

תוכן החוברת

חלק א: הכנס השנתי של איגוד המתכננים בישראל תש"ף 2020 3

דברי פתיחה 5

תקצירי הרצאות 7

חלק ב: תכנון 17 (1) 2020 - מדורים 89

דבר העורך 91

בשדה התכנון 94

פרי הילולים 135

לעניין 148

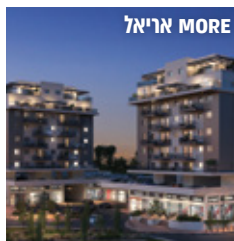
משפט אחרון 180

משתתפים בחוברת 184

MORE זה יותר זכרונות

הערכים של פעם - היומיום של מחר

LEAD Ogilvy



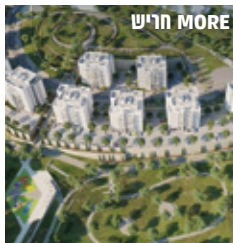
MORE אריאל



MORE מורשת, מודיעין



MORE נרקיסים, ראשון לציון



MORE חריש



MORE אור ים



MORE קניון חריש

פעם, אתם זוכרים, הייתה שכונה עם חברים ושכנים, הכרנו את כולם וכולם הכירו אותנו. היינו נפגשים במכולת השכונתית, בגן הילדים או על ספסל בגינה הציבורית ליד לוח המודעות. אלה היו החיים, זה היה היומיום שלנו.

אנחנו בקבוצת מור, רוצים להחזיר את איכות החיים של פעם, את מערכות היחסים, האנושיות והידידותיות לחיים שלנו. זו הסיבה שאנחנו משקיעים כל כך הרבה כדי ללמוד ולהבין את החלומות ואת הצרכים של המשפחה שלכם, כדי שהיומיום של מחר יכיל את הערכים של פעם.

MORE
קבוצת מור בונים חיים

***2572**
hmg.co.il



**הכנס השנתי
של איגוד המתכננים בישראל**

תכנון - שאלה של איזון

תש"ף
5-6 במרץ 2020

שדרות

חברי הוועדה המארגנת:

רחל קטושבסקי, יו"ר הכנס
רני מנדלבאום, אחראית על בניית המושבים וחוברת התקצירים
נורית אלפסי
שרון בנד חברוני
סיגל גבאי
תמי גבריאל
מיכל מיטרני
ארז צפדיה
ערן רזין

ארגון והפקה:

עלמה גיסס
ניצן גל-און
אבישג טביב
אריה כהן
אורית נבו
אלונה קדם

הוועדה המארגנת מודה לנותני החסות לכנס:



דברי פתיחה

לבאי הכנס שלום,

כנס איגוד המתכננים שמתקיים השנה בעיר שדרות, בסימן של "עיר ומרחב כפרי", עוסק בנושא שהוא במהות ההליך התכנוני, **תכנון - שאלה של איזון**. הכנס, שמהווה את הזירה המקצועית המרכזית לכל אלו העוסקים בתכנון עירוני, עם מעל ל-700 משתתפים, עלה מדרגה במיקומו הנוכחי.

הבחירה בעיר שדרות פורצת דרך חדשה במיקומם של כנסי האיגוד. הכנס, שנחגג לקיים בערים ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע, בשיתוף עם המוסד האקדמי באותה עיר יוצא השנה ממסגרת זו, ויתקיים בשדרות בשיתוף עם עיריית שדרות, המועצה האזורית שער הנגב ועם המכללה האקדמית ספיר. מיקום יחודי זה והשיתוף עם המכללה האקדמית ספיר, יצר ממשקים מעניינים הכוללים הצצה לפעילויות הסטודנטים במרחב הציבורי, הכרת ההיבטים הביטחוניים במקום ועוד. גם השנה, כמו בשנים האחרונות, מתקיים הכנס במרחב העירוני הוותיק של העיר ומתפרש על פני מספר מוקדים, כולם במרחב העיר הוותיקה.

נושא הכנס, תכנון - שאלה של איזון, משקף את מורכבות התכנון: איזונים – בין מרחב כפרי למרחב עירוני, בין מגורים ליעודי קרקע אחרים, בין אוכלוסיות שונות, בין צרכי הפיתוח לשימור, בין תשתיות ופיתוח עירוני ועוד. כאן, במרחב של שדרות ושער הנגב, נוספות גם מורכבויות יחודיות הדורשות איזונים בין צרכי הביטחון לבין הפיתוח, היבטים הנוכחים בכל המנעד התכנוני של מרחב זה.

בכנס שמתקיים בשנת 2020 רק טבעי שנבחן את מקומו היום ביחס לתכנית 2020 שהוכנה בתחילת שנות ה-90. מה היה תפקידה בעיצוב דמותה של הארץ? וזוהי המשמעות של הלקחים מאז להסתכלות על תכנון אסטרטגי לישראל 2040? לכן "ישראל 2020 - מחשבים מסלול מחדש?" הינו חלק מרכזי של המליאה בכנס. במליאה יוצג בקצרה מחקר בינלאומי השוואתי שנעשה על ידי וועד האיגוד בנושא מעמד המתכנון. שש מיני מליאות יעסקו כולן בשאלות של איזונים בתחומים השונים ולאחר מכן יתקיימו שני סבבים של מושבים מקבילים שם ידונו נושאים מגוונים בכ-100 הרצאות.

לקראת הכנס יזם האיגוד את קיומה של סדנת פלייסמיקינג שמבוצעת ע"י סטודנטים לתכנון מאוניברסיטת בן-גוריון, בהנחיית אדר' רועי פביאן. הסדנה פעלה בשכונת נאות הדקל בשדרות במהלך כל הסמסטר. עבודת הפלייסמיקינג תשתלב בתכנית הכנס ותוצאותיה יוצגו למשתתפים.

ביום השני של הכנס יתקיימו סיורים מגוונים המתייחסים הן למרחב העיר שדרות והן למרחב הכפרי הסובב.

כנס זה לא יכול היה להתקיים ללא האימוץ החם שקיבלנו מהעיר שדרות. תודה מיוחדת לאריה כהן, מנהל מנהלת הסכמי הגג בעיר שדרות, אשר מרגע שפנינו אליו פעל ללא גבול לקיים את הכנס בעיר. אריה היה תמיד אוזן קשבת לכל צורך באירגון כנס גדול ומורכב זה. אין ספק שאריה הוא האדם שבזכותו אנחנו מקיימים את הכנס בשדרות. תודה גם לניצן גל-און, עוזר מנכ"ל החברה הכלכלית שהיה שותף חשוב לאורך כל הדרך.

תודה לוועדת הכנס אשר עמלה איתנו על ההכנות ואשר ביחד איתנו בחרה את המרחב הזה לקיום הכנס.

ועוד משפט, הכנס הוא הארוע המרכזי של האיגוד, אך במהלך השנה אנחנו מקיימים מספר ערבי עיון בנושאי תכנון שונים. אנו מזמינים אתכם לקחת חלק בערבים מקצועיים אלה.

תמי ורחל

יו"ר משותפות, איגוד המתכננים בישראל



תקצירי הרצאות

איזון חברתי בתכנון

מירב אהרון גוטמן, דפנה לוי, שי זוסמן, בת אל יוסף רביד

הטכניון

meiravag@gmail.com

קבוצת המחקר Socio-Tech מהפקולטה לארכיטקטורה ותכנון ערים בטכניון פועלת בצומת בין מדעי החברה, אדריכלות, תכנון ערים וטכנולוגיה מתקדמת. ההרצאה תעסוק בדרך חדשה לדיון בסוגיות חברתיות בתוך עולם התכנון העירוני. ההרצאה תחקור דרכים טכנולוגיות לקידום תכנון חכם המשלב סוגיות חברתיות בתכנון, תוך מעקב אחר ארבע שאלות עיקריות:

- מדוע? גיבוש מדיניות חברתיות-כלכליות בתהליך התכנון
- מה? האתגרים החברתיים הנובעים מההתחדשות העירונית
- איך? פיתוח סימולציה טכנולוגית לבחינת השלכות חברתיות
- איפה? חזון חדש לסביבת קבלת החלטות תכנוניות

היבטים תכנוניים של הפרדה מפלסית של מערכות תחבורה בגובה

מיכאל אוליצקי, אראל אבינרי אראל

אפקה המכללה האקדמית להנדסה

micoli83@gmail.com

תשתיות תחבורה הן חלק מהסביבה הבנויה ומהוות הן גורם והן מאפיין להתפתחות עירונית. באופן מסורתי, התאמת תנאי השטח הקיימים, לטובת הגברת היעילות של התניידות ושיפור הנגישות התרחשה לרוב במפלס פני הקרקע. אולם, תופעת העיור, העלייה בצפיפות והבנייה לגובה, הגבירו את הביקוש לנגישות, ותרמו להתפתחות תשתיות תחבורה עיליות כגון: הפרדות מפלסיות הכוללות גשרים למיניהם, מונוריילים, מעברים עיליים בין בניינים להולכי רגל, ואף מעליות הנוסעות גם בציר האופקי. יחד עם זאת, מעט ידוע על ההשלכות של המשך התפתחות מערכות תחבורה, המאפשרות התניידות מעל מפלס הקרקע, וההשפעות של התופעה על איזון המרחם העירוני. מעניין לבחון פרדיגמות וגישות המקובלות כיום במחקר ובקרב גורמי התכנון המקצועיים בפרספקטיבה של התניידות עירונית אינטר-מפלסית. עבודה זו מציגה את הפערים הקיימים כיום בספרות ובמחקר לנושא שילוב תשתיות תחבורה עיליות כחלק מהסביבה הבנויה

בערים. מטרתה של עבודה זו היא לעורר דיון בשאלות הנוגעות בהקשר זה לכלל המיפוי והמדידה של הסביבה הבנויה, פיתוח עירוני מקיים, ועקרונות הליכתיות.

על "מחיר למשתכן" וייצורן של אסטרטגיות דיור חדשות בקרב בני המקום בעיירות הפיתוח - המקרה של ירוחם

רונה אורובנו מזרחי

הטכניון

rona1106@gmail.com

ביוני 2015 אישר קבינט הדיור את תכנית "המחיר למשתכן", תכנית זו עוררה הדים רבים ברחבי הארץ, ותשומת לב מיוחדת עלתה סביב השלכותיה ומשמעותה בפריפריה ובעיירות הפיתוח הפזורות בה. מחקר זה שיוצג בהרצאה גילה כי בעקבות התוכנית פיתחו תושבי ירוחם אסטרטגיות דיור חדשות, המאפשרות להם להגיע ליעדם – בעלות על דירה. מצד אחד, הם 'שומרים מקום' ומנסים להגדיל את השריונים בהגרלות הדירות המוקצות לבני המקום, אך בה בעת הם נרשמים להגרלות מחוץ לירוחם דרך פרויקט המחיר למשתכן, ובכך ממשיכים את מגמת ההגירה השלילית מירוחם. לממצאים אלה קשר הדוק לסיפור של עיירות הפיתוח בכלל ושל ירוחם בפרט, בכללו השינוי שעוברת ירוחם בשנים האחרונות. כפועל יוצא מהעלייה ביוקר המחיה ומהמחסור בדיור בר-השגה במטרופולין, בשנים האחרונות מסתמנת הגירה פנימית של צעירים וצעירות לקהילות עירוניות בפריפריה החברתית והגיאוגרפית בישראל הגירה פנימית זו ממוסדת ונתמכת על ידי המדינה והמגזר הפרטי, ויוצרת מפגש בין "בני המקום" לחברי קהילות אלה (לדוגמה: הגרעינים התורניים). הגעת קבוצות מבחוץ מסמנת שינוי ביחס לעיירות הפיתוח ולערים המעורבות, וכן את העובדה שיישובים אלה הם בעלי ערך חברתי, ולכן גם מרחבי. מרגע זה מתחילה התגוששות על תפיסת הערך. בתוך סצנה זו נובטת הגדרת בני המקום כקבוצת אינטרס במאבק על המשאבים החדשים. תפיסת עיירות הפיתוח כמקום בעל ערך מייצרת תחרות על משאבי דיור וקרקע בין קבוצות חברתיות שונות לבין בני המקום, בני הדור השלישי לעילות של שנות החמישים. בנוסף לקהילות חדשות אלה גם משקיעי הנדל"ן מצאו בערי הפריפריה אפיק השקעה חלופי לקניית דירות במרכז. התרחשויות אלה לא נעלמו מעיני בני המקום, שהתחילו להבין שאולי כדאי להישאר בירוחם, ולא היו מוכנים שאחרים יקטפו את פירות עמלם של הוריהם שעלו ארצה, ישבו במעברות והפריחו את השממה. לכן, למרות הסטיגמה וההביטוס שבני המקום שרויים בהם, ואשר לפיהם הצלחה בחיים פירושה יציאה מעיירת הפיתוח, הם משנים אסטרטגיות בדרכם לבעלות על דירה. ראשית, המחקר מזהה מגמה של בלימת הגירה ושל 'פיזור סיכונים' בקרב בני המקום. בהמשך, המחקר מאפיין אסטרטגיות אלו בציר שבין זהות מקומית למצב סוציו-אקונומי. מטריצה בין מסוגלות כלכלית לחוזק הזהות המקומית ייצרה ארבעה טיפוסים של משקי בית, ובהמשך לכך – ארבע אסטרטגיות דיור. באמצעות הראיונות האיכותניים משרטטת מפת הצרכים של בני המקום, אשר מנהלים משא ומתן עם המדינה דרך התוכנית על הישגותם בעיר ירוחם. תרומתו של מחקר זה בקו התפר שבין סוציולוגיה אורבאנית ותכנון

ערים בהוראתה כמדיניות דיור. המחקר בוחן את ההשלכות של תוכנית המחיר למשתכן בפריפריה הישראלית, ובתוך כך מציג ניתוח עכשווי של המעמד הבינוני-נמוך בישראל.

תכנון ושינוי אקלים - המרחב הבנוי ואירועי שריפה

שגיא אלוני

אלוני יועצים

sagi@alony.com

לפי הדוחות האחרונים של ועדת המומחים של האו"ם, בלא שינוי עולמי דרמטי בקצב פליטת גזי חממה בעשור הקרוב, אנו צפויים לעליית טמפרטורה ממוצעת של 3 מעלות עד לסוף המאה הנוכחית – עלייה חדה ומסוכנת בעלת השלכות בלתי צפויות.

לעוסקים בתחום התכנון השפעה ישירה ועקיפה הן על הגורמים לשינוי האקלים והן על תופעות אקלימיות שונות במרחב הבנוי. בין תופעות אלו ניתן למנות תופעות איטיות אך ארוכות טווח, כמו תופעת אי החום העירוני, וכן תופעות קצרות ואלימות כמו שיטפונות ואירועי שריפה. שינויי האקלים המואצים דורשים חשיבה מחודשת על אחריות התכנון בתחומים רבים – פריסת אוכלוסייה, תחבורה, יעילות אנרגטית בבניינים, תכנון צמחייה עירוני ועוד.

עליית הטמפרטורות בעשור האחרון כבר הובילה להגברת סיכוני השריפה בכלל ובממשק עיר-יער בפרט. אירועי שריפה באקלים הים-תיכוני הפוכים תכופים וקשים יותר לשליטה ואף גבו את חייהם של עשרות בני אדם בישראל, ביוון, בפורטוגל ובקליפורניה. רוב הקורבנות מצאו את מותם בקרבת בתים ותשתיות, ובאזורים מוגנים לכאורה. השריפות גורמות לנזק בהיקפים עצומים – בקליפורניה לבדה הוערכו נזקי השריפות ב-2018 בכ-30 מיליארד דולר. בישראל, הנזק משריפת הכרמל ב-2010 ומגל שריפות 2016 הוערך בכ-250 מיליון ₪ בכל אחד מהאירועים.

בעוד שרשויות הכיבוי מצטיידות בכח-אדם וטכנולוגיה כדי להתמודד עם פני הבאות, תחום התכנון עדיין מפגר ביחס לתפקיד המשמעותי שהוא נושא בהגדרה ויצירה של אזורי סיכון שריפה. להערכת רשות הכבאות וההצלה, כ-400 ישובים בישראל מוגדרים כבעלי סיכון לפגיעה משריפות יער וחורש, בכללם ערים ענקיות כמו ירושלים, חיפה ומודיעין. על נתון זה יש להוסיף את מצבה הגיאופוליטי של ישראל, ואת השימוש של חלק מאויביה באש כנשק סביבתי רב עוצמה.

במקביל, הרשויות המקומיות מתנהלות בסחבת ועצלתיים ביישום המלצות להקמת אזורי חיץ, בין היתר מפני שבמקרים רבים אזורי חיץ הם שוליים עירוניים להם מוקדשת להם מחשבה מועטה בניהול המוניציפלי השוטף וכן בהליך התכנון. בנוסף, במקומות שונים בעולם מוטלים ספקות באשר ליעילות קווי החיץ בבלימת אירועי שריפה קיצוניים.

התגובה המיידית של פינוי מוקדם של ישובים ושכונות היא מענה נקודתי וחלקי לסיכון (וכפי שהוכח בשריפת פאראדיס ב-2018, פעולה מסוכנת לכשעצמה).

מאידך, פינוי הישוב מבוא מודיעים ב-2019 הציל חיים, אך הישוב עצמו חרב ותושביו נותרו מחוסרי דיור.

מטרת ההרצאה היא לדון ביחד עם המתכננים מהם הדילמות והכלים שניתן לעשות בהם שימוש כדי להגן טוב יותר על המרחב הבנוי ועל תושביו בפני אירועי שריפה אלימים –

- האם פרקטיקות תכנון קיימות גורמות להגברת סיכוני שריפה?
 - מה המשמעות של אירועי וסיכוני שריפה על תחושת הביטחון ואיכות החיים של התושבים וכיצד ניתן לתווך לציבור פעולות להפחתת סיכוני שריפה?
 - כיצד תכנון ערים ושכונות משפיע על אפשרויות מענה ותכניות לפינוי בעת אירועי שריפה?
 - אילו כלים ומודלים קיימים להערכת סיכוני שריפה והתנהגות אש?
 - כיצד יש לתכנן את קו המגע העירוני, ממשק עיר-יער (Urban Forest Interface) וקווי חייץ עירוניים?
- מהי תכנית אב ליער העירוני (Urban Forest Master Plan) וכיצד היא משפיעה על איכות החיים בעיר, על ניהול העיר ועל הפחתת סיכוני שריפה?

איזון בין פיתוח לרגישות נופית - תכנית אב מתחם התחנה הישנה ירושלים

אמיר אלכופר

נעמה מליס אדריכלות ובינוי ערים בע"מ

amir@malis.co.il

המתחם שמדרום לתחנה הישנה בירושלים כולל כ-75 דונם ונמצא במיקום מרכזי בירושלים, כקילומטר דרומית לעיר העתיקה, בין הרחובות דרך חברון ודרך בית לחם. המתחם גובל בשכונות מגורים איכותיות, כגון: המושבה הגרמנית, בקעה ואבו תור, בתחומו עובר פארק המסילה וכן קו רק"ל שאושר לאחרונה. כיום מהווה המתחם "חור שחור" ברקמה העירונית, וכולל ברובו מגרשי חניה ומבני מלאכה.

במתחם קיימים מספר בעלי קרקע, כולל מדינת ישראל, אשר שואפים למצות את זכויות הבנייה הפוטנציאליות, במיוחד לאור קידום תכנית לרק"ל במתחם ומדיניות מחוז ירושלים לציפוף לאורך קווי רק"ל. יחד עם זאת, בשל מיקום המתחם באזור בעל רגישות נופית, בגבול אגן הנצפות של העיר העתיקה, קיים קונפליקט בין הרצון לפיתוח אינטנסיבי לבין הרצון לשמור על ערכי הנוף וההתאמה לרקמות הרגישות הגובלות.

על תכנית האב היה למצוא את המנגנונים המתאימים לאיזון בין שאיפות הפיתוח לשמירה על הערכים הנופיים והתרבותיים של האזור. בהרצאה זו נציג את הליך התכנון, בדגש מיוחד על הכלים התכנוניים ליצירת האיזונים הנדרשים בין הפיתוח לרגישות האתר, בין הפיתוח להיקפי הפרוגרמה הציבורית, בין הרצון

לפתח מתחם מוטת הולכי רגל ואופניים לבין הצרכים התחבורתיים והתפקודיים של מתחם מעורב שימושים, וכן על האתגר באיזון בין בעלי הקרקע ובעלי העניין השונים.

בספטמבר השנה החליטה הוועדה המחוזית על אימוץ תכנית האב למתחם התחנה הישנה.

אין אמון בתכנון

נורית אלפסי*, איל מגדלוביץ**

אוניברסיטת בן-גוריון*, אוניברסיטת תל אביב**

eyal.mig@gmail.com; nurital@bgu.ac.il

נדמה כי מערכת התכנון בישראל הולכת ומאבדת את האיזון הפנימי שלה. בהשפעת לחצים הנובעים ממשבר הדיור והתחבורה, נדחפת המערכת לסדרת שינויים, שנועדו להאיץ הליכים ולזרז הפקת תוצרים אבל גורמים לאבדן הדרגתי של האמון בתכנון. המחקר הנוכחי מנתח את שלל הכלים העוקפים, קיצורי הדרך והועדות המיוחדות במטרה להתחקות אחר השחיקה בעקרונות המנחים תהליכי תכנון ובתפקידו של 'תכנון טוב'.

המשמעות של הפעלת כלי התכנון העוקפים, המקצרים תהליכים ומשנים החלטות תכנון, מועצמת בשל שני מאפיינים בסיסיים של מערכת התכנון בישראל, שנקבעו עם הקמתה ונעשו לעמודי תווך: הראשון הוא ההסתמכות על האיזון – המצב הסטטוטורי – ככלי לביטוי מדיניות תכנון וגם כזה המעניק זכויות בקרקע, והשני הוא החיבור בין ועדות התכנון לבין שלל גופי הביצוע בשלטון המקומי והמרכזי. לחלופין, אפשר להגדיר את מאפייני הבסיס הללו על דרך השלילה: העדר קריטריונים, עקרונות יסוד או כללים מרחביים המנחים תכנון, לבד מהתשריט; והעדר עצמאות של גופי התכנון, שבאה לידי ביטוי בהעדר הפרדה בין גורמי הביצוע ובעלי העניין לבין גופי התכנון.

בהתחשב בשני מאפייני הבסיס הללו, המחקר מנתח עשרה כלי תכנון הנחלקים לארבע קבוצות וממחיש את תרומתם לשחיקת כוחו של התכנון והכפפתו לשיקולים אחרים, חוץ-תכנוניים. הקבוצות הנבנות הן: (1) כלי גמישות (תכנון נקודתי, הקלות ושימוש חריג) (2) שינויים מבניים (ועדות תכנון מיוחדות, תכנון ארצי המכיל הוראות מפורטות) (3) איזור "רד" (שפת המרקמים ל תמ"ט 35, תכנית כוללנית, הסמכת ועדות מקומיות) (4) כלים חוץ-תכנוניים (הסכמי גג, שכר עידוד לעבדי לשכות תכנון).

הניתוח ממחיש את האופן בו כל אחד מהכלים האלה תורם, בדרכו לשחיקת האמון בתכנון ומצביע על ההשלכות המידיות של התמשכותה, לרבות הפיכת התכנון לתהליך בירוקרטי חסר משמעות, בעיניים ציבוריות ומקצועיות; שחיתות תכנונית מתרחבת, בעיקר ברמת השלטון המקומי; ושחיקת המשילות התכנונית – היכולת של מקבלי החלטות ואנשי מקצוע לקבוע יעדים איכותניים בתחום התכנון ולממש אותם.

סדנת 'חיבורים' - ההקשר העירוני-ארגוני

דנה בורשטיין

עדן - החברה לפיתוח כלכלי בירושלים

dana@jed.co.il

המרחב הציבורי הירושלמי מורכב, רב פנים. מרחב שסוע, מגזרי ומפלג אך גם מרחב דמוקרטי, רב תרבותי, מגוון, מכיל ומאחד בו זמנית. כדוגמת העיר ירושלים עצמה.

הרכבת הקלה העמידה רף חדש וגבוה של חשיבה ותכנון המרחב הציבורי בעיר ירושלים. המעשה העשוי (הקו האדום) הכולל את כניסת הרכבת הקלה לרחוב יפו, שדרוג רחובות מרכז העיר, הקמת מערך מדרחובים והגבלת כניסת רכבים למרכז העיר מהווה אות ומופת לשדרוג מרחב ציבורי.

תכנון הקווים הנוספים של הרכבת הקלה בשכונות (הקו הירוק והקו הכחול) העמיד בפני העיר ירושלים אתגרים חדשים. מעבר הרכבת הקלה בשכונות הליון שמונתות מבחינה אורבנית מהעיר ואתגרי טופוגרפיה חדשים, הוביל להבנה שבצד תכנון קו הרכבת הקלה יש צורך בתכנון פרויקטים נלווים לרכבת הקלה שיאפשרו חיבוריות לקו הרכבת. הדאטה והידע המקומי למערך זה נשענו על עבודה מאומצת של מתכנני הרובע והשכונות. ההצלחה של מהלך זה המחיש את החוזקה ויכולת העשייה של מתכנני השכונות כגוף אחד בעל ידע מקצועי.

בצד המהפכה הגדולה, המתוכננת, והמתקצבת של הרכבת הקלה. קיימות בסדר היום העירוני, שלל יוזמות אחרות, ברובן צנועות יותר. ריבוי היוזמות, ריבוי המתכננים וריבוי אגפי העיריה שלוקחים ודורשים בעלות על המרחב הציבורי מעוררים השראה. המערכת העירונית מבינה היטב את צו השעה ואת הפוטנציאל הגלום בהחייאת המרחב הציבורי ושדרוגו לרווחת התושבים. אולם ריבוי המשתתפים בתכנון, הפיזור וחוסר הבהירות בנוגע לאחריות תפעולית או תכנונית של המרחב, יוצרת במקרים רבים מצבים בהם לא תמיד ברור מי הוא בעל המקצוע העירוני המתכלל את כל היוזמות. מצב בעייתי שעשוי להביא לבזבוז תקציבים עירוניים וחוסר מיקוד בעשייה עירונית.

סדנת "חיבורים" נועדה בין השאר, לתת מענה לחסר המקצועי הקיים במערך העירוני. במסגרת פיתוח הסדנא עמדו לפתחנו שתי מטרות:

הראשונה, היתה חיזוק הידע המקצועי של המתכנן השכונתי, כולל, הקניית ידע, נתינת כלים מקצועיים להגדרת המרחב הציבורי ולזיהוי פוטנציאל לשינוי בשכונות תוך כדי הכוונת המתכננים לתכנון "ללא גבולות" מבוסס אגני ניקוז.

השנייה, היתה חיזוק מערך המתכננים השכונתיים כקבוצה מקצועית. נעשה מאמץ גדול לייצר ולהגדיר אחידות בקריטריונים לתכנון המרחב הציבורי בעיר המפוצלת, וזאת על מנת לייצר מסד נתונים מאוחד עם תובנות תכנוניות כלל עירוניות ושכונתיות כאחד. מסד נתונים שיכול להוות בסיס עיוני לתכנית המתאר החדשה של ירושלים בצד בסיס לתכנית עבודה שכונתית לפיתוח המרחב הציבורי בטווחי זמן ובגדלים שונים.

בהרצאתי, אבקש להציג כיצד בתוך המצב הקיים, מתכנני השכונות עשויים להיות סוכני שינוי בתוך המערכת העירונית. כיצד יש ביכולתם של מתכנני השכונות

להאיר את הדרך מ"למטה" לשלל אגפי העיריה ולהוות מעין מתכלל לא פורמלי אך בעל ידע מקצועי מוצק, לקידום עבודות ויוזמות עירונית.

מושב :

התמודדות עם משבר האקלים

הילה בייניש

hbeinish@gmail.com

משבר האקלים הופך להיות חלק משמעותי ביותר מחיינו בכדור הארץ. אירועי גשם קיצוניים, הצפות, מכות חום, שריפות ועוד הופכים נפוצים יותר ויותר. אנו, כאנשי תכנון, אחראים להיערך למציאות החדשה. במושב זה נדון במהו משבר האקלים, מה ההשלכות שלו, איזה כלים יכולים לשמש אותנו להיערכות למולו ומה הוא המחיר הסביבתי, העירוני והחברתי הצפוי. המושב יורכב מחמש הרצאות שונות:

- אורלי רונן - הרצאת פתיחה
- ליאור לוינגר - מקרי בוחן מהארץ ומהעולם עם דגשים לתכנון מיטבי המתמודד עם השלכות של הצפות
- גיל פרואקטור - תכנית לאומית להתמודדות עם משבר האקלים
- גדעון בכר - כלים תכנוניים להתמודדות עם משבר האקלים

הוועדות הגיאוגרפיות - איזון פוסט תכנון: היבטים כלכליים

בן אור פרץ, יעקב אפרתי, צופיה סנטו

הוועדה הגיאוגרפית גליל עליון ועמקים, הוועדה הגיאוגרפית הגליל המערבי, הוועדה הגיאוגרפית דרום

Geo.galilamakim@moin.gov.il; Geo.galil.west@moin.gov.il;

Geo.darom@moin.gov.il

התוצר התכנוני – מפת ייעודי הקרקע בתוכניות מתאר ארציות מתעלמת במקרים רבים מהשאלה המוניציפאלית מאחר שאינה רלוונטית להחלטות התכנוניות בעת סימון אזורי תעסוקה (ארציים או מרחביים), מתקני תשתית לאומית, מחצבות למימוש, אתרי הטמנה מיקום בסיסי צבא וכד'. אולם, מהצד המוניציפאלי מיקום האתרים הללו פירושה הכנסה לרשות ממיסים מוניציפאליים. בנוסף, שטחים מוגנים ותשתיות חוצים גבולות שיפוט ומקשות על קידום תכנון או ניהולם. דוגמא נפוצה אחרת היא תכנון אזורי תעשייה/תעסוקה מרחביים שיהפכו להיות אף יותר מקובלים לאור התוכניות האסטרטגיות המחוזיות, ואשר נקבע לגביהם כי ישמשו

מספר ישובים בניהול משותף, כאשר במקביל ישנם ישובים שבשטחם אין אזורי תעסוקה.

בהרצאה יוצגו שני נושאים המייצגים את ההיבטים הכלכליים בעבודת הועדות הג"ג:

חיזוק הנגב ביחס לאיזון הנדרש בין הירתמות החזק לחיזוק החלש

בין העקרונות המנחים לקביעת המנדטים לחלוקת ההכנסות משטחים מניבים נמצא גם עקרון של למועצות גובלות בנכס המניב ומעגל שני של רשויות סמוכות. מכאן כי החלוקה נמצאת באותו מרחב גיאוגרפי ללא יכולת העברת כספים מאזורים עשירים בהכנסות לאזורים עם הכנסות מוגבלות, בין אם בתוך תחומה הג"ג של הועדה או בין גבולות הועדות. הועדות הגיאוגרפיות שתחומן הוא הפריפריה הג"ג מתמודדים עם הבקשות לחלק הכנסות בין רשויות במנדט על פי האתגרים שבפניהן וחוזקן היחסי. הועדה הגיאוגרפית דרום מתמודדת עם אזור שבו פערי הרשויות הגדולים ביותר בארץ אך גם הפריסה הג"ג הרחבה ביותר לצד המשמעויות המוניציפאליות של אזור עוטף עזה, כאשר מעל לכל ההחלטות תלויה השאלה כיצד ניתן לחזק את הנגב כולו. בהרצאה יוצגו הדילמות והאינטרסים איתם מתמודדת הועדה הג"ג דרום בעת הדיונים בנושאים שעל שולחנה.

אזורי תעסוקה מרחביים

החל מאזור התעשייה צ.ח.ר אשר הוקם ביוזמת הרשויות ועד למדיניות התכנון 2040 אזורי התעסוקה המרחביים ילכו ויגדלו במקביל להגבלת הפיתוח התעשייתי בערים ואזורי תעשייה קטנים במרחב הכפרי. ההרצאה תתמקד בשאלות שמתעוררות עקב הכוונת הפיתוח למוקדים אזוריים משותפים ותציג דינמיקות בין הרשויות וכן סוגיות בהם עוסקות הועדות בדיוני חלוקת ההכנסות מאזורי תעסוקה מרחביים.

איך עושים תכנון עירוני העונה על צורכיהם של ילדים ומשפחותיהם

משה בן-דוד קאסוטו, תמי סתו

בן דוד קסוטו אדריכלות לילדים ולנוער

studio@cbd-arch.com

מגמה בינלאומית חדשה ומתגברת בתכנון ערים, מתייחסת לתכנון הרואה לנגד עיניו גם את צרכיהם של ילדים ומשפחותיהם מגיל הלידה והלאה. ההבנה כי מרחב עירוני שאינו עונה על צרכים אלה, לא רק שפוגע בהתפתחותם התקינה של הילדים, אלא גם במבנה הקהילתי של המרחב, לנטישת משפחות ואף להזנחת המרחב הציבורי.

אם כך, מהו תכנון עירוני עבור ילדים ובמה הוא שונה או דומה לתכנון "ניו-אורבניסטי"?

הפנמת נקודת המבט של ילדים בתכנון הפיסי של שכונה משמעה ש"שלב ההתניידות" העיקרי שלה הוא גריד ההליכה, הוא מתווה את המרחב ויוצר את מערכת היחסים בין השטחים הירוקים, החומים והשטחים למגורים.

נולדת מכאן תפיסה אחרת של המרחב הציבורי - מורכבת יותר, נכונה יותר, שלוקחת בחשבון שטחים חצי פרטיים וחצי ציבוריים, בעלת פוטנציאל גבוה מאוד של עירוב שימושים של שטחים במרחב הציבורי (ולא רק של מבנים) ומאפשרת ניצול יעיל יותר וחיסכון בשטחי ציבור.

"יתרונותיו" של תכנון מוטה צורכי ילדים:

- מרחב בטוח האפשר שימוש ללא חשש.
- תנועה אוטונומית במרחב ללא רכב.
- מרחב תומך פעילות פיזית, חברתית, קוגניטיבית ההכרחית להתפתחותם של ילדים.
- שרותי ציבור וחינוך נגישים.
- ניצול יעיל וחיסכון בשטחי ציבור.

שכונות "טובות" לילדים, דוגמאות מהשטח להמחשת פעולת העיקרון התכנוני:

- דוגמה 1: שכונת מעוז אביב, שכונת הדר יוסף בתל אביב
- דוגמה 2: שכונות מרכז העיר כפר סבא

ניהול עירוני בסביבה מגדלית: "מדד האיתנות" של פתח תקווה לאיתור פוטנציאל התדרדרות מגדלים בזמן אמת

ניצן ברכן, דורית גרפונקל, ליטל מוזס, נועם עציוני, דן תעוז

עיריית פתח תקווה, Viaplan תכנון.חברה.סביבה בע"מ

nitzanb@ptikva.org.il; dorit@viaplan.co.il; litalt@ptikva.org.il;

noamez@ptikva.org.il; danta@ptikva.org.il

בשנים האחרונות, הולכים ומתרבים המגדלים במחוזותינו. מגדל, כבר מעשר קומות ומעלה, שונה ממבנה מגורים וותיק ונמוך קומה. ככל והוא גבוה יותר ומרובה יחידות דיור, הוא הופך למעין שכונה ורטיקאלית – אך ללא מנגנון הניהול הקיים ליישוב או לשכונה. בהתאם, הולכים ומתרבים האתגרים להבטחת תפקודם התקין של מבנים אלו.

מאחר ומגדלים אלו הינם קניין פרטי, האחראיות לניהול והתחזוקה התקינה שלהם מצויה בידי בעלי הדירות. אך אלו לא אחת כלל אינם מודעים לגודל האחראיות המוטלת על כתפיהם או לעלויות הכרוכות בה וגם מעורבותן של חברות הניהול אינה בהכרח מסייעת. כך, עיקר תחזוקת המבנים כיום מתמקדת בתחזוקה השוטפת ובתיקון השבר לאחר התרחשותו וכמעט ואין כל מחשבה תחילה למניעה והגנה על הבניין. כך, כבר היום במגדלים שאוכלוסיו רק לפני שנים אחרונות כבר

מתגלים ליקויים ותקלות תחזוקה משמעותיות וניתן להבחין בסממני הזנחה והתדרדרות.

במצב המשפטי הנוכחי, בהעדר רגולציה מתאימה ובעיקר בהעדר כלי ומשאבי אכיפה, אין כל בקרה או מעקב ציבורי על שמירת מצב המבנים. יתרה מכך, הרשות המקומית כמעט ואינה מוסמכת כלל להתערב בענייני התחזוקה הפנימית בהם. כך מתעצם החשש כי מבנים אלו, המאכלסים עשרות ואף מאות דיירים, יתדרדרו מבלי שיהיה לכך כל מענה. עם חלוף הזמן, רמת הסיכון לדייריהם ואף לסביבתם תגבר, איכות החיים בהם תרד והמשאבים שידרשו על מנת לשקמם יעלו.

על מנת להתמודד עם אתגר זה, יזמה עיריית פתח תקווה פיתוח כלי שיאפשר לעקוב ולנטר את מצבם של המגדלים שבתחומה לאורך זמן. כלי פשוט המבוסס על ניתוח מידע זמין לקבלת הערכה מראש של מצב המבנים.

כלי זה הינו "מדד איתנות" מגדלי השואב מתפיסת החוסן העירוני (urban resilience) והתאמתו ליישום בהקשר של המגדל הבודד. מדד האיתנות מאפשר הערכה של איתנות המגדלים באופן שוטף ובד בבד יכול לספק אינדיקציה ליכולת ההתמודדות של כל מגדל ומגדל בעיר (ושל כל מתחם) עם שינוי או משבר. זאת במטרה לאתר מבנים בעלי פוטנציאל סיכון שדורשים תשומת לב הדיירים והעירייה.

מדד האיתנות מבוסס על איסוף שוטף של מידע עירוני המצוי ומנוהל במערכות שונות ואיגומו השוטף אל מערכת המידע הגאוגרפית (GIS). המידע ינותח על פי מערכת קשרי גומלין שהוגדרה מראש וכוללת מספר מדדים: (1) רמת המבנה ותפעולו – לפי מצב תחזוקתו ויכולת הניהול שלו (2) רמה חברתית כלכלית (3) רמת החשיפה לסיכונים סביבתיים (4) רמת איכות החיים (5) רמת הפריפריאליות/חיבוריות וההקשר העירוני (6) מדד המוכנות לשעת חירום. מדדים אלו מבוססים על קטגוריות גנריות הניתנות ליישום ברשויות נוספות.

המידע המשוקלל מוגש באמצעות כלי המערכת לבעלי העניין ובהם גורמים בעירייה ודיירי המבנים. כך יכולות להיות לו גם תועלות נוספות ליעול הניהול העירוני בכלל ולטובת התושבים והציבור בפרט.

התחדשות ללא התכחשות - האתגר של רחוב לה גארדיה

ענת ברקאי נבו

ענת ברקאי נבו ניהול פרויקטים תכנוניים יעוץ לשיתוף הציבור

anatbnevo@gmail.com

שכונת יד אליהו, השוכנת במזרח העיר, הינה השכונה הגדולה ביותר בתל-אביב-יפו. השכונה נבנתה בשנות ה-50 כשכונת שיכונים קלאסית, עם מבני רכבת, שטחים פתוחים ומוסדות קהילה. בשנות השמונים החלה השכונה להתדרדר - נתיבי איילון אשר נבנו בשנות השמונים יצרו הפרדה בין אזור המזרח לשאר אזורי העיר וחברות עירוניות העבירו לשכונה מספר גדול של אוכלוסיית דור ציבורי מאזור כפר-שלם - כל אלה יחד עם עליית קרנן של שכונות בצפון העיר עודדו אוכלוסייה חזקה לעזוב את השכונה.

