבל בישראל, כיוזמה שצמחה "מלמטה" וסחפה אחריה פעילים עירוניים רבים. זהו להבנתנו סיפור מעורר השראה על התקבצות של אנשים סביב מוקדי עניין, מחאה לא אלימה והתאגדות של תושבים. נלמד מסיפור ההצלחה של הפסטיבל בערים הגדולות בישראל ונעמוד על ההבדלים בי הפסטיבלים העצמאיים שהתפתחו בכל אחת מהערים, תל אביב, ירושלים, חיפה, באר שבע ואחרות. להבנתנו סיפור הפסטיבל הוא מקרה מבחן מרתק על התארגנות מקומית-ארצית במטרה לקדם שיח חתרני וחדשני על עירוניות.

בהרצאה נשוחח על האתגרים בהפקת פסטיבל עצמאי העוסק בעירוניות בישראל אשר מתקיים במרחב הציבורי, מאורגן על ידי אוצרים-יזמים שונים, על הדילמות בארגון וניהול של רשת מבוזרת של מארגנים מקומיים בערים השונות. נספר על סיפורי ההצלחה של "הליכות" חד פעמיות שהפכו ל"קהילות" עירוניות מתמשכות, וכן נחשוף לראשונה בכנס את התכנית לפסטיבל הקרוב שיתקיים בחודש מאי 2018 ואת הקול הקורא למובילי הליכות, לאנשים שמעוניינים להוביל את הפסטיבלים הבאים.

שימור כאמצעי לבניית זהות בתהליכי התחדשות עירונית: כיכר השעון ביפו כמקרה מבחן

חמי שיף

אוניברסיטת תל אביב

chemishiff@gmail.com

בהרצאה זו אבחן כיצד השילוב של פרקטיקות שימור בתהליכי התחדשות עירונית בעידן הניאו-ליבראלי מלמד על היצירה של יחסי כוח בין קבוצות זהות שונות בחברה באמצעות ניתוח מקרה המבחן של מתחם כיכר השעון ביפו. המרחב העירוני מאפשר צורות שונות של מפגשים בין קבוצות זהות שונות החיות בו. במקרים

רבים מפגשים אלה יוצרים מתחים בין קבוצות בעלות רקע אתני שונה ובעלות מטרות ואידיאולוגיות שונות. דבר זה נכון במיוחד לערים מעורבות על רקע אתני כדוגמת יפו, בו המרחב העירוני והתכנון שלו מהווה עדות ובמידה רבה אף מבנה את הסכסוך בין יהודים לפלסטינים העושים בו שימוש. בשנים האחרונות, מיזמי התחדשות עירונית המתקיימים בעיר מבקשים לאמץ שיח ניאו-ליבראלי התומך בהפרטת המרחב העירוני כאמצעי לנטרל את המתחים האידיאולוגיים המובנים במרחב העירוני לטובת מיתוגו מחדש של המרחב כמרחב תיירותי הפתוח בפני כל הקבוצות העושות בו שימוש.

באמצעות הניתוח של פרקטיקות השימור בהן נעשה שימוש כחלק מהליכי התכנון שליוו את התכנון המחודש של מתחם כיכר השעון ביפו, אבקש לבחון הנחות אלו באופן ביקורתי. אטען כי בעוד שלכאורה העקרונות שליוו את התכנון של מתחם השעון מאפשרות קיום שיח פתוח המתעלם מהמשקעים האידיאולוגיים שעיצבו את המרחב בעבר, הרי שבחינה של פרקטיקות השימור בהן נעשה שימוש מלמד דווקא על האופן בו התכנון המחודש של מתחם כיכר השעון משמש כלי להעצמה של החלוקה הדיכוטומית בין תפיסות העבר הפלסטיניות והיהודיות של המרחב.

הפרבור בישראל - תמורות קהילתיות ומרחביות

קרן שליו, יצחק מאיר, יודן רופא

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, קמפוס שדה בוקר

Shalevy.keren@gmail.com

המרחב הבנוי בישראל עובר תהליכי עיור מואצים בעשורים האחרונים בעקבות פיתוחן של שכונות רבות בעלות אופי פרוורי מובהק. לתהליכי העיור השלכות מרחיקות לכת לא רק על נופים כפריים, אלא במידה רבה גם על מרחבים עירוניים המפתחים שכונות פרבריות עם בתים צמודי קרקע על מנת להתחרות בכוח המשיכה של ישובים כפריים ולמשוך משפחות צעירות חזקות. האיכויות המקומיות, הייחוד הסביבתי, האופי המרחבי והמרקם החברתי אינם מוטמעים בתהליכי התכנון והפיתוח וכתוצאה מכך סובלים המרחבים העירוניים, הסמי עירוניים והכפריים מאובדן המבנה והזהות הייחודית שלהם. האוכלוסייה הכפרית החדשה שמתאפיינת ב"אוכלוסייה עירונית" ו"בנים ממשיכים," מגיעה לשכונת ההרחבה בחיפוש אחר אורח חיים כפרי, אך מאידך מבקשת רמת חיים גבוהה ושונה מהאופי הכפרי הקיים. שכונות ההרחבה הפרבריות לרוב אינן משתלבות עם האופי הקיים של הישוב וממוקמות במרחק מה ממנו והטיפולוגיות שנוצרות בעקבות הביקוש לבתים גדולים צמודי-קרקע, עם גינה וגישה ישירה לרכב, שונות ממרקמי הישובים הוותיקים. השוני בין המרקמים השונים ובין תושבי הקיבוצים והמושבים הוותיקים לתושבי ההרחבות משפיע רבות על ההתנהלות החברתית והסביבתית של היישוב. כתוצאה מכך, ישובים כפריים רבים מתפתחים לקהילות "היברידיות" בעלות אופי הטרוגני. בשל השוני הרב בין הקהילות שחוברו יחדיו, ובגלל העובדה שלעיתים קרובות נעשה המיזוג בקצב מהיר ולא מתווך, סובלות רבות מהקהילות מסכסוכים ומתחים בין הקהילות הוותיקות ל"חדשות." תושבים חדשים שחיפשו בסביבה הכפרית, חברה אינטימית וחיי קהילה, פוגשים

מציאות מורכבת יותר ומתקשים לבנות תחושת שייכות למקום. המחקר הנוכחי משלב את ההיבט המבני-טיפולוגי-מרחבי בניתוח האינטרדיסציפלינרי של תהליכי העיור של המרחב הכפרי. השערת המחקר היא שאופי הפיתוח באזורים כפריים מושפע מגורמים חברתיים-כלכליים, דמוגרפיים, גאוגרפיים וטכניים המשפיעים מבנית על התפתחות הקיבוצים, המושבים והישובים הקהילתיים. דפוסי הפיתוח המרחבי משפיעים בתורם על דפוסי הפעילות והמפגשים בין תושבים, ועל מידת ההפרעה לאופי הכפרי הקיים. על כן המחקר שואב מתוך תאוריות, נתונים דמוגרפיים, גאוגרפיים, סוציואקונומיים, מרחביים וחברתיים/קהילתיים ומאפשר התבוננות ואבחנה מדויקים יותר על ההשלכות מרחיקות הלכת של תהליך העיור. למחקר שלושה פרקים עיקריים: 1. מאגר ידע רחב ורב-תחומי על תהליכי העיור הכפרי בישראל באמצעות בחינה גאוגרפית-סוציולוגית של שלושת סוגי היישובים הכפריים, זאת על מנת להעמיק את ההבנה מהם הגורמים הסטרוקטורליים המשפיעים על אופי הפיתוח של ישובים. 2. הפרק עוסק בתחום החקר הטיפולוגי של שכונות ההרחבה ובודק משתנים מרחביים המשפיעים על אופיים של הישובים הכפריים. אנו בונים רשימה טיפולוגית ראשונה מסוגה של ישובים כפריים בישראל תוך אבחון וזיהוי של אבות הטיפוס המרחביים שלהם. 3. בחינה של השלכות תהליכי העיור על תושבי הישובים הכפריים. השערת המחקר היא כי קיים פער בין התכנון המרחבי לאופן שבו הוא נחווה על ידי תושביו וכי לאופי של אבות הטיפוס של שכונות ההרחבה יש השפעה ניכרת על תחושת המקום והשייכות לישוב. אנחנו בודקים את השפעת הטיפולוגיות המרחביות השונות על דפוסי החיים והפעילות של התושבים החדשים והוותיקים, ועל תחושת הזהות והשייכות שלהם לישוב. המחקר מבקש להבין מהם האיכויות המרחביות של הכפר שחשובות לאנשים מבחינה אישית וקהילתית, ומהו אותו אופי יישובי שיש לשמר ולפתח בדמותו. תוצאות המחקר יוכלו לשפר את הבנת הסיבות לבחירה בטיפוס זה או אחר של שכונת הרחבה, ועל ההשלכות של בחירות אלה על אופי היישוב ותחושת השייכות של תושביו. תובנות אלה יוכלו להיות בסיס עתידי הן לקביעת מדיניות לגבי סוגי ההרחבות בעתיד, והן לבחירה מושכלת יותר של היישובים עוד בשלב התכנון. כך, הבניית תפיסה מרחבית קוהרנטית של הסביבה הכפרית, עשויה לתרום להתוויית מדיניות לפיתוח בר קיימא של המרחב הכפרי בישראל.

הון ניידות בקרב נשים יהודיות בישראל

בקי שליסלברג ומשה גבעוני
אוניברסיטת תל אביב
rebecashliselberg@gmail.com

העמדה כי נסיעה היא ביקוש הנגזר מהפעילות ביעד בלבד, היא תולדה של הנחות היסוד של הכלכלה התועלתנית, המשקפות תיאוריית אושר הידוני. גישה נוספת רואה באפשרות לחיים מלאי משמעות כמקור לרווחה ואושר, משתקפת ב-capabilities approach (Sen, 2007). האם באימוץ תיאוריית אושר חלופית

על בסיס גישת רווחה של תפקוד הולם, נוכל לזהות את הערך הפנימי בניידות כפעילות בפני עצמה?

הון ניידות, או ניעות על פי המינוח הביולוגי, מציף את התועלות האישיות של חוויות "על הדרך" וההיזון החוזר של פיתוח יכולות והגדלת מרחב הבחירה בתחום הניידות, המביא תועלות בפיתוח אישי המשיק לתחומים נוספים. הון הניידות מזהה ביכולת לנוע משאב בעל ערך פנימי לצד הון חברתי והון תרבותי. ההון מוערך על ידי יחסי הגומלין בין חוויות ניידות לצבירת הון ניידות והן ביחס בין הון ניידות לסוגי הון האחרים (Kaufmann, Bergman and Joye, 2004). בשל כך, חשוב לנתח את הביטויים של הון ניידות בהקשרים תרבותיים-חברתיים, לרבות בהקשר של מגדר (Kronlid, 2008). מחקר זה בא לנתח את הון הניידות בקרב נשים ישראליות ולזהות את התועלות של הון ניידות לתפקוד ההולם שלהן בבחינת היחסים בין הון ניידות להון חברתי והון תרבותי והן בהקשר של מדדים של תיאוריית הגדרה עצמית השמים דגש על יכולות, שייכות, ועצמאות(Ryan and Deci, 2001).

המחקר כלל סדרה של 4 קבוצות מיקוד ושני ראיונות עומק, מובנים למחצה, בהם השתתפו 25 נשים יהודיות במטרופולין תל אביב בעלות רמות השכלה ומעמד תעסוקתי מגוונים. רוב הנשים הביעו אי נוחות או מגבלות בניידות ללא קשר לרמת השכלה או רמת התעסוקה, דבר שמצביע על ניידות כסוג הון עצמאי ומובחן. הנרטיבים של הנשים הדגימו את היחס בין הון ניידות להון חברתי ומשקפים תועלות אשר ניתן לייחס למרכיבים של הגדרה עצמית. נסיעות מקומית, ובמיוחד בתחבורה ציבורית, הניבו תועלות בהקשר של הון חברתי, במיוחד הכרות עם הקהילה השכונתית על מגוון האוכלוסיות המרכיבות אותו. ממצא זה מצטרף לממצאים אשר עלו במחקרים באנגליה שהראו כי נסיעות תקופות בתחבורה ציבורית הביאו לשיפור בשילוב החברתי של הנוער (Jones et al., 2012).

גישה זו מוכרת יותר במחקרים על הקשר בין הכללה חברתית כלכלית כמרכיב בניתוח השפעות תחבורתית בקרב אוכלוסיות חלשות. הממצאים המובאים במחקר זה מראים כי ניתן להרחיב ראיה זאת לכלל האוכלוסייה. מתן תשומת לב לחוויות בדרך משנה את התפיסה כי ניידות הינה ביקוש נגזר בלבד, ויכולה להיות מרכיב במעבר למדיניות תחבורה מקיימת יותר.

המחקר במימון המדען הראשי, משרד התחבורה.

מקורות

Jones, A. et al. (2012) 'Rethinking passive transport: Bus fare exemptions and young people's wellbeing', Health and Place. Elsevier, 18(3), pp. 605–612. doi: 10.1016/j.healthplace.2012.01.003.

Kaufmann, V., Bergman, M. M. and Joye, D. (2004) 'Motility: mobility as capital', International Journal of Urban and Regional Research, 28(4), pp. 745–756. doi: 10.1111/j.0309-1317.2004.00549.x.

Kronlid, D. (2008) 'Mobility as Capability', in Priya, T. and Cresswell, T. (eds) Gendered Mobilities. New York: Routledge, pp. 15–34.

Ryan, R. M. and Deci, E. L. (2001) 'On Happiness and Human Potentials: A Review of Research on Hedonic and Eudaimonic Well-Being', Annual Review Psychology, 52, pp. 151–166.

Sen, A. (2007) 'Capability and Well-Being', in Hausman, D. M. (ed.) The Philosophy of Economics. Third Edit. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 270–285. doi: 10.1017/CBO9780511819025.

ממשק תשתיות ויער

ינאי שני
קרן קיימת לישראל

עקב שיעור גידול האוכלוסייה במדינת ישראל נדרשת המדינה בין השאר בפיתוח תשתיות רב, כדרכו של פיתוח כלשהו – קיימים קונפליקטים בינו לבין הצורך בשימור משאבי טבע ושטחים פתוחים, אשר בהם נכללים גם שטחי הייעור הנרחבים עליהם אמונה קק״ל.

חלק נכבד מהתשתיות, בהגדרתן – הן כאלו אשר מחייבות מעבר בשטחים הפתוחים – הולכת מים וחשמל לדוגמא – אינה יודעת גבולות, ודורשת חיבור רשתי צולב עבור אמינות האספקה אשר מחייב מעבר בשטחים שאינם מוטי פיתוח ותשתית.

מיזמי אנרגיות מתחדשות לדוגמא, ובייחוד מיזמי אנרגיית רוח – ממוקמים באופן בלעדי בשטחים הפתוחים.

בשל מגמות פיתוח אלו נדרשת הקק״ל להתייחסות לממשק תשתיות-יער, החל מהשלב הסטטוטורי וכלה בעת הביצוע עצמו.

בהצגה זו יסקרו הדגשים על פיהם בוחנת הקרן הקיימת תכניות לתשתית אשר להן ממשק עם שטחי היער והייעור. החל בנושאים אוניברסליים, אשר משמשים בבדיקת כל תכנית שהיא כגון - התאמה סטטוטורית, פגיעה אקולוגית ודומיהן – וכלה בנושאים הייחודיים ליער – דוגמת הגנה מאש, סיכון מטיילים ושמירה על אזורי פנאי ונופש – וזאת בין היתר גם ע״י הצגת מסמך הקריטריונים לאנרגיות רוח ביער, על פיו נבחנות תכניות להקמת חוות טורבינות רוח בשטחי קק״ל.

ביחד ולחוד - סיפורן של השותפויות האזוריות

נגה שני
מודוס
noga@modus.org.il

עם העלייה באיכות החיים בעולם המערבי, הפיכתו של העולם לגלובלי יותר ועלייתן של תפישות עולם נאו ליברליות, שירותים שעד לפני עשורים בודדים היו באחריותה הבלעדית של המדינה עברו לאחריות הרשויות המקומיות, ארגוני חברה אזרחית והשוק הפרטי. הרשויות המוניציפאליות אשר הפכו לאמונות על תחומי עיסוק חדשים מתקשות להתמודד עם האתגרים הניצבים בפניהן, אתגרים הדורשים הסתכלות רחבה ואסטרטגיה שחוצה גבולות מוניציפאליים.

אחד מהאתגרים המשמעותיים איתן מתמודדות רשויות הוא הקושי לתת מענה עשיר ואיכותי במגוון רחב של תחומים לתושביהם. כך לדוגמא מתקשות רשויות רבות לעסוק בנושאים מורכבים כמו איכות סביבה, כיבוי אש, ניקוז ומים, קיימות ועוד. אחד מהפתרונות שמצאו רשויות על מנת להתמודד עם אתגרים אלו הוא הקמת שותפויות אזוריות, אשר יכולות לייצר חוסן עירוני ואזורי, להקטין פערים

בין אוכלוסיות, לחזק את יישובי הפריפריה ולפעול בשיתוף פעולה לטובת השגת מטרות משותפות המשרתות את כלל התושבים המתגוררים באזור.

בעשור האחרון קמו ברחבי העולם שותפויות אזוריות רבות, שבהן חברים גופים פורמאליים ובלתי פורמאליים, ערים וישובים כפריים, תושבים ובעלי תפקידים, נציגי המדינה ונציגי השלטון המקומי. שותפויות אלו פועלת ליצירת יתרונות כמו יתרון לגודל, ניהול תשתיות אזוריות, ניהול משאבי טבע וחשיבה אזורית על צרכי העתיד, בניית אסטרטגיה כוללת לקיימות ועוד.

תהליכים דומים מתרחשים גם בישראל, בה צמחו בשנים האחרונות שותפויות אזוריות מגוונות, הפועלות לקידום מטרות משותפות. אחת מהדוגמאות הבולטות לכך היא הקמתם של האשכולות האזוריים בהובלת משרד הפנים ומשרד האוצר. שותפויות אלו, אשר כוללות מספר רשויות השוכנות באותו מרחב גיאוגרפי, פועלות לטובת מיצוי יתרונות לגודל, התייעלות כלכלית, שיפור ברמת השירותים לתושבים, מינוף נכסים מקומיים ואזוריים ויצירת חוסן קהילתי ואזורי.

לפני מספר חודשים הופץ קול קורא להקמת אשכולות אזוריים נוספים. הפצת הקול קורא מעלה שאלות רבות. כך לדוגמא ניתן לשאול האם אשכולות אלו יהוו רק פלטפורמה ליצירת יתרונות לגודל וליצירת יתרונות כלכליים לרשויות או שמא הם יצליחו לייצר הזדמנות כנה ואמתית לשיתוף פעולה רב מגזרי? האם שותפויות אלו ישנו את אופי השיח ויעודדו חשיבה אזורית לטובת הדורות הבאים או שיבחרו לשמר שיח תחרותי ואסטרטגיה של מאבק על משאבים? האם הן יצליחו לצמצם פערים חברתיים ולעודד אסטרטגיה אזורית עבור מגוון אוכלוסיות או שכל רשות תמשיך לחשוב בעיקר על קידום האינטרסים של תושביה?

הקמתם של האשכולות האזוריים החדשים היא הזדמנות חשובה עבור הממשל המקומי בישראל. יהיה מעניין ולעקוב האם וכיצד ההבטחות הרבות הקשורות להקמתם של אשכולות אלו ימומשו.

כסיף - עיר לחרדים - ביחד ולחוד

עמי שנער

אמיר מן, עמי שנער אדריכלים ומתכנני ערים בע״מ

ami@mann-shinar.com

תכנון עיר חדשה בן לילה היא משימה בלתי אפשרית כמעט, ותכנון עיר המיועדת לאוכלוסייה כה ייחודית – חרדית – על כמה וכמה.

ההיסטוריה הקצרה של הקמת ערים חדשות בישראל מאז הקמתה אינה יכולה להוות בסיס מוצק לתכנון. אפשר אפילו לומר כי ניתן ללמוד ממנה בעיקר מה לא לעשות. מרביתן מעין מערך לא ברור של כבישים וערב רב של בניינים, המונחים כך שרובם ״מחוץ לעיר״; את אלו מחליפים כיום פרברים של מגדלים ומגרשי חנייה. רחובות, שדרות וככרות של ממש לא תמצא בהם, אז - ולמצער גם היום.

לעיר החדשה כסיף, שתוקם סמוך לערד ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, הוכנה לאחרונה תכנית מתאר ע״י ריטי ונחום דונסקי. אנו אחראים לתכנון מפורט של

הרובע הראשון, המונה קרוב ל-25 אלף נפש כשלעצמו כמעט עיר קטנה. ומן הסתם יתווה רובע זה את אופייה של העיר כולה שתמנה יותר מ-100 אלף נפש.

הדילמות מרובות:

איך לתכנן עיר לאוכלוסייה כה ייחודית, וכשלעצמה מפולגת לפלגים שונים, לחצרות ולעדות מרובות, שאינן נוטות להתערב זו בזו, ולכל אחת מסגרות משלה?

איך להתמודד עם מאפייני המשפחה החרדית – משפחות גדולות מאד, הפרדת בנים ובנות, הרגלי צריכה ובילוי שונים משלנו, גברים לומדים שאינם עובדים, תעסוקת נשים, ובכלל הכנסה נמוכה ורמת מינוע נמוכה?

איך להתמודד עם תופעת הרחבות הדירות (הפרועות בדרך כלל) האופיינית למגזר זה?

איך לעצב את המרחב הציבורי, במיוחד לנוכח חוסר העניין של התושב החרדי לסביבתו הפיזית, ועוד באקלים מדברי בלתי סלחני?

כיצד לתכנן את המגרשים הרבים למוסדות החינוך הרבים, אשר עלולים לעמוד בשיממונם שנים רבות עד שייבנו ובינתיים עזובה, תקים ובנייה ארעית?

ומה אם יוחלט שהעיר תיועד בסופו של דבר לאוכלוסייה ה"חופשית"?

נקודת מפתח אפשרית לתכנון היא עובדת היסוד הבאה: החרדים מטבעם הם עירוניים מאד. וכך, מרכיבים עירוניים בתכנון ערים, שנזנחו שנים רבות בבנייה ציבורית, יכולים לחזור ולהוות את אבני הבניין של העיר: בינוי מרקמי קומפקטי, מבוסס רחובות רצופים, מעורבי פעילויות, לרבות מגורים מעל מסחר; מערך ידידותי במיוחד להולך הרגל והמכוון גם לשימוש רב בתחבורה ציבורית.

אם כך אנו מנסים ליצור מרקם עירוני שמעצם טיבו מתאים לדעתנו לכל מגזרי האוכלוסייה, עם התאמה כמובן לצרכי המשפחה החרדית ולתנאי האתר. עיקרו חזרה לעקרונות העירוניות ה"קדם-שיכונית", כפי שניסחו בזמנו באופן כה ברור פטריק גדס או ריכרד קאופמן - היינו מערך רצוף ובו רשת רחובות ראשיים ומשניים, בבינוי המגדיר מרחב ציבורי אינטימי של גינות ומוסדות קטנים ברחובות מקומיים.

זהו בינוי שאין בו "שכונות" נפרדות כפי שהורגלנו לתכנן זה עשרות שנים. המרקם רצוף, ועם זאת ניתן לאבחן בו מעין "תת שכונות" שיכולות להגדיר קהילות החרדיות השונות. כל קהילה תוכל למצוא כאן את ייחודה, אם תרצה בכך, וגם להתערב זו בזו.

ביחד ולחוד. האין זה אחד מיסודות העירוניות באשר היא?

אסטרטגיה, מדיניות, טכנולוגיה – תוכניות אסטרטגיות לפיתוח מערכת התחבורה בישראל

ניר שרב
משרדי התחבורה והאוצר

ההרצאה תציג תפיסה של תכנון אסטרטגי כולל המכוון לשינוי מהותי בתפיסת הניידות ותפקוד מערכת התחבורה במדינת ישראל בטווח הארוך, על רקע אתגרים של גידול האוכלוסייה, הצפיפות האורבנית והתפתחויות טכנולוגיות.

"מאחורי הקלעים" של שכונת נחלאות ומרכז העיר ירושלים

סיון שריר-כהן
מינהל קהילתי "לב העיר"
planner.levhair@gmail.com

בשנים האחרונות אנחנו עדים לשינויים מהותיים שעוברים במרכז העיר ירושלים ושכונתנחלאות. מעבר לשינוי בנראות של המרחב הציבורי, חווה האזור גם שינוי דרמטי באוכלוסייה המתגוררת בו ובסוג הבינוי של הפרויקטים החדשים שנבנו בשנים האחרונות ושמתוכננים כיום במרחב. שינויים אלו מציגים תמונה של התחדשות ושגשוג, אולם מנקודת מבטו של המינהל הקהילתי שמאפשרת בחינה מעמיקה של האספקטים השונים של התחדשות מרכז העיר ונחלאות, נחשפת תמונה מורכבת יותר. מהבחינה החברתית, מאזור שהוגדר בשנות התשעים כאזור "שיקום שכונות" על כל המשתמע מכך, הפך מרכז העיר למרחב תוסס של בילויים ועסקים שמושך אליו אוכלוסייה צעירה שעובדת ומתגוררת במרכז העיר ובנחלאות. אולם, על אף הכניסה של אוכלוסיה חזקה, ישנו פלח משמעותי של אוכלוסייה ותיקה שמתגוררת באזור. בין אם ותיקה בגילה ובין אם במשך המגורים בשכונה. מעבר לכך, כעשרה אחוזים מאוכלוסיית המינהל הקהילתי הם מבקשי מקלט/פליטים/עובדים זרים ברובם המוחלט ממדינות אפריקה. מרחב מרכז העיר ונחלאות מהווה את האזור שבו מרבית מקהילה זו מתגוררים בעיר. מהבחינה התכנונית, ניתן להפריד בין שכונת נחלאות לבין מרכז העיר בהיקף הבנייה והתכנון בהן. אולם בשתיהן הולכת ומתגברת מגמת הדירות להשכרה לטווח קצר,Airbnb דירות רפאים ודירות יוקרה לפלח אוכלוסייה ספציפי מאוד. התכנון הנוכחי מכוון לסוג מסוים של תושבים- כאלו שלא דורשים שירותים ציבוריים כמו מוסדות חינוך או רווחה, תושבים "זמניים." מדיניות זו אמנם אינה מוצהרת אך באה לידי ביטוי באופן מובהק בין היתר על ידי ניסיונות לסגור את בית הספר האחרון במרכז העיר ולהקים במקומו פרויקט מגורים-מסחר ומלונאות יוקרתי, ועל ידי אי אכיפה של עבירות בנייה או של מפגעים סביבתיים שעסקי המסעדנות והפנאי גורמים לשכניהם. מציאות מורכבות זו מציבה אתגרים רבים בפני המינהל הקהילתי בכלל ובפרט בפני המתכנן הקהילתי. סוגיות כמו תהליכים של מעורבות ציבורית של תושבים בתכנון, יצירת איזונים בין צרכים שונים של קהילות שונות, פיתוח מרחבים ציבוריים, ייצוג תושבים בפני הרשות המקומית

ורשויות התכנון, כל אלו ועוד מהווים אתגר יומיומי של המינהל הקהילתי "לב העיר." בהרצאתי אבקש להתייחס למספר סוגיות תכנוניות במרחב מרכז העיר ונחלאות, על רקע השינויים שחלו באזור שחלקם פורטו לעיל, אשר חושפות במעט את הדילמות וההתמודדויות הקיימות כיום במרחב זה של העוסקים בתכנון בכלל ובפרט תכנון עם הקהילה.

Implications of the Sharing Economy for Planning Sustainable Cities

Valerie Brachya
Jerusalem Institute for Policy Research
Valerie@jerusaleminstitute.org.il

In the not too distant future, we will share mobility, workspace, equipment and share most of our living spaces. Airbnb (tourist accommodation) and Uber (travel) are today the leading commercial businesses in the Sharing Economy. Wework, co-housing and co-living are coming up fast. 'The Collective', some 600 shareable dwelling units opened in London this year. Others already operate in Brooklyn. The driving forces underlying the sharing economy are: lower costs, convenience, flexibility and connectivity. The enabling environment is the universal use of mobile digital devices. The consequences include more efficient use of space, buildings, resources, goods and services.

It is potentially a major transformation in consumer behavior from the over emphasis on material goods for positional or conspicuous consumption to new status symbols based on accessibility and connectivity and could lead to a far more sustainable lifestyle. It has been termed 'collaborative consumption' and reflects a move from the ownership of goods and property to accessibility to them as services.

The Sharing Economy is highly disruptive. It is challenging highly entrenched economic interests which are based on the accumulation of assets and possessions. It is building new types of business-client relationships based on trust profiles and peer reviews, now termed 'distributed trust'.

The planning profession, building companies and national and local government regulations are out of line with this fundamental change in psychological behavior and social norms. Current archaic definitions of land use and building regulations are heavily built on concepts of ownership and are consequently raising barriers to the legal expansion of sharing activities. The Sharing Economy does need regulating. It can and does have some adverse consequences relating to unfair competition,

avoidance of taxation and unacceptable labor relationships as well as social and environmental impacts such as safety risks and disturbances. Examples include increased housing rents through the influx of short term rentals. There is an urgent need for a comprehensive review of all regulations as they relate to the Sharing Economy.

Planners could take a leading role in reviewing the implications of a shareable lifestyle and how it could be harnessed to create more affordable and sustainable cities and towns. Millenials are leading the way as they seek solutions to living active and connected lifestyles in a digital world. They prefer to accumulate and exchange diverse experiences as opposed to accumulating and displaying 'stuff'. Seniors are following their lead in seeking connectivity and affordability, as an alternative to moving into specialized and expensive accommodation.

Some cities are taking the lead. Seoul chose to become the world's first Sharing City. Japan is following that model with local government building the platforms for the benefit of residents. Other cities, such as Amsterdam and Berlin, are developing cooperative models with the commercial platforms. Some models are an integral part of the neo-liberal capitalist mode of operation, commercializing what may have previously been regarded as private space and assets; others, such as Bologna, are emphasizing the participatory role of the citizen in determining how public assets should be shared for the benefit of all.

The potential role of the Sharing Economy was identified in the recently completed research project 'Urban Sustainability' by JIPR. This presentation will discuss how shareable lifestyles could generate innovative urban design with significant public benefits.

●

מיני מליאות

תחבורה ונגישות: תכנון צופה עתיד לקראת ישראל 100

אתגר תכנון התחבורה והנגישות מרכזי כיום יותר מאי פעם, לאור בעיות הגודש המחריפות, ההשפעות הסביבתיות הגלובליות של ריבוי כלי הרכב ותמורות טכנולוגיות מרחיקות לכת הצפויות בתחבורה המוטורית. משמעות תהליכים אלה היא שמדיניות "עסקים כרגיל" בתחום תכנון התחבורה הופכת לפחות סבירה ושינויי מדיניות עשויים להיות לבלתי נמנעים. שני היבטים מרכזיים בתכנון התחבורה והנגישות ארוכי הטווח בישראל נוגעים לפיתוח התחבורה המסילתית, כולל התגברות על צווארי הבקבוק המאפיינים תשתית זו, ולהשלכות המהפכה בטכנולוגיית התחבורה המוטורית: אוטונומית / חשמלית / שיתופית(?). מדיניות פיתוח מערכת התחבורה חייבת להתייחס גם לניהול הביקושים באמצעים כלכליים וטכנולוגיים. מושב זה עוסק בסוגיות שונות בתכנון ארוך טווח של מערכת התחבורה מזוויות ראיה מגוונות גם בקנה המידה הגאוגרפי: ירושלים, מטרופולין תל אביב, המדינה כולה והאבחנה בין מרכז לפריפריה במדינה.

יו"ר: פרופ' ערן רזין – מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים

המושב יכלול את הדוברים הבאים: מר זוהר זולר, מנכ"ל תוכנית אב לתחבורה ירושלים / הסעת המונים בירושלים – התמודדות עם אתגרי המערכת העל-קרקעית (שלב ה'). פרופ' ערן פייטלסון, ראש בית הספר המתקדם ללימודי הסביבה, האוניברסיטה העברית בירושלים – מכונית אוטונומית ומערכות תחבורה עתירות נוסעים: השלמה או ניגוד? מר ניר שרב, יועץ למשרדי התחבורה והאוצר – אסטרטגיה, מדיניות, טכנולוגיה – תוכניות אסטרטגיות לפיתוח מערכת התחבורה בישראל. גב' רותי שפרנט עבהאל, יועצת תחבורה ותנועה – מדיניות תכנון תחבורה: מרכז מול פריפריה. אינג' דני ירס, סמנכ"ל הנדסה, מהנדס ראשי, חברת כביש חוצה ישראל – לקחים ודילמות בפרויקט הנתיב המהיר המתעדף תחבורה ציבורית ורכב רב-תפוסה.

מכפר לעיירה - סוגיות מרכזיות בתכנון הישובים הערביים

התכנון והסדרת השימוש בקרקע עומדים במרכז השיח והיחסים בין האוכלוסיה הערבית והשלטון המרכזי. לדיון זה היסטוריה ארוכה הנעוצה במערכת היחסים בין המדינה ואוכלוסיתה הערבית אשר הוביל למספר גדול של עימותים לנוכח הבניה הבלתי מוסדרת מחד והמהלכים לאכיפת הרגולציה וחוק התכנון והבניה מאידך.

תהליכים אלה נובעים ומתעצמים לנוכח הגידול של האוכלוסיה, עלית רמת החיים ורמת ההשכלה, שינויים בדפוסי עבודה והעליה בתעסוקת נשים, השינויים והמעבר ממבנה ישוב כפרי לישובים בעלי מאפיינים עירוניים. תהליכים אלה מתנגשים עם

מבנה מגורים מסורתי הנשען על המשפחה המורחבת, מבנה היסטורי של בעלויות על הקרקע, חוסר הכרה מספקת בצורך בהקצאת שטחים למערכות כבישים ותשתיות הכרחיות ולצרכים ציבוריים.

כל אלה מובילים בהכרח למבנה ישובי בלתי ראוי, מרחב ציבורי לקוי, העדר שוק נדל״ן , איכות חיים ישובית נמוכה , מחסור בפתרונות דיור לאוכלוסיות צעירות ומחוסרי קרקע, הגירה לישובים יהודים ללא הסדרה מספקת של שירותים מתאימים, החלשת החברה בישובים הערבים.

בשנים האחרונות מובילה הממשלה מספר תהליכים לקידום הישובים הערביים. קידום מסיבי של תכנון והסדרת התכנון תוך הכנת תוכניות מתאר לישובים הערבים, הקצאת קרקע ציבורית לפתרון מצוקות המחסור בשטחי קרקע למוסדות חינוך וציבור, פיתוח אזורי תעסוקה, הקמת שכונות מגורים לאוכלוסיות חסרות קרקע ולצעירים וקידום תוכניות מפורטות להסדרת התכנון המקומי, שיפור התשתיות העירוניות ומתן אפשרות להסדרת המבנים הלא מוסדרים ,אימוץ החלטות צוות 120 ימים לקידום פתרונות לאוכלוסיה הערבית וקבלת החלטת ממשלה 922 בשנת 2015. מצד שני אפשר לראות נכונות הולכת וגדלה של המערכות המקומיות להתמודד עם אותן שאלות ובעיות שמעכבות ופוגעות בפיתוח הישובי וקידום צרכיה של החברה הערבית.

לנוכח הגידול הצפוי בעשורים הקרובים של האוכלוסיה בישראל ובתוכה הגידול של האוכלוסיה הערבית, המעבר מדפוסי מגורים כפריים לישובים עירוניים, חלקם ישובים גדולים בקנה המידה הישראלי, ישנה חשיבות לאומית לשים דגש על התכנון הראוי לאוכלוסיה הערבית התואם את התהליכים והצרכים של האוכלוסיה. יש צורך בהתגייסות של השלטון המרכזי כמו גם השלטון המקומי וראשי הציבור הערבי לחשיבה חדשה משותפת אשר תאפשר מתן פתרונות אמיתיים לבעיות העומדות לפתחם.

בדיון שלפנינו נעסוק בהרחבה בשאלות העומדות בפני התכנון והפיתוח לאוכלוסיה הערבית הגישות וכלי התכנון להתמודדות עם הצרכים והבעיות הן בבחינת העשיה של הממשל המרכזי והן בהתגייסות של החברה והשלטון המקומי .

יו״ר והנחייה: אדריכלית עדנה לרמן, יו״ר איגוד המתכננים.

המושב יכלול את הדוברים הבאים: פרופ׳ ראסם חמאייסי, מתכנן וגיאוגרף, החוג לגיאוגרפיה ולימודי הסביבה וראש המרכז היהודי ערבי, אוניברסיטת חיפה, מר איימן סייף , ראש הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי לשעבר, אדר. אהוד יוסטמן, מנהל אגף בכיר, מינהל התכנון, משרד האוצר, ד״ר עינאיה בנא ג׳רייס, מהנדסת ועדה מרחבית עירון, אדר. יונתן כהן ליטאנט מתכנן ועדה מחוזית צפון, אדר. ארי כהן, ארי כהן אדריכלים, ד״ר תמי סתיו, לרמן אדריכלים.

התכנסות עירונית פנימה מול התבדרות לשטחים הפתוחים

המושב יתמקד בסוגיה המרכזית של האי תכנון של ישראל מזה יובל השנים האחרונות: במקום לערוך רה תכנון של המרכזים ההיסטוריים של ערי ישראל ומושבותיה, להעלות הצפיפויות, לעודד עירוב שימושים, למען החייאה אורבנית שלהם, מספחות הערים תדיר, שטחי חקלאות ושטחים פתוחים הנושקים את

גבולות שטח השיפוט. סיפוח זה מאריך ומייקר את קווי הספקת השרות, יוצר שכונות וערי שינה, המתרוקנים כליל ביום ומחסל כל ניצן של עירוניות חיה, תוך חיסול המרחב הבין עירוני והבין מטרופוליני.

יו״ר: דניאל מורגנשטרן.

המושב יכלול את הדוברים הבאים: מר עמיר ריטוב, יו״ר מרכז המועצות האזוריות, גב׳ גלית כהן, סמנכ״ל בכירה לתכנון המשרד להגנת הסביבה, מר אבירם דהרי ראש העיר קריית גת, פרופ׳ דני צ׳מנסקי, האקדמית גליל מערבית, אבישי קימלדורף, סמנכ״ל שיכון ובינוי, רפי אלמליח, רמ״י.

׳מורה נבוכים׳ למתכננים - צוהר לעולם החרדי בעקבות התדריך החדש

בשנים הקרובות ייגבר משמעותית הצורך בתכנון עבור האוכלוסייה החרדית. כבר כיום, נמצאת אוכלוסייה זו במציאות של מצוקה מרחבית ופתרונות הדיור העומדים לרשותה דלים הם. ממשלת ישראל, בהחלטתה מיום 11 באוגוסט 2016, הטילה על משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל לערוך תחזית ביקושים ולפעול להכנת תכנית פעולה לפתרון הבעיה. דוח שלב א׳ שפורסם ע״י משרד הבינוי והשיכון הצביע על צפי של כ-250,000 יח״ד שידרשו לאוכלוסייה החרדית לשנת היעד 2040 ובשנים הקרובות צפי ביקושים של כ-19,000 יח״ד זמינות לאכלוס. בהתאם להיקפי התכנון הללו הוחלט באגף תכנון בכיר שבמשרד הבינוי והשיכון על הכנת תדריך תכנון שישרת כל מתכנן ומתכננת שייקראו לדגל.

התדריך הוכן בשיתוף עם המכון החרדי למחקרי מדיניות, ונטלו בו חלק נכבד של נציגי רשויות מקומיות מהמגזר החרדי, מתכננים ואדריכלים שעסקו בעברם בתכנון לאוכלוסייה ייעודית זו, אנשי האגף לתכנון אסטרטגי ותכנון בכיר במשרד הבינוי והשיכון. התדריך שייראה אור בחודשים הקרובים, אוסף לראשונה ומרכז באופן מיוחד מידע נרחב וחשוב על האוכלוסייה החרדית. מתאר בהרחבה וחושף את המתכנן להיבטים החברתיים והתרבותיים של הקהילה המגוונת הזו, ומאפשר לכל מי שאינו מכיר את החיים החרדיים סט של המלצות ותובנות להתמודדות עם הצרכים המיוחדים של המרחב החרדי – הציבורי והפרטי.

בעזרת ניתוח מקרי בוחן, שכונות שנבחרו בערים מעורבות ושאינן מעורבות, ניתנת האפשרות

להתרשם מההצלחות והכישלונות של התכנון העירוני במבט השוואתי על פני זמן ומקום. הלימוד מניסיון העבר הוביל לדיונים ארוכים ומעמיקים בקרב צוות כותבי התדריך, ואפשר לשמוע מגוון דעות ועמדות לצורך ליבון סוגיות תכנוניות שונות שהמרחב החרדי מתמודד עמן.

מטרת מיני המליאה שתעסוק בתכנון עבור אוכלוסייה חרדית, שתיערך במסגרת הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל, לחשוף חלק מהנושאים השונים, העמדות והדילמות שצפו ועלו במהלך הכנת התדריך.

כמתכננת חילונית שהובילה את התהליך המרתק של כתיבת התדריך ונחשפה לעולם חדש ושונה מן המוכר לה, אני תקווה כי מושב זה ייפתח צוהר לדיאלוג ושיח פורה בקרב מתכננים ואזרחים כאחד

יו"ר: אדר' ורד סולומון ממן, המתכננת הראשית של משרד הבינוי והשיכון, מנהלת האגף הבכיר לתכנון.

הדוברים במושב יגיעו מהתחום המוניציפאלי – ראש עיריית רכסים הרב יצחק רייך, וחבר מועצת העיר מר יצחק פינדרוס (ראש עיריית ביתר עילית לשעבר) מהתחום הסטטוטורי – מתכננת מחוז ירושלים הגב' שירה תלמי, ומהנדס העיר אלעד לשעבר מר דני גולדברג (מהנדס העיר יקנעם היום) ומהתחום המקצועי הפרטי – האדר. יחיאל (חיליק) קורין ואדר. ומתכנן הערים עמוס ברנדס.

אוכלוסיות ירושלים - מפגשים במרחב הציבורי

יו"ר: תמי גבריאלי. הנחייה: אמילי סילברמן

איך מתכננים מרחבים ציבוריים ואזורי מפגש בעיר מורכבת ומרובת פנים? במושב יוצגו פנים שונות של מפגשים בין אוכלוסיות ירושלמיות במרחב הציבורי על האתגרים שהם מציגים. המושב יכלול שילוב של הצגת פרוייקטים, מחקרים עדכניים ומנגנונים ייחודיים של עבודה מול הקהילות המגוונות במרחבים השכונתיים.

תחילה נשמע על פרוייקטים מובילים מן השנים האחרונות מפי אדר' עופר מנור, אדריכל עיריית ירושלים.

יוצגו ממצאי מחקרים אודות התנאים והפרקטיקה של המפגש במרחב הציבורי:

מר מריק שטרן ,מכון ירושלים למחקרי מדיניות – התנאים להצלחת מרחב משותף למגוון אוכלוסיות בירושלים. גב' מלכה גרינברג, המרכז לחקר רב תרבותיות באוניברסיטה העברית – תחושת פחד ובטחון במרחב של מגוון אוכלוסיות בירושלים.

נשמע על מנגנון התכנון הירושלמי הייחודי של "מתכננים קהילתיים", מתכנני ערים הפועלים ברמת השכונה במסגרת המינהלים הקהילתיים עם אוכלוסיות בעלת מאפיינים שונים – מר אלעד בסרגליק, גב' סיוון שריר-כהן ומר יהונתן הימן, שיציגו 4-3 דוגמאות משכונות חרדיות וממרכז העיר, ממערב העיר ומזרחה.

ולבסוף, תציג אדר' יערה רוזנר, הקליניקה האורבנית, האוניברסיטה העברית ואונ' בן גוריון, כלי תכנון המרחב הציבורי של "פלייסמייקינג" המתאים במיוחד בתנאי מורכבות, בהקשר הירושלמי

מושב ערב - יוזמת ישראל 100

ארגון המרחב העתידי - ישראל 100: לקראת שיח תכנוני מגשר

ראסם ח׳מאיסי ודבורה שמואלי
אוניברסיטת חיפה
khamaisir@gmail.com, deborah@geo.haifa.ac.il

ברקע תהליכי התכנון ניצבים השיח והשפה המהווים מרכיב מרכזי בעשייה התכנונית וביצירת אקלים מתאים למימוש וליישום התוצר התכנוני. גיבוש חזון, הגדרת מטרות ויעדים, עיצוב תכני התכנון, התהליך עצמו והתוצר קשורים באופן הדוק בשפה ובשיח התכנוני ואלו מושפעים מהאידאולוגיה הסוציו-פוליטית, המדיניות הכלכלית והאתגרים איתם המדינה והחברות השונות בה מתמודדים. שפת התכנון והשיח התכנוני בישראל עברו תמורות רבות מאז חקיקת חוק תכנון ובנייה-1965, אשר הניח את התשתית של העשייה התכנונית, הפיסית והסטטוטורית בישראל על יסוד המורשת התכנונית המנדטורית. בישראל, עד עצם היום הזה, מתבצעות רפורמות אינקרמנטליות ונקודתיות בלבד, מבלי שגובשה חקיקה חדשה המבטאת את מכלול הצרכים התכנוניים. על חקיקה כזו להתאים לשפה ולשיח תכנוני שצריכים להיות מותאמים, בתורם, למעמד ולמצב החדש של התכנון המרחבי המנחה והסטטוטורי בישראל ולפרדיגמה ודוקטרינת תכנון חדשה המשלבת בין הפיסי, לכלכלי, לחברתי ולסביבתי. היערכות תכנונית בישראל לקראת 2048 מחייבת גיבוש עקרונות ותכנים של שפה ושיח שמלווים את כל העשייה התכנונית. עשייה זו כוללת פעילות וחינוך תכנוני במוסדות החינוך באקדמיה המכשירים מתכננים, באיגודים המקצועיים המאגדים את הקהילה העוסקת בתכנון מרחבי (מתכננים, אדריכלים, מהנדסים, מדעי המרחב ועוד), במוסדות התכנון המאשרים תכניות, במגזר הפרטי העוסק בתכנון, בקרב היזמים והמפתחים, ברשויות המקומיות ובחברה האזרחית.

מטרת ההצגה הנה לשרטט בקצרה כיוונים לגיבוש עקרונות שינחו את השיח והשפה התכנונית כך שיתאימו להבניית מתודה תכנונית, של תכני תכנון, שיווקו ומימושו של התכנון ככלי מרכזי ומשפיע על הנדסת המרחב, החברה, המוסדות והמשילות של השלטון המרכזי והמקומי. ככלל, מתקיים דיאלוג מתמשך וקיימת סינרגיה בין הקונטקסט הגאופוליטי, הסוציו-כלכלי לבין פריסתה של המערכת היישובית והשסעים החברתיים-תרבותיים בין הקהילות במדינה, לבין השיח והשפה התכנונית המשמשת את תהליכי התכנון ומשרה על תוצאותיו.

אפשר לזהות ארבעה שלבים שעברו השיח והשפה התכנונית בישראל: בניית האומה; כינון מדינה וחברה; התרחבות וקיימות עירונית ושגשוג כלכלי; והכרה במגוון וברב-תרבותיות ובצורך בעשיית צדק. כל תקופה מושפעת מהאידאולוגיה הסוציו-פוליטית, מהעוצמות הפנימיות, מהיחסים בתוך המדינה ועם מדינות שכנות והעולם כמו גם מהכרה ואימוץ של שיח עולמי באופן בררני ומותאם לקונטקסט הישראלי ולמרחב הישראלי.

לקראת תכנית ישראל 100, קיים צורך לגבש עקרונות של שיח ושפה אשר יובילו את העשייה התכנונית בעולם גלובלי, חוצה גבולות, והמבוססים על מימוש עקרונות של צדק חלוקתי, רב-תרבותיות, שוויון, כבוד, מגוון ונכונות לפשרות וגמישות פרוצדורלית ומהותית. היערכות של מוסדות התכנון, המתכננים, המאשרים, היזמים והמפתחים, ראשי ערים והחברה האזרחית, נציגי מערכת התכנון המסדירה והבירוקרטית, כל אלה ויתר בעלי העניין נדרשים לשנות את שפתם, להפכה לגמישה יותר, דטרמיניסטית ופופוליסטית פחות, לכזאת המכירה בהיתכנות התרחשותם של תהליכים אחרים במציאות שונה הבאה עלינו, ובמצב של סגנון משילות משתנה. שפה שאינה ליניארית אלא מודולרית ורב-תחומית, מרחבית ותפקודית. את המדיניות יש להתוות סביב ערכים מתוקנים, על בסיס מתרחב, ובשל ריבוי השחקנים ובעלי העניין, יש ליישב קונפליקטים על בסיס מדיניות ולא על סמך פוליטיקה בלבד.

בהצגה נציג את מסמך הסקירה הראשוני שהכנו בשלב ראשון של עבודת צוות ישראל 100. תכליתו של המסמך היא לעורר את תשומת לבם של בעלי עניין בתכנון העתידי לחשיבות פיתוח שפה ושיח תכנוני הולם ומתאים. עדיין, העבודה מצריכה העמקה וזאת כדי לבסס את השפה והשיח שלנו, כצוות תכנון, כמקבלי החלטות וכצרכני תכנון שונים. בהצגה נציג חלק מן האתגרים הנושאיים המרכזים שתכנית ישראל 100 תתמודד איתם, והקשר שלהן לשפה ולשיח התכנוני.

לקראת 2048: חשיבה אסטרטגית מרחבית - ישראל 100

שלמה חסון

האוניברסיטה העברית בירושלים

רקע

צוות של האוניברסיטה העברית בשיתוף עם נציגים ממשרדי ממשלה, המגזר הפרטי והחברה האזרחית יכין מתווה לחשיבה אסטרטגית מרחבית של מדינת ישראל לשלושים השנים הבאות. במסגרת זו יזוהו האתגרים המרכזיים שיעמדו בפני מדינת ישראל בשנים הבאות, תגובש דמות הארץ הרצויה והיעדים הנגזרים ממנה ויותוו אסטרטגיות פעולה למימוש היעדים.

שיטת העבודה תתבסס על מתודולוגיה בת שלושה מרכיבים:

יצירת ידע: פיתוח תסריטים למועדים שונים במטרה לזהות אתגרים קיימים ועתידיים ובכלל זה המשך המצב הקיים (תסריט עסקים כרגיל)

השגת הסכמות: פיתוח חזון בעל מאפיינים שונים: חזון מתגונן המאתר סיפים שמהם אין לרדת וחזון פוזיטיבי המציב יעדים שאליהם יש לשאוף

פעולה: זיהוי חסמים והזדמנויות בדרך מהתסריטים לחזון, פיתוח דרכי פעולה לצמצום חסמים והעצמת הזדמנויות, הכללת דרכי הפעולה למספר אסטרטגיות איתנות הישימות לתסריטים שונים וזיהוי אסטרטגיות נדירות, גזירת מספר פרויקטים לביצוע מתוך האסטרטגיות שיאובחנו

מפלסי העבודה: פיתוח התסריטים, החזון והאסטרטגיות ייעשה בארבעה מפלסים מרחביים: עירוני, אזורי, ארצי ועל ארצי. בנוסף יפותח בהמשך מפלס

חמישי שעניינו התרשתות ישראל במערכת העולמית ובכלל זה במערכת של ערי עולם חדשניות ולמידה מהן.

רמה עירונית ומרקמים פנים-עירוניים: במפלס זה יושם דגש על עיצוב מרחבי, שירותים ואיכות חיים, צמיחה עירונית, הכלה, וחוסן עירוני המאפשר עמידה בפני משברים.

רמה אזורית: במפלס זה יושם דגש על התפרסות מרחבית, צמיחה כלכלית והתמודדות עם האי-שוויון המרחבי המעמיק בין מרכז לפריפריה, תוך תשומת לב לקבוצות בשוליים: חרדים, ערבים, תושבי עיירות בשולי המדינה.

רמה ארצית: במפלס זה יושם על ניהול משאבי הקרקע, דיור בר השגה, תחבורה ותשתיות פיזיות, כמו מים, אנרגיה וגז, תשתיות חברתיות, תשתיות וירטואליות והגנה על הסביבה.

רמה על ארצית תוך דגש על שיתופי פעולה חוצי-גבולות ברמות גיאוגרפיות שונות. ובכלל זה ניידות עובדים ושווקי עבודה, בריאות, חינוך, סביבה, תשתיות גז, מים, תחבורה, זיהום מקורות מים וזיהום אוויר.

סוגיות הליבה בתכנון ישראל 100

אמנון פרנקל וניר מועלם

הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל

amnonf@technion.ac.il

בשנת ה-100 למדינה צפויה אוכלוסייתה למנות 13-16 מיליון תושבים. לצפי זה לבדו יהיו השלכות רבות על תחומי החיים במגוון של סוגיות. אבל, זהו רק מרכיב בודד בין מכלול השינויים הצפויים בחברה, בכלכלה, בסביבה ובמרחב בשלושת העשורים הבאים. על רקע כל אלה קיים צורך חיוני ודחוף לפיתוח תכנון אסטרטגי ארוך טווח, שיאפשר את המשך שגשוגה הכלכלי, את פיתוחה החברתי-תרבותי ואת חוסנה הסביבתי של ישראל.

הצורך במדיניות מרחבית ארוכת טווח בולט עוד יותר על רקע הריבוי של יוזמות תכנון ושל יזמי תכנון, הפיצול של מוסדות התכנון לוועדות ייעודיות וביזור הסמכויות לוועדות המקומיות. גם הניסיונות הרבים שעושה הממשלה להדבקת הפערים בדיור ולייצוב מחיריו, להקטנת פערים חברתיים, ליצירת פריצות דרך כלכליות חדשות ולהתמודדות עם אתגרים סביבתיים, אינם מצטברים לכדי מדיניות עקבית ואפקטיבית. מדי פעם אנו עדים למתווים אסטרטגיים נושאיים שהממשלה (וגם גורמים אחרים במגזר האזרחי ובאקדמיה) מקדמת, דוגמת תכנית אסטרטגית לדיור, או תכנית אסטרטגית למערך הרכבות, אך אין אלה מתגבשים לכלל תכנית אסטרטגית כוללת. במציאות זו בה תכניות אסטרטגיות כוללות נוטות להתכווץ לתוך מרכיביהן הפיסיים או מקודמות באופן סקטוריאלי ללא ראיה כוללת, יש צורך להציע פרדיגמות תכנוניות חדשות שיאפשרו לפתח תכנית אסטרטגית כוללנית ואפקטיבית לישראל בשנת ה-100.

התבוננות לתוך העתיד היא מהלך שקשה לבצעו נוכח שינויים טכנולוגיים וגלובליים. עם זאת, על פי מיטב הידע המקצועי, נראה היה כי ניתן כבר כיום

לזהות מספר סוגיות עיקריות אשר ינחו את התכנון לטווח הארוך בשנים הבאות. חלקן של האתגרים קשורים/נובעים מגידול האוכלוסייה הצפוי בישראל בטווח התכנון. לאחרונה התרבו קולות - גם באקדמיה - המתריעים מפני האתגרים שבגידול אוכלוסייה בלתי מבוקר.

כנגזרת של גידול האוכלוסייה בישראל עולות סוגיות בוערות לא פחות, כגון דרך ההתמודדות עם הזקנה ועם התבגרות האוכלוסייה. בכל עשור עולה תוחלת החיים ב- 2.5 שנים בממוצע. על כן, בשנת 2048 צפויה תוחלת החיים להתארך ב- 7.5 שנים לפחות, דבר אשר יצריך התמודדות לא קלה מבחינת המדינה, חלוקת המשאבים להתמודדות עם הזקנה, ומבחינת תכנון מרחבי אשר שם לנגד עינו את הקשישים. סוגיה חשובה לא פחות היא הפערים הבין תרבותיים בין הקבוצות השונות המרכיבות את האוכלוסייה במדינת ישראל והשוני הצפוי בהרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה על קבוצותיה השונות.

אחת מנקודת מוצא לתכנון המוצעות היא על כן זיהוי של סוגיות ליבה אסטרטגיות, חלקן עולמיות, חלקן ייחודיות לישראל, אשר יתבססו על מיטב הידע המקצועי והאקדמי (לדוגמא ; סוגיות בתחום הדיור, הרקמה העירונית, הזקנה, התעסוקה, אי שוויון חברתי, יחסי דת ומדינה, ועוד). סוגיות אלו ישמשו בסיס לבחינה מעמיקה וגיבוש של אסטרטגיות אשר מטרתן להתמודד על האיומים שמציבים סוגיות אלו בפתחו של הפיתוח של המרחב הלאומי.

הסוגיות האסטרטגיות יזוהו לאחר לימוד מעמיק של המצב הקיים (בשלב הקודם), ותוך כדי התבססות על ספרות מקצועית, היוועצות, למידה הדדית והחלפת ידיעות עם מומחים וגורמים שונים בציבור. באמצעות סדנת של מומחים בתחומים השונים שיכונסו במיוחד למטרה זו יזוהו סוגיות המפתח שתוכנית האב אמורה לעסוק בהם. צוות התכנון יבחן את מגוון הסוגיות שהוצעו בסדנה ויפתחו "פסיפס" של פתרונות וכיוונים אסטרטגיים עבור שנת המאה לישראל. ייבחנו לעומק ובצורה ביקורתית כלים למדיניות פיתוח שתתכתב עם משאבי ההון הקיימים, המצב הקיים ותחזיות העתיד.

במסגרת המליאה שתעסוק בסוגית "ישראל 100" תוצג המתודולוגיה המוצעת ומספר סוגיות ליבה ראשוניות שזוהו כמרכיבים המחייבים התמודדות לקראת שנת המאה לישראל וגיבוש אסטרטגיות לפתרונן.

לקראת אוטופיות מעשיות - ישראל 100

עודד קוטוק, יעל מוריה
שנקר
o.kutok@gmail.com

התכנון כלוא בפרדוקס - אף שמהותו עיסוק בעתיד - ככל שמכוון לטווח ארוך יותר כך פוחת כוחו. שנת 2048 אינה בהכרח שנת יעד קונקרטית, אלא ביטוי לעתיד אחר שעדיין אינו מוכר - בדיוק אותו עתיד שנמצא על סף כושר הנשיאה של התכנון. מתודולוגיה לאפשרויות של העתיד היא מתודולוגיה החותרת לביטול (ולו זמני) של הפרדוקס של התכנון ולניצול רגע הביטול כדי להניח מודלים חדשים

למרחב ולחברה. ללא נקודת יציאה מהפרדוקס, 'תכנון מרחבי אסטרטגי' לטווח הארוך עלול להתברר כמנגנון חסר עוצמה מספקת לשחרור מכח הכבידה המוגבר של ההווה.

הזמן הנוכחי והעתיד הנראה לעיין מסתמנים כעידן של תמורות. אנו חווים, ונראה שנחווה אף ביתר שאת, שינויים מרחיקי לכת בהיבטים רבים של סביבת החיים המוכרת. חוסר היציבות הפוליטית, החברתית, הכלכלית והטכנולוגית יכולה להיתפס כאיום, ויתכן שהיא מסמנת סכנות מתקרבות. יחד עם זאת, יש בה גם הזדמנות נדירה - פתח לתצפית משוחררת קדימה ולחשיבה חדשה על עתידים רצויים.

לאוטופיה, כגישה רדיקלית להתבוננות ולניסוח דרכי התערבות בעתיד ביטויים מגוונים (בתכנון, בארכיטקטורה, בספרות, באמנות הפלסטית, בקולנוע ובסוגות אחרות). כוחה של האוטופיה אינו בהוצאתה אל הפועל, אלא מתוך ניצול האפשרות שהיא מעניקה לפרוץ מתוך התבנית המחשבתית (ומתוך מבני הכח) של ההווה לקראת שאיפות חדשות לעתיד. ישראל 100 היא הזדמנות לפיתוח חלופות פרדיגמטיות לעתיד, תוך ניצול האופי הבלתי יציב של המציאות הנוכחית וכתגובה אליה.

במסגרת ההרצאה יוצגו מאפיינים לתהליך ייצור רב תחומי ומתמשך של אוטופיות כאפשרות מעשית ורצינית להתבוננות ולפעולה לקראת שנת ה 100 למדינה. לדוגמא, עקרונות של ריבוי ופלורליזם: האוטופיות (ברבים ולא ביחיד) נדרשות במגוון קני מידה וצורות, חלקן יקיימו זיקה הדדית (מערך של אוטופיות), וחלקן יעמדו בפני עצמן. יחד יהוו תפריט עשיר ומגוון של אפשרויות לעתיד תוך שהן מחזיקות מערכות של מושגים, שפה, רעיונות, דימויים וערכים בעלי פוטנציאל לשינוי בתודעה, בשיח ובפרקטיקה. האוטופיות לא יוכנו על בסיס קונצנזוס, ולא ייוצבו באמצעות הסכמות. להפך, לא רק שהן עשויות לעמוד בקונפליקט לתפיסות מקצועיות או ערכים של קבוצות מקצועיות ואחרות, אלא שסביר (ואף רצוי) שייסתרו אחת את השנייה. דמותן תהיה תלויה בזהות והרכב היוצרים, תמהיל ותכנים ספציפיים של תהליכי המחקר, העיבוד והיצירה, ועיתוי העבודה.

האוטופיות לא יהוו 'רצפט' לביצוע ישיר של סביבות חיים קונקרטיות (כמו באוטופיות האדריכליות הגדולות של המודרניזם- למשל של לה-קורבוזיה, אבנעזר האוורד, פרנק לויד רייט וממשיכיהם). במקום, הם יהוו מצע לפיתוח של כוונות ופרדיגמות חדשות ומשוחררות לסביבות החיים בישראל. כל אחת תנסה לפלס את הדרך במסגרת תכליתן המשותפת: הרחבה של גבולות הדיון החשיבה והיצירה של עתיד המרחב בישראל-מעבר לגבולות הזירה והשפה המקצועית, מעבר למוסכמות זמניות של ההווה ואל אפשרויות חדשות בשיח הציבורי הכולל.

חזון יצירתי והשתתפות ציבור מקוונת - ישראל 100

אליהו שטרן*, ארזה צ׳רצ׳מן ושיזף רפאלי*****

*אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, **הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל,
***אוניברסיטת חיפה

elistern@bgu.ac.il, arzac@technion.ac.il, sheizaf@univ.haifa.ac.il

שני מרכיבים מרכזיים בתהליך בניית ׳התכנית האסטרטגית ישראל 100׳ הם חזון יצירתי ו׳קווים אדומים׳. החזון מהווה למעשה מכלול של תמונות עתיד רצויות שאותן התכנית מקווה להגשים. אולם, ככל שאי הוודאות הכרוכה בתכנון גדלה, כמו במקרה הנדון, כך קטנה המשמעות והישימות של תכנית השואפת להגשים תמונות עתיד, סובייקטיביות ואובייקטיביות. החזון היצירתי ייבנה בעיקר לגבי מצבים בהם רמת אי הוודאות היא נמוכה. לגבי כל המצבים בהם קיימת אי וודאות גבוהה ובינונית, יוגדרו רק מצבים בלתי רצויים. דהיינו, ״מה אנחנו לא רוצים שיהיה״. אלה יהיו בגדר ׳קווים אדומים׳. הגדרת החזון והגדרת הקווים האדומים תערב ציבור ״מומחים״ לצורך בניית מערכות תשאול, ליצירת שיח והשתתפות ציבור מקוונת.

השיטה המוצעת להשתתפות ציבור מקוונת נסמכת וכוללת שלושה ערוצי פעולה שיופעלו במקביל, או כמעט במקביל. תחילתו של התהליך בבחירת מבנה כללי ופלטפורמות ליצירת שיח ציבורי וכן בחירת קהלי יעד שישתתפו בתהליך. בהתאם ייבנו ויופעלו שלושת הערוצים בתהליך איטרטיבי של ״כריית נתונים״ ו/או איסוף רעיונות, עיצובם ועיבודם, ויציאה מחודשת למומחים ו״לשטח״ לקבלת תיקוף והבנייה. הערוץ הראשון מכונה ׳עקבות דיגיטליים׳ והוא נועד לחלץ מידע על סוגיות תכנוניות המעניינות את הציבור על בסיס טביעות הרגל הדיגיטליות שהציבור מותיר במרחבי הרשת. ערוץ פעולה זה אינו כרוך בכריית נתונים חודרנית וניתן להפעילו עוד לפני הפעלת הערוצים האחרים. בעקבות כריית הנתונים יוגדרו קווי המגמה של מחשבות הציבור וניתן יהיה לדעת מה חשוב לציבור בעולם התכנון ובמרחב הציבורי. הערוץ השני עוסק ב׳המחשה ויזואלית׳ של נתונים ברמות שונות, לרבות חומר גרפי לסוגיו וכן דיון ושיח בעקבותיה. הדיון מלווה במערך תשאול שייקבע, בסדנת המומחים הרב-תחומית של מערכת התכנון. ניתוח התגובות לחומר המוצג יאפשר לסכם את דעות הציבור על המציאות והערכתה. הערוץ השלישי הוא ערוץ ה׳הידברות עם הציבור׳ בצורה מתשאלת באמצעות כלי תקשורת מקוונת המאפשר לקבוצה גדולה של אנשים להתאגד מסביב לסוגיה ולמפות אותה באופן מושגי. התשאול יופנה לכל קהלי היעד – כל הציבור. בדומה לערוץ ההמחשה, השאלות גם תוגדרנה על ידי סדנת המומחים. המפה המושגית-הסמנטית שתיווצר תעסוק בקשרים שבין הקונצפטים הנגלים והיא תהווה תשומה מרכזית בשלב האינטגרציה על בסיסו יוגדרו החזון היצירתי וסדרת הקווים האדומים.

כיוון שאנו עוסקים בתכנון ארוך טווח, מוצע לכלול מנגנוני המשכיות, או חישה מתמשכת, על מנת לנטר שינויים ולייצר חשיבה מתעדכנת. למעשה מדובר במנגנון של היזון חוזר ובחינה מחדש של חזון, לאור שינויים אפשריים שעצם התרחשותם ודאי למרות שמהותם לא ברורה עדיין. לעניין זה ההיוועצות עם הציבור מאד רלבנטית, והשימוש בכלי ניטור מבוססי רשת מאפשר לעשות זאת בעלות קטנה יותר, במהימנות ותוקף גבוהים יותר ובזמן תגובה קצר יותר.

ארגון המרחב העתידי - ישראל 100

יצחק שנל

אוניברסיטת תל אביב

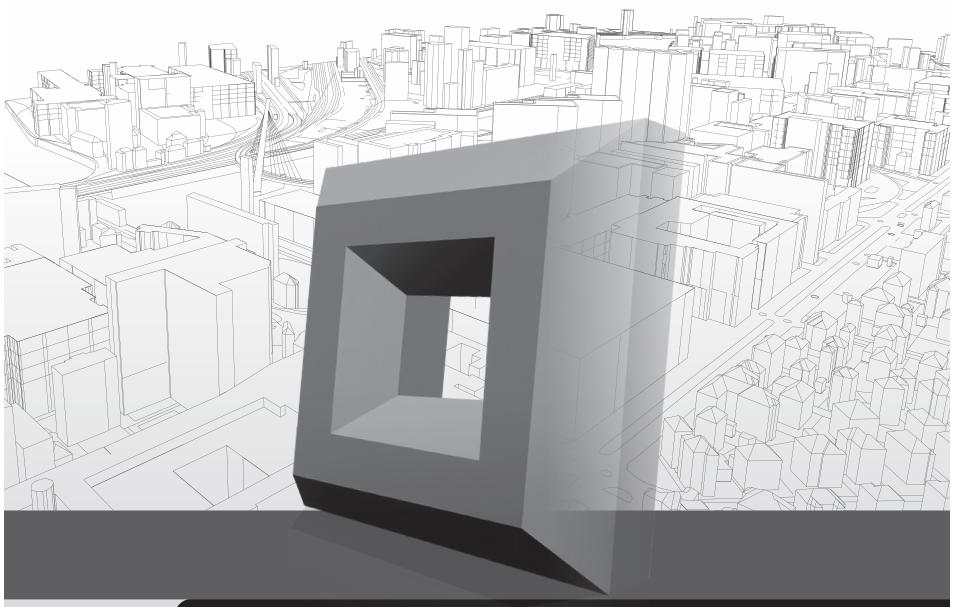
Schnell@post.tau.ac.il

תכנון לטווח ארוך מעמיד במרכז את החיזוי של מגמות ההתפתחות של הטכנולוגיה החברה והכלכלה מתוך הנחה שלאלו יש השלכות מרחיקות לכת על ארגון המרחב הלאומי. אתגר מרכזי הוא לשלב בין מגמות השינוי של דפוסי המגורים, העבודה והתקשורת ובעיקר הנסיעות במרחב לבין דפוסי הארגון של המרחב. אנו משערים שחוסר תיאום בין תכנון מגורים, תעסוקה ותחבורה הם גורם מרכזי בעומס היתר של מערכי התחבורה הקיימים.

מכאן שתכנון ארוך טווח חייב להעמיד במקום מרכזי את החיזוי של ההתפתחויות הטכנולוגיות, המערכים החברתיים ששולטים בהם והשפעותיהם על דפוסי התנהגות וצריכה של הציבור הרחב. בשלב שני יש לבחון את האפשרויות האופטימליות לאימוץ של אסטרטגיות מגורים עבודה ונסיעות ותקשורת ביניהם וכתוצאה מכך לארגון מרחב שיבטיח נגישות אופטימלית.

שני מודלים של ארגון מרחב שולטים בשיח המקצועי והציבורי: מבנה מטרופוליני המתקשר למציאות של מרחב מודרניסטי ומבנה של שדה אורבני המתקשר יותר להתגבשות מרחבים בעידן גלובאלי. תכנית תמ"א 35 מבססת את הארגון המרחבי של המדינה על ארבעה מטרופולינים ועורפיהם. פתרון זה לא הביא לצמצום הפערים בין הגלעין לשוליים הלאומיים ולא תרם לפיזור האוכלוסייה ולהורדת הלחץ על הגלעין הלאומי.

שדה אורבני מוגדר כרשת של ערים והשטחים הכפריים והפתוחים שביניהם המאופיינת בפעילות עירונית אינטנסיבית ובקשרי גומלין חזקים בין המוקדים במערכת. כל ישוב ולו הכפרי והשולי ביותר מחובר לרשת באופן שמאפשר לו נגישות לכל מקום במערכת. מבחינה זאת ניתן להתייחס למרחב שבין צפת-עכו בצפון ודימונה-ירוחם בדרום כעל פוטנציאל ליצירת שדה עירוני אחד מקושר המאפשר ניידות גמישה בין המוקדים במערכת. במהלך ההרצאה אבחן מספר עקרונות להסדרת העבודה, התחבורה והתקשורת ובמידה פחותה המגורים והשטחים הפתוחים כדי ליצר מרחב שעונה על בעיות הגודש בדרכי התחבורה, הצפיפות של האוכלוסייה, צמצום פערים בין מרחבים ומגזרים ברמת הפיתוח והבטחת סביבה מקיימת וחסינה במרחב זה ברוח העיקרון של השדה העירוני.



קרדן נדל"ן מקדמת ויוזמת תהליכי

פינוי בינוי
תמ"א 38/2

קרדן נדל"ן גאה לתכנן, לבנות
ולקחת חלק בהתחדשות העירונית
(פינוי בינוי ותמ"א 38) ברחבי המדינה

קרדן נדל"ן
התחדשות עירונית

חפשו בגוגל:
"קרדן התחדשות עירונית"

*9199

היכולות שלנו, ההתחדשות שלכם! www.kardan-nadlan.co.il

קרדן נדל"ן 30 שנה להיווסדה

תכנון
כרך 15 (1) 2018

תוכן העניינים

דבר העורך

תקוע בפקקים: איפה ה"צמיחה חכמה" בישראל? **147**
א. אלכסנדר

מן הנעשה באיגוד

דבר היו"ר **151**
עדנה לרמן

בשדה התכנון

תכנון בעידן של "משבר הדיור": הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) **154**
אסף זנזורי

לעניין

ההווה של העבר – שימור והחייאת שווקים **165**
אליהו שטרן

מדור מיוחד:

תכנון ומציאות בישראל 182
מדיניות, תכניות והערכת השפעותיהן
נורית אלפסי וערן פייטלסון - עורכים אורחים

הקדמה: תכנון ומציאות בישראל - הערכת השפעות תכניות תמ"מ 3 וממשיכיה **182**
א. אלכסנדר

היד הנעלמה של התכנון: בחינת ההשפעה הממשית של תוכניות המתאר הכוללניות **184**
נורית אלפסי, יונתן אלמגור ויצחק בננסון

לשאלת הערכתן של תכניות מתאר: תמ"מ 21/3 **212**
ערן פייטלסון, דני פלזנשטיין ערן רזין ואליהו שטרן

הערה: יעילותן של תוכניות מתאר מחוזיות - האם הן כלי התכנון המתאים לזמננו? **223**
נורית אלפסי, יונתן אלמגור ויצחק בננסון

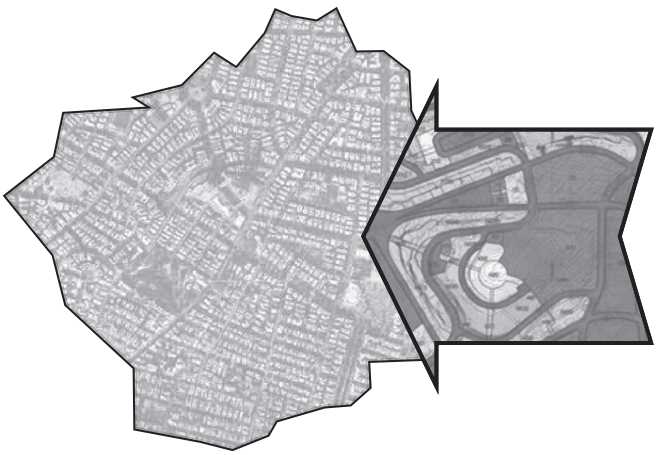
תגובה: על מהותן ויעילותן של תכניות מתאר (מחוזיות) **227**
ערן פייטלסון, דני פלזנשטיין ערן רזין ואליהו שטרן

דברי סיכום **229**
א. אלכסנדר

חלון אל העולם

סקירת ספרות: התחדשות עירונית - סוגיות והשלכות **233**
אליה ורצברגר

משתתפים בחוברת **238**



תקוע בפקקים:
איפה ה"צמיחה חכמה" בישראל?

לפני כמה שבועות צפיתי בסדרה "פקקים" בטלוויזיה, שחקרה את בעיית תשתיות תחבורה הלקויות בפרויקטים פרבריים ומיזמי בנייה רבתיים חדשים. הפקקים המוצגים להרחבה הם הביטוי המוחשי של הבעיה, כאשר גודש התנועה ו"צווארי בקבוק" ביציאות ממתחמי מגורים ותעסוקה מעכבים אלפי נהגים בדרכם לעבודה והביתה. מתחקרי הסדרה הצביעו נכון על כמה מבין מקורות הבעיה: הפיגור בין קצב הפיתוח והתאמת התשתיות, הזנחת התחבורה ציבורית לטובת היענות לביקוש הרכב הפרטי, והדביקות בתפיסה המיושנת שניתן לפטור את בעיית הגודש בהרחבת הכיבולת לרכב.

היעדר ראיה תכנונית מנע מעורכי הסידרה לזהות עוד גורם לפקקים: דפוסי תכנון שהיו מקובלים ועדיין רווחים בתכנון ובינוי שכונתי ועיצוב הדרכים - קודם ה-neighborhood unit (יחידה שכונתית) והיום ה-superblock. דגמים אלו בנויים על היררכית כבישים שמנכזת את התנועה לכמה מוקדי גישה מוגדרים: בדיוק צווארי הבקבוק של היום. לפחות לגורם זה נעשנו מודעים יותר, ודגמי תכנון שכונתי עדכניים גמישים יותר - כמו אלו המוצעים ב"עירוניות חדשה" - מציעים פתרונות לבעיה.

גם אני חווה את הפקקים לפעמים, ביציאתי מביתי ברמת אביב בשעות גודש - שלמזלי אינן רבים בהיותי גמלאי ולא זקוק ליוממות לעבודה - והסידרה עוררה את אמפתיה שלי. אך יותר מאלו, אני - יחד עם עשרות אלפי נוסעים אחרים - חווה ומתייאש מהפקקים שמאיטים את התנועה בתל-אביב רבתי בכמעט כל שעות היום - ולא רק בשעות העומס הקלסיות. בעיית גודש קיימת באיילון ובעורקים ראשיים אחרים, אך היא חמורה במיוחד באיזור לב תל-אביב והגישות אליו. שם הפקקים ברחובות הצרים בלאו הכי, בעודם סתומים עם חנייה ופריקה, מאיטים את התקדמות הרכב לקצב הליכה (במקרה הטוב) ועושים כל נסיעה העירה למפגש, עסקים, קניות, תרבות או בילוי, לסיוט.

נכון שעקרונית (לפי כל כללי התכנון ועירוניות עכשוויים) אני וכל הנהגים כמוני לא היינו צריכים להרגיש רשאים לנגישות נוחה לעיר ברכב פרטי, אלא להפנות אותנו לאופני תחבורה אחרים: תחבורה ציבורית או תחבורה חלופית כהולכי רגל או רוכבי אופניים. אך בחלקה הבעייה נעוצה בהיעדר החלופות - היום ולעוד שנים רבות. בשבילי, ורבים כמוני, הגבלות מרחק ואילוצי כושר (מחמת גיל או גורם אחר) מוציאים את ברירת התחבורה החלופית מהחשבון,

ואילו יעילות התחבורה הציבורית הזמינה מפוקפקת - בהיות הסעה המונית נאותה עדיין בגדר חלום שספק אם אחיה לחוות את הגשמתו.

כאן מקורות הבעיה בחלקן אלו שהצביעה עליהן הסידרה "פקקים", אך הגורם העיקרי הוא אחר, והוא זה שיקשה עד מאד להתגבר עליו. כבר לא מדובר על פיגור הספקת התשתיות ושירותי התחבורה מאחרי קצב הפיתוח, אלא תהליך פיתוח לאורך שנים בו נפח הפיתוח וקנה מידה של הבנייה עולים לאין שעור על קיבולת התשתיות הקיימות וגם על כל מערכת תחבורה עתידית שניתן היה ליצור ללא מהפכה רדיקלית בתצורה ומרקם העירוני.

לב תל-אביב ומע"ר תל-אביב ומטרופולין גוש דן ממחישים את הבעיה באופן קיצוני. עשרים שנות פיתוח מואץ ובנייה כמעט בלתי מרוסנת הפכו קטעים מסויימים של העיר מתל-אביב הקטנה למשהו דומה יותר למנהטן - הגשמת חלומותיהם הרטובים של אבות העיר ויזמיה כאחד, אך חלום בלהות לתושבים ומבקרים שפוקדים את האיזור בצפייה להנות מהשירותים וממנעמים שמיועדים להם. מלבד לגורדי שחקים (כאן פחות, שם יותר) במשותף, תל-אביב ומנהטן חולקות עוד תכונה: בנייתן על רשת צפופה - grid - של דרכים צרות שמכילה רק בקושי, או בכלל לא, את התנועה על פני השטח בכל סוגיה: מכוניות, אוטובוסים, אופנועים, אופניים והולכי רגל (האחרונים לפעמים בהמוניהם כמו ב-Times Square) ללא גיבוי מתאים באמצעי תחבורה נוספים. ההבדל הגדול בין תל-אביב ומנהטן הוא ששם הישועה קיימת בצורת מערכת יעילה של הסעה המונית: הרשת המסונפת התת-קרקעית של ה-subway, שהופכת את מנהטן נגישה למשתמשיה עם חשיפה מזערית לסיוט התנועה למעלה. בתל-אביב זה חסר, וגם עם השלמתה בעוד עשור, הרכבת הקלה המתוכננת לא תביא הקלה משמעותית.

קטונתי מלתת עצה איך לגשת לפתור את הבעיה שנוצרה עם הפיתוח הבלתי מרוסן, שבמצב הנוכחי נראית לי כלא נתן לפתרון. מה שהיה דרוש למנוע הווצרותה הוא החלת מדיניות תכנונית של "צמיחה חכמה" (smart growth) לפני עשור לפחות - אולי אפילו שניים, אך יישומה היום יהיה בגדר של מעט מדי ומאוחר מדי, וממילא פוליטית בלתי אפשרי. החלת המדיניות בתל-אביב, למשל, היתה כרוכה במורטוריום על הפיתוח לתקופה ניכרת: הקפאת הבנייה לחמש שנים או יותר. זאת, משום שמשמעות של "צמיחה חכמה" היא עיקוב הפיתוח עד הימצאות התשתיות הנחוצות לשרת אותו.