בעשור האחרון, בעקבות עליית מחירי הדיור במרכז ובצפון, החלו משקיעים וצעירים לגלות את השכונה ואיכויותיה (ריבוי של שטחים ציבוריים, צמחייה, שקט, חנייה) וכך התפתחה מגמה של מעבר משפחות צעירות לשכונה. בשכונה החלה להיווצר קהילה הטרוגנית המורכבת מוותיקים מבוגרים ממעמד חברתי כלכלי נמוך ומשפחות צעירות משכילות. חלקם שוכרים וחלקם בעלים.

בשנת 2010 הוכן מסמך מדיניות למרכז רובע 9 (משרד אדר' דני לור), אשר בין השאר קבע "לחדש את רחוב לה גארדיה כרחוב המרכזי העירוני של השכונה..." מתוקף המסמך החלו להתקדם תכניות פינוי בינוי לאורך הרחוב ע"י יזמים עצמאיים וע"י החברה העירונית "עזרה ובצרון" המשמשת כמנהלת להתחדשות עירונית בעיר תל-אביב-יפו. בשכונה החלו מחלוקות בין תושבי השכונה המצדדים בתהליך ההתחדשות של הרחוב לבין אילו המעוניינים לשמור על הרחוב כפי שהוא כיום ולכל היותר לקדם תכניות לעיבוי, ברוב המקרים המצדדים הם בעלי הבתים אשר אינם מתגוררים ומשכירים את דירותיהם והמתנגדים הם בעלי בתים ושוכרים המתגוררים בשכונה.

ב-2013 נשכרתי ע"י המנהלת להתחדשות עירונית "עזרה ובצרון" להיות יועצת חברתית של מתחם לפינוי בינוי שנקרא "לה גארדיה 35-55". בעלי הדירות במתחם נחלקו בין שתי קבוצות עיקריות: דיירי לה גארדיה 45-55 אשר לא היו מעוניינים בקידום הפרויקט, בעיקר בשל חוסר אמון בעירייה ובמוסדותיה ובשל רצון להשאיר את השכונה כפי שהיא כיום, "שכונה ירוקה פרברית". ולעומתם בעלי הבתים בלה גארדיה 35-45 אשר בחלקם הגדול היו מעוניינים לחדש את הבניינים במסגרת פרויקט פינוי-בינוי ובליווי העירייה.

העבודה שלי כללה: שיחות אישיות, סקר שטח, מפגשי בניינים, מפגשי נציגויות וכנסים גדולים. לאחר שנה וחצי של ניסיון להגיע להסכמות, החלטנו שלא נכון שגורם עירוני ילחץ על בעלי בתים להיכנס לפרויקט של פינוי בינוי ולפיכך החלטנו "להיפרד כידידים" ולהמשיך בתכנית רק עם הבניינים ברחוב לה גארדיה 35-45.

בדצמבר 2019 תב"ע לה גארדיה 35-45 אושרה ופורסמה ובמקביל הדיירים בסיוע של חברת "עזרה ובצרון" פרסמו מכרז לבחירת מפקח ויזם ומקדמים את הפרויקט.

כיום, לאחר תובנות ראשונות מהתהליך, נראה שלא ניתן (וגם לא רצוי) לעצור את תהליך ההתחדשות של רחוב לה גארדיה. יחד עם זאת, עולות כמה שאלות: כמחצית מהדיירים ברחוב הם שוכרים ומבוגרים. מה יהיה בגורלם לאחר תהליך ההתחדשות? כיצד ניתן לשמור על תמהיל מגוון של אוכלוסייה? האם אפשרי שתהליכי התחדשות עירונית יחזקו קהילות במקום להחליף אותן?

גיטריפיקציה כתוצאה מהתחדשות עירונית היא לא גזירת גורל - צריך לסייע לקהילה לשקם את עצמה ע"י איחוד כוחות עירוניים: מנהל הנדסה, קהילה, רווחה, חינוך ומיסוי. ניתן לסייע ברגולציה לדיירים להמשיך לגור בשכונה, ע"י הקצאת דיור מוזל להשכרה, סיוע בתחזוקה ועידוד פתרונות של דיור שיתופי לאוכלוסייה מבוגרת.

פרופ' אמילי טאלן מאוניברסיטת שיקגו מייחסת חשיבות לתכנון שכונות המאפשרות "חיי קהילה יומיומיים", המבוססים על זהות/משמעות, חיבוריות וקול קולקטיבי. הזהות הקהילתית נרקמת במקום ציבורי שבו חברי הקהילה יכולים להיפגש, חיבוריות מתאפשרת ע"י עידוד הליכה ומפגשים בלתי אמצעיים וקול קולקטיבי נוצר כאשר משתפים את הציבור בתהליך התכנוני ונותנים לו יד

וכוח. בימים אילו מתבצע תהליך מואץ של התחדשות עירונית בעיקר באזור מרכז הארץ, אנו נדרשים לא לחזור על טעויות שעשו בשנות ה-60 וה-70 ולכסות את הארץ בבנייה הומוגנית אשר לא מתייחסת למקומיות ולקהילה. המטרה שלנו היא לתכנן שכונות ומרחבים המאפשרים "חיי קהילה יומיומיים", ללא התכנסות לאוכלוסייה הוותיקה.

פארק שקמה - אתגרים בדרך לניהול המרחב על פי עקרונות תכנית אדם וביוספירה

הדס בשן

רשות ניקוז שקמה בשור
bashan.hadas6@gmail.com

רקע: פארק שקמה הינו מרחב שטחים פתוחים וישובים כפריים בשטח של כ-330,000 דונם. תחום הפארק מוגדר ע"י התוואי הטבעי של אגן ניקוז נחל שיקמה העובר ממזרח למערב ומקשר בין חלקי הפארק השונים. הפארק מהווה פסיפס מרתק של תצורות נוף, יערות, שטחים חקלאיים, דיונות חול, נחלים, מאגרי מים, אתרי ביקור וטיול ועוד. הפארק כולל בתוכו 21 ישובים כפריים וגובל בעיר שדרות. לפארק קיימת תכנית סטטוטורית - תמ"מ מחוזית חלקית 43/14/4 שאושרה בשנת 2012 ופועלת בו מנהלת פארק בה שותפים נציגי המועצות האזוריות (שער הנגב, חוף אשקלון, לכיש, בני שמעון) והעיר שדרות ונציגי גופים רלוונטיים. המנהלת מהווה אחת משלוש מנהלות הנחלים של רשות הניקוז שקמה בשור.

בפארק מתבצעת פעילות שוטפת של שמירה, שיקום ותחזוקה של האזורים הטבעיים; תחזוקת אמצעי הנגשת קהל; מתקנים תהליך מתמשך של ביצוע סקרים ומחקרים אקולוגיים; מתקיימת פעילות חקלאית בעיקר בתחום הגד"ש, המרעה, המטעים ומשק חי במשקים. חקלאות משמרת קרקע מתקיימת במספר ישובים כחלק מענפי הגד"ש. מתקיימת פעילות תוכן כמו לימוד, העשרה והדרכה בנושאי טבע וסביבה לתלמידי גני ילדים ובתי ספר בגילאים שונים, באמצעות תכניות למידה ולקיימת אחריות אקטיבית של התלמידים לסביבה בפארק, ומתקיימות פעולות של מתנדבים הנתמכות על ידי רט"ג וקק"ל. במהלך שנת 2016 יזמה מנהלת הפארק בדיקת היתכנות להתאמת הפארק לתכנית אדם וביוספירה של אונסק"ו (MAB). מסקנות הבדיקה העיקריות העלו כי פארק שיקמה עונה על רוב הקריטריונים הנדרשים להכרזתו כמרחב ביוספרי. עוד עלה בבדיקה כי ניהול הפארק כמרחב ביוספרי יתרום לחיזוק תחושת השייכות והאחריות של תושבי הפארק ומבקריו ובכך יתרון לשמירתו והמשך טיפוחו. הפארק גובל בעיר שדרות, יוצר לה עורף של שטחים פתוחים ומאזן בין האזור הבנוי בצפיפות לשטחים הפתוחים.

בעקבות בדיקת ההיתכנות החליטה מנהלת הפארק לקדם תהליך לקראת ניהול הפארק כמרחב ביוספרי. תכנית אדם וביוספירה נוסדה על ידי אונסק"ו בשנת 1971 וכיום פועלת בעולם רשת מרחבים ביוספריים המונה כ-670 מרחבים ב-120

מדינות בעולם. בישראל מוכרזים כיום 2 מרחבים ביוספריים (מגידו וכרמל) בשנים האחרונות מכין מנהל התכנון תכנית אב לאיתור מרחבים ביוספרים ברמה ארצית.

מהותה של תכנית אדם וביוספרה מבוססת על תפיסה לפיה ניהול אינטגרטיבי ומבוקר של יחסי הגומלין בין המערכות שונות (אקולוגיות ואנושיות) יכול להשיא תועלת הדדית גדולה יותר לכל אחת מהן, מאשר מצב בו קיימת הפרדה מסורתית בין המערכות הטבעיות השמורות לבין האזורים החיצוניים להן.

אתגרי התכנון - מימוש עקרונות תכנית אדם וביוספרה בפארק שקמה: פארק שיקמה מהווה כבר כיום הצלחה, בייחוד בשמירה על השטחים הפתוחים ובהנגשת ציבור גדול וחשיפתו לחוויה הנופית שמזמן המקום. ההצלחה בחשיפת האזור לא תורגמה להגדלת הקף הפרנסה מתיירות כי שהיה מצופה. פעילות המנהלת למעלה מעשור מהווה הישג גדול. השאיפה לניהול הפארק כמרחב ביוספרי נובעת מהרצון לחיזוק הניהול הכוללני/מרחבי של כלל האזור; ליצירת רשת ניהולית אינטגרטיבית על בסיס התשתית הקיימת כיום ולשאיפה לחזק הטמעת דרכי התנהלות סביבתיות. כל אלה במטרה לתמוך ולחזק את יכולת ההתמודדות של השותפים למרחב הפארק, עם האתגרים העומדים בפניהם כמו פרנסה מפיתוח תיירותי, קשיי אחזקה ופיתוח בשוטף, אתגרים בענף החקלאות, שינויי האקלים והשפעותיהם הפיזיות, חיזוק שיתופי פעולה עם רשויות שכנות ועוד. מטרות התכנון והתועלות העיקריות שבו הינן יישום נספח ב' לתכנית 43/14/4 – "אמצעי מדיניות וצעדים משלימים ליישום התכנית" - ובכלל זה:

- קידום יישום התכנון התיירותי בפארק כולל קידום פרויקטים, מיתוג וכל הנדרש
- עידוד פיתוח חקלאות בת קיימא. הרחבת מעגל השותפים באחריות לגבי השטחים הפתוחים והמגוון הביולוגי והפיכת התושבים ובעלי העניין לפעילים באופן שוטף בקידום וניהול פיתוח בר קיימא בכל תחום בשטח המרחב
- שדרוג ופיתוח התנהלות המרחב ע"י הכנסת אנרגיה חדשה לניהול האינטגרטיבי תוך אימוץ כלים ביוספריים של ניהול משתף
- פיתוח וחיזוק שותפויות מקומיות ואזוריות קיימות וחדשות ופתיחת ערוצים חדשים לגיוס משאבים
- חיזוק הקשר ההדדי של התושבים והקהילות ביניהם ובינם לסביבה וחיזוק הפעילות החינוכית בפארק לתושבי האזור בפרט והארץ בכלל

תהליך התכנון נמצא בראשיתו, האתגר העומד בפני תושבי האזור ומנהיגיו הוא לפתח יכולות ארגון והתנהלות ולהגיע לאיזון כך שיתקיים פיתוח כלכלי בר קיימא המותאם לעקרונות השימור ויוכל לתמוך בו הן ברמת ההזדהות של האוכלוסייה, בהיבטים קהילתיים ובהיבטים כלכליים. ההרצאה תדון בחסמים ובאפשרויות העומדות בפני השותפים לפארק כדי לממש חזון ומטרות אלה.

למנוע, להגן ולחסן מפני נזקי שטפונות והצפות - איוון בין אסטרטגיות התמודדות, בדרך לפתרונות win-win בכל מרחב האגן

ג'ניה גוטמן*, ערן אטינגר*, בני יעקב*, אילן אייזון**, ניר שחר**, אמיתי
שטרן**, גדי רוזנטל***, מיכל גרוסמן****

האגף לשימור קרקע וניקוז, משרד החקלאות ופיתוח הכפר - גוף מטה של
רשויות הניקוז בישראל* אייזון - אדריכלים ומתכנני ערים** חברה כיוון***, חברה
****aviv amcg

jeniag@moag.gov.il; erane@moag.gov.il; benyy@moag.gov.il

האם אפשר להימנע כליל מהצפות ושיטפונות? מהי הדרך הזולה ביותר להתמודד
עם הסיכון - להגן מפניו או למנוע אותו? ואיך ניתן לתכנן כך שבמקום נזקי הצפות,
נרוויח תועלות?

לאחרונה, נושא הנגר, פתרונות מבוססי טבע, תכנון רגיש ומים וכיוב' תופסים
תאוצה והשיח בממשק שבין תכנון לניקוז עולה מדרגה. עם זאת, נעדרת
מתודולוגיה ברורה שרואה לנגד עיניה את הנגר העילי והסיכון/הזדמנות שהוא
טומן בחובו במרחב האגני הכולל – מחל ממעלה האגן ועד למוצא הנחל לים.
נדרשת מתודולוגיה אגנית שמאפשרת ומנחה להתייחס לנושא נזקי שיטפונות
והצפות, נחלים, פשטי הצפה, אזורי וויסות ופתרונות מבוססי טבע בצורה סדורה
ובייחוד בשלבי התכנון המוקדמים.

בשנתיים האחרונות מתפתחת בארץ מתודולוגיה ארצית, עם גמישות אגנית
(סטנדרט ארצי, פתרונות מקומיים) המתבססת על אבני היסוד של הדירקטיבה
האירופית לשיטפונות, אך עם מספר שינויים והתאמות הכרחיים:

- התאמה לצפי גידול האוכלוסין והפיתוח המואץ. תהליכי תכנון מקבלים
שימת לב יתרה
- התבססות על רשויות קיימות שגבולותיהן בהתאם לאגני היקוות – רשויות
הניקוז והנחלים
- הכרה באופי הנחלים בארץ

המתודולוגיה מכוונת לפעולה מושתתת ראיות (1) ראיות של אירועי שיטפונות
והצפות היסטוריים או כאלו שסביר כי יקרו (2) ראיות של כדאיות שלכלית
ואקולוגית - חישוב 'תג מחיר' לאסטרטגיית Do Nothing והצעת פתרונות
שמוכיחים כי התועלת הכוללת שלהם עולה על העלות (3) אסטרטגיית המניעה -
שמירת רצועות נחלים, פשטי הצפה ערכיים ואזורים אסטרטגיים לוויסות במעלה
האגן הנה אסטרטגיה הנה אסטרטגיה שיש לשקול ראשונה.

המתודולוגיה הישראלית לניהול סיכונים שיטפונות והצפות מדגישה את היתרון
המשמעותי שקיים בארץ, והוא עצם קיומם של שחקנים אגניים אשר "גבולות
הגזרה" שלהם מוכתבים על ידי הטבע, ושאינם תולדה של חלוקה פוליטית/
שלטונית/מוסדית. המתודולוגיה מפנה זרקור על הממשק שיש לקיים (לשפר את
הקיים, ולעיתים, לבנות אותו מאפס) בין השחקנים האגניים - רשויות הניקוז
המכירות הכרות אינטימית את השטח עליו הן אמונות, לבין מוסדות התכנון
והפיתוח ברמה האזורית והלאומית.

השוואה לפתרונות Win-Win בנושא סיכונים שיטפונות בין אירופה לישראל מדגישים את הפוטנציאל העצום הקיים בישראל ליישום הגישה האגנית ופריסת פתרונות במעלה האגן, וזאת בזכות העובדה כי מרבית הקרקעות הנן קרקעות בבעלות המדינה.

מגוון דוגמאות מהשנתיים האחרונות מדגימות כיצד תכנון מפורט על בסיס תשתית נחלים וטופוגרפיה מזמין פתרונות Win-Win לניהול הסיכון, וכיצד שחקן אגני - רשויות הניקוז, פועלות ליישום ארגז כלים ופתרונות רחב במרחב האגני באמצעות מסלולי תכנון מגוונים.

רובע סירקין, פתח תקוה - עירוב שימושים ואיזונים

עינת גזית ליפשיץ, ארי כהן

ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים

mic-arc@mic-arc.com

תכנית סירקין הינה תכנית מפורטת (תב"ע) של רובע חדש לעיר פתח תקוה, על כ-2,500 ד' של בסיס מחנה סירקין המתפנה, בין כבישים ראשיים המובילים למטרופולין תל אביב - 5, 6, 471, 40. לתכנון המפורט קדם תכנון שלדי אשר עסק בסוגיות פרוגרמה ותשתית ברמה הרובעית ממנו נגזרו שתי תכניות מפורטות המקודמות במקביל.

תכנון הרובע התמקד ביצירת רובע "מאוזן" - הן מבחינת עירוב שימושים המכיל את כל השימושים שתושביו יצטרכו על מנת לקיים את עצמו, ככל שניתן, ואף לתת שירותים לתושבים בשכונות הסובבות אותו והן כדי לא להוות נטל על תקציב העירייה.

מיקום השכונה הראשונה ברובע מייצר פוטנציאל למסחר ותעסוקה בתוכה יחד עם יחידות דיור. אך יחד עם זאת קיימים סיכונים שאחוז המימוש של השטחים הסחירים שלא למגורים לא יהיה גבוה כמצופה. הפרוגרמה לתכנית, כוללת כ-8,500 יח"ד וכן כ-300,000 מ"ר מסחר ותעסוקה בהתאם לפרוגרמה עירונית שסוכמה עם עיריית פ"ת עוד בשלב תכנית השלד. פריסת המסחר והתעסוקה נבדקו בהיבטי תחבורה במספר כלים. הבדיקות התבצעו הן בקנה מידה של השכונה וגם ביחס לסביבה הסמוכה, בקנה מידה רחב יותר על מנת לייצר קישוריות מיטבית.

במהלך התכנון של רובע סירקין, צוות התכנון עסק לא מעט בשאלה, כיצד לייצר איזון בין הבנייה למגורים ובין מסחר ותעסוקה במתחם?

בחינת מספר רב של חלופות לפריסת מגורים ביחס למסחר ותעסוקה יצרה שיח תכנוני בצוות התכנון ומול גורמים חיצוניים שעסק בעירוב שימושים והצעות ליצירת נגישות מיטבית מתוך שאיפה ליצור שכונה מאוזנת שלא תהיה מנותקת מהעיר ואף תמשוך אליה אוכלוסייה מבחוץ לתוך מרכזי תעסוקה ובכך לתרום במעט לאיזון התחבורתי סביבה.

העיר כמרחב למידה

שני גרנק עשבי, ענת הורוביץ הראל

ABCity - children and Urban Planning

A.b.cityplanning@gmail.com

מערכת החינוך הישראלית נמצאת בתהליכי שינוי וחיפוש אחר סביבות לימודיות המותאמות לפדגוגיות חדשניות ולמציאות המשתנה במהירות. בקרב הורים ואנשי חינוך מתחדדת ההכרה בצורך בשינוי מרחבי הלמידה המסורתיים. הכיתות השקופות, חללי הלימוד הגמישים, השימוש בחצרות בית הספר כחלל לפעילות וכו', הינם חלק ממגמה המבקשת לאפשר לתלמידים מרחב גדול יותר לחופש ויצירתיות.

הצעד המתבקש הבא הוא להרחיב את גבולות ביה"ס ולאפשר לתלמידים לצאת ללמוד במרחביה הציבוריים של העיר. המרחב העירוני עשיר בנכסים אנושיים, פיזיים, טכנולוגיים ותרבותיים העומדים לרשות כל אדם, לאורך כל שעות היום ולרוחב החיים. העיר מרובת המרחבים, מהווה הזדמנות למעבר מהתפיסה המוקבלת של "בית ספר בעיר" אל תפיסת "העיר כבית ספר".

למידה היוצאת מכותלי בית הספר אל המרחב העירוני משמעותית בעידוד מעורבות אזרחית פעילה בהווה ובעתיד. זוהי למידה חוויתית, רלוונטית לחיים, התורמת לחיזוק הזהות המקומית ולחיבור למקום ולקהילה. מעבר לכך, היא מהווה כלי מרכזי לפיתוח אוריינות תכנונית באמצעות הקניית ידע וכלים להבנת המרחב הפיסי ולהגברת המודעות של ילדים ובני נוער לנעשה בסביבתם.

בפרויקט 'העיר כבית ספר', העיר והמרחב הציבורי הופכים לכיתה גדולה, כאשר ילדי בית ספר יסודי יוצאים ליום למידה במרחב הציבורי העירוני הסמוך. הצוות הפדגוגי יוצר תכנית לימודים יומית ייחודית במקצועות שונים, ומונע על ידי הרעיון של שימוש בנכסים העירוניים ככלי הוראה. התלמידים יוצאים ללמוד ולחקור את העיר, הן מבחינה אינטלקטואלית והן באופן חוויתי ניסיוני, על ידי תנועה, משחק והנאה מהסביבה העירונית הבנויה.

הפרויקט, שהחל כאירוע חד פעמי מעורר השראה, מתפתח בימים אלה לתהליך חינוכי מתמשך במסגרתו צוות המורים מוביל למידה מבוססת מקום. באמצעות פעילות חינוכית רציפה במרחב הציבורי מעמיקים החיבור לידע המקומי, תחושת השייכות ואף התבוננות ביקורתית ממנה יכולה לצמוח הובלה של שינוי מרחבי.

פעילות זו, המחברת בין קהילת בית הספר לשכונה ולמרחב העירוני, ממסגרת את תפקיד מוסדות החינוך לא רק כמרחב לימודי, אלא כמוקד לעשייה קהילתית רחבה, המקדמת סדר יום חברתי וסביבתי. לילדים ובני נוער יש את היכולת והכח לחולל שינוי בנושאים הרלוונטיים לחייהם, בפרט כשזו נתמכת בעשייה רחבה ומערכתית של המסגרת הבית ספרית.

בין העיר לבין הכפר - מקונפליקט לממשק

רונית דוידוביץ-מרטון, ליהי עין גדי, אור חג'בי, יוליה פרשוק, הילה לויט

צוות תכנון עיר DMR | תכנון, אדריכלות, אנשים
dmr@dmr.co.il

מדינת ישראל היא מדינה עירונית. העיר מקבלת העדפה במדיניות התכנון והפיתוח; ולמרות מקומה המרכזי של מורשת הכפר בתולדות פיתוחה של מדינת ישראל, התפתחה ישראל כמדינה המעדיפה עירוניות לאורך כל הדרך.

בישראל הנמצאת בתנופת צמיחה ופיתוח מורגש היטב הקונפליקט בין העיר לבין הכפר; וועדות גאוגרפיות מתכנסות בדחיפות ומיועדות לאפשר לערים 'לצמוח' שכן הן חסרות קרקע ומחייבות התרחבות. האמנם?

על רקע זה עולות סוגיות מגוונות אשר מחייבות דיון, שיח והתייחסות:

- **ערכית -** מה חשוב יותר? העיר? הכפר? השילוב ביניהם?
- **סביבתית -** האם הקרקע החקלאית היא אמנם הקרקע ה'מופרת' והמשמשת עתודה זמינה ביותר לצמיחה עירונית עתידית?
- **חברתית -** האם מורשת הארץ. תבנית הנוף, אינם מהווים ערך מוביל לצרכי פיתוח חברה איכותית לאורך זמן?
- **כלכלית -** הניסיון מוכיח כי אין הבדל מהותי בין המרכז - המשקף אזורי ביקוש, לבין הפריפריה - המרכזת קרקע עם ערך כלכלי נמוך. וכי במרכז כמו גם בפריפריה - העיר והכפר עומדים האחד על חשבון השני לאורך כל ההיסטוריה - האמנם חיוני שכך?

סוגיות אלה ועוד נוכחות יום ביום בשיתחבול התכנוני ומחייבות דיון מעמיק מעבר לנוסחאות המענה על צרכי הצמיחה העתידית על פי מגוון התחזיות.

אנו מבקשות לדון בתפיסה עדכנית, חדשה של מפגש בין העיר לבין הכפר, לטובת פיתוח סביבות חיים סנרגטיות, המייצרות הזדמנויות תעסוקה, יזמות, שירותים חברתיים. ובעיקר סביבות חיים ערכיות, המעצימות קהלי היעד שונים ואורחות החיים מגוונים; ומאפשרות איכויות עדכניות. הכותבות מובילות מגוון תכניות מתאר עירוניות, תהליכי תכנון במרחב הכפרי, פרוגרמות ופיתוח מודלים עדכניים.

הוותמ"ל - הסופרטנקר האחרון?

עמיר דומיניץ

טכניון

amir.dominitz@gmail.com

בעשורים האחרונים, נוקטות ממשלות ישראל מעת לעת במדיניות של הקמת ועדות 'סופרטנקר' - ועדות זמניות בעלות סמכויות נרחבות לטיפול במשברי

ד"ר. הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור, הידועה בתור הוותמ"ל, החלה לפעולה באוגוסט 2014 על מנת לספק פתרון מהיר למה שנתפס כמשבר דיור בישראל. הוותמ"ל יצרה מציאות חדשה בעולם התכנון הישראלי, בה כמעט כל סמכויות התכנון מצויות בידי הממשלה – וזאת מבלי להיות כפופה להיררכיית התכנון ולתוכניות סטטוטוריות שונות. לריכוז כזה של סמכויות בידי גוף תכנוני יחיד תהיינה, ככל הנראה, השפעות מרחיקות לכת על הממסד התכנוני על התהליכים המתרחשים בו, על תחומי חיים רבים, על הפרישה המרחבית ואף על מבנה החברה הישראלית בשנים הבאות.

ועדות תכנון ייחודיות אלה זכו עד כה לתשומת לב מועטה מצד האקדמיה בישראל, כאשר ייחודיותה של הוותמ"ל ככלי תכנון ריכוזי במיוחד עשויה לעניין קובעי מדיניות בישראל ומחוצה לה, אשר מתמודדים עם קשיים ואתגרים תכנוניים דומים. על רקע ייחודיות זו של הוועדה, בולטת גם היעדרה של הערכה מקצועית רשמית של המדיניות ותוצאותיה. לאור כל אלה, הערכת מדיניות הוותמ"ל בעת יישומה נחוצה לא רק בפני עצמה, אלא גם כמסגרת לדיונים ולקיום הערכות מדיניות תכנון אחרות בעתיד.

המחקר שערכתי (הוגש לטכניון ב-11.2019) נועד להעריך את מדיניות הוותמ"ל ואת הדרכים בהן יושמה מרגע הורתה. בפרט, מבקש המחקר לבחון את עמידתה של הוותמ"ל במטרות וביעדים שהוצבו לה על ידי המחוקק. לצורך כך מתבסס המחקר על תובנות שנאספו מתוך כ-30 ראיונות עם מומחים, הקשורים במגוון דרכים לפעילות הוותמ"ל. המידע מהראיונות קודד במספר אופנים בכדי לחלץ ממנו תובנות, המסייעות בתיאור שלושה היבטים מרכזיים של פעילות הוותמ"ל – מטרותיה הגלויות והנתפשות של המדיניות: התמקדות בזיהוי קווי דמיון והבדלים בין המטרות המוצהרות של הוותמ"ל (כפי שהן עולות מלשון הוראת השעה והתיקונים שנוספו לה) ובין המטרות המשתמעות, העולות מדברי המרואיינים השונים בהקשר זה. ממצאי המחקר מצביעים על גישת מדיניות של פיתרון בעיה, "כאן ועכשיו", בבחינת Solutionism, אשר מבקש צעד אחר צעד לשכלל את הכלים המוסדיים המצויים בידי המתכנן הארצי – מארג בעלי העניין הקשורים לפעילות הוועדה: ניתוח מארג בעלי העניין הנוגעים לפעילות הוותמ"ל מצביע על מספר קבוצות עניין ובעלי עניין מרכזיים בפעולת הוותמ"ל. בהקשרים רחב יותר – שאלת ייצוגו של האינטרס הציבורי בפעילות הוותמ"ל וההשפעת הוותמ"ל על מעמדם של אדריכלים ומתכננים – איתרתי ממצאים סותרים. מגוון ההשפעות (הן החזיות והן הניכרות) של הוועדה על תחומי חיים שונים: למרות הקושי בחיזוי מלוא טווח ההשפעות שיהיו לוותמ"ל על החיים בישראל, היה זה הנושא אשר זכה למירב ההתייחסויות מצד המרואיינים. שפע הממצאים שאיתרתי במהלך המחקר – ובמיוחד אלה הנוגעים להשפעות הוותמ"ל – יוכל לשמש כנקודת מוצא למחקר נוסף בתחום זה בעתיד.

נדבך נוסף במחקר עוסק בתיאור אמפירי ובניתוח של פעילות הוותמ"ל מיום הקמתה, בהתבסס על נתונים ממגוון מקורות. כלל הממצאים שנאספו נבחנו גם בראי של עולמות תוכן מחקריים, המסייעים למקם את הוותמ"ל בהקשרים מקומיים וגלובאליים.

ממצאי המחקר מצביעים על מספר השפעות חיוביות של הוותמ"ל על מערכת התכנון בישראל בטווח הקצר. למרות זאת, השימוש בוועדות סופרטנקר (ובוותמ"ל בפרט) כאמצעי להשבת האיוון לשוק הדיור מהווה פיתרון בעייתי לטווח הבינוני והרחוק בשל הקשיים שהוא מציב בפני קובעי ההחלטות, אנשי מקצוע התכנון

ודיירי השכונות העתידיים. בראייה כוללת, השימוש החוזר בוועדות סופרטנקר מצביע על קושי בקביעה וביישום מדיניות ארוכת טווח בתחום הדיור, על החשש של נבחר הציבור מפני התמודדות עם בעיות הדיור בישראל ועל פעולות מתוך תפישה משברית של המצב. ברוח זו, מומחים מביעים את חששם מפני יכולתה של הוועדה ללמנוע משברי דיור עתידיים (ואף להתכונן אליהם) ומטילים ספק ביכולתה של הוועדה להביא ליישום המדיניות בשטח.

עיתון של עיירות הברון במרחב הכפרי בישראל כפר תבור כמקרה מבחן - תוכנית אסטרטגית 20-40: לא עיר לא כפר

מיכל דור

דור אדריכלות ותכנון ערים
michal@dor-arch.co.il

הרצאה זו מבקשת להציע עקרונות לתכנון עיתי של ה"מושבות" כצורת יישוב ייחודית, אוטונומית, שיבטיח את שימור צביונה כחלק מהמגוון היישובי בארץ, ובפרט המושבות הממוקמות במרחב הכפרי. ההרצאה מתבססת על עבודה שנעשת במסגרת תכנית אסטרטגית לכפר תבור 20-40.

מושבה היא צורת התיישבות כפרית בישראל, המתבססת על בעלות פרטית על הקרקע, הבית והמשק. עם היוסדן בסוף המאה ה-19, התבססו המושבות, בעיקר על חקלאות והיוו חלק חשוב בהבניית החברה של היישוב היהודי הציוני בארץ ישראל. לפני הכל היתה המושבה מסגרת יישובית חברתית וכלכלית, והיא קדמה לכל צורות היישוב המוכרות בארץ, היא טבעה את החותם הפיזי תרבותי בנוף היהודי הציוני בשנים שלפני מלחמת העולם הראשונה, אך מעבר לשנים הראשונות הידועות בסיפורי הברון ופקידיו, לא זכתה המושבה לתשומת לב רבה, במיוחד לא בתחום התכנון העירוני ובוודאי לא באותה מידה לה זוכות אחיותיה, צורות היישוב האחרות: העיר מצד אחד והכפר או המושב והקיבוץ מן הצד השני.

בין השנים 1881–1948 הוקמו ברחבי ארץ ישראל כ-60 מושבות.

עם השנים "נעלמו" מושבות רבות, אחת הסיבות לכך היא העובדה כי מדינת ישראל לא הכירה במושבה כ"צורת יישוב מוכרת", ולכן רוב המושבות הוכרזו לאחר קום המדינה כרשויות מקומיות - במעמד של מועצה מקומית או עירייה. אי ההכרה במושבות כצורת יישוב לכשעצמה, גרמה להסתבך ויצרה מציאות של עשרות כפרים המנוהלים על ידי "מועצה-מקומית" (כנרת, מנחמיה). מושבות מעטות, קטנות, הוכרו ככפרים (מצפה, אילניה, יקנעם) ושם הוסב ל-"מושבים", רובן, עם השנים, התפתחו או התרחבו לכדי ערים (כמו נתניה וחדרה), או צורפו ליישובים סמוכים גדולים יותר (כמו גבעת עדה, כפר אהרון, פרדס חנה-כרכור ובית-גן). המושבות המעטות שנותרו כרשויות מקומיות עצמאיות, מחפשות כיום הגדרה וזהות.

לסוגיית זהות ועתיד המושבה נדרשנו כשהתחלנו בהכנת התוכנית האסטרטגית הפיסית לכפר תבור 20-40. המושבה כפר תבור נוסדה ב-25 באוקטובר 1901.

בראשית ההתיישבות, בחרו התושבים להמשיך ולקרוא למקום "מִקְדָּה" כשמו של היישוב שהתקיים במקום, את שמה העברי אימצו המייסדים, על פי עצות של מנחם אוסישקין, שהציע לעשות שימוש בשם ההר הסמוך, הר תבור, ובצורת היישוב "כפר" בדומה לעיר דיסלדורף שבגרמניה, אשר שמה מכיל אף הוא את המילה "כפר" בגרמנית "Dorf" (עובדה אשר תרמה רבות לפיצול הזהויות של היישוב).

כפר תבור מוזכרת בתולדות היישוב העברי בין השאר כמקום מגוריו של יגאל אלון ומקום היווסדו של ארגון "השומר". בראשית שנות השבעים של המאה הקודמת, חיו במושבה כ-150 איש, התחושה בקרב הבנים הייתה כי "כפר תבור הוא ישוב הולך ונעלם", אולם מאמצע שנות ה-80 ואילך החלה חזרה של בנים, שהביאה צמיחה הדרגתית, ובמהלך שלושים השנים הבאות, הוקמו במושבה שכונות חדשות והוחל בפיתוח התשתיות הציבוריות ביישוב. כיום היישוב מספק שירותי תרבות ציבור ומסחר מקומיים גם לתושבי הקיבוצים והמושבים הסובבים אותו, אולם אינו נותן מענה תעסוקתי, מאופיין ביוממות גבוהה וסובל מהכנסות עצמיות נמוכות.

כעת בפתחו של העשור השני של המאה ה-21, מונה אוכלוסיית המושבה 5000 תושבים, ונמצאת בצומת דרכים גורלית לעתידה - מצד אחד לחץ גדול של רשויות התכנון (כחלק מהמאמץ הלאומי) להאצת פיתוח שכונות מגורים חדשות, ע"י הגדלת הצפיפות והקמת מגדלים רבי קומות, ומצד שני צמצום ועצירה של פיתוח תעסוקות ומרחבים ציבוריים שיוכלו לתת מענה לאוכלוסייה הגדלה, וימנעו מהיישוב להפוך ל"מושבת שינה" המאכלסת את פקקי הבוקר ההולכים וגוברים על כביש 65, בואך עפולה.

כפר תבור לא עיר ולא כפר או קיבוץ, אלא יישוב מסוג אחר, ישוב בעל זיקה חקלאית קהילתית, שאנשיה פעילים ומעורבים בחיי המקום, יישוב בעל תרומה סגולית לנוף הכפרי הישראלי, ולתושבי המרחב הסובב. טביעת הרגל הפיסית של היישוב, מספרת את סיפור המקום ומורשתו, והאתגר שעומד בפנינו הוא לאפשר את פיתוחו תוך חיזוק ושמירת הזהות המקומית.

"כל חיינו בארץ הזו הם עדות נחרצת לכך שלא שכחנו דבר, אך למדנו הרבה" (יגאל אלון).

בין שימור לפיתוח - תמ"א 38 בירושלים

שרון דינור

עיריית ירושלים

dnsharon@jerusalem.muni.il

ירושלים לא היתה העיר הראשונה אשר אישרה תכנית מכח סעיף 23 לתמ"א 38, הסעיף אשר מעניק לרשות המקומית להכין תכנית מותאמת לצרכי ומאפייני העיר שלה. אך היא היתה העיר הראשונה שיצרה מדרג זכויות מוגבל ביחס לתכנית הארצית.

באמצע שנת 2014, אחרי שנים ארוכות של עבודה משותפת של אדריכלים כלכלנים ומהנדסים יצאה לדרך תכנית 10038. כמעט עשור אחרי אישור התמ"א הארצית ובאיחור ניכר אחרי ערים אחרות שכבר הריצו עשרות בקשות לחיזוק מכח תמ"א 38.

הסיבה לעריכת תכנית מותאמת לחיזוק העיר ירושלים נראית כמעט מובנת מאליה. הרי לא יתכן שתכנית שבבסיסה מתוכננת עבור עיר על עמודים (בירושלים מבנים אופייניים אינם בנויים לא בטכנולוגיה ולא במורפולוגיה זו) תתאים לעיר העתיקה של ירושלים, לשכונות ההיסטוריות שבה ולמבנים היסטוריים.

התכנית הירושלמית מבחינה בין שלושה מרקמים עיקריים: עיר היסטורית, עיר שאינה היסטורית ומתחמים להתחדשות עירונית. את העיר העתיקה התכנית מוציאה מתחולתה. בתחומי העיר ההיסטורית הבניה מכח תמ"א מוגבלת ואינה מאפשרת להגיע לזכויות המרביות שניתנות על פי התכנית הארצית וזאת על מנת לשמור על אופייה הייחודי של העיר.

התכנית ספגה הרבה ביקורת והתנגדויות מיזמי העיר שהתריעו על כך שבתנאים כאלו לא ניתן לחזק מבנים מפאת חוסר כלכליות, אך צוותי העבודה הסתמכו על עבודה שמאית ועל העובדה המיוחדת שמאפיינת את הקרקעות בעיר ירושלים- ערכי הקרקע גבוהים אך האנשים החיים על גביה אינם בהכרח בעלי אמצעים. מצב אידיאלי ליציאה לעבודה על פי תמ"א 38.

בניגוד לרשויות אחרות אשר יישמו את התמ"א ללא תכנית מכח סעיף 23 וייתכן שללא ראייה מאוזנת של צרכי העיר מצב שהוביל בסופו של דבר לשימוש מופרז בכלי זה ולאחריו לעיתים עצירה מוחלטת, עיריית ירושלים נותרה מאוזנת ויציבה ללא תנודות משמעותיות בזרימת הבקשות או בגישת הרשות המקומית לתכנון במסלול זה.

כעת לאחר כחמש שנות עבודה ולאחר שהסתבר כי הביקושים למסלולי הבקשות מכח תמ"א גבוהים מהמצופה, נתכנס לבחון האם עמדנו ביעדים.

- האם היזמים צדקו והיקפי הזכויות הנמוכים פגעו במימושים בעיר ההיסטורית?
- האם ערכי השימור נשמרו?
- האם מרקמים לשימור נפגעו?
- האם התמ"א מתחרה בפרויקטים של פינוי בינוי?
- וכיצד ממשיכים מכאן הלאה לאחר החלטת המועצה הארצית בנושא עתיד התמ"א?