"צמיחה חכמה" אינו מושג חדש בתכנון - הוא כבר קיים ומקובל זה שלושים שנה ויותר, אך כנראה לא בארץ. זאת, אם לשפוט לפי התיאוריה ופרקטיקות של התכנון הישראלי משך אותה התקופה ובחוויית תוצאותיה. ראשית ה"צמיחה חכמה" בארה"ב בשנות ה-80 של המאה הקודמת, כדרך תכנונית להתמודד עם לחצי פיתוח שיצרו התפשטות עירונית בלתי מבוקרת עם כל בעיותיה הנלוות: פגיעות בסביבה ובאורכי חיים של רבים, וכשלים תפקודיים באיזורים וישובים שנוצרו. במשך שנות ה-70 מדינת פלורידה הייתה בין הסובלות הבולטות מתופעות אלו הודות לגידול המואץ של אוכלוסייתה, ולכן היא יכולה לשמש דוגמה טובה להמחשת המושג והחלת מדיניות תכנונית של "צמיחה חכמה" על כל מרכיביה.

הביטוי העיקרי של ה"צמיחה חכמה" בפלורידה היה בחוק לניהול הצמיחה של פלורידה[1] שנחקק ב-1985 אחרי קבלת דו"ח של ועדת חקירה שחקר את הבעיות משך 3 שנים קודמות. עוד לפני כן היתה בפלורידה מודעות

תכנונית וסביבתית מפותחת, והחוק בנה על מסד של חקיקה תכנונית וסביבתית לאורך 12 שנים לפניו. עיקר החוק היה התניית הרשות מיזמי פיתוח ופרויקטים לבנייה בשני תבחינים: עקביות (consistency) ומקבילות (concurrency). לפי הראשון, על התכנית המוגשת לאישור להיות עקבית עם כל התכניות התקפות, ז"א שהיא לא תאושר אם היא אינה מתאימה לתכניות האיזוריות המתוות ולתכניות הסטטוטוריות של המדינה, או אם היא חורגת מהוראותיהן. כפי שאנו יודעים, אין חידוש בהתנייה כזאת: היא קיימת בכל מערכת של תכנון מסדיר.

לפי התבחין השני, מקבילות, מיזם פיתוח יורשה רק עם המתקנים הציבוריים והתשתיות הדרושות לשרת את הפיתוח המוצע יהיו זמינים בפועל בעת יישומו. במילים של חוקר את מערכת התכנון וה"צמיחה החכמה" בפלורידה, "דרישת המקבילות היא השיניים של חוק ניהול הצמיחה", והיא שאיפשרה את ריסון הפיתוח בפלורידה ובמדינות אחרות שאימצו את מדיניות ה"צמיחה חכמה". במקומות אלו, כאשר קצב הפיתוח המואץ איים להתגבר על הקיבולת של התשתיות והיכולת של המתקנים הציבוריים לספק את השירותים הנחוצים, החלת דרישת המקבילות גרמה למורטוריום על פיתוח ובנייה באיזורי ביקוש עד שהתשתיות הותאמו לביקושים הצפויים. במקביל, החלת מדיניות ה"צמיחה חכמה" אפשרה הסטת לחצי הפיתוח לאיזורים בהם התשתיות הדרושות כבר נמצאו או שהתאמתן לביקושים הצפויים הייתה יישימה במקביל ליישום תכניות הפיתוח המוצעות.

אין ספק שהחלה עיקבית ואפקטיבית של דרישת המקבילות במערכת תכנון דורשת רצון חזק וגיבוי פוליטי המשכי לאורך זמן של הרשויות המעורבות. גיבוי זה תלוי בהתגברות דעת קהל אוהד וחברה אזרחית תומכת על לחץ מתמיד של אינטרסים כלכליים בכלל ומגזר הייזום ונדל"ן בפרט. אפילו בפלורידה גיבוי זה נחלש, כאשר הצלחת ה"צמיחה חכמה" הסיטה את מודעות הציבור מהבעיות הנחוות, ובשנות ה-90 החוק המקורי נראה דרקוני מדי, ותוקן בהוסף סייגים שריככו את החלתו.

בחלום באספמיה אני מדמיין את רשויות התכנון בארץ מאמצות את ה"צמיחה חכמה" ומחילות מעתה את תבחין המקבילות על כל ההצעות לפיתוח שמוגשות להן לאישור. בלימת הפיתוח במרכז תל-אביב והגבלת הבנייה לפרויקטים שכבר ביישום היו מקנים לעיר זמן להתאושש ממפגעי צמיחתה הבלתי מרוסנת ולהיערך להרחבת מערכת ההסעה ההמונית בקצב המזורז הדרוש להספקת ביקושי הנגישות הצפויים.

בד בבד הסטת לחצי הפיתוח מהמע"ר המטרופוליני של גוש דן היה אולי ממריץ שיתוף פעולה חדש בין המגזר הפרטי והציבורי - יזמים, מוסדות ממשל ומערכת התכנון - שיצמיח מחשבה תכנונית חדשנית על פיתוח מזורז של מרכז איזורי רב-תפקודי חדש (או כמה) לגוש דן, במיקום נגיש שיאפשר ביצוע במקביל של הבנייה והתשתיות המתוכננות. מרכז כזה יכול להיות יותר קטן יחסית ובמיקום יותר עירוני-מרכזי, כמו הפרויקט La Defense בפריס (על אף מגרעותיו), או הוא יכול להיות גדול ושאפתני יותר, במיקום יותר פריפריאלי במטרופולין אך מחובר היטב לרשתות תחבורה ארציות, דומה ל-Zuidas, פיתוח רב-תפקודי רחב ממדים בקצה הדרומי של אמסטרדם.

רק בהגשמת חזון כזה אפשר היה לקוות להפיכת תל-אביב בחזרה לעיר שנעים לחיות בה. כוותיק בארץ (אף כי עם הפסקות חו"ל) אני מכיר את המציאות כאן מספיק טוב לא להיות כה תמים להעלות אותו כהצעה ישימה - וחבל.

א. אלכסנדר

הערה

1. Florida Growth Management Act, שהוא ה-Local Government Comprehensive Planning and Land Management Act of 1985.

דבר היו"ר

איגוד המתכננים יחגוג ב-15.16/3/2018 את הכנס השנתי ה-16 בירושלים תחת הכותרת "ביחד ולחוד - תכנון למגוון אוכלוסיות". גם השנה האיגוד בחר לצאת מהחיק הנח של האוניברסיטאות ולקיים את הכנס במרכז כלל במרקם הוותיק של ירושלים. בחירת מיקום מיוחד זה מדגישה את המחויבות והמעורבות הגבוהה של האיגוד לתהליכי התחדשות במרכזי הערים ובמרקם הכולל. הדגש בכנס השנה מתמקד במאפיינים הייחודיים ובדילמות התכנון של קבוצות ומגזרי אוכלוסיה שונים ודן באפשרויות גיבוש דרכים לקיום משותף, בר קיימא ומכבד המתחשב בצרכים של כל אחת מהקהילות. איגוד המתכננים גאה לארח בכנס השנתי את שר הבינוי והשיכון מר יואב גלנט, את ראשת מינהל התכנון במשרד האוצר הגב' דלית זילבר ואת ראש העיר ירושלים מר ניר ברקת.

בכנס יתקיימו דיונים במסגרת מיני מליאות שיעסקו בדילמות תכנון המאפיינות תהליכי העיור של החברה הערבית, בתהליכים ומגמות המתרחשים במגזר החרדי והמשפיעים על התכנון לאוכלוסיה זו, תכנון תחבורתי לישראל לקראת מאה שנים למדינה, מפגשים של אוכלוסיות והתנהלות במרחב הציבורי, התכנסות למרכזי הערים מול ביזור אל הסביבה, יערכו שני סבבים של 12 מושבים מקבילים כל אחד, בהם יוצגו מיטב המחקרים והעבודות העדכניים. יערכו שני סבבים של 12 מושבים מקבילים כל אחד, בהם יוצגו מיטב המחקרים והעבודות העדכניים הנערכים בתקופה האחרונה. בערב יערך מפגש מיוחד במהלכו תוצג העבודה "תכנון לקראת שנת ה-100 לישראל", הנערכת ע"י האוניברסיטאות המלמדות תכנון ובשיתוף עם איגוד המתכננים. ביום שישי יתקיים מפגש בחסות עירית ירושלים אשר יציג את הדילמות המרכזיות המעסיקות היום את מתכנני העיר ובהמשך יערכו סיורים ברחבי העיר להצגת נושאי התכנון בשטח.

במהלך השנים האחרונות ובמיוחד בתקופה האחרונה עולה לדיון שאלת מעמדו של המתכנן ומקצוע מתכנני ערים ואזורים. האיגוד פועל באופן שוטף במעקב אחר מכרזים והצעות עבודה של משרדי ממשלה, עיריות ושלטון מקומי, כמו גם רשויות וחברות ציבוריות, על מנת להבטיח את השתתפותם של המתכננים כבעלי מקצוע הכשירים להתמודד על משרות ומכרזים בתחומי תכנון עירוני ואזורי. עמדות אלה הוצגו בעזרת פעילותו החשובה של חברנו עו"ד אשר כהנא.

לאחרונה נודע לאיגוד המתכננים בישראל כי הלשכה המשפטית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, העבירה לגורמים שונים להתייחסות טיוטה של "מסמך פרשנות" לתקנות המהנדסים והאדריכלים ישום וייחוד פעולות, תשכ"ז-1967. מעיון ב"מסמך הפרשנות" הנ"ל התגלה

כי במסגרת ההתייחסות לתוספת לתקנות, העוסקות בייחוד פעולות ביחס לעריכה והכנה של "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני", נוספו המילים "תכנית בניין עיר תב"ע". מהוספה זו עולה החשש כי ישנה סברה, מוטעית לדעתנו, כי קיימת כביכול זהות בין המושג "תכנית בינוי ועיצוב ארכיטקטוני" [שהיא אחד הנספחים לתוכנית מפורטת], לבין המושג "תכנית בניין עיר".

עמדת איגוד המתכננים בישראל, כפי הובעה כבר בעבר במספר מקרים, היא כי בהתאם למצב המשפטי הקיים, אין ייחוד פעולות לאדריכלים ולהם בלבד, להכנת תכניות בתחום התכנון הערים והאזורים, לרבות תכניות אב, תכניות לפי חוק התכנון והבניה או תכניות בנין עיר. לפיכך, מתכנני ערים ואזורים, שאינם בהכרח אדריכלים, רשאים בהחלט לעסוק בתחום מקצועם ולהכין או לערוך תכניות לפי חוק התכנון והבניה ולחתום עליהן.

התכנון העירוני אינו מתמצה בנושא העיצוב האדריכלי ובוודאי שאין הצדקה להגבלת העיסוק בתכנון מרחבי דווקא לאדריכלים בשל טענות לבלעדיות כביכול על "ראיה תלת ממדית". התקנות הקיימות לייחוד פעולות לאדריכלים אינן מייחדות את פעולת הכנת תכניות לפי חוק התכנון והבניה לאדריכל רשוי. על פניהן, תקנות אלו עוסקות אך ורק בהליכי רישוי בניה (להבדיל מהליכי תכנון מרחבי) ובהכנת תכניות בינוי ועיצוב ארכיטקטוני.

כמו כן, אנו רוצים להדגיש כי, בהתאם לחוק יסוד חופש העיסוק, כל הוראה השוללת ממתכנני ערים ואזורים להכין תכניות מרחביות גם אם יש בהן הוראות הנוגעות לבינוי, תהווה פגיעה בלתי מוצדקת ובלתי מידתית בחופש העיסוק של מתכנני ערים ואזורים. לאור כל האמור לעיל, פנינו, באמצעות עו"ד אשר כהנא, ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להבהיר לשר העבודה והרווחה, מועצת ההנדסה והאדריכלות והלשכה המשפטית של משרד העבודה, כי אין כל מקום לפרשנות זאת.

לאור הדיון הציבורי בסוגיית הפליטים אפריקאים בישראל - גיבש ועד האיגוד נייר עמדה המציגה חלופה תכנונית לגירוש. האיגוד מודע וער לקשיים הנובעים משהייתם של מספר עשרות אלפי פליטים ומהגרי עבודה בישראל. העומס המוטל על תושבי דרום תל אביב והחרפת תנאי החיים באזור הם ללא ספק בעיה שיש לפתור במהרה. עצם שהייתם הבלתי חוקית של מהגרים כה רבים היא עניין שלא ניתן להסכין עמו.

האיגוד מציע גישה קונסטרוקטיבית לפתרון הקונפליקט, שתיקח בחשבון את ההיבט ההומניטרי של בני אדם שבמקרים רבים מגורשים אל מציאות חיים קשה ומסוכנת ותדגים את הייחוד של מדינת ישראל כחברה חסונה ואחראית המיישמת את לקחי ההיסטוריה שלה עצמה. נזכיר כי מדובר באנשים שמרביתם שוהים בישראל מעל עשור, דוברי עברית, שנחשפו וספגו את התרבות הישראלית. ביניהם ילדים ובני נוער רבים שהתחנכו במערכת החינוך.

לאור העובדה שזרם הפליטים פסק, ומאחר ומדובר באוכלוסייה צעירה יחסית, המתאימה לצרכיה של מדינת ישראל בידיים עובדות במגוון מקצועות, אנו מציעים להפוך את הבעיה למשאב כלכלי וחברתי חיובי לטובת המדינה והפליטים גם יחד בהתאם לעקרונות:

- שימור גלעין של האוכלוסייה באזור התחנה המרכזית בתל אביב תוך כדי שיפור הדיור במסגרת פינוי בינוי ויוזמות דומות, וסיוע לאלה הרוצים בכך להיקלט בישובים אחרים.
- שילוב הילדים במערכת החינוך הישראלית, הסדרה חוקית של עבודה ופתיחת אפשרות התנדבות צעירים מתאימים לשירות צבאי / לעבודה במשטרה.

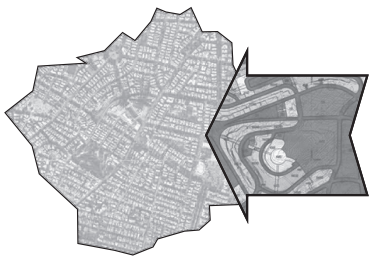
האיגוד וחבריו מוכנים לקחת על עצמם את הכנת מתווה העקרונות של משימת הקליטה. אנו קוראים למדינת ישראל לפעול בדרך זו למען העם והחברה בישראל, כמו גם למען אוכלוסיית האפריקאים היושבת בתוכנו.

קידום פנקס המתכננים החדש, המהווה רישום עצמי של העוסקים בתכנון עירוני ואזורי, הינו צעד חשוב ביותר לביסוס מעמדנו המקצועי בהתבסס על קריטריונים ברורים המוגדרים על ידי בכירי בתי"הס העוסקים בלימודי תכנון ובשיתוף עם איגוד המתכננים. במהלך השנה נעשה מאמץ להרחבת רישום החברים. נערכת פניה למתכננים מתוך המעגל הרחב, בין אם חברי איגוד ובין אם לאו, על מנת להרחיב ולכלול בפנקס את כל קהילת המתכננים. כבר היום רשומים קרוב ל-500 מתכננים והיעד הוא להגיע לרישום של מרבית המתכננים. כמו כן הוחל בפניה רחבה למוסדות העוסקים בתכנון והמעסיקים מתכננים, בין אם במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות ובין אם בחברות ציבוריות ופרטיות, על מנת לקדם את הפנקס ואת המתכננים הרשומים בו כמידע חשוב וככלי עבודה.

אנו קוראים לכל חברי האיגוד לקחת חלק ולתרום לפעילויות האיגוד ולחיזוק מעמד המתכנן.

בברכת עשיה תכנונית מבורכת,

אדר' עדנה לרמן



תכנון בעידן של "משבר הדיור"
הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל)

אסף זנזורי

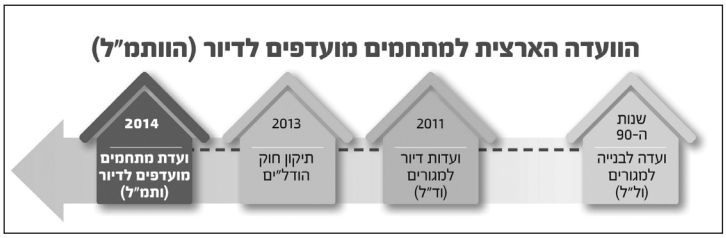
תקציר

החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה לארבע שנים; להלן חוק הותמ"ל) אשר אושר באוגוסט 2014, הורה על הקמת הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור. צעד זה מהווה המשך לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), (להלן חוק הוועד"לים). מטרת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (חוק הוותמ"ל) הינה קידום יעיל ומהיר של תכניות בניה לדיור ביחס למתחמי קרקע, שהוכרזו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור, זאת במסגרת הליך תכנוני מיוחד הנותן עדיפות ברורה לפיתוח באדמות מדינה. לוועדה ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, כמו גם סמכות לאשר תכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תכנית המתאר הארצית הכוללנית לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35 תיקון 1). טרם הגשת תכנית מועדפת לדיור לותמ"ל, נדרשת הממשלה או ועדת שרים שמינתה (בעניין זה קבינט הדיור הוא ועדת שרים) להכריז על קרקע כעל מתחם מועדף לדיור. הכרזה זו תינתן על פי החוק, לפי המלצת מנהלת מנהל התכנון. תכנית מועדפת לדיור הינה תכנית החלה בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 750 יח"ד. ביישובי החברה הערבית, תכנית מועדפת לדיור יכולה לחול גם על קרקע שאינה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 200 יח"ד.

הכתבה מציגה את המורכבות של הליך התכנון בותמ"ל הנובע ממבנה הוועדה ומאופן תפקודה: הוועדה נתקלת בקשיים רבים, הן במישור התכנוני והן במישור המשפטי, וההתנגדות הציבורית לפעילותה הולכת וגוברת. ניכר כי על אף סמכויותיה הרבות והנרחבות היא נעה במסלול הדומה לקודמותיה, כדוגמת ועדות הוד"לים; אמנם היא מאשרת מספר רב של יחידות דיור בזמן קצר, אך יחידות דיור אלה אינן מייצגות סטנדרטים תכנוניים נאותים, אינן תואמות לצרכי הדיור המקומי והאיזורי ובסופו של יום, מגלגלת את הבעיות האמורות משלב התכנון לשלב הביצוע.

רקע

חלק מהכלים של ממשלת ישראל להאצת הבנייה למגורים, הינו קידום חוקים המשנים את חוק התכנון והבנייה, כדוגמת חוק הוד"לים וחוק הוותמ"ל. חוקים אלה, הם למעשה חיקויים של מנגנון שיושם באופן זמני בשנות התשעים, הול"לים (וועדות לבנייה למגורים), שהוקמו בעקבות הצורך לספק באופן מיידי מלאי גדול של יחידות דיור לקליטת גלי העלייה.



בשונה מהול"לים והוד"לים שפעלו על פי חלוקה למחוזות, הוותמ"ל משמשת כגוף תכנון יחידני ברמה הארצית. בנוסף, אין מדובר בכמה מאות של יחידות דיור בכל תכנית, כי אם באלפי ואף עשרות אלפי יחידות דיור בעיר אחת. נדגיש, כי בתוכניות הוותמ"ל מתקיים סף כניסה של כ-750 יחידות דיור, דבר אשר מכתיב מראש את סדר גודל התכניות. על כן אין זה ברור כיצד תכניות אלה יוכלו להיטמע בשוק הדיור המקומי ובקהילה העירונית הקיימת.

בישיבה שהתקיימה בתאריך 22.5.13, הטיל "קבינט הדיור" (ועדת שרים לענייני דיור) על צוות שכונה "צוות 90 הימים" להגיש בתוך שלושה חודשים המלצות בנוגע לפתרונות משבר הדיור לשר האוצר ויו"ר קבינט הדיור דאז, יאיר לפיד. ההמלצות כללו גיבוש הצעת חוק ("חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור"). הוותמ"ל קודמה על אף הסתייגותם של רוב חברי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, גורמים מקצועיים, ארגוני סביבה וחברה וכן, גופי השלטון המקומי. חוק הותמ"ל הוצג לציבור כצעד משלים ליוזמה לעידוד לדיור לאומי להשכרה, כמו כן, כל תכנית המקודמת במסלול הותמ"ל חויבה בחוק למתן של 30% מיחידות הדיור לטובת השכרה לטווח ארוך.

בתחילת אוגוסט 2018 עתיד חוק הוותמ"ל לסיים את הוראות השעה וכיום, לאחר כשלוש וחצי שנים מהכרזות הראשונות של פרויקטים למתחמים מועדפים לדיור הנדונים בותמ"ל, אנו בוחנים את הפעולות של הוועדה הארצית למתחמים מועדפים לדיור מתוך מטרה לבדוק האם עלה בידה למלא את מטרותיה. יש לציין כי, אומנם החוק הוא הוראת שעה, שהמועד לתפוגתה הוא אוגוסט 2018. עם זאת, החוק מאפשר לשר האוצר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, להאריך את תוקף הוראת השעה לשנה נוספת במהלך שנתיים.

המאפיינים העיקריים של הליך אישור תכניות מועדפות לדיור:

- טרם הגשת תכנית מועדפת לדיור לותמ"ל, נדרשת הממשלה או ועדת שרים (ובעניין זה קבינט הדיור הוא ועדת שרים) שמינתה להכריז על

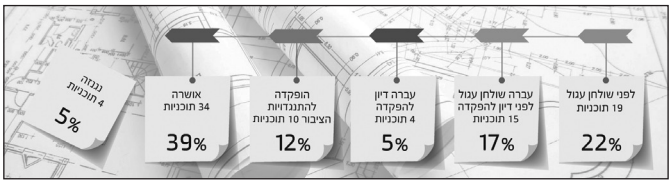
קרקע כעל מתחם מועדף לדיור. הכרזה זו תינתן על פי החוק, לפי המלצת מנהלת התכנון.

- לוועדה מואצלות הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כמו גם סמכות לקבוע תכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תכנית המתאר הארצית הכוללנית לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ״א 35 תיקון 1). חריג לכלל הזה, הינו הוראת הממשלה בצו ההכרזה על מתחם מועדף לדיור, כי לגבי אותו מתחם יהיו נתונות לוועדה גם הסמכויות האמורות.
- תכנית מועדפת לדיור אינה טעונה אישור הוועדה לשמירת קרקע חקלאית ושטחים פתוחים. עם זאת, לא יוקנו לוועדה סמכויות הוועדה לשמירת הסביבה החופית, אלא אם כן הורתה הממשלה, בצו ההכרזה על מתחם מועדף לדיור, לפי הצעת שר האוצר, כי לגבי אותו מתחם יהיו נתונות לוועדה גם הסמכויות האמורות.
- תוכנית מועדפת לדיור הינה תוכנית החלה בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 750 יח״ד. תוכנית מועדפת לדיור בישובי החברה הערבית יכולה לחול גם על קרקע שאינה מקרקעי ישראל, וכוללת לכל הפחות 200 יח״ד.
- הגופים הרשאים להגיש תוכנית מועדפת לדיור הינם רשות מקרקעי ישראל (או מי שקיבל ממנה הרשאה לכך), משרד הבינוי והשיכון (או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך), החברה הממשלתית לדיור להשכרה (דירה להשכיר), ביישוב החברה הערבית, גם משרד האוצר או מי שקיבל ממנו הרשאה לכך. הרשאה כאמור תינתן לאלה בלבד: (1) משרד ממשלתי; (2) ועדה מחוזית – לגבי תכניות בתחום המחוז; (3) ועדה מקומית – לגבי תכניות בתחום מרחב התכנון שלה; (4) רשות מקומית – לגבי תכניות בתחומה.
- יועצי הוועדה הינם יועצים פרטיים; לותמ״ל שורת יועצים שאינם עובדי מדינה: יועץ סביבתי, יועץ תחבורה ועוד.
- ותמ״ל דומה לתכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת, ומכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה.

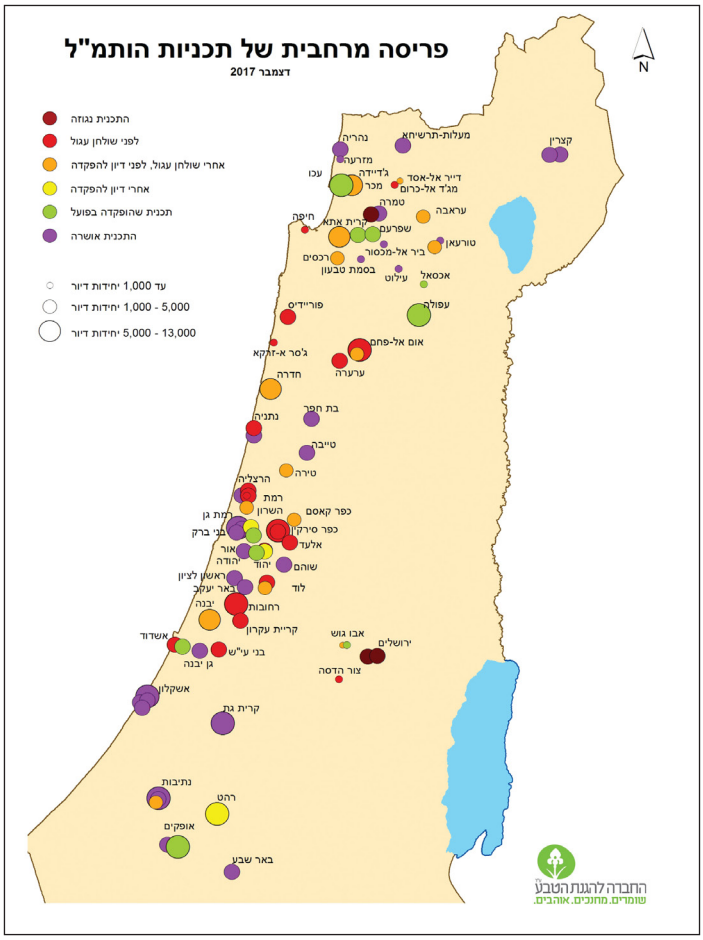
תמונת מצב-סטטוס התכניות בוועדה

כלל התוכניות שהוכרזו עד כה בקבינט הדיור מתפרשות על שטח של כ-102,233 דונמים, המכילים כ-300,002 יחידות דיור (ראו איור 2). סה״כ מספר התכניות המקודמות עד כה במסלול הוותמ״ל בפועל הינו 86. מתוך 86 התוכניות שהוכרזו בקבינט הדיור, 19 תוכניות טרם הגיעו לפתחה של הוותמ״ל. מתוך 67 התכניות שהגיעו לפתחה ונדונו בשולחן עגול, 15 מצויות לפני דיון להפקדה (כמעט 40% מהתוכניות עדיין לא הגיעו לדיון סטטוטורי). 4 תוכניות החליטה הוועדה להפקיד אך טרם הופקדו בפועל ופורסמו להתנגדויות הציבור, 10 תוכניות הופקדו בפועל להתנגדויות, 34 אושרו ו-4 נגנזו (הוחלט לא לאשרן) (ראו איור 1).

איור 1: סטטוס התוכניות דצמבר 2017



איור 2 : פריסה מרחבית של תכניות הוותמ"ל



בעיות עיקריות הנובעות ממבנה הוועדה ואופן תיפקודה

- הרכב הוועדה

הוותמ"ל ,כזרוע מבצעת של הממשלה, היא ועדה ללא איזונים ובלמים ההכרחיים לוועדת תכנון.

בוותמ"ל 18 חברים: 10 נציגי משרדי ממשלה, נציג בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובנייה (מתכננת הוועדה), נציג רשות מקרקעי ישראל, שלושה נציגי השלטון המקומי מקרב חברי מליאת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, נציג של הרשות המקומית הרלוונטית (נציג רשות מקומית בתחום התכנית), נציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה ונציג ארגון העוסק בנושאי חברה ורווחה (ללא מינוי) (ר' איור הרכב ועדת הוותמ"ל). בהרכב זה בולט ביותר העדרם של נציגים מקצועיים בלתי תלויים וכן תגבור של השלטון המקומי.

כפי שניתן לראות באיור 3 הוועדה הינה ריכוזית, נשלטת על ידי משרדי המשלה ובעלת ייצוג דל של נציגות ציבורית (חוץ ממשלתית) ונציגי השלטון המקומי. למליאת הוועדה הוקמה ועדת משנה להתנגדויות, שתפקידה לדון בהתנגדויות. ועדת המשנה כוללת חמישה חברים בהרכב הבא: נציג שר האוצר (יו"ר), נציג שר המשפטים, מתכננת הוועדה, ראש רשות מקומית בתחום התכנית ונציג משרד רוה"מ (אשר ממלא מקומו הינו נציג השר להגנת הסביבה). המחוקק קבע כי ועדה זו לא תשמע את ההתנגדויות בעצמה, ולא תקיים כל שיח ושיג עם המתנגדים לתוכנית. בנוסף, בניגוד לוועדות במערכת התכנון הרגילה - על החלטות הוותמ"ל לא ניתן יהיה לערור לערכאה גבוהה יותר בוועדות התכנון, אלא רק למליאת הממשלה, על ידי אחד השרים.

הרכב זה שונה באופן מהותי מזה של המועצה הארצית שבה רק שליש מהנציגים הם של שרי ממשלה, כשליש מייצגים את השלטון המקומי והשליש הנוסף מונה אנשי מקצוע בלתי תלויים כדוגמת נציגת הטכניון, נציג ארגון המהנדסים והאדריכלים, נציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה ועוד.

איור 3: הרכב הוועדה למתחמים מועדפים לדיור

יש לזכור כי דרכה של תכנית בותמ"ל מתחילה בהכרזה של קבינט הדיור על קרקע כמתחם מועדף לדיור. זוהי למעשה הצהרה של הממשלה לנחיצותה של התכנית ואור ירוק לקידומה ב"מסלול מהיר". אלא שככל החלטת ממשלה העומדת לבחינת מוסדות התכנון, גם הכרזות אלו אמורות להיות כפופות לשיקולים תכנוניים מלאים ורחבים. עם זאת, בהתייחס לתכניות המוכרזות כותמ"ל, העובדה שהן נבדקות ומקודמות על ידי ועדה אשר רובה המכריע מורכב מנציגי ממשלה יוצרת כשל מובנה בתהליך התכנון.

הוועדה היא למעשה זרוע ביצועית של הממשלה, ללא איזונים וללא היכולת לבחון חלופות מקרו, כולל חלופת אי ביצוע ("חלופת אפס"), לתכניות הנדונות בה. מציאות זו מציגה את התדרדרות מערכת התכנון בישראל; הוועדות המחוזיות, הוול"לים והוותמ"ל מוגבלים לעסוק בפן אחד של תכנון: הגדלת המלאי התכנוני של יחידות דיור, ללא הסתכלות על השפעתם במרחב, כפי שמקובל בוועדות המחוזיות.

כמו כן, נראה כי ישנה עליה בריכוזיות של סמכויות התכנון בוועדות החדשות: מהליך תכנון רגיל המבוסס על עקרונות דמוקרטיים, שקיפות שלטונית ושיתוף ציבור (בדמות ועדות מחוזיות) אל הקמת ועדות שמטרתן הגדלת היצע יחידות הדיור, תוך פגיעה בהליך תכנון תקין המתכלל את הצרכים ושם דגש על צרכי הציבור.

- העדר ראיה תכנונית כוללת

הוותמ"ל מקדמת תכניות שונות, הכוללות לעיתים בנייה של אלפי יחידות דיור. בחלק ניכר מהמקרים, הוותמ"ל סותרת תכניות מתאר מחוזיות (מפתחת בייעוד שאינו תואם פיתוח עירוני) ובמקרים אחרים, אף סותרת את תכנית המתאר המקומית. בפועל, הוותמ"ל דורסת ברגל גסה את עקרונות מערכת התכנון ומתעלמת מעבודותיהם של צוותים מקצועיים רחבים מתחומים שונים (כלכלה, איכות סביבה, חברה וקהילה, תחבורה, תשתיות, נוף ושטחים פתוחים). תכניות מתאר נעשות תוך קיום הליך שיתוף הציבור, ועבודת הצוותים והחלופות שנבחנו, מצביעים על מערך צרכים ורצונות מובחנים.

להלן מספר דוגמאות שמציגות זאת:

<u>תוכנית תמל/1055 -חדרה-בית אליעזר</u>:

התוכנית מבקשת להכשיר שטח חקלאי של כ-2,000 דונם לבניית 6,000 יחידות דיור, בתוספת שטחי תעסוקה, מסחר ושטחי ציבור, בשטח המוניציפלי של עיריית חדרה והמועצה האזורית מנשה.

במהלך שנות ה-90, לאור הצורך לתת מענה לגלי העלייה הגדולה מברית המועצות, נבנתה שכונת 'בית אליעזר החדשה' שהתווספה כטבעת חיצונית מדרום וממזרח לשכונה הוותיקה. בדומה לסיטואציה כיום, גם שכונת 'בית אליעזר החדשה' אושרה בוועדה שזכתה לסמכויות סטטוטוריות מוגברות במטרה לקדם תכניות למגורים בקצב מואץ (הול"ל). התכנון המואץ יצר לעיר חדרה מובלעת מזרחית מרוחקת ומנותקת מהמכלול העירוני, שברבות השנים סבלה מתחזוקה בעייתית, כמו גם קושי בקבלת שירותים.

תוכנית הוותמ"ל עומדת בניגוד לתוכנית המתאר המחוזית תמ"מ 6 ולתוכנית המתאר של חדרה, חד/2020 אשר אושרה בשנת 2014 וכוללת עתודות פיתוח בשטחים עירוניים קיימים, אשר מספיקות להכפלתה של העיר וליעד אוכלוסייה של למעלה מ-185,000 הרבה מעבר ליעד האוכלוסייה שהומלץ לעיר בתמ"מ 6, וזאת בהתבסס על תחומי העיר הקיימת (הנתונים נלקחו מתוך תוכנית המתאר של חדרה חד/2020). תכניות אלה גם קובעות את השטח המדובר ממזרח לבית אליעזר, כחקלאי ומוגן.

תוכנית המתאר של חדרה (חד/2020) אשר אושרה לפני שלוש שנים קבעה את כיוון ההתפתחות של חדרה סביב מרכז העיר (וממערב לכביש החוף) באופן שיאפשר חיבור מרקם עירוני רציף בין החלק הוותיק של העיר לשכונת בית אליעזר. על אף שטחי הפיתוח הנרחבים שמאפשרת תוכנית מתאר זו, היא מציעה להשתמש דווקא בחטיבת הקרקע שיועדה להישמר לשימושי חקלאות כרצועת חיץ הירוקה התוחמת את שולי המרחב העירוני. מתחם הוותמ"ל אף מתעלם מהשלביות שקבעה תוכנית המתאר, אשר מטרתה לאפשר פיתוח הדרגתי ומיצוי עתודות של כל שלב טרם התקדמות למתחם פיתוח נוסף.

בחוות הדעת של מתכננת הוועדה המחוזית חיפה (גב' ליאת פלד) לגבי תוכנית תמל/1055 חדרה בית אליעזר מובעת התנגדות ברורה לתוכנית. במכתב שנשלח לותמ"ל על ידי מתכננת מחוז חיפה בתאריך 15 במאי 2016 נאמר כי:

"לאור היקפי הפיתוח המאושרים בעיר חדרה בתכניות מפורטות ובתוכנית המתארית וכן קידומן ואישורן של יחידות דיור בקרקעות מדינה במרחב הסמוך, ניתן לדעתי לדחות את ההכרזה על המתחם לשלבים מאוחרים יותר. יש לאפשר לעיר להתמקד במטרות וביישום על פי תוכנית המתאר שאושרה לפני פחות משנתיים ולהתמקד בפיתוח פנימה ולא לפאתי העיר במזרח".

<u>תוכנית תמל/1053 לוד מערב - מתחם ניר צבי:</u>

בלוד שלוש תכניות ותמ"ל:

- תוכנית תמל/1053 לוד מערב - מתחם ניר צבי: התוכנית מתפרשת על שטח של כ-1,687 דונם וכוללת 11,158 יח"ד בצפיפות נטו של 22 יח"ד.
- תמל/1064 בן שמן-לוד (4,000 יח"ד).
- שכונת לוד רובע דרומי (1,000 יח"ד) המקודמת בותמ"ל בימים אלה.

מבחינה תכנונית, אין זה סביר לתכנן מתחם כזה ללא הלימה והישענות על תכנית המתאר המחוזית (תמ"מ 21/3) המייעדת את שטח התוכנית לאזור חקלאי/נוף כפרי פתוח. זאת ועוד, התוכנית אינה תואמת למדיניות תכנית המתאר של לוד; ללוד תכנית מתאר כוללנית, לד/10000, אשר נמצאת לאחר הפקדה, וההתנגדויות לתוכנית כבר נדונו (התוכנית הופקדה להתנגדויות באוגוסט 2015, הדיונים בהן הסתיימו בפברואר 2016). התוכנית כוללת תוספת של 11,785 יח"ד במרקם העירוני אין צורך כרגע בפיתוח מרוחק מאד ממרכז העיר שלא יוכל לתרום להתמודדות של העיר עם אתגרי ההתחדשות עירונית.

תכנית המתאר קבעה ברקע לתוכנית את חזון העיר לוד:

"נקודת המוצא להתחדשות העיר מתבססת על הרצון לפתח עיר לתושביה... עיר זאת תהיה אטרקטיבית עבור תושבי העיר, תמנע את תהליך העזיבה..

ותמשוך אליה תושבים חדשים...לכן התוכנית מבוססת על ציפוף והתחדשות העיר הקיימת ללא הקמת שכונות חדשות בהיקפה ..."

החזון הפיסי של העיר ע"פ תכנית המתאר הינו "יצירת עיר בעלת רצף אורבני ומרכז עיר חי ותוסס התואם לצרכים העכשוויים, תוך שימור השרידים ההיסטוריים ושילובם בבניה מרקמית..." (ראו בעמ' 1 פרוטוקול ישיבה מספר: 2016006 לתאריך ישיבה מיום 14.2.16).

- פגיעה בחוסן הערים ועידוד פיתוח פרברי בשטחים פתוחים בשולי הערים בותמ"ל

חלק גדול מתכניות הותמ"ל מקודמות בשטחים החקלאיים והפתוחים שבשולי הערים, דבר אשר מוביל לפרבור הערים וניצול של עתודות קרקע שנועדו לפיתוח עתידי. להלן מספר דוגמאות הממחישות מצב זה:

<u>תמל/1047 מתחם מ-6 אשקלון</u>

התוכנית מתפרשת על שטח של כ-1,990 דונם, כאשר על פי מסמכי התוכנית מוצעת בניה של כ-4,740 יח"ד בצפיפות של כ-15 יחידות דיור לדונם נטו ו-2.3 ברוטו. התוכנית גובלת מצפון וממערב בשמורת הטבע חולות ניצנים וכוללת בתחומה את נחל חממה וכן שטחים חקלאיים.

בעיר אשקלון מקודמות במקביל ארבע תכניות ותמ"ל שונות, הכוללות יחדיו יותר מ-25,000 יחידות דיור. בהקשר לכך, עולה חשש כי עוגנים עירוניים ינדדו מדרום העיר ומרכזה אל עבר המתחם הפרברי הצפוני החדש. ההשלכות החברתיות לגישת הפיתוח הזו (כפי שנותחו במסמכי תכנית המתאר הכוללנית החדשה לעיר - 'אשקלון 2035') אינן רצויות מנקודת המבט העירונית. פיתוח פרברי זה מגדיל את אי השוויון בין חלקי העיר ומחליש את הקשר ביניהם. הדבר עשוי להוביל לפגיעה במגמות החיוביות של ההתחדשות העירונית ופיתוח העיר הוותיקה ובסופו של דבר, לפגיעה באיכות החיים של תושבי העיר.

התוכנית המוצעת מתוכננת על חטיבת הקרקע הפנויה האחרונה שנותרה בצפון אשקלון, אשר סומנה לפיתוח עתידי בתוכנית המתאר ובכך סותרת אותה.

מתוך הוראות תכנית המתאר יעד מפתח בתחום החברתי, שיש לו ביטוי בכל תחומי החיים בעיר וכל שאר היעדים נובעים ממנו, הוא צמצום הפערים בין הדרום והצפון. התחדשות עירונית בשכונות הוותיקות תמשוך אוכלוסייה צעירה למגורים לצד האוכלוסייה הוותיקה, כך שתיווצרנה שכונות הטרוגניות, שהן אחד האפיונים של חיים אורבניים. בד בבד מסמנת התוכנית עתודות קרקע לפיתוח משולב של שכונות חדשות בחלקי העיר השונים, באופן שיחזק את כולה; בצפון כמו בדרום, במרכז כמו ברצועת החוף.

<u>תמל/1016 רובע מנחם באר שבע</u>

התוכנית תמל/1016 רובע מנחם באר שבע מציעה שימוש בזבזני בקרקע חיונית הנמצאת בתחומי העיר באר שבע: תמ"א 35, המבטאת את מדיניות התכנון הארצית, קובעת צפיפות בנייה מינימלית ביח"ד לדגמי יישוב שונים (תכנית מועדפת לדיור גוברת על כל תכנית אחרת, למעט תמ"א 35). עבור

העיר באר שבע, המשתייכת לדגם יישוב 1, נקבעה צפיפות מינימום של 8 יח״ד לדונם נטו. הצפיפות המינימלית המוצעת בתמ״ל\1016 רובע מנחם באר שבע היא 2.8 יח״ד/דונם נטו ו-0.9 יח״ד לדונם ברוטו. צפיפות זו רחוקה משמעותית מהצפיפות שקבעה תמ״א 35 ולכן סותרת את מדיניות התכנון הארצית.

בנוסף, תכנית זו גורעת אלפי יחידות דיור מתוכנית קיימת למתחם, שקודמה ואושרה בוועדה המחוזית. במסגרת הוותמ״ל נערך למתחם זה תכנון מחודש אשר הציע הפחתה ניכרת במספר יחידות הדיור: מ-13,500 יח״ד ל-4,150 יח״ד, רובן צמודות קרקע (גריעה של יותר מ-9,000 יחידות דיור מהיצע יחידות דיור ארצי). זאת, בניגוד למהות הקמת הוותמ״ל שנועד ליצור הליך מזורז לאישור תכניות למגורים בהיקפים גדולים במיוחד. השימוש במנגנון זה לצמצום מספר יחידות דיור חוטא למטרות החוק ומהווה סתירה לרציונל התכנוני שמאחוריו. מיותר לציין שצמצום יחידות הדיור יעלה את מחירן של יחידות הדיור הנותרות ובכך בוודאי שלא יועיל לפתרון מצוקת הדיור.

- טיפול שגוי בחסמים מעכבי פיתוח בתוכניות הוותמ״ל

<u>תוכנית תמל/1004/ א׳ הרצליה אפולוניה</u>

בשטח התוכנית שכן בעבר מפעל תע״ש נוף ים אשר התפנה מהמקום בשנת 1996. המפעל ופעילותו הותירו במקום תשתיות הרוסות וקרקע מזוהמת. מחוות דעת מקצועית שהוגשה לוועדה, עולה כי עקב זיהום הקרקע והמים ייתכנו השלכות על התכנון, היות ובשטחים מזוהמים לא תתאפשר בנייה למשך מספר שנים. כמו כן, יש צורך בטיפול בשטחים אלה על ידי הקמת מתקנים במיקומים שיכולים לסתור את התכנון לבנייה וקיימת אפשרות ששטחים מזוהמים ישפיעו על שטחים נוספים שכבר טוהרו.

התכנית נתקלה בהתנגדויות רבות מצד תושבים, גורמים בעירייה, ארגונים סביבתיים וכדומה, ואף הגיעה להליכים משפטיים. בתאריך 18.10.17 שופט בית המשפט המחוזי בתל אביב, אליהו בכר, ביטל את אישור תכנית אפולוניה והחזיר אותה לוותמ״ל - בעקבות אישורה בטרם הונח בפני הוועדה סקר סיכונים סביבתיים. השופט דחה את עמדת המדינה, כי ניתן לאשר את התכנית גם ללא הימצאות סקר כזה, וכתב בפסק דינו, כי ״אין עסקינן בנושא שניתן לדחות ההתייחסות אליו לשלב שלאחר הפקדת או אישור התכנית.. לפיכך, מבלי שעומד בפני הוועדה סקר סיכונים שלם וברור, לא ניתן לאשר התוכנית״. בית המשפט אפשר לוותמ״ל להעביר את התוכנית לטיפול הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. בתאריך 4.12.17 המדינה הגישה ערעור על החלטה זו של בית המשפט המחוזי.

<u>תמל/1012 מורדות רמות ירושלים</u>

התוכנית אותה יזם רמ״י מציעה כ- 1,435 יחידות דיור וכ- 240 יחידות לדיור מוגן על שטח של 420 דונם. שטח התוכנית נכלל באתר הטבע הייחודי והחשוב ביותר בירושלים הנקרא על שם גבעת מצפה נפתוח. אזור זה מקיים מגוון עשיר של מערכות אקולוגיות לרבות בתות עשבוניות, בתות בני-שיח, שיחיות, חורש משתקם, יערות, מטעים, טראסות חקלאיות, מסלעות וגלי אבנים. כל

אלו תומכים בעושר רב של מיני צמחים ובעלי-חיים ובראשם הצבי הישראלי, שהעדר הגדול ביותר שלו באזור ירושלים נמצא במצפה נפתוח.

כבר בשלב הדיון להכרזת האתר בקבינט הדיור, התריעו ארגוני סביבה ותושבים המתנגדים לתוכנית, ביניהם קק"ל, החברה להגנת הטבע ועמותת "רמות למען הסביבה", כי המידע שנמסר לקבינט ע"י מנהלת מנהל התכנון שגוי, מכיוון שהתוכנית ממוקמת בתוך אתר טבע עירוני המיוחד והחשוב ביותר בירושלים. עוד נטען, כי היא מפקיעה למעלה ממחצית משטחו, תוך גרימת נזק סביבתי קשה ובלתי הפיך לאתר ולערכי הטבע שבו.

התוכנית הובילה להתנגדות חריפה של גורמים רבים בהובלת עמותת תושבים מקומית "רמות למען הסביבה" ואף של עיריית ירושלים, אשר שלחה מכתב לותמ"ל (ר' מכתב של העירייה למשרדי הוותמ"ל בבקשה להוריד את התוכנית מסדר היום).

המאבק נגד הבנייה במצפה נפתוח התנהל בשנתיים האחרונות בותמ"ל ובהליך ההתנגדויות הוגשו מעל ל-10,000 התנגדויות ובהן התנגדויות של ראש עיריית ירושלים, ארגוני סביבה, תושבים, אנשי אקדמיה מתחומי תכנון, כלכלה, אקולוגיה וארכיאולוגיה, בעלי קרקע בתחום התוכנית, חברי כנסת, אנשי ציבור ומספר רב של תושבי העיר ואזרחי המדינה. בהתנגדויות הוצגו חסרים משמעותיים במידע התכנוני והסביבתי שעמד לפני הוועדה כבסיס לקידום התוכנית, לקבלת החלטה על הפקדתה וכשלים חמורים בהליכי הדיון בתוכנית.

ביום הדיון הראשון להתנגדויות הודיעו נציגי רמ"י כי קיים מידע שלא עמד לפניהם ולפני הוועדה בעת הכנת התוכנית והפקדתה, והם נכונים, לו יינתן להם, להמשיך ולבצע השלמות למסמך הסביבתי. כתוצאה מכך החליטה הוותמ"ל להעביר את התוכנית המוצעת לטיפולה של הוועדה המחוזית, בגלל אי התאמת הנדרש ללוחות הזמנים הדחוקים של הוועדה.

סיכום

שטחן של רוב התכניות המתוכננות במסלול הוותמ"ל מצוי בשולי הערים על שטחים פתוחים וחקלאיים. תכניות הוותמ"ל, למעשה, מכתיבות סטנדרטים של תכנון עכשווי על עתודות קרקע עתידיות, באופן שאינו מתחשב ואף אינו יכול לצפות בכלל את המאפיינים של השטחים האמורים בעתיד; כדוגמת צפיפות אוכלוסין, תלות בתחבורה פרטית, התפתחות של תחבורה ציבורית, שינויים בהרגלי התעסוקה וכדומה. תכנון מוקדם מדי, ברמה כה מפורטת, סופו להגביל את הדורות הבאים.

גם בהינתן הצורך לקצר את הליכי התכנון, אין לעשות זאת על חשבון איכות התכנון והתוצר התכנוני. יש לחזק ולשפר את מוסדות התכנון הקיימים - ועדות התכנון המקומיות והמחוזיות - שכורעות תחת העומס בשל מחסור בכוח אדם ותקציבים בלתי מספקים, ולא לבסס ועדה חדשה שיוצרת ביורוקרטיה, סרבול וכפילות נוספים במערכת התכנון.

במקום לנצל את משבר הדיור לטובת עלייה ברמת התכנון, כהזדמנות להתחדשות עירונית ופיתוח תחבורה בת קיימא, תוך הפניית המשאבים הנדרשים לוועדות התכנון הקיימות וחיזוקן, מופנה המאמץ להקמת ועדות תכנון חדשות שמקדמות תכנון מהיר וירוד של שכונות פרבריות מבוססות

רכב פרטי. תכנון זה פוגע ומצמצם את רווחת הדור הנוכחי ויחריף משמעותית את המשבר התחבורתי והסביבתי לדורות הבאים.

יש לשמור אפוא, על מערכת תכנון יעילה ודמוקרטית שאינה מבוזרת. תכנון כולל הוא אמצעי הכרחי להבטחת ניהול יעיל של משאב הקרקע ושמירת איכות החיים, כמו גם איכות הסביבה בישראל.

מקורות

החלטת הוותמ"ל מתאריך 1.6.16

חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן-1990.

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), תשע"א-2011.

חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד- 2014.

מינהל התכנון-שנתון התכנון 2016

עת"מ (תל אביב) 16-05-2043 - אלון צבי כרמלי נ' הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור.

תוכנית המתאר של חדרה חד/2020.

תכנית מתאר של עיר לוד, לד/10000.

ההווה של העבר - שימור והחייאת שווקים

אליהו שטרן

תקציר

בעשורים האחרונים קיימת מגמה מתרחבת של שיקום והחייאת שווקים מסורתיים וכן פיתוח שווקים מודרניים, כחלק מהמרחב הציבורי העירוני. ביותר ממאה רשויות בישראל ישנם שווקים רשמיים (לא כולל את שווקי האיכרים הארעיים), עירוניים וכפריים, וברבע מהם כבר צצו סיורים קולינריים ופעילויות קהילתיות מגוונות. בחינת השלכותיה של החברה הצרכנית על שימור משאבי המורשת ועל עיצובה של "תרבות מורשת" היא חשובה לצורך עיצוב מדיניות השימור, המקומית והעולמית. המחקר המוצג במאמר הנוכחי בוחן את ההווה של שווקי מורשת עולם ואחרים, שעברו פעולות של שימור, ולעיתים גם של החייאה, ומארג המניעים לכך לצורך בחינת ההשלכות לעיצובן של הנחיות שימור לשווקים. המחקר מציג טיפולוגיה לסיווג וטיפולוגיה לשימור של שווקים ובוחן את מניעי השימור בהתאם לסוגי השווקים וסוג פעילות השימור שננקטה בהם. הבדיקה האמפירית נסמכת על 46 שווקים, מחציתם רשומים כשווקי מורשת עולמית ומחציתם מהווים מדגם של שווקים "אחרים" בארץ ובעולם שעברו תהליך של שימור, ובחלקם גם של החייאה. הממצאים מורים ששווקים המצויים באתרי מורשת עולמית אינם שונים מבחינת סוג השימור והיקף פעולות ההחייאה הנעשים בהם מאשר שווקים שאינם באתרי מורשת עולמית. נמצא גם ששווקים חדשים יחסית זוכים לפעולות החייאה רבות ומגוונות יותר מאשר שווקים היסטוריים ככלל וכמו כן, קיים קשר בין סוג השוק וגיל השוק לבין מניעי השימור. הגורם המניע ביותר את שיקום השווקים, גם בשווקי המורשת וגם בשווקים המדגמיים, הוא גיל השוק. חרף העובדה שהמניעים העיקריים בשווקי מורשת עולם הם מניעים מהותיים הקשורים למורשת עצמה, גם מתוכם שווקים חדשים משוקמים בעיקר ממניעים כלכליים. גיל השוק, במובן של היסטורי מול "חדש", הוא הקובע באופן מובהק אם השיקום יכלול פעולות של החייאה גם מבחינה פיזית וגם מבחינת פעילות כלכלית וחברתית. החייאה מאפיינת יותר שווקים חדשים מאשר שווקים הסטורים. המחקר מצא ששווקי מזון יותר דומיננטיים בקרב השווקים החדשים מאשר בזארים בקרב השווקים ההיסטוריים. שווקי המזון המקומיים הם גם אלה המשתנים ביותר בעקבות שיקומם. מרביתם של שווקי המזון המקומיים הופכים למתחמי קולינריה ובילוי. לבסוף המחקר מצביע על הצורך שבבחינת העיתוי וההיקף בו נשמרים הערכים המהותיים לאחר פעולות השימור וההחייאה של השוק.

שטרן, א. (2018). ההווה של העבר - שימור והחייאת שווקים. **תכנון**, 15(1): 165-181.

הקדמה

שווקים היו והינם מובילי המהות העירונית לדורותיה ושימשו כנקודת מפגש לצריכה בשטחים העירוניים ובמרחבים הכפריים כמו גם כמוקדים לפעילות פוליטית, כלכלית וחברתית (למשל, Stanilov, 2007). השווקים היוו בכך את אחד המרכיבים המרכזיים של המרחב הציבורי (וראה, Mumford, 1961). בעשורים האחרונים קיימת מגמה מתרחבת של שיקום והחייאת שווקים מסורתיים וכן פיתוח שווקים מודרניים, כחלק מהמרחב הציבורי העירוני. ערים החלו לעצב וליישם מדיניות של שימור והחייאה המתייחסת לא רק לכלל המרחב העירוני אלא גם למרכיביו השונים (למשל, Semes, 2009). מדיניות השימור של מורשת היסטורית ותרבותית המיושמת, לדוגמא, בסינגפור (Loo Lee, 1996) מתחשבת בכוחות השוק המאפשרים הלכה למעשה את שימורם והחייאתם של בתי עסק ושווקים עתיקים בתוך המרקם העירוני המודרני. שימת לב מיוחדת ניתנת לבזארים ולשווקים מסורתיים (McMilan, 2003) כאשר מטרות השימור הן לא רק אדריכליות וכוללות גם מרכיבים חברתיים המיועדים לספק את צרכי החברה הנוכחית (למשל, Rouz, 2014). מחקרים הראו שפעולות שימור והחייאה של שווקים ישנים הצליחו במיוחד כאשר המדיניות שיושמה בתהליך אפשרה את פעילותם החופשית של כוחות השוק (Roth and Dressler, 2012). לפיכך, בחינת השלכותיה של החברה הצרכנית על שימור משאבי המורשת ועל עיצובה של "תרבות מורשת" היא חשובה לצורך עיצוב מדיניות השימור, המקומית והעולמית, במציאות חברתית, כלכלית ופוליטית משתנה. בהתאם, מטרת המחקר הנוכחי היא לבחון את ההווה של שווקים עתיקים יותר ועתיקים פחות שעברו פעולות של שימור, ולעיתים גם של החייאה, ואת מארג המניעים לפעולות אלה לצורך בחינת ההשלכות לעיצובן של הנחיות שימור לשווקים.

ברשימת אתרי המורשת העולמית של אונסקו מצויים עשרים ושלושה אתרי מורשת המהווים בזארים ו/או שווקים מקורים. אליהם מצטרפים עוד עשרות שווקים נוספים ברחבי העולם שעברו, מתוך מניעים שונים, תהליכים של שימור והחייאה. שימורם והחייאתם של שווקים, הן אלה הרשומים כאתרי מורשת עולמית והן האחרים, הפך לחלק מתעשיית התיירות והכלכלה המקומית והעולמית. המחקר יציג תחילה טיפולוגיה של שווקים ואחריה טיפולוגיה של שימור והחייאת שווקים. במקביל יוצג מודל של תועלות הצפויות משימורם של אתרי מורשת והשלכותיהן. שתי קבוצות של שווקים תשמשנה לבחינת והמחשת מודל מניעי ותועלות השימור. האחת היא קבוצת השווקים המהווים אתרי, או חלק מאתרי, מורשת עולמית, והשנייה היא מדגם של שווקים אחרים בארץ ובעולם שעברו תהליכי שימור ו/או החייאה. המסקנות העולות מבחינה זו עשויות לסייע בעיצוב הנחיות שימור לשורה של שווקים נטושים ופעילים בארץ ומחוצה לה.

טיפולוגיה לסיווג שווקים, לשימורם ולהחייאתם

על מנת לחקור את תוצאות והשלכות מדיניות השימור וההחייאה של שווקים היסטוריים (למה הם הפכו כיום), יש צורך ראשוני בסיווגם, הן מבחינת תפקודם והן מבחינת מהות השימור ו/או ההחייאה שעברו. עיון ברשימות של שווקים המופיעים באתרים המקוונים של ה-CNNTraveler, Lonely

Planet, Frommer's ואחרים, מגלה מגוון גדול מאד של סוגי שווקים השונים זה מזה במספר ממדים. עיון מעמיק במאפייני השווקים הצביע על מספר קטן של ממדים המאפשרים יצירת טיפולוגיה פשוטה לסיווג השווקים מבחינת תפקודם כמוצג בלוח 1. הממד הראשון הוא ממד כרונולוגי, ממד הגיל (היסטורי מול חדש) משולב פעילות (שוק פעיל מול שוק מאובן). הממד השני הוא ממד דרך התפתחות השוק – שוק ורנקולרי (דהיינו, שוק שהתפתח באופן עצמאי-טבעי) מול שוק מתוכנן. ממד שלישי הוא ממד המיקום – שוק עירוני מול שוק המצוי במרחב הפתוח (כפרי, לאורך דרכים, או אחר) והממד הרביעי עוסק בפעילות השוק – שוק קבוע מול שוק ארעי. הצלבת ארבעת הממדים יוצרת חלוקה טיפולוגית על פיה מסווגים השווקים הנבחנים במחקר.

שונות קיימת גם באופי השיקום, השימור ו/או ההחייאה שעברו השווקים השונים. בדומה לטיפולוגיה של סוגי השווקים, נבנתה חלוקה טיפולוגית גם לפעילויות השימור וההחייאה של שווקים (לוח 2). חלוקה זו פשוטה יותר מטיפולוגית הסיווג והיא בנויה על הצלבת שני ממדים בלבד: א. טיפול במרכיבי מכלול השוק – במבנה הפיזי של השוק ובפעילות המתרחשת בו ו-ב. סוגי הטיפול בשוק – שימור והחייאה. לכל אחד מהממדים - מרכיבי מכלול השוק ומרכיבי הטיפול בו ישנם סווגי משנה כמוצג בלוח 2. חלוקה טיפולוגית זו שימשה לסווג פעילויות השימור וההחייאה במחקר.

לוח 1: חלוקה טיפולוגית מוצעת לסיווג שווקים

מצב	**שווקים "ורנקולרים"**				**שווקים מתוכננים**			
	בשטח פתוח		**בעיר**		**בשטח פתוח**		**בעיר**	
	קבוע	ארעי	קבוע	ארעי	קבוע	ארעי	קבוע	ארעי
היסטורי - מאובן								
היסטורי פעיל								
"חדש" - מאובן								
"חדש" פעיל								

לוח 2: חלוקה טיפולוגית מוצעת לפעילויות של שימור והחייאת שווקים

ממד		**שימור**			**החייאה**	
מצב קיים בלבד		**שימור ושיפוץ**	**שיפוץ ומודרניזציה**	**שמירה/ הגדלת מספר הקונים**	**הכנסת פעילויות מגוונות**	
מבנה פיזי	מערך קיים					
	מערך חדש					
פעילות	קניות ומסחר					
	קהילתיות					
	בילוי					

פעולות השימור עשויות להתמקד במבנה הקיים בלבד של השוק, או גם בשטחי הרחבתו המאוחרים יותר (בדרך כלל שטחי מסחר סובבים), כמו גם לעסוק בפעילות המתרחשת בו כיום הכוללת בעיקר את הפעילות המסחרית (מערך החנויות ודוכני הממכר), הפעילות הקהילתית (למשל מפגשי תושבים), ופעילויות הקשורות לבילוי (למשל הסעדה, פסטיבלים למיניהם ותערוכות). מבחינה פיזית פעילויות השימור עשויות לכלול לא רק שיפוצים למיניהם אלא גם החדרת מרכיבים מודרניים, בהסתר ובגלוי (צנרת תשתיות, סוככים, קירוי, תאורה, ריצוף וכדומה). פעולות להחייאת השוק עוסקות בעיקר במרכיבים העשויים לעודד את הפעילות האנושית שבו. מדובר לא רק בפעילות (פיזית או אחרת) לשמירה ו/או להגדלת מספר הפוקדים והקונים בשוק, אלא גם בהגדלת מגוון הפעילויות שבו מעבר לסוגי המסחר השונים. למשל, קיום אירועי תרבות ובילוי, ארגון וניהול סיורי טעימות, פתיחת מרכזים קולינריים, הנגשה והגדלת קיבולת החנייה.

מודל מניעים ותועלות

השאלה של "מדוע לשמר?" עולה לעיתים קרובות בעת שדנים על פיתוח עירוני או אזורי ובמיוחד כאשר לחלופת אי השימור יש פוטנציאל כלכלי גבוה. בדומה, עולה שאלת התועלת מרישומו של אתר ברשימת אתרי המורשת העולמית. למרות שהמניע העיקרי לרשימת השימור העולמית הוא השימור, רישומו של אתר ברשימה מצופה שיניב גם רווח כלכלי, בעיקר עקב העלייה המצופה בתיירות ובפעילות הכלכלית הנלווית אליה (Lane, 2009). מצויים אמנם מחקרים שהעריכו את היקף הרווח הצפוי מרישומו של אתר ברשימת המורשת העולמית (למשל, VanBlarcom and Kayahan, 2011), אולם יש לציין כי עלייה בהיקף התיירות עשויה להוות מניע לשימור גם ללא עלייה משמעותית בהיקף התרומה הכלכלית המקומית וזאת מכיוון שתועלות מתיירות אינן בהכרח שוות לתועלת כלכלית.

מסתבר כי לעיתים תועלות שאינן כלכליות צרופות מהוות מניע עיקרי לשימורם והחייאתם של אתרי מורשת, ובכלל זה שווקים למיניהם. על אף הפיזור והשונות הרבה בין השווקים השונים, יש ביניהם מידה רבה של דמיון בהיבטים הכלכליים, החברתיים והתרבותיים בתהליך השינוי ממצבם ההיסטורי לשיקומם הנוכחי (למשל, Shakur et al., 2012). מחקרים שונים העלו מניעים שבחלקם הם מונעי רווח ואחרים שהם מונעי מהות. מבניהם, שני מחקרים עיקריים נעשו על ידי המגזר הציבורי (Price Waterhouse Coopers, 2007 and Icomos, 2011). על בסיס ממצאיהם של מחקרים אלה נבנה מודל המניעים והתועלות לשימור אתרי מורשת המוצג בלוח 3. מודל זה כולל מניעים ותועלות מהותיות (Intrinsic benefits) ומניעים ותועלות אמצעותיות (Instrumental benefits). התועלות המהותיות הן העומדות למעשה בראש מעייניהם של החברים המקצועיים בוועדת המורשת העולמית ובמונחי השימור הם מגלמים את הערך האוניברסאלי יוצא הדופן (Outstanding Universal Value – OUV) המשמש אמת מידה ראשונה ועיקרית לצירופו של אתר לרשימת אתרי המורשת העולמית. התועלות האמצעותיות מגלמות בחלקן את "הרצון החבוי" של "יזמי" השימור, בעיקר לגריפת רווח כלכלי. יחד עם זאת, חלק מהתועלות האמצעותיות הן למעשה מניעים הכרחיים כגון תחזוקה שוטפת של אתרי מורשת ותיקון נזקים פיזיים

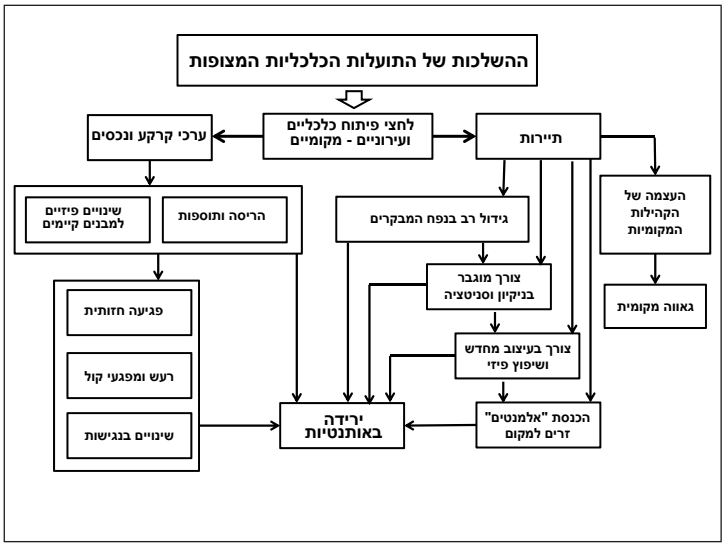
בעקבות הרס. מכאן שהמניעים והתועלות המהותיות הם הקריטריונים בפועל להגדרת ערכו של אתר לצורך רישומו כאתר מורשת עולמית ואילו המניעים והתועלות האמצעותיות הם הקובעים את הסיבה המצרפית לשימורו של אתר מורשת אחר. הקריטריונים המוצגים בלוח 3 נאספו, מקובץ ההנחיות להכנת תיקי מועמדות לרישום למורשת עולמית (Unesco, 2012) ומתוך תיקי השימור של כל האתרים הנכללים במחקר, בהתאם.

המודל המוצג בלוח 3 מתאים לכל אתרי מורשת באשר הם ולפיכך מעניין לבחון את החשיבות היחסית שיש לכל אחד מסוגי התועלות לגבי שימור שווקים, בהתאם לטיפולוגיות שהוצגו לעיל. מידע זה עשוי לסייע, כאמור, בעיצוב מדיניות השימור המתאימה לשווקים השונים. יחד עם זאת יש להכיר את ההשלכות העשויות, או עלולות, לנבוע מיישום מדיניות אמצעותית בלתי מאוזנת. כמוצג בלוח 3, ישנה השפעה הדדית, חלקית, בין שני סוגי המניעים, לחיוב ולשלילה. שימור ושיקום ערכים חזותיים ואדריכליים עשוי, לדוגמא, לעודד תיירות ולהגדיל הכנסות אולם, כתגובה, עידוד התיירות עלול לפגוע, למשל, באותנטיות (דהיינו, בדרגת המקוריות) של האתר. להמחשה, איור 1 מסביר את ההשלכות וההשפעות הצפויות ליישום מדיניות אמצעותית הנשענת בעיקר על הכנסות ורווח המצופים לא רק מתיירות אלא ממניעים כלכליים נוספים של לחצים לפיתוח עירוני ויצירת רווחים מפיתוח נדל"ני.

לוח 3: מודל מניעים ותועלות לשימור אתרי מורשת

מניעים ותועלות מהותיות **Intrinsic benefits**	**מניעים ותועלות אמצעותיות** **Instrumental benefits**
שימור ושיקום ערכים חזותיים ואדריכליים שימור ערכים הסטורים שימור ופיתוח ערכים סימבולים שחזור והחייאת רוח המקום שימור האותנטיות המקומית יצירת זהות מקומית ואישית	**כלכליות:** תיירות השפעה על מחירי קרקע ונכסים עסקים ותעסוקה הכנסות מוניציפליות
	חברתיות: הון חברתי והעצמה "גאווה מקומית" הגדלת המרחב הציבורי בילוי וקהילתיות
	חינוכיות: הכרה עם העבר אתנוגרפיה ומנהגים
	פוליטיות: הון פוליטי
	עירוניות - מקומיות: חלק מתכנית פיתוח אסטרטגית כללית תחזוקה תקופתית שיקום בעקבות נזק פיזי או הרס
השפעה חלקית ← →	

איור 1: ההשלכות הצפויות ממדיניות שימור הנשענת על מניעים כלכליים



כפי שמוצג באיור 1, השלכות הגידול בתיירות הכוללות עלייה בנפח המבקרים, עיצוב ושיפוץ פיזי, צורך בהרחבת מתקני הסניטציה והכנסת אלמנטים "זרים" לאתר, עלולים לפגוע באותנטיות של המקום. בדומה,

צפויה ירידה באותנטיות בשל פגיעות חזותיות, ירידה בנגישות, ומפגעי רעש כתוצאה מפעולות פיתוח פיזי ושינויים למבנים קיימים הנובעים מפיתוח שמגמתו להעלות ערכי קרקע ונכסים.

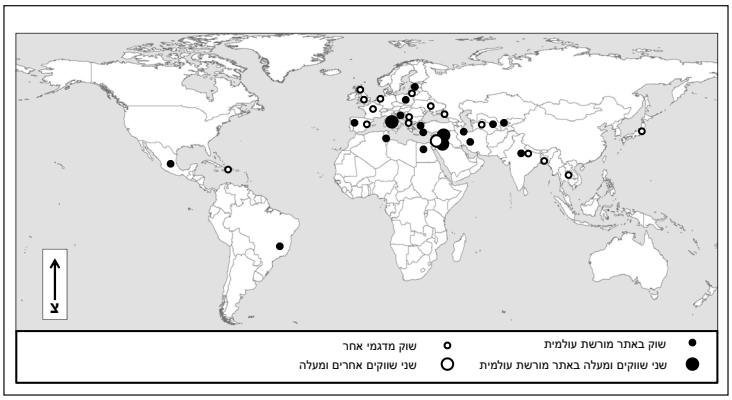
מהי אפוא החשיבות היחסית של מניעי השימור וההחייאה במדיניות הטיפול בשווקים השונים? למה הובילה מדיניות שימורם? מהו ההווה של שווקי העבר? בשאלות אלה עוסק המחקר שלהלן.

השווקים במחקר

המחקר מתבסס על שתי קבוצות שווקים. הקבוצה הראשונה כוללת את כל השווקים המהווים אתרי מורשת עולמית, או כאלה המצויים בתוך מתחמים הרשומים כאתרי מורשת עולמית. קבוצה זו כוללת 23 שווקים. השערתנו היא ששיקומם של שווקים אלה יהיה קשור יותר למניעים המהותיים. הקבוצה השנייה היא מדגם באותו סדר גודל של "שווקי המורשת" הכולל 23 שווקים אחרים בארץ ובעולם שעברו תהליכי שימור ו/או החייאה. יש לשער כי שיקומם של שווקי המדגם יהיה מונע בעיקרו על ידי מניעים אמצעותיים. המדגם כולל ששה שווקים מישראל ויתרת שווקיו מפוזרים בתפוצה עולמית רחבה (איור 2) שנועדה לבטא את השונות הגדולה בין השווקים מבחינת מיקומם הגיאוגרפי, שייכותם התרבותית, סווגם ומהותם השונה. המדגם נבחר בפיזור עולמי רחב בדומה לפיזור השווקים המהווים, או מצויים בתוך

מתחמי מורשת עולמית, כפי שמומחש באיור 2. משקלם, היחסית גבוה של השווקים מישראל במדגם נובע מהצורך בעיצוב מדיניות מתאימה לשיקומם ושימורם של שווקים נטושים ו/או ישנים בארץ.

איור 2: מיקום השווקים הנכללים במחקר



המדגם מאפשר לערוך שתי חלוקות בסיסיות להשוואה: א. שווקים המהווים אתרי מורשת עולמית או המהווים חלק ממתחם מורשת עולמית מול שווקים אחרים (כאמור, 23 שווקים בכל קבוצת בדיקה ובסך הכל 46 שווקים במחקר), ו-ב. שווקים היסטוריים ככלל (25 שווקים מהם 18 שווקי מורשת ו-7 שווקים מדגמיים) מול שווקים "חדשים" ככלל (21 שווקים מהם 5 שווקי מורשת ו-16 שווקים מדגמיים). כשוק "חדש" סווג כל שוק שנוסד במאה ה- 19 ואילך. יש עוד לציין כי מבין שווקי המורשת היו 17 שווקים ורנקולרים ו-6 שווקים מתוכננים בעוד שמקרב השווקים המדגמיים היו 18 שווקים ורנקולרים ו-5 שווקים מתוכננים. בהיבט זה שתי קבוצות השווקים דומות. יש עוד לציין כי בסופו של עניין רוב השווקים המשתתפים במחקר הם שווקים עירוניים למעט 3 שווקים מדגמיים (חדשים) המצויים בשטח פתוח, לאורך כביש מרכזי, בשולי העיר.

בחינה אמפירית

החקירה האמפירית כללה שלושה נושאים. תחילה נבחנה התפלגות השווקים בהתאם לאופי ומהות השימור וההחייאה שעברו. הבחינה כללה השוואה בין שווקי מורשת עולמית לבין השווקים המדגמיים וכן השוואה בין כלל השווקים ההיסטוריים לכלל השווקים החדשים. הנושא השני עסק במניעים לשימור ובחן את תקפותו של מודל המניעים והתועלות שהוצג לעיל, גם הוא בחתכי סוג וגיל השווקים. הנושא השלישי בחן את ההווה של השווקים, למה הם הפכו כיום, ומי הפך למה.

שימור והחייאה

עיון בלוח 4 מורה כי כל 23 השווקים המהווים, או המצויים באתרי מורשת עולמית עברו שימור של המבנה הפיזי. בשמונה מהם טיפלו בשימור המצב הקיים בלבד ובמרביתם גם נערכו עבודות שיפוץ ומודרניזציה, בעיקר של שירותים. רק בתשעה מהם נערכו פעולות להחייאת הפעילות הקיימת בהם, בעיקר על ידי פעילות להגדלת מספר המבקרים ו/או הקונים בשוק. שימור הפעילות הקיימת בשווקי המורשת הייתה קטנה יחסית (בחמישה שווקים בלבד) והחייאת פעילות התבצעה בעיקר בנושאי קניות ומסחר, ובפחות ממחצית השווקים. יש גם לציין כי במחצית משווקי המורשת המסווגים כחדשים (ששה שווקים) נערכו רק פעולות לשימור פיזי בלבד (למשל, בשוק החדש של פירנצה, או בשוק העץ של דיאמנטינה בברזיל) ורק במחציתם האחרת נערכו גם פעולות של שיפוץ ומודרניזציה (בעיקר בבזארים הגדולים, למשל בטבריז או באסקי ג'ובה בטשקנט). תוצאות אלה מעידות על מידה רבה של זהירות למניעת פגיעה באותנטיות של השוק. ניכרת מגמה של רצון לבסס, ואולי אף לשפר, את הבסיס הכלכלי של שוק המורשת מבלי לפגוע בערכיו ההיסטוריים והאדריכליים.

לוח 4: התפלגות השווקים המצויים באתרי מורשת עולם לפי סוג השימור וההחייאה

ממד		שימור			החייאה	
		מצב קיים בלבד	שימור ושיפוץ	שיפוץ ומודרניזציה	שמירה/ הגדלת מספר הקונים	הכנסת פעילויות מגוונות
מבנה	**מערך קיים**					
פיזי	שוק ישן	5	7	5	5	-
	שוק חדש*	3	1	2	3	1
	מערך חדש					
	שוק ישן	-	-	-	-	-
	שוק חדש*	-	-	1	-	1
פעילות	**קניות ומסחר**					
	שוק ישן	1	1	-	3	2
	שוק חדש*	1	1	1	1	3
	קהילתיות					
	שוק ישן	-	1	-	1	-
	שוק חדש*	-	-	-	-	-
	בילוי					
	שוק ישן	1	-	-	-	2
	שוק חדש*	-	-	1	-	2

* מהמאה ה 19 ואילך.

בקרב הקבוצה המדגמית (לוח 5) ישנם יותר שווקים שעברו שיפוץ ומודרניזציה ומספרם היחסי של השווקים שעברו שימור פיזי בלבד הוא קטן. כמו כן, בחמישה עשר שווקים נערכו גם פעולות להחייאה מסחרית על ידי הכנסת פעילויות מגוונות בשוק, ובעיקר בשווקים המדגמיים החדשים. שימור פעילות קיימת והחייאה באמצעות פעולות להגברת קהילתיות ובילוי (למשל, ירידי אוכל, העצמת סוחרים, תערוכות ומופעי מוזיקה, פסטיבלים נושאיים, וכדומה) הובחנו בעיקר בשווקים המדגמיים החדשים. תוצאות אלה מעידות על מניעי שימור והחייאה אמצעותיים יותר מאשר מהותיים ואפשר שהם נובעים מהעובדה שבקרב השווקים המדגמיים מצויים באופן יחסי יותר שווקים חדשים מאשר בקרב שווקי המורשת. חיזוק לכך ניתן לראות בלוח 6 המשווה את התפלגות שיעורי פעילויות השימור וההחייאה בין השווקים ההיסטוריים לשווקים החדשים. יחד עם זאת נערך מבחן חי בריבוע לבחינת ההבדלים בין שני סוגי השווקים מבחינת סוג השימור וההחייאה. כיוון שלא נמצא הבדל מובהק בין שני סוגי השווקים, ניתן לומר ששווקים המצויים באתרי מורשת עולמית אינם שונים מבחינת סוג השימור והיקף פעולות ההחייאה הנעשים בהם מאשר שווקים שאינם באתרי מורשת עולמית.

לוח 5: התפלגות השווקים בקבוצה המדגמית לפי סוג השימור וההחייאה

ממד		שימור			החייאה	
		מצב קיים בלבד	שימור ושיפוץ	שיפוץ ומודרניזציה	שמירה/ הגדלת מספר הקונים	הכנסת פעילויות מגוונות
מבנה	**מערך קיים**					
פיזי	שוק ישן	2	2	2	1	-
	שוק חדש*	3	6	3	3	7
	מערך חדש					
	שוק ישן	-	-	-	-	2
	שוק חדש*	1	1	3	1	1
פעילות	**קניות ומסחר**					
	שוק ישן	-	1	1	-	-
	שוק חדש*	2	4	1	6	4
	קהילתיות					
	שוק ישן	-	1	-	-	-
	שוק חדש*	-	-	1	2	2
	בילוי					
	שוק ישן	-	-	-	-	2
	שוק חדש*	-	4	1	3	5

* מהמאה ה 19 ואילך.

תוצאות ההשוואה המוצגת בלוח 6 מראות שכמעט כל פעילות השימור הפיזי בקרב השווקים ההיסטוריים נעשתה במבנה הפיזי שנותר מהשוק ולא במבנים פיזיים חדשים שסופחו לשוק, תוצאות ההשוואה המוצגת בלוח 6 מראות שכמעט כל פעילות השימור הפיזי בקרב השווקים ההיסטוריים נעשתה במבנה הפיזי שנותר מהשוק ולא במבנים פיזיים חדשים שסופחו לשוק, או שהוקמו בסמוך אליו, כפי שנעשה בחלק ניכר של השווקים החדשים. בשיעור יחסית גבוה (35%) של השווקים החדשים הוכנסה פעילות מגוונת לצורך החייאתו, לרבות פעילויות להפיכתו למוקד בילוי. לוח 6 גם מדגיש את הדומיננטיות של תחום הבילוי לשווקים החדשים, גם בהיבטים הפיזיים של הכשרת תשתיות וגם בפעילות המסחרית והשיווקית.

לוח 6: התפלגות (ב-%) כלל השווקים ההיסטוריים והחדשים לפי סוג השימור וההחייאה

ממד		שימור			החייאה	
		מצב קיים בלבד	שימור ושיפוץ	שיפוץ ומודרניזציה	שמירה/ הגדלת מספר הקונים	הכנסת פעילויות מגוונות
מבנה פיזי	**מערך קיים**					
	שוק ישן	29	38	29	25	12
	שוק חדש*	26	30	17	13	35
	מערך חדש					
	שוק ישן	-	-	4	-	8
	שוק חדש*	5	5	17	4	9
פעילות	**קניות ומסחר**					
	שוק ישן	4	8	4	12	8
	שוק חדש*	13	22	9	30	30
	קהילתיות					
	שוק ישן	-	8	-	4	-
	שוק חדש*	-	-	4	9	9
	בילוי					
	שוק ישן	4	-	-	-	17
	שוק חדש*	-	17	9	13	30

* מהמאה ה 19 ואילך.