אתגרי התחדשות על ידי פינוי בינוי בירושלים המזרחית

אסלאם דעיס

האוניברסיטה העברית בירושלים
islam.idaes@mail.huji.ac.il

ירושלים המזרחית סובלת לאורך שנים מהזנחה בתשתיות ותכנון שגרם ליצירת פער משמעותיים בין התכנון הסטטוטורי המאושר לבין שימושי הקרקע בפועל. העדר תשתיות והתדרדרות איכות החיים של התושבים מושפעים מרגישות גאופוליטית, המגבירה את החששות המלוות את קידום התכנון ופיתוח התשתיות, מה שמגביל את העירייה והתושבים לשתף פעולה בקידום תכנון ופיתוח השכונות הפלסטיניות. לחצי הפיתוח מובילים למצב בו רוב השכונות הפלסטיניות הן "חולות ואף חלקן גוססות פיסית וחברתית", למרות שהעיר הינה בעלת חשיבות בינלאומית ולאומית, אך רוב הבניה הפלסטינית בעיר קיימות בשכונות בהן סביבת המגורים צפופה עם תשתית ירודה, סביבה חברתית מתדרדרת ורוב הבניה בלתי פורמלית - בנייה ללא היתר. מציאות זו מעלה את הצורך המידי להתערבות מוסדית ארצית ועירונית בכדי לחדש שכונות אלה בגלל מאפיינים ייחודיים הקשורים בהקשר השסע הלאומי, ההבדל התרבותי, ותנאים סוציו-כלכליים ושיטת אספקת המגורים המבוססת על בניה עצמית, דרושה התערבות שונה בתהליך התחדשות שכונתית ועירונית. מטרת ההרצאה להציג אופקים ופתרונות חלופיים לשימוש במנגנון התחדשות עירונית בירושלים המזרחית בהתחשבות בקונטקסט השונה וייחודיות של סביבת המגורים, העמדות והתפיסות של הקהילה המקומית בשכונות הפלסטיניות בירושלים המזרחית.

קיימים חסמים בפני מימוש וקידום תהליך פינוי בינוי בירושלים המזרחית. חסמים אלה קשורים:

- **העדר רישום מקרקעין פורמאלי מוסדר:** הפוגע בסחירות הנכסים, מוביל למיעוט עסקאות קנייה ומכירה פורמאליים, קושי בפיתוח הנכס, העדר זכויות למשכנתאות, פגיעה בהכנסות מהיטלי פיתוח והשחבה. עיקר פיתוח בקרקע מבוסס על הסדרים בתוך הקהילה על פי המנהגים.
- **קשיי מימון בגלל שוק פרטי/עצמי,** בו ישנם יזמים/תושבים ובו נעדרת התארגנות וארגון הון, וישנו חוסר רצון לקבל תמיכות ממסדיות המוצעים מגופים עירוניים וממשלתיים. **הבנקים** הישראליים לא מספקים ערבות, או בנקים ברש"פ שיש להם קושי בהפעלת מנגנונים בשטח. מימון ממסדי: עירייה/ממשלה (שוני בסדר העדיפות, תקציבים ייעודיים, חוסר ניהול תקציבי).
- **מדיניות תכנון:** התכנון הסטטוטורי משנות ה-70-80 אשר מקנה זכויות בנייה כפרית בין 25%-70%, מעכב את פיתוח השכונות הערביות בהתאם לצרכיהם. התכנון המתארי והמפורט המאושר יצר בעיות מצטברות, שיצרו חוסר כדאיות כלכלית עבור היזמים בירושלים המזרחית, ובמיוחד בתוך השכונות הנמצאות באגן העיר העתיקה. בשכונות אלה, קיימת הגבלה על בניה לגובה, דבר המתנגש עם מנגנוני ההתחדשות העירונית הפורמליים. כך, מתעכב ניצול הקרקע באופן מיטבי, למרות ששכונות אלה הכי זקוקות לתהליך פינוי בינוי והתחדשות.

- **תנאים סוציו-תרבותי:** בירושלים המזרחית מתגוררים כ-340,000 ערבים, המהווים כ-38% מסך תושבי ירושלים. 72% מכלל המשפחות בירושלים המזרחית חיות מתחת לקו העוני. בקרב התושבים קיים חוסר רצון ואי אימון במערכת התכנונית הממשלתית והעירונית. אלו מפחיתים את הרצון בהסדרת הבניה ללא היתר. בעיות השיוך על ידי רישום וחזקות פורמאליות של הקרקע מעכבות מימוש הסדרים והסכמות לקרקע משלימה, ניכוס הקרקע והסדרתה, בקשת זכויות וחשדנות מדיירים ויזמים זרים. זאת ועוד, שיעור עוני גבוה אינו מאפשר למשקי בית להשתתף - חוסר רצון מקבלת תמריצים ממסדיים, תהליכי תכנון ורישוי ארוכים, אי איזון בין כוחות חברתיים חשש ומתכנון. תנאים אלה אינם מאפשרים מימוש מנגנוני פינוי ובינוי הנהוגים בירושלים המערבית למימוש התחדשות עירונית עקב גם חוסר אמון, מה שמחייב לבנייתו אימון.

להתמודד עם אתגרים אלה קיים צורך לממש כלים ומנגנונים חלופיים בביצוע פינוי בינוי ולהוביל התחדשות עירונית/שכונתית בשכונות הפלסטיניות. ההרצאה תתמקד בהצגת מנגנונים אלה, דרכי ישומן ומשמעות על התחדשות עירונית. מבין ההמנגנונים של פינוי בינוי חיזוק ועידוד התהליכים של ההתחדשות האורגנית הקיימת דה-פקטו, בלי התערבות מלמעלה, וזאת דומה למה שמתרחש בערים פלסטיניות בגדה המערבית ונע על ציר המאזן בין המגזר הציבורי והפרטי. בו מתקיים יותר כוח בשטח למגזר/יזם פרטי לפעול בשטח בתהליכים אלה. לכך, החסם המרכזי עומד בפני קידום פינוי בינוי בירושלים המזרחית אינו בעיקר תרבותי אלא מדיניות התכנון שנובעת מההקשר הגיאופוליטי. הרעיון של התחדשות עירונית הוא תואם ומקובל על התרבות והתנהגויות של האוכלוסייה הערבית, אך ההקשר התכנוני והמדיניות הממשלתית והעירונית מעכבת. עכבות אלה נעמוד עליהן, נציגם ונדון בהן בהרחבה במהלך ההרצאה.

שכונה 360° - מה בין התכנון הסטטוטורי לבין הביצוע בפועל?

ענת הורוביץ הראל, גיא סטינקמפ, קרן שוץ, הדסה לב, אסתי כהן ליס

המועצה הישראלית לבנייה ירוקה, משרד הבינוי והשיכון

anat@ilgbc.org; estil@moch.gov.il

נושא הכנס הוא איזון בתכנון. אנו מעוניינים להוסיף עוד רובד לדיון והוא איזון בין התכנון לבין הביצוע בפועל.

במהלך השנה האחרונה בחנו שלוש שכונות הנמצאות בשלבי אכלוס מתקדמים: שכונת יבנה A, שכונת הפרסה בעיר חריש ושכונת המחנה בקרית מלאכי. בכל אחת מן השכונות בדקנו האם קיימים פערים בין שלב התכנון הסטטוטורי לבין הביצוע בפועל, כיצד הם באים לידי ביטוי וממה הם נובעים.

הבחינה התמקדה בזיהוי הפערים בין התכנון המקורי של השכונות אל מול שינויי תב"ע שבוצעו לאורך השנים ואופן הביצוע של השכונות בפועל. בחינה זו נועדה על מנת להפיק תובנות במטרה להשפיע לטובה על תכנון וביצוע של שכונות עתידיות, ובמקביל לטייב את הדרישות בכלי המדידה 'שכונה 360°'.

בחינת הפערים הסתמכה על מסמכים סטטוטוריים, פגישות עם בעלי מקצוע רלוונטיים וסיורים בשטח. מדדי 'שכונה 360' היוו מסגרת להתייחסות ובחינה של היבטים שונים. במהלך הבדיקה זיהינו מספר מדדים אשר יכולים להשתנות לטובה או לרעה בניהם: פיתוח רשת העצים, בינוי מלווה רחוב, הקמת מערכות ניהול מי נגר ועוד.

תוצאות המחקר שופכות אור על התהליכים המתרחשים בין עולם התכנון, על שאיפותיו לחדשנות ופיתוח איכותי ובר קיימא, לבין עולם הביצוע על מגבלותיו הפרגמטיות. אנו תקווה כי הבנת התהליכים הללו תסייע ביצירת התייחסות מערכתית ומקיפה לשלל הנושאים המשפיעים על יצירת שכונות המעניקות לתושביהן איכות חיים גבוהה, החל משלב התכנון, דרך הפיתוח והבנייה ועד לשלב האכלוס.

התבדרות המרחב העירוני והשפעתו על השטחים הפתוחים

נעם הירש

משרד הבריאות

Noam.hirsh@moh.gov.il

ישראל היא מדינה קטנה, עם אוכלוסייה שהולכת וגדלה, משק בצמיחה מואצת. צירוף של הגורמים הללו יוצר מגמה של הרחבת הפיתוח והבנייה רצף השטחים הפתוחים בישראל הולך ומצטמצם, נקטע על ידי תשתיות, נקודות פיתוח חדשות. יחד עם זאת, עם הגידול באוכלוסייה עולה וגובר הצורך בשטחי פנאי ונופש גם בתוך המרחב בעירוני.

בשנים האחרונות אנחנו עדים לעליית המודעות לחשיבותם ההולכת וגדלה של המרחבים הציבוריים בערים ולעיצוב עירוני של עירוניות מתחדשת של מרחבים ציבוריים עירוניים. על פי רעיון זה, אנשי קהילה המתגוררים בסמוך אל שטח ציבורי פתוח כלשהו מנצלים שטח זה מתוך כוונה ליצור מקומות ציבוריים המקדמים תרבות פנאי, אקולוגיה, ספורט, חינוך או חקלאות. כדוגמא לכך ניתן להביא את מספרם הרב של משרדי הממשלה העוסקים בנושא, את פעילות הרשויות המקומיות בתחום זה וכמובן את ארגוני החברה האזרחית הרואים במרחבים אלו בית טבעי לפעילותם. כל אלו יוצרים כר נרחב לשיתופי פעולה לטובת פיתוח השטחים והעצמתם. רעיון "יצירת מקום" נועד בכדי ליצור תהליך של פילוסופיה שעושה שימוש בעקרונות העיצוב העירוני כדי לייצר גם התחדשות עירונית באזורי מצוקה או באזורי תעסוקה בעלי אופן ירוד. בדרך כלל מקומות אלו מתוכננים על ידי עמותות, רשויות מקומיות, או משרדי ממשלה. יש לא מעט יוזמות ומחקרים על חשיבותה של הסביבה הבנויה על בריאותנו. אנחנו יודעים שסביבת המגורים שלנו תורמת משמעותית לבריאות הנפשית והפיזית שלנו לרעה או לחיוב. "יצירת מקום" היא כלי משמעותי ליצירת סביבה בריאה, שגשוג ורווחה לטווח הארוך, זו למעשה הזדמנות אמיתית לשפר את חייהם של תושבים בשכונות להתחדשות עירונית ובאזורי מצוקה.

עיצוב המרחב העירוני הוא כלי מכולל, כלי שמעודד ומניע שינוי חיובי במרחב העירוני ושינוי בהתנהגות הבריאותית (הליכתיות, פעילות ספורטית וכו') באוכלוסייה המקומית.

הנחל העירוני, כפארק טבע עירוני - איזון ביו פיתוח לשימור

יעל המרמן סולר

פארק עמק הצבאים, החברה להגנת הטבע ועיריית ירושלים

hms.yael@gmail.com

נחלי ישראל הינם משאב טבע ייחודי אולם במשך שנים רבות, רבים מנחלי ישראל ובהם גם הנחלים העירוניים הפכו לחצר אחורית ומטרד סביבתי והיוו מוקד לזיהום, עזובה והשלכת פסולת. הנחלים העירוניים נתפסו כעורקי ניקוז שתפקודם העיקרי הינו הנדסי וכך גם הייתה ההתייחסות להם, נחלים רבים הוכנסו לצנרות תת קרקעיות, תועלו או בוטנו על מנת שהנגר יועבר במהירות המקסימלית ליעדו הסופי - הים ולא יהוו "הפרעה" להתנהלות העירונית.

בשנים האחרונות אנו עדים למספר תופעות המתרחשות במקביל: שינויי האקלים מובילים לאירועי גשם קצרים ועוצמתיים יותר, אלה לצד הפיתוח והבינוי העירוני אשר מקטינים את אזורי החלחול וההחדרה תורמים באופן ניכר לעוצמות גדולות יותר של נגר עירוני. במקביל כתוצאה בין היתר מהציפוף הגובר, עולה הצורך לספק שטחים פתוחים ואיכותיים בקרבה לתושבים, שטחים אשר מספקים מקומות מפגש ופעילות לפנאי, נופש והפוגה מהעיר הצפופה והסואנת.

ערים רבות מתחילות להבין ולגלות את היתרונות החברתיים, הכלכליים והסביבתיים הטמונים בשימור ופיתוח של נחלים העירוניים. אנשי החברה כבר מזמן רואים בטבע ובחיבור לאדמה כמרחב מחבר ובונה קהילה. מבחינה כלכלית כבר הוכח כי ערכי נדלן וביקושים עולים סביב אזורי טבע ופארקים. הידרולוגים ואנשי מים מובילים ליותר פתרונות רכים שנועדו לריסון הנגר במעלה ולהחדרתו לאקוויפרים על פני פתרונות הנדסיים שהיו נהוגים בעבר. אנשי שמירת טבע, אקולוגים ואנשי סביבה שבעבר עסקו בעיקר בשימור ושיקום נחלים מחוץ למרחבי הערים החלו גם הם להבין את תרומתו של הנחל העירוני למגוון הביולוגי, לשימור בתי גידול, לחיבור מסדרונות אקולוגים והנחלים העירוניים מסווגים כיום יותר ויותר כישויות טבעיות.

איך עושים זאת? כיצד הופכים את הנחלים למרחב אגני המספק שירותי מערכת רבים ומגוונים לעיר ובכלל זה שירותים סביבתיים, אקולוגיים, חברתיים, תרבותיים וכלכליים?

בהרצאה זו תוצג תכנית הניהול וההפעלה של פארק עמק הצבאים, לאו דווקא כפארק אקולוגי, בית גידול לחיות בר, או כתוצר של מאבק חברתי אקטיביסטי. אלה כמרחב נחל אגני אשר בעזרת איזון נכון בין פיתוח לשימור מהווה ומייצר את התשתית לקיום החיים בפארק. בהרצאה נראה כיצד הפארק הפך למקום מפגש עירוני פעיל בעל יתרונות ותשומות חברתיות, תרבותיות וכלכליות למרחב כולו. וכיצד קיומו מהווה מנוע לעירוניות טובה ואיכותית המאפשרת פיתוח אינטנסיבי

ומואץ סביבו. לסיכום בהרצאה נבחן כיצד הופכים את הפארק מאירוע נקודתי מוצלח למשהו משמעותי יותר ושיטתי היכול להוות ולשמש מודל לערים רבות בישראל.

מרחבי מגורים: איזון בין חדש וישן - נוף הקיבוץ, שמירה מול התחדשות

גיל הר-גיל

גרינשטיין הר-גיל, אדריכלות נוף ותכנון סביבתי בע"מ
office@landscape.org.il

נוף הקיבוץ, כפי שמצטייר בתדמית שלי ושל רבים אחרים, הוא נוף של שטחים פתוחים ונרחבים, המכוסים ברובם דשא ועליהם "פזורים" עצי צל ונוי. הקיבוץ כולו, בדמוי זה, נראה כמו פארק גדול, בו ממוקמים, בצפיפות נמוכה יחסית גם מבני ציבור ומגורים.

אולם, דמותו הפיזית של נוף הקיבוץ אינה אלא תוצאה של תהליך השתנות צורנית וסגנונית, תהליך שהתרחש לאורך כמה עשרות שנים והגיע לשיאו בתחילת שנות השבעים של המאה ה-20.

ארבע תקופות עיקריות אפיינו את התפתחות נוף הקיבוץ: א. תקופת ה"בראשית" ב. תקופת הסגנון ה"פורמלי-נקודתי" ג. תקופת סגנון "גן הנוף" ד. תקופת ה"תחזוקה".

להערכת, לאור בחינה של השתנות נוף הקיבוץ ובמיוחד בהבנה כי הנוף הנתפס אצל רובנו כנוף הקיבוץ הוא דמות הקיבוץ בתקופת סגנון "גן הנוף" השטחים הפתוחים והצמחייה הם המרכיב הדומיננטי ביצירת דמותו הפיזית של הקיבוץ ולא המבנים שבו. לאור זאת, עולות מספר שאלות המתייחסות לנושא השימור: מה חשוב לשמור בקיבוץ? האם כדאי לשמור את השטחים הפתוחים של הקיבוץ? איך משמרים את השטחים הפתוחים ואת נוף הקיבוץ תוך תכנון, התחדשות ופיתוח? בכדי לנסות ולהתייחס לסוגיות אלה, כדאי להסביר ולהבין מעט יותר לעומק "מהו נוף הקיבוץ ואיך הוא נוצר" ואת התקופות השונות של נוף הקיבוץ.

תקופת ה"בראשית" – מייסוד הקיבוץ בשנות העשרים עד סוף שנות השלושים של המאה ה-20. קשה להגדיר את הצמחייה והנוי בתקופת ה"בראשית" כ-"גן" ובוודאי לא היה זה גן בעל סגנון עיצובי ברור. באותה תקופה היו בקיבוץ ריכוזים מקומיים של עצים, שיחים ופרחים שפיזרו בחצר הקיבוץ ובסביבת מבני המגורים היה מקרי. הנטיעות נעשו לרוב על פי יוזמות אקראיות, הנוי והנוף התאפיינו במקריות, בחוסר תכנון ובחוסר סגנון עיצובי מוגדר. בתקופה זו ניטעו בקיבוץ גם שדירות וחורשות של עצים.

תקופת הסגנון ה"פורמלי-נקודתי" – מסוף שנות השלושים עד תחילת שנות החמישים, של המאה ה-20. המוטיב העיקרי בסגנון זה הוא השימוש בצורות גיאומטריות פשוטות ושימוש בצמחייה מעוצבת ומסודרת. סגנון זה, היה גרסה מקומית לסגנון הפורמלי שהיה מקובל באירופה מאז המאה ה-17. חצר הקיבוץ בתקופה זו לא הייתה גן אחד, אלא אוסף של גינות וגנים, קטנים יחסית, נפרדים

זו מזה, ולעיתים תחומים ע"י גדרות "חיות". במקומות שונים בחצר הקיבוץ ובסביבה הקרובה היו חורשות צל. במספר מקומות היו שדרות עצים שהגדירו צירי מבט וצירי הליכה. גינות וגנים שהיו צמודים למבני ציבור כמו לחדר האוכל, היו, לעיתים, מטופחות במיוחד. מאפיינים עיצוביים בולטים היו: אזור מרכזי "פורמלי" בעיצובו, כמו ה"עיגול" בקיבוץ יגור שצורתו הוגדרה ע"י צמחייה וע"י קיר עגול ונמוך עשוי אבן; טרסות מאבן מקומית; גדרות חי שהקיפו ותחמו את הגינות ונגזמו בקווים ישרים; פרחים ייחודיים, כמו ורדים, אשר טופחו, בעמל רב.

תקופת הסגנון "גן הנוף" – מתחילת שנות החמישים ועד תחילת שנות השבעים של המאה ה-20. בתקופה זו נתפס כל שטח הקיבוץ כגן אחד גדול, בו התמזגו הגינות הציבוריות עם הגינות הפרטיות לרצף אחד שהכיל את כל השטחים הפתוחים. גן הקיבוץ היה המשותף לכל בבעלות ובתחושה. הקיבוץ הפך לגן אחד גדול בו פזורים עצי צל ונוי וקבוצות שיחים ופרחים. הגן עוצב בקווים חופשיים ולא באופן פורמלי וסימטרי. נעשה שימוש בצמחייה בצורתה הטבעית ועיקר הדגש הושם על המכלול, והמבנים הוצנעו ושולבו בגן. הגן, לתחושת רבים, הדגיש את השוויון בהתייחסות לחלקי הקיבוץ השונים, והתאים במהותו לאופייה של החברה הקיבוצית.

תקופת ה"תחזוקה" – מתחילת שנות השבעים של המאה ה-20 ועד ימינו. למראית עין דמה סגנון הגן, בתקופה זו, לסגנון "גן הנוף". אולם, בעוד שסגנון "גן הנוף" התבסס על עקרונות עיצוביים ותכנוניים ברורים, הרי שבתקופת ה"תחזוקה" ויתרו, לעיתים קרובות, על עקרונות אלה לטובת דרישות התחזוקה.

תקופה זו התאפיינה בהעדר קו עיצובי ברור. כל שכונה ואזור תוכננו, לעיתים קרובות, בהתייחסות "מקומית" ולא בהתייחסות עיצובית כוללת. בתקופה זו צומצם בגן הקיבוץ השימוש באלמנטים בנויים ובפרטי גן ייחודיים וגדל השימוש באלמנטים וחומרים הלקוחים מהוויית תכנון הנוף בעיר. ביטויים של יוזמות פרטיות (הקמת גדרות בנויות, גדרות חי, ומתקנים כמו פרגולות ומחסנים), שכמעט ונעלמו לחלוטין בתקופת "גן הנוף", החלו להופיע שוב ואף זכו לגיטימיות והפכו מקובלים.

הרצון הוא לשמור את כל "לב הקיבוץ", על המבנים הישנים (מבני במגורים, חדר אוכל, המועדון ועוד) במידה ונותרו, וכן מספר שטחים פתוחים, כמו הדשא המרכזי. אולם, בבחינה מדוקדקת נמצא, בדרך כלל כי חלק ניכר מן המבנים בלב הקיבוץ כבר אינם המבנים המקוריים ולכן, אולי אינם ראויים לשימור. לכן, בשל אילוצי המציאות, ההחלטה מה לשמור הוחלט לשמור תגובש באופן ספציפי לכל קיבוץ, לאור ניתוח והבנה של הקיים.

דוגמה להנחיות לשימור נוף ומורשת בקיבוץ אחד:

- שטחים פתוחים ב"לב הקיבוץ" – הומלץ לשמור את השטח הפתוח ואת המדשאה המרכזית.
- שדרות וצירים מרכזיים – הומלץ לשמור את צירים ה"ירוקים" (שדרות העצים) המרכזיים. ולהגדיר אותם כ-"שדרה לשימור" ולשיקום.
- מערך הולכי רגל – הוצע לשמור על מערכת השבילים ואזורים בהם הולכי רגל יכולים לנוע ללא הפרעות של כלי רכב, במרכז הקיבוץ.
- מבנים לשימור – מומלץ, לשמר מספר מבנים בעלי יחוד אדריכלי וחשיבות מורשתית, ביניהם מגדל המים, גן הילדים הראשון ולהגדירם כ"מבנים לשימור".

תכנון מיטבי לצמצום השפעת זיהום אוויר בסמוך לצירי תחבורה ראשיים

דניאלה וטין

חטיבת תכנון וסביבה, חברת אביב AMCG
daniella.vatine@avivamcg.com

תכנון מיטבי בעידן העכשווי נדרש להתחשב בטובת בריאות הציבור במרחב העירוני המצטופף. בין השאר, מוצע לאמץ אסטרטגיות תכנון המאפשרות הקטנת חשיפת הציבור לזיהום אוויר מאמצעי תחבורה. מחקר שערך ה-OECD, מצא שבישראל זיהום האוויר גורם לתמותה מוקדמת של כ-2,500 בני אדם בשנה (Zafir, 2015). במדינות ה-OECD נמצא כי תחבורה היא מקור זיהום האוויר האחראי ליותר ממחצית ממקרי המוות מזיהום אוויר (Hammer, S. et al., 2011).

יש לציין כי ריכוזי מזהמים מתנועת כלי רכב בישראל נמצאים במגמת ירידה ושיפור מתון, כמו כן צפוי שיפור נוסף בעקבות חידושים טכנולוגיים בעולם הרכב ושינויים במקורות האנרגיה להפעלת רכבים. עם זאת, על אף השינויים החיוביים הללו, קיימת אי וודאות לגבי מועד השפעתם העתידית. נוסף על כך, קיימים מזהמים ממשפחת הננו חלקיקים שאינם מנוטרים היום, אך לפי המחקר העכשווי השפעתם הבריאותית מוכחת. ככל הידוע השינויים הטכנולוגיים בענף הרכב אינם מבטיחים לבטל השפעת קבוצת מזהמים זו.

כרקע לתכנון עירוני ואדריכלי מיטבי לצדי דרכים ראשיות, יש להבהיר את ההגדרה "שימושי קרקע רגישים" בארץ ובעולם תוך תיאור השפעת החשיפה של אוכלוסיות רגישות לזיהום אוויר מתחבורה. המונח "שימושי קרקע רגישים" אינו נכלל בחוק התכנון והבניה הישראלי, אך מופיע בתכניות שונות. על פי רוב הוא מיוחס לשימושי קרקע עבור מגורים ומבני ציבור כמו גם למוסדות המשמשים לשהייה ממושכת, כגון בית אבות. הוראות תמ"א 42 - תכנית מתאר ארצית לתחבורה מגדירה שימושי קרקע רגישים לזיהום אוויר מתחבורה בשיטת האלימינציה, הם אלו הנבדלים משימושי קרקע אדישים לאיכות אוויר.

מוצעת הכרות עם סוגי מזהמים עיקריים המייצגים את השפעת התחבורה, אשר בשילוב יחד עם מידע זמין לציבור (דוגמת אפליקציית "איכות באוויר" של המשרד להגנת הסביבה) יוכלו לשמש ברקע כרובד נוסף להתייחסות תכנונית, ולהעמקה נוספת במידת הנדרש.

ריכוז זיהום האוויר מתחבורה מושפע מדפוסי תחבורה ובייחוד מנפחי התנועה, מהירות התנועה והתפלגות סוגי כלי הרכב. ככלל, זיהום האוויר מתגבר במקומות בהם התנועה אינה זורמת, כאשר נוצרים פקקים, או כאשר מהירות הנסיעה משתנה באופן תדיר. בתוך כך ניתן לציין צמתים, אזורי יציאה ממנהרות, מגרשי חנייה, כניסות לרחובות קניוניים, עמדות מוניות, תחנות אוטובוס ורחובות ראשיים עם מקומות חנייה בצדי הכביש כמוקדים בעייתיים בעיר בהם צפויים להצטבר מזהמים רבים.

בעשור האחרון נערכו מחקרים התורמים ידע לפרקטיקות תכנון מיטביות ביצירת "הפרדה" בין מקור זיהום האוויר מתחבורה בעיר לבין שימושים רגישים. דרכי פעולה אלו כוללים התייחסות לתכנון להפרדה אופקית, אנכית (הפרדה מפלסית),

פיזית (מחשבים למיניהם), ניצול צמחיה, מיקום שימושים שונים, הפרדה על ציר הזמן ועוד.

סוג נוסף של מחקרים עוסק בתכנון אדריכלי מיקרו-אקלימי, המיועד לתרום להגברת ערבול אוויר ולפיזור מזהמים ובכך להקטנת השפעתם על שימושים רגישים. מומלץ לא למקם שימושים רגישים ב"צל" מבנים גדולים הנמצאים במעלה הרוח השלטת בשל חוסר הסירקולציה הכוללת מזהמים. מוצע תכנון בכיוון זרימת הרוחות והימנעות מתופעת הרחוב הקניוני העלול לכלוא מזהמים.

בעשור האחרון מדיניות ורשויות שונות בעולם מאמצות מגבלות ואמצעי מדיניות תכנוניים על מנת לפעול לצמצום חשיפת האוכלוסייה למזהמים מצירי תחבורה ראשיים. ניתן ללמוד מהמתודולוגיות והמנגנונים השונות שאומצו בעולם לדוגמא מרחקי הפרדה מבית ספר, קביעת חיוב להתקנת אמצעי פילטור, קביעת קומת מינימום למגורים ועוד.

מגה-פרויקט עירוני ככלי למיצוב (תת)-מטרופוליני: מתחם ה-1000 בראשון לציון כמקרה בוחן

ערן וינברג, ניר כהן, אורית רותם

אוניברסיטת בר-אילן

rani@mweinsteinberg.co.il; nir.cohen@biu.ac.il; orit.rottem@biu.ac.il

בשנים האחרונות חל גידול במספר והיקף פרויקטים לפיתוח עירוני גדול (פע"ג, או מגה-פרויקטים) בישראל. פרויקטים אלו ממוקדים בפיתוח ו/או התחדשות עירונית ומטרתם שינוי ייעוד הקרקע וקידום בנייה מאסיבית של מתחם מעורב-שימושים. למרות עדויות כי השלכותיהם של מגה-פרויקטים חורגות מהרמה העירונית, מעט נכתב עד כה על השפעתם ברמה המטרופולינית.

המחקר הנוכחי בוחן כיצד מגה-פרויקט משמש לכלי בידי הרשות המקומית להשגת מטרות מטרופוליניות. בהתבסס על המקרה של מתחם האלף בראש"צ, אנו מראים כי הפרויקט, שמלכתחילה ביקש לענות על צורך מקומי מובחן, קרי מחסור במקומות תעסוקה ופתרונות דיור, הפך בתהליך התכנון, כלי למיצוב מחדש של העיר במרחב המטרופוליני. כך למשל, הושג גידול משמעותי במספר יחידות הדיור (מ-1,500 בתחילת הדרך, ל-5,500 לאחר אישור התכנית), והן הותאמו למגוון רחב של אוכלוסיות. גידול זה, אנו מראים, נועד למצב את המתחם כמרחב בעל איכויות עירוניות מתקדמות הכולל פעילות "סביב השעון" ולהוות מקור משיכה לקבוצות אוכלוסייה "יצירתיות" בעלות תרומה משמעותית לכלכלה העירונית. במקביל, בתהליך שיווק הפרויקט נעשה שימוש מתוחכם בשיח מטרופוליני. לטענתנו, שיח זה, שאותו אנו ממשיגים כמטר-טוק (metrotalk), ביקש למצב את הפרויקט – ואת העיר כולה – כחלופה ריאלית לערים אחרות במרחב המטרופוליני, כולל תל אביב עצמה.

מתודולוגית, המחקר עושה שימוש בניתוח תוכן של מסמכי מדיניות תכנון, כולל פרוטוקולים של ישיבות ועדת התכנון המקומית, וכן בראיונות חצי-מובנים עם מקבלי החלטות ברמה המוניציפלית.

0 תמורות או לא להיות

שלומית זונשטיין, תמיר קהילה, עירא רוזן

עיריית תל אביב-יפו

zonenstein_s@mail.tel-aviv.gov.il

תכניות התחדשות עירונית הן הזדמנות חד-פעמית לשיפור המרחב הציבורי, אפשרות לאוכלוסיות חדשות להתגורר בת"א-יפו, לשפר את איכות המגורים בעבור תושבים ותיקים, לשקם ולשפר תשתיות ולהגדיל את מלאי הדירות בעיר.

תהליכי התחדשות עירונית משפיעים בראש ובראשונה על התושבים המתגוררים בשכונות שבהן מתרחשים תהליכים אלה. כדי שתושבים יהיו שותפים לתהליך, יקבלו מידע אמין ומדויק וכדי שזכויותיהם לא ייפגעו בתהליך התכנון - לשם כך דרושה מעורבות עירונית רחבה בתחום ההתחדשות העירונית.

בתכניות התחדשות עירונית, אחד הרכיבים המשפיעים ביותר על היקף זכויות הבנייה הכולל המבוקש הוא היקף שטחי התמורה שמקבלים בעלי הזכויות (שטח דירת התמורה בהתייחס לשטח הדירה הקיימת). מאחר ותכניות להתחדשות עירונית מקודמות במרקמים בנויים, כל תוספת שטחי בנייה סחירים בהכרח באה על חשבון שטחים לשימושים ציבוריים, איכות וצפיפות הבינוי.

כדי להגביר את הוודאות התכנונית, קידמה הועדה המקומית לתכנון ובניה מדיניות לקידום תכניות להתחדשות עירונית המתייחסת למכלול הגורמים המשפיעים על תכניות אלה. המדיניות נועדה לתת מענה לצורכי התושבים הקיימים, להבטיח תוספת שטחי ציבור לטובת האוכלוסייה העתידית, תוך יצירת בינוי עירוני איכותי. המדיניות מייצרת אחדות באופן קביעת סל זכויות הבנייה ויוצרת מנגנונים לעידוד הישארות אוכלוסייה ותיקה במתחמי התחדשות.

יישום טכנולוגי להנגשת תוכנית המתאר כפר סבא לציבור

עליזה זיידלר גרנות, מיכל שרייבר, הדסה לב

עיריית כפר סבא, Walk

alizag@ksaba.co.il; MichalSG@ksaba.co.il; hadasaleev@gmail.com

הפרויקט שלנו מתמקד ביישום טכנולוגי שנבנה לטובת הנגשת תוכנית המתאר הכוללת לעיר כפר סבא, לציבור הרחב, ולאיוון בין התכנון המקצועי ושיתוף הציבור בתהליך התכנון. תוכנית המתאר של כפר סבא הופקדה ב-2016 ונמצאת כעת בשלב מענה להתנגדויות. באמצע 2019 החליטה עיריית כפר סבא לצאת לקמפיין רחב של שיתוף הציבור לתוכנית המתאר. העירייה יזמה את הקמפיין על מנת להתייחס לסוגיות והתנגדויות שעלו מהציבור לגבי התוכנית. כחלק מקמפיין זה, השתמשה עיריית כפר סבא ביישום טכנולוגי כדי להנגיש את תוכן תוכנית המתאר לציבור רחב בעיר, ולשמוע את דעתו על התוכנית. בכלי, אשר נקרא "מפת סיפור, (Story Map) " נעשה שימוש לצד שלשה מפגשי שיתוף ציבור פרונטליים, שהתקיימו במקביל.

היישום הוא מרחב וירטואלי דמוי אתר אינטרנט, אשר כולל בתוכו תצוגה אינטראקטיבית של מסמכי תוכנית המתאר, וסקר לציבור. כל המפות והמודלים התלת ממדיים ביישום, בנויים כאפליקציות, שבהן יכול המשתמש לשלוט בהרבה פעולות, ובכך להתחבר באופן יותר משמעותי ומעמיק לתוכן. במודלים התלת ממדים, ניתן לשוטט (לסובב אותו, להתקרב ולהתרחק מנקודה), להדליק ולכבות שכבות מידע (וכך למשל לראות את הבינו צבוע לפי גובה בינו או לפי ייעוד קרקע), להכניס כתובת בשורת חיפוש ולנווט לאותה כתובת, לייצר הצללה במבנים, להחליף מפת בסיס מגלריה, ולמדוד מבנים.

היישום מאפשר ללחוץ על יישות מסוימת במפה או במודל, ולעלות חלונית אשר נותנת את כל המידע על אותה יישות. כך למשל משתמשת יכולה ללחוץ על מבנה המגורים שלה ולראות את גובה הבינו והייעוד הקיימים, וגובה הבינו והייעוד המוצעים לפי תכנית המתאר.

כל המפות והמודלים ביישום מלווים בטקסט הסבר. דגש רב ניתן לשפה במפת הסיפור ולהנגשתה לציבור שאינו מקצועי. כך למשל הוחלף המושג "צמודי קרקע" במושג "בתים פרטיים", המושג "מגורים ג" במושג "מגורים בבנייה עירונית משותפת בגובה בינוני" וכו'. היישום מאפשר לציבור רחב, שאינו מקצועי, מבט יותר משמעותי על העיר שלהם בשנת היעד של תכנית המתאר.

מפת הסיפור כוללת גם סקר לציבור, אשר מבקש לשמוע את דעתו על תכנית המתאר ועל תהליך התכנון והמענה להתנגדויות. הסקר מתורגם באופן אוטומטי לשכבת GIS נקודתית, אשר מראה את תשובות הציבור כפרסות נקודות במרחב העיר. כך ניתן לראות מאילו שכונות בעיר יש תשובות כאלו או אחרות.

מפת הסיפור היא ציבורית וכל אחד יכול ומוזמן להיכנס לתוכה באמצעות קישור. עיריית כפר סבא פרסמה את הקישור למפת הסיפור באתר העירייה, בעיתונות, ושלחה אותו לתפוצה רחבה באמצעות מסרונים. כך מאפשר היישום להנגיש את תכנית המתאר לציבור רחב מאוד של אנשים, כולל ציבור מבוגר, ונוער, שלא בהכרח יגיעו למפגשי שיתוף ציבור. מפת הסיפור יצאה לציבור בסוף אוקטובר 2019 ובחודשיים, בין אוקטובר לדצמבר, היו כ-7,000 כניסות לאתר!

היישום מאפשר לעיריית כפר סבא להגיב לרצונות הציבור בזמן אמת ובאופן מיידי. מפת הסיפור כוללת מודל תלת ממדי של התוכנית המופקדת מ-2016 וגם מודל תלת ממדי נוסף, של העדכון לתוכנית מ-2019. עיריית כפר סבא יכולה להגיב באופן מיידי לרצונות הציבור, ולבצע עדכונים למודל מ-2019 באופן שוטף. כל שינוי שנעשה מתעדכן אצל המשתמש באופן אוטומטי כמו שאתר אינטרנט מתעדכן.

סקרי טבע עירוניים - תנאי לתכנון מאוזן בעולם מתחמם

יעל זילברשטיין-ברזידה

החברה להגנת הטבע

yaelz@spni.org.il

בעולם של שינויי אקלים, הערים מהוות את מוקד יצירת בעיית ההתחממות העולמית ובכך גם כוחן בריסון ההתחממות. השטחים הטבעיים והשטחים שאינם בנויים בערים, מהווים את התשתית לפתרונות מבוססי טבע (Nature Based Solution) לטיפול באתגרי האקלים והסביבה כמו שיטפונות, הצפות, איי חום עירוניים ועוד. מדובר באתגרים שאנו נדרשים להתמודד איתם בהווה ובעיקר בעתיד הקרוב.

האם התכנון העירוני בישראל מתאים עצמו לאתגרים של ההתחממות העולמית? מערכות רבות, החל ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות מובילות, ארגוני סביבה ופעילים ציבוריים כבר עוסקים בתחום באופן מאומץ, אבל לעיתים נראה כי רבים אחרים עדיין לא הפנימו את השינוי המהותי שנדרש לערוך בחשיבה ובפעולות דחופות בנושא. שאלת האיזון בין אינטרסים של שימור מול פיתוח בשטחים ערכיים, בעיר או מחוצה לה, עולה לדיון חוזר ונשנה בוועדות התכנון בישראל. לצד משבר האקלים, וועדות התכנון עוסקות במשבר הדיוור ועוסקות בפיתוח מואץ של מאות אלפי יחידות דיור. שאלת האיזון בין שני משברים אלו עולה ביתר שאת ומעלה תהיות לגבי הצרכים המידיים של מגורים למול הצורך בהכרזה על משבר אקלים עולמי ופעולות מיידיות לבלימת ההתחממות.

בחברה להגנת הטבע עוסקים בין היתר, בשימור השטחים הפתוחים, בתי הגידול השונים והמגוון הביולוגי המאפיין אותם. השטחים הפתוחים הרצופים והגדולים נמצאים מחוץ לערים. לצד אלו, בעשור האחרון מתברר עושר מיני בתי הגידול הייחודיים הנמצאים בתחומי ערים ומועצות מקומיות, על תשתיות החי והצומח בהם. מידע זה נאסף באמצעות סקרי טבע עירוניים שנערכו במעל 50 ערים ויישובים, במימון עיקרי של המשרד להגנת הסביבה. סקרים אלו מהווים כלי לקביעת מדיניות שימור, ניהול, טיפוח ושיקום אתרי הטבע העירוניים.