בחינה סטטיסטית של ההבדלים בין שווקים היסטוריים לבין שווקים "חדשים" מבחינת סוג השימור ו/או ההחייאה (לוח 7) מורה כי אין הבדל מובהק בין שני סוגי השווקים מבחינת פעולות השימור של המבנה הפיזי והפעילויות הקיימות בו בפועל אולם, קיים הבדל מובהק בין השניים באשר

לפעולות ההחייאה, הן מבחינת המבנה והן מבחינת הפעילויות שננקטו. ניתן איפוא לומר כי שווקים חדשים זוכים לפעולות החייאה רבות ומגוונות יותר מאשר שווקים היסטוריים ככלל.

לוח 7: בדיקת הבדלים בין שווקים היסטוריים לבין שווקים "חדשים" מבחינת סוג השימור/החייאה

	שימור	**החייאה**
מבנה פיזי	אין הבדל מובהק	יש הבדל מובהק $X^2=12.6, p<0.05$
פעילות	אין הבדל מובהק	יש הבדל מובהק $X^2=12.6, p<0.05$

המניעים לשימור והחייאה

סקירה מעמיקה של המניעים לשימור והחייאה בכל שווקי המחקר העלתה עוד חמישה מניעים שלא נכללו במודל המניעים שהוצג בלוח 3, לעיל. הסתבר כי בקרב השווקים המדגמיים נכלל גם המניע של "שימור דרך חיים ומסורת" כמניע מהותי ובדומה, "מלחמה בשוק שחור ועבריינות" ו"שיפור תדמית ומיצוב עירוני" התגלו כמניעים אמצעותיים נוספים. בקרב כלל השווקים התגלה גם המניע של "שיפור ושיפוץ סביבתי וחזותי" כמניע אמצעותי נוסף.

השוואה של כל המניעים, המקוריים והחדשים, לפי סוג השוק ולפי גיל השוק מוצגים בלוח 8. ריכוז זה מאפשר בחינה סטטיסטית של ההבדלים בין השווקים לפי סוג ולפי גיל לבין סוגי המניעים. כך למשל מתגלה הבדל ראשוני גם בין סוגי השווקים וגם בין גיל השווקים בהתייחס למניעים המהותיים. משקל המניעים המהותיים גבוה יותר גם בשווקי המורשת וגם בשווקים ההיסטוריים ובדומה, משקלם של המניעים האמצעותיים גבוה יותר בקרב השווקים המדגמיים והשווקים החדשים. בחינת מובהקותם הסטטיסטית של הבדלים ראשוניים אלה מוצג בלוח 9.

התוצאות המוצגות בלוח 9 מצביעות על כך שכל ההבדלים הראשוניים הם אכן מובהקים סטטיסטית. המסקנה העולה מתוצאות אלה היא שאכן יש קשר בין סוג השוק וגיל השוק לבין מניעי השימור. המניעים האמצעותיים הם הדומיננטיים בקרב השווקים החדשים ואילו למניעים המהותיים יש משקל גבוה יותר בקרב שווקי המורשת העולמית. אולם, מהי עוצמת הקשר בין סוג השוק למניעי השימור/החייאה?

לוח 8: התפלגות המניעים (ב-%) לשימור והחייאה
(מניעים בכתב נטוי הם מניעים "חדשים" שהתגלו במחקר)

מניעים		לפי סוג השוק		לפי גיל השוק	
		שווקי מורשת	שווקים מדגמיים	שווקים הסטורים	שווקים חדשים
מניעים מהותיים	שיקום ושימור ערכים חזותיים ואדריכליים	4.6	-	5.4	2.0
	שימור ערכים היסטורים	13.8	2.1	17.8	2.0
	שימור ופיתוח ערכים סימבולים	1.5	2.1	1.8	-
	שיחזור והחייאת רוח המקום	6.1	4.2	5.4	4.0
	שימור האותנטיקה המקומית	6.1	2.1	1.8	2.0
	יצירת זהות מקומית ואישית	1.5	2.1	-	-
	שימור דרך חיים ומסורת	-	4.2	-	4.0
סה"כ		**33.6**	**16.8**	**32.2**	**16.0**
מניעים אמצעותיים	כלכליים: תיירות	15.4	8.5	21.4	6.2
	עסקים ותעסוקה	12.3	14.9	7.1	16.2
	הכנסות מוניציפליות	-	4.2	-	2.0
	חברתיים: הון חברתי והעצמה	1.5	-	1.8	-
	"גאווה מקומית"	3.0	-	1.8	-
	הגדלת המרחב הציבורי	-	4.2	-	4.0
	בילוי וקהילתיות	4.6	4.2	3.6	10.3
	חינוכיים: אתנוגרפיה ומנהגים	3.0	-	1.8	-
	פוליטיים: הון פוליטי	1.5	-	1.8	-
	מקומיים: חלק מתכנית פיתוח כוללת	7.7	8.5	12.5	2.0
	תחזוקה תקופתית/שוטפת	15.4	10.6	12.5	16.2
	שיקום בעקבות נזק פיזי/הרס	1.5	10.6	3.5	8.0
	מלחמה בשוק שחור ועבריינות	-	4.2	-	4.0
	שיפור תדמית ומיצוב עירוני	-	6.4	-	8.0
	שיפור ושיפוץ סביבתי וחזותי	1.5	6.4	3.5	10.3
סה"כ		**67.4**	**83.2**	**67.8**	**84.0**
סה"כ		100.0	100.0	100.0	100.0

לוח 9: בחינת הקשר בין סוג השוק לבין התועלות/המניעים לשימורו/החייאתו

מניע סוג השוק	תועלות מהותיות	תועלות אמצעותיות	סה"כ	מבחן
שווקי מורשת עולמית	22	43	65	$X^2=6.44$ $P<0.05$
שווקים מדגמיים	6	41	47	
סה"כ	28	84	112	
שווקים הסטורים	18	38	56	$X^2=8.58$ $P<0.05$
שווקים חדשים	4	43	47	
סה"כ	22	81	103	

עוצמת הקשר נמדדה באמצעות מדד OR המבטא את היחס בין ההסתברות של מניעי השימור, בין המניעים המהותיים לבין המניעים האמצעותיים. כאמור, נמצא הבדל מובהק במניעי השימור בין שווקי מורשת עולם לבין השווקים המדגמיים באופן שההסתברות למניעים מהותיים בשווקי מורשת גדולה פי 3.7 ממניעים אחרים בעוד שההסתברות למניעים מהותיים בשווקים המדגמיים גדולה רק פי 1.06. לכן, ההסתברות למניעים מהותיים בשימור שווקי מורשת גדולה פי 3.49 מאשר ההסתברות למניעים מהותיים בשווקים אחרים (OR=3.7/1.06=3.49). בנוסף, נמצא הבדל מובהק במניעי השימור בין שווקים הסטורים לבין שווקים חדשים באופן שההסתברות למניעים מהותיים בשווקים הסטורים גדולה פי 4.5 ממניעים אחרים בעוד שההסתברות למניעים מהותיים בשווקים החדשים גדולה רק פי 0.88. לכן, ההסתברות למניעים מהותיים בשימור שווקים הסטורים גדולה פי 5.17 מאשר ההסתברות למניעים מהותיים בשווקים חדשים. (OR=4.5/0.88=5.17). מה הולידו המניעים? מהו ההווה של שווקי העבר?

ההווה של העבר

בקרב השווקים במחקר זוהו שבעה טיפוסי שווקים כמופיע בלוח 10. שני הטיפוסים השכיחים ביותר הם שווקי המזון המקומי (75% מבין השווקים החדשים ו-57% מבין השווקים המדגמיים) והבזארים (68% מהשווקים ההיסטוריים ו-48% מבין שווקי המורשת העולמית). מבין הטיפוסים, שניים לא היו קיימים במקור, 'שווקים תיירותיים' ו'מתחמי מזון וקולינריה', אלא התפתחו לכאלה בעקבות פעולות השימור וההחייאה. בשל פעולות אלה גדל בקרב שווקי המורשת העולמית, במעט, מספר הבזארים והוא עלה ל- 53%. כמו כן 18% מכלל שווקי המורשת הפכו משווקי מזון מקומי לשווקים תיירותיים. זהו השינוי היחסי הגדול ביותר (62%) שהובחן בקרב שווקי המורשת העולמית. באשר לשווקים המדגמיים, היקף הבזארים עלה מ-26% לפני פעולות השימור וההחייאה ל-39% ובהיקף דומה הוסבו שווקי המזון המקומי ושוק מתמחה אחד בקרב השווקים המדגמיים למתחמי מזון וקולינריה. השינוי היחסי הגדול ביותר (62%) בקרב השווקים המדגמיים היה של שווקי מזון למתחמי קולינריה. בקרב השווקים ההיסטוריים (לוח 11) לא השתנה המספר היחסי של בזארים לאחר פעולות השימור וההחייאה והוא

נשאר על 68%. אולם בחלק מהשווקים (ב-12%) פותחו שווקים תיירותיים, טיפוס שלא היה קיים קודם (למשל, שוק בשאשא בסרייבו, בוסניה, או הבזאר המקורה באידרין שבטורקיה).

לוח 10: השוואת ההווה לעבר בין שווקי מורשת עולמית לשווקים מדגמיים (התפלגות ב-%)

אחרי השימור לפני השימור	1	2	3	4	5	6	7
בזאר רבגוני							
שווקי מורשת עולמית	48	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	26	-	-	-	-	-	-
שוק מזון מקומי							
שווקי מורשת עולמית	4	4	18	-	-	4	9
שווקים מדגמיים	9	9	-	-	9	-	35
שוק תיירותי (מזכרות)							
שווקי מורשת עולמית	-	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	-	-	-	-
שוק מתמחה (למשל, שטיחים)							
שווקי מורשת עולמית	-	-	-	9	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	-	-	-	4
שוק פשפשים ועתיקות							
שווקי מורשת עולמית	-	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	9	-	-	-	4	-	-
שוק פוסילי (מאובן)							
שווקי מורשת עולמית	-	-	4	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	-	-	-	-
מתחם קולינריה ובילוי							
שווקי מורשת עולמית	-	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	-	-	-	-
סה"כ							
שווקי מורשת עולמית	52	4	22	9	-	4	9
שווקים מדגמיים	39	9	-	-	13	-	39

השינוי היחסי הגדול ביותר (50%) היה של שווקים מתמחים (למשל שווקים של שטיחים, שווקי בהמות, וכיוצא בזה) שהפכו לשווקים תיירותיים. בקרב השווקים החדשים עלה מספרם של הבזארים בעקבות פעולות השימור וההחייאה מ-4% לכדי 17% ובמקביל צמחו מתחמי קולינריה ובילוי לכדי 48% מכלל השווקים שבמדגם. רובם הגדול היו קודם שווקי מזון מקומיים. הפיכת שווקי המזון המקומי למתחמי קולינריה ובילוי הוא השינוי היחסי הגדול ביותר (59%) בקרב השווקים החדשים. בדומה לכך בקרב כלל השווקים המדגמיים, מתחמי קולינריה אלה הפכו גם אבן שואבת לתיירות בינלאומית ורבים מהם מופיעים על מפת התיירות העולמית כגון בורו מרקט בלונדון, שוק סנטה קתרינה בברצלונה, השוק המרכזי של פירנצה, שוק בולאו בפורטו שבפורטוגל, ורבים אחרים. מגמה זו מושפעת במידה רבה מגישות

חדשות שהתפתחו בקרב המעצבים העירוניים. אחת האחרונות שבהן רואה את מטרתה ביצירת חוויה עירונית מהנה ולא בהכרח שמירה על אותנטיות השוק ומרכיביו. בהתאם, תשומת הלב ניתנת יותר ליצירת רוח מקום מאשר לשמירה קפדנית על שיקום הפרטים העירוניים והמקומיים (Salah Ouf, 2010). רוח המקום בהקשר זה הוא מושג המתאר את צביונו של המקום ואווירתו. לפיכך, מתחמי הקולינריה והבילוי מתאימים את עצמם לרוח הזמן וכוללים רכיבים אדריכליים וטכנולוגיים הנוגדים לעיתים את רוח המקום הנוצרת על ידי האותנטיות המקורית של המבנה וסביבתו. המחקר הנוכחי מלמד שהקשר שבין האותנטיות לבין רוח המקום הוא חשוב כדי לזהות את קו הגבול שבין שימור לבין החייאה והשלכותיו. המדיניות המעוצבת לשימור ושיקום שווקים חייבת להתחשב בגבול זה.

לוח 11: השוואת ההווה לעבר בין שווקים הסטורים לשווקים חדשים
(התפלגות ב-%)

אחרי השימור **לפני השימור**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**
בזאר רבגוני							
שווקי מורשת עולמית	68	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	4	-	-	-	-	-	-
שוק מזון מקומי							
שווקי מורשת עולמית	-	12	4	-	-	-	4
שווקים מדגמיים	4	18	-	-	9	-	44
שוק תיירותי (מזכרות)							
שווקי מורשת עולמית	-	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	-	-	-	-
שוק מתמחה (למשל, שטיחים)							
שווקי מורשת עולמית	-	-	4	4	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	4	-	-	4
שוק פשפשים ועתיקות							
שווקי מורשת עולמית	-	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	9	-	-	-	4	-	-
שוק פוסילי (מאובן)							
שווקי מורשת עולמית	-	-	4	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	-	-	-	-
מתחם קולינריה ובילוי							
שווקי מורשת עולמית	-	-	-	-	-	-	-
שווקים מדגמיים	-	-	-	-	-	-	-
סה"כ							
שווקי מורשת עולמית	68	12	12	4	-	-	4
שווקים חדשים	17	18	-	4	13	-	48

סיכום ומסקנות

המחקר הראה ששווקים המצויים באתרי מורשת עולמית אינם שונים מבחינת סוג השימור והיקף פעולות ההחייאה הנעשים בהם מאשר שווקים שאינם באתרי מורשת עולמית. אולם, שווקים חדשים זוכים לפעולות החייאה רבות ומגוונות יותר מאשר שווקים היסטוריים ככלל. המסקנה העולה מתוצאות אלה היא שאכן יש קשר בין סוג השוק וגיל השוק לבין מניעי השימור. המניעים האמצעותיים הם הדומיננטיים בקרב השווקים החדשים ואילו למניעים המהותיים יש משקל גבוה יותר בקרב שווקי המורשת העולמית. בנוסף, נמצא שבאופן גורף הגורם המניע ביותר את שיקום השווקים, גם בשווקי המורשת וגם בשווקים המדגמיים, הוא גיל השוק. חרף העובדה שהמניעים העיקריים באתרי מורשת עולם הם המניעים המהותיים, גם בהם שווקים חדשים משוקמים בעיקר ממניעים כלכליים ולא ממניעים מהותיים של מורשת. גיל השוק, במובן של היסטורי מול "חדש", הוא הקובע באופן מובהק אם השיקום יכלול פעולות של החייאה גם מבחינה פיזית וגם מבחינת פעילות כלכלית וחברתית. החייאה מאפיינת יותר שווקים חדשים מאשר שווקים הסטורים.

באשר להווה של השווקים, נמצא שבזארים נשארים בזארים בכל מצב. לאחר שיקום הם הופכים מבזארים, או משווקים עתיקים, לבזארים מודרניים. הפיכת שווקים לבזארים תלויה גם היא בעיקר בגיל השוק ובהתאם היא מצויה יותר בשווקים החדשים מאשר בשווקים ההיסטוריים. שווקי מזון נמצאו יותר דומיננטיים בקרב השווקים החדשים מאשר בזארים בקרב השווקים ההיסטוריים. שווקי המזון המקומיים הם גם אלה המשתנים ביותר בעקבות שיקומם. מרביתם של שווקי המזון המקומיים הופכים למתחמי קולינריה ובילוי.

לצורך הגדרת מדיניות שימור, בהתאם לגילו ולמהותו של השוק, יש למצוא תחילה את גבול איבוד האותנטיות ורוח המקום. יש למצוא עד כמה מושפעת רוח המקום מרמת האותנטיות. יש למצוא עד כמה ניתן, או האם יש צורך בכלל, לתת משקל גדול יותר ליצירת רוח מקום "כלשהיא" על פני שמירת האותנטיות של השוק. האם רוח מקום "כלשהיא" תייצר חוויה עירונית מהנה ולפיכך ניתן לוותר על שמירת האותנטיות של השוק? בהתאם, השאלה העיקרית להמשך המחקר היא: מתי ובאיזו מידה נשמרים הערכים המהותיים לאחר פעולות השימור וההחייאה של השוק.

מקורות

Icomos, (2011), Guidance on Heritage Impact Assessments for Cultural World Heritage Properties, Paris.

Lane, B. (2009), What, who and how? enhancing economic benefits of archaeological world heritage sites, Kenan-Flagler Business School, University of North Carolina.

Loo Lee, S. (1996), "Urban conservation policy and the preservation of historical and cultural heritage: the case of Singapore", *Cities*, 13(6), 399-409.

McMilan, J., (2003), Reinventing the Bazaar: A Natural History of Markets, WW Norton & Company Inc., New York.

Mumford, L., (1961), The City in History, Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects, Harcourt, Brace & World, Inc., New York.

Price Waterhouse Coopers, (2007), The Costs and Benefits of UK World Heritage Site Status, Government and Public Sector.

Roth, R., and Dressler W. (2012), " Market-oriented conservation governance: The particularities of place", *Geoforum*, 43(3), 363-366.

Rouz, R.K., (2014), "From bazaars to shopping centers", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5(24), 1875-1881.

Salah Ouf, M.A., (2010), "Authenticity and the sense of place in urban design", *Journal of Urban Design*, 6(1), 73-86.

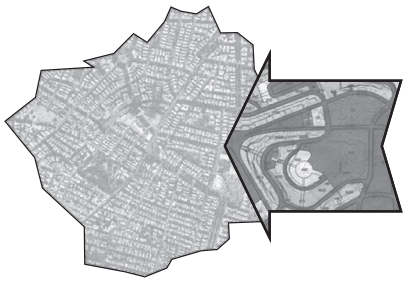
Semes, S.W., (2009), The future of the past: Aconservation ethic for architecture, urbanism, and historic preservation, SW Semes Academia.edu.

Shakur, T., Hafiz, R., Arslan, T.V., Cahantimur, A., (2012), "Economy and culture in transitions: a comparative study of two architectural heritage sites of bazaars and hans of Bursa and Dhaka", *Archnet-IJAR*, 6(3), 91-108.

Stanilov, K. (2007), " Democracy, markets, and public space in the transitional societies of Central and Eastern Europe", in Stanilov, K. (ed.), The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism, Springer, 2007, 269-283.

Unesco (2012), Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, World Heritage Centre, Paris.

VanBlarcom, B.L., and Kayahan, C., (2011), "Assessing the economic impact of a UNESCO world heritage designation", J*ournal of Heritage Tourism*, 6(2), 143-164.



הקדמה

לפני כמה שנים פורסמו בכתב העת *Land Use Policy* שני מאמרים שהנושא המשותף שלהם יענין במיוחד את הקוראים שלנו - מתכננים ישראלים שלא מעיינים בהכרח בעיתונות מקצועית לועזית. המאמרים הם:

N. Alfasi, J. Almagor, I. Benenson (2012) The actual impact of comprehensive land use plans: insights from high resolution observations. *JLUP* 29 (4): 862-877.

E. Feitelson, D. Felsenstein, E. Razin, E. Stern (2017) Assessing land use plan implementation: bridging the performance-conformance divide. *JLUP* 61: 251-264.

הנושא המשותף הכללי הוא הערכת תכניות, אך הנושא המסויים המשותף דרכו הכותבים מתייחסים לנושא הכללי הוא הערכת השפעת תכניות מתאר בישראל בכלל והערכת תמ״מ 3 בפרט. אין ספק שלנושאים אלו עניין מיוחד לקורא הישראלי.

עניין מיוחד זה הניע את המערכת לנטוש את מדיניותה הקבועה לא להציג תרגומים של מאמרים שהופיעו קודם בספרות הלועזית, ולפרסם מאמרים מקוריים בעברית בלבד. במקום מדיניות זאת אנו פותחים מדור מיוחד להציג את המאמרים (בתרגום מתומצת ומעודכן) ויזמנו דיון בהמשך: דו-שיח בין כותביהם.

הערות הכותבים, שמוצגים אחרי המאמרים, דנים במכלול נושאים וסוגיות המובאים במאמרים ועולים מתוכם. ראשונה, שאלה בסיסית הטמונה בהערכת תכניות: כמה התכניות אפקטיביות? מאחורי סוגיה זאת השאלה: אפקטיביות לשם מה? ז״א: מה הוא בעצם תפקידה של התכנית? לתורת התכנון והערכת תכניות שתי תשובות לשאלה זאת: conformance ו-performance. הראשונה, התאמה, גורסת שתכנית מיועדת להתבצע, והצלחתה נמדדת בהתאמת המציאות בשטח להוראותיה. לעומת זאת הגישה השנייה מעריכה את איכות התכנית בביצועים שלה: המידה בה התוכנית השפיעה על החלטות תכנוניות בהמשך ובאיזו מידה היא התוותה את היווצרות הסביבה הבנויה.

כל אחד מהמאמרים דוגל בגישה אחרת, שמשתקפת במתודולוגיה שלו: האופן ושיטות בהם הכותבים בחרו להעריך את התכנית ולמדוד את איכותה.

כל אלו מובילים למסקנות שונות: תוצאות ההערכות של התכנית, וממצאי ההערכה: השפעות התכניות שנערכו בפרט, וההשלכות לגבי השפעותן של מערכות תכנון/הסדרת פיתוח ותכניותיהן בכלל. ובסוף: מה הן ההשלכות על המדיניות? מדיניות התכנון/הסדרת פיתוח בכלל, ומדיניות התכנון בארץ בפרט.

המדור כולל שני המאמרים ודיון בהמשך בדו-שיח בין הערות הכותבים. הוא סוגר עם דברי סיכום בהם אני מנסה לחבר בין הסוגיות ועמדות של המתדיינים ולהסיק מסקנות כל שהן, שהשלכותיהן יתרמו להבנת הקוראים, לתורת התכנון ולפרקטיקה של המתכננים.

א. אלכסנדר

היד הנעלמה של התכנון: בחינת ההשפעה הממשית של תוכניות המתאר הכוללניות[1]

נורית אלפסי, יונתן אלמגור, יצחק בננסון

תקציר

התיאוריה והפרקטיקה בתכנון נשענות על גוף ידע רחב העוסק בהצדקת התכנון הממסדי ובצורך להאציל סמכויות להגבלת השימוש בקרקע לרשויות התכנון. בו בזמן, אך מעט נכתב אודות ההצלחה ליישם תוכניות מרחביות. השאלה, "באיזו מידה משפיעות תוכניות שימושי הקרקע על התפתחות המרחב העירוני והאזורי הלכה למעשה?" נותרה כמעט לגמרי חסרת מענה. לשאלה זו משמעות רבה: נוסף על המאמץ הגדול המושקע בעריכת התוכניות ובאישורן, לתוכניות המאושרות יש השלכות ישירות על ערכי קרקע ועל מחירי נכסים. אם יתברר כי השפעתן הכוללת מועטה, עשוי הדבר להשליך על השימוש בהן. בנוסף, הדבר עשוי להצביע על הצורך של מערכת התכנון לאתר דרכים חלופיות, מתאימות יותר, לתכנון מרחבי ולהגנה על אינטרסים ציבוריים חיוניים.

כמו מערכות תכנון אחרות באירופה ובארה"ב, התכנון בישראל מבקש להתוות מדיניות תכנון ולייצר וודאות באמצעות תוכניות ייעודי קרקע ארוכות טווח. המחקר הנוכחי מבקש לבחון את השפעת התכנון ארוך הטווח על פיתוח המרחב בפועל. המחקר מתמקד בבחינת יישומה של תוכנית המיתאר המחוזית של מחוז המרכז, תמ"מ 3, וממשיכתה, תמ"מ 3/ 21. ההשוואה בין התכנון לפיתוח נעשית באמצעים של חישה מרחוק ומערכות מידע גיאוגרפיות. הממצאים מצביעים על פערים משמעותיים בין התכנון המקורי לבין הפיתוח המתקיים הלכה למעשה.

הערכת יישום תכנון

באופן מפתיע, התיאוריה והפרקטיקה בתחום התכנון הפגינו במשך השנים עניין מועט בשאלות של יישום תכנון. על אף שתיאורטיקנים בתחום התכנון חוקרים את מערכות היחסים בין מתכננים לבין מקבלי ההחלטות, פקידי הממסד ונבחרי הציבור, העניין במידת היישום של מדיניות תכנון בכלל ושל תוכניות ייעודי הקרקע בפרט, נותר מוגבל. כפי שציינו חוקרים כבר לפני ארבעה עשורים (!!), תוכניות רחבות היקף וארוכות טווח מאומצות על ידי גופי תכנון בארץ ובעולם ללא התייחסות שיטתית לפרמטרים שעשויים להשפיע על יישומן והצלחתן (Alterman and Hill, 1978). חוקרים אף עמדו

על "סינדרום התוכנית החדשה" לפיו "אין כל ניסיון להבין מדוע תוכנית מסוימת אינה עונה על היעדים, מפני שהרבה יותר קל להשאירה מאחור ולהתחיל בהכנתה של תוכנית חדשה" (Calkins, 1979, 745-6). מאז נערכו אמנם כמה ניסיונות לבחון את הקשר בין תוכניות לבין התפתחות שימושי הקרקע בפועל, אבל הנושא בכללותו טרם התפתח, עד לשנים האחרונות ממש (Brody and Highfield, 2005; Seasons, 2003; Talen, 1996a, b).

תשומת הלב החלקית המוקדשת לגורלן של תוכניות ולהשפעתן על הסביבה הבנויה משקפת את העניין המועט שיש לתיאוריית התכנון בתוכנית עצמה. חוקרים ואנשי אקדמיה איבדו עניין בתוכנית ייעודי הקרקע והתעמקו בשאלות של אינטרסים, יחסי כוח ומבנה קבלת ההחלטות בתכנון המרחבי. בשנות ה- 90' עסק המחקר האקדמי בתפקידו של השיח התכנוני ובתיאוריות של תכנון מְתָקְשֵׁר (Communicative Planning). התיאוריה בחנה את תפקידם של פרטים ושל מוסדות בהנעת תהליכי תכנון וביקשה להבין את הקשר בין נורמות חברתיות ומוסדיות לבין עיצוב הסביבה הבנויה (Healey 1996; Hoch 1994; Innes 1996, 1998; Schön, 1987, Schön and Rein, 1994; Throgmorton 1993; Newman and Thornley, 1996). מאז תחילת שנות האלפיים כובש הרעיון של תכנון אסטרטגי את השיח התכנוני. העניין הנוכחי הוא בהתאמתם של כלים מתחום העסקים והניהול לשימוש התכנון המרחבי (למשל Albrecht, Healey and Kunzmann, 2003). תחומי העניין הללו חושפים כי התיאורטיקנים מפחיתים בגלוי בחשיבותן של תוכניות ייעודי הקרקע ככלי להנעת תהליכים מרחביים משמעותיים (Albrecht, 2004). בפרקטיקה, לעומת זאת, מהוות תוכניות כאלה תוצר מרכזי של מערכות תכנון וכלי נפוץ. מערכות של תכנון מסדיר (regulative planning) פועלות במדינות רבות בעולם ועושות שימוש בתוכניות ייעודי קרקע ככלי לקביעת מדיניות מרחבית ולהנחיית תכנון מפורט (Alterman, 2001; Cullingworth, 1994; Booth 1996). במרבית המקרים, כאמור, אימוצן של התוכניות נעשה ללא מנגנוני הערכה מספקים ובלי ידע על הדרך בה התוכנית מעצבת את המציאות.

הערכת יישום תכנון[2] נמצאת אם כך בתחילת דרכה. המחקרים הספורים שנערכו בנושא התייחסו לקושי להעריך מימוש של תכנון מרחבי ולמורכבות הרבה של הנושא. נקודה בעייתית ראשונה נובעת מהקושי להחליט מהו טווח הזמן הנחוץ להערכת יישום: מאחר ותוכניות שימושי קרקע נערכות לתקופות זמן ארוכות, הערכת היישום צריכה להתבצע כאשר התוכנית הספיקה להשפיע על התהליכים המרחביים, שהם מטיבם איטיים, ובטרם טושטשה השפעתה על ידי תוכניות, התרחשויות וקווי מדיניות ממקורות אחרים. השאלה היא, מהו משך הזמן הזה, בחודשים ושנים? האם הוא קבוע או משתנה? במה הוא תלוי? במחקר הנוכחי, למשל, בחרנו לבחון את מימושה של תמ"מ 3 בכמה פרקי זמן. השאלה, איזה מהם מציג את נקודת המבט הראויה או הנכונה, נותרת פתוחה לדיון.

נקודה בעייתית שנייה מתקשרת לקושי להחליט אילו תכנים רלוונטיים להערכת יישומן של תוכניות. בנקודה זו, ראוי לציין את קיומן של שתי גישות שונות להערכת יישום תכנון: גישה תוצאתית (conformance approach) וגישה תהליכית (performance approach). שתי הגישות נזכרות בספרות התכנון ונתפסות כלגיטימיות ורלוונטיות (ראו: Alexander & Faludi, 1989;

Alexander, 2006a, 2006b). הגישה התוצאתית בוחנת את מידת המימוש של התוכנית בהתייחס להתאמתו של הפיתוח שהתקיים בפועל לזה שתוכנן. התוכנית, מנקודת המבט הזו, מיוצגת על ידי המסמכים הסטטוטוריים שלה: התשריט והתקנון. אחד המחקרים החלוציים בגישה זו נערך על ידי אלתרמן והיל (Alterman & Hill, 1978) ובעקבותיהם הלכו חוקרים אחרים (Talen, 1997; Brody and Highfield, 2005). הגישה השנייה מתמקדת בהשפעתה של התוכנית על השיח התכנוני ועל תהליכי קבלת ההחלטות (למשל, אצל: Dalton, 1989; Laurian et al., 2004; Berke et al., 2006;). ההשוואה בין הגישה התוצאתית לתהליכית מקפלת בחובה שתי תפיסות שונות לגבי התפקיד של תוכניות ארוכות טווח: הראשונה, התוצאתית, רואה בתוצרים הסטטוטוריים, התשריט והתקנון, מסמכי יסוד המגלמים את מדיניות התוכנית ואת יעדיה. השניה, התהליכית, נוטה להדגיש את השפעת רוחה של התוכנית - מטרות, חזון, הגישה והרוח העולים מדברי ההסבר של התוכנית.

הבחירה שנעשתה כאן בהערכת היישום בגישה התוצאתית נובעת מהמרכזיות של התשריט והתקנון בתכנון הסטטוטורי בארץ ובעולם וההכרה בכוחם. על אף המאמץ הגדול המושקע ביצירתם, השימוש הנרחב בכלים אלה במערכות התכנון המסדירות טרם זכה לבחינה יסודית. בעיקר, לייעודי הקרקע הסטטוטוריים יש השפעה עצומה על ערכי קרקע ונכסים; אם השפעתם על השגת מטרות התכנית היא קטנה, הדבר עשוי להעמיד סימן שאלה גדול מול ההצדקה לקיומם. הבדלים גדולים בין המתווה הראשוני של התוכנית לבין מה שהתפתח בפועל עשויים להצביע על הצורך באיתור כלים אחרים, שייטיבו להגן על נכסים ואינטרסים ציבוריים.

המחקר הנוכחי מבקש אם כך לתרום לידע המועט הקיים בהקשר של יישום תכנון ולבחון את השפעתן של תוכניות ייעודי קרקע כוללניות וארוכות טווח על התפתחות המרחב בפועל. בעיקר, עומדת למבחן יעילותו של תשריט ייעודי הקרקע. המחקר הנוכחי יתמקד בהשפעת התכנון ארוך הטווח על מחוז המרכז באמצעות השוואה בין ייעודי הקרקע בתשריט המקורי לבין שימושי הקרקע שהתפתחו במהלך השנים, כפי שאותרו באמצעות אמצעי חישה-מרחוק וכלים של מערכות מידע גאוגרפיות. השימוש בכלים העדכניים פותח דלת חדשה בפני הערכת יישום של תוכניות מיתאר ומאפשר להתבונן במרחב באמצעות כלים ברזולוציה גבוהה, באופן שלמיטב ידיעתנו טרם נעשה בעבר.

תכנון ייעודי קרקע: בין גמישות וודאות

עצם קיומו של תכנון מרחבי, ובעיקר קיומן של תוכניות מיתאר סטטוטוריות המגבילות את השימוש בקרקע ובנכסים, זוכה ללגיטימציה בעיקר הודות להבנה שלתכנון תפקיד מרכזי בהגנה על אינטרס הציבור ובקידום הרווחה ואיכות החיים (Meyerson and Banfield, 1955; Barry, 1964; Altshuler, 1965; Faludi, 1973; Moore, 1978; Campbell and Marshall, 2002). מסיבה זו, במסורת של תכנון מסדיר, כמו זה הפועל בישראל, יש לתוכנית המיתאר תפקיד כפול: ראשית, קביעת המדיניות המרחבית מנקודת המבט של גופי השלטון המקומי והמרכזי, ושנית, קביעת זכויות התכנון והבנייה של השחקנים השונים, פרטיים וציבוריים, במרחב, באופן שיממש את מדיניות התכנון. המשמעות לעתים קרובות היא שהכללים והמגבלות על התכנון

והבנייה הם שונים ממקום למקום, אבל יש לכך משמעות הנובעת מהמדיניות הכוללת. מאחר והמגבלות מחייבות את כל בעלי העניין, תוכניות המיתאר מגינות למעשה על אינטרס הציבור.

על מנת להבטיח את יציבות התכנון לאורך זמן, הנדבך הסטטוטורי של תוכניות המיתאר כולל שני מסמכי יסוד: הראשון הוא תשריט ייעודי הקרקע והשני הוא התקנון (הוראות התוכנית, בלשון החוק), המפרט את המותר והאסור בכל אזור. ביחד, שני המסמכים הללו משקפים את מדיניות התכנון ובה-בעת מבהירים לשחקנים הפועלים במרחב מהן זכויותיהם בקרקע. עם זאת, במסורת התכנון המסדיר הפועלת בחלקים נכבדים ממדינות אירופה ובמרבית האזורים בארה"ב, ישנה אפשרות מובנית להציע שינויים נקודתיים בתשריט ייעודי הקרקע הסטטוטורי או בתקנון הנלווה לו, מה שמכונה "גמישות". חוקרים כבר עמדו על כך ששינויים – גם קטנים ומקומיים – עשויים להצטבר לשינוי משמעותי בהיבטים כאלה ואחרים של מדיניות התכנון המקורית (ראו: Cullingworth, 1993; Booth, 1996, 2003; Kwartler, 1998; Buitelaar and Sorel, 2010; Buitelaar et al, 2011). כלומר, שהגמישות הנקודתית עלולה לפגוע ביכולתו של התכנון להגן על אינטרס הציבור, לשחוק בהדרגה את מטרת התכנון ואף להעמיד בספק את עצם ההצדקה לקיומו.

המתח שבין קביעות מחולטות לשינויים נקודתיים מלווה את התכנון הסטטוטורי מבוסס התשריט מתחילתו. לכל המעורבים ברור כי תכנון עוסק במציאות דינמית מאד. צרכים חדשים, הזדמנויות, אופנות, טכנולוגיות, רעיונות – כל אלה צצים ומאתגרים הן את מדיניות התכנון והן את הפרטים הנגזרים ממנה. האתגר מדגיש את החשיבות של ניסוח מדיניות תכנון ברורה והקפדה על הכלים השומרים עליה, אבל מחדד גם את מקומה המרכזי של הגמישות: חשוב לברור את העיקר מתוך הטפל, להבין על אילו היבטים יש להתעקש ולשמור והיכן ניתן להתגמש. על רקע זה, בשנים האחרונות הוצעו כלי תכנון חדשים, לרבות תוכניות אסטרטגיות (Albrecht et al, 2003; Albrecht, 2004), תקנות לצמיחה חכמה[3] (Smart Growth ordinances), תכנון גמיש ועוד. עם זאת, במרבית מערכות התכנון, תוכניות ייעודי קרקע סטטוטוריות ממשיכות להוות כלי מרכזי החובק שני יעדים: קביעת מדיניות תכנון כוללת ורגולציה של יוזמות עתידיות של בעלי העניין הרבים. כך בישראל, כך במקומות אחרים בעולם. על כן, השאלה של רמת היישום של התוכניות, המידה בה הן משיגות את היעד של עיצוב המרחב על פי המדיניות המוצהרת, היא חשובה במיוחד.

ההיקף הגדול של תיקונים נקודתיים והשימוש במנגנוני הגמישות שנעשים במציאות מייצרים את המוטיבציה למחקר. על פי בות' (Booth, 1996, 2003), מערכות תכנון מסדירות נמצאות בדילמה מובנית, דילמת הגמישות והוודאות: תוכניות ייעודי קרקע מפורטות מצליחות לקבוע מדיניות באופן ברור אבל הן נוטות להתיישן במהירות ומחייבות שינויים נקודתיים רבים. מצד שני, תוכניות ייעודי קרקע שמאפשרות גמישות רבה הן נוחות לשימוש, אבל יכולתן לקבוע מדיניות ברורה היא נמוכה, והן אינן מצליחות לייצר רמה סבירה של ביטחון לתושבים, בעלי נכסים ומשקיעים. דילמה הזו רלוונטית מאד לתכנון בישראל. אישור של תוכניות מפורטות נקודתיות מבוסס על קריטריונים המוצעים אד הוק עם קשר חלקי ועקיף למדיניות התכנון

המקורית. לדברי בות', התוצאה היא מדיניות תכנון שאינה מופיעה במסמכי התכנון אלא מצטברת מתוך אוסף של החלטות נקודתיות ומקומיות, באופן הדרגתי ותוך כדי תנועה, בדרך שלעתים מובנת רק בדיעבד.

המציאות הנפוצה של הכנת תוכניות ייעודי קרקע רחבות היקף וארוכות טווח ואז "כירסומן" באמצעות מספר גדול של שינויים נקודתיים כתגובה לצרכים מקומיים זוכה לדיון ביקורתי. הטענה היא כי תוכנית סטטוטורית מאבדת את העדכניות שלה – ובמידה רבה את הרלוונטיות של הפרטים הקטנים וגם הערכים העקרוניים עליהם היא מתבססת - ברגע בו היא מאושרת למתן תוקף (Needham, 2006, Moroni, 2007). נוסיף לכך את הזמן הכרוך בהכנה, דיון ואישור של תוכנית; בישראל, שלבי התכנון של תוכנית מחוזית עשויים להימשך כעשור ואף יותר. הדבר אינו מעיד בהכרח על תפקוד לקוי של מערכת התכנון, ואפילו להיפך. הכנה של תוכנית מחוזית היא עניין המחייב את מעורבותן של ועדות תכנון ובנייה מהדרג המקומי והארצי; הפירוט של תשריט ייעודי הקרקע מחייב התעמקות ודיונים רבים; המיקום של חלק מהייעודים עשוי לעורר התנגדויות, מחשבות שניות. ואז, למידה בה התשריט מיושם יש משמעות רבה מבחינה תיאורטית וכמובן שגם מבחינת הפרטיקה.

דילמת הגמישות והוודאות מקפלת בתוכה עניין מרכזי נוסף, הנוגע לתוקף החוקי של תוכנית. המידה בה הרכיב הסטטוטורי של תוכניות ייעודי קרקע כפוף לעקרונות שלטון החוק עולה לדיון בעבודתו החלוצית של מורוני (Moroni, 2007, 2010). לטענתו, ערכים בסיסיים כמו שוויון בפני החוק, ביטחון משפטי, העדר תחולה רטרואקטיבית של חוקים ופומביות הדין מופרים באופן שיטתי על ידי הסטטוטוריות של התשריט והתקנון. באותה מידה, הוא מוצא כי המנגנון של תיקונים נקודתיים בתוכניות המיתאר לא עונה על קריטריונים בסיסיים של שלטון החוק.

בשעה שעבודתו של מורוני היא תיאורטית ביסודה, המאמר הנוכחי יתרום לה את ההיבט הפרקטי, האמפירי. בדיקת רמת היישום של תשריט תוכנית המיתאר תחשוף את התפקוד של הרכיב הסטטוטורי היסודי עליו מתבססת מערכת התכנון. השאלה, האם הרכיב הבסיסי הזה אכן מתפקד כמגדלור לאורו מתקבלות החלטות, או שמא נדרש לחשוב על כלים סטטוטוריים חלופיים, תוכל לקבל כאן תשובה ברורה.

ברקע הדברים חשוב להדגיש כי בעבר הוצעו מגוון של כלים סטטוטוריים, שעשויים להחליף את תוכנית יעודי הקרקע. המשותף לכולם הוא החיפוש אחר דרך לייצר כללים ברורים, אבסטרקטיים, שיחליפו את הפירוט של ייעודי הקרקע המסורתיים. מורוני (Moroni, 2007, 160) טוען כי "ככל שהמערכת (העירונית) היא מורכבת יותר, כך גדל הצורך בחוקים מופשטים, כלליים ותלויי-תוצאה, שיהוו מסגרת ליצירתו של סדר עירוני מיטבי וספונטני". הוא קורא למוסדות התכנון "להגדיר מסגרת חוקית ושוויונית לפעולות של אינדיבידואלים, שתאפשר להם לתכנן ולבנות בקרקע בהתאם לידע ולנסיבות המקומיות, כל עוד אינם עוברים על החוקים", ומציע כי הרשויות יתמקדו בתכנון – אבל של פעולותיהן שלהן, לא של השחקנים האחרים. המסגרת הזו שונה כמובן מהדרך בה פועלות תוכניות ייעודי הקרקע, שמקיפות את האלמנטים המוסדיים וגם הפרטיים ומייצרות תמונת עתיד - שבסופו של דבר נאלצת כל הזמן להשתנות.

רעיון דומה נמצא בבסיסו של התכנון העצמי שהוצא על ידי אלפסי ופורטוגלי (Alfasi and Portugali, 2004, 2007, 2009), שמציעים למערכת התכנון להקפיד על הפרדה ברורה בין שלוש רשויות בתוך מערכת התכנון: הרשות המחוקקת, הרשות השופטת והרשות המבצעת. על פי התפיסה הזו, על הרשויות להגדיר קוד עירוני על פיו ניתן לשפוט תוכניות מפורטות, מה שמייתר את הכנת תוכניות ייעודי הקרקע. לטענתם, כללי תכנון ייצרו ודאות בהקשר למאפיינים ולתכונות המהותיות של הסביבה הבנויה, כתחליף לניסיון של תוכניות המיתאר לקבוע את המיקום של ייעודי הקרקע השונים. בלב הקוד העירוני עומדים יחסים בין אלמנטים מתוכננים לבין האלמנטים הקיימים בסמוך להם. הפיתוח והבנייה יכולים להתבצע בכל מקום, כל עוד החוקים אינם מופרים. לבסוף, תכנון על פי 'חתך אופייני' (Transect Planning) המוצע על ידי דואני וטאלן (Duany and Talen, 2002b) ממחיש כיצד עשוי קוד עירוני להחליף את ייעודי הקרקע. החתך הוא אמצעי לרגולציה של תכנון המבוסס על עקרונות של עירוניות חדשה (New Urbanism), וקובע כללים למאפייני התכנון והבנייה במרחב בהתאם לאופי הרחוב ולמיקום הכללי, אם בתוך מרחב כפרי, פרוורי או בליבה העירונית של העיר. זכויות בנייה נגזרות מתוך מאפייני החתך ומגדירים את המותר והאסור. כל הדוגמאות הללו ממחישות כיצד ניתן לייצר ודאות תכנונית לתושבים וליזמים באמצעות עקרונות מופשטים, כתחליף לתוכנית מפורטת של ייעודי קרקע.

המחקר הנוכחי מציג את ההתחקות אחר התפתחות המרחב הלכה למעשה. במרכז החקירה עומדת תכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז, תמ"מ 3, שאושרה בשנת 1982, וממשיכתה, תמ"מ 3/ 21, שאושרה בשנת 2002. ייעודי הקרקע המקוריים של התוכניות מושווים לשימושים שהתפתחו בפועל, כפי שהם עולים מניתוח של תצלומי אוויר של המחוז מהשנים 1980, 1990, 2000 ו-2006. ההשוואה מכוונת לענות על שתי שאלות יסוד: א) האם הפיתוח שהתקיים התרחש במקומות שנועדו לכך על פי תשריט ייעודי הקרקע המקורי? בעיקר, האם שימושי הקרקע התפתחו במקומות שנועדו לפיתוח בתוכנית המקורית והאם יש התאמה בינם לבים ייעודי הקרקע המקוריים? ב) האם אכן לא התקיימה בנייה באזורים שסומנו ככאלה שאינם מיועדים לפיתוח? כלומר, האם הפיתוח שהתרחש בתקופה זו במחוז המרכז הגביל את עצמו למקומות שהותוו לצורך כך מלכתחילה או שמא פרץ והתפשט גם לאזורים שהוגדרו מראש כקרקע חקלאית ושטחים פתוחים?

המחקר בוחן 12 אזורים שונים ברחבי המחוז, המהווים ביחד 10% משטחו. הבחינה מתבוננת בפיתוח שחל בשלוש תקופות: 1980-1990, 1990-2000, 2000-2006. הממצאים משמשים בסיס לדיון אודות השפעתה של התמ"מ על הפיתוח במחוז המרכז בפרט, ועל יעילותם של התוכנית הכוללנית ותשריט ייעודי הקרקע ככלי התכנון המרכזיים במערכת התכנון הישראלית בכלל.

הרקע הישראלי-מקומי למחקר

בחוק התכנון והבנייה 1965 התקבלו עד כה למעלה ממאה תיקונים. מרבית התיקונים הם נקודתיים ולא נובעים בהכרח מרפורמה מקיפה של מערכת התכנון, ועם זאת, השינויים הרבים מעידים על שינוי ברוחה של המערכת, ההופכת בהדרגה ממערכת מסדירה (regulative system) למערכת המאפשרת שיקול דעת של הגורמים המאשרים תכנון מפורט. בעיקר, יותר

ויותר סמכויות החלטה מועברות לוועדות תכנון ובנייה מקומיות. בנוסף, לצד תוכניות המיתאר, גם מסמכים לא-סטטוטוריים כמסמכי מדיניות ותוכניות אב מתקבלים ככאלה המנחים קבלה של החלטות תכנון. תיקון 101 לחוק הגדיר לראשונה תוכנית מיתאר מקומית כוללנית – כזו, שקובעת עקרונות אבל משאירה לוועדה המקומית גמישות בקבלת החלטות נקודתית לגבי ייעודי קרקע ספציפיים. תוכנית כוללנית תקפה משחררת את הוועדה המקומית מהצורך לקבל את אישור הוועדה המחוזית במקרים רבים של תכנון נקודתי[4] ומהווה על כן אמצעי נוסף להעברת סמכויות לדרגי התכנון המקומיים.

השינויים הרבים, ובעיקר המגמה של העברת סמכויות החלטה לוועדות התכנון המקומיות נובעים מחוסר נחת מתמשך מהתפקוד של מערכת תכנון ייעודי הקרקע: תכנון מפורט נעשה לעניין מתמשך באופן מתסכל; הזמן הממוצע להכנה ואישור של תוכנית מפורטת עומד על 7-10 שנים; מדרג התוכניות והוועדות מתקשה לתפקד, בעיקר בגלל שהשינויים הנקודתיים הרבים המוצעים לתוכניות המיתאר המקומיות מעמיסים על הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה; החלטות תכנון נקודתיות מייצרות קונפליקטים רבים בהם מעורבים גופים ממשלתיים, שלטון מקומי וארגוני אזרחים. השאלה של כלי התכנון בהם משתמשת המערכת בכלל, ושל תפקוד תוכניות יעודי הקרקע בפרט, היא שאלה פתוחה במערכת התכנון הנוכחית.

מחוז המרכז והתוכניות הנבחנות

מרחב של מדינת ישראל מחולק לצרכי התכנון לשישה מחוזות, כאשר מחוזות הדרום והצפון הם הגדולים בשטחם והמצומצמים באוכלוסייתם, בעוד מחוזות תל אביב והמרכז הם עתירי אוכלוסייה אך קטנים בשטחם. מחוז תל אביב, בשטח של 1,294 ק״מ מרובע, עוטף את מחוז תל אביב משלוש עברים. שני המחוזות ביחד מרכיבים את מטרופולין תל אביב.

מאז שנות השישים צמחה אוכלוסייתו של מחוז המרכז באופן קבוע, בשיעור ממוצע של 3% בשנה, הודות לריבוי טבעי והגירה (למ״ס, 2008). אוכלוסיית המחוז שילשה את גודלה, מהיקף של 580,000 תושבים בשנת 1972 להיקף של 1,730,000 תושבים בשנת 2007, עת מטרופולין תל אביב מנתה כשלושה מיליון תושבים (לוח מס׳ 1). מאמצע שנות השבעים ואילך, בד בבד עם ירידת הרווחיות מחקלאות, הוסבו קרקעות חקלאיות רבות למגורים צמודי קרקע בשורה של יישובים ושכונות פרבריות שהוקמו בכל רחבי המחוז (Feitelson, 1999; Gonen, 1995, 1996).

תמ״מ 3, שנערכה בשנת 1980, צפתה את הפרבור המסיבי וביקשה להסדיר אותו ולצמצמו. התוכנית, שאושרה בשנת 1982, שאפה להבטיח גידול קומפקטי ולייצר צפיפויות גבוהות, באופן יחסי, של מגורים, תעשייה ומסחר. לצורך כך, התוכנית הגדירה מגוון ייעודי קרקע ולכל אחד ייצרה הוראות תכנון תואמות. כך, למשל, הגדירה התוכנית מרכזים עירוניים, אזורי מגורים, התיישבות כפרית, אזורי תעשייה, אזורי מסחר, דרכים, תשתיות. וכן שורה של שימושים ופעילויות אסורות.

לוח 1: אוכלוסייה במחוז המרכז

שנה	אוכלוסייה	שיעור גידול שנתי (%)
1948	122,000	
1961	407,000	9.7
1972	580,000	3.3
1983	831,000	3.3
1995	1,216,000	3.2
2003	1,542,100	2.3
2007	1,730,000	3.0

התוכנית ייעדה 65% משטח המחוז לקרקע חקלאית ו-14% לפארקים לאומיים, שמורות טבע וייעור. ההקצאה הנרחבת לחקלאות לא נבעה מתפקידה המרכזי של עבודת האדמה בכלכלה, אלא ביטאה את המדיניות להגנה על קרקע חקלאית מפני פיתוח. כפי שציינו חוקרים ישראליים רבים (Alterman, 1997; Feitelson, 1999; Tal, 2008; Orenstein, 2004; Orenstein and Hamburg, 2009, 2010). האידיאולוגיה החקלאית הייתה שחקן מרכזי בתנופת ההתיישבות של טרום המדינה, וכך גם מיד עם הקמתה. הגדרת קרקע הלאום כ"קרקע חקלאית" הייתה ברירה המחדל הגורפת, אלא אם כן הוגדרה פיסת קרקע מסוימת אחרת בתוכניות מיתאר, ובהסכמתה של הועדה לשמירת קרקע חקלאית[5]. פירושו של דבר, שהתוכנית ייעדה רק כ-21% משטח המחוז לפיתוח, בעוד קרוב ל- 80% מהשטח היה אמור להישאר פתוח.

טווח התכנון של תמ"מ 3 נקבע על פי רמת האכלוס במחוז: התוכנית נועדה להנחות את הפיתוח עד אשר המדינה תכיל חמישה מיליון תושבים, כמיליון מהם במחוז המרכז. המתכננים צפו כי היעד יושג בתחילת שנות ה- 2000. עם זאת, בשל גל העלייה ממדינות בריה"מ לשעבר, היעד הושג באמצע שנות התשעים (למ"ס, 2000). התכנית הבאה, תמ"מ 3/ 21 אושרה עשרים שנה לאחר תמ"מ 3 ושיקפה צורך דחוף לענות על גידול האוכלוסייה המהיר והפיתוח שהתלווה לכך. השינויים הבולטים מול קודמתה הם הצמצום של הקרקע החקלאית מ- 65% ל- 45% משטח המחוז והכפלת הפיתוח העירוני מ-10.2% ל-21% משטחו (פרטים בלוח מס' 2). תמ"מ 3/ 21 הקצתה קרקע נרחבת להתרחבותן של הערים הקיימות, לעיירות ולכפרים, על מנת לעמוד בביקוש ובצרכים. בנוסף, תמ"מ 3/ 21 אימצה גישה גמישה בהרבה כלפי השמירה על הקרקע החקלאית, ואפשרה לריכוזים עירוניים להתרחב בשיעור של עד 10% מעבר להקצאת הקרקע הספציפית שלהם. למרות זאת, התוכנית הצהירה על כוונתה לקדם עקרונות של גידול קומפקטי ולהאט את הפרבור המהיר והמפוזר שהתרחש באותה עת בכל רחבי מחוז המרכז.

הנחת העבודה היא כי קיימים פערים בין התוכנית המקורית, שנערכה בראייה כוללנית ואושרה ככזו, לבין התפתחות המרחב בפועל. מקורות הפער העיקריים עשויים להיות מגוונים, ולשקף נושאים כמו:

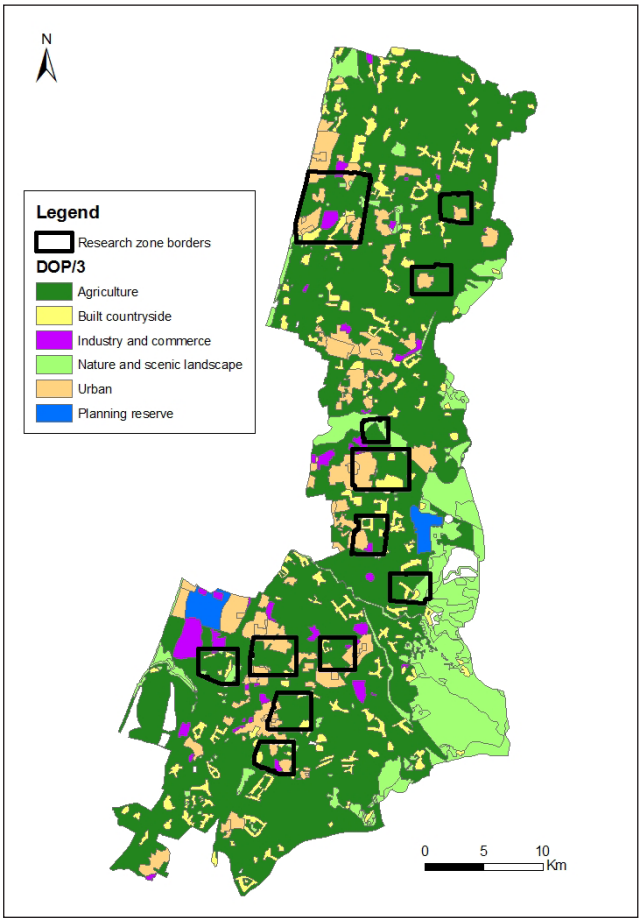
- החלטות תכנון מוקדמות בתוכניות מפורטות וגם בתוכניות ארציות, שלא נכללו בתכנון המחוזי המקורי, אבל השפיעו על קבלת החלטות בהמשך הדרך.
- החלטות תכנון מאוחרות. בהקשר של תמ״מ 3, יש משמעות לתוכניות שאושרו בעקבות גל העלייה הגדול בשנות ה- 90׳. תמ״א 31 שאושרה בשנת 1992 ותוכניות בנייה שאושרו באמצעות ועדות בנייה למגורים (ול״ל) במהלך שנות ה- 90׳ הן דוגמא לכך. –
- שינויים נקודתיים בתכנון המחוזי, בעקבות יוזמות תכנון קונקרטיות לאומיות, כמו הקמה של יישוב חדש, העברה של דרך או פיתוח מתקן תשתית.
- שינויים נקודתיים הנובעים מיוזמות תכנון פרטיות-יזמיות. יוזמות כאלה נידונות באופן נקודתי ואישורן תורם לשינויה של מסגרת התכנון המקורית.
- בנייה בלתי חוקית/בלתי מאושרת, המפירה את הנחיות התכנון.

אין בכוחו של המחקר הנוכחי לעמוק על הסיבות להיווצרות פערים בין התכנון להתפתחות הממשית. עם זאת, מאחר וברור לכל כי התרחשויות מסוג זה עומדות בבסיסו של הרצון לייצר תוכנית כוללת, בכוונתנו לחשוף את המידה בה התשריט המקורי נשמר חרף ההתפתחויות שנוצרו לאחר אישורו ואת המידה בה הוא מנחה את התפתחות המרחב.

לוח 2: ייעודי הקרקע העיקריים במחוז, כפי שהוקצו על ידי תמ״מ 3 ותמ״מ 3/ 21

	הגדרת ייעודי הקרקע בתמ״מ 3		**הגדרת ייעודי הקרקע בתמ״מ 3/ 21**	
קרקע חקלאית	קרקע חקלאית	65%	אזור חקלאי, אזור כפרי, אזור נחל, שטחי איגום	45%
טבע ויער	גם לאומי, שמורת טבע ויער	14%	שמורת טבע, נוף, גן לאומי, יער	15%
קרקע עירונית לפיתוח	שטח עירוני (צפוף, דליל, מרכז עירוני, שלב ב)	10%	אזור פיתוח עירוני, כולל נופש מטרופוליני	22%
התיישבות כפרית	יישוב כפרי וחקלאי	7.5%	אזור פתוח כפרי, כולל נופש ותיירות	10%
תעשייה	תעשיה ותעשיה מזיקה	1.5%	אזור תעסוקה ותעשייה	5%
אחר	אחר	2%	מוסדות ומתקנים	3%
סה״כ		100%		100%

איור 1: ייעודי הקרקע של תמ"מ 3 בציון 12 אזורי המחקר



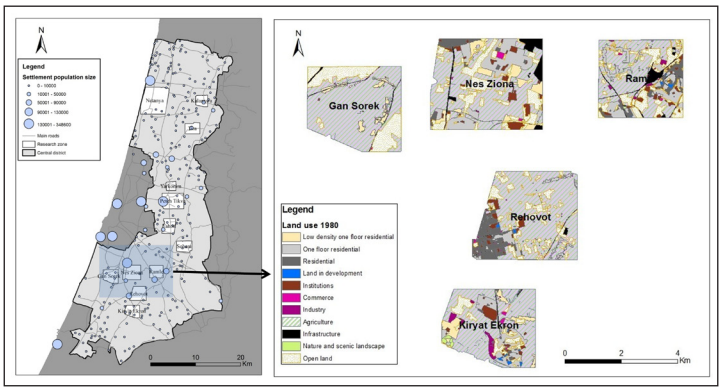
אזורי המחקר מכסים שטח בן 330 קמ"ר, המהווים 10% משטח המחוז. ממוצע הגודל של אזורי המדגם הוא 11 קמ"ר והמגוון כולל גדלים שונים, 4-33 קמ"ר (איור מס' 1). המדגם מקיף יישובים עירוניים וכפריים באופן העונה על הקריטריונים הבאים:

- מגוון סוגי יישובים: עירוני, כפרי, לא יהודי, קהילתי. בין השאר, המדגם מכיל ערים גדולות כנתניה ופתח תקווה, ערים בינוניות כרחובות ונס ציונה, יישובים כפריים, ערים ערביות ופרווריים.
- מגוון ייעודי קרקע: המדגם מכסה את הייעודים ושימושי קרקע שהתפתחות במרחב התוכנית, לרבות מגורים/עירוני, תעסוקה, חקלאות, שטח פתוח, שטח כפרי ואחרים.

- מרחקים שונים ממרכז המטרופולין (מחוז תל אביב) ומגוון של רמות נגישות תחבורתיות (קרבה/ריחוק מכבישים וצמתי תנועה מרכזיים).
- פיזור בכל רחבי התוכנית – צפון, מרכז ודרום.

המחקר נעשה באמצעות השוואה בין שכבות של מערכת מידע גאוגרפית (ממ"ג): שכבות ייעודי הקרקע המקוריות של תמ"מ 3 ותמ"מ 3/ 21 והשכבות המתארות את הפיתוח שהתקיים בפועל בכל אחד מ- 12 אזורי המחקר (איור מס' 2).

איור 2: מחוז המרכז בציון 12 אזורי המחקר, ומבט קרוב יותר אל ייעודי הקרקע של תמ"מ 3/ 21.



התשריטים של תמ"מ 3 ותמ"מ 3/ 21 נוצרו מלכתחילה בקנ"מ של 1: 50,000 גרסאות דיגיטליות שלהן התקבלו ממשרד הפנים. ייעודי הקרקע התואמים לאזורי המחקר קובצו לחמש קטגוריות מרכזיות (לוח מס' 2): 1. חקלאות, 2. אזור כפרי בנוי, 3. אזור עירוני, 4. טבע ונוף פתוח, 5. תעשייה ומסחר.

שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל התקבלו באמצעות פענוח של תצלומי אוויר ושכבות אורטופוטו. תצלומי האוויר צולמו מגובה של 5,000-20,000 מ' ושימשו לפעמוח שימושי קרקע בשנת 1980 ו- 1990. אורטופוטו ברזולוציה של 1 מ'/פיקסל שימושי לפענוח שימושי קרקע בשנים 2000 ו- 2006. תצלומי האוויר יושרו ותוקנו בעזרת תוכנת ממ"ג בהתאמה ל- 30 נקודות אחיזה בקרקע. עבודת הפענוח בוצעה ישירות במערכת הממ"ג, כאשר לכל שימוש קרקע בתצלום האוויר נוצר פוליגון המכסה אותו. שכבת שימושי הקרקע נשלחה לבקרה אצל מפענח מומחה. בסה"כ, הכילה השכבה עשרה סוגים של ייעודי קרקע (לוח מס' 3).

בסוף תהליך הקליטה והפענוח הכיל מאגר המידע של המחקר שתי שכבות של ייעודי קרקע בתשריטים המקוריים וארבע שכבות של שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל בשנים 1980, 1990, 2000 ו- 2006. על מנת לקבוע את המידה בה התשריט המקורי יושם הלכה למעשה, השווינו את שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל עם הייעוד המתוכנן. שכבות שימושי הקרקע מהשנים 1980,

1990 ו- 2000 הושוו לייעודי הקרקע בתשריט של תמ״מ 3. שנת 1980 נבחרה כמייצגת את שנת הבסיס, בה תמ״מ 3 אושרה, והמידה בה היא יושמה נמדדה בהשוואה אליה. 1990 מייצגת את המצב לאחר עשר שנות יישום, כשהזמן שחלף מאפשר לבחון את השפעת התוכנית על היישום. בשנת 2000 תמ״מ 3 הגיעה לסיומה וזמן קצר לאחר מכן אושרה תמ״מ 3/ 21. מסיבה זו, שימושי הקרקע בשנת 2000 הושוו גם לתמ״מ 3 וגם היוו את נקודת המוצע לתמ״מ 3/ 21. שימושי הקרקע מהפיענוח של שנת 2006 חותמים את סדרת ההשוואות, כמייצגים את ההשפעה של תמ״מ 3/ 21 שש שנים לאחר אישורה.

לוח 3: קטגוריות של שימושי קרקע וסוגי השימושים הנכללים בהן

שימושי קרקע	סוגי השימושים הנכללים
מגורים	בתי דירות ; רבי קומות ; גינה ציבורית ; מגרשי חנייה
בנייה צמודת קרקע	בנייה צמודת קרקע ובנייה צמודת קרקע מרווחת
חקלאי	חקלאי ; חממות ומבנים חקלאיים ; מבנה לא מזוהה
טבע ונוף	יער וחורש ; עתיקות ; פארק
מוסדות	מוסדות ; בתי קברות
תעשיה	מפעלי תעשייה ובתי מלאכה ; מחצבות
מסחר	אזור מסחרי ; תחנות דלק ; מחסנים ; אתרי פנאי, נופש וספורט
תשתיות	בריכה ; בריכת אגירה ; מתקני תשתית ; תחנות רכבת ; אוטובוסים ; אתרי פסולת ; כביש סלול ; מתקן צבאי
שטחים שמתבצע בהם פיתוח	שטחים שמתבצע בהם פיתוח
שטח פתוח	חקלאי מוזנח ; בור ; שטח פתוח

ההשוואה בין התכנון לפיתוח בפועל מייצרת אזורים של התאמה ואזורים של חוסר התאמה, או חריגה. אזורים הנמצאים בהתאמה מייצגים מקומות בהם שימושי הקרקע בפועל תואמים את ייעודי הקרקע המתוכננים, בשעה שאזורים של חריגה מצביעים על חוסר התאמה של הפיתוח עם התשריט המקורי. חריגה אינה מצביעה בהכרח על פיתוח בניגוד לחוק. למעשה, במרבית המקרים היא מצביעה על שינוי ייעוד שהתבצע בהליך חוקי למהדרין ובהסכמה של מוסדות התכנון ; בחלק גדול מהמקרים החריגה מצביעה של שינוי שמוסדות התכנון עצמם הם אלה שיזמו אותו. המחקר הנוכחי מבקש לבחון את היישום של התוכנית המקורית, ועל כן ננתח את השכבות של ההתאמה והחריגה אל מול התשריט המקורי.

עבור כל אחד מ- 50 הזוגות של ייעודי קרקע מתוכננים ואלה שהתפתחו בפועל (10 סוגים של שימושי קרקע שהתפתחו בפועל מול 5 קטגוריות של ייעודי קרקע מתוכננים) הגדרנו מערכת יחסים של התאמה/חריגה. כלומר, עבור כל אחד מ- 10 שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל הגדרנו האם הוא נחשב תואם או חורג ביחד לכל אחד מייעודי הקרקע המקוריים. לוח מס׳ 4 מציג את ההגדרה המתאימה לכל זוג.

לוח 4: התאמה (ה) או אי-התאמה (א-ה) בין ייעודי הקרקע במתמ"מ 3 ותמ"מ 3/ 21 לבין שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל

		ייעודי קרקע בתמ"מ 3 ובתמ"מ 3/ 21				
		תעשייה ומסחר	טבע ונוף	אזור עירוני	אזור כפרי	קרקע חקלאית
שימושי קרקע בפועל	חקלאות	ה	א-ה	ה	ה	ה
	מגורים צמודי קרקע	א-ה	א-ה	ה	ה	א-ה
	מגורים בבנייה רוויה	א-ה	א-ה	ה	א-ה	א-ה
	טבע ונוף	ה	ה	ה	ה	ה
	תעשייה	ה	א-ה	ה	א-ה	א-ה
	מסחר	ה	א-ה	ה	א-ה	א-ה
	תשתיות	ה	א-ה	ה	ה	ה
	מוסדות	ה	א-ה	ה	ה	א-ה
	קרקע הנמצאת בפיתוח	ה	א-ה	ה	ה	א-ה
	שטח פתוח	ה	ה	ה	ה	ה

כפי שמשתקף מלוח מס' 4, כל שימושי הקרקע נמצאים בהתאמה לייעוד קרקע "עירוני" ולפיכך, כל שימושי הקרקע שהתפתחו בייעוד הקרקע הזה הוגדרו כמתאימים. שימוש קרקע "שטח פתוח" נמצא בהתאמה לכל ייעודי הקרקע, בהנחה שזוהי קרקע שטרם פותחה ולכן אינה חורגת, בהגדרה, מאף אחד מהייעודים. ייעוד קרקע "טבע ונוף" הוא הרבה יותר מגביל, ורק טבע ונוף ושטח פתוח נמצאים בהתאמה אליו. חקלאות, תשתיות, מוסדות וכל ייעודי הקרקע האחרים נמצאים בחוסר התאמה לקרקע המיועדת לטבע ונוף.

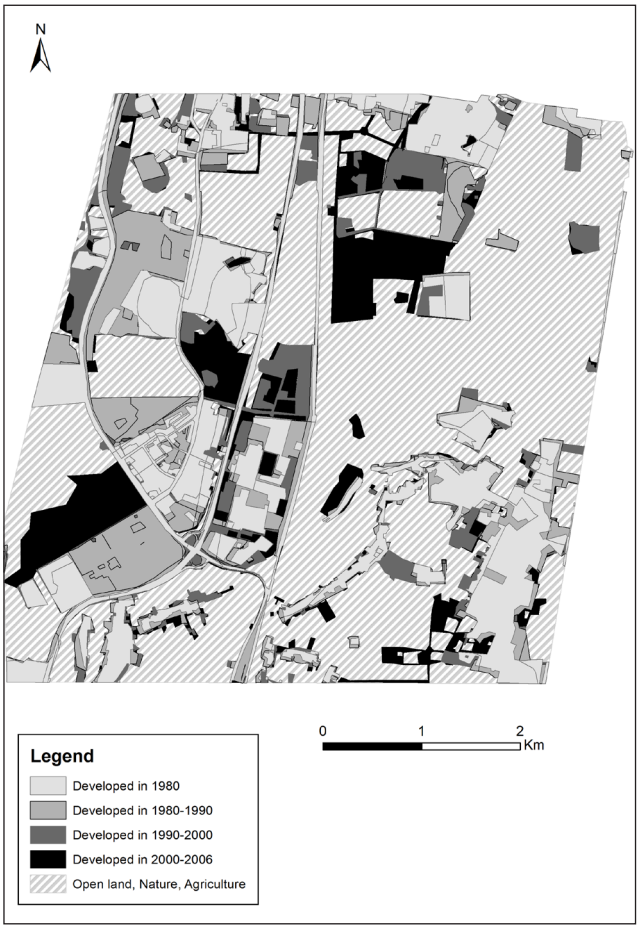
החפיפה בין השכבות של ייעודי הקרקע בתמ"מ 3 ותמ"מ 3/ 21 לשכבות של שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל נבנתה בעזרת תוכנת ממ"ג[6]. נוצרו שלוש שכבות המשוות את שימושי הקרקע בשנים 1980, 1990 ו-2000 לתמ"מ 3 ושתי שכבות המשוות את תמ"מ 3/ 21 לשימושי הקרקע בשנים 2000 ו-2006. כל פוליגון בשכבות הללו כולל צמד של ייעוד הקרקע ושימוש קרקע המופיע בלוח מס' 4.

השכבות אפשרו ניתוח של השתנות ייעודי הקרקע במשך הזמן. למשל, מעבר של שטח פתוח, טבעי או חקלאי לאחת מהקטגוריות הבאות: בנייה רוויה, תעשייה, מסחר, תשתיות, בנייה צמודת קרקע, מוסדות או קרקע הנמצאת בפיתוח. לא ניתחנו את המעבר בין שטחים לא מבונים, כמו הפיכה של שטח פתוח לחקלאות. באמצעות תוכנת החפיפה, הבחנו בין שטחים שנבנו בשנים 1980-1990, 1990-2000 ו- 2000-2006 (איור מס' 3).

לבסוף, באמצעות ממצאי החפיפה, חישבנו את אחוז הפיתוח בכל אחת מהתקופות במונחים של התאמה או חוסר התאמה לתשריט ייעודי הקרקע המקורי. כך עלה בידנו להשוות את שימושי הקרקע שהתפתחו בשנים 1980-2000 לאלה של תמ"מ 3 ולהעריך באיזו מידה התוכנית הבאה, תמ"מ 3/ 21

כללה את הפיתוח החורג כנקודת המוצא שלה עצמה והפכה את שימושי הקרקע שהתפתחו בחוסר התאמה לייעודי הקרקע שמאושרים בשנת 2002.

איור 3: מבט עתי דרך כל תקופות המחקר באזור נתניה



ממצאים

- התאמה וחוסר התאמה לתמ"מ

המידה בה שימושי הקרקע שהתפתחו בפועל הוגבלו על ידי התשריט המקורי של תמ"מ 3 ותמ"מ 3/ 21 משקפת את יעילותו של כלי התכנון הזה. ההתאמה לתמ"מ תוצג על כן ממספר נקודות מבט.

פיתוח ביחס לתשריט המקורי של תמ״מ 3: כבר בשנת 1980, ממש בטרם תמ״מ 3 קיבלה תוקף, 15% מכלל הפיתוח באזורי המחקר נמצאו בחוסר התאמה לתשריט ייעודי הקרקע שלה (לוח מס׳ 5). יתכן שחוסר ההתאמה נוצר בשל תקופת התכנון הממושכת. החישובים שערכנו מתייחסים לחוסר ההתאמה הזה ומחשבים את מה שנוצר בחוסר התאמה מהנקודה הזו ואילך.

באופן מצטבר, למעלה ממחצית (52%) מכלל השטח שהתפתח באזורי המחקר בשנים 1980-1990 היה בחוסר התאמה לתשריט המקורי של תמ״מ 3 (לוח מס׳ 5). בין השנים 1990-2000, חוסר ההתאמה היה גבוה אף יותר ועמד על 65% מכלל הפיתוח החדש. אישורה של תמ״מ 3/ 21 העלה בבת אחת את שיעור ההתאמה: בתקופה 2000-2006, רק 14% מכלל הפיתוח החדש לא תאם לתשריט של תמ״מ 3/ 21. עם זאת, יש לזכור כי מדובר בתקופה קצרה בת 4 שנים, שכן התוכנית אושרה רק בשנת 2006.

לוח 5: סך כל השטח התואם והבלתי-תואם שהתפתח באזורי המחקר, בדונם ובאחוזים מכלל הפיתוח, החל משנת ההתחלה (1980) ובמשך כל תקופות המחקר

	1980	1980-1990	1990-2000	2000-2006
פיתוח תואם לתשריט המקורי, בדונם (ובאחוזים)	28,900 (85%)	5,220 (48%)	3,620 (35%)	10,160 (86%)
פיתוח שאינו תואם את התשריט המקורי, בדונם (ובאחוזים)	5,230 (15%)	5,650 (52%)	6,650 (65%)	1,700 (14%)
סך פיתוח (100%)	34,130	10,870	10,270	11,860

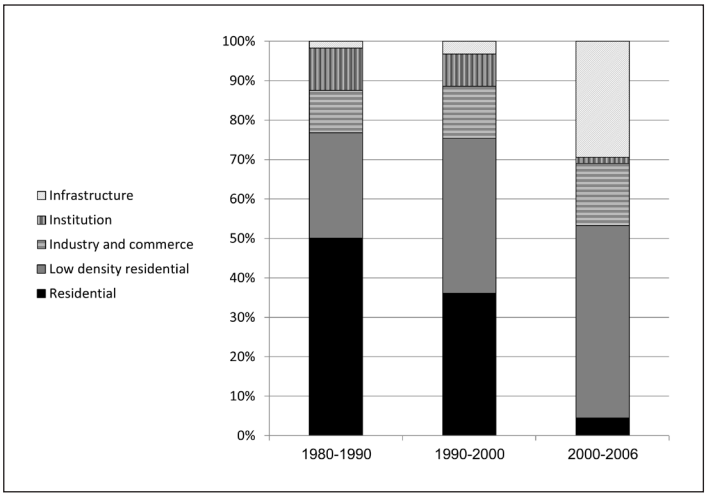
שימוש הקרקע העיקרי המתפתח בחוסר ההתאמה לתשריט הוא בנייה למגורים. שני הסוגים של בנייה למגורים, צמודי קרקע ובנייה רוויה, מהווים 77% ו- 75% מכלל השטח שהתפתח בחוסר התאמה לייעודי הקרקע המקוריים של תמ״מ בתקופות 1980-1990 ו- 1990-2000, בהתאמה (איור מס׳ 4), ו- 52% מחוסר ההתאמה לתשריט של תמ״מ 3/ 21. שיעור חוסר ההתאמה של צמודי קרקע עולה מ- 27% בתקופה 19980-1990 ל- 39% בתקופה 1990-2000 ול- 49% בשנים 2000-2006. חוסר התאמה של תעשייה ומסחר לא משתנה באופן דרמטי במהלך התקופות ומהווה 11%, 13% ו- 16% בהתאמה.

שונות מרחבית של חוסר ההתאמה לתמ״מ: איור מס׳ 6 מציג את הכמות והשיעור של ייעודי הקרקע ששימשו לפיתוח בחוסר התאמה בתקופה 1980-1990. פיתוח בחוסר התאמה (52% בסך הכל, כפי שעולה מלוח מס׳ 5) משתנה באופן חד בין האזורים השונים, מ- 13% בפתח תקווה ל- 86% בשוהם. העובדה שרמות כה גבוהות של פיתוח מתקיימות בשלב כה ראשוני של יישום התוכנית מעידה על כך שהפיתוח במרבית האזורים לא עקב אחר הנחיות התמ״מ וככל הנראה היה כרוך בשינויים והתאמות של התשריט במוסדות התכנון במחוז ובמועצה הארצית לתכנון ובנייה מיד לאחר אישורו.

שיעור חוסר ההתאמה החריג בעוצמתו בשוהם, למשל, נובע מכך שהעיר החדשה, שמוקמה בשטח שיועד מלכתחילה לטבע ונוף, תוכננה מיד לאחר שהתוכנית אושרה.

באזור נווה ירק התפתחו שימושי מלאכה, תעשייה ומסחר בסמיכות לצומת דרכים גדולה. 82% מכלל הפיתוח באזור זה בשנים 1980-1990 לא תאם את תשריט ייעודי הקרקע המקורי (איור 5). באזור זה, למשל, הבנייה הייתה בלתי חוקית ולא אושרה על ידי מוסדות התכנון, מה שלא שינה את המציאות הנשקפת מתמונות האוויר.

איור 4: התפלגות שימושי קרקע שהתפתחו בחוסר התאמה לתשריט המקורי של ייעודי הקרקע בתקופות המחקר

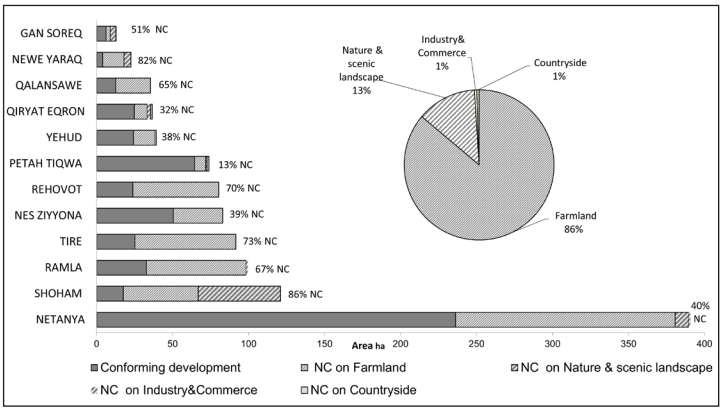


הגידול בהיקף הבנייה החדשה הנמצאת בחוסר התאמה לתשריט בתקופה 1990-2000 מאפיין את כל אזורי המחקר, להוציא את נווה ירק, בה פיתוח חדש בחוסר התאמה דווקא ירד, בהשוואה לתקופה הקודמת (מ- 82% ל- 77%. איור מס׳ 6). שוהם היא עדיין המובילה עם 90% מהפיתוח בחוסר התאמה לייעודי הקרקע, ולאחריה הערים הערביות טירה וקלנסווה, והאזורים העירוניים של רחובות ורמלה, כולם עם למעלה מ- 70% מהפיתוח בחוסר התאמה, בעיקר עקב בינוי של מגורים בקרקע שנועדה לחקלאות ולשטח פתוח (איור מס׳ 6).

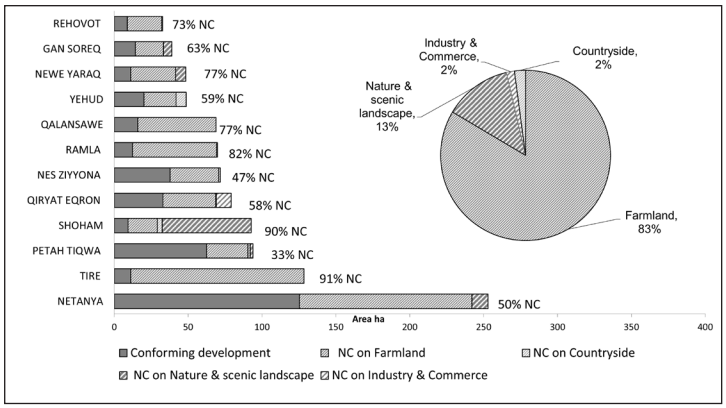
ייעודי קרקע שאינם זוכים לפיתוח מתאים: לאורך כל תקופת המחקר, פיתוח בחוסר התאמה התרחש בייעודי קרקע דומים. בתקופות 1980-1990 ו-1990-2000 מרבית הפיתוח בחוסר התאמה התרחש בקרקע המיועדת לחקלאות (איורים 5 ו-6). קרקע המיועדת לחקלאות מצטיירת כברירת מחדל, כקרקע הנמצאת במצב של המתנה לפיתוח. פיתוח בקרקע המיועדת

לטבע ונוף הוא הרבה פחות שכיח, ועם זאת ראויה לציון הקמתה של העיר שוהם בקרקע כזו, בהסכמה מלאה של מוסדות התכנון בכל הדרגים.