תכנון מאוזן של שימור מול פיתוח ביישובים עירוניים, ראוי שיתבסס על בסיס מידע עדכני ומהימן וסקרי הטבע העירוניים מהווים בסיס ידע לגבי תשתיות הצומח והחי בתחום הרשות המקומית.

בהרצאה נציג דוגמאות ונבחן האם בישראל של שנת 2020 סקרי טבע עירוניים מהווים בסיס לתכנון? האם תכניות הפיתוח המקודמות בערים מתאימות עצמן לתוצאות הסקרים ולפוטנציאל הגלום בשיקום אקולוגי של תשתיות טבעיות? מה מקומם של נחלים עירוניים ופשטי הצפה בתכנון העירוני?

Nature Works:

מרחבי העבודה כהזדמנות לשינוי בחוויית היומיום

שחף זכאי

הטכניון

shahafzakay@gmail.com

הפרויקט Nature Works עוסק בחוויית היומיום, ומבקש ליצור איזון והרמוניה בין מכלול תחומי החיים. שאלת האיזון שזורה בנושא הפרויקט על כלל רבדיו - איזון בין שגרה לחופש, בין מרחב עירוני למרחב טבעי, בין אזורי תעסוקה לסביבות חיים, ובין קהילה חילונית לקהילה חרדית. הפרויקט מתמקד במרחבים הנמצאים במרכז שגרת חיינו - מרחבי העבודה ודרכי ההגעה אליהם - במטרה ליצור בהם שינוי ולראות בהם מוקדים עירוניים חדשים, ירוקים ומיטיבים. בבסיס הפרויקט נוכח המעבר מתפיסה של מתחמי תעסוקה מנותקים וסגורים, לתפיסה של סביבות חיים פעילות, טבעיות ובנות-קיימא - סביבות המהוות הזדמנות לשינוי בחיי היומיום ומייצרות מודל לעירוניות אחרת.

שגרת חיינו הולכת ומשתנה, על כלל היבטיה. המעבר לעולם הווירטואלי מעלה שאלות רבות אודות משמעותם של 'מרחבי השגרה' שבהם אנו שוהים. הפרויקט מבקש לבחון שאלות אלה, מתוך אמונה כי עתה, יותר מתמיד, עולה הצורך בהקניית איכויות נוספות למרחב, אשר הולכות ונשחקות במעבר לעולם הדיגיטלי. בעידן האורבניזציה והפיתוח המואץ, היכחדות השטחים הפתוחים ומצוקת הדיוור - האם סביבות העבודה המוכרות והמסוגרות עדיין רלוונטיות?

מרחב תפר הירקון, הגובל באזור תעסוקה רמת החייל בצפון ואזור תעסוקה בני ברק בדרום - מדגים את הפיצול הקיים בין אזורי התעסוקה לבין החיים שסביבם, את ניתוק השוליים העירוניים, ואת ההפרדה של הערים מהשטחים הפתוחים שלצדן. עם הקמת הערים סביב הנחל, ביקשה כל עיר בתורה לדחוק לשוליים את אזורי התעשייה והתעסוקה שבתחומה. כך הפך בהדרגה קו התפר של הנחל למסדרון תשתיות, מוקף נופי תעשייה. כיום מתפקדים הרחובות העירוניים סביב מרחבי העבודה בעיקר ככבישים, חניונים נרחבים תופסים את מרבית שטחי הקרקע הפנויה, והאזור ננטש עם סיום שעות העבודה. בשתי הערים ניכר מאוד הניתוק של אזורי התעסוקה ממרחק החיים שלצד - מרחק המותאם לקנה המידה האנושי, בו האיכויות המקומיות בולטות במיוחד.

בהתאם, הפרויקט מגדיר את סביבתם של אזורי התעסוקה כאזורים לחיבור עירוני - בעזרת הוספה של שימושי מסחר-מגורים-צרכי ציבור, והתחברות למרחק הקיים. נקבע מיקומן ואופיין של השדרות העירוניות, אשר תפקידן להוביל את העיר אל השטח הפתוח, והוגדרו מוקדים ירוקים פנים עירוניים - לטובת העובדים, התושבים והמבקרים. במרכז התכנון נמצא אזור תחנת הרכבת (תחנת בני ברק-רמת החייל), אשר מהווה עוגן תחבורתי מרכזי באזור. נקודת המוצא ההתחלתית בפרויקט מתבססת על שינוי בתפיסה התחבורתית ועל המעבר לתחבורה ציבורית. הפרויקט מציע לראות במרחב שסביב התחנה מוקד עירוני חדש - מרכז שכונתי ותעסוקתי בר-קיימא, המשלב טבע ועיר יחד - לשימוש כלל הקהילות באזור.

האתגר הראשוני הנמצא בבסיס התכנון הוא הגישור מעל פסי הרכבת. קירוי המסילה תוכנן כך שיאפשר חוויית טבע המשכית, מסוג חדש - פעיל יותר וגשיר

יותר - כהמשך עירוני של הפארק הסמוך. במרכז הקירוי תוכננה כיכר ירוקה מוקפת מבני ציבור, תעסוקה ומגורים, בשילוב חזיתות מסחריות. בלב הכיכר הטבעית מוקמה תחנת הרכבת הכבדה, לצד תחנת הרכבת הקלה. כך נוצר סנכרון מלא בין שתי הרכבות ומקום לפסק זמן טבעי - כחלק משגרת העבודה וההמתנה לרכבת.

עקרונות הבינוי נקבעו כך שיתמכו בשלד הפתוח, ייצרו לו דופן ומסגרת תוחמת של שימושים ופעילות - סביב מערכת כיכרות ציבוריות ורחובות הולכי רגל דמויי פארק. בדופן הפארק ניתן דגש מיוחד על הממשק עם השטח הפתוח, על כניסת המערכת הטבעית לתחום הבינוי, ועל התפרקות המסה הבנויה. היבטים הידרולוגיים שולבו גם הם בתהליך התכנון, בהתייחסות למקורות זיהום הנחל ולשטחי ההצפה.

כמכלול, הפרויקט מציע גישה מרחבית היוצרת אינטגרציה בין המערכות השונות - הטבעית והאורבנית, המקומית והחדשנית, החילונית והחרדית - תוך יצירת פלטפורמה חדשה במרחב שבין עבודה ופנאי, שגרה וחופש. מטרת התכנון העיקרית הנה לאפשר חוויה יומיומית מיטיבה יותר - מעבר משטח פתוח מנותק ושתי ערים מופרדות, לשטח מעורב ומשולב - בו הגישור, הקישור והטבע ניצבים במרכז.

מושב :

מרחב כפרי - מרחב עירוני

דורון חזן

מהנדס העיר אשדוד

doronh@ashdod.muni.il

המרחב כפרי במחוז הדרום מהווה חלק משמעותי משטח המחוז. מדובר במרחב שבמהותו חקלאי אשר במקרים רבים עוטף את הרשויות העירוניות. מבנה מרחבי זה, שהינו אופייני בישראל, מייצר קונפליקטים מובנים, הדורשים יצירת מערכת איזונים. מדובר בנושאים הקשורים לשטח, למקורות וסוגי תעסוקה, למיקום שרותי ציבור ועוד. על מערכת מורכבת זו, נוספו בשנים האחרונות שני היבטים אשר מאתגרים את האיזונים הקיימים. האחד, הגידול המשמעותי הנדרש בערים וזאת לאור צפי הגידול של אוכלוסיית המדינה, כפי שבא לידי ביטוי במדיניות התכנית האסטרטגית (הן לגבי מספר יחידות הדיור הדרשות לתכנון והן לגבי ריכוזם במרחבים העירוניים). השני, השינוי באופי החקלאות אשר מייצר מבנה תפקודי אחר של הפעילות החקלאית ומעלה שאלות לגבי היכולת לשמור על האופי החקלאי של המושב ועל השטחים הפתוחים הסובבים (שטחי חלקות ב' של המושב). השינוי החקלאי הינו שינוי מתהווה, אשר טרם עבר הסדרה רגולטיבית.

במושב ידונו שלושה היבטים :

- איזונים בתעסוקה בין צרכי המרחב הכפרי (לרבות החקלאות המשתנה) לבין המרחב העירוני. דוברים : ד"ר מטי צרפתי הרכבי, ראש המועצה האזורית יואב; תומר גוטהלף, מתכנן מחוז הדרום.

- תמורות בתפקוד מרכזים אזוריים במועצות האזוריות במרחב הכפרי בישראל. דובר: אסף שקד, תיק פרויקטים.
- איזונים בין שטחי פיתוח הנדרשים למרחב העירוני לבין המועצות האזוריות. דוברים: אופיר ליבשטיין, ראש המועצה האזורית שער הנגב; יחיאל זוהר, ראש העיר נתיבות.

תכנון מפורט VS תכנון בתנאי אי ודאות - מבט מעולם התשתיות

שני חניקיס-ברק, ניצן שקד, עינב סירקיס

AVIV AMCG

shani.hinkis@avivamcg.com

במדינת ישראל, ההולכת ומצטופפת, יש צורך ברור בשמירת שטחים פתוחים ושטחים לפיתוח לטווח ארוך. עולם התשתיות מהווה בסיס חיוני בפיתוח שאר צרכי האדם וביטוי כמרחב ובתפיסת שטחים הולך ומתעצם. במקביל לאלו, הפיתוחים הטכנולוגיים של עולם התשתיות והאנרגיה עוברים שינויים המשפיעים במשרייך על תכנונם: שינויים בטכנולוגיות הייצור, שינויים רגולטיביים ושינויים בהיקפי והרגלי הצריכה. קצב השינוי הוא מהיר ובמרבית המקרים אינו תואם את אורך החיים של תוכנית סטטוטורית או שלבי הכנתה.

התוצר של שני צירים מקבילים אלו, הרודפים זה אחר זה, בניסיון להתאים את התכנון לטכנולוגיה ולבטא נכונה את הטכנולוגיה בתכנון, הינו במקרים רבים תוכניות לא רלוונטיות, הארכה של לוחות הזמנים לתכנון, אי עמידה ביעדי ממשלה ויצירת תוכניות שינוי נקודתיות המובילות לאיבוד הבהירות התכנונית.

אחד הפתרונות לסוגיה זו, שהולכים ותופסים מקום מקובל במסמכי או בניהול מדיניות תכנונית, הינו עקרון הגמישות. עקרון זה מהווה מרכיב חשוב בתוכניות תשתית לרבות תכנון מפורט של מתקני תשתית גדולים שהשפעתם במרחב משמעותית. מחד, מהווה הגמישות בתכנון מקום לשינויים עתידיים ופתרון לתכנון בתנאי אי-ודאות, מאידך, היא עשויה להגביר את החשש הציבורי, בעיקר בפרויקטי תשתית שמעצם קיומם, מייצרים התנגדות או רתיעה.

ההרצאה תנסה לשפוך אור על סוגיה זו, על תפקידה וחשיבותה בהליכי תכנון, על הדילמות הקיימות סביבה ועל המענה הנדרש במערכות השונות לשימוש מושכל ונכון בה.

תפיסה חדשה להיערכות הרשויות המקומיות והמדינה בתכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל

ראסם ח'מאיסי

החוג לגיאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה

Khamaisi@geo.haifa.ac.il

התכנון המרחבי של הקרקעות בישראל מהווה מרכיב מרכזי במערכת הממשלתית המתווה את המדיניות הציבורית בתחום מרכזי זה. במדינת ישראל, שבה חיות בצוותא החברה היהודית למגזריה בצד החברה הערבית לקבוצותיה השונות, שלכל אחת מהן מאפיינים תרבותיים משלה, נשאלת השאלה עד כמה מתאימים דפוסי התכנון הקיימים ליישובים השונים (יהודים, ערבים, מעורבים) ועד כמה התכנון מתבצע בשיתוף התושבים. שאלה זו היא קריטית יותר כשמדובר באוכלוסיית הפריפריה בכלל ויישובים הערביים בפרט. בהקשר זה נשאלת השאלה האם מואצלות אחריות וסמכויות לרשויות המקומיות הערביות שיהיה בכוחן להשפיע על תהליכי התכנון? או במלים אחרות - איך מקבל המתח האתנו-לאומי והסוציו-תרבותי ביטוי בתכנון המתארי בישראל וכיצד הוא תורם לתופעת הבנייה ללא היתר, המהווה אחד המכשולים הקריטיים ביחסי מדינה-חברה ובין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל. לתחום זה מתחברות גם שאלות נוספות, הקשורות לרפורמה המיושמת על בסיס תיקוני חוק התכנון והבניה מס' 101, 104 ו-116 שעדיין לא באו על פתרונן. מחקר שבוצע, וההרצאה בכנסת תתבסס על חלק ממצאיו, נדונו לעומק השאלות הנ"ל, וביניהן האם הרשויות המקומיות הערביות ערוכות ליישם את הרפורמה והאם היא בכלל מתאימה, בשל אחידותה, לתת מענה למגוון היישובים הערביים, או שמא נכון להמירה ברפורמה דיפרנציאלית שתביא למימוש עיקרון מימוש שוויוניות והוגנות תוך הכרה והתחשבות בשונות.

ביישובים הערביים רווחת הגישה האומרת כי התכנון הוא אקט שנכפה עליהם באמצעות מנגנוני הפיקוח של מערכת התכנון כזרוע של המדינה, על מנת לשלוט באזרחים וביישובים הערביים. האוכלוסייה הערבית רואה את שיקולי מערכת התכנון המרכזית כמדיירים את הציבור הערבי, כמתייחסים אליו בצורה מניפולטיבית, המדירה אותם מתהליך התכנון הממסדי. התוצאה היא ניכור בין מערכת התכנון ותוצריה לבין האוכלוסייה הערבית. מצב נמשך זה מייצר קונפליקטים ומתחים אזרחיים ולאומיים. אומנם לאורך זמן חלו תמורות בתפיסות ובעמדות של האוכלוסייה הערבית בכלל, והרשויות המקומיות בקרבן, אך עדיין חלק מהשיח וההתנהגות של הרשויות הערביות מחד, ומשרדי הממשלה, אינם ערוכים דיו לרפורמות בתכנון, שאינם גם מתחשבים במצב, מעמד ובצורכי האוכלוסייה הערבית.

בהרצאה נציג סיכום מחקר שניסה להסביר את אופי היערכות המדינה והרשויות המקומיות בהקשר לרפורמות בתכנון, ואיך ניתן להתמודד עם חלק מהשאלות שהוצגו מנקודת ראות ביקורתית, תוך התייחסות לקונטקסט הספציפי של היישובים הערביים בישראל. המחקר שיוצג בהרצאה סקר את רמת היערכותם של היישובים הערביים לרפורמה הקיימת בתכנון, במטרה לסייע לעיצוב מדיניות וליצירת ארגון כלים שיתרמו להגברת ההבנה והמפגש בין הרשויות המקומיות הערביות, הקהילות המקומיות לתכנון ומוסדות השלטון המרכזי, לצורך יצירת מערכת תכנונית הולמת לצרכים המיוחדים של הקהילות השונות ולמדינה.

המחקר מציג המלצות כיצד לייצר גישה ותפיסה תכנונית חדשה, בהתאם למהות ולפרוצדורה של הרפורמה במערכת התכנון הקיימת ובהתחשב בייחודיותם של הישובים הערביים בפריפריה.

איזון OUT-IN: שלושה מקרי בוחן בשלוש סוגיות

מיטל טורקו

יעד אדריכלים ומתכנני ערים ונוף בע"מ

maytal@yaad-arc.co.il

תכנון במרחב הכפרי מעלה סוגיות בהן קיים קונפליקט בסיסי בין הכוחות הפועלים מבפנים: ישוב, קהילה, חברה, לבין הכוחות הפועלים מבחוץ: גופים סטטוטוריים, נציגי ציבור ומדיניות מוסדות התכנון.

בהיותנו משרד ותיק בצפון הארץ, אנו עוסקים במגוון נושאי תכנון החל מתכנון אזורי ותכניות מתאר וכלה בתכנון מגורים מבני ציבור, מסחר ותעשייה. ההרצאה תסקור קונפליקטים בשלוש סוגיות מרכזיות העולות בעת תכנון במרחב הכפרי: סוגיית התכנון, סוגיית השטחים הפתוחים וסוגיית הקהילה. וזאת ע"י הדגמה בשלוש תכניות שערכנו בשנים האחרונות: א.ת. מילואות דרום, הרחבת טל-אל והרחבת לטם.

תכנון OUT-IN

מהותו של כל תכנון הוא האיזון העדין שבין הכוחות הפועלים מבפנים לבין הלחצים המופעלים מבחוץ. כך בתכנון אדריכלי, החל מרמת הבורג בבניין, וכך גם בתכנון אזורי וארצי - הקונפליקט קיים תמיד. אפשר לומר שהתכנית היא המעטפת שנוצרת כאשר לוקחים בחשבון את כל השיקולים, הצרכים והמגבלות: אלו שמגיעים מבפנים, מלמטה, מהשטח; ואלו שמגיעים מבחוץ, מלמעלה, ממסדות וגופים סטטוטוריים. תיעדוף של שיקולים אלו הוא שיקבע את צורת המעטפת והיקפה, ולנו, כמתכננים תפקיד קריטי בהפעלתו. כחלק מובנה מאישור תכנית, אנו מוסרים את השליטה על מעטפת זו לידי מוסדות התכנון, אך לא את האחריות לאיזון זה. הקונפליקט יודגם בתכנית קטנה, שמטרתה היתה להסדיר שימושים באזור תעשייה מילואות, ומצאה את עצמה בלב בעיה תחבורתית אזורית, אשר לשכת התכנון המחוזית ביקשה לפתור.

שטחים פתוחים OUT-IN

המרחב הכפרי מורכב בבסיסו מיישובים כפריים בעלי מרווחים פנימיים וצפיפות נמוכה, המשובצים בנוף כפרי פתוח, חקלאי או אחר, כאשר מתקיימים יחסי גומלין בין היישוב הבנוי לנוף בו הוא קיים. היישובים הקהילתיים הוקמו במתכונת דומה.

צרכי הפיתוח ושינויים הדרגתיים במדיניות התכנון, גרמו בשנים האחרונות להקצאת מגרשים הולכים וקטנים ובעקבות כך, היישובים הקהילתיים מאבדים את המרקם הייחודי ונעשים דומים לשכונה פרברית בעיר. מתוך ניסיון לבחון ולהגדיר מחדש מהו יישוב קהילתי, אנו פונים לטיפולוגיות אחרות, צפופות הרבה יותר. במקביל ובהתאם למדיניות הנוכחית, תכנון הרחבת יישוב בוחן בתחילה

אפשרויות עיבוי בשטחים פתוחים בתוך היישוב או תכנון מחדש של שטחים שטרם מומשו ורק לאחר מכן פונה להרחבת הפיתוח לשטחים חדשים צמודי דופן. תהליך זה מעורר קונפליקט בין הרצון לשמור על שטחים פתוחים ערכיים בתוך היישוב, מול השאיפה לשמור על השטחים הפתוחים שטרם הופרו מסביב ליישוב. הקונפליקט יודגם בתכנית להרחבת היישוב טל-אל בה נעשה תכנון מחדש של מגרשים למגורים על מנת לשמור על שטח פתוח בעל ערכיות גבוהה בתוך היישוב.

קהילה OUT-IN

העשייה הקהילתית המאפיינת את היישוב הקהילתי מייצרת בעיני תושביו זיקה לקרקע ומחויבות לסביבה, אך אין להם קניין או שמכות שיפוטיות על הקרקע. כאשר יזם התכנית הינו משרד השיכון או רשות מקרקעי ישראל, ולא היישובים עצמם, חווים התושבים לא פעם חוסר קשר והזדהות עם התכנון המתעצם לעיתים לכדי נתק, התנגדויות וויכוחים. לעיתים קרובות, בשלב זה, מתווסף חוסר ההכרה של מוסדות התכנון במאפיינים הקהילתיים של היישובים והדבר מעצים את הקונפליקט עד לכדי כרסום במרכיב הקהילתיים ביישובים. רבים מעובדי המשרד הינם תושבים ביישובים קהילתיים ואף המשרד עצמו ממוקם בתוך ישוב קהילתי, לכן אנו נמצאים בלב קונפליקט זה. הקונפליקט יודגם בתכנית להרחבת היישוב לטם, שבה הושג על בסיס הסכמות איזון לא שגרתי בין הצורך בשמירה על מסדרון אקולוגי ובין מענה לאוכלוסיות שונות ביישוב: חברי הקיבוץ, תושבי ההרחבה הקהילתית ובני משפחה מורחבת מהפזורה הבדואית.

גם עיר גם כפר - כלים לתכנון המרחב הכפרי בשולי ערים לשנת 2040 בישראל

זאב טמקין (זורקין), יוסי עופר, מירום רייזר, נופר סנדלר

חברת תיק פרויקטים

Office@tikproj.co.il

מסמך המדיניות הוזמן ע"י משרד החקלאות ופיתוח הכפר על מנת לבחון את ההשלכות של תהליכי ההתרחבות העירונית אל עבר המרחב הכפרי בשולי הערים (המרחב הפרי אורבני).

השילוב הייחודי הקיים בישראל - קצב גבוה יחסית של גידול האוכלוסייה, רמת צפיפות גבוהה, מצאי קרקע מוגבל ומיקוד הביקושים במרחב, מוגדר כ"מגה-מטרופולין המתהווה לאורך רצועת החוף ובואכה ירושלים". שטח זה מהווה כחמישית משטח המדינה ומאכלס כבר כיום כשלושה רבעים מאוכלוסייתה.

הדיון במרחב הפרי אורבני - המרחב הכפרי בשולי ערים, ממוקם גבוה בסדר היום העולמי, בעקבות תהליכי העיור המואצים בעולם והצורך לרסן את תהליכי הגלישה וההתרחבות העירונית (Urban Sprawl), אולם בישראל חשיבותו גבוהה במיוחד בשל רמת הצפיפות, ההיקף המצומצם של השטחים הפתוחים לסוגיהם וקצב גידול האוכלוסייה.

המרחב הפרי אורבני הוא מרחב ייחודי השונה מהמרחב העירוני ומהמרחב הכפרי. הוא מאופיין בדינמיות – הנובעת מלחצי פיתוח חיצוניים ופנימיים; רב תפקודיות

- הנובעת מיחסי הגומלין בין מגוון השימושים בו והממשקים עם המרחב העירוני, ופיצול מנהלי – בין רשויות ומוסדות. בשונה מהדעה הרווחת לפיה שימור וניהול המרחב הפרי אורבני חשוב בעיקר למגזר הכפרי ול"ירוקים"; חשיבותו העיקרית נובעת מתרומתו המשמעותית לאורח ואיכות החיים העירונית. המרחב הפרי אורבני מאפשר ערים קומפקטיות, מנגיש שירותי פנאי, נופש ומערכת סביבתית לערים ותושביהן ומעלה עקב כך את ערך הנכסים העירוניים.

הניסיון העולמי מלמד כי יש חשיבות רבה ליצירת מסגרות תכנון וניהול אינטגרטיביות למרחב כולו, להגבלת היקפי הפיתוח של המרחב הפרי אורבני וטיפול השטחים הפתוחים, ולחיזוק החקלאות ואורח החיים הכפרי בו. זאת, באמצעות כלים תכנוניים ורגולטיביים, מנגנוני ניהול ומערכות תמיכה בחקלאות. המרחב הפרי אורבני מוגדר כמרחב הסובב ערים בו מתרחשים תהליכי גלישת פיתוח עירוני. מכאן, קיימים מרחבים פרי אורבניים בכל רחבי ישראל, כולל בפריפריה הרחוקה. עם זאת, עיקר התהליכים מתמקד בליבת ישראל והשלכותיהם חמורים בהשוואה לאלו המתרחשים בפריפריה. מתוך כך, הגדרנו בעבודה זו מרחב פרי אורבני ארצי, הכולל את מחוזות תל אביב, המרכז, ירושלים וחיה כמו גם את נפת אשקלון של מחוז הדרום ואת האזורים הטבעיים עכו ונהריה בנפת עכו שמחוז הצפון. בתוך מרחב לאומי זה, קיים מגוון רחב של מרחבי משנה פרי אורבניים, שיוגדרו מרחבית ותפקודית בשלבים הבאים בתהליך. בתוך מרחב זה קיימים למעלה מ-350 יישובים כפריים המאוימים ע"י פיתוח עירוני. אלו מושפעים בעיקר מתמ"א 35 ומהתכנית האסטרטגית לדור 2040, וכוללים יישובים כפריים במרקם עירוני, יישובים הכלולים בותמ"ל, יישובים צמודים ליישוב מיוחד (תמ"א 1/35), אזור כפרי שנידון בוועדה גיאוגרפית, יישובים מחוץ למרקמים אלה הכלולים בתכנית האסטרטגית למגורים, יישובים הכלולים בתכנית כוללנית, אב/מתאר או מפורטת עבור רשות עירונית סמוכה ויישובים המנותקים פיסית מעיקר שטח המועצה האזורית.

פיתוח עירוני של יישובים אלה והשטחים הסובבים אותם יוביל להחרפה והאצה של תהליך אזילת שטחי המרחב הכפרי/פתוח הערים באזורי הביקוש – "...ללא התחדשות עירונית בהיקפים גדולים יותר משמעותית, נעמוד בפני קטסטרופה תכנונית של אזילת השטחים הפתוחים המיועדים לבינוי במרכז הארץ..... מן ההשוואה עלה, כי קצב אזילת השטחים הפתוחים הוא מהיר יתר על מידה ואינו בר קיימא" (התכנית האסטרטגית לדור, פרק 4.6 – אזילת הקרקע ויעדי התחדשות עירונית. ההדגשה במקור) – כמו גם לפגיעה בחקלאות, באיכות הסביבה ובאיכות החיים העירונית.

מתוך תובנה זו, גובשו עקרונות מדיניות וקווים אסטרטגיים מנחים מלווים ארגו כלים, תוך שילוב בין אסטרטגיה וארגו כלים יוזם המכוונים את פיתוח וניהול המרחב הפרי אורבני לאורך זמן, לבין אסטרטגיה וארגו כלים מגיב – להתמודדות עם יישובים ומרחבים הנמצאים כבר כיום בתהליך סטטוטוריים של סיפוח ושינוי הייעוד.

עקרונות המדיניות שגובשו: א. הכרה בייחודו של המרחב הפרי אורבני ב. יצירת קואליציה של הגופים הרלבנטיים. ג. שילוב בין תהליך יוזם המנחה את ניהול ופיתוח המרחב הכפרי לאורך זמן, לבין סט כלים מגיב, ד. סט הנחיות וכלים בתחומי התכנון, המשפט, המנהל והכלכלה, החקלאי, ועירוב ומודעות הציבור. העקרונות וארגו הכלים מפורטים במסמך.

לב העיר רחובות, מרחב מגורים המבקש לאזן בין בינוי חדש ומרקם קיים

ארי כהן, אלה זילברפרב, טל דילר

ארי כהן אדריכלות ובינוי ערים

mic-arc@mic-arc.com

רחובות היא עיר בהתפתחות מואצת, שבתחום שיפוטה מקודמות יוזמות תכנוניות רחבות היקף לפיתוח מגורים ותעסוקה, בעיקר בשטחים הפנויים בהיקף העיר ובשכונות חיצוניות ללב העיר. נוכח הפיתוח המואץ בשוליים, עולה החשיבות לחידוש לב העיר כך שזה יהווה מוקד תוסס וחי. הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בשיתוף עם עיריית רחובות יזמו תכנית מתאר להתחדשות לב העיר רחובות, במטרה לחזקו כמוקד השפעה אזורי ועירוני חי ותוסס, המשלב שימושי מגורים, מסחר ותעסוקה, מוקדי תרבות ושטחים ציבוריים נוספים.

לב העיר, כמרכז הקיים של רחובות מאופיין ברחוב מסחרי ראשי ובו עירוב שימושים של מגורים, מסחר ותעסוקה, מוקדי תרבות ושטחים ציבוריים נוספים. הבינוי הקיים אינו ממצה את הפוטנציאל של הרחוב הראשי ברחובות, בטח נוכח ההתפתחות סביבו. בהתערבות נקודתית מבקש צוות התכנון לזהות מתחמים פוטנציאליים להתחדשות עירונית לאורך הרחוב אשר יעצימו את לב העיר ויהוו הנדבך הבא של הרחוב הראשי בעיר, תוך התייחסות עדינה להיבטי תנועה, שימור, תנועה, עיצוב אדריכלי, בעלויות ועוד.

הטיפול בין תוספת חדשה ואינטנסיבית לעומת הרקמה הבנויה כיום מהווה נושא משמעותי ומגלם בתוכו קונפליקט – יצירת האיזון בין מופע המתחם החדש ביחס לרקמה הבנויה.

לאורך רחוב הרצל זוהו מתחמים המאגדים מס' חלקות יחד, מעין "בלוקים עירוניים" התחומים במרחב ציבורי. ככל שזוהה בהם פוטנציאל להתחדשות עירונית כלכלי ותכנוני סוגו מתחמים אלו כמתחמי ההתערבות. צוות התכנון ביקש להמציא עקרונות על פיהם ניתן יהיה לבחון תכנון בכל מתחם פוטנציאלי, תוך שהתכנון מחויב בהקצאה ציבורית, ובכך תורם לשטחים הפתוחים בלב העיר, המצויים בחסר. צוות התכנון נתן את הדעת על אופי הבינוי המוצע ביחס לפוטנציאל להגברת האינטנסיביות לאורך הרחוב הראשי מחד, וביחס למרקם הקיים ולהיבטי שימור מאידך.

כדי לשמור על כוחו של מרכז העיר כחיוני ומשמעותי ביחס לגידול בהיקפי העיר, נקבעו היקפי הבינוי הנדרשים כתוספת בלב העיר, עבור מגורים, מסחר, תעסוקה ושטחים פתוחים. אך כיצד נכון "לפזר" זכויות אלה במרקם קיים, כדי שזה יתחדש מחד, אך ישמור במקביל על אופיו והמרקמים ההיסטוריים בו?

שאלה זו, של איזון הבינוי החדש לעומת הרקמה הבנויה כמו גם איזון הבניה בתוך המתחם וחלוקת השטחים בין השימושים השונים היוו את אחד האתגרים המשמעותיים עבור צוות התכנון.

תכנית לב העיר מתמקדת ברחוב הרצל, לב ליבו של מרכז העיר, ומבקשת להעצים ולאפשר את חיזוקו בדופן עירונית רציפה ושוקקת בעלת שימושים מעורבים, תעסוקה ומסחר פעילים ורציפים, מרחבים ירוקים נגישים וידידותיים למשתמשים לרווחת כלל תושבי העיר. זאת ע"י מתן זכויות לשימושים הנ"ל, קביעת הנחיות

בינוי ועיצוב אדריכלי, הוראות בנוגע להסדרי תנועה, הקצאות ציבוריות, שימור ועוד. סל הזכויות שנקבע מחולק בהתאמה לכל מתחם התערבות בהתאם לשטחו, בהתאם לחזון התכנית, מדיניות העירייה ושימויות כלכלית ותכנונית, תוך ניסיון לשמור על האיזון בין בינוי חדש ואינטנסיבי לצד מרקם בנוי, מבנים לשימור ואזורים בעלי חשיבות היסטורית, באזור כל כך משמעותי לעיר המתפתחת. התכנית היא במימון וקידום של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בשיתוף עם עיריית רחובות.

מושב :

הוועדות הגיאוגרפיות - איזון פוסט תכנון האם חתירה לממוצע או הזדמנות לצמיחה?

מילכה כרמל

מרכז המועצות האזוריות

milka@azoriot.co.il

הרצאה: הוועדות הגיאוגרפיות - היבטים כלכליים
בן אור פרץ, הוועדה הגיאוגרפית גליל עליון ועמקים, יעקב אפרתי, הוועדה הגיאוגרפית הגליל המערבי, וצופיה סנטו, הוועדה הגיאוגרפית דרום

הרצאה: הוועדות הגיאוגרפיות - שינויים במפת השלטון המקומי
גבריאל מיימון, הוועדה הגיאוגרפית מרכז, ודפנה מנגן, הוועדה הגיאוגרפית דרום

הרצאה: הוועדות הגיאוגרפיות - שוויון באמצעים ובתשומות לעומת שוויון הזדמנויות

רון שני, ראש מועצת משגב לשעבר ודוקטורנט באוני' חיפה

פאנל בהשתתפות: ראש מועצה אזורית, קטיה ברך, האגף למיפוי השלטון המקומי; בן אור פרץ, יו"ר ועדה גיאוגרפית גליל עליון ועמקים; יעקב אפרתי, יו"ר ועדה גיאוגרפית דרום; גבי מיימון, יו"ר ועדה גיאוגרפית מרכז; ארמסטרונג (ארמי) פרג', סגן ראש המועצה האזורית מרחבים.

"דניאל" - הישוב המתוכנן החדש בנגב המערבי

אברי לבני, קאיד אבו גאנס, אריה רחמימוב***

מינהל לענייני כפר*, מועצה אזורית מרחבים**, משרד רחמימוב אדריכלים
ומתכנני ערים***

AvriL@moch.gov.il; kaid@merchavim.org.il; arie@rahamimoff.com

מאזן בין הדרישות הכוללניות של ישוב כפרי באזור אקלים מדברי לצרכים הייחודיים של קהילה אשר חלקים ממנה הינם תושבים עם מוגבלויות פיזיות והתפתחויות אך צריכים לקבל סביבת חיים איכותית – כשווים בין שווים. התכנית הינה תכנית מפורטת להקמת יישוב חדש בנגב בצמידות לכפר השיקומי "עלה נגב" במועצה האזורית מרחבים, היישוב ממוקם דרומית לכביש 241 ודרומית למושב מסלול.

תכנית זו מציעה תכנון ליישוב קהילתי בהיקף של כ-500 יח"ד (עם אפשרות הרחבה עתידית לכשידרש לכך). ביישוב זה יינתן דגש לנושאי הנגישות ושילוב אנשים עם מוגבלויות כתפיסת עולם וזאת על ידי קשר מרחבי, חברתי ותפקודי בין היישוב לבין הכפר השיקומי "עלה נגב". בנוסף לזאת, מוצע ליצור מרחב כפרי המותאם בצורה מלאה לאנשים עם מוגבלויות, זאת, על ידי התאמת המרחבים הציבוריים, יצירת מרחבי שיתוף בין הכפר השיקומי "עלה נגב" והיישוב, וכן יצירה של מרכיבי תכנון ופרטים היוצרים מסגרת תכנונית המותאמת לאוכלוסייה עם מוגבלויות.

בנוסף לנושאי הנגישות היישוביים, מוצע בתכנית בחלקה הצפוני הצמוד לכביש 241 מוסדות ציבור כלליים בהם יתקיימו פונקציות תירות והארחה, בריאות, חינוך, תעסוקה, מרכז מבקרים והרחבת הפעילות השיקומית והטיפולית של הכפר השיקומי "עלה נגב" מתוך רצון שיהוו מוקד ארצי בנושאי הנגישות והשילוב. אופי הבינוי ביישוב יהיה בעל מאפיינים כפריים אשר יתמזגו עם הנוף הטבעי. ביישוב מוצעים מספר טיפוסים מגורים על מנת לאפשר למגוון אוכלוסיות להתגורר ביישוב. תהליך התכנון לווה על ידי וועדות היגוי שהתקיימו במשרד הבינוי והשיכון ונעשה שיתוף מלא בתהליך התכנון עם המועצה האזורית "מרחבים" והכפר השיקומי "עלה נגב" – נחלת ערן. תכנית זאת ממחישה את החשיבות והצורך לאזן בין דרישות ייחודיות לאוכלוסייה עם מוגבלויות ויישוב כפרי המיועד לאוכלוסייה מגוונת.

איך עושים מקומות שאנשים אוהבים

עידו לויט

עדן, החברה לפיתוח כלכלי בירושלים בע"מ

rofa69@gmail.com

פלייס מיקנג הוא מונח שהפך להיות שגור בפי כול בשנים האחרונות בשיח העירוני והתיכנוני. בחמש שנים האחרונות ביצענו בחברת עדן, החברה לכלכלית לפיתוח ירושלים מעל ל 140 פרויקטים ברחבי העיר.

עידו לויט, האחראי על התחום מטעם חברת עדן יעלה לדיון: מה גורם לאנשים לעשות מקומות? לאהוב מקום? ואיך אפשר לעודד תהליכים של פיתוח מקומות בקרב קהילות ושכונות?

מערכת מטרו בסביבה אורבנית קיימת: מציאת איזונים במהלך התהליך התכנוני

עדנה לרמן, תמי סתו

לרמן אדריכלים ומתכנני ערים

tamy@lerman.co.il; edna@lerman.co.il

כל תהליך תכנון מטיבו מהווה תרגיל במציאת איזונים במערכת שיקולים ואינטרסים מורכבת. בתהליך תכנונה של מערכת המטרו במטרופולין תל אביב ניתן לראות דוגמה מובהקת בה מציאת איזונים במימדים ובקני מידה שונים היא נשמת אפו של התהליך התכנוני ונתיב עיקרי לשיפור ודיוק התוצר התכנוני.

תכנון מערכת המטרו (תת"ל 101,102,103) מתבסס על התוכנית האסטרטגית (2012) לשיפור מערכת התחבורה במטרופולין תל אביב. המטרו מהווה רכיב מרכזי במערכת התחבורתית החדשה שמתווה התוכנית האסטרטגית, מערכת אשר חלקים שונים שלה נמצאים היום בתכנון ובבצוע. שלושת קווי המטרו מקשרים את הישובים במרחב המטרופוליני מהרצליה ורעננה בצפון ועד רמלה ורחובות בדרום, ומפתח תקווה ואור יהודה במזרח עד ערי החוף.

מערכת קווי המטרו אינה מתוכננת בשטח ריק, אלא מתווספת לסביבה עירונית אינטנסיבית ומתפקדת. תכנון מערך המטרו מותאם לסביבה אותה נועד לשרת – ובה במידה יעצב סביבה זו:

- התוויית הקווים ומיקום התחנות מודרכים בידי מוקדי משיכה ומחוללי נסיעות ראשיים, מתוך שאיפה לשרת אזורים בהם עוצמת שימושי הקרקע – הקיימת והמתוכננת – מצדיקה את קיום המערכת.
- תכנון מתווה המערכת באופן שישפיע באופן מאוזן ורצוי על פיתוחה העתידי של הסביבה העירונית – ימריץ התחדשות והעצמת שימושי הקרקע סביב מוקדי התחנות וישנה את התפלגות אמצעי התחבורה בצירים המוליכים אליהן.

קו M3 הינו קו חצי מעגלי המחבר את קווי המטרו לכלל רשת תחבורתית. מעל מחצית התחנות בקו הינן תחנות ממשק עם מערכות מתע"ן. הקו משרת אזורי תעסוקה מרכזיים – מהרצליה, גלילות רמת השרון, עבור דרך עתידים ברמת החיל, רמת סיב בפתח תקוה, ועד אזור התעסוקה ומרכז מוסדות ציבור ותרבות בחולון ומרכז העסקים וחוף הים של בת ים.

בתהליך הכנת תת"ל 103 – התוויית הקו ומיקום התחנות – הושם דגש על איזונים בממדים שונים, אשר דוגמאות להם יתוארו בהרצאה:

- בין צרכי נגישות ברמה המטרופוליטית ובין יעילות תפקודית של המערכת
- בין שיפור הנגישות למוקדי שירותים משמעותיים ובין יעילות תפקוד הקו.
- בין מזעור הפגיעה בסביבה הבנויה ובין הבטחת נגישות למוקדי עניין מרכזיים.

בין השאיפה לצמצם את הפגיעה בזכויות קנייניות לאורך הקו ובין הרצון להגיע לפתרונות המאפשרים הקמת הקו ותחנות תוך יצירת גישות מיטבית.

הוועדות הגיאוגרפיות - איזון פוסט תכנון: שינויים במפת השלטון המקומי

גבריאל מימון, דפנה מנגן

הוועדה הגיאוגרפית מרכז, הוועדה הגיאוגרפית דרום
Geo.darom@moin.gov.il; geo.merkaz@moin.gov.il

מפות התוכניות המחוזיות והארציות אינן כוללות גבולות מוניציפאליים ואין מתייחסות אליהם. תחום פיתוח עירוני לשוב יכול לגלוש אל מעבר לתחום השיפוט שלו או לחילופין להיות רק חלק מתווך הישוב, סימבולים המייצגים כוונה תכנונית להקמת ישוב מסומנים בהתאם למיקום הנכון של הישוב ולא דווקא בהתאם לאופי הישוב, ותכנון מפורט שקובע את אופי הישוב לא בהכרח תואם את אופי הרשות שהסימבול בתחומה (לדוג' צור יצחק כישוב סמי עירוני בתוך מועצה אזורית או יתיר כישוב כפרי בתוך מועצה מקומית).

במקרים אחרים תכנון אזורי יוצר הירארכיות בין ישובים ומחלק את השטח בין המועצות האזוריות שבתחומן הישובים החקלאיים ובין עיר שירות אזורית (לדוג' קריית גת, אופקים, נתיבות ושדרות) מתוך תפיסה שאת השטחים הפתוחים יש להותיר לניהול המועצות האזוריות ואת הישובים העירוניים יש לתחום בגבול ברור.

ולבסוף, הצורך לענות על צרכי ישובים מסוגים שונים הביא גם להקמת מועצות אזוריות הבנויות כאיים המשולבים בתוך שטחי מועצות אזוריות אחרות (מוא"ז אל בטוף, מועצה אזורית בוסתאן אל מארג', מוא"ז אל קסום, מוא"ז נווה מדבר ומוא"ז מבואות החרמון).

בהרצאה יוצגו מקרי בוחן משולחן הוועדות הגיאוגרפיות.

צור יצחק - מסימבול במפה ועד לשולחן הועדה הגיאוגרפית

צור יצחק החל דרכו ככוכב בתכנית שבעת הכוכבים וכיום הוא ישוב בעל אופי עירוני ובו כ-2,000 יחידות דיור כאשר נבחנות גם אפשרויות אף להגדילו. כבר כיום מהווה הישוב כ-20% מאוכלוסיית המועצה האזורית דרום השרון ומחצית מכלל גידול האוכלוסייה במועצה בשנת 2019. ישוב כה גדול במועצה האזורית מפר את האיזון שבין הישובים השונים בחלוקת הכוח ברשות, מטיל עול על תקציב המועצה ומעמיד בפני הרשות אתגרים של ניהול ישוב עירוני. כמו כן עולה שאלת המבנה הדו רבדי במועצה והאם ועד מתנדבים יכול לנהל ישוב בסדר גודל של מועצה מקומית. בהרצאה יוצגו ההיבטים השונים של הנושא כפי שהוצגו בפני הועדה, וכן שיקולים ששוקלת הועדה הג"ג מרכז בדיוניה.

"ערים כלואות" במועצות אזוריות אל מול מדיניות תפרוסת יעודי הקרקע בתוכניות המחוזות

למי ניתנה הקרקע, מי יכול לתכנן עליה ומי יכול להינות מפירות התכנון? שאלות אלו שבות ועולות בדיונים של אזורי תעסוקה צמודי דופן לשוב עירוני, אך ממוקמים בתחום מועצות אזוריות, ובשאלות של שינוי השייך המוניציפאלי של שטחים העשויים להיות עתודה להתפתחות העיר.

השאלה מתחדדת כאשר מדובר ברשויות מקומיות שתחום השיפוט שלהם מוגבל והן מתקרבות למימוש מלא של פוטנציאל הפיתוח שלהן, כאשר מנגד מדיניות התכנון ותמ"א 35 על שינוייה, מדיניות הדיור של הממשלה והסכמי הגג מייצרים לחץ להגדלת הישובים העירוניים ולמגבלת הפיתוח במגזר הכפרי.

עתיד הבית המשותף

נעמה מליס

נעמה מליס אדריכלות ובינוי ערים בע"מ

office@malis.co.il

נכון ל-2018 ההשקעה בבניה למגורים בישראל מהווה 61% מסך ההשקעות בבניה (21% מושקעים בבניה שלא למגורים ו-18% בתשתיות). מגורים הם הגורם המרכזי המעצב את חיינו, לא רק את איכות יחידת המגורים שבה אנו חיים, אלא גם בכך שהם מעצבים את ערינו ושכונותינו, וכן אחראיים לחלק משמעותי מסך פליטות גזי החממה במדינה, גורמים לדלדול משאבי כדור הארץ ולזיהום מסוגים שונים.

המצאות הכלל-עולמית של הווה ועתיד משתנים בקצב הולך וגובר מבחינה חברתית, כלכלית, אורגנית, פסיכולוגית, טכנולוגית ואקולוגית דורשת חשיבה מחדש על נושא המגורים.

בישראל, האיכות הנמוכה של הערים, הבניה הפרברית האינסופית, חוסר האפשרות לשירות בתח"צ, זעירות המדינה וקצב גידול האוכלוסייה המהיר מגבירים את המגמות הכלל עולמיות ומסמנים את המגורים החדשים (צפי בניה של כ-1.5 מיליון יח"ד בשנים 2017-2040 ויעדי תכנון של כ-2.6 מיליון יח"ד עפ"י

התכנית האסטרטגית (לדיוור) כמסמר האחרון בארון או כהזדמנות הגדולה של המדינה, באם נתעשת כולנו ונצל את ההזדמנות הטמונה בתוספת הבניה הנדרשת ובחידוש האינטרנט הקיים כמזור למצב העכשווי.

בהרצאה נדבר על:

- ההבדל בין תרבות המגורים הקיימת היום ובין תרבות המגורים שאכן תשפר את סביבת המגורים באספקטים כגון: איכות חיים בתוך היחידה, איכות המרקם העירוני, אקולוגיה, תמיכה בהטרוגניות של שימושים קהילתיים ותושבים, חיות עירונית, שירות בתח"צ וכדו'.
- מהן הדרכים שבהן נוכל להתקרב לחזון? מהם המכשולים? מה ההזדמנויות? מהם התהליכים שצריך לעבור, התנאים שיש לקיים?

איזונים בתכנון או זהירות מונעת?

עמית מנדלסון

amitmendelson@gmail.com

הכנס השנתי ניצב בסימן "איזונים בתכנון". אין ספק ש"איזון" היא אחת מ"מילות הקסם" המלוות את השיח התכנוני בישראל, אולם לדעתנו בכל הקשור למשבר הסביבתי-אקלימי, להגדרה זו אין מקום.

מושג האיזון מקורו מגיע מפעולת השקילה במאזניים, פעולה שבה קיימת שקיפות מלאה באשר לדברים המונחים על כף המאזניים. הנחה מובלעת במושג האיזון, הינה כי המערכת שואפת לשיווי משקל, בין אם סטטי (המערכת חוזרת לאותו מצב לאחר הפרעה) ובין אם דינאמי (יוצר שיווי משקל חדש השונה מהמצב המקורי).

כאשר אנו מנסים להעריך את השפעות התכנון, או כל פעילות אנושית אחרת, על המרחב הפתוח ועל מערכות אקולוגיות, בדרך כלל אין שקיפות מלאה (זאת עקב פערי ידע). כתוצאה, נפגעת קשות יכולתנו למצוא את נקודת האיזון הנדרשת על מנת לשמור על האינטרס הציבורי.

מראשית המהפכה התעשייתית ועד ימינו, חל, יותר מאי פעם בעבר, גידול מואץ בהשפעת האנושות על כדור הארץ ומשאביו. התוצאות הינן הרות אסון והן באות לידי ביטוי לא רק במשבר האקלים או במשבר הפלסטיק. מדענים רבים מודאגים מהאפשרות של חציית נקודות "אל-חזור" שיביאו להחרפה מהירה ובלתי צפויה במשבר האקלים. לא מן הנמנע כי נקודות דומות קיימות גם במשברים סביבתיים נוספים.

ניסיון העבר מעיד, לא פעם ולא פעמיים, על תהליכי קבלת החלטות שגויים, שהובילו בסופו של דבר, לא פעם ולא פעמיים, לחיסולם של משאבים, בין אם מדובר על מיני בעלי חיים וצמחים, מקורות מים או משאבים אחרים. לא מדובר בסוגיה גלובלית בלבד, אלא גם בסוגיה מקומית בעלת חשיבות עליונה. בהרצאה, נשלב דוגמאות שידגישו את הצורך של התכנון המקומי להתחשב בכל התהליכים הגלובליים המתרחשים כיום.

אנו סבורים לאור זאת, שיש להחליף בשיח הציבורי בכלל, ובשיח התכנוני בפרט, את השימוש במושג איזון בעקרון הזהירות המונעת, על אחת כמה וכמה בידיעה שלא תמיד יש לנו את הכלים להעריך מראש את מידת רגישותם של המשאבים בהם אני עושים שימוש.

פיתוח מרחבים משותפים באזורי תפר בעיר ירושלים

תמיר מנצור כרמל, טל עצמון

אגף תכנון, עיריית ירושלים

mntamir@jerusalem.muni.il

בשנים 2018-2019 נערכה במכון ירושלים למחקרי מדיניות סדנא לתכנון מרחבים משותפים, בשותפות עם קרן קונרד אדנאואר. בסדנא השתתפו מתכננים מעיריית ירושלים ומהמנהלים הקהילתיים, האחראים על רובעים ושכונות ברחבי העיר. במסגרת הסדנא נלמד רקע תיאורטי בנושאי תכנון ומרחבים משותפים ונבדקו מקרי בוחן בירושלים ובערים אחרות, בעלי מאפיינים דומים, כולל העיר בלפסט בצפון אירלנד, אליה אף נסעו לסיור לימודי. לאחר סיום הסדנא ובהשראת הסיור הלימודי שערכו בבלפסט כתבו המתכננים השותפים מסמך זה.

מטרת מסמך המדיניות היא להציע נדבך נוסף, שמתייחס למורכבות הדמוגרפית אורבנית של העיר, למדיניות הפיתוח בירושלים, כפי שהיא נקבעת על ידי הנהלת העירייה ומוסדות התכנון שלה. מסמך המדיניות עוסק בתפקודה, בפועל, של ירושלים כשלוש ערים נפרדות והוא מנתח את החסרונות הכלכליים והחברתיים של מצב זה.

המסמך מציע אסטרטגיה של פיתוח מרחבים משותפים – מרחבים ניטרליים, בהם הקהילות השונות יכולות לצרוך שירותי מסחר, פנאי, תנועה ועוד, האחד לצד השני, תוך העצמה כלכלית של העיר לטובת כל תושביה. כותבי המסמך מציעים למקם מרחבים אלו בקווי התפר, בין הקהילות השונות, כך שתובטח גישה נוחה לכולם, תוך הימנעות מפגיעה באוטונומיה היחסית ממנה נהנית כל קהילה. הכותבים מציעים גם עקרונות לתכנון המרחבים המשותפים בצורה מיטבית וכן מספר המלצות הדרושות, לדעתם, כדי להטמיע מדיניות זו במסגרת תכנית המתאר החדשה המתגבשת לעיר ובמסגרת תהליכי העבודה העירוניים.

במסגרת ההרצאה נציג דוגמאות למרחבים משותפים, את עיקרי מסמך המדיניות ואת העקרונות העומדים בבסיסו הרלוונטיים לא רק לירושלים אלא לכל עיר אשר חיות בה קהילות מגוונות.

סוגיות ייחודיות בהתחדשות עירונית במגזר החרדי

עידית מנשה, חזקי פלדמן, נועה זרמון ברנט

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

iditm@moch.gov.il

הפוטנציאל להתחדשות עירונית בקרב האוכלוסייה החרדית בישראל הוא גדול מאוד. חלק ניכר מהאוכלוסייה החרדית מתגוררת באזורים עירוניים אינטנסיביים, בצפיפויות גבוהות ולרוב איננה נשענת על הרכב הפרטי. כמו כן, הצורך בדיוור לאוכלוסייה זו עומד על פי הערכות הממשלתיות על 200,000 דירות עד שנת 2035. חלק מצרכי הדיוור הללו יכולים וצריכים להתמלא על ידי תהליכי התחדשות עירונית.

ניתוח צרכי הדיוור של האוכלוסייה החרדית מעלה מספר סוגיות ורבדים. כך למשל: ישנו מחסור אדיר בדירות, דבר הגורם לצפיפות דיור גבוהה מהנורמה והמקובל הן ביחס של מספר נפשות למ"ר והן במקומות לא ראויים למחיה כמו מגורים בחניונים ומחסנים שהוסבו ל"דירות" במקרי קיצון; היבט נוסף, האוכלוסייה החרדית מעדיפה לגור בקרבה לקהילות האם שלה ובעיקר בירושלים, בני ברק ואשדוד. יחד עם זאת בשל המצב הסוציאקונומי הנמוך יחסית של אוכלוסייה זו (עוני, ירידה בתמיכה כספית מצד ההורים וכדומה) ישנה מגמה של הגירה של חרדים לערים הרחוקות מקהילות האם שלהם, שם קונים לרוב דירות קטנות ביחס לצרכיהן ומוזנחות יותר. הגירה זו ליישובים מרוחקים יכולה גם לשעתק את המצב הסוציאקונומי ולהגביל את המוביליות החברתית שלהם בדרך לשילוב נוסף, בחברה הכללית. כמו כן, ידוע כי ישנה יציבות בפירון השנתי (נע בין כ-4 ל-7 ילדים בממוצע למשפחה), כך שהצורך דחוף וחשוב הן לצרכים של היום והן לצרכים העתידיים. כל המאפיינים מעלה, מחזקים את הנחת העבודה שהתחדשות עירונית היא פתרון חשוב למצוקת הדיוור בקרב האוכלוסייה החרדית.

בהרצאה זו, נסקור את החסמים החברתיים הקיימים (ביניהם חשש מעירוב אוכלוסיות, חשש מחידושים טכנולוגיים ושינויים בסביבת המגורים וההרגלים באופן כללי), החסמים הקנייניים (ביניהם חוסר רצון לתבוע דייר סרבן בשל "חשש גזל") והחסמים התכנוניים (בניהם קושי תכנוני של מרפסות סוכה ברבי קומות, סוגית קושי השימוש במעלית שבת בשל חשש מחילול שבת) העומדים בפני קידום פרויקטים של התחדשות עירונית בדגש על פינוי-בינוי, בקרב החברה החרדית.

בהרצאה נראה גם כי לצד החסמים הייחודיים לאוכלוסייה החרדית על המורכבויות הידועות בפרויקטים של פינוי בינוי באוכלוסייה הכללית, יש גם פוטנציאל אדיר לקידום מהיר דווקא ברתיעת קהילות יחסית מגובשות, הפועלות יחד לטובת הפרט ולטובת הקהילה, לרוב בהנהגת רב הדואג לצרכיה השונים.

כמו כן, נציג את כיווני החשיבה ומסקנות ראשוניות שנולדו כתוצאה ממפגשים ושיחות רבות שערכנו עם מומחים ומובילי דעת קהל מהחברה החרדית (רבנים, קבלנים חרדים ושאינם חרדים, עו"ד חרדים, מתכננים לאוכלוסיות חרדיות, אנשי תקשורת חרדים ועוד).

לסיכום, אין ספק כי התחדשות עירונית בחברה החרדית היא צו השעה ובטווח הקצר-בינוני נתחיל לראות פרויקטים של התחדשות עירונית גם במגזר זה. על

המדינה, המתכננים וכל העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית, להיערך לכך בצורה המיטבית והמותאמת ביותר לאוכלוסייה זו.

תכנון ופיתוח תשתיות: תשתיות וגשרים - הצנעה, השתלבות בסביבה ושיקום

טלי מרק

גרינשטיין הר-גיל, אדריכלות נוף ותכנון סביבתי בע"מ
office@landscape.org.il

בשנים האחרונות עסקנו רבות במעורבות תכנונית כאדריכלי הנוף בצוות התכנון של תשתיות וגשרים. תחת הכותרת פרויקטי תשתית ניתן למנות, בין היתר, כבישים, מסילות רכבת, קוי מים, גז וחשמל, תחנות כח ומתקני התפלה, אזורי תעשייה ושיקום מחצבות. תפקידם "המסורתי" של אדריכלי נוף, בתכנון פרויקטי תשתיות, היה שיקום צמחי. כלומר, אחרי שנוצרה הפגיעה ניסו אדריכלי הנוף, לשקם וליפות, ע"י שתילה ונטיעה.

אדריכלי הנוף נדרשים בשנים האחרונות להיות דומיננטיים מאד בחזית התכנון של תשתיות חדשות. תרומתם של אדריכלי הנוף, בתכנון תשתיות הפכה למהותית מאד. בפרויקטי תכנון תשתיות רבים, בהם השתתפנו כיועצי נוף, ניסינו להשפיע, כבר בשלבי התכנון הראשונים. ניסינו ולעיתים קרובות גם הצלחנו לתרום להצנעה ולהשתלבות התשתית בנוף ולמזעור, ככל האפשר, של הפגיעה בסביבה.

תכנון הנוף בפרויקטי תשתית מתחיל בלימוד, ניתוח והבנה של הסביבה, בה מתוכננת התשתית. בפרויקטי תשתית לינאריים (כמו כבישים, מסילות וקווי מים) תחולק הסביבה ליחידות ולתאי נוף וכל תא שטח או יחידת נוף מנותחים ונלמדים באופן ייחודי.

לאור מסקנות הלימוד והניתוח של סביבות התכנון מתגבשות ההמלצות הנופיות בדבר מזעור הפגיעה בסביבה ובדבר ופי השיקום הנופי.

השפעת אדריכל הנוף על תכנון אלמנטי תשתית מרובה מתחילת תהליך התכנון, הן בהתווית ומיקום התשתית, בנוף ובטופוגרפיה והן בשמירה מקסימלית על ערכי הטבע והנוף הקיימים באתר. סופו של התהליך הוא בשיקום הנופי ושילוב והטמעה מקסימליים של התשתית בנוף בו הם עוברים וממוקמים.

תכנון תחבורה: יצירת איזונים, תכנון אדריכלי של מעברים אקולוגיים מעל תשתיות לינאריות

טלי מרק, עופר מור

גרינשטיין הר-גיל, אדריכלות נוף ותכנון סביבתי בע"מ
office@landscape.org.il

הגידול בבניית מערכת הכבישים והמסילות כתשתיות לינאריות לאורכה ולרוחבה של הארץ והסתעפויותיהן יוצר, בין היתר, גם תופעה של קיטוע מסדרונות אקולוגיים. כתוצאה מכך נוצר גם בידוד אוכלוסיות בע"ח. יצירת מעברי רצף אקולוגיים מעל התשתיות החדשות שהוקמו אמורה להתגבר על הקיטוע ולאפשר לבעלי חיים מעבר בטוח בין תא אחד למשנהו. תכנון מעבר אקולוגי שכזה הוא אתגר המחייב שילוב כוחות בין צוותי מהנדסים, קונסטרוקטורים, אדריכלים ואדריכלי נוף, כמו גם אקולוגים.

מעבר אקולוגי בכביש 6 – המעבר האקולוגי בכביש 6 קטע 18 משמש דוגמה ראשונה בארץ למעבר רצף שתוכנן בעיצוב אדריכלי כ"פיית חליל", בשיטת דימוי "מנהרה" (מזמין: חברת חוצה ישראל, תכנון הנדסי וקונסטרוקציה: אמי מתוס, תכנון אדריכלות ונוף: גרינשטיין הר-גיל).

מיקום מעבר הרצף שנחנך ב-2010, נבחר על בסיס שיקולים אקולוגיים שהציב האקולוג ד"ר רון פרומקין, כך שאחרי הקמת המעבר פני הקרקע ישובו לגובהם המקורי ויישמר בו מבט פתוח מצידו האחד של המעבר לצידו השני. רוחב המעבר 150 מטר ועובי שכבת הקרקע מעליו כמטר אחד, זאת כדי שהצמחייה הטבעית שקיומה הכרחי לתפקוד המעבר, תוכל להתפתח ולהתקיים לאורך זמן. בהתחברות אל הקרקע תוכננו תלוליות עפר עם צמחייה, שמטרתן מניעת סנוור בע"ח החוצים את המעבר. מכיוון שמדובר בשיטת Cut&Cover ולא במנהור, השאיפה ההנדסית הייתה להוסיף שכבת מילוי דקה ככל הניתן כדי לצמצם עומסים כל הקונסטרוקציה. לפיכך תוכננו קשתות גבוהות מאוד.

מעבר רצף אקולוגי בכביש 38 – הפתרון במעבר הרצף האקולוגי בכביש 38 (בקטע שבין שער הגיא לנוחם) הינו שונה בתכלית. המעבר האקולוגי, שנחנך ב-2014, הוא מבחינה הנדסית גשר לכל דבר. משני צידי הכביש מצויים שטחים פתוחים נרחבים שבהם גן לאומי, שטחי יער ושטחים חקלאיים. מיקום המעבר נקבע על פי שיקולים אקולוגיים ונופיים שונים, שחייבו למעשה הקמת גשר. תפיסת העולם האדריכלית שהוכתבה על ידי מתכנני המדינה התייחסה לתכנון הצורני-אדריכלי של המעבר, באופן המחקה את מעבר "פיית החליל". אלא שמימדי הכביש המורחב במקרה דנן, 3 נתיבים לכל כיוון, והסיטואציה הטופוגרפית המיוחדת, לא אפשרו הקמת מעבר כזה שיתפקד אקולוגית. הדרישה האקולוגית הבסיסית היא כי פני המעבר יאפשרו מבט חוצה לא מופר לבעלי החיים, מקצה המעבר לקצהו.

התפיסה האדריכלית דרשה כי המעבר האקולוגי ייראה לחולף בכביש כשונה מארבעת הגשרים לאורך קטע הכביש ולא כגשר נוסף. השפה העיצובית שנבחרה שומרת על קשתיות עדינה של המעבר, הן בצורת השתלבותו בקרקע בשני משפכים רחבים והן בקשתיות של קורת הגשר.

לסיכום, שילוב של שיקולים הנדסיים – קונסטרוקטיביים, אדריכליים, נופיים ואקולוגיים הופכים תכנון מעבר רצף לשונה מתכנון גשר רגיל והתהליך התכנוני בנושא זה עוסק ביצירת איזונים בין הדיסציפלינות השונות ואתגר מעניין במיוחד.

חומות של תקווה - תכנון חברתי בתכנית תשתית ארצית למתקני כליאה

חן נאור, שני חינוקיס-ברק, יעל פסלר אדלשטיין

AVIV AMCG

chen.naor@avivamcg.com

סוגיות חברתיות הופכות בשנים האחרונות למרכיב מרכזי יותר ויותר בתהליכי תכנון בישראל. עם זאת, הביטוי של היבטים חברתיים בתהליכי ובתוצרי התכנון, עדיין מוגבל בהשפעתו, סובל מ'חבלי-לידה' רבים וממוקד בעיקר בתכניות למגורים, ובפרט בתכניות להתחדשות עירונית (לרוב מסדרי גודל קטנים-בינוניים). מצב זה מעורר את השאלות הבאות: (א) האם ובאיזה אופן ניתן ביטוי להיבטים חברתיים בתכנון בתחומי תוכן אחרים, שאינם מגורים (למשל: שטחים פתוחים ונוף, תנועה ותחבורה, תשתיות)? (ב) האם וכיצד ניתן ביטוי לסוגיות חברתיות בתכניות בקנה מידה גדול (למשל: תכניות מתאר גדולות, תכניות מחוזיות או ארציות)?

תמא 4/24 היוותה עבורנו הזדמנות מצוינת להטמיע שיקולים חברתיים באופן משמעותי כבר בראשיתו של תהליך העבודה, לתת להם ביטוי משמעותי בהליך התכנוני, ולספק תוצר שאנו מאמינים ומקווים שחינו בעל ערך תכנוני-חברתי רב: הנספח החברתי לתכנית המתאר הארצית לבתי סוהר.

הנספח החברתי לתמ"א סוקר את ההיבטים החברתיים הנוגעים לחיי האסירים בבתי הסוהר בישראל, על צרכיהם וממשקיהם עם המערכות התומכות, אך גם את המשמעויות הנוגעות לאוכלוסיות אחרות: משפחות האסירים וקרוביהם, הסוהרים ואנשי המקצוע הפועלים במתקן והקהילה המקומית "המארחת" את מתקן הכליאה (על פעילותו ואוכלוסיותיו).

הנספח מיועד למתכננים ולבעלי עניין שונים, שאינם עוסקים ומצויים בתכנים הנוגעים למערך הכליאה בכלל, ולהיבטיו החברתיים בפרט. מטרתו של המסמך כפולה: (א) לשקף את מארג השיקולים החברתיים שהובאו בחשבון בתהליך התכנון של תכנית זו. (ב) ליצור תשתית חברתית בסיסית וחיונית, למתכננים ולמקבלי החלטות בשלב התכנון המפורט של מתקני כליאה בישראל.

ההרצאה תנסה לשפוך אור על סוגיות נבחרות שעלו במהלך העבודה, כמו: הרקע לעבודה וסוגייה התכנונית, תפיסת ההפעלה של מתקן הכליאה והמשמעויות הנגזרות על חיי האסיר, הזיקה למשפחת האסיר והקשרה התכנוני, תובנות חברתיות מיוחדות ודוגמאות שנלמדו מתוך סקירה בינלאומית ומתוך סיור מקצועי שנערך בבריטניה כחלק מתהליך התכנון. כמו כן תכלול ההרצאה פרטים על תפקידו ומבנהו של הנספח החברתי, תכולותיו, מנגנון הערכת חלופות התכנון וההנחיות הנגזרות ממנו לתכנון מפורט.

סוגיות ייחודיות בתכנון התחדשות עירונית בחברה הערבית

גורי נדלר, נועה זרמון ברנט

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

noaz@moch.gov.il

תהליכים של התחדשות עירונית הם תהליכים לחידוש ושדרוג המרחב העירוני הדורשים היתכנות כלכלית בכדי לצאת אל הפועל. ביישובים ערביים כיום, אין כדאיות כלכלית לביצוע פרויקטים להתחדשות עירונית. נוסף להיבט הכלכלי ישנם חסמים נוספים המונעים התחדשות עירונית במגזר, הנוגעים בין היתר, לסוגיות בעלות על הקרקע, ערכי הקרקע, מנגנונים כלכליים שאינם תואמים, חוסר אמון במערכת התכנון וגורמים נוספים.

עד כה, מערכת התכנון לא עסקה במדיניות תכנון הקשורה להתחדשות עירונית במבנה הייחודי של היישובים הערבים/ החברה הערבית.

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר אמונה על קידום תהליכי התחדשות עירונית, חידוש שכונות המגורים הוותיקות ויצירת מלאי יחידות דיור חדשות, מקדמת בשלוש השנים האחרונות פיילוט להתחדשות עירונית במספר יישובים ערבים, במטרה לבחון ולהגדיר את צעדי המדיניות הייחודיים שאפשר לנקוט בהם בכדי לקדם יוזמות של התחדשות עירונית ביישובים אלה, ומהם הכלים התכנוניים שאפשר להשתמש בהם והמנגנונים הכלכליים שעשויים להפוך את התכנון לשיש.

ייחודה של התכנית (פיילוט) טמון בכך שהיא מתמקדת במרכזים ההיסטוריים - גרעיני הישוב הוותיק. מתוך הבנה שלהתערבות במרכזים הוותיקים עשויה להיות תועלת רבה והשפעה נרחבת על היישוב כולו ועל התושבים הגרים והמשתמשים במקום. בניגוד למצבם הפיזי הזנוח של המרכזים ההיסטוריים, תושבי העיר חשים זהות רבה למקומות אלה ומייחלים להתחדשותם והפיכתם למזמינים, מתפקדים ופעילים.

התמקדות במרקם הוותיק הקיים מציבה אתגרים בהיבטים הפיזיים, החברתיים, הקנייניים ומחייבת התייחסות רבה למרקם הבנוי, למרחב הציבורי ולאוכלוסייה הקיימת. התערבות ברקמה בנויה וצפופה הכוללת בתים במצב ירוד, צורך בשימור, מבנים מסוכנים ובעיקר מרחב ציבורי בלתי מתפקד, מציבים אתגרים משמעותיים בנוגע לתכנון, ומחייבים יצירת כלים תכנוניים ייעודיים למקומות אלה.

בהרצאה זו, נסקור בקצרה את הפרויקטים המקודמים, את החסמים השונים ודרכי ההתמודדות איתם ואת כיווני החשיבה ותובנות/מסקנות ראשוניות מתהליכי התכנון, מדרכי ההתנהלות ומהתהליכים המתקיימים מול הרשויות המקומיות והתושבים.

לסיכום, התחדשות עירונית בחברה הערבית היא הכרחית ונדרשת.

על המדינה, המתכננים וכל העוסקים בתחום ההתחדשות העירונית, לקדם פתרונות וכלים תכנוניים ואחרים אשר יאפשרו מימוש של פרויקטים להתחדשות של הערים הערביות.

קהילות חדשות מגלות יערות: על מעורבות קהילתית ביערות ואדי ערה

עדי נוי אינויר

קק"ל

adinoy@kkl.org.il

יערות ואדי ערה היוו לאורך שנים שטח עוין עבור תושבי הישובים הסמוכים. בשנים האחרונות מזהים התושבים את הפוטנציאל הטמון בהם. קהילות חדשות מגלות את היער, ויחד עם קק"ל והרשויות המקומיות החלו במקביל תהליכי תכנון, פיתוח ופעילות קהילתית ביערות אלו.

יערות ישראל מספקים כר פורה לפעילויות נופש ופנאי ופתוחים חנים לכלל הציבור בכל שעות היממה. מימי ראשית המדינה גובר הביקוש לנופש ופנאי בשטחים הפתוחים וביערות בפרט, בשל הצטופפות המדינה, עליה ברמת החיים וחיפוש אחר איכות חיים. במרכז הארץ מרבית השטחים המוגנים הם שטחי יער, כאשר לחלקם מגיעים מכל הארץ, אחרים סמוכים למטרופולינים המרכזיים ומשמשים את תושבי הערים והפרברים, ויערות רבים קולטים קהל מקומי מישוב סמוך להם – ומתפקדים כיערות קהילתיים.

יער קהילתי הוא שיתוף פעולה משולש – בין תושבים, רשות מקומית וקק"ל המנהלת את היער ומספקת את הפלטפורמה לצמיחתם. היוזמה לפעילות ביער מגיעה על פי רוב מחברי קהילה המאמצים אותו, כאשר קק"ל פיתחה מודל הפעלה סדור ליצירת רשת ארצית של יערות קהילתיים.

יערות ואדי ערה סבלו שנים רבות מהזנחה. הציבור ראה במקום מוקד לשפיכת פסולת ועבריינים מצאו בו מפלט לשימוש בסמים. למרות שהיער גובל בישובים, התושבים נמנעו מלהיכנס אליו בעיקר מטעמי ביטחון ובטיחות. כל שצריך היה, זה משהו אחד שיחלום ויסחוף אחריו נוספים. כזה הוא הישאם, אדם בן 80 שזיכרון הטבע והיער עדיין חקוקים בו והוא רוצה להחיות את היער עבור דורות ההמשך. הפנייה לקק"ל לא היתה דבר של מה בכך עבורו בשל מה שסימלה עבור תושבי המקום, אולם קק"ל ראתה זאת כאתגר ונרתמה לפיתוח המקום יחד עם הקהילה. צעד אחר צעד נעשות פעולות בונות אמון. ביניהן פיתוח של 3 חניונים לטובת התושבים, פינוי האשפה ויצירת מקום שאפשר לנופש בו ולקיים פעילות קהילתית.

אחד החניונים צמח הודות לפעילות תושבים ביער הסמוך לשכונת אל-דהראת בערעה. התושבים הקימו מתקנים, הסדירו אזורי ישיבה, השקיעו מכספם והחלו לחגוג אירועים משותפים ביער. בשל מעורבות זו צורפה ערעה לפיילוט הארצי של היערות הקהילתיים. קק"ל בשיתוף המועצה, מתנדבים מהקהילה, המשטרה ומערכת החינוך נערכו ועדיין לומדים כיצד להכשיר את היערות לקליטת הציבור: פעולות שמירה על היער, חינוך ביער ופעילות פנאי. כבר ניתן לראות, לאחר כשנה את התושבים מגיעים מיוזמתם לחניונים לפעילויות פרטיות דוגמת ימי הולדת, ומשותפות כסעודות חג ועוד.

היערות החלו לשמש כשטחים ציבוריים פתוחים - אשר לא קיימים בישובים המסורתיים שרובם על קרקעות פרטיות. הפעילות מצביעה על הצורך של הקהילה בפעילות פנאי בשטחים הפתוחים, ובמפגשים בחיק הטבע כחלק מהעלייה ברמת

החיים והשאיפה לאיכות חיים טובה יותר. עצם הפעילות, הצליחה באופן מוחלט למגר את משתמשי הסמים מהמקום ולהקטין את הפסולת באזור. אמנם, הדרך עדיין ארוכה והאתגרים עוד רבים, אך בסובלנות והתמדה אנו מאמינים שניתן לעשות שינוי, וליצור.

מתקני השבת פסולת לאנרגיה - אתגרים והזדמנויות

אורן נועם

אביב ניהול הנדסה ומערכות מידע בע"מ
 oran.noam@avivamcg.com

בשנת 2016 יצרה במדינת ישראל 5.3 מיליון טון של פסולת עירונית. אחוז המיחזור בשנה זו היה 21% ושאר הפסולת הועברה להטמנה. למרות שישנה עליה הדרגתית באחוזי המיחזור, שיעור זה נחשב נמוך מאוד ביחס לרוב מדינות המערב וזאת למרות קיומו של היטל הטמנה בישראל, שנועד לשמש ככלי סביבתי ורגולטיבי לצמצום ההטמנה. מצב זה נמשך שנים רבות על אף מאמצי המשרד לצמצום ההטמנה וקידום המיחזור. השבת אנרגיה מפסולת, הנחשבת לאחת השיטות המקובלות והנפוצות בעולם לצמצום ההטמנה, אינה קיימת היום בישראל. טכנולוגיות לטיפול תרמי בפסולת, ובמיוחד מתקנים להשבת אנרגיה מפסולת, מסייעות למדינות רבות לטפל בפסולת שאיננה ניתנת למחזור ולהשתמש בפסולת כדלק להפקת אנרגיה במקום להעבירה להטמנה. מדינות האיחוד האירופי עושות זאת על ידי שילוב טכנולוגיות של מיחזור והשבת אנרגיה, וכן קידום מדיניות של צמצום והפחתה במקור של פסולת. המיחזור כולל ניצול של זרמים ייעודיים והפיכתם לחומר גלם שניוני (זכוכית, נייר, פלסטיק, מתכות) וטיפול בחומר פריק ביולוגי (בשיטות כגון עיכול אנאירובי וקומפוסטציה). הטכנולוגיה העיקרית והמוכחת להשבת אנרגיה מפסולת היא בשיטה של שריפת הפסולת תחת תנאים מבוקרים לצורך הפקת אנרגיה (Direct Combustion / Incineration).

השבת אנרגיה מפסולת מתייחסת לכל תהליך בו מבוצעת שריפת פסולת לשם ייצור אנרגיה בצורות שונות: חום, קיטור או חשמל. חומרים מסוימים המצויים בפסולת העירונית/תעשייתית המעורבת, דוגמת חומרים פלסטיים, מכילים ערך קלורי גבוה בגלל מקורם הפוסילי ולכן יכולים לשמש כדלק בתעשיות צרכניות אנרגיה גדולות ככבשני מלט ודודים לייצור קיטור או חום. קיימות מספר טכניקות להשבת אנרגיה הנבדלות זו מזו בשיטת החשיפה לחום של המדיום המטופל ובתנאי הבעירה בתוך תא השריפה (בעיקר שליטה על רמת החמצן) - בהתאם לחומר הגלם בכניסה לתהליך. באופן גס ניתן לחלק טכנולוגיות להשבת אנרגיה לשלוש קבוצות מרכזיות:

- טכנולוגיות תרמיות – RDF שריפה ישירה.
- טכנולוגיות תרמו-כימיות – גזיפיקציה, פירוליזה ופלסמה.
- טכנולוגיות ביו-כימיות – עיכול אנאירובי, הידרוליזה.

השיטות התרמו-כימיות הן שיטות טכנולוגיות מתקדמות וחדשות יחסית, אולם גם מורכבות ויקרות בדרך כלל ולכן נפוצות בשוק בעיקר כפתרון עבור מקרי קצה מיוחדים: פסולת רעילה, רפואית, צבאית או תעשייתית. הקבוצה הראשונה של המתקנים התרמיים הקלאסיים היא הקבוצה שהצליחה לחזור אל השוק ומאז הלכה והתפתחה. כיום ישנם אלפי מתקנים תרמיים לייצור RDF או אנרגיה בשיטת השריפה הישירה והם מוכחים כבעלי היתכנות הנדסית, תפעולית, סביבתית וכלכלית עבור טיפול במשקי פסולת עירוניים מעורבים.

אל מול כל זאת לא ניתן להתעלם מהאפקט הציבורי שעשוי להיות להקמה של מתקן להשבת אנרגיה מפסולת לעומת המשך במצב "עסקים כרגיל" – תהליך השריפה מאופיין בפליטות לא מעטות לאוויר וכמו כל פרויקט שקשור בפסולת יש שיקולי NIMBY שנכנסים למאזן השיקולים המורכב גם כך. בעצם שוק הפסול הישראלי עומד להיכנס לעידן שטרם הכיר – מחד הקמה וחיזוק תחנות מעבר ממניות ופתרונות קצה למחזור פסולת ומאידך הקמה של לפחות 3 מתקני טיפול תרמי בפסולת שלא מצאה מענה באפיק אחר. פעולה בדרך משולבת זו צפויה להוביל לצניחה באחוזי ההטמנה, מ-79% כיום ל-26% בתרחיש של שוק מחזור פעיל ומתקני השבה.

הציבור הישראלי הוכיח בשנים האחרונות שהוא יכול לנהל מאבקים עיקשים מול רשויות המדינה בעניינים הקשורים להקמת מתקני תשתית (שדה התעופה בעמק יזרעאל, מתקן ההתפלה במטה אשר, אסדת הגז מול חוף דור וכד') כך שיהיה מעניין לראות כיצד ישתלבו המדיניות החדשה של המשרד להגנת הסביבה, הפוטנציאל הגדול לשיפור תמהיל הטיפול בפסולת עם רצון הציבור לפתרונות "רחוקים מהעין" – מה שלא ניתן לומר על מתקן ששורף 3,000 טון פסולת ליום.