איור 5: שטח שימושי הקרקע (הקטאר = 10 דונם) שהתפתחו בחוסר התאמה (NC) לתשריט המקורי של תמ״מ 3 בשנים 1980-1990



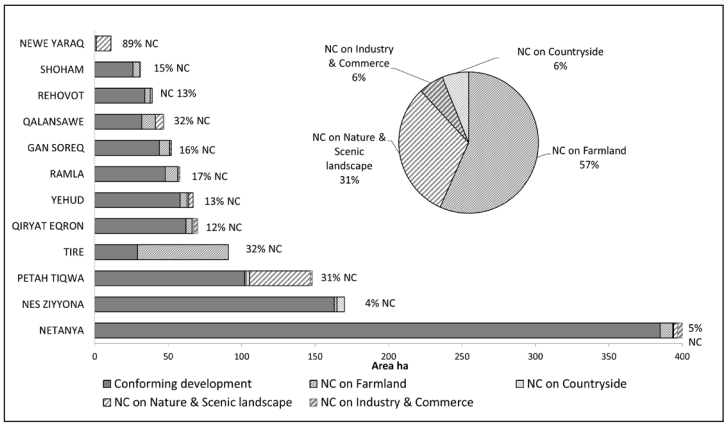
איור 6: שטח שימושי הקרקע (הקטאר = 10 דונם) שהתפתחו בחוסר התאמה (NC) לתשריט המקורי של תמ״מ 3 בשנים 1990-2000



התאמת הפיתוח לתשריט של תמ״מ 3/ 21 : כפי שכבר נאמר, תמ״מ 3/ 21 הכשירה את מרבית הפיתוח שהתקיים בחוסר ההתאמה לקודמתה והפכה של שימושי הקרקע הלא-תואמים לייעודי קרקע. בנוסף, התמ״מ החדשה הציעה מיקומים חדשים לפיתוח. תקופת הזמן הקצרה בת 4 שנים מקשה על היכולת לעקוב אחר השפעתה הכוללת, אך היא חושפת שיעורים לא מבטלים של בנייה בחוסר התאמה בחלק מאזורי המחקר (איור 7). זהו המקרה של הערים הערביות טירה וקלנסווה, בהן מצאנו כי כ-30% מהפיתוח נעשה

בחוסר התאמה לתשריט המקורי. זהו גם המקרה של העיר פתח תקווה, בה כ- 31% מכלל הפיתוח נמצא בחוסר התאמה לתשריט. בארבעה מתוך תשעה האזורים הנותרים - קרית עקרון, יהוד, רמלה וגן שורק עומד חוסר ההתאמה על ערכים של 17%-12%. כמו בתקופות הקודמות, מרבית חוסר ההתאמה מתרחש בקרקע המיועדת לחקלאות (איור 7). חוסר ההתאמה המסיבי המתקיים בפתח תקווה, עם זאת, ממוקם בקרקע המיועדת לטבע ונוף, וזהו גם המקרה של התמשכות הבנייה הבלתי חוקית בנווה ירק.

איור 7: שטח שימושי הקרקע (הקטאר = 10 דונם) שהתפתחו בחוסר התאמה (NC) לתשריט המקורי של תמ״מ 3/ 21 בשנים 2000-2006

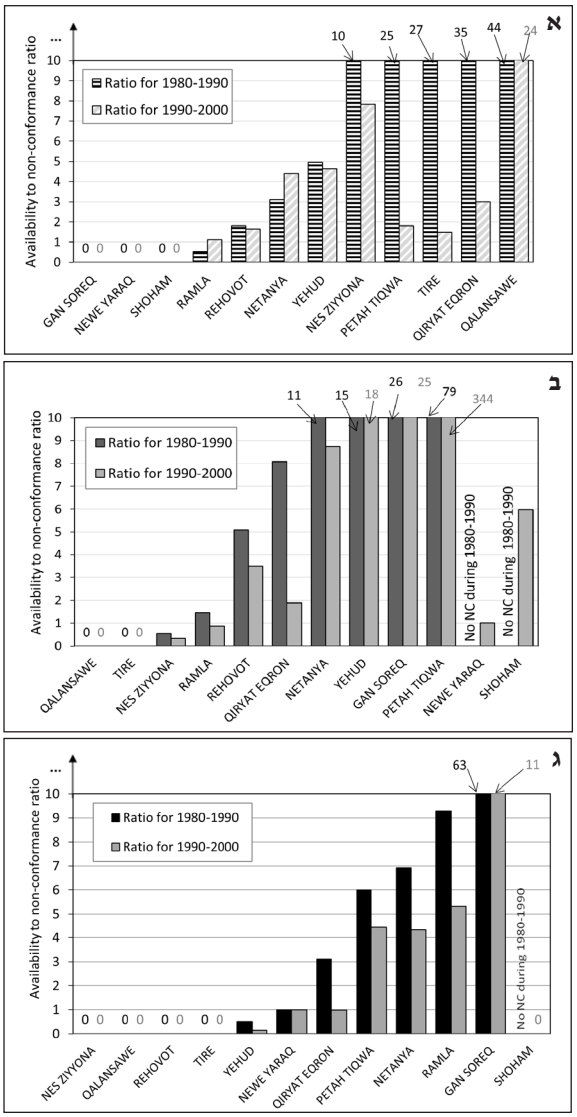


- יעילותו של תשריט התמ״מ בהכוונת הפיתוח

על מנת להעריך את יעילותה של התמ״מ בהכוונה של פיתוח אל מקומות מסיימים, השווינו את היקף הקרקע המתפתחת בחוסר התאמה אל היקף הקרקע שהוגדרה מלכתחילה לפיתוח. אם תשריט ייעודי הקרקע היה משפיע על בחירת המיקום של שימושי הקרקע, הרי שהקרקע המיועדת לפיתוח מסוים הייתה מנוצלת לפני שאותו סוג פיתוח היה גולש לאזורים שכלל לא נועדו לשם כך. ולהיפך : אם שימושי קרקע חורגים באופן שיטתי מהמיקום שיועד להם בתשריט, ועל אף שיש בנמצא מלאי קיים מתמקמים בפועל באזור שאינו מיועד לכך, ניתן להסיק כי יעילותו של התשריט ככזה המכוון את הפיתוח היא נמוכה.

היחס בין היקף הקרקע שיועדה לפיתוח בתשריט המקורי אבל נותרה בפועל פנויה, לבין הקרקע שפותחה בחוסר התאמה לתשריט המקורי מוצג באיור מס׳ 8. כבר בתקופה הראשונה, בשנים 1990-1980, ב-7 מתוך 12 אזורי המחקר התקיימה בנייה למגורים בחוסר התאמה לתשריט. הדבר התרחש על אף שבאזורי המחקר קיימים שטחי קרקע נרחבים המיועדים למגורים ונותרו בועל ריקים (איורים 8א ו- 8ב). בדומה, פיתוח של תעשייה ומסר לא עשה שימוש בקרקע המיועדת לכך ב- 6 מתוך 12 אזורי המחקר (איור מס׳

איור 8: היחס בין היקף הקרקע בייעוד קרקע מסוים שנותרה ללא פיתוח בתום תקופות מחקר (עשור) לבין היקף הקרקע מאותו ייעוד שהתפתח בחוסר התאמה למיקומו בתשריט המקורי של תמ״מ 3



א) קרקע בייעוד עירוני שלא פותחה במהלך התקופה ביחס לשטח שהתפתח למגורים וקרקע בתהליך פיתוח בחוסר התאמה לתשריט המקורי. ב) קרקע בייעוד כפרי שלא פותחה במהלך התקופה ביחס לקרקע שהתפתחה למגורים צמודי קרקע בחוסר התאמה לתשריט המקורי. ג) קרקע בייעוד תעשייה ומסחר שלא התפתחה במהלך התקופה ביחס לקרקע שהתפתחה לתעשייה ומחסר בחוסר התאמה לתשריט המקורי.

8ג). נטייה זו המשיכה גם בשנים 2000-1990. פיתוח בחוסר התאמה לתשריט מתקיים בכל הסוגים של ייעודי הקרקע, על אף שיש מלאים גדולים ולא מנוצלים של קרקע מתוכננת המתאימה לפיתוח בהתאמה לתוכנית (איור מס' 8).

ההשפעה של שימושי הקרקע המתפתחים בפועל על ייעודי הקרקע העתידיים: השאלה האחרונה שנותר לענות עליה היא המידה בה תוכנית ייעודי הקרקע העדכנית, תמ"מ 3/ 21, אימצה את שימושי הקרקע שהתפתחו בחוסר התאמה לקודמתה והנציחה אותם בייעודי הקרקע שלה עצמה. התוכנית החדשה הכפילה את היקף הקרקע המיועדת לפיתוח ברחבי המחוז כולו, מ- 19% בתמ"א 3 ל- 38% בתמ"א 3/ 21, בכדי לתת מענה לצרכי גידול האוכלוסייה והעלייה הצפויה ברמת החיים. בכדי ענות על השאלה, השווינו את ההתאמה בין שימושי הקרקע שהתפתחו עד שנת 2000 לייעודי הקרקע של תמ"א 3/ 21.

בשנים 2000-1980, הקרקע המפותחת בכלל אזורי המחקר גדלו ב- 64%, מ- 34.0 קמ"ר ל- 55.3% קמ"ר. חלק ניכר מהפיתוח החדש (60%, בשטח כולל של 21.3%) התרחשו באזורים שלא תאמו את ייעודי הקרקע המקוריים של תמ"מ 3. אבל תשריט ייעודי הקרקע של תמ"מ 3/ 21 נמצאת בהתאמה כמעט מלאה לשימושי הקרקע. יוצא הדופן היחיד הוא מוקד התעשייה והמחקר שהתפתח באורח בלתי-חוקי באזור נווה ירק (איור מס' 7). להוציא את יוצא הדופן הזה, תמ"מ 3/ 21 אימצה את מרבית הפיתוח שהתרחש בחוסר התאמה ב- 20 השנה הקודמות בכל אזורי המחקר והתאימה את יעודי הקרקע שלה למציאות.

דיון

הכנתה ואישורה של תוכנית כוללנית מסמנת את שיאו של מאמץ גדול וממושך שמעורבים הו מתכננים, מקבלי החלטות וגופים מוניצפליים וממשלתיים, שלומדים, מתדיינים ונערכים להתאמת הפיתוח לצרכים עתידיים. עם אישורה, נעשית התוכנית לכוח המשותף המאחד ומכוון את הגופים הללו, וגם לחוק המנחה תושבים, בעלי קרקע ובעלי עניין אחרים הפועלים במרחב. תיקונים ושינויים בתוכנית המיתאר מחייבים אף הם את מעורבותם של מוסדות תכנון ממגוון דרגים אבל אין לטעות – תיקונים נקודתיים אינם זוכים לאותה תשומת לב וראייה משולבת שליוותה את הכנת התוכנית.

השאלה המהותית היא, מהו ערכה של התוכנית בחיי היום-יום של המרחב המתוכנן, המחוז במקרה זה, ובעיקר, מה משמעותו של הרכיב הסטטוטורי, תשריט התוכנית וההוראות הנלוות אליו? האם התוכנית אכן מתווה את נתיב ההתפתחות המרחבי או שהיא מהווה לכל היותר נקודת פתיחה לסדרה ארוכה של שינויים, תכנון נקודתי והחלטות עתידיות, שיעמעמו את המסר הראשוני וישנו אותו? ואם זה המקרה – מדוע לא להפנות את המאמץ התכנוני לניסוח של כללים ועקרונות יסוד שינחו את קבלת ההחלטות ההדרגתית ולוותר על התשריט, שממילא אינו ממלא את התפקיד המרכזי שנועד לו?

המחקר הנוכחי, שבחן את ישומן של תמ״מ 3 ותמ״מ 3/ 21, תוכנות המיתאר המחוזיות של מחוז המרכז, מוכיח כי תשריט ייעודי הקרקע הכוללני הוא אמצעי לא יעיל במונחים של הנחיית הפיתוח באזור רחב ידיים ומורכב. כפי שעולה גם מטענותיו של בות׳ (Booth, 1996, 2003) , המרחב של מחוז המרכז לא נבנה בהתאמה לתוכנית המקורית אלא התגבש מאוסף של תיקונים ושינויים נקודתיים שהוצעו והתקבלו לאחר אישורה.

ראוי להדגיש כמה מהממצאים הבולטים. הממצא הראשון והמרכזי הוא כי מרבית הפיתוח באזורי המחקר מתקיים במקומות שלא נועדו מלכתחילה לפיתוח, מה שמעיד על חולשתו התשריט ככלי המגביל פיתוח. בתהליך של תכנון נקודתי, הפיתוח נגס בקרקע שהוגדרה כמיועדת לחקלאות ובקרקע שיועדה לטבע ונוף. בעיקר, נראה ש-65% משטח המחוז שהוגדרו כקרקע חקלאית שימשו בפועל כרזרבה לפיתוח, ובמרבית אזורי המחקר נבנו בה שימושי מגורים, מסחר ותעסוקה. פיתוח על קרקע חקלאית בחוסר התאמה לתשריט המקורי החל מיד לאחר אישורה של התוכני, כבר בשנות ה- 80׳, והמשיך בשנות ה-90׳. על אף שקצב ההסבה של קרקע חקלאית לפיתוח הצטמצם לאחר אישורה של תמ״מ 3/21, התהליך המשיך גם בתקופה הקצרה אותה בחנו במחקר הנוכחי, בשנים 2000-2006.

חולשתה של תוכנית ייעודי הקרקע כאמצעי המגביל פיתוח באזורים רגישים מתבררת לאור גישתם של מוסדות התכנון. דוגמה לכך מהווה ההחלטה להקים את העיר שוהם על קרקע שנועדה מלכתחילה לטבע ונוף, מיד לאחר אישור תוכנית המיתאר המחוזית ובתמיכה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה. לכך אפשר להוסיף פיתוח נרחב למגורים בשתי ערים גדולות, פתח תקווה ונתניה, בקרקע שנועדה לחקלאות ובאישור מלא - כלומר, בתמיכה של ועדות התכנון המקומיות והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, ובאישורה של הוועדה לשמירה על שטחים חקלאיים. נראה כי מרבית הפיתוח שלא תאם לתשריט התבצע בהסכמת מוסדות התכנון. יוצא הדופן הוא הפיתוח המסיבי בנווה ירק, שהתקיים בניגוד לחוק ולא אושר על ידי הוועדות. על אף שפיתוח בחוסר התאמה נוגד את ההיגיון של התוכנית המקורית, הוא התקיים בכל אזורי המחקר ובכל תקופת המחקר, והשפיע על עיצוב המרחב הרבה יותר מכפי שהשפיעה עליו התוכנית המקורית.

מעניין לראות כי תמ״מ 3/ 21 צמצמה מאד את השטח המיועד לחקלאות ושטחים פתוחים וכללה בהוראותיה הנחיות לגמישות תכנונית נרחבת. עם זאת, בתקופה של תשע שנים - מאז אישורה בשנת 2002 ועד מועד כתיבת המאמר המקורי, דצמבר 2010, נעשו בה 26 שינויים מאושרים. מרביתם כללו שינוי בתשריט ייעודי הקרקע בשל הקמת יישובים חדשים והרחבה משמעותית של יישובים קיימים. תרחיש דומה ארע לתמ״מ 4/ 14, תוכנית המיתאר הכוללת למחוז הדרום שואשרה שנת 2000. למעלה מ-75 (!!) שינויים אושרו לתוכנית בעשור הראשון לחייה, מרביתם שינוי מהותית את ייעודי הקרקע והורו על הקמת יישובים חדשים, כפרים, התיישבות בודדים ועוד. נראה כי על אף המאמץ הארגוני הגדול המושקע בערכית תוכנית מחוזית ובעיצוב תשריט ייעודי הקרקע שלה, מערכת התכנון אינה רואה בו כלי מרכזי ואינה מונעת פיתוח של אזורים המוגבלים עליו ידו.

הממצא השני נוגע לחולשתו של התשריט כאמצעי המכוון פיתוח למקומות מועדפים. חוסר האפקטיביות בהכוונת פיתוח עולה, למשל, מהעובדה שבכל

אזורי המחקר, בנייה שאינה תואמת את הייעודים המקוריים התקיימה על אף שבסמוך לה נותרה קרקע מיועדת לפיתוח שלא נעשה בה שימוש. כלומר, בשעה שחלקים גדולים מהקרקע המיועדת לפיתוח לא נוצלו, אותם שימושי קרקע פותחו במקומות שנועדו להישמר פתוחים. העיר נתניה והערים הערביות טירה וקלנסווה מייצגות שתי דוגמאות הפוכות של פיתוח שאינו מונחה על ידי התוכנית המקורית. בטירה ובקלנסווה, פיתוח נרחב של מגורים צמודי קרקע התקיים על אף שתמ״מ 3 כלל לא הקצתה שטח מספיק לצורת הפיתוח הזו. ובנתניה, פיתוח של מגורים בבנייה רוויה התקיימו בקנה מידה נרחב אך במקומות שלא נועדו לכך, בזמן ששטח גדול פי 3-4.5 שנועד למגורים נותר ללא פיתוח (איור מס׳ 8א). כך גם לגבי פיתוח של תעשייה ומסחר באזור נתניה. המחקר המקיף שהצגנו מראה כי מקרים כאלה אינם יוצאי דופן אלא חלק מהחוקיות של פיתוח הלכה למעשה ומתרחשים בכל אזורי המחקר.

הסטייה מתשריט ייעודי הקרקע המקורי וההחלטה לקדם פיתוח באתרים חדשים, שאינם תואמים לו, עשוי לנבוע ממגוון של סיבות וגורמים, לרבות נגישות של בעלי עניין לקרקע, חילוקי דעות בין בעלי קרקע, קשיים טכניים פיתוח תשתית ועוד. מרבית הפיתוח שאינו תואם לתשריט התבצע ככל הנראה בהסכמה מלאה של רשויות התכנון, מה שמעיד על כך שהגופים הממונים אים מתעקשים על הגשמת תשריט ייעודי הקרקע ומוכנים לאשר פיתוח גם במחיר של שינויו.

הממצא החשוב השלישי מתייחס לכך שהתוכנית עוקבת אחר הפיתוח במקום להוביל אותו. הכללתם של האזורים שהתפתחו בחוסר התאמה לתשריט ייעודי הקרקע של תמ״מ 3 בתוך התוכנית שנערכה אחריה, תמ״מ 3/ 21, מעידה על כך. שימושי קרקע שלא תאמו לתמ״מ 3 נכללו במפה המחודשת של ייעודי הקרקע של תמ״מ 3/ 21 וחשפו בכך את דפוס הפיתוח של מחוז המרכז: במקום למנוע פיתוח במקומות רגישים או לכוון את הפיתוח למקומות המיועדים לכך, תשריט ייעודי הקרקע מתעדכן בדיעבד בהתאמה לפיתוח הנקודתי שאושר במרחב. בשעה שזהו דגם הגיוני של פיתוח במקום כה מורכב ומרכזי, הוא נוגד את מהותה של תוכנית מיתאר כוללת, שיש לה תשריט סטטוטורי והוראות המלוות אותו.

השינויים והרפורמות במערכת התכנון והבנייה, מחשבות על ״ספיגתה״ של תוכנית המיתאר המחוזית אל תוך התוכניות הארציות מזה ואל המקומיות מזה, עשויים להיות הזדמנות לשינוי. אפשר וצריך לפתח דגם אחר של תכנון מחוזי. במקום להשקיע זמן ומאמץ בעריכה של תשריט ייעודי קרקע שממילא אינו ממלא את ייעודו, אפשר וצריך לחזק את האמירה התכנונית ולייצר מדיניות תכנון משמעותית תוך שימוש בכלים אחרים. השינוי צריך להכיר בתפקידן של תוכניות ארוכות טווח ובמגבלות שלהן. בכך נדון בחלק האחרון של המאמר.

הערת סיום

נקודת המוצא למחקר הייתה ההבנה כי תוכנית מיתאר היא כלי מרכזי במערכת התכנון הישראלית כמו במקומות אחרים בעולם, בעיקר הודות למוניטין שלה כאמצעי להתוויית מדיניות תכנון כוללת, לקידום אינטרס

הציבור ולשמירה על נכסים ומשאבים ציבוריים. העובדות שנחשפו במחקר, עם זאת, מצביעות על כך שהחל משנות השמונים ובאמצעות תהליכים חוקיים נפוצים ומקובלים, תוכנית המיתאר של מחוז המרכז הלכה והשתנתה בסדרה של שינויים מקומיים שהתרחשו בכל רחבי המחוז ובכל סוגי היישובים וייעודי הקרקע. למעלה מ-50% מכלל הפיתוח באזורי המחקר לא תאמו לתשריט המקורי, והמציאות הזו תקפה גם לגבי תוכניות מיתאר מחוזיות אחרות בישראל, שאושרו אחרי שנת 2000. הממצא המרכזי שאומץ בתום המחקר הוא כי דפוס הפיתוח הנפוץ מתבסס על שינויים נקודתיים לתמ״מ, וכי תוכנית המיתאר אינה משמשת את יעדה המקורי, להגן על אינטרס הציבור ולהתוות מדיניות תכנון ופיתוח ברורה.

האתגר הנוכחי, על כן, הוא לייצר כלי סטטוטורי שיתאים לדינמיקה האופיינית של פיתוח המרחב, המבוססת כאומר על יוזמות נקודתיות של גופים ממלכתיים ושל יזמים פרטיים. הכלים שהוצגו למעלה, מתוך עבודותיהם של דואני וטאלן (Duany and Talen, 2002a, b) ושל אלפסי ופורטוגלי (Alfasi and Portugali, 2004, 2007, 2009) מסמנים את הכיוון אליו יש ללכת: רגולציה לאיכויותיהן של תוכניות פיתוח שתחליף את הרגולציה של מיקום ייעודי הקרקע. דואני וטאלן (שם) סוקרים את השימוש הגובר בארה״ב ב׳הנחיות חכמות׳ (Smart Code), המשמשות כלים לבחינה של תוכניות בנייה ופיתוח על בסיס של כל-מקרה-לגופו. הרעיון הוא להפוך את הערכים הרצויים של הסביבה העירונית לעקרונות תכנון שאינם תלויי-מפה. הרגישות למיקום של האלמנט נעשית דרך ההתייחסות ל״חתך אופייני״: אזור עירוני מחולק לתתי-אזורים, שלכל אחד מהם יש איכויות וערכים אופייניים, שנגזרים מהם הנחיות תכנון מחייבות. כך, בשעה שהכללים וההנחיות הם כוללניים במהותם ועוסקים בהשפעות הכלכליות, החברתיות והגאוגרפיות בין האלמנטים המרכיבים את הסביבה הבנויה, הם גם ספציפיים וניתנים לבחינה ולהגדרה טכנית ונקודתית.

בדומה, הקוד העירוני המוצע על ידי אלפי ופורטוגלי (שם) מציע להשתמש בעקרונות שאינם תלויי-מפה כדי לבחון ולהעריך תוכניות מפורטות. ההצעה היא כי ניסוח הקוד העירוני יהיה באחריותו של גוף מחוקק (ארצי ועירוני, בהתאמה) וכי בחינת התוכניות המוצעות על ידי גופים פרטיים וציבוריים תתקיים על ידי גוף מעין-שיפוטי (למשל, רשות מאשרת), באופן בו תישמר הפרדת רשויות ברורה. עיקרון הפרדת הרשויות נועד לבסס מערכת קבלת החלטות דמוקרטית שתכפיף את התוכניות הנקודתיות והמזדמנות לנקודת מבט כוללנית ולמסגרת ערכית מפורשת. הציבוריות של הכללים נועדה לאפשר את קיומו של שיח ציבורי בנושאי תכנון שיאפשר בחינה תקופתית של עקרונות התכנון והערכים עליהם הם מתבססים ועדכונם המתמיד.

תוכניות ייעודי קרקע, תחת הכללים המוצעים כאן, מיועדות לשמש להגנת שטחים פתוחים. על מנת ששטחים פתוחים יהיו מוגנים מפני יוזמות תכנון עתידיות – ולא ייתפסו, כמו שראינו במחקר הנוכחי, כרזרבה לפיתוח עתידי - נדרש להגדירם כאזורים שאינם מיועדים לפיתוח באמצעות תוכניות ייעודי קרקע. הגדרה כזו, שתהייה מגובה בעקרונות תכנון עקרוניים המתייחסים למכלול האיכויות ומערכת היחסים בין אלמנטים מבונים במרחב, תסייע לשמירה על שטחים פתוחים לאורך זמן ותסלק את חוסר הבהירות כלפי מעמדם.

נראה, כי היתרונות הצפויים מרגולציה עקרונית, שאינה תלויה בתשריט או במפה, מתחילה לחלחל אל מערכת שימושי הקרקע בישראל. תוכנית המיתאר הארצית מס׳ 35 (תמ״א 35) שאושרה בשנת 2002 פיתחה מילון מונחים שהיה חדש למערכת התכנון בישראל ונועד לפתח עקרונות תכנון ופיתוח שאינם תלויי מפה. התוכנית חילקה את המרחב במדינה כולה למספר מרקמי-תכנון – עירוני, כפרי, שימור ארצי, שימור משולב, חופי – וקבעה את עקרונות הפיתוח בכל אחד מהם. כך, לכל אחד ממרקמי התכנון נקבעו כללים בסיסיים וברי-יישום המותאמים לאיכויות אותן ביקשה התוכנית להקנות להם, בדומה ל׳הנחיות החכמות׳ בעבודתם של דואני וטאלן (שם). הכללים הללו מכוונים כלפי מקבלי החלטות בוועדות התכנון המקומיות והמחוזיות, במטרה להנחות אותם כיצד לשקול תוכניות פיתוח ותוכניות מפורטות. שפת המרקמים של תמ״א 35 מבקשת כך לסייע לוועדות המחוזיות והמקומיות להתמודד עם תוכניות מפורטות המגיעות על בסיס כל-מקרה-לגופו, לייצר תיאום בין ההחלטות הבודדות והנקודתיות ולהבטיח שהן יאפשרו היווצרות של מרקמים מגובשים ומזוהים. על פי ההנחיות הללו, מחוז המרכז כולל בעיקר מרקמים עירוניים וכפריים. ההנחיות הנגזרות מכך דורשות לאשר פיתוח למגורים רק כאשר הוא צמוד דופן למגורים קיימים, להגביל מגורים צמודי-קרקע לאזורים כפריים בלבד ולהתנות פיתוח של מגורים ומוקדי תעסוקה לאזורים שיש בהם מערכת תחבורה ציבורית מפותחת.

על אף שהשלכותיה של תמ״א 35 טרם נחקרו בתקופה בה נכתב המאמר, נראה כי המרת תשריט ייעודי הקרקע לעקרונות תכנון מפורטים הייתה עשויה לספק מסגרת הולמת להערכת התכנון המפורט. מוצע כי מערכת התכנון בישראל תמשיך ותבחן דרכים להרחיב את השימוש בהנחיות תכנון ובכללים ברורים לאישור תכנון מפורט כתחליף לשימוש הנפוץ והלא-אפקטיבי בתוכניות ייעודי קרקע.

מקורות

Albrecht, L. 2004. Strategic (spatial) planning reexamined. *Environment and Planning B: Planning and Design,* 31, 743-758.

Albrecht, L., Healey, P., Kunzmann, K. R. 2003. Strategic spatial planning and regional governance in Europe. *Journal of the American Planning Association,* 69 (2), 113-129.

Alexander E.R., Faludi, A. 1989. Planning and plan implementation: notes on evaluation criteria. *Environment and Planning B: Planning and Design* 16 (1), 127-140.

Alexander, E.R. 2006a. Problems and concepts: dilemmas in evaluation and directions for the future. In: Evaluation in Planning: Evolution and Prospects, E. Alexander (ed) Ashgate, Aldershot, pp. 267-276.

Alexander, E.R. 2006b. Evolution and status: Where is planning-evaluation today and how did it get here? in: Evaluation in Planning: Evolution and Prospects, E. Alexander (ed) Ashgate, Aldershot: 3-16.

Alexander, E.R., Alterman, R., Law-Yone, H. 1983. *Evaluating Plan Implemen-*

tation: the National Statutory Planning System in Israel (Oxford, Pergamon Press, Progress in Planning Series, Vol. 20 Part 2)

Alfasi, N., Portugali, J. 2004. Planning Just-in-Time versus Planning Just-in-Case. *Cities* 21, 29-39

Alfasi, N., Portugali, J. 2007. Planning rules for a self-planned city. *Planning Theory* 6 (2), 146-163

Alfasi, N., Portugali, J. 2009. *A New Structure for the Israeli Planning System: A Proposal.* Tel Aviv University, Daniel S. Abraham Center for International and Regional Studies (in Hebrew).

Alfasi, N., Benenson, I., Almagor Y. 2012. The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from high resolution observations, *Land Use Policy* 29, 862-877.

Alterman, R. 1997. The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a Six-Nation Comparison. *Journal of the American Planning Association* 63(2), 220-243.

Alterman, R. 2001. *National-Level Planning in Democratic Countries*, Liverpool: Liverpool University Press.

Alterman, R., Hill, M. 1978. Implementation of Urban Land Use Plans. *Journal of the American Planning Association*, 44 (3), 274-285.

Altshuler, A. 1965. *The City Planning Process: A Political Analysis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Barry, B.M. 1964. The Public Interest. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 38: 1–18.

Berke, P., Backhurst, M., Day, M., Ericksen, N., Laurian, L., Crawford, J., Dixon, J. 2006. What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand. *Environment and Planning B: Planning and Design* 33, 581-600.

Booth, P. 1996. *Controlling Development: Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London: UCL Press, The Natural and Built Environment Series 9.

Booth, P. 2003. Promoting Radical Change: The Loi Relative á la Solidarité et au Renouvellement Urbains in France. *European Planning Studies* 11 (8), 949-963.

Brody, S.D., Highfield, W.E. 2005. Does Planning Work? Testing the Implementation of Local Environmental Planning in Florida. *Journal of the American Planning Association* 71 (2) 159-175.

Buitelaar, E., Galle, M., Sorel, N. 2011. Plan-led planning systems in development-led practices: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. *Environment and Planning A* 43(4) 928-941.

Buitelaar, E., Sorel, N. 2010. Between the rule of law and the quest for control:

Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy* 27, 983–989.

Calkins, H.W. 1979. The planning monitor: an accountability theory of plan Evaluation. *Environment and Planning A* 11, 745-758.

Campbell, H., Marshall, R. 2002. Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning. *Planning Theory,* 1: 163-187.

Cullingworth, J.B. 1993. *The Political Culture of Planning: American Land-Use Planning in a Comparative Perspective* (Routledge, New York).

Cullingworth, J.B. 1994. Alternate planning systems: Is there anything to learn from abroad? *Journal of the American Planning Association* 60 (2), 162-172.

Dalton, L.C. 1989. The Limits of Regulation: Evidence From Local Plan Implementation in California. *Journal of the American Planning Association* 55 (2), 151-168.

Duany, A., Talen, E. 2002a. Making the Good Easy: The Smart Code Alternative. *Fordham Urban Law Journal* 29 (4), 1445-1468.

Duany, A., Talen, E. 2002b. Transect Planning. *Journal of the American Planning Association* 68 (3), 245-266.

Faludi, A. 1973. Planning Theory. Oxford: Pergamon press.

Feitelson, E. 1999. Social norms, rationales and policies: reframing farmland protection in Israel. *Journal of Rural Studies* 15, 431-446

Healey, P. 1996. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. Environment and Planning B: Planning and design 23(2), 217-234.

Hill, M. 1986. Israeli planning in an age of turbulence, in: D. Morley and A. Shachar, (eds.) *Planning in Turbulence*, Jerusalem: The Magnes Press, The Hebrew University, pp. 57-68.

Hoch, C. 1994. *What planners do: Power, Politics, and Persuasion*. American Planning Association Press.

Innes, J. E. 1996. Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American planning association* 62(4), 460-472.

Innes, J. E. 1998. Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association* 64(1), 52-63.

Israel Central Bureau of Statistics (ICBS), 2000. *Socio-Economic Characteristics of Population and Households in Localities and Statistical Areas.* Jerusalem: State of Israel, Central Bureau of Statistics Publications.

Israel Central Bureau of Statistics (ICBS), 2008. Statistical Yearbook, (Central Bureau of Statistics Publications, Jerusalem)

Kwartler, M., 1998. Regulating the Good You Can't Think Of, *Urban Design International* 3 (1), 13-21.

Laurian, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J., Dixon, J. (2004) Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471-480.

Meyerson, M., Banfield, E.G., 1955. *Politics, Planning and the Public Interest: The Case of Public Housing in Chicago*. New York: Free Press.

Ministry of Interiors (MOIN), 2011. *The Local Planning and Building Commission (PPT presentation)*, prepared by the Ministry of Interiors, available from:http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/intenvcom/planningmain.htm (In Hebrew).

Moore, T. 1978. Why allow planners to do what they do? A justification from economic theory. *Journal of the American Planning Association* 44 (4), 387-398.

Moroni, S. 2007. Planning, liberty and the rule of law, *Planning Theory* 6 (2), 146-163.

Moroni, S. 2010. Rethinking the theory and practice of land-use regulation: Towards nomocracy, *Planning Theory* 9 (2), 137-155.

Needham, B. 2006. *Planning, Law and Economics: an Investigation of the Rules we make for Using Land* (Routledge, England).

Newman, P., Thornley, A., 1996. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems & Planning Projects* (Routledge, London).

Oliveira, V., Pinho, P., 2009. Evaluating plans, processes and results. *Planning Theory & Practice* 10, 35-64

Orenstein, D.E. 2004. Population Growth and Environmental Impact: Ideology and Academic Discourse in Israel. *Population and Environment* 26 (1), 41-60.

Orenstein, D.E., Hamburg, S.P. 2009. To populate or preserve? Evolving political-demographic and environmental paradigms in Israeli land-use policy, *Land Use Policy* 26 (4) 984-1000.

Orenstein, D.E., Hamburg, S.P. 2010. Population and pavement: population growth and land development in Israel. *Population and Environment* 31, 223–254.

Prime Minister Office (PMO), 2010. *Reforming the Planning System (PPT presentation)*, prepared by the Prime Minister office, available from: http://www.pmo.gov.il/PMO/PM+Office/Projects/reformabniya.htm (in Hebrew).

Salet, W.G.M. 2002. Evolving Institutions: An International Exploration into Planning and Law, *Journal of Planning Education and Research* 22, 26-35.

Schon, D. A., Rein, M. 1994. *Frame Reflection: Resolving Intractable Policy Issues*. New York: Basic Books.

Schön, D. A. 1987. *Educating the reflective practitioner: Toward a new design for teaching and learning in the professions.* San Francisco: *Jossey-Bass higher education series*.

Seasons, M. 2003. Monitoring and Evaluation in Municipal Planning: Considering the Realities. *Journal of the American Planning Association* 69 (4), 430-440.

Tal, A. 2008. Space Matters: Historic Drivers and Turning Points in Israel's Open Space Protection Policy. *Israel Studies* 13 (1), 119-151.

Talen, E. 1996a. Do plans get implemented? A review of evaluation in planning. *Journal of Planning Literature* 10(3), 248-259.

Talen, E. 1996b. After the plans: Methods to evaluate the implementation success of plans. *Journal of Planning Education and Research* 16(2), 79-91.

Talen, E. 1997. Success, failure, and conformance: an alternative approach to planning evaluation. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24(4), 573-587.

Talen, E., Knaap, G. 2003. Legalizing Smart Growth: An Empirical Study of Land Use Regulation in Illinois. *Journal of Planning Education and Research* 22 (4), 345-359,

Throgmorton, J. A. 1993. Planning as a rhetorical activity: survey research as a trope in arguments about electric power planning in Chicago. *Journal of the American planning association* 59(3), 334-346.

הערות

1. המאמר הנוכחי הוא תרגום לעברית, בהשמטת חלק מהסקירה של מערכת התכנון הישראלית, של המאמר :

   Alfasi, N., Benenson, I., Almagor Y. 2012. The actual impact of comprehensive land-use plans: Insights from high resolution observations, Land Use Policy 29, 862-877.

2. Plan Implementation Evaluation - PIE
3. ראו : Duany and Talen, 2002a; Talen and Knaap, 2003; Emerson, 2006
4. מידע נוסף אודות מבנה מערכת התכנון והתוכנית הנקודתית ניתן למצוא באתר של מינהל התכנון : http://iplan.gov.il/Pages/HomePage.aspx
5. הולק"ח, ועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה, הייתה שומרת הסף של הסבת הקרקע החקלאית לפיתוח – הסכמת הוועדה היוותה תנאי הכרחי לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית. לימים, בשנת 1996, התווספה לייעודי הקרקע הסטטוטוריים הגדרה של שטחים פתוחים, שכלל לא הייתה קיימת עד אז, ושמה של הוועדה שונה ל"וועדה לשמירה על שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים", ולקחש"פ.
6. ESRI ArcMap 9.3 GIS

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 נבחנה 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״א 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 וכלשונן (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 וחוב׳, 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 (n) של השטח (V_n^e) עולה על הערך של הייעוד הנוכחי (V_m) בתוספת עלויות העסקה הכרוכות בשינוי הייעוד מייעוד m לייעוד החדש (n) והפיתוח עצמו ($C_{m\to n}^T$). 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.

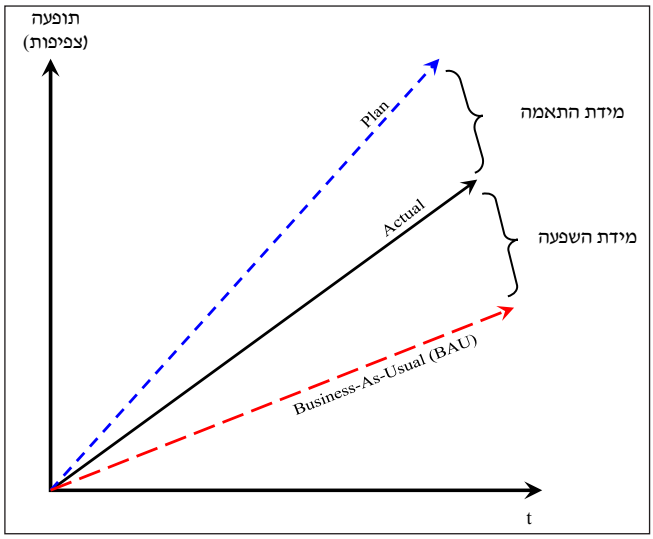
$$\Pr\left(V_n^e\right) - V_m > C_{m\to n}^T$$

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 ($C_{m\to n}^T$). 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 היזמים 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 המצוין 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 חברים בעבר ובהווה בוועדה המחוזית מחוז המרכז. כשלושים אחוז

מהמרואיינים 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 המרואיינים 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 שאושרו 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 המרואיינים 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 לקראות 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

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

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 הדיור 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 תכניותיהם, 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"א 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, והסטיות 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 זו[2], 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 לקדמו 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 המטרופולינים (אנ"מים). 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 פיתוחם המידי. השנייה, והחשובה יותר, היא לתת מענה לבקושי נופש ברמה המטרופולינית

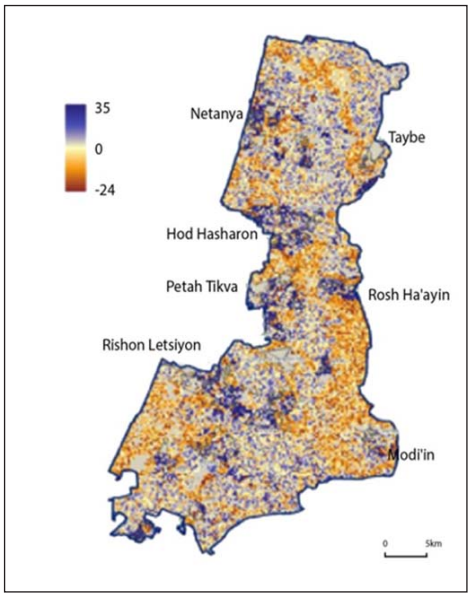
שאינם יכולים לקבל מענה ברמות נמוכות יותר בשל הדרישות הקרקעיות הרחבות שלהם (כמו פארקי גולף) ובשל המטרדים העלולים להיגרם מהם (כמסלולי קארטינג), וגם אינם רצויים באזורים רגישים יותר כגנים לאומיים, שמורות טבע וחופי הים. לשם כך נקבע שאזורים אלו יתוכננו בכפיפה אחת שבמסגרתה ניתן יהיה לייעד 15% מהשטח לבינוי שאינו 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) הקפיאה 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

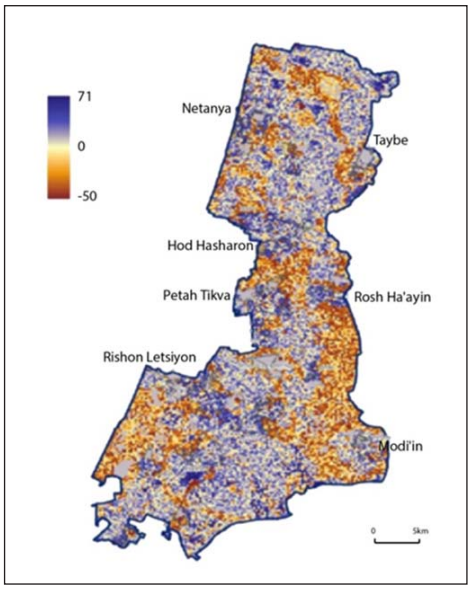
נוסף לניתוח האיכותני ניתן להעריך את השפעת תכניות באמצעות מודלים של סימולציה. במודל מעין זה ניתן להריץ את תרחיש ״עסקים כרגיל״ (החץ התחתון באיור 1) ולהשוותו לתרחיש המפנים את הגבלות והנחיות התכנית. ניתוח מעין זה נערך לגבי תמ״מ 21/3. הניתוח התבסס על מודל UrbanSim שיושם למטרופולין תל אביב (אשבל וחוב׳, 2006). 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 תקפותה 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 שלתכנית אכן יש השפעה ארוכת טווח המתבטאת בעליית הצפיפות באזורים המיועדים לבינוי וירידת הצפיפות באזורים המיועדים להישאר כשטחים פתוחים. בנוסף נערכו ניתוחים דיסאגרגטיביים למספר אזורי תעסוקה. בניתוחים 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.