קהילות חכמות בנתיבות

רגב נתנזון

המכללה האקדמית ספיר
regevn@mail.sapir.ac.il

הצעה זו מתמקדת בשלושה פרויקטים שנמצאים בשלבי פיתוח במעבדת היזמות "קהילות חכמות בפריפריה", שפועלת במסגרת מערך החדשנות והיזמות במכללה האקדמית ספיר. בעשור האחרון הפך המונח "עיר חכמה" לשם תואר המשוך לערים רבות בעולם שמיישמות אמצעים דיגיטליים במגוון תחומי פעילות. מערכות "עיר חכמה" מוצגות לרוב ככאלה המיועדות לשפר ניהול תשתיות (חשמל, תחבורה, מים, ביוב ובריאות), לייעל שירותי ממשל ובטחון ולפתח מנגנוני דמוקרטיזציה וניהול קהילתי. במקביל להתרחבות השימוש בפלטפורמות אלה עולים גם החששות לגבי אופני הפעולה שלהן והתוצרים שהן מייצרות, ובעיקר החששות מפני הרחבת פערים דיגיטליים (שלהם חופפים לפערים חברתיים-כלכליים קודמים), מפני פגיעה בזכויות הפרט וצנעת הפרט, מפני שימוש לרעה בנתונים אישיים, בחיישנים ובאמצעי מעקב דיגיטליים אחרים, מפני עריצות

השלטון האלגוריתמי, ובאופן כללי מפני הפרת האיזונים שבין צרכי התושבים לבין אינטרסים כלכליים ופוליטיים צרים.

מעבדת "קהילות חכמות בפריפריה" עובדת על פיתוח מודל שיתופי לפיתוח מערכות חכמות, מודל שמתמקד ביצירת איזונים אלה על ידי איתור הצרכים השונים של קהילות ותושבי העיר, תוך שהוא מייצר את החששות. פיתוח המיזמים במעבדה קושר בין צרכי תושבים, כפי שהם עולים מהתושבים עצמם ומבעלי עניין ברשות המקומית, לבין פיתוח טכנולוגי של פרויקטים שיתנו מענה לצרכים אלה. בשנת הפעילות הראשונה של המעבדה, המיזמים מתמקדים בעיר נתיבות ומושתיים על מחקר אתנוגרפי שבוצע בעיר. באמצעות מחקר זה, צוותי הפיתוח, המורכבים מסטודנטים ממספר מחלקות של מכללת ספיר, איתרו שלושה אתגרים שבהם מתמקדים מיזמיהם: איתור מרחבים מוגנים, מינוף תיירות דת, ואוריינות דיגיטלית.

המיזם שמתמקד במרחבים מוגנים מציע פתרון לבעיה של איתור מרחב מוגן בשעת חירום. באזור נתיבות, עם הישמע אזעקת "צבע אדום" יש להיכנס למרחב מוגן תוך 30 שניות. המיזם יאפשר הכוונה מיידיית למרחב המוגן הקרוב ביותר ובכך יתרום להצלת חיים בשעת חירום.

המיזם שמתמקד בתיירות דת מציע פתרון למאפייני תיירות זו, על תרומתה המוגבלת לנתיבות, לעסקים שבה ולתושביה. כיום, מידי שנה מגיעים לנתיבות מאות אלפי מבקרים, שמתמקדים בעיקר בקברי הצדיקים שבה. מבקרים אלה, בעיקר תיירי פנים, פוסחים, ברובם, על העיר ועסקיה, ולא נחשפים למורשת המקומית ולמגוון התרבותי והעסקי שהיא יכולה להציע. המיזם יקשור בין התיירים לבין התושבים, העסקים והרשות המקומית כדי למנף את התיירות לטובת כלל תושבי העיר ולשגשוגה.

המיזם שמתמקד באוריינות דיגיטלית מציע פתרון לפער שבין התקציבים הרבים שמושקעים בהעשרת המיומנויות הדיגיטליות של תושבי העיר (צעירים וותיקים כאחד) לבין המיומנויות הנמוכות שנמדדות בעיר. הדגש על אוריינות דיגיטלית נובע מהתובנה שאוריינות זו מתורגמת להון דיגיטלי, שאותו ניתן להמיר להון כלכלי, חברתי ותרבותי. מיזם זה יציע פתרון לפער בין ההשקעה באוריינות דיגיטלית לתוצאותיה.

הפרזנטציות במושב זה יתמקדו בתהליך פיתוח המיזמים, החל משלב ההיכרות עם העיר ותושביה, דרך זיהוי האתגרים ועד לאיתור פתרונות בני קיימא ולפיתוחם.

הצעה זו מוגשת ע"י ד"ר רגב נתנזון, מנהל משותף של מעבדת "קהילות חכמות בפריפריה", בשם צוות המעבדה. ההצגה בכנס תיפתח על-ידי אחד ממנהלי המעבדה, למסגור ההקשר התיאורטי והמתודולוגי, ולאחר מכן כל מיזם יוצג עם ידי הסטודנטים השותפים לפיתוחו, לצד שותפיהם מנתיבות.

יזמות במרחב הכפרי: השלכות תכנוניות

מיכאל סופר, לביאה אפלבוס, עירית עמית-כהן, אורית רותם

אוניברסיטת בר-אילן
oferm1@gmail.com

בעשורים האחרונים עובר המרחב הכפרי תהליך הבנייה מחדש והופך ממרחב חקלאי למרחב רב-תפקודי כאשר לצד החקלאות, המהווה עדיין את שימוש הקרקע העיקרי, מתפתחים תחומי תעסוקה מגוונים ובכללם יזמויות עסקיות קטנות ובינוניות. יזמויות אלה מתפתחות בכל צורות היישוב הכפרי הקיימות, הן השיתופי והן הקהילתי, והן משקפות אסטרטגיית הישרדות של משקי בית חקלאיים או חקלאים לשעבר, אך גם פיתוח של פעילות עסקית חדשה על ידי מהגרים חדשים שהתיישבו ביישובים הכפריים.

ההרצאה תשים דגש על הגורמים המסייעים לקידומן או לחלופין מגבילים את התפתחותן של היזמויות, את תרומתן החיובית (או השלילית) לפיתוח היישוב והאזור בו הן פועלות ואת תפישת היזמות על ידי בעלי תפקיד במועצות האזוריות. המידע נובע מסקר יזמים בתפרוסת ארצית ומראיונות עם בעלי תפקיד אשר הציגו את תפיסותיהם לגבי מקומה של היזמות העסקית ביעדי הפיתוח של המועצה, ואת הפעילות המעשית שלהם לקידום היזמויות. מתוך שיח זה עולה שבתהליכי הפיתוח של יזמויות אלה קיימות השלכות תכנוניות ברמת היישוב הבודד וברמת האזור.

מערכת מחולל פרוגרמה ככלי לניהול שטחים לצרכי ציבור בירושלים

מריאנה סיגלוב-קליין

האגף לתכנון העיר, עיריית ירושלים
sgmariana@jerusalem.muni.il

פרוגרמה לצורכי ציבור משמשת כלי עזר בידי הרשות המקומית לצורך ניהול שוטף של שטחי הציבור שברשותה, וזאת לעת הכנת תב"ע, הקצאת קרקע לצרכי ציבור וקידום היתרי בניה.

תפקידה של הרשות המקומית לנהל מלאי שטחי הציבור שבתחומה, תוך מתן מענה לצרכי ציבור למצב הקיים ולתוספת יחידות דיור במהלך השנים הבאות. עיריית ירושלים מתמודדת כדרך קבע עם גידול מתמיד באוכלוסייה, שונות בצריכת שרותי ציבור, מחסור בקרקע לצרכי ציבור והצורך בציפוף המרקם הקיים. כל אלה מצריכים פתרונות תכנוניים לניהול מערך שטחי הציבור בעיר מההיבט הפרוגרמטי.

כמענה לכך עיריית ירושלים פיתחה מערכת ממוחשבת לניהול המערך הפרוגרמטי של שטחי ציבור, שתפקידה לחשב ביקוש לשטחי ציבור לאוכלוסיית היעד מול היצע שטחי ציבור מאושרים סטטוטורית ובנויים.

המערכת תאפשר מתן מענה זמין ויעיל של שטחי ציבור למתחמים ושכונות, תוך מיפוי דמוגרפי של אוכלוסיית היעד, חישוב ביקוש לשטחי ציבור במצב הקיים ובמצב החזוי בהתאם לתחזיות אוכלוסייה לתכנון רב-שנתי, ובמקביל שלפת היצע שטחי ציבור מתכננים סטטוטורית ובנויים ממערכות עירוניות, קבלת חוות דעת עם בקשות לבינוי שטחי ציבור מהגורמים העירוניים תוך יצירה וניהול בנק מטלות ציבוריות. המערכת הממוחשבת תקצר לוח זמנים למתן מענה פרוגרמטי לתכניות אב ומתאר שכונתיות ולוועדת ההקצאות העירונית, תייצר תזמון מדויק יותר בין בינוי המגורים לבין תכנון ובינוי שטחי ציבור, ותצמצם פערים במתן מענה לצרכי ציבור ברחבי העיר. המערכת מהווה פלטפורמה לשיתוף פעולה בין הגורמים המעורבים בתכנון ובינוי שטחי ציבור על-בסיס מערכת דיגיטלית, שתחייב את כל השותפים בעשייה לנהל מסד נתונים אחד. המערכת מהווה כלי שיתופי חדשני שיאפשר הפיכת מידע לידע.

מערכת מחולל פרוגרמה משלבת עיבוד נתונים, נוסחאות ממוחשבות ושליפות מורכבות משכבות GIS, תוך סנכרון בין ריבוי גורמים, מערכות עירוניות ומקורות מידע חיצוניים במהירות וביעילות. הפרוגרמה הממוחשבת מאפשרת צפייה לגורמים העירוניים השותפים בתכנון, בינוי ואחזקת שטחים ציבוריים. המערכת נותנת מענה מחשובי, אחידות ושיטתיות בתהליך הכנת הפרוגרמה, תכולתה ואישורה.

צמיחת רשת הפלייסמייקינג הבין לאומית, ומשמעויות לישראל

אמילי סילברמן

האוניברסיטה העברית
emilysilv@gmail.com

מה קורה כשפלייסמייקינג עובר מפעילות חד פעמית, קצרת טווח ובעלות נמוכה, לקנה מידה משמעותי יותר? עם הצלחות של פרויקטים טרנספורמטיים בשווקים, חופים עירוניים ורחובות מסחריים, כיצד מועברים הידע והכלים בין ערים ומדינות?

הרצאה זו סוקרת את צמיחת הרישות בין פלייסמייקס בשנתיים האחרונות באירופה, דרום אמריקה, דרום מזרח אסיה וצפון אמריקה. לרישות הבין לאומית שאיפות גדולות: למנף את גישת הפלייסמייקינג והערכים המוטמעים בה, למינוף שינוי מערכתי בתהליכי תכנון וניהול עירוני. התבוננות על מצב ומעמד הפלייסמייקינג בישראל מביאה להצעות מעשיות להעמקה ורישות נוספים.

זהות מקומית - מודל תכנוני כלכלי חברתי במרחב הציבורי

אביטל עוז

מועצה מקומית בית אל
Mehandes@bet-el.muni.il

תשתית התוואי הגיאוגרפי ההיסטורי, אותה תשתית עלומים של המקומות באשר הם, היא ערש ההתפתחות החברתית כלכלית שיצרה ברבות השנים, את מרחב חיינו הנוכחי.

בחקירת המרחב ההיסטורי ורצף התפתחותו ברבות השנים, אנחנו מוצאים מניעים פיזיים, לעיתים אילוצים חברתיים, ביטחוניים, כלכליים. חקירה זו מאפשרת התבוננות והסקת מסקנות לבירור מרכיבי הזהות המקומית של המקום על רבדיו. ורק כדי לגעת בקצה היריעה בנושא, נתבונן בנסיבות ההיסטוריות שקיבצו את המגוון האנושי המרכיב את הישוב, הנסיבות הכלכליות שהניעו את התושבים ומיקמו אותם במרחב הפיזי, הסיבות הסטטוטוריות, תכנוניות והגיאוגרפיות שיצרו את מרקם הישוב הקיים והמתוכנן וכו'.

הערכים שעמדו בבסיס הקמת המקום, יש ויקבלו תרגום עכשווי ושינוי בקנה המידה, אך אין להתעלם מהם.

שלד הדרכים ההיסטורי, מהות יחס הקשרים בין מרכיבי הישוב אל טבורו הציבורי, אפיון צרכי האוכלוסיות השונות והתאמתם לזמינות השטחים הציבוריים שבסביבתן הנגישה.

התפתחות הישובים המואצת בגלי ההתיישבות ההיסטוריים ומגמות הכלכלה המדינית, עשויה לעיתים להשכיח את קוד המקום המורכב מפריסת רקמה צבעונית של אוכלוסייה על מרחב גיאוגרפי נתון.

הקשר למקום, נשחק ומתמעט בלחץ השוק בכל רמות התכנון. חוסר בזהות אישית ומקומית, יוצר ניכור וצמצום מחויבות לסביבה. מעורבות חברתית ותושבים פעילים בשכונתם, נגזרת של חינוך וגאווה יחידה הנובעת גם מטיפוח ועידוד זהות מקומית ברורה. ביטויי הזהות הן במורפולוגיה, קנה המידה, הצבעים, החומרים, מקצב הרחובות ובאקלים ובקולות שנוצרים ונשמעים ביניהם.

מפגשים שיצרו קהילות, חברויות ומשפחות אשר בעבר היו נחלת הכלל באופן טבעי, במרחב הרחוב מצטמצמים נעלמים ונדחקים לטובת תשתיות הפיתוח המואץ. בכלל התופעה, מצויים גם המרחב המשותף בבניינים עצמם וזה שבין המגדלים, גם בהם כמעט כבר לא יימצא שטח פתוח ונגיש ללא שימוש פונקציונלי לדרך, חניה או פינוי אשפה.

אם נתרחק מעט ונביט על היוממות בה רובנו חיים כיום, נחפש את נקודות העצירה "המקומות האיכותיים למפגשים" שהן ייחודה של עיר. ונוכל לראות שהם הולכים ומצטמצמים וכך גם הזיכרון המקומי, שהיה חוט מקשר בין דורי.

בדוגמאות שאציג, אראה את אפשרויות המודל הרב תחומי, הגלומות בהתבוננות המעמיקה במבנה הקים בישובים.

איזון בין חדש לישן ביישובים הערביים

אמל עוראבי חוסין אמל, נגה שני

עמותת סיכוי

amal@sikkuy.org.il; noga@sikkuy.org.il

לאורך השנים סבלו היישובים הערביים מאפליה חמורה בתחום התכנון והבנייה והקצאת משאבים לפיתוח. כתוצאה ממדיניות שלטונית זו אשר לא קידמה תכנון בגבולות היישובים הערביים, התפתחו יישובים רבים בצורה ספורדית וללא יד מכוונת. מציאות זו יצרה מורכבויות תכנוניות רבות: צפיפויות גבוהות שאינן מאפשרות איכות חיים טובה לתושבים, מחסור בתשתיות, מחסור במוסדות ציבור, מחסור בשטחים ציבוריים פתוחים, מחסור ביחידות דיור לזוגות צעירים, בנייה ללא היתר ועוד.

בדצמבר 2015 התקבלה החלטת ממשלה 922, אשר הקצתה תקציבים לתכנון ברשויות הערביות. כתוצאה מהחלטת ממשלה זו, מקודמות בשנים האחרונות תכניות (מתאר ומפורטת) רבות ביישובים ערביים. לראשונה מאז 1948 ניתן לראות שכונות מתוכננות, בצפיפויות שונות, הכוללות את כלל השירותים הנדרשים מבחינה פרוגרמטית.

למרות התהליך החיובי, תהליכי התכנון המקודמים כיום עדיין אינם מצליחים לתת מענה מספק לאתגרים התכנוניים הרבים. כך לדוגמה, מרבית תהליכי התכנון מתמקדים בפיתוח של שכונות חדשות ולא במרקם הוותיק. כתוצאה מכך השכונות הוותיקות ממשיכות לסבול מבעיות רבות: תשתיות שאינן מתפקדות, כבישים צרים, מחסור במקומות חנייה, מחסור במוסדות ציבור, העדר שטחים ציבוריים פתוחים וכן הלאה. בנוסף, בניגוד ליישובים היהודיים בהם קיימים מודלים להתחדשות עירונית, אשר מתמקדים במרקם הוותיק, לא קיים כיום מודל להתחדשות השכונות הוותיקות ביישובים הערביים. העדרו של מודל להתחדשות עירונית פוגע ביכולתן של שכונות אלו להמשיך ולפרוח לצד השכונות החדשות, והן הופכות להיות אזור מפגע המושך אוכלוסייה מוחלשת על כל המשתמע מכך - תופעות כמו אלימות, נוער שוליים, וסחר בסמים.

יתרה מזאת, האתגרים אינם מסתכמים רק בגבולות המרקם הוותיק. מרבית השכונות החדשות מתוכננות על קרקע פרטית. התכנון על קרקע פרטית הוא מורכב הרבה יותר מתכנון על קרקעות מדינה. כך לדוגמה בשל מבנה הבעלויות ובשל הצורך בהפרשות לצורכי ציבור, יש צורך במנגנון של איחוד וחלוקה ובעבודה רציפה ואינטנסיבית עם הבעלים הרבים. צוותי תכנון רבים, אשר אינם מכירים את המאפיינים הייחודיים של תכנון יישובים הערביים, לא מייצרים תהליך עמוק של בניית הסכמות עם בעלי הקרקע והתוצאה היא לעיתים תכניות שאינן ניתנות למימוש/ מימוש חלקי.

על מנת להתמודד עם אתגרים אלו, ועל מנת לתת מענה תכנוני, השומר על איזון בין ישן וחדש ומאפשר פתרונות תכנוניים טובים עבור התושבים, אנו מציעים לפעול במספר מישורים: אנו מציעים לבנות מודל התחדשות עירונית שיתאים לרשויות הערביות ויקודם על ידי מוסדות התכנון. מודל כזה יאפשר החיאה של מרכזי הערים והיישובים, חיזוק המרקם הוותיק וניצול הערכים המוספיים שמייצר המרקם הוותיק עבור כלל בעלי העניין (תושבי השכונה, תושבי היישוב,

בעלי העסקים ועוד). בנוסף, אנו מציעים לערוך שינוי במנגנוני הקצאת אדמות מדינה לטובת תכנון מפורט של שכונות חדשות. תכנון באדמות אלו, יאפשר אחוזי מימוש גבוהים, בנייה רוויה במחיר הנמוך ממחיר השוק, ויספק מענה למחוסרי קרקעות המתגוררים ביישוב.

בסיכומי של דבר, אנו מאמינים שיש להסתכל על התכנון ביישובים הערביים בצורה הוליסטית: ישן לצד חדש ובנייה על קרקעות פרטיות לצד בנייה על קרקעות מדינה. אנו מאמינים שתכנון הוליסטי, המסתכל על צרכי על האוכלוסייה ומקדם מגוון שכונות: עם מגוון טיפוסי דיור, עם מגוון בעלויות ועם אוכלוסייה הטרוגנית, יאפשר יצירת שכונות טובות יותר, עם איכות חיים גבוהה יותר ויפעל לטובת קידום תהליך עיור טבעי, תוך איזון בין חדש לשן.

פיתוח כלכלי: התעסוקה והמסחר כגורמים מאזנים כמה צריך ואיך מתכננים שטחי מסחר ותעסוקה בישראל

יהודה עירוני

יען פרוייקטים מסחריים ותיירותיים בע"מ

yaan@netvision.net.il

"כמה שטחי מסחר ו/או תעסוקה צריך מול צפי גידול האוכלוסייה", "כשאני מסמן חזית מסחרית בסגול, אני לא בטוח שאני עושה נכון, יש כללים בנושא?", "איזה תמהיל עסקים טוב שיהיה במרכז העיר?" ... ועוד כהנה וכהנה שאלות תכנוניות נפוצות. שהרי, למשל, בשטח מסחרי של 20,000 מ"ר אפשר שיהיו כ-10 חנויות של כ-2,000 מ"ר כל אחת או 100 חנויות של 250-30 מ"ר כל אחת. אז מה "נכון"? האם התכנון צריך להיכנס לרזולוציות כאלה?

חלק מהשאלות נובעות מחוסר ידע או מתפיסות עולם לא מעודכנות לגבי מסחר ו"תעסוקה" והפרמטרים אשר מאפשרים שיווק, אכלוס והצלחה. ישנם מקרים, כמו במודיעין, של חילוקי דעות בין ראש הרשות שביקש בקטע של חזית מסחרית באורך 300 מטר, לתכנן 3,000 מ"ר שטחי מסחר של "חנויות גדולות" (כ-10 חנויות) "כמו בברצלונה", לבין היזם, "אפריקה ישראל", שלא הצליחו להשכיר את החנויות הגדולות וביקשו לשנות את הוראות התב"ע ל-50 חנויות בשטח ממוצע של כ-50-60 מ"ר.

גורמי תכנון נוטים לחשוב שאם יתכננו וייבנו שטחי "תעסוקה" הם בעצם יוצרים מקומות עבודה לתושבים. לא כך הוא. שטחי "תעסוקה" היא מילה קצת מכובסת, לא בכדי, ומשמעותה בשפת התכנון: שטחי מסחר, משרדים ושירותים (למ"ס). לאחר התכנון מתבקש לשווק את השטחים ליזמים ואלו ישווקו ללקוחות שיאכלסו ואם זה יקרה אולי יהיו מקומות עבודה בשטחים אלו. יש כאלה הכוללים שטחי "תעשייה ומלאכה" גם ב"תעסוקה". ב"שפה" אחרת המילה "תעסוקה" מתייחסת רק למקומות עבודה.

"עסקים" בהגדרתם הם אלו שיש להם תיק במע"מ ומדווחים בפועל. עסקים הם אלו אשר בלעדיהם עירוניות טובה אינה יכולה להתקיים. עסקים הם אלו אשר מניעים את האנשים לצאת מהמרחב הפרטי אל המרחב הציבורי. יש בישראל

כמעט 600 אלף עסקים. עסק הוא גם אדריכל, רופא, רואה חשבון, משרד עו"ד, קוסמטיקאית, גן ילדים, סוכן תיירות, חנות הלבשה, מעבדת סולאר, פאב ובית קפה. הם, "העסקים" באשר הם, הם שיוצרים "תעסוקה" הן בענפי מסחר, הן כמשרדים והן בענפי שירותים, מלאכה ותעשייה.

על פי אומדנים, בישראל קיים ביקוש שנתי ממוצע של כ-1.4 מיליון מ"ר שטחי "תעסוקה" כולל תעשייה ומלאכה. 500,000 מ"ר מהיקף זה הם לשטחי מסחר במגמה הולכת וקטנה של ביקושים. ו-500,000 מ"ר מיועדים לשטחי לוגיסטיקה אחסנה והפצה, במגמת גידול (אשר, אגב, מייצרים מעט מאוד מקומות עבודה).

על מנת שיהיה אפשר לקבוע כללי תכנון ואיזונים למסחר ותעסוקה, הנה כמה פרמטרים שיכולים להיות לעזר רב למתכננים:

- בישראל לכל 15.7 תושבים בממוצע "יש" עסק. באזור הדרום, להמחשה, היחס הזה הוא 1:25 והמשמעות היא שחסרים כ-25,000 עסקים ביחס לממוצע הארצי. אגב, בתל אביב היחס הוא 1:6. במחוז הצפון חסרים כ-13,000 עסקים והמשמעות לחוסר זה ברורות, בעיקר בפריפריה.
- בישראל, בממוצע יש כ-1.2 מ"ר מסחר לכל תושב. אין להסתפק בנתון זה כדי לתכנן אבל זו נקודת מוצא סבירה. חשוב לתכנן, באופן יותר מפורט על מנת להגדיל את הסיכוי להצלחה: איך יחולקו השטחים, מה גודל תאי העסק, אורך וגובה חזיתות מותרים, אילו שימושים בקומות הקרקע, ועוד... פירוט זה הוא חלק הכרחי ממסמך מדיניות אשר ינחה את המדיניות העירונית והמתכננים ו/או כנספח לתוכנית המתאר.
- מאפייני והיקפי שטחי "תעסוקה" משקפים גם את רמת השירותים לתושב. ממוצע שטח תעסוקה, לא כולל תעשייה, לנפש בישראל כ-7-10 מ"ר. ביישובי הפריפריה יחס זה נמוך (1:3-4 מ"ר לתושב) ומשקף רמת שירותים נמוכה. אל הפריפריה דוחקים שטחי תעשייה (ביקושים במגמת ירידה, מספר המועסקים במגמת ירידה) והתוצאה: אין איזון ויש יחס לא סביר בין שטחי תעשייה ומלאכה לבין שטחי תעסוקה. הרצוי הוא יחס של 1:1 כלומר על כל מ"ר אחד שטח תעסוקה יהיה שטח של 1 מ"ר תעשייה ומלאכה. אולם, ביישובים כמו ירוחם למשל היחס הוא 1:6. פועל יוצא: בהיעדר שטחי תעסוקה בענפי שירותים, היישוב יתקשה להתפתח. ביישובים במגזר הערבי בצפון היחס הוא למשל 1:3, כלומר יש הרבה יותר שטחי תעסוקה (מסחר, משרדים, שירותים) מאשר שטחי מלאכה ותעשייה. שטחי "תעסוקה" קודם לכל מספקים אפשרויות לתושב לצרוך שירותים ומוצרים וגם יוצרים מקומות עבודה.

אז איך מאזנים? לדוגמא, במדינת ישראל אין "פארק לעסקים קטנים". בעוד שהרוב המוחלט של העסקים הוא דווקא של עסקים קטנים ובינוניים (99 אחוז) מנגנוני הקצאות קרקע של 2 דונם ומעלה באזורי התעשייה אינם מתאימים לעסקים אשר צריכים 250-50 מ"ר בלבד לשכירות או קנייה. לפיכך רצוי לייצר מנגנונים של בניית מעטפות מבנים להשכרה.

בנוסף, נוכח מגמות בהווה ובעתיד, רצוי לאפשר הקמת "פאואר סנטר" בשכונה גדולה או במרכז עיר...בתנאי שלפחות 50 אחוז מהשטחים יהיו בענפי שירותים ובקומת הקרקע יהיו רק שטחי מסחר. היתרון הגדול: מתחמים אלו מאורגנים ומנוהלים ע"י היזם וחברת ניהול מטעמו, הם פתוחים ונגישים ואילו המסחר הרחובי המסורתי נתון ברוב המקרים לניהולה של הרשות המוניציפאלית שלא

הצליחה בשנים שחלפו לנהל ולשמר בהצלחה מסחר כזה ברחובות ראשיים ובמרכזים שכונתיים.

מה צופן העתיד? האיזון בא לידי ביטוי גם במגמה המסתמנת לפיה שקניונים גדולים יורחבו וייעדו לשוכרים של שטחים גדולים BIG BOX בשולי העיר ומחוצה לה ואילו מרכזים פתוחים מנוהלים ומאורגנים ייבנו בשכונות גדולות מעל 15,000 תושבים ויכילו לפחות 50 אחוז שטחי שירותים ומשרדים ועסקים שאינם מתחרים בעולם המקוון. להשוואה, בארה"ב פועלים 1100 קניונים בלבד לעומת 117,000 מרכזים פתוחים עירוניים, כלומר קניון לכל 295,000 נפש (לעומת לכל 90,000 נפש בישראל) ומרכז פתוח לכל 2,780 נפש (לעומת לכל 30,000 נפש בישראל).

לסיכום, השאלה התכנונית כמה שטחי מסחר "צריך" לא ממש רלוונטית, תשובה של 100,000 מ"ר למשל אינה מספיקה על מנת לתכנן כראוי. יש הכרח לתכנן ברזולוציות גבוהות יותר את גודל החנויות הרצוי ולאפיין את שטחי התעסוקה והמסחר על מנת שסיכויי ההצלחה יגדלו, ישמר האיזון הרצוי בין היעודים והשימושים השונים והתושב ייהנה מרמת שירותים ועסקים גבוהה יותר.

מידת השונות בהיקפי השקעות בתשתיות תחבורה בין שכונות שונות במזרח ירושלים כראי לשונות באפליה מטעם הממשלה

טל עצמון

האוניברסיטה העברית
atzmonarch@gmail.com

במסגרת עבודת תזה בלימודים לתואר שני במכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית, העוסקת בתכנון ופיתוח תשתיות באזורי ספר, נחקר השוני בתשתיות התחבורה הקיימות והמתוכננות לביצוע בשנים הקרובות בשלוש שכונות מזרח-ירושלמיות.

תשתיות תחבורה הן כלי מדיניות מרכזי לשיפור הניידות של תושבים והגדלת הנגישות שלהם להזדמנויות תעסוקה, השכלה, בילוי ופעילויות אחרות. למדיניות השקעות בתשתיות תחבורה, אם כן, השפעה מרחיקת לכת על רמת ואיכות החיים של תושבים, אך ההחלטות על מיקום, תיזמון וסוג התשתיות עשויות להיות לא רק מקצועיות, אלא גם פוליטיות. משרד התחבורה לא משקיע בפיתוח תשתיות כמויות כספים שהינן פרופורציונאליות לכמות האוכלוסייה במזרח ירושלים, לעומת כמות התשתיות שהוא בונה ומתכנן במערבה. אם נכנסים לעובי הקורה ומשווים בין שכונות מזרח העיר עצמן מגלים פער וזה מזמין חקר באילו שכונות מזרח-ירושלמיות יש יותר תשתיות תחבורה ובאילו פחות. בנוסף מעניין לבדוק מה הגורמים לכך שבחלק משכונות מזרח העיר פותחו יותר תשתיות לעומת שכונות מזרח ירושלמיות אחרות. ברגע שמבינים את הגורמים לפערים בכמות התשתיות בין שכונות מזרח ירושלים, ניתן להבין כיצד לפעול בסיטואציות דומות,

בהן יש אזורים עם תת-פיתוח לעומת אזורים סמוכים להם, על-מנת להשוות את כמות התשתיות או לפחות לצמצם פערים.

במסגרת המחקר שערכתי, התגלה כי בשכונות מזרח ירושלמיות כגון עיסאווייה, בהן ישנה בניה בלתי-חוקית רחבת היקף על שטחי קרקע שייעודם הסטטוטורי הוא דרך, כמות תשתיות התחבורה שהצליחה עיריית ירושלים להקים היא יחסית מצומצמת, ועומדת על 51 אחוזים בלבד מהדרכים המאושרות מבחינה סטטוטורית. נתון נמוך זה נובע, בין היתר, מנכונות נמוכה יחסית של תושבי השכונה לשיתוף פעולה עם העירייה ומכך שהלגיטימציה לעירייה מטעם התושבים לפעול בשכונה זו היא נמוכה בהשוואה לשכונות מזרח ירושלמיות אחרות, גם במקרים בהם העירייה מגיעה לבנות תשתיות. הסיבה לכך נעוצה בהיותה של שכונה זו יחסית מסורתית בהשוואה לשכונות מזרח-ירושלמיות אחרות, מה שמעיד על כך שהבניה היא בעיקר חמולתית, כלומר בן שמתחתן בונה את ביתו על הקרקע ששייכת לחמולה ופחות נהוג שקונים קרקע לצורך בניית בית קבע. בצד השני של הסקאלה נלה את שכונת אבו-תור המזרחית, שכונה שבה כמעט ולא קיימת בניה בלתי חוקית כלל על קרקעות שיעודן הסטטוטורי הוא דרך. כתוצאה מכך כבר כיום בנויים בשכונה מעל ל-60 אחוזים מהכבישים המאושרים בתב"ע החלה על השכונה ובנוסף יוצאים לביצוע בשנתיים הקרובות עוד כבישים המהווים 39 אחוזים מהכבישים המאושרים סטטוטורית בתכנית המתאר לשכונה, כך שבעוד שנתיים יהיו בנויים בשכונה מאה אחוזים מהכבישים המאושרים סטטוטורית בתכנית המתאר השכונתית. הסיבה לכך נעוצה בעובדה כי בשכונה זו יש שיתוף פעולה של התושבים עם העירייה ויש לגיטימציה מטעם ההנהלה השכונתית לפעולות של העירייה ברחביה, כולל בניית תשתיות. בנוסף מדובר על שכונה יחסית פחות מסורתית ויותר חופשית מבחינה דתית וכן יותר מערבית מבחינה תרבותית. הדבר חשוב, משום שבשכונה זו המבנה החמולתי פחות חזק והתושבים מבינים שעליהם לרכוש קרקע על-מנת לבנות ואין טעם להסתמך על בניה בשטחים החמולתיים, משום שאלו כמעט ואינם קיימים בה.

בתוך בין שתי אלו נמצאת שכונת א-טור, שהיא השכונה המעניינת ביותר מבחינת תשתיות תחבורה, משום שכיום בנויים בה כבישים באורך של 111 אחוזים ביחס לאורך הכבישים המאושרים סטטוטורית. הדבר נובע מכך שבשכונה זו יש שיתוף פעולה ארוך שנים בין העירייה לתושבים, מה שמאפשר לעירייה בדרך-כלל לפעול בה בצורה יחסית חופשית, במיוחד כאשר מדובר בהקמת תשתיות תחבורה, מבני ציבור וכדומה. כתוצאה מכך סללה העירייה בשכונה זו כבישים, על שטחים בהם היו קיימות קודם דרכי עפר שהיו קיימות לאורך שנים והותוו לאחר השגת הסכמות בין התושבים עצמם. כך יוצא שהעירייה פרסה בשכונה תשתית כבישים, בין היתר על קרקעות שיעודן הסטטוטורי אינו דרך. כתוצאה מכך תשתית התחבורה השכונתית נותנת מענה יחסית סביר לתושבי השכונה, לעומת שכונות מזרח-ירושלמיות אחרות. משמעות הדבר היא בשכונה זו העירייה פעלה בדרך של BOTTOM-UP, שברוב המקרים היא זו המקובלת על תושבי השכונות, ולא בדרך של TOP-DOWN, שיוצרת לרוב התנגדות מטעם התושבים. מה שמתקבל מכך הוא שבשכונת א-טור העירייה פועלת לחיזוק התוואי שנוצר בהסכמות בין התושבים, באמצעות סלילתו ותחזוקה שלו בפועל. המסקנה הנובעת מכך היא שכאשר השכונה פועלת בשיתוף פעולה עם העירייה ונותנת לעירייה לגיטימציה לפעול בה, העירייה מחפשת איך להקים תשתיות תחבורה, בין היתר על-מנת לתת מענה תשתיתי איכותי יחסית לתושבים ועל-מנת להגביר את שיתוף הפעולה בינם

לבין העיריה. המסקנה העולה ממחקר זה, היא שכאשר מדובר על הקמת תשתיות תחבורה באזורים שסבלו מהזנחה לאורך השנים, יש להשתמש בכבישי העפר הקיימים במרחב בתור תשתיות התחבורה שתיסללנה בפועל, משום שבמרחב כבר קיימת הסכמה ולגיטימציה לגביהם מטעם האוכלוסייה. אופן פעולה כזה מבטיח הן הצלחה בהקמת תשתיות אלו והן מתן מענה תשתיתי ראוי יחסית, לתושבים החיים באזורים אלו.

סדנת 'חיבורים' והתכנון הקהילתי - אז מה היה לנו?

עינב עצמון

מנהל קהילתי קטמונים
planner.katamonim@gmail.com

מערך התכנון האורבני הקהילתי הינו ייחודי לעיר ירושלים ומונה כ-30 מתכננים אורבניים קהילתיים, הנותנים שרות תכנוני לקהילות ושכונות רבות בעיר תחת ארגון המנהלים הקהילתיים.

תפקידיו של המתכנן הם רבים ומגוונים, ביניהם הוא פועל כמגשר ומנגיש תהליכים תכנוניים המתרחשים במרחב הפיסי של השכונות לתושבי המנהל הקהילתי בכלל ולפעילים שכונתיים המתכנסים כוועדה שכונתית, הנקראת "פורום אורבני" בפרט.

קהילת המתכננים האורבניים הקהילתיים מקיימת שיח למידה והעשרה אחת לחודש בסוגיות מגוונות הנוגעות לתכנון בארץ ובעולם בכלל אך בירושלים בפרט. במהלך 2018-19 חברו המתכננים לקליניקה האורבנית של האוניברסיטה העברית כגוף אקדמי מנחה של סדנא ייחודית אשר ביקשה לבחון את הסוגייה של "חיבורים" בין קהילות ושכונות.

במהלך הסדנא, לראשונה התבקשו המתכננים לעסוק בתכנון הלכה למעשה של המרחב הפיסי של המנהל הקהילתי ולייצג את העמדה התכנונית שלהם מתוך היכרות עמוקה את השטח ועמדת התושבים על גבי מיפויים מסוגים שונים.

בכנס נציג את תהליך התכנון ותוצריו – תחילה התבקשו המתכננים להציג את המצב קיים במיפויים של שכבות שונות המרכיבות את המארג הפיסי שכונתי. התוצר הסופי של חלק זה התבטא במיפוי של מיצוי אתגרים בולטים במנהל הקהילתי הדורשים מענה של חיבור או ניתוק מוצהר במרחב. בשלב השני התבקשו המתכננים לאור האתגרים שזיהו להציע הצעה תכנונית שתיתן מענה לאתגרים שזיהו ומיפו בשלב הראשון. במושב נציג את התוצרים הסכמתיים תכנוניים שנערכו לפוסטרים המאגדים לכל מנהל קהילתי סכמה של מצב קיים ומצב מוצע וכן פסקה המתארת את המיפויים ומציגה נתונים על המנהל הקהילתי והקהילה המרכיבה אותו.

שיפור מבנים קיימים בישראל

הדס פאר

P-eser

hadas@p-eser.com

המרחב הבנוי בישראל בנוי ממגוון אילוצים היסטוריים. לעתים נראה כאילו תקופת הבנייה המאסיבית בארץ נמשכת, על אף כל השינויים והאירועים שהתרחשו בה, עוד משנות ה-40, ובאותן שיטות בניה מסורתיות. יחד עם זאת, מרבית הבניה בישראל קיימת מעל ל-40 שנים. חוקי תכנון והבניה השתנו במעט במרוצת השנים, ומרבית המבנים מיושנים מדי מכדי לעמוד בתנאים הבטיחותיים, התכנוניים ואף הקהילתיים והבריאותיים של היום. תקני איכות, לעומת זאת, מבטיחים יתרונות כלכליים ובריאותיים לרוכשים מבנים חדשים, כאשר רובם מתרכזים בגוש דן. הפריפריה ומבניה המיושנים משמשים דווקא את מי שלא ירשה לעצמו לעבור לבניה החדשה, ובכך הפער החברתי והכלכלי בין המרכז ובין הפריפריה, על כל משמעויותיו, ממשיך לגדול. דווקא מי שזקוק לחיסכון הכלכלי ולסביבת מגורים ועבודה בריאים יותר, למבני חינוך אשר מאפשרים יכולות ריכוז ובריאות לרווחת המשתמשים - דווקא להם לא ניתנת ההזדמנות לקבל משאבים בסיסיים אלו. לא תמיד נכון לשפר את הקיים, אולם מתוך מרבית המבנים הקיימים בישראל ניתן לייצר חיסכון אדיר למשק כולו, לסייע למשתמשים, לצמצם פערים חברתיים ואף לעמוד באמנות בינ"ל שישראל חתומה עליהן. יש די מבנים קיימים בישראל, רובם בזבזניים, חולים (תופעת הבניין החולה היא קביעה של ארגון הבריאות העולמי משנות ה-80), ולעתים אף מסוכנים. שיפורם הוא לא גחמה של שוחרי קיימות וסביבה, ואינו דרישה מדינית. שיפור מבנים קיימים היא חובה שלנו כמי שעוסקים בעולם התכנון, להותיר אחרינו מבנים איכותיים יותר, לשימוש ארוך טווח ובאופן שמבטיח בריאות, רווחה, קהילתיות וביטחון למשתמש הסופי.