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 וחובריו, 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״א 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 השכילה 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 האנ״מים 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 מ׳פגם׳ 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: ליווין מעקב ועדכון*, דו"ח שלב ד2, 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.

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 – כתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות –יעילותה של תכנית 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 להסכמה 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 וחוב') 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 מאד, החל מהשלבים הראשונים של יישומו. מסקנת המחקר היא שזהו כלי חלש, לא אפקטיבי ורצוי לאתר כלי אחר במקומו (על כך בהמשך). בשונה מאתנו, פייטלסון וחוב', 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 וחוב', שמתאר את מנגנון השינוי שלו. לדבריהם, בקשות לשינוי התמ"מ, שהן בעצמן תוכניות קונקרטיות של גופי תכנון רשמיים (ברוב המקרים) ושל יזמים (במיעוטם) 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 ש'מפיל' 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 וחוב') כעניין מקובל ואף צפוי. ובכל זאת, שינוי מקיף או נרחב מידי נתפס – משום מה – כעניין מטריד. למשל, המחקר של פייטלסון וחוב' מצא שלאחר אישור תמ"מ 21/3 הייתה ירידה בהיקף הפניות לחריגה 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 הכלח.

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 אגרגטיביים 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.

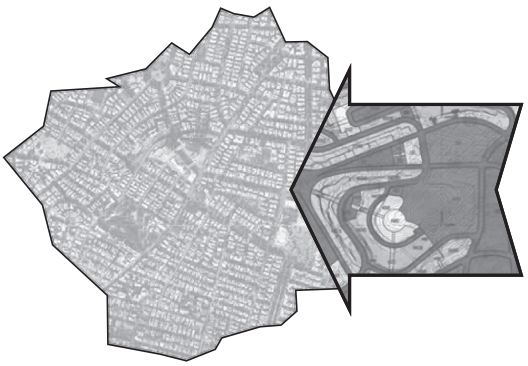
תכנון מחוזי אחר

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 וחוב׳.

נשליך את הרעיון על תמ״מ 3 ותמ״מ 21/3, ונשאל: 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.



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 היראַרכיה, 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 וחוב׳. ראשית, כללי משחק ללא תשריט לא מהווים בהכרח ׳קריטריונים ברורים׳ כלשונם של אלפסי וחוב׳. 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 וחוב׳ 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 הצלחותיו והן על כשלונותיו. 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.

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 התיחסותם השונה לסוגיה השניה: שיטות ההערכה, שבאופן מפתיע הייתה יחסית שולית במחלוקת. הערכות התמ״מות במאמרים העלו ממצאים מפורטים, שהיו שונים בתכלית בכל אחת מההערכות. ממצאים נוגדים אלו הובילו את חוקריהם ל-מסקנות ממוקדות אחרות על יעילות התמ״מות 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 התמ״מות, פייטלסון ושות׳ הפעילו שיטות שממזגות מדידת התאמתן של התכניות עם אומדן הביצועים (performance) שלהן השפעה על החלטות תכנוניות.

שיטות הערכה

להערכת התאמת התמ״מות 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 הסטיה 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.

פייטלסן 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 התכניות על 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 ובונים - והן דרך התווייתן של מוסדות התכנון, ואכן הצליחו במילוי תכליתן.

מסקנות כלליות והשלכות

הערכת אלפסי ושות' את השפעת התמ"מות על פריסת הפיתוח והעיור 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 בכוון 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 telos = יעד) משום 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 טליוקרטיות. הביקורת מעלה שתי מגרעות של התכנון הטליוקרטי. מחד, הוא אינו יעיל: הוראותיו המפורטות נכשלות בניסיונן 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 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. המפקפקים מסתייגים מתפיסה זאת, בדעה שהפרט אינו קיים כבודד ומנותק מסביבתן, אלא כאדם בחברה, שחייו

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.

סקירת ספרות:
התחדשות עירונית - סוגיות והשלכות

שכונות מגורים אינן שומרות על מצבן ההתחלתי; גם ללא הפרעות ומטרדים חיצוניים הן משתנות עם הזמן, ובדרך כלל לא לטובה. התוצאות ידועות. הן כוללות התדרדרות פיסית של המבנים, שקיעה חברתית וכלכלית, התיישנות איכות התכנון, ירידה בשוויים של הנכסים וכן בהכנסות ממיסים, וכו' וכו'. אין זה מפתיע אפוא שהאפשרות להתחדשות עירונית, דהיינו להחזרת השכונות לתפקוד תקין ומשופר, הוא בין המטרות הפוליטיות החשובות של מדיניות עירונית היום, והיא אחת הנושאים המעסיקים כמעט כל עיר או יישוב עירוני. היא מוגדרת כמדיניות המקודמת בדרך כלל על ידי שיתוף פעולה בין בעלי עניין ציבוריים ופרטיים במטרה לגרום להתחדשות מקיפה ומקיימת של אזורים עירונים שעברו התדרדרות מכמה בחינות (פיסית, סביבתית, חברתית וכלכלית). השאלות שמדיניות זאת מעוררת רבות. כגון מה הן הדרכים היעילות לביצועה, איך מודדים הצלחה והאם התוצאות רצויות ועבור מי.

בטור זה נסקרים ארבעה מאמרים העוסקים בסוגיה זו: שניים עוסקים בשאלות עקרוניות ושנים דנים בתוצאות. הראשון של Marra ואחרים מציע קריטריונים לסיווג של גישות התערבות להתחדשות עירונית. המאמר השני של Akotia ואחרים מפתח מסגרת קונספטואלית להערכת פרויקטים להתחדשות. המחקר של Dawkins National Center for Smart Growth University of Maryland, College Park, USA ושל Moeckel National Center for Smart Growth, University of Maryland, College Park, USA מתמקד בהשלכות של פיתוח תחבורה ציבורית על תהליכי התברגנות. המאמר האחרון של Shaw ושל Hagemans מברר את משמעות ההתחדשות על האוכלוסיה הנחשלת שגרה בשכונה הנחשפת לתהליכי ההתברגנות.

Marra, G et. al. (2016).From urban renewal to urban regeneration: Classification criteria for urban interventions. Turin 1995-2015: Evolution of planning tools and approaches. *Journal of Urban Regeneration & Renewal. Summer*, 9(4): 367-380.

בספרות מתוארות דרכי פעולה רבות להתחדשות עירונית, כדוגמת פינוי ובינוי, שיקום חברתי וכו'. השאלה המרכזית היא בכל מקרה, איך לבחור מתוך שלל החלופות הקיימות את הפיתרון המתאים ביותר. הרי יש להתייחס לא רק למספר גדול של תפיסות מדיניות חילופיות אלא לכל המנעד הרחב של

אמצעים, מטרות, תנאים סביבתיים, בעיות חברתיות, וכו׳. מטרת המאמר היא להציע קריטריונים למיון התפיסות השונות להתחדשות עירונית כצעד ראשון לניתוח השוואתי של חלופות הקיימות היום בנושא.

המאמר מציע חמש גישות עיקריות לבחינת החלופות להתחדשות עירונית: (א) מעקב אחרי שינויים שחלו מעבר לזמן במהות הפרויקטים, בעיקר של המטרות והאמצעים. (ב) מיון התכניות לפי הגודל של מתחם ההתערבות; (ג) זיהוי בעלי העניין המשתתפים בתכנון ובהחלטה; (ד) אמצעי תכנון וביצוע הקיימים לקידום ההתחדשות; (ה) ובעיות מדיניות ספציפיות שבהן הפרויקט עוסק, כגון: דיור, תחבורה ציבורית, אזורים תעשייתים, וכיוב׳.

בהמשך נדונות יזמות העוסקות בהתחדשות הדיור, שלדעת המחברים מהוות עיקר המאמצים להתחדשות עירונית באירופה. הם מציעים מודל כללי בעל שלושה שלבים: (1) מדיניות עם אוריינטציה פיסית וסביבתית (כגון שיפוץ בנייני מגורים, שיפור רשת הרחובות, שיקום גינות וכיוב׳), (2) מדיניות המתמקדת בארגון ובהיבטים שונים של מדיניות עירונית עם דגש על יעילות, שיתוף פעולה בין הרשויות והתושבים, וכד׳, (3) ומדיניות המכוונת לרווחת האוכלסוה כגון חינוך, תעסוקה, ליכוד חברתי, בעיות נפשיות, וכיוב׳

כהדגמה של המודל המחברים מציגים את השינוים שחלו בתכניות להתחדשות עירונית בטורינו בין 1995 עד 2015. אחרי מלחמת העולם השנייה טורינו הייתה אחד המרכזים תעשייתיים החשובים של איטליה. אך בעקבות השינויים הכלכליים שעברו על המדינה העיר סבלה מהתדרדרות חריפה בבסיס הכלכלי, שגרמה לשקיעת התעשיה ולהתדרדרות פיסית כלכלית וחברתית בקרבת אזור התעשייה. מאז נעשו מאמצים גדולים ביותר להחזיר לטורינו את מעמדה המקורי. במהלך השנים חל שינוי הדרגתי בגישות שננקטו להשיג מטרה זו. ממצאי מחקר מצביעים על שלושה שלבים של תהליך ההתחדשות. בשלב הראשון פרויקט ההתחדשות התמקד בלעדית בבעיות הפיזיות, כגון שיפור של מלאי הדירות, ושל מערכות התחבורה על ידי פינוי ובינוי מחדש. בשלב השני הורחבה היריעה ונכללו תכניות חברתיות וכלכליות לשיפור מצב התושבים. השלב האחרן ונוכחי מבוסס על גישה הוליסטית המשלבת רפורמות ניהוליות עם שדרוג פיסי ופרויקטים חברתיים וסביבתיים. שינויים אלה מבטאים כמובן את התפתחות הנצפית בתחום התחום בעקבות הניסיון שהצטבר ובהתקדמות התחום במישור התיאורטי.

Julius Akotia et al. (2016). Developing a conceptual framework for assessing the socio-economic benefits of regeneration projects in the UK. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 10(1): 89-99.

קבלת החלטות רציונלית וכל שכן תכנון של התחדשות עירונית מחייבים בכל מקרה הערכה בזמן גיבוש המדיניות, תוך כדי ביצועה, וכאשר ההשלכות מתבררות. אולם שיטות הערכה המוצעות היום בספרות מתמקדות בדך כלל בהשפעה הסביבתית והפיסית של הפרויקטים ולאחרונה גם בקיימות לאורך זמן, אך הן מתעלמות לרוב מההיבטים החברתיים והכלכליים של המדיניות המוצעת. מצב זה אינו מפתיע לאור ריבוי המטרות והקריטריונים המאפיינים פרויקטים להתחדשות. מטרת המחקר היתה גיבוש מסגרת קונספטואלית למציאת קריטריונים להערכה של פרויקטים להתחדשות עירונית. הכוונה היתה להוסיף לשיקולי איכות הסביבה והקיימות גם ההשפעות הכלכליות

והחברתיות. מכאן נובעת גם החולשה המרכזית של המאמר שוויתר על פיתוח מתודולוגה להכללת שני ההיבטים הנוספים בהערכה ולהגדרת אינדיקטורים קונקרטים לקריטריונים אלה..

לביצוע המחקר החוקרים השתשמשו בשתי גישות: בשלב ראשון בוצעה סקירה מקיפה של הספרות העוסקת בהערכת פרויקטים להתחדשות עירונית מקיימת, שמטרתה היתה לזהות קריטריונים מקובלים להערכת השלכותיה של ההתחדשות. בשלב שני נבחר פרויקט מסויים של דיור (שמו לא מוזכר במאמר) ובוצעו ראיונות לעומק עם שמונה אנשי מפתח שהיו מעורבים בתכנון וביצוע. בעלי העניין שרואיינו כללו, בין היתר, מנהל הפרויקט, מנהל האתר, הקבלן , נציג הקהילה המקומית, וכו׳.

המסגרת הקונצפטואלית שהתקבלה פותחה בשלושה שלבים : בשלב הראשון זוהו שני מימדים בהתחדשות עירונית: המימד הכלכלי, והחברתי. בשלב השני התקבלו שש קטגוריות של השלכות של מדיניות התחדשות הכוללות התחומים הבאים: גידול המגזר הציבורי, גידול המגזר העסקי, שינויים במצב הכלכלי של התושבים, תעסוקה, פשיעה וביטחון אישי, רווחת הקהילה, חינוך והכשרה מקצועית, רווחה חברתית, תועלת שכונתית , מקטגוריות אלה נגזרו שלושים ושישה קריטריונים, שכל אחד מהם לכאורה נחוץ להערכה שלמה של מדיניות התחדשות. הרשימה ארוכה מדי למסגרת זו. נסתפק אפוא בדוגמאות הבאות: רמת מחירי הדיור, הכנסות מס רכוש, מצב העסקים המקומיים, הכנסת משקי הבית, תעסוקה מקומית, ונדליזם, עיצוב הדיור, חינוך, מאזן של צורות דיור שונות, תעסוקה, חניה וכו׳ וכו׳. ברור שעבור רשימה מעשית היה צריך לצמצם את הקריטריונים על בסיס תיאורטי או באמצעות מתודולוגיה סטטיסית כמו Principal component analysis.

אולם יש בעיות נוספות עם הגישה המוצעת במאמר. קודם כל המחקר מבוסס על מדגם של שמונה מרואיינים בלבד בפרויקט יחיד. כתוצאה אין מידע על הבדלים בין ערים שונות או פרויקטים שונים לגבי מה הם הקריטריונים הקריטיים להערכת פרויקט של התחדשות עירונית. זאת ועד, הגדרת הקטגוריות אינה משכנעות כאשר בודקים את הקריטריונים שלכאורה נגזרו מהן. יש אפוא להתייחס למאמר כמחקר גישוש פרלימינרי בלבד המציע מתודולוגיה לזיהוי קריטריונים. החולשה השניה היא כמובן העדר מסגרת תיאורטית המסבירה את הקריטריונים. הרי הרשימה הארוכה שהיא מעניינת לכשעצמה מבוססת על ניסיון להגיע להסכמה בין בעלי העניין ולא על בסיס תיאורטי. החולשה השלישית היא כמובן העדר הגדרה תפעולית של הקריטריונים. כתוצאה אין אפשרות ליישם את הממצאים לכשעצמם בפרויקטים נוספים. אולם, אל אף הביקורת המאמר בעל עניין רב לכל למי שעוסק בהתחדשות עירונית. הוא מציג בצורה משכנעת את המנעד הרחב של היבטים שיש לקחת בחשבות בתכנון ובביצוע.

Casey Dawkins & Rolf Moeckel (2016). Transit-Induced Gentrification: Who Will Stay, and Who Will Go? *Housing Policy Debate*, 26(5-6): 801-818.

מתכננים ובעצם כל העוסקים במדיניות עירונית ממליצים על פיתוח תחבורה ציבורית כפיתרון לבעיות עירוניות שונות, כגון: גודש בכבישים, זיהום אוויר,

מחסור בחנייה, עוני, וכיוב׳. הכוונה היא בד״כ בעיקר לבנייה או הארכה של רכבות קלות או תחתיות ולתוספת של תחנות עבורן. השערת המחקר הייתה שהפיתרון של תחבורה ציבורית עלול לא רק לשפר את הנגישות אלא גם לגרום לבעיות חברתיות. הרי הנגישות המשופרת בקרבת תחנות הרכבות צפויה להיות מהוונת במחירי הקרקע והדיור. יש אפוא יסוד לדאגה שהשקעות בתחבורה הציבורית תגרום לעליה משמעותית במחירי הדיור בקרבת הקווים והתחנות. התוצאה עלולה להיות הדרת האוכלוסיה של מיעוטי יכולת לטובת קבוצות אמידות המסוגלות לשלם את המחירים החדשים הגבוהים, תהליך הנקרא על ידי המחברים התברגנות עקב תחבורה ציבורית (transit-induced gentrification).

המאמר מתחיל עם סקירה מקיפה של הספרות. בהמשך מתואר אזור המחקר בוושינגטון ושל מודל סימולציה בשם SILO המשלב שימושי קרקע ומערכות תחבורה. אחרי זה נידונות ההשלכות של אסטרטגיות חלופיות של מדיניות דיור על החלוקה המרחבית של הכנסות באזור כולו וקרוב לתחנות הרכבות כאינדיקטור לתהליכי התברגנות.

בספרות מתוארות כבר לא מעט תכניות האמורות להבטיח בנייה ושימור דיור בר-השגה למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה בקרבה לתחנות התחבורה הציבורית. אולם מעט ידוע על האפקטיביות של הצעות מדיניות אלה, דהיינו האם, באיזו מידה ובאיזה מחיר הן מצליחות לשמר את המלאי של דיור בר השגה.

המחקר השתמש, כאמור, במודל סימולציה בשם SILO המשלב שימושי קרקע ותחבורה כדי לנתח איך מדיניות של שימור דיור בר השגה משפיעה על מקום המגורים של מיעוטי יכולת בקרבה של תחבורה ציבורית. זה מודל סימולציה של שימושי קרקע ,שבו כל משק בית, פרט, יחידת דיור ומקום עבודה מטופלים עבור כל תקופה בנפרד. החלטות של פרטים ושל משקי בית, כגון להחלפת דירה, מתוארים במפורש על בסיס של התועלת של מקום המגורים הנוכחי ושל התועלות הצפויות במקומות חילופיים תוך התייחסות מפורשת למגבלות התקציב הכומד לרשות משק הבית. מצד שני גם כל יחידת מגורים - בנייה או הריסה - מטופלת בנפרד. כל ההחלטות מתקבלות במודל לוגיט ועל סמך ההסתברויות להחלטות עבור כל תקופת. ארבע חלופות למדיניות דיור נבדקו : (א) הגדלת ההצע הכללי של דיור בקרבת התחנות ; (ב) הגדלת ההצע של דיור מוגן באזורים אלה ; (ג) גידול בפיתוח דיור חדש בקרבת התחנות עם דרישות לגבי היקף הדיור בר השגה ; (ד) שוברים לשכר דירה עבור מיעוטי יכולת למגורים באזור הנבדק. על ידי הסימולציה אפשר היה לבדוק את השפעתן של גישות השונות למדיניות דיור על התחלקות המרחבית של בעלי הכנסה שונים, דהיינו על תהליכי התברגנות.

התוצאות של הסימולציות מראות שאילוצים חוקיים על סוג הדיור הנבנה בקרבת תחנות תחבורה ציבורית יכולים להוות מכשירים אפקטיביים לקידום דיור בר השגה עבור מיעוטי יכולת. הן עשויות לצמצם את בעיית ההתברגנות עקב השפעת התחנות. השפעתם גדולה בהרבה משל חלופות כגון שוברים לשכר דירה, חוקי דיור מוגן (rent control) וכד׳. בניית דירות בר השגה בקרבת התחנות מאפשרת על ידי ערבוב קבוצות בעלות הכנסה שוה גם לשפר את הנגישות לעסקים ושירותים ברמה גבוהה עבור אוכלוסיות

הנחשלות הנשארות באזורים אלה, אם כי המחירים הגבוהים עלולים למנוע ממיעוטי יכול ליהנות מהם.

Kate S. Shaw and Iris W. Hagemans (2015). Gentrification Without Displacement' and the Consequent Loss of Place: The Effects of Class Transition on Low-income Residents of Secure Housing in Gentrifying Areas. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2): 323–341.

התברגנות (gentrification בלע״ז) היא תוצאה כמעט בלתי נמנעת של התחדשות מוצלחת, שבה אזור עם אוכלוסיה נחשלת נהפך לאטרקטיבי לקבוצות מבוססות המדירות את התושבים המקוריים המתקשים לעמוד בתחרות הכלכלית. מצד שני נטען, כפי שראינו שתושבים עניים יכולים ליהנות מתערובת חברתית, כי כניסת אוכלוסיה ממעמד ביניים יכולה למשוך השקעות חדשות בעסקים ושירותים. בצורה זאת עשויות להיווצר הזדמנויות ליידות חברתית חיובית עבור משפחות בעלות הכנסה נמוכה המצליחות להישאר בשכונה המתברגנת. הנחה זו התקבלה בין הרבה העוסקים במדיניות עירונית כעובדה, אם כי יש בין החוקרים ספקות לגבי חשיבות של יתרונות אלה. למעשה אין מספיק מחקרים על החסרונות של תערובת חברתית כפויה עבור מיעוטי יכולת, כולל אלה שלא יכולים או רוצים לגור במקום אחר. כך השתלטות של אוכלוסיה חזקה יותר יכולה להוות בעייה חברתית קשה לנשארים במיעוט.

המאמר עוסק במיעוטי יכולת הגרים בשתי שכונות במלבורן אוסטרליה שעברו תהליך של התברגנות אינטמסיבית. המאמר מבוסס על ראיונות לעומק עם 22 דיירים בדיור סוציאלי (secure community housing) הגרים כבר תקופה ארוכה בשכונה. המטרה היתה לברר עם העדר של העתקה פיזית מספיק לשפר את התוצאות החברתיות ונפשיות השליליות של תהליך ההתברגנות. השינוים בשכונה התבטאו בהרכב האוכלוסיה המורכבת היום מרוב של משקי בית השייכים למעמד הביניים. שינוי זה גרם להחלפת החנויות ושירותים המתאימים לטעם וליכולת הכלכלית של התושבים החדשים. למשל הוחלפו רוב החנויות הקטנות ובתי מרזח הקטנים עם עסקים יוקרתיים ויקרים ובתי קפה שאינם מתאימים לתושבים המקוריים. גם נעלמו מקומות המפגש שבהם התושבים נהגו לפגוש את מכיריהם וחבריהם. מצד שני נעשו על ידי השלטון המקומי מאמצים גדולים לשיפור התשתית והגינות ושודרגה תחזוקתם. בראיונות עם התושבים הותיקים התבטאה כצפוי תחושת האובדן של המקום המוכר והניכור מהסביבה החברתית החדשה שלא התאימה לצרכים להרגלים שלהם. תחושת אובדן זו הייתה חזקה ומעלה ספקות לגבי ההשלכות של תהליך ההתברגנות על התושבים המקוריים שנשארו במקום. אין ספק היבט זה חייב להילקח בחשבון בכל תכנית להתחדשות עירונית. לכן יש הבטיח שאחוז הדירות בר השגה יהיה מספיק גדול להבטיח מסגרת חברתית חיה ושירותים מתאימים לצורכיהם.

אליה ורצברגר

משתתפים בחוברת

בשדה התכנון

אסף זנזורי רכז מדיניות תכנון ארוך טווח, אגף שימור סביבה וטבע, החברה להגנת הטבע. משמש כנציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המשנה שלה: הועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) וועדת המשנה לעררים. asafz@spni.org

לעניין ומדור מיוחד

פרופ' אליהו שטרן הוא פרופסור אמריטוס לגיאוגרפיה ותכנון באוניברסיטת בן-גוריון בנגב העוסק בתכנון ערים ואזורים, בגיאוגרפיה יישומית ובנושאי שימור נכסי תרבות וטבע. הוא שימש יושב ראש הועדה הישראלית למורשת עולמית של אונסקו, יו"ר איגוד המתכננים, נשיא האגודה הגיאוגרפית הישראלית יו"ר האגודה הישראלית לתכנון ומחקר תחבורה, ומזכיר הועדה לגיאוגרפיה יישומית של האיגוד הגיאוגרפי הבינלאומי. פרופסור שטרן קיבל את אות "יקיר התכנון" של ישראל לשנת 2012 ופעמיים קיבל את פרס השלטון המקומי על "ספר באר שבע" ועל התכנית לפיתוח והתחדשות באר שבע. elistern@bgu.ac.il

מדור מיוחד: תכנון ומציאות בישראל - מדיניות, תכניות והערכת השפעותיהן

ד"ר יונתן אלמגור, גאוגרף. במסגרת עבודת הדוקטורט שלו חקר באמצעות מודל מבוסס סוכנים וניתוחי ממ"ג את השפעתו של התכנון ארוך הטווח על התפתחות המרחב בפועל והשפעתם של יזמים על התפתחות העיר. בין נושאי העניין שלו דינמיקה של מערכות מורכבות. כיום משמש כחוקר ביחידה לאפידמיולוגיה בבית החולים איכילוב. yonialmagor@hotmail.com

פרופ' נורית אלפסי, גאוגרפית, חברת המחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב וראש המגמה לתואר שני בתכנון ערים. תחומי העניין שלה הם תאוריית תכנון, תהליכי תכנון, דינמיקה עירונית והיבטים של תיאוריית המורכבות בהקשר התכנוני והמרחבי. nurital@bgu.ac.il

פרופ' יצחק בננסון מתמחה בחקר מערכות מרחביות מורכבות בעזרת מודלי הדמיה מבוססי סוכנים, עם יישומים בתחומים של דינמיקה עירונית ואזורית ותחבורה. הוא חבר סגל בחוג לגאוגרפיה וסביבת האדם של ביה"ס למדעי כדור הארץ של אוניברסיטת תל אביב. יצחק הוא עורך משנה של כתב העת *Computers Environment and Urban Systems* וחבר בוועדת GIS של הארגון הגאוגרפי העולמי. bennya@post.tau.ac.il

פרופ' ערן פייטלסון הוא פרופסור מן המניין במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים וראש ביה"ס המתקדם ללימודי סביבה. בעברו הוא שימש כראש המחלקה לגיאוגרפיה וראש בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל. בנוסף לעבודתו האקדמית היה חבר במספר צוותי תכנון לאומיים ואזוריים, ובכללם הצוותים שהכינו את תכנית המתאר הארצית לבינוי וקליטת עליה (ת/מ/א 31), תכנית אב ישראל 2020, תכנית מתאר מחוז מרכז, תכנית אב למטרופולין ת"א ותכנית המתאר למחוז ת"א. הוא חבר במועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, ובמשך עשור הוא שימש כיו"ר שלה. פרופ' פייטלסון קיבל את אות "יקיר התכנון" לשנת 2015. msfeitel@mail.huji.ac.il

פרופ׳ דניאל פלזנשטיין הינו פרופסור מן המניין וראש המחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו הם גיאוגרפיה כלכלית, מדע האזור, אקונומטריקה מרחבית וסימולציה עירונית. הוא משמש כיועץ ל-OECD בתחום הפיתוח הכלכלי והתעסוקה המקומית. daniel.felsenstein@mail.huji.ac.il

פרופ׳ ערן רזין מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים הוא פרופסור מן המניין ומנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה (תוכנית המוסמך בתכנון עירוני ואזורי). הוא מכהן כיום בקתדרה ע״ש ליאון ספדי בלימודים עירוניים. פרופ׳ רזין מתמחה בשלטון מקומי, תכנון ופיתוח עירוני. msrazin@mail.huji.ac.il

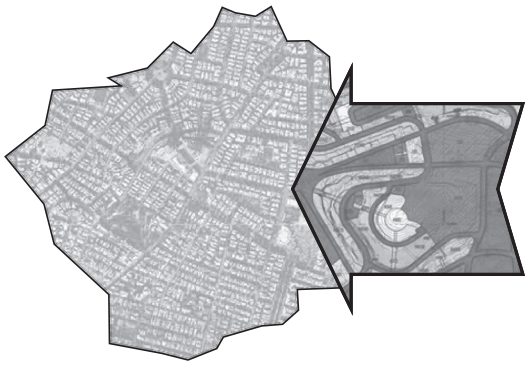
מדורים אחרים

פרופ׳ אליה ורצברגר, התכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב

אדר׳ עדנה לרמן, לרמן אדריכלים, תל-אביב

Eran Razin *is full Professor in the Dept. of Geography at the Hebrew University of Jerusalem and Director of the University's Institute for Urban & Regional Studies (Master's program in Urban & Regional Planning). He presently serves in the Leon Safdie chair in Urban Studies. Prof. Razin specializes in local government and urban planning and development.* msrazin@mail.huji.ac.il

Eliahu Stern *is professor emeritus of geography and planning at Ben-Gurion University of the Negev specializing in urban & regional planning, applied geography and conservation of cultural and natural assets. He was the chairperson of the Israel World Heritage Committee for UNESCO, chairman of the Israel Planners Association and the secretary of the IGU Applied Geography Commission. He received the 2012 Planners Award and twice the Local Government Award.* elistern@bgu.ac.il



Itzhak Benenson *specializes in the analysis of complex spatial systems with the aid of agent-based imaging models, applied in the areas of urban and regional dynamics and transportation. He is Professor in the Dept. of Geography and Human Environment in the School of Earth Sciences at Tel-Aviv University, Deputy Editor of the journal Computers Environment and Urban Systems, and member of the GIS Committee of the World Geography Organization.* bennya@post.tau.ac.il

On the Evaluation of District Plans: The Central District Plan (DOP 3/21)

Eran Feitelson, Daniel Felsenstein, Eran Razin and Eliahu Stern

The role and effectiveness of district plans has been widely discussed in Israel in the past decade. The district prone to the strongest development pressures is the Central district. Prior analyses of district plans, including the central district, focused on the extent to which there were deviations from the plan. However, to evaluate the effects of a plan it is necessary to assess the extent to which it affects development. Hence it is necessary to compare it to the business as usual trends. In this paper we assess the effects of the central district plan on development within the district, using mixed methods. We interviewed multiple stakeholders in the development process, developers, planers, regulators, government officials and lawyers, in addition to an evaluation of the requests for variations from the plan. We also conducted a simulation of the district with the plan and without it using UrbanSim. Our analysis shows that the plan had substantial effects on development processes and outcomes, in directions that conform to the plan's intentions.

Eran Feitelson *is full Professor in the Dept. of Geography at the Hebrew University of Jerusalem and Head of the Advanced School of Environmental Studies. He served as Head of the Geography Dept. and of the Federman School of Public Policy & Governance. Besides his academic work he was a member of several national and regional planning teams including National Outline Plan 31, Israel Master Plan 2020, and the Master Plan for Metropolitan Tel-Aviv. He is a member of the Board for National Gardens & Nature Reserves, and was its chair for a decade. Prof. Feitelson received the award of "Planning Friend" of Israel for2015.* msfeitel@mail.huji.ac.il

Daniel Felsenstein *is full Professor and Head of the Dept. of Geography at the Hebrew University of Jerusalem. His areas of interest are economic geography, regional science, spatial econometrics and urban simulation. He is a consultant to OECD in the field of economic development and local employment. daniel.* felsenstein@mail.huji.ac.il

Special section: Planning and Reality in Israel - Policies, Plans and Evaluating their Impacts

The Hidden Hand of Planning: Assessing the Actual Impact of Comprehensive Land-Use Plans

Nurit Alfasi, Jonathan Almagor and Itzhak Benenson

Planning practice and theory leans on a large body of knowledge dealing with legitimizing institutional planning and granting planning authorities the powers to put constrains on the use of land. At the same time, though, very little was written on the degree to which plans are actually implemented. The question, "what is the impact of planning on the actual development of urban and regional areas?" remained to a large extent unanswered. This is a central question, though. In addition to the substantial effort invested in plan making, once authorized these plans has a massive impact on land values. Should it be realized that their impact on development is negligible, it may impact on the use of this tool. It could also hint at the need to find other ways to advance spatial and to defend valuable common assets.

Like most EU and US planning systems, planning in Israel aims to promote certainty regarding future development by employing statutory land-use plans for stabilizing and binding the development of land use. In this research, our aim is to evaluate the actual performance of a district land-use plan, focusing particularly on aspects of land-use. Remote sensing and GIS-based Plan Implementation Evaluation (PIE) analysis was used to test the impact of a comprehensive outline plan for Israel's Central District on the actual development of the built environment. The results show fundamental gaps between the original land-use assignments of the district plan and actual development.

Nurit Alfasi, *geographer, is a Professor in the Dept. of Geography and Environmental Development in Ben Gurion University of the Negev and Head of its Urban Planning Master's Program. Her areas of interest are planning theory, planning processes and spatial planning related aspects of complexity theory.* nurital@bgu.ac.il

Jonathan Almagor *Ph.D., geographer, applied an agent-based model and GIS analysis in his dissertation to research the influence of long range planning on spatial development. His areas of interest include the dynamics of complex systems. He is presently an analyst in the epidemiology unit of Ichilov Hospital.* yonialmagor@hotmail.com

Of Interest: Articles on theory, research and practice

The Present of the Past - Preservation and Revival of Markets

Eliahu Stern

Throughout history, markets were the essence of urbanism serving as consumption meeting points both in cities and in rural areas. Within the UNESCO list of world heritage sites, there are 23 markets and bazars, inscribed either as self-standing sites or as part of a larger heritage site. All of them were preserved and/or revived. Hundreds of other preserved markets are spread around the world becoming part of the local or the global growing tourism industry. This study examines the present of past markets investigating the web of motives for their preservation and revival investments. The study is important for the future design of preservation policy and guidelines for many more world-wide deserted or deteriorated markets. We first suggest two typologies: markets typology and preservation/revival typology. Then a model of expected benefits from the preservation/revival investments is presented. Two groups of markets are used to examine the motives and the implications of the various investment motives. The first includes the 23 UNESCO inscribed market sites and the second is a world-wide sample of 23 other preserved/revived markets. Comparative analyses were used to find the correlation between markets typology and preservation/revival motives. Consequently, we have found that a pre-condition for defining a preservation/revival policy for a given market, is to find first its point of losing authenticity and sense of place. These will also dictate later its physical and activity-related investments.

Eliahu Stern *is professor emeritus of geography and planning at Ben-Gurion University of the Negev specializing in urban & regional planning, applied geography and conservation of cultural and natural assets. He was the chairperson of the Israel World Heritage Committee for UNESCO, chairman of the Israel Planners Association and the secretary of the IGU Applied Geography Commission. He received the 2012 Planners Award and the Local Government Award twice.* elistern@bgu.ac.il

In the Planning Field

Planning in the Era of the "Housing Crisis": The National Committee for Planning and Building Priority Housing Complexes (NCPHC)

Asaf Zanzuri

The 2014 "Law to Promote the Construction of Priority Housing Developments" (the "PHC Law") directed the establishment of a National Committee for the Planning and Building of Priority Housing Complexes (NCPHC). The PHC law is aimed at the quick and efficient promotion of housing construction in areas decreed as "Preferred Housing Sites," through a special planning procedure that prioritizes the development of state-owned land. The committee was given most of the powers of the National Council for Planning and Construction, and the power to approve programs that override national master plans' codes, except the General National Master Plan for housing, development and conservation (GMP 35, Amendment 1). Priority Housing Complexes are declared by the Cabinet Housing Committee on the recommendation of the Director of the Planning Directorate. A priority housing plan is a program that applies to land that is mostly government-owned and includes at least 750 housing units. In Arab settlements the priority housing program may also apply to land that is not registered as government-owned land and includes at least 200 housing units.

This report shows the complexity of the NCPHC's planning process, which is a result of the Committee's structure and how it functions. The NCPHC has encountered many difficulties, both on the planning and legal levels, and public opposition to its activity is increasing daily. It is apparent that despite its extensive powers, it is moving along a similar track as its predecessors', such as the ARC committee. Although it has approved many housing units in a short time, these housing units do not meet adequate planning standards, do not match local and regional housing needs and, ultimately, are merely transferring design-stage issues to the implementation stage.

Assaf Zanzuri *is the Long-term planning Policy Coordinator of the Environmental Protection Department, the Society for the Protection of Nature. He serves as the representative of the umbrella organization of environmental NGOs in the National Council for Planning and Construction, and its secondary committees - the Committee for Major Planning Issues (CMPI) and the Secondary Appeals Committee.* asafz@spni.org

Window on the World Literature Review: Urban Renewal – Issues and Implications *233*
Elia Werczberger

Contributors *238*

English Abstracts *244*

CONTENTS

From the Editor

Stuck in traffic jams:
where's "Smart Growth" in Israel? *147*
E. R. Alexander

What's on in the IAP

From the chair *151*
Edna Lerman

In the Planning Field

Planning in the Era of the "Housing Crisis":
The National Committee for Planning and Building Priority Housing Complexes (NCPHC) *154*
Asaf Zanzuri

Of Interest

The Present of the Past - Preservation and Revival of Markets *165*
Eliahu Stern

Special Section

Planning and Reality in Israel: Policies, Plans and Evaluating their Impacts

Introduction: Planning and Reality in Israel: Evaluating the Influences of District Outline Plan 3 and its Successors *182*
E. R. Alexander

The Hidden Hand of Planning: Assessing the Actual Impact of Comprehensive Land-Use Plans *184*
Nurit Alfasi, Jonathan Almagor and Itzhak Benenson

On the Evaluation of District Plans: The Central District Plan (DOP 3/21) *212*
Eran Feitelson, Daniel Felsenstein, Eran Razin and Eliahu Stern

Comment: Effectiveness of District Outline Plans - Are they Appropriate Planning Tools for our Time? *223*
Nurit Alfasi, Jonathan Almagor and Itzhak Benenson

Response: On the Nature and Effectiveness of Outline Plans (District) *227*
Eran Feitelson, Daniel Felsenstein, Eran Razin and Eliahu Stern

Concluding Remarks *229*
E. R. Alexander

(iap) planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 15, No.1 2018

Editor Ernest Alexander

Deputy Editor Eliahu Stern

Managing Editor Nili Shchory

Associate Editors Iris Han - The Last Sentence, What's New
Elia Werczberger - Window on the World

Production Editor Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production

Editorial Advisory Board
Meirav Aharon, *Technion Israel Institute of Technology, Haifa*
Nurit Alfassi, *Ben Gurion University of the Negev, Beer sheba*
Levia Appelbaum, *Geographer, Rehovot*
Naomi Carmon, *Technion Israel Institute of Technology, Haifa*
Daniel Felsenstein, *Hebrew University of Jerusalem*
Haim Fialkoff, *Haifa*
Shaul Krakower, *Ben-Gurion University of the Negev, Beer Sheva*
Michael Meir-Brodnitz, *Architect-planner, Haifa*
Noam Shoval, *Hebrew University of Jerusalem*

Publisher Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners.
Contact: Secretary, IAP
P.O.Box 1191 Kochav-Yair 4486400
e-mail: igudm1@gmail.com
ISSN 1565-527X Copyright © 2018 IAP

planning

(iap)

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 15, No.1, 2018