"עירוניות טקטית" ומתודת "יצירת מקום", הוראת יצירת מקום במסלול תכנון ערים באב"ג

רועי פביאן

אוניברסיטת בן גוריון

rofa69@gmail.com

"התחדשות עירונית מושתתת תרבות ואמנות" איננה פרקטיקה שגורה בארץ. מן הסתם קיימות לכך סיבות והצדקות שונות, אך בהתחשב בהיקף העיסוק התיאורטי והפעילות המעשית בנושא זה בעולם, כנראה שאנחנו בישראל מפספסים משהו. מסלולי הכשרה בתכנון ערים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ משקפים נאמנה את חוסר החשיבות שמייחסים בארץ לפרקטיקות "התחדשות עירונית עם תרבות". בין שלל הקורסים והסדנאות המוצעים לתלמידי תכנון, מעט מאוד מתקשר עם נושא זה. חריגה בכך אוניברסיטת בן גוריון בנגב, אשר

מאז 2015 במסגרת לימודי תואר שני בתכנון ערים במחלקה לגיאוגרפיה, מקדישה סדנה מדי סמסטר לפרקטיקה ספציפית מתחום זה, "יצירת מקום" (Creative Placemaking). על מנת להבין את חשיבות הנושא ואת האתגרים שבחוראת התחום לתלמידי תכנון בארץ, אפרוס בקצרה את השיך הפרדיגמתי של מתודות "התחדשות עירונית עם תרבות".

"התחדשות עירונית עם תרבות" איננה פרקטיקה חדשה כלל וכלל. במערב אירופה גישה זו ננקטה כבר במאות קודמות. מספיק לציין כדוגמה את מיזמי המזרקות ופיסול חוצות ברומא במאה ה-15 ושוב במאה ה-17, כמו גם בפאריז של המאה ה-19, בשנות ה-30 ושוב בשנות ה-70. מאז ראשית המאה ה-20 וביתר שאת בראשית המאה ה-21 הולכת דיסציפלינת תכנון ערים וצוברת חשיבות הן במערך של ניהול העיר, הן כתחום מחקרי מובחן, ובעיקר כתחום ידע בר השפעה ניכרת על היקף הולך וגדל מאוכלוסיית כדה"א. היקף השטחים לתכנון עימם נאלצו מתכנני המאה העשרים להתמודד, בין אם בשל הרס מלחמות ובין אם בשם הקדמה, הביאו לפיתוח כלי תכנון ופיתוח מגוונים. לצד זרזי פיתוח מוטי תשתיות של תחבורה ועסקים, ובמקביל לפיתוח דפוסי מגורים ראויים וניצול קרקע יעיל בקומפלקס עירוב שימושים, שוכללה גם הפרקטיקה המכונה "התחדשות עירונית עם תרבות". 5 מתודות מרכזיות כרוכות בפרקטיקה זו, ראשית, בניית תרבות, חלקם בעלי אופי של פרויקטי דגל וחלקם מבנים ומרקמים לשימור. שנית, שיקום והסבת מתחמי תרבות בילוי ופנאי, על פי רוב במבני תשתית ותעשייה שחדלו לתפקד. שלישית, פרויקטי פיתוח במרחב הציבורי, כגון ריהוט רחוב, גינון, מרכיבי נוי ואמנות ציבורית. רביעית, אירועים תלויי זמן, כגון פסטיבלים, תחרויות וכנסים. ולבסוף, מתודה ייחודית וחרגה בהתייחס להבנייה המערכתית של עולם התכנון - עירוניות טקטית לסוגיה, ביניהם שימוש זמני, פלישות, אמנות וטיפוח זמני במרחב הציבורי, ומוקדי פעילות זמניים בחסות ארגוני קהילה, סביבה ותרבות. העידן הנוכחי של עירוניות גוברת, שהחל לפני כ-3 עשורים, ביטויים חליפיים לתרבות, כגון ידע ויצירתיות, נשזרים שוב ושוב בתהליכי תכנון, כמו גם בשיח התיאורטי של התכנון, ומזכירים לנו כי המרחב בו אנו שוהים, גרים, עובדים, מבילים ופועלים, איננו מרחב תועלתני גרידה, ואף לא בהכרח מונחה קניין או צדק חלוקתי, אלא עליו לשקף את ערכיו-דייריו ומשתמשיו, כי אחרת הוא נוצר פגום ומפתח ניכור, הזרה וחולי בקרב תושביו.

ב-2015 החל שיתוף פעולה פורה בין פדרציות יהודיות, שחברו כקואליציה פילנתרופית לקידום ההתיישבות בנגב, יחד עם המחלקה לגיאוגרפיה ותכנון סביבתי באב"ג במטרה לקדם מתודת "יצירת מקום". מתודה זו שניזונה כפרקטיקה משילוב בין פיתוח המרחב הציבורי ושימושים זמניים של עירוניות טקטית, הולך וצובר תאוצה בעולם מאז ראשית שנות ה-2000. את עיקר דברי אקדיש לדיון בסדנת "יצירת מקום" הנלמדת על ידי תלמידי תכנון ערים באב"ג. אפרוס את המשנה המנחה את פרופסור נורית אלפסי ואותי, כמנחה הסדנה, אציג את מהלך הסדנה, אדגים מספר פרויקטים בהם עסקנו ואעמוד על ההישגים שבקיום הסדנה עבור המתכננים, רשויות מקומיות בנגב ותושביהן.

תכנון מתקשר בעידן הממשל הפתוח: בחינת השימוש בטכנולוגיות מידע ותקשורת ככלי לשקיפות ועידוד מעורבות אזרחים בתכנון ברשויות המקומיות בישראל

ג'סי פוקס

אוניברסיטת תל אביב
jessefox@mail.tau.ac.il

מטרת המחקר הינה לבחון את זמינותו של מידע מקוון אודות תהליכי תכנון ופיתוח עירוניים ברמה המקומית. מדגם המחקר מורכב מ-25 הרשויות המקומיות הגדולות בישראל.

תחום התכנון העירוני, הן בפרקטיקה והן בתיאוריה, עוסק זה כמה עשורים בשאלת היכולת של אזרחים להשפיע על תהליכי תכנון וקביעת מדיניות – ובהקשר זה, בהיקף המידע הזמין לציבור. המחקר בתחום הממשל הפתוח בוחן היבטים של זמינות מידע בהקשר של קבלת החלטות במגזר הציבורי, כולל ברשויות המקומיות. אולם, עד כה נערכו מחקרים אמפיריים בודדים שנועדו לבחון את זמינות המידע בנושאי תכנון ופיתוח עירוני.

מחקר זה מתבסס על מחקרים מתחום התכנון העירוני ומתחום הממשל הפתוח, הן בצד האמפירי והן בצד התיאורטי. כמו כן, הוא סוקר ידע קיים בנושא זמינותו של מידע תכנוני ברמה המוניציפלית בישראל, וכולל מספר מקרי בוחן של הנגשת מידע בפלטפורמות מקוונות של רשויות מקומיות בעולם.

שאלת המחקר העיקרית הינה: אילו גורמים משפיעים על "פתיחות" מצד הרשויות המקומיות בישראל בהקשר של שיתוף מידע תכנוני עם הציבור? המונח "פתיחות" נלקח מהספרות בתחום הממשל הפתוח והוא כולל בתוכו היבטים של שקיפות מידע לצד הנגשה של מידע הקשור להשתתפות אזרחים בתהליכי קבלת החלטות. שאלת המשנה בוחנת את היקף המידע המונגש באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות בישראל ואיכותו.

על מנת לאפשר ניתוח כמותי השוואתי, פותחה שיטת ניקוד מקורית אשר נועדה לבחון את רמת זמינות המידע של הרשויות המקומיות בשמונה תחומי מדיניות שונים (כולל תכנון מתארי ושכונתי, התחדשות עירונית, פיתוח שטחים ירוקים ועוד). שיטת הניקוד כוללת מדדים של איכות מידע שנלקחו מהספרות בתחום הממשל הפתוח. תוצאותיה של שיטת ניקוד זו, הוגדרו כ"פתיחות תכנונית מקוונת", ושימשו כמשתנה התלוי של המחקר.

המשתנים הבלתי תלויים כוללים מאפיינים של ערים, כדוגמת גודל האוכלוסייה, הרמה הסוציו-אקונומית של האוכלוסייה, וערכי קרקע, בהתאם לממצאים במחקרים קודמים.

תוצאות הניתוח: כפי שחזתה הספרות, נמצאו מתאמים חזקים בין המרכזיות, הגודל, רמת העושר והמדדים הסוציו-אקונומיים של הערים לבין רמות הפתיחות שלהן. נמצאה רמת שונות גדולה בין הערים השונות, כאשר הציון הגבוה ביותר היה 30.5 (מתוך 50), והנמוכה – 1.

ממצא בלתי צפוי הוא כי לאופי הדמוגרפי של העיר (קרי רוב חרדי בקרב האוכלוסייה) ולשימוש באתרי אינטרנט חיצוניים שסופקו עבור מחלקות התכנון

על ידי חברות פרטיות, נמצאו השפעות שליליות מובהקות על רמות הפתיחות של הרשויות.

מכלל המידע התכנוני שהמחקר ניסה לאתר באתרים של רשויות מקומיות, כשליש בלבד נמצא כזמין ברשת. כמו כן, מידע אודות מסמכי תכנון ומדיניות נמצא זמין יותר מאשר מידע הקשור להשתתפות תושבים בקביעת מדיניות. לממצאים אלה השלכות מרחיקות לכת עבור היכולת של אזרחים ליטול חלק משמעותי בתהליכי תכנון ופיתוח עירוני בצורה דמוקרטית בערי ישראל.

איזון במרחב הכפרי

דורית פורת

גולן-פורת אדריכלות ותכנון ערים
dorit.arch@gmail.com

בעקבות הצורך בציפוף אזורים בנויים, מעדכן המרחב החקלאי את התכנון, ע"י ראיה כוללת

ותכנון ברמה מקומית. שני מקרי בוחן, המציגים התחדשות במרחב הכפרי מן התכנית המקומית מול תכניות כוללניות:

- מושב חקלאי בשרון הנדרש לאזן בין הצרכים הקהילתיים של האוכלוסייה הגדלה והמצטופפת ובין צרכי הלוגיסטיקה החקלאית והתפתחותה הטכנולוגית. שיפור הליכתיות במרחבים הציבוריים וחיזוק הקשרים ביניהם לבין שירותי האשכול והישובים הסמוכים.
- פיתוח מרכז תרבות ואמנות במתחם לשימור מבני מורשת, בעל ערכיות ורגישות סביבתית גבוהה.

התכנית מציעה הסתכלות אקולוגית שמטרתה לשמר את הסביבה הטבעית והבנויה תוך מתן אפשרות פיתוח ובניה חדשים לשימוש קהילה מקומית ותיירותית.

שתי התוכניות עוסקות בנושאים הנמצאים כיום בדיונים ומחלוקות לגבי משמעות המרחב הכפרי וקשריו עם הסביבה. התכניות מציגות את הערך של המרחב הכפרי לתושבי המדינה כולה גם בהיבט המגוון ההתיישבותי ואופי הקהילה כמקום אפשרי לבחור בו למגורים לאטרקציות תיירותיות, שטח פתוח ומקום מפלט לתושבי הערים הסמוכות.

הממשק בין התכנית הכוללנית והתכניות המקומיות, והרצון לתפור את התכנית בהתאמה לסביבה, קהילה ותעסוקה תוך גישור והסכמה של כל השחקנים השונים במערכת.

שחיקת האיזונים והבלמים במערכת התכנון בעשור האחרון

ערן פייטלסון

האוניברסיטה העברית בירושלים
efeitelson@gmail.com

מזה למעלה מעשרים שנה מתנהל במקביל מאבק על מבנה ומהות מערכת התכנון ועל ניהול משאבי הקרקע בישראל. מאבק זה מתנהל בין ארבע קואליציות (המכונות קואליציות סינגור): כלכלית, התיישבותית, חברתית וקואליצית ה"תכנון הטוב" המורכבת ממתכננים ואנשי סביבה. בעוד שבראשית שנות האלפיים קואליציית התכנון הטוב זכתה להישגים, בעשור האחרון גברה כוחה של הקואליציה הכלכלית. קואליציה זו, בהובלת אגף התקציבים באוצר, הצליחה להשתלט על מערכות התכנון והקרקע לאחר בחירות 2015, כאשר מנהל התכנון ורשות מקרקעי ישראל הועברו לאוצר. אחד הביטויים למתקפת הקואליציה הכלכלית, הרואה בקרקע תשומת ייצור לבניית מגורים, היא שחיקה של האיזונים והבלמים בתכנון הרגולטיבי, כחלק ממתקפה רחבה יותר כנגד שומרי הסף.

שחיקת האיזונים והבלמים באה לידי ביטוי במספר מאמצים: (1) קיצור הליכים באמצעות הקמת וועדות העוקפות את הליכי התכנון הרגילים. הוועדות העיקריות שהוקמו לשם כך הן הות"ל, הוד"ל והותמ"ל (2) שינוי הרכב וועדות התכנון ברמה הארצית בכדי שיובטח בהן רוב לגורמי הפיתוח, בעיקר אלו המהווים חלק מהקואליציה הכלכלית (או קואליציית הפיתוח שהיא הרחבה מסויימת של הקואליציה הכלכלית) (3) ביזור קבלת ההחלטות על ידי העברת סמכויות לוועדות המקומיות, אך הגבלת שיקול הדעת של וועדות אלו, למשל על ידי חיוב מתן הקלות (4) הכפפת מערכת התכנון לתכנית האסטרטגית לדיור שהכנה וקודמה מחוץ למערכת התכנון ע"י הקואליציה הכלכלית.

לשחיקת האיזונים והבלמים יש השלכות נרחבות על דמות הארץ. שחיקה זו הובילה לתכנון-יתר בקנה מידה חסר תקדים, תוך פגיעות מהותיות ברצף השטחים הפתוחים ובחקלאות. מעבר לכך לתכנון יתר זה יש מחיר כבד מבחינת חופש ההחלטה של הדורות הבאים לגבי דמות הארץ הרצויה להם.

שיתוף מגורים של קבוצות אתניות בשכונת מהגרים מעורבת: מקרה המבחן של Whitichapel

שלומית פלינט*, ארז חטנה**

אוניברסיטת בר אילן*, אוניברסיטת ניו יורק**
flint.sh@gmail.com; erezh51@gmail.com

משפחה בודדת המתגוררת ביחידת מגורים אחת היא הסדר המגורים הנפוץ בערי המערב.

למרות זאת, קהילות מסוימות נוטות לשמר פרקטיקה של תושבות משותפת, בה מספר משפחות חולקות את אותה יחידת המגורים. במחקר זה אנו מעריכים את

הנטייה לתושבות משותפת של קבוצות אתניות בשכונת Whithchapel בלונדון, באמצעות סקר מדלת לדלת וראיונות. אנו מבחינים בין מבנה משפחתי אופקי ואנכי ומגלים כי שיעור ניכר (44%) מיחידות הדיור מאוכלסות על ידי שתי משפחות ויותר.

ברמת השכונה אנו מראים קורלציה בין תבנית המגורים האתנית הנוצרת לבין הנטייה לשיתוף מגורים.

תופעה זו מצביעה על כך שהריכוז המרחבי הלא אחיד של קבוצות אתניות הוביל לצפיפות גבוהה של משפחות מקבוצות אתניות מסוימות באזורים ספציפיים בשכונה, כך שהצפיפות מחזקת את התבנית הסרגטית.

הראיונות חושפים כי תושבות משותפת אינה רק תוצר של אילוצים כלכליים, אלא גם העדפה תרבותית המשקפת את הצורך במגורים משותפים עם דומים.

השפעת נורמות תכנון על מאפיינים אדפטיביים ואנטי-אדפטיביים בתכניות להתחדשות עירונית

מיכל צחור, רחל קטושבסקי, נורית אלפסי

אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

michalts@post.bgu.ac.il

מחקר זה בוחן את השפעתן של נורמות תכנון על מאפיינים אדפטיביים ואנטי אדפטיביים בתכניות להתחדשות עירונית. המחקר מתמקד בקריטריונים מרחביים המייצגים תכונות אדפטיביות/ אנטי אדפטיביות בתכניות סטטוטוריות, כגון:

- תכנית כוללת ומקיפה / תשתית בעלת קצוות פתוחים
- היררכיה של דרכים / דרכים חוצות והמשכיות למרחב הסובב
- מרחב פונה כלפי פנים / פתיחות וקישוריות
- גבול חד / גבול רך
- הומוגניות/ הטרוגניות
- סגרגציה (הפרדה / עירוב (בו זמניות)

נורמות התכנון הנבחנות מגוונות ויכולות להיות מחייבות או וולנטריות ולכלול חוקים, רגולציה ומדיניות. התכנית להתחדשות עירונית הן של מתחמי שכונות מגורים מודרניסטיות שנבנו בשנות ה-60-70 בערי ישראל. המחקר כולל ניתוח מקרי בוחן, תכניות סטטוטוריות להתחדשות עירונית של שכונות, באמצעות הערכת תכניות וראיונות. בעזרתם מבקש המחקר להתחקות אחר תהליך התכנון והתהוותו ועל ידי כך לזהות ולאפיין קשרים בין תכונה אדפטיבית/אנטי אדפטיבית בתכנית ובין המניע שהוביל אליה.

שינויים אורבניים פנים עירוניים הקרויים התחדשות עירונית הם תהליכים בלתי נמנעים המהווים חלק ממחזור החיים הטבעי של העיר וחיוניים להמשך קיומה. בהגדרתה, התחדשות עירונית היא תהליך שיקומי הכולל ניסיון להקנות ערכים עירוניים לצורך שיפור התצורה הפיזית והדינמיקה האורבנית במרחב. באופן זה,

חידוש מרחבים פנים עירוניים טומן בחובו הזדמנות כפולה: שיפור תפקודו של המתחם המתחדש וניסוח מחדש של ההקשרים התפקודים בין המרחב המתחדש וסביבתו. התכונות האדפטיביות במרחב הן אלה שלאורך זמן קושרות את המתחם לסביבתו, יוצרות תשתית ומאפשרות להיות להיות חלק מהעיר. תהליך ההתחדשות מושתת על נורמות תכנון מחייבות או וולנטריות דוגמאת: חוקים, רגולציה ומדיניות המייצגות אילוצים, מגבלות וקונבנציות תכנוניות, ומבוסס על סביבת תשתיות פיזיות קיימות כגון: רחובות, יעודי קרקע ומאפייני מגרשים. מתוך מערכת יחסי הגומלין הסבוכה ביניהם מתגבשת התכנית להתחדשות. תכניות סטטוטוריות ובכללן תכניות להתחדשות עירונית הן מפות העתיד של פיתוח המרחב ומייצגות פוטנציאל ויצירת תנאים.

הנחת המחקר היא כי קיים קשר בין תכונות אדפטיביות ואנטי אדפטיביות בתכניות ובין נורמות תכנון ותשתית פיזית קיימת. כלומר, כי למפגש בין נורמות תכנון ותשתית פיזית קיימת השפעה מכרעת על צביונו ותפקודו של מרחב אורבני לאחר מימוש התכנית להתחדשות.

השדה המחקרי בתחום ההתחדשות עירונית רחב וכולל עיסוק בשורה של היבטים שונים ומגוונים. עם זאת, מחקר זה מבקש לכוון זרקור לעבר היבט שטרם נבחן לעומק. מטרתו הראשית כאמור היא לבחון את אופן ומידת ההשפעה של נורמות תכנוניות ותשתיות פיזיות קיימות על ביטויים של תכונות אדפטיביות ואנטי אדפטיביות בתכניות סטטוטוריות להתחדשות עירונית של שכונות ותיקות בישראל. שאלות המחקר הן: האם נורמות תכנון ותשתיות קיימות מגבילים או תורמים להטמעת תכונות אדפטיביות; מהי מערכת היחסים בין נורמות התכנון השונות וביחס למקומות שונים במרחב; האם יש מקום לאדפטציה בנורמות התכנון בכדי לעודד ביטויים של תכונות אדפטיביות בתכניות להתחדשות וכיצד. המחקר מתמקד בפן המרחבי-פיזי ומנסה לאפיין את הקשרים בין מאפייני התכנית להתחדשות ובין נורמות התכנון והתשתיות הפיזיות הקיימות, ובכך לחדד את הקשר בין סיבה ותוצאה.

גישת המחקר הינה איכותנית ופרשנית, ומבוסס על ניתוח עומק של מקרי מבחן וראיונות עם המתכננים.

גוש חרוד 2020: תכנון על רקע זהויות קהילתיות שעוצבו בהשפעת הקרע הגדול בתנועה הקיבוצית בשנות החמישים

דני קידר*, עמליה רימלט

א.ב. מתכננים בע"מ*

danny_k@abt.co.il; amalya.r@gmail.com

בראשית שנות החמישים חל פילוג בקיבוץ המאוחד, בעיקר על רקע אידאולוגי. גוש ההתיישבות שכלל ערב הפילוג את הקיבוצים עין חרוד ותל יוסף, מצא עצמו בשנת 1955 במבנה ארגוני שונה שכלל את קיבוץ עין חרוד מאוחד שהיה בנקודת ההתיישבות הוותיקה, קיבוץ עין חרוד איחוד שקם מצפון לו על מורדות גבעת קומי, וקיבוץ תל יוסף שקרוב ל-200 מחבריו על ילדיהם עברו לקיבוץ בית השיטה.

תצלום אוויר של הגבעה עליה שוכנים שלושת הקיבוצים היום, מגלה שלוש ישויות ארגוניות נפרדות, בהן מתגוררות פחות מ-2,000 נפש, שכל אחת מהן פיתחה עם השנים מערכות ייצור ואספקת שירותים נפרדות. כולל חדר אוכל, מרפאה, בריכת שחיה ואפילו אולם להתכנסויות ומופעים לכל ישוב. חלקם נטושים כיום וממתנינים למושיע ולהתחדשות כפרית אולם האווירה הפסטורלית בכל אחד מהקיבוצים, והמבטים לנוף הכפרי השלו הנשקפים מכל פינה, מכסים על כך שעל קווי המגע בין הישובים ניצבות חומות זכוכית שזר לא רואה אותן בעוד בני המקום כולם מתנהלים במרחב בהתאם לתוואי ששרטט הפילוג בשנות החמישים.

תהליך הכנת תוכנית מתאר כוללנית לשלושת ישובי גוש חרוד, מהווה את ההזדמנות הראשונה מאז תחילת ההתיישבות במקום, לגיבוש תפיסה תכנונית-תפקודית למרחב הבנוי הרציף של גוש הישובים. כבר בשלבים הראשונים של העבודה, עלו על פני השטח השסעים העמוקים בין שלוש הקהילות המתגוררות בקיבוצי הגוש. השסעים משתקפים הן בדיווחים על התנהלות הקיבוצים בעבר והן בציפיות לעתיד והם משתקפים לדוגמא בציטוט להלן של גבר צעיר בסוף שנות השלושים לחייו, בן קיבוץ שסביר כי הוריו טרם נולדו בעת הפילוג "אני לא רואה את עצמי הולך לבריכה בקיבוץ אחר. לא יודע להסביר את זה, יש קושי פנימי. לא מרגיש בנוח בגלל שזה לא הקיבוץ שלי..."

במסגרת שלב האפיון, הועבר שאלון עמדות מקוון בין המתגוררים בשלושת הישובים, השאלון כוון בעיקר לבדיקת העמדות כלפי שיתופי פעולה אפשריים בין שלושת הישובים בתחומים שונים, כדי להתוות עקרונות תכנון ליישובי גוש חרוד. מבין 212 העונים על השאלון היוו נשים 44% והיה בהם יצוג גבוה לגילאי 35+ ולוותיקים המתגוררים מעל 20 שנים במקום. העמדות שהציגו המשיבים והמשיבות לשאלון שרטטו תמונה מורכבת. ברמה התיאורטית וכל זמן שלא נשאלו על פרויקטים ספציפיים, הביעו שיעור ניכר מהמשיבים תמיכה והסכמה בעקרונות של שיתופי פעולה ובחשיבות לקדם שיתופי פעולה בתחומים חברתיים וכלכליים, בין שלושת הקיבוצים. בפועל, כאשר נשאלו לגבי פרויקטים ספציפיים, ניכרו הבדלים הנובעים כנראה ממצבם הכלכלי השונה של הקיבוצים וממידת חוסנם הקהילתי. עדיין, בכל אחד מהתחומים הפוטנציאליים לשיתופי פעולה, גם כשרוב המשיבים הביע התנגדות, ניכר שקיים גרעין לא זניח של תושבים שבשלים לאמץ דפוסי פעולה חדשים, שישפרו יעילות ויביאו לחסכון בכסף וחסכון בקרקע והם בעלי פוטנציאל לתרום לשיפור איכות החיים של תושבי עין חרוד איחוד, עין חרוד מאוחד ותל יוסף.

על בסיס זה, התווה צוות התכנון עקרונות לתכנון פיזי שייצרו מסגרת מאפשרת שתמומש ככל שיעליו תושבי הישובים והנהגותיהם, להגיע להסכמות ולשיתופי פעולה ביניהם. במוקד בניית ההסכמות שמקדם צוות התכנון נמצא שטח ציבורי משותף הנמצא בין 3 הקיבוצים הכולל כבר היום בתי ספר אזוריים, ומוסדות תרבות וספורט שחלקם מתפקד ברמה הארצית (משכן האמנות בעין חרוד). ההצעות מתמקדות בחיזוק המוקד הציבורי ועיבוי שלו באמצעות הקמת מיזמים משותפים בתחומים של תיירות, מרפאה משותפת, דיור מוגן, ומסחר. במקביל מותווה ציר להליכה ולקלנועיות שיחצה את הגוש ממזרח למערב ויאפשר נגישות קלה בין הפונקציות השונות בשלושת הקיבוצים. ברקע נעשתה בדיקה שלא צלחה לאיחוד הרפתות והלולים שיפנו מהאתרים הנפרדים בהם הם שוכנים היום ויאוחדו במבנה מודרני, במיקום שלא יצור מטרדים לתושבי גבעת הקיבוצים.

ולא נותר לנו אלא לקוות שאולי גם יגיע היום ועל הגבעה עליה שוכנים שלושת הקיבוצים יקום מרכז ספורט ונופש (קאנטרי קלאב) אחד, שיהיה פעיל לאורך כל השנה, ישרת את כ-5,000 תושבי גוש חרוד העתידיים ויחליף את שלוש הבריכות הנפרדות שכל קיבוץ נאבק היום לתחזק ולהפעיל.

הליכים משותפים של קבלת החלטות כמנגנון אלטרנטיבי לתכנון ההיררכי המסורתי

יערה רוזנר-מנור

הקליניקה האורבנית, האוניברסיטה העברית
Yaara.rosner@gmail.com

ערים באשר הן מהוות מכלולים מורכבים (Complex Assemblages) מספר רב מאד של פרטים, שהקשרביניהם במקרים רבים הוא ערטילאי, מייצרים בכל זאת מערך אחד פחות או יותר שהוא עיר.

אמירה זו מאותגרת בערים מגוונות ומקוטבות כמו ירושלים המעמידה בפני מקבלי החלטות דילמות ערכיות ומהותיות, הנוגעות למגוון האוכלוסיות הכלולות בה ולצורך לאפשר את השונות – כחלק מהותי מהגדרת מאפייניה שלהעיר, ומצד שני לאחוז את המכלול העירוני כמהות אחת – ירושלים.

מנגנון מרתק להתמודדות עם הדילמה הזו אומץ על ידי ירושלים בשנות ה-90 של המאה העשרים, והוא הגדרת מתכנני רובע ומתכננים אורבניים קהילתיים. אנשי מקצוע, הפועלים בשכונות ומתוך השכונות, מייצגים את התושבים בפני העיריה ואת העיריה בפני התושבים.

הפיכת המתכננים הקהילתיים לרשת מקצועית התומכת את מקבלי ההחלטות, עשויה לאפשר קבלת החלטות המתבססות על תפיסה מורכבת ורבמימדית יותר.

מלמעלה למטה ומלמטה למעלה:

- ייצוג ישיר ומידי יותר – קולות מהשטח ויוזמות מהשטח - המאפשר שיקוף של מורכבות וספציפיות של קהילות בעיר
- יצירת מדרג ייצוגי – מהתושב למתכנן השכונתי, וממנו למתכנן הרובע, ואז לקבלת ההחלטות בקנה המידה הכלל עירוני – ולהיפך
- קיצור השרשרת הבירוקרטית – צרכים ורצונות מקומיים מתווכים ישירות למערכת, ולהיפך
- ראייה כוללת – רובעית ועירונית, הטמעה והתאמה שלה לשכונות ולמגוון האוכלוסיות

לרוחב:

- יצירת קשר בין שכונות בעלות מאפיינים דומים (שכונות היסטוריות, שכונות בטופוגרפיה קיצונית, שכונות חרדיות, שכונות לאורך צירי רכבת קלה וכולי) – להתיעצות, ללמידה וחשיבה

- יצירת קשר בין שכונות שיש ביניהן קשר פסי – שכונות סמוכות, או ממוקמות לאורך צירים משותפים, או לאורך נחל עירוני משותף וכיוצא באלה
- כל אלה יחד מתחילים לסמן אפשרות להליכי קבלת החלטות מורכבים יותר המשקפים במידה רבה יותר את המבנה העירוני המורכב.

תושבי המקום כ'מראי מקום': ידע ומיפוי השתתפותי ככלי וכאמצעי לתכנון בר-קיימה

גלעד רונן

ת.י.ק פרויקטים

nofim.gilad@gmail.com

בגישות תכנון בנות קיימה מתקיימים יחסי גומלין אינטגרליים בין גורמי התכנון והקהילה, ליצירת תכנון מאוזן ובעל חוסן (Opdam, 2006). עבודה מחקרית זו מציגה ממצאים ותובנות משני מחקרי שנעשו ברצף בנושא ידע ומיפוי השתתפותי של קהילות בנוף הקרוב לבית - האחד מחקר שדה בו התלווה החוקר לתושבי שכונות בשדות בפאתי תל אביב (רונן, 8102) והשני מחקר שדה בגישת מיפוי השתתפותי בו שיתפו תושבי בנימינה באיכויות ובתועלות של נוף הנחל הקרוב לביתם, נחל תנינים (אלון-מוזס ורונן, 2018).

מיפוי השתתפותי (לדוגמה גישות שונות של מדע אזרחי או מתודת GIS ההשתתפותית, בה נעשה שימוש במחקר בבנימינה) מאפשר לציבור לציין ולסמן לא רק מפגעים סביבתיים, כי אם גם לסמן ולהעריך אתרים ומקומות בעלי משמעות ייחודית עבורם, כולל תועלות חברתיות ותרבותיות המופקות מהנוף. איכויות אלו מבטאות שאיפה מתפתחת של הציבור למעורבות בתכנון הנוף הקרוב לביתם.

משני מקרי המבחן נמצא כי בני המקום מעניקים משמעות ואף נקשרים באופן רגשי לאתרים בשולי העיר. חלק מאתרים אלו מהווים עבורם מקומות לכל דבר או אף נופים בעלי איכות חזותית ותרבותית. בפעילויות מקומיות אלו נוצר ונוצק תוכן אישי וקהילתי ייחודי המתווה לשטחים אלו אופי ייחודי של 'נוף קרוב לבית', שראוי להכיר אותו ולטפח אותו כ'שטח קהילתי פתוח'. ברם, אתרים אלו לא מופו בסקרי מצב קיים לקראת תכנון או אף בסקרי טבע עירוני, זאת מאחר ותחום זה של סקר תרבותי חברתי עדיין לא מפותח בישראל.

עבודה זו מציעה כך כלי לשיתוף הקהילה המקומית בניתוח המצב הקיים ובשלבי התכנון השונים. התוצר העיקרי של כלי זה הינה שכבת מידע המתארת את זיקת הקהילה לנוף ולמקומות בעלי משמעות עבורה במרחב. לכלי זה תועלת יישומית הן עבור גורמי התכנון ומקבלי החלטות והן עבור הציבור הרחב: עבור ציבור התושבים כלי זה מאפשר בנוסף למעורבות והשתתפות פעילה בניתוח מצב קיים ובשלבי התכנון, תפקיד ביצירת המקום, עבור הקהילה הקיימת ולדורות הבאים. יצירת המקום כוללת בין היתר יצירה (ולאחר מכן עריכה ועיבוד) של מפה קהילתית חיה של המקום וערכיו עבור הקהילה וכן יצירת ושיקום אתרים משותפים בנוף.

עבור גורמי התכנון כלי זה מאפשר בנוסף לשיתוף מהותי של הציבור בנייתו מצב קיים ובתכנון גם כלי לניתוח מצב קיים תרבותי – המאפשר ללמוד ולהכיר את המקומות והתועלות שהציבור יכול להפיק מהשטח הפתוח. שכבה זו תעשיר סקרים קיימים כבסיס לתכנון, לשיקום ולפיתוח הנוף, בראייה מקיימת ומאזנת בין הצרכים והתועלות שהציבור מפיק וראוי להפיק מהנוף לבין צרכי הפיתוח השונים.

התחדשות עירונית - איזון בין הרצוי למצוי: שיקום מרכז הכרמל - מתיחת פנים למרחב ציבורי

הילה רותם-הלוי

גרינשטיין הר-גיל, אדריכלות נוף ותכנון סביבתי בע"מ
office@landscape.org.il

"מרכז הכרמל" בחיפה (שדרות הנשיא צומת דרך הים), היווה באופן היסטורי, את המרכז האלגנטי המסחרי והתרבותי של העיר חיפה. אזור מגורים שבקומת הקרקע היו בתי קפה וחנויות, אליו היו מגיעים תושבי הכרמל לבלות "לראות ולהראות".

במהלך השנים הוזנח המקום. המדרכות הרחבות התמלאו "טלאים" ומהמורות, עצי הרחוב הזדקנו ונגדעו בחלקם, המבנים התיישנו וגם בתי העסק הידרדרו ונסגרו. המקום איבד את חינו ההיסטורי ואת חשיבותו במרקם האורבני החיפאי. בבואנו לתכנן את "המרכז" התפיסה התכנונית שמה לה למטרה להשיב ולהדגיש את האזור כמרכז התרבותי של העיר.

התכנון כולל יצירת קישוריות במרחב הציבורי הפתוח בין מס' מוקדים תרבותיים בולטים מושכי קהל שמסביב למרכז הכרמל (מדרום, האודיטוריום והסינמטק ומצפון – מוזיאון טיקוטין, גן האם וגן החיות של העיר). בנוסף, חודש ועוצב ביתן הכניסה "לכרמלית" הרכבת התחתית של חיפה, המאפשרת גישה נוחה להדר הכרמל ולעיר התחתית. יצירת חלל רחוב מזמין, מוטו הולכי רגל בו יוכלו לטייל ולבלות, תוך הקצאת מקום מזמין לשולחנות בתי הקפה בחלל הרחוב, ועיצוב חדשני מודרני ברוח הפעילות הקיימת במרחב.

העיצוב כולל צמצום מסעות והרחבת המדרכות, האחדת מפלס הקולונדות המסחרי הקיים לאורך הרחוב, לבין המדרכה כמשטח אחד, הקצאת מקום בחלל הרחוב בו בתי הקפה יוכלו להציב שולחנות, כולל תכנון של קירוי חורף איכותי.

הנושא העיצובי המוביל עליו הוחלט הינו "עיצוב מהסרטים" כמחווה לפסטיבל הסרטים המתארח כל שנה בסמוך. הנושא בא לידי ביטוי בעיצוב ריהוט הרחוב, הצבת תאורה והקרנה ייחודית ע"ג ריצוף ומבנים ועוד. עיצוב הפרויקט מתבסס על סגנון עכשווי, ריצוף מסוג אורבאנו של אקרשטיין המשלב שלושה גוונים של אפור ביחד עם חתיכות זכוכית קטנות, במספר מידות וגדלים של אבני ריצוף, המקנה למרחב חזות אלגנטית ייחודית.

אנו מאמינים כי השינויים הפיזיים שנעשו יתרמו להחייאת המרחב הציבורי וריענונו, יחזירו "עטרה ליושנה" ויעשו למרכז הכרמל מה שעשה השיקום הציבורי למס' מוקדים אחרים בעיר חיפה.

מה לתכנן ולשטחים החקלאיים?

אורי רמון

מכון דש"א, מוזיאון הטבע ע"ש שטיינהרדט, אוניברסיטת תל אביב

uriramon@tauex.tau.ac.il

בחוק התכנון והבנייה עיקר הפעילות החקלאית פטורה מהיתר בנייה. זאת מתוך תפיסה שעיקר מטרתה היא ייצור מזון וערכים כלכליים. אבל בשנים האחרונות מתחדדת ההבנה שלשטחים החקלאיים יש תפקודים ותועלות רבים אחרים. כיוון שכך, מתרחב העיסוק בתכנון וניהול השטחים החקלאיים במסגרות שונות, ובכלל זה תוכניות אב ומתאר שהשטחים הפתוחים עומדים במרכזן. למרות זאת מרבית הפיתוח החקלאי, כולל הכשרות קרקע בהיקפים גדולים, חוסה עדין תחת הפטור הגורף מהיתר. יוצאי דופן הם המבנים החקלאיים שחלקם הגדול טעונים היתר כלשהו. עיקר העיסוק בתוכניות של שטחים חקלאיים הוא היכן וכיצד ניתן להקים מבנים חקלאיים. לשם מופנה גם עיקר תשומת הלב בתכנון שבה להגן על המערכות האקולוגיות מחוץ לשטחים שזה ייעודם העיקרי, כמו שמורות טבע ויערות.

עיקר המגבלות המוצעות בשטחים שמיועדים לשמש מסדרונות אקולוגיים קשורים בהקמת מבנים חקלאיים. זאת בין השאר בגלל חסרונם של כלים אפקטיביים להשפעה על גידור, גודל החלקות ומאפיינים אחרים של שטחים חקלאיים שהם בעלי השפעה ניכרת על תפקודם האקולוגי והנופי. בדיון התכנוני והציבורי ניתן לראות שתי גישות שונות: אחת מדגישה את החשיבות שירותי האספקה של החקלאות ואת זכויות הקניין של החקלאי שמחזיק בקרקע. על פי גישה זו בתחום השטחים החקלאיים יש לצמצם רגולציה בכלל ורגולציה תכנונית בפרט. גישה אחרת מדגישה את הערכים החיצוניים, החיוביים והשליליים, של הפעילות החקלאית ולכן מקדמת תמריצים ומגבלות שנועדו לעודד ניהול רב תפקודי של שטחים חקלאיים, שיתרום לאספקה מיטבית של שירותי תרבות, ויסות ושמירת מגוון ביולוגי, בנוסף לשירותי אספקה של מזון ומוצרים אחרים.

היבט תכנוני נוסף קשור בשינויי יעוד ושימוש: התמרה של שטח חקלאי לשטח בנוי מעוררת במקרים רבים התנגדות גם של הממסד החקלאי וגם ארגוני סביבה. כך למשל אלה ואלה משתפים פעולה במאבק נגד הותמ"ל, שבה אושר היקף ניכר של תכניות פיתוח על שטחים חקלאיים. התמרה של שטח טבעי לשטח חקלאי אינה דורשת תמיד שינוי תכנוני, אבל במקרים רבים היא מעוררת מחלוקת. דוגמה מעניינת לשיח בנושא זה אפשר לראות בדיון סביב תוכנית הרחבת השטח החקלאי של מושב נתיב העשרה לתוך לשטח חולות איכותי. הדיון שנמשך כעשר שנים עבר תהפוכות רבות, אבל לאחרונה התקבלה החלטה שמחזקת את משקל שמירת ערכי

הטבע באזור ועוסקת בצורה ביקורתית ונוקבת יותר בצרכים החקלאיים של המושב.

אפשרות התמרה נוספת עוסקת בהברה של שטחים חקלאיים ושיקום אקולוגי שיחזיר אליהם חלק מתפקודיהם הטבעיים. תהליך זה נדיר למדי בישראל, אבל בארגוני הסביבה מתייחסים לשטחים חקלאיים, במיוחד שהם נמצאים באזור מערכות אקולוגיות חשיבות ונדירות, כפוטנציאל לשמירת ערכי טבע בעתיד.

בתוך הדיון התכנוני בשטחים חקלאיים מובלע דיון ערכי על תפקיד החקלאות, מקומם של השטחים החקלאיים בשימור מערכות אקולוגיות ונופי תרבות, זכויות קניין, יחסי עיר – כפר, מרכז – פריפריה ועוד. הדיון הזה צפוי להתרחב ולהעמיק עם הצורך להתמודד עם התרחבות האוכלוסייה והפעילות הכלכלית במדינה צפופה כמו ישראל.

מיזם 'הטוב המשותף'

לירון שדה

מועצה מקומית ירוחם

liron@ylc.org.il

'הטוב המשותף' הינו מיזם אשר במסגרתו מבוצעים פרויקטים להפיכת מרחבים משותפים ברחבי ירוחם למרחבים קהילתיים, יצירתיים ונעימים יותר. המיזם נותן לתושבים הזדמנות לממש רעיונות מקומיות ולהיות שותפים פעילים בעיצוב המרחב. המיזם מתבסס על גישת ה-PlaceMaking ומתמקד בזיהוי מרחבים פוטנציאליים והפיכתם למקומות בעלי משמעות עבור התושבים המשתמשים בהם.

המיזם פועל בארבעת השנים האחרונות בשכונות הוותיקות בירוחם והוקם ביוזמתה של הרשות המקומית אשר על סדר יומה עומד הצורך לשפר את איכות המגורים של התושבים וצמצום הפער בין שכונות וותיקות לשכונות חדשות בעיר. פער זה נובע מהתפתחות מואצת של העיר בעשור האחרון המתאפיינת בקליטת אוכלוסיות חזקות מחוץ לעיר ובאוכלוסיית משפרי הדור העוברות מהשכונות הוותיקות לשכונות החדשות. מצב זה מביא עמו אתגרים חברתיים המערערים את המרקם החברתי של הישוב בשל כך הוסבה תשומת לב רבה מצד הרשות המקומית לחיזוק השכונות הוותיקות.

'הטוב המשותף' פועל בהשראתן של תוכניות דומות שהופעלו במקומות שונים בעולם והוא מתבסס על שלוש עקרונות: שדרוג מרחבים בעלי השפעה חברתית; השקעה בחיזוק הקהילתיות; שיתוף תושבים בתכנון ובביצוע הפרויקטים.

המיזם פועל בשיתוף הדוק עם היחידה הקהילתית העירונית, שת"פ זה מניב הצלחה רבה ביצירת תהליכים חברתיים ארוכי טווח המביאים לחיזוק החוסן הקהילתי של השכונות.

הישגים

תהליכי ההתחדשות של 'הטוב המשותף' הצליחו ליצוק תוכן חדש, מעניין ויצירתי למרחבים המשותפים, ובאמצעותם מרחבים רבים הפכו למקום מפגש מזמין המייצר אינטראקציות חדשות בין תושבים, חיבורים אלו תורמים לחיזוק הקהילתיות בשכונות. ניכר כי רמת המודעות והאחריות של התושבים כלפי המרחב המשותף עלתה ויחד עם זאת התחזקה בהם תחושת הזהות והגאווה המקומית.

החשוב מכל הינו העיקרון המנחה הרואה את התושבים כשותפים לפרויקטים השונים ולא כמקבלי שירות מהרשות המקומית, בדרך זו התחזקה תחושת האחריות של התושבים על המרחב המשותף ונוצרו יוזמות פרטיות רבות. שיתוף הפעולה הפורה בין התושבים לרשות האיר בזרקור את החשיבות של שיתוף פעולה בין הרשות לתושבים מתוך הבנה הדדית כי ישנה אחריות משותפת לקידום העיר. ניתן לומר כי המיזם שהתחיל בקטן הפך לשמחתנו בפרק זמן קצר למודל מעורר השראה בהתחדשות עירונית.

השפעת קהילות על המרחב האורבני הסובב

הילה שלומי, נורית אלפסי, אבינועם מאיר

אוניברסיטת בן גוריון בנגב
hilashlo@post.bgu.ac.il

המושג קהילה טומן בחובו משמעויות רבות שהמשותף לכולן היא ההנחה שמדובר בציבור בעל עניין משותף וההבדלים נוגעים למהות העניין המאחד אותה. לקהילה יתרונות רבים המתבטאים בתחושת שייכות, הספקת צרכים פיזיים ליחיד, תמיכה רגשית, הדדיות ועוד. בעבר הקהילה הייתה המבנה החברתי הבסיסי, אולם בעקבות העיור המואץ והעצמת הפרט, המושג נשחק. לאחרונה הפופולריות שלו חוזרת כתגובה לאינדיבידואליזם הקיצוני, תוך ניסיון יזום לייצר קהילות.

פופולריות הקהילות באה לידי ביטוי גם בעולם התכנון שהופך את הקהילה לחלק מהרציונל המנחה יצירת סביבת חיים איכותית. חשיבות התכנון מוטת-קהילה נובע מהאמונה שמבנה חברתי זה יביא לכדי פעולות עירוניות רצויות. עם זאת, הופעת קהילות וארגונים קהילתיים יוצרת מציאות חדשה בפני המתכנן, בעיקר בחברות מורכבות מבחינה חברתית ותרבותית המטילות ספק בשימוש בקהילה כמנוע לשינוי חברתי. מחקר זה מציג זווית חדשה המבטאת את האינדיבידואלים שלא שייכים לקהילה אך חיים בסמיכות לה. התבוננות מזווית חוץ-קהילתית מאפשרת את ההבנה העמוקה יותר של מכלול ההשפעות העירוניות של הקהילה.

המחקר מתמקד בשתי קהילות מאורגנות הפועלות בעיירת הפיתוח ירוחם: קהילת בני עקיבא (התורנית) וקהילת 'אפיקים' (הדתית-"ליברלית"). מהמחקר עולה שהקהילות החדשות, שנכנה בשם קהילות 'ילוג', משנות את כללי המשחק. מחד, חבריהן משתמשים בכוח הקבוצה לשיפור איכות חייהם

ומאידך, נוכחותן בעיר משנה את מערך הכוחות בין הקבוצה ליחידים האחרים. הקהילה צוברת כוח פוליטי וחברתי המאפשר קידום רעיונות ופעילויות המזוהות עם האידיאולוגיות והאינטרסים שלה, על חשבון גורמים חוץ-קהילתיים. קבוצות אלו הפכו למושג נרדף לקבוצת פריבילגיה שמייצרת מצב הפוך מזה שלשמו נועדה: במקום לקבל מרחב הטרוגני המכבד את כלל תושביו, מתקבל מרחב סגרגטיבי ומסוכסך הנשלט ע"י קבוצות אינטרס בעלות הכוח והמשאבים להכתיב את המדיניות.

ההשפעה המצטברת של תוכנית הדגל של ישראל להתחדשות עירונית (תמ"א 38) על גיוון עירוני ברמת השכונה

משה שמאי, רות חננאל

אוניברסיטת תל-אביב

moish22@gmail.com; hananelr@tauex.tau.ac.il

תמ"א 38 היא, נכון לזמן חיבור מחקר זה, "ספינת הדגל" של מדיניות ההתחדשות העירונית של ישראל. התוכנית מציגה מנגנון במסגרתו המדינה מציעה תמריצים ליזמים ולבעלי נכסים על מנת שישתפו פעולה בהפיכת בנייני מגורים ישנים לעמידים בפני רעידות אדמה. מנגנון זה הופך את תמ"א 38 לתוכנית מעניינת בהובלת השוק, אשר התפקיד של המדינה בה מסתכם למעשה ברגולציה. תמ"א 38 מסקרנת אף יותר בגלל שהיא מיועדת עבור בניינים בודדים בעודה תוכנית מתאר ארצית, זאת באופן שיוצר בתהליך התכנון קיצור דרך שמאפשר לדלג על גופי התכנון המקומיים. הדבר הגביר את הכדאיות הכלכלית של התוכנית אבל בסופו של דבר הוליד דיון ביקורתי על דפוס היישום שלה ועל השפעותיה המצטברות, בעיקר הגדלת צפיפות האוכלוסייה ויצירת עומס על התשתיות הקיימות. דיון זה הוביל להחלטה לסיים את התוכנית בשנת 2022. עד כה, אף מחקר לא הפנה את תשומת הלב להשפעה המצטברת של תמ"א 38 מבחינת הגיוון העירוני, המסגרת התיאורטית שניצבת כיום מאחורי תוכניות התחדשות עירונית רבות ברחבי העולם. מחקר זה מנתח את ההשפעה של תמ"א 38 באמצעות שימוש בעקרונות הגיוון העירוני - עירוב חברתי ועירוב בדור - ומגיע לממצאים מורכבים ומעניינים.

ועדות גאוגרפיות - רגרסיה לממוצע או הזדמנות לצמיחה?

רון שני

אוניברסיטת חיפה

r.shani@computer.org

בשנת 2016 החליט שר הפנים לשנות את מודל הפעילות של ועדות הגבולות ולהקים שש "ועדות גיאוגרפיות" שידונו בגבולות וחלוקת הכנסות בין העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. תפקיד הועדות הוא לדון ולבחון בקשות של רשויות להעביר להן שטחים מרשות אחרת, וכן לדון ולבחון בקשות רשויות לחלוקת הכנסות והעברת שטחים מניבים מרשות אחרת.

לעומת מספר בודד יחסית של ועדות גבולות לפני שנת 2016 שהוקמו אד-הוק כאשר משרד הפנים מצא שיש מקום לבחון בקשה של רשות, בארבע השנים בהן הועדות הגאוגרפיות פעילות נדונו מעל 150 בקשות, כאשר כ-40% מהן התייחסו לחלוקת הכנסות.

מה גורם לשטף בקשות כל כך גדול? האם נוצר איזון חדש, או שנוצרות יריבויות חדשות? האם איזון הוא מרוץ למעלה, המביא לעליה ברווחה החברתית של הרשויות, או שהוא מרוץ לבינוניות ("רגרסיה לממוצע")? האם איזון כלכלי הוא מקומי או ארצי? מה ההשלכות הגיאוגרפיות כלכליות שלו? האם יש דרכים אחרות?

בקשות הרשויות לשינוי מתחלקות לשתי קבוצות:

- שינוי גבולות הנדרש להתרחבות הישוב, בניית שכונות חדשות, מתקנים נדרשים ומקורות הכנסה חדשים
 - בקשת שטחים מניבים ואו חלוקה בהכנסות משטחים מניבים
- בעוד שקבוצת שינוי הגבולות לצורך התרחבות ישוב מובנת ונדרש לדון בה, ככל שעומדים בעקרונות תכנוניים כמו צפיפות, יעוד השטח העתידי וכו', אישור בקשות בקבוצת העברת הכנסות מביא להעלאת הכנסות לרשות אחת על חשבון רשות אחרת, ובעגה של תורת המשחקים "משחק סכום אפס".
- ההרצאה תתרכז בקבוצת העברת הכנסות, ובה אנתח את מטרות משרד הפנים באישור העברת הכנסות מרשות אחת לאחרת, את הכשלים עליהם המטרות אמורות לענות, את המוטיבציה של ראשי הרשויות לשתף פעולה, את הדילמות שהעברת הכנסות מייצרת, במטרה לתת התייחסות חלקית לשאלות שהוצגו בפתחה. כל זאת תוך שימוש בכלים כלכליים, תורת המשחקים, ותיאוריות של מדיניות ציבורית.

תמורות בתפקוד מרכזים אזוריים במועצות האזוריות במרחב הכפרי בישראל

אסף שקד

חברת ת.י.ק פרויקטים
asaf@tikproj.co.il

מראשית ההתיישבות בא"י, עיקרון השיתוף היווה רכיב משמעותי בהתפתחות המרחב הכפרי. רעיון הקואופרטיב שהחל דרכו בחות ההכשרה, דרך התפתחות הקבוצה הקיבוץ והמושב השיתופי תפסו אחיזה גם באופן פריסת היישובים וחיפוש דרך להתייעלות במתן שירותים ליישובים הפזורים במרחב הכפרי. ניסיונות אלו קיבלו ביטוי בהקמת מרכזים אזוריים אשר בבסיס הרעיון שלהם עומד חיבור מספר פונקציות כלכליות, חברתיות ותפקודיות בנקודה גאוגרפית מוגדרת.

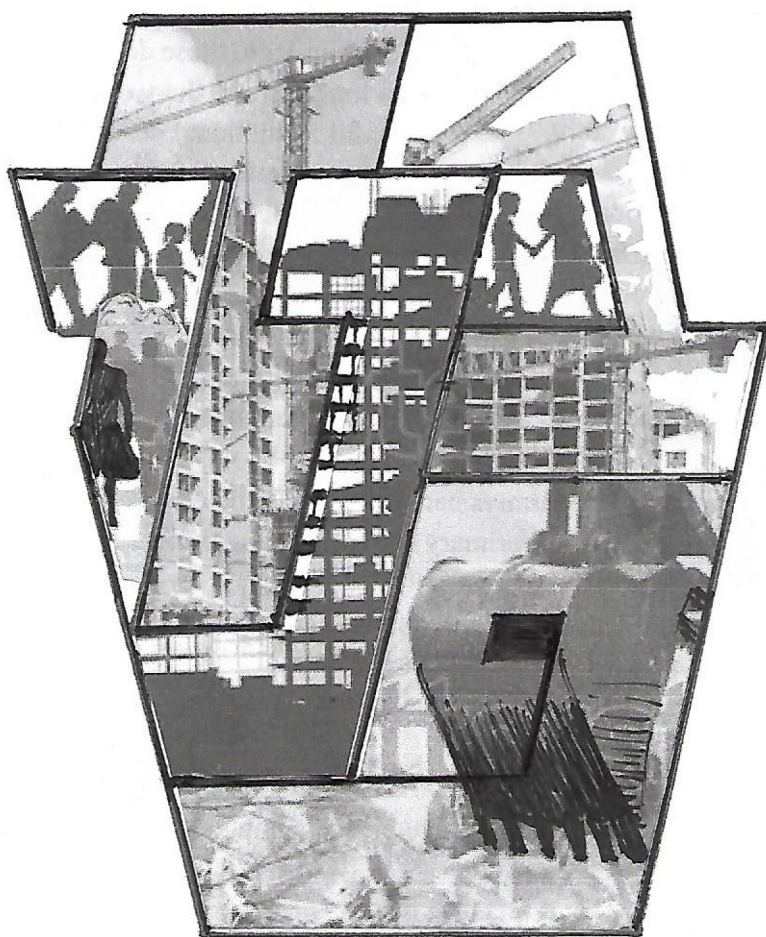
עם קום המדינה הוגדר מחדש אופן תכנון מרכזים אלו יחד עם הצורך שהתעורר לתכנן ולנהל חבלי ארץ שנדרש היה ליישבם. מאז ועד היום מתפקדים מרכזים אלו במגוון צורות וטיפולגיות. חלקם משתתפים תפקידים כלכליים בלבד כמרכזי תעשייה ותעסוקה הקשורים בפעילות החקלאית, אחרים נותנים שירותים בתחומים נוספים של קהילה, חינוך, תרבות פנאי ונופש. יש מרכזים שהם צמודים ליישובים ואחרים עומדים בודדים במרחב.

בימים אלו עולה הצורך לבחון את הרלוונטיות של המרכזים האזוריים במקביל להתפתחות תפיסות חדשות של ארגון וניהול המרחב כגון אשכולות ישובים ויחסים עם הערים השכנות. האם עדיין נדרש להקים את המרכזים, כדי לספק שרות יעיל ונגיש בסמוך ליישובים הכפריים? האם התייעלות מערכות הכבישים והגדלת הנגישות לערים אינה מייצרת את המרכזים? האם מרכיבים נוספים כגון הצורך בחיזוק הזהות הקהילתית של המרחב הכפרי היא זו אשר מעניקה כיום את התוקף לקיומם של המרכזים במרחב הכפרי, כדי לחזק את המאפיינים הקהילתיים של הישוב הכפרי.

בהרצאה נעקוב אחרי אופן הקמת המרכזים לאורך התפתחות התכנון מאז תחילת הקמתם ועד ימנו. נבחן את שאלת התפקוד של המרכזים גם בהדגמה על הישוב מבוזעים אשר במועצה אזורית מרחבים. יישוב מבוזעים מתוכנן בימים אלו על ידי חברת ת.י.ק פרויקטים, בהזמנת רשות מקרקעי ישראל בהתאם לתפקודו שנקבע בתכנית הכוללת של המועצה, כמרכז אזורי ליישובי המרחב. נציג באופן קצר את השאלות שעולות בתכנון מול הצורך לעבות ולהרחיב את היישוב זאת כדי גם לאזן את המערכת הר גילאית אשר יאפשר התחדשות ועיבוי, כל זאת תחת הצורך בשימור רוח המקום של יישוב במרחב הכפרי.

תוכן העניינים

תכניות : על יצירתן והשפעותיהן 91 א. אלכסנדר	דבר העורך
תכנון דיור חברתי בישראל – מדיניות וכלים מעשיים 94 אורי אטינגר וסבסטיאן ולרשטיין תמ"א אחת - תכנון, משפט, שפה 101 מוטי קפלן	בשדה התכנון
ניתוח תופעת "אי החום העירוני" באמצעות מיונה לאזורי אקלים מקומיים (LCZ), בהדגמה בבאר שבע 135 עומר בן-נון הוותמ"ל – הסופרטנקר האחרון? - מחקר הערכה של הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה, 2014) : עמדות בדבר פעילותה והשפעתה 139 עמיר דומיניץ	פרי הילולים
מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית : הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה, מנקודת ראות חברתית 148 נאוה קיינר-פרסוב ונעמי כרמון	לעניין
תכנון מס על-ידי מס בתכנון 180 טל צפריר	משפט אחרון
184	משתתפים בחוברת





תוכניות: על יצירתן ועל השפעותיהן¹

התוכנית היא מהמרכיבים העיקריים במהלך התכנון, אולי מהחשובים שבהם. תוכניות הן המוצר הבולט, הנפוץ והעיקרי של מתכננים המופק מעבודתם המקצועית, שלא כמוצרים אחרים של התכנון – תכנון מסדיר, החלטות תכנוניות ומדיניות תכנונית לפיתוח ושימור המרחב והסביבה – שהם הרבה פחות מוחשיים. לכן תופסות התוכניות מקום מכובד בשיח התכנון, מהיבטים רבים ושונים. שניים מבין היבטים אלו מעלים נושאים שממוקמים בשני קצות ה"חיים" של התוכנית: לידתה בקצה האחד וגורלה בקצה האחר: חיים ארוכים או גסיסה איטית. ובמילים אחרות, יצירת התוכנית, והשפעותיה עם סיום עיבודה.

הדיון ביצירתן של תוכניות מתפתח משני כיוונים – מבחוץ ומבפנים. אגע בראשון בקצרה (רק שתי פסקאות) כי לענייננו כאן הוא נוגע פחות. במחקר המתפתח מבחוץ מתייחסים לתוכנית כאל תופעה וחוקרים אותה כחקר מקרה. החוקרים הם לרוב אקדמאים מתחום התכנון או מתחום נלווה במדעי החברה, שמגיעים לנושא מחקרם מבחוץ או כמשקיפים-משתתפים. בחקר המקרה מתארים ומנתחים את היווצרות התוכנית (על רקע המניעים לייזומה), את יצירתה ועיבודה כתהליך פעולות גומלין בין המתכננים, בעלי עניין ומעורבים אחרים. סיום המקרה יכול להיות באימוץ התוכנית על ידי יוזמיה-בעליה, עם אישור פורמלי שמעניק לה תוקף או פעולה אחרת להשקת יישומה. במקרים אחרים הסיום אינו ממש "סגור", אלא יכול להישאר פתוח מסיבות שונות.

מחקרים מבחוץ מתמקדים בתוכניות כאמצעי לשיפור ההסבר של תהליך התכנון על מורכבותו, בעוד התוכנית משמשת זירה לשילוב גורמים שונים: פוליטיים, אידאולוגיים, ארגוניים, פסיכולוגיים, גישות מקצועיות ופרדיגמות תכנון מתחרות. ספרות התכנון הלועזית רוויה מחקרים כאלה, שתרמו משמעותית להבנתנו את התכנון. מחוסר בקיאות אינני יכול להעיר על שכיחותם בספרות המחקר בעברית, אך הופעתם בתכנון לאורך השנים נדירה למדי, בעיקר בהשוואה לסוג השני, הנדון בהמשך. למעשה, מדובר רק בתחקיר של אמנון בן אור של תוכנית שימור בית שלוש בנווה צדק בתל אביב (תכנון 10.1.2013) ובחקר המקרה של אליהו בורוכוב, שמנתח את תוכנית פיזור האוכלוסייה 1963 (תכנון 12.2.2015).

הצגות של תוכניות מבפנים לא חסרות. עורכי התוכנית מציגים אותה מלווה בתיאור מנומק של יצירתה, עיבודה, פירוטה וקבלתה. מקצת מהצגות

התוכניות די סתמיות: התוכנית מובאת כפרויקט חסר איכות מיוחד הן במהותו והן באופן עריכתו. אך רוב התוכניות שנסקרו בתכנון עוררו עניין רב בקוראים, בזכות איכותן וחדשנותן, היכולות להתבטא בכמה היבטים: האתגרים מול עורכי התוכנית ואופן תגובתן; אופי התוכנית עצמה – יעדיה, צורתה ומרכיביה; ואופן עריכת התוכנית ועיבודיה: שיתוף בפיתוח חזון, ארגון התהליך ויישומו, שיטות ניתוח, תכנון ועיצוב, והתנהלות מול כל בעלי העניין וגורמים מעורבים אחרים שמטרתם להביא לקידום התוכנית וליישומה.

מהבולטים בין אלו: תוכנית מתאר קריית שמונה (רונית דוידוביץ-מרטון וחגית זהבי, תכנון 2/2, 2005), שמול עורכיה עמד האתגר להחיל את התכנון ככלי פיתוח; תוכנית אסטרטגית לתל אביב-יפו (תמי גבריאלי וגידו סגל, תכנון 4/1, 2007), שהעניין בה הוא הפורמט החדשני (במערכת התכנון בארץ) ושיתוף הציבור הנרחב בעריכתה; ותוכנית מתאר ביוספרית למרחב מזרח לכיש (אליהו שטרן ונינה רבינוביץ, תכנון 6/2, 2009), שהחידוש שמוצג בה הוא עצם היותה תוכנית ביוספרית.

העיסוק בתוכניות נמשך בחוברת האחרונה של תכנון במדור "מה חדש", ובו סקירתו של אסף זנזורי על שני נושאים עכשוויים במערכת התכנון הסטטוטורי ("מה חדש בתכנון 2018-2019" תכנון 16/2, 2019). אחד מהם הוא קדימון של תמ"א 1, תוכנית מעניינת ומיוחדת מהרבה בחינות. המצגת המלאה מופיעה כאן בהמשך: מאמרו של עורך התוכנית מוטי קפלן ("תמ"א אחת – תכנון, משפט, שפה", עמ' 101-134) ובו הוא מרחיב את הדיבור על היבטיה המיוחדים של התוכנית ועריכתה. אלו כוללים את היותה של תמ"א 1 באותו זמן תוכנית חדשה וגם קומפליציה של קבוצה גדולה של תמ"אות קיימות שבעיקריהן אמורות להישאר בתוקף. עריכת תוכנית כזאת דרשה המצאת גישות ושיטות חדשניות להתמודד עם אתגרים חדשים שכרוכים במיזוג הרבה תוכניות תקפות לתוכנית אחת תקפה ובהירה למשתמשיה. גישות אלו כללו מעין ניתוח של "שפת" התמ"אות על מנת לזהות תכונות משותפות ומבדילות, והמצאת היררכיה של נושאים כדי לאפשר את מיזוג התמ"אות השונות לתוכנית כוללת אחת.

בחוברת הקודמת מוצגת עוד תוכנית מעניינת: ישראל 100 (שמאי אסיף ועידן פורת, "איך בונים כאן עוד ארץ? ישראל 100..." תכנון 16/2, 2019), שצוות התכנון הרב-תחומי שמופקד על עריכתה מורכב במיוחד. הוא כולל נציגים אקדמאים ומתכננים משמונה מוסדות אקדמיים, כך ששילובם ותיאום עבודתם העמידו אתגר קשה בפני רכזי הפרויקט. לשם יישום "פרדיגמה חדשה" לחשיבה אסטרטגית נחלק צוות התכנון נתחלק לתשע קבוצות משימה – מ"חשיבה אסטרטגית" באמצעות תרחישים, דרך יצירת "אוטופיות ישראליות", ועד תכנון "תחבורה כשירות". מאחר שהיא עדיין בתהליך הכנתה (אף כי בשלב האחרון), נראה שהתיאור וההסבר של תוכנית זו, שהיא התוצר בהתהוות של מאמצים אלו, קצת פחות מרתקים מסיפור החשיבה עליה ומתהליך יצירתה.

עם אזכור התוכנית "ישראל 100", ההשוואה עם קודמתה, "ישראל 2020", היא בלתי נמנעת. שתיהן דומות מאוד, הן מבחינת ייזומן והמזמין שלהן – מינהל התכנון, הן מבחינת ארגון והרכבת צוותות התכנון שלהן, והן מבחינת ייעודן כתוכניות אסטרטגיות לטווח ארוך עם אופק תכנון דומה: 2020 לראשונה ו-2045 לנוכחית. גורם נוסף שמזכיר לנו את תוכנית "ישראל

2020" הוא עצם הגיענו לשנת האופק שלה - 2020. בכל הנוגע לסוגיה שלנו - הדיון בתוכניות - מועד זה מעלה תהייה מעניינת: מה בעצם היו השפעותיה של התוכנית הזאת לאורך שנות ה"חיים" שלה, שהתקרבות קיצם באה לידי ביטוי עם ייזום הצאצא, מחליפתה - "ישראל 100".

תהייה זו מובילה אותנו מן הנושא הראשון - יצירתן של תוכניות - היישר אל הנושא השני בשיח התכנון, והוא: השפעות התוכנית והערכת תוכניות על ידי מיון, ניתוח והאמדת השפעותיהן והערכת השלכותיהן. גם לנושא זה נוכחות נכבדה בספרות התכנון הלוועזית, שגם אני תרמתי לה. שוב, מחוסר התמצאות, אינני יכול להשוות עם ספרות המחקר העברית, אך אני יכול להצביע על מיקומו בתכנון. הנושא נדון בהרחבה לפני שנתיים במדור מיוחד שיזמתי בחוברת 15/1 (2018) שכותרתו "תכנון ומציאות בישראל - מדיניות, תוכניות והערכת השפעותיהן", והציג מסקנות סותרות על הצלחתה או כישלונה של תמ"מ 3 על פי הגדרות והערכות שונות של השפעותיה.

הביטאון הבא השנה - האחרון שיצא לאור ב-2020, שנת האופק של התוכנית, נראה לי מאוד מתאים לייזום דיון בו על "ישראל 2020" ולנסות להעריך את התוכנית כהצלחה או ככישלון על פי השפעותיה על התכנון ועל המציאות בארץ עד כה. ואכן יזמנו דיון כזה. אדרימתכנן מוטי קפלן התנדב לשמש עורך-אורח ולהזמין תורמים מתאימים להשתתף בהערכה, ואתם הקוראים מוזמנים לעיון ולהערכה של תוצרתם.

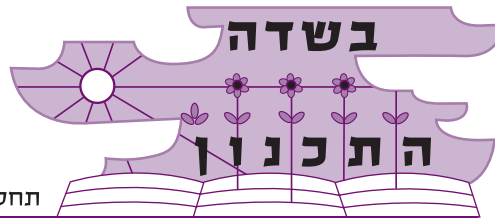
ידיעה: תכנון ככתב עת אקדמי

תכנון הוא כתב עת אקדמי, יחד עם היותו ביטאון של איגוד מקצועי - איגוד המתכננים בישראל. הכרתו ככתב עת אקדמי בקריאתו בין כתבי העת בעברית הנכללים במודל התקצוב (של הות"ת) של המועצה להשכלה גבוהה. הכרה זאת חודשה השנה במבחן עמידתו של תכנון בקריטריונים של הות"ת, ואופיו המשולב של הביטאון מתואר בפסקה חדשה בכריכה הפנימית הקידמית של החוברת.

א. אלכסנדר

הערות

1. תודתי לעפרה פרי על עזרתה בעריכת הלשון
2. למעוניינים יינתנו הפניות



תחקירים ומאמרים: שיטות, תכניות ופרויקטים

תכנון דיור חברתי בישראל - מדיניות וכלים מעשיים

אורי אטינגר וסבסטיאן ולרשטיין

תחום הדיור החברתי עובר בשנים אלה שינויים משמעותיים, לאור ההכרה שהולכת ומחלחלת בדבר הצורך במדיניות דיור שבתוכה ניתן יהיה לשלב כלים מעולם הדיור החברתי. לרשימה זו, הממוקדת בתכנון דיור חברתי, שתי מטרות מרכזיות – הראשונה היא להציג את ההגיונות לגיבוש מדיניות דיור חברתי וכן את הביטויים הראשוניים ליישום מדיניות מעין זו במספר רשויות מקומיות. המטרה השנייה היא להציג ולהסביר את האפיקים הזמינים היום לתכנון של דיור בהישג יד, כחלק מרכזי מארגז הכלים לדיור חברתי. דגש מיוחד יינתן לשינויים המשמעותיים ברגולציה של דיור בהישג יד מהעת האחרונה.¹

מדיניות דיור חברתי

האם ידוע לנו כמה דיור חברתי קיים או מתוכנן בעיר שבה אנו עובדים או גרים? האם יש יעדים מקומיים? או יעדים שנתיים או ארוכי טווח? האם יש יעדים אזוריים או מטרופוליניים או ארציים לדיור בהישג יד? לדיור ציבורי? האם המתכננים ומקבלי ההחלטות שואלים את השאלה – מי יחיה בבתי המגורים המסומנים בתכנית? מה יהיה פרופיל האוכלוסייה? כמה היא תהיה מגוונת? האם המגורים שמתוכננים יאפשרו חיים מכבדים למשקי בית במעמדות שונים? לזקנים? לחד הוריים? למשפחות מרובות ילדים? ואלו התערבויות תכנוניות נדרשות על מנת לענות על היעדים לדיור חברתי?

מדיניות דיור חברתי ברמה עירונית ו/או אזורית היא רכיב חיוני בפיתוח ותכנון דיור חברתי. מדיניות כזו אמורה לאפשר לנו לתת מענה לשאלות כמו כמה דיור ציבורי וכמה דיור בהישג יד אנו שואפים לייצר, באילו פרקי זמן, באילו מנגנונים, על אילו קרקעות, באיזו פריסה בתוך העיר, מה הם המחירים הרצויים לדיור זה ובאיזה סוג של בינוי?

שאלות מהסוג הזה אינן מטופלות כיום ברמה המקומית או האזורית, והדיור בהישג יד שנוצר עד היום נראה כמו תוצר של ניצול הזדמנויות ואקראיות. רוב הפרויקטים שנבנים משקפים מהלך שלא נגזר ממדיניות רחבה, אלא מכך שבמקרה היו זמינים חטיבת קרקע ותב"ע, ואולי גם תנאים כלכליים

ופוליטיים, שאפשרו דיור בהישג יד באופן נקודתי. אפשר להקביל את הדרך שבה יוצרים דיור בהישג יד היום לסיפור של שבילי האופניים – עד שלב מסוים יצרו שבילים באופן ספוראדי במרחב, בלי להתייחס באופן משמעותי לאיכות שלהם או לחיבורים בין השבילים לכדי רשת. אלא שביחס לשבילי אופניים יש היום הסכמה רחבה שכדי לאפשר ולעודד שימוש באופניים צריך לייצר תכנית אב לשבילי אופניים או לשלב שכבה של שבילי אופניים בתכנית אב לתחבורה עירונית – וברור שקביעת מדיניות בתחום שבילי האופניים היא דבר נחוץ. התחום של דיור חברתי עדיין לא מצוי בשלב זה, אף על פי שלדיור חברתי יש השלכות רחבות היקף על משקי בית, קהילות, שכונות וערים.

בעולם אנחנו רואים שערים, ובפרט ערים שסובלות ממשבר דיור, מגבשות מדיניות דיור עירונית שבה יש התייחסות משמעותית ליעדים לדיוור חברתי. יעדים אלו מהווים רכיב בתוך קשת מגוונת של פתרונות דיור, החל מהתמודדות עם חסרות בית ודרות רחוב ועד לתכניות סיוע לרכישת דירות. בניו יורק למשל, שבה מתגוררים למעלה משמונה מיליון תושבים, פרסם ראש העיר, ביל דה בלאזיו, ב-2014 תכנית ליצירה ולשמירה של כ-200,000 יחידות דיור בהישג יד בתוך עשור. היעד הזה עודכן ב-2017 ל-300,000 יחידות דיור עד 2026.² התכנית כוללת יעדים נוספים כמו הקמת דיור לקשישים ושמירה על מלאי הדיור המיועד לקשישים כבר השנה, הקמת קואופרטיבים חדשים לדיוור, פיתוח אסטרטגיות למניעת דחיקה ברמה שכונתית שכוללת בין היתר סיוע לארגונים לרכוש מבנים שכוללים דיור בהישג יד בשכירות יציבה.³

מדיניות דיור חברתי צריכה להיות מושתתת על ניתוח של צרכים. עקרון זה בא לידי ביטוי בתמ"א 35 אשר קובעת הוראות המחייבות את גופי התכנון לבחון את הצורך בדיור בהישג יד בטרם הפקדת תכנית מקומית להרחבה ניכרת (תכנית שבה מעל 100 יח"ד), ובמידת הצורך לקבוע הוראות בנושא.⁴ הוראה זו, שעל אף היותה חובה חוקית לרוב אינה מיושמת בהליכי תכנון, קיבלה ב-2016 עיגון משמעותי בפסיקת בית המשפט המחוזי ביחס לתכניות מתאר כוללניות.⁵ בהליך המדובר, שעסק בתכנית המתאר הכוללנית של ראשון לציון, נקבע שהתכנית הכוללנית שהוכנה בעניינה של ראשון לציון כפופה לתמ"א 35, ובכלל זה לחובה לבחון את הצורך העירוני בדיור בהישג יד. עוד נקבע, כי מכיוון שהנושא לא נדון במסגרת הכנת התכנית, והיות בתכנית לא נקבעו הוראות בנושא, אזי מדובר בהפרה של תכנית המתאר הארצית.⁶

בעקבות פסק הדין ניתן לראות שינוי מסוים בהתייחסות של תכניות מתאר כוללניות לדיור חברתי. בחלק מתכניות המתאר מוטמעות הוראות המתייחסות לבחינת הצורך בדיור בהישג יד ולעיתים היבטים חברתיים אחרים. מרבית ההוראות 'מגלגלות' את החובה לבחון את הצורך בדיור בהישג יד לשלב התכנון המפורט, כאשר חלקן מטילות על כל תכנית מפורטת שבה 100 יחידות דיור לבחון את הצורך בדיור בהישג יד ולקבוע יעדים בהתאם.⁷ לאור זאת, עולה השאלה האם העברת נטל הבדיקה לשלבי התכנון המפורט אינו מחמיץ את ההזדמנות שקיימת באירוע של הכנת תכנית כוללנית, לבחינה של צרכי הדיור ברמה כלל עירונית, ולקביעת יעדים מנקודת מבט רחבה? האם הפרספקטיבה של תכנית מצומצמת (כמו תכנית שמוסיפה 100 יח"ד) היא קנה מידה רלוונטי לבדיקת הצורך בדיור בהישג יד? והאם העברת שלב הבדיקה לתכנון המפורט לא תיצור נטל לא סביר על התכנון בהמשך?

בשים לב לשינויים שחלו בחוק התכנון והבניה ביחס להגדרת המונח 'דיוור בהישג יד' (אשר ייסקרו בהמשך), להוראת תמ"א 35 ולחובה שהיא מטילה וכפי שפורשה בידי בית המשפט המחוזי, ניתן לקוות שהעיסוק בבחינת הצורך בדיוור בהישג יד רק ילך ויגבר. כיוון זה מעלה שאלות לגבי מאפייני הצרכים שיש לבחון ולהגדיר כבסיס למדיניות דיוור חברתי - מהו קנה המידה לבדיקה? ו/או מהו העיתוי התכנוני הנכון כדי לבחון את הצורך בדיוור בהישג יד? וכן, איך נראית בדיקה כזו? מה יש לבדוק במסגרתה? בהקשר זה, לצד מתודולוגיה שקיימת בעולם להערכת צרכי דיוור⁸, בישראל קיים חלל מתודולוגי, בהעדר הנחיות מצד מינהל התכנון לבחינה מסוג זה.

תכנון דיוור בהישג יד

לשינויים שחלים, גם אם באופן מאד איטי, ביחס למקום של מדיניות דיוור חברתי בתכנון העירוני, יש להערכתנו קשר להתרחבות סל הכלים לדיוור חברתי. במיוחד הדבר נובע משינוי הרגולציה של דיוור בהישג יד, שחל עם תיקון 120 לחוק התכנון והבניה מ-2018, שהרחיב את האפשרות ליעד זכויות לדיוור בהישג יד ושינה את האופן בו מוגדר דיוור זה.

כהקדמה לדיון במצב המשפטי החדש, חשוב לציין שהתיקון אמנם קידם את התחום של דיוור בהישג יד באופן משמעותי, אך עדיין נותרו פערים בין הדיוור שעשוי להיווצר תחת הרגולציה הקיימת ובין הדיוור אליו אנחנו שואפים כשאנחנו חושבים על דיוור בהישג יד. כמו כן, הרגולציה החדשה יוצרת הסדר שמאפשר לפתח דיוור בהישג יד אך היא אינה מחייבת, ואינה מתנה מימוש זכויות 'רגילות' למגורים בבניה של הזכויות המוקנות לדיוור בהישג יד. בכך ההסדר החדש שונה מרגולציה שקיימת בחלק מהמדינות אשר מחייבת בניה של דיוור בהישג יד כתנאי למימוש זכויות בניה, בעיקר באזורי ביקוש גבוה.

דיוור בהישג יד הוא מושג שזוכה לפרשנויות מגוונות, ומרכז הגר אימץ הגדרה לפיה דיוור בהישג יד הוא דיוור בבעלות או בשכירות הנותן מענה הולם לצרכי הדיוור של משקי בית שהכנסותיהם מקשות עליהם להשיג דיוור בתנאי השוק – אוכלוסיות בעלות רמת הכנסה בינונית ונמוכה. ההגדרות הקיימות של המושג 'דיוור בהישג יד' בחקיקה הישראלית לא תואמות בצורה מלאה הגדרה זו, והן מתמקדות ביצירה של דיוור חדש שמיועד להשכרה ארוכת טווח, ללא הגדרת קהלי יעד בהתאם לרמת ההכנסה. התיקון אמנם יצר לראשונה הזדמנות לתכנן יחידות דיוור המיועדות להשכרה במחיר מופחת ממחיר השוק, ותוך העמדת תשתית ראשונית לקביעת קריטריונים לתנאי זכאות לדיוור בעתיד, אך עדיין קיים פער בין ההסדר הקיים ובין התפיסה של דיוור בהישג יד שבאה לידי ביטוי בהגדרה לעיל.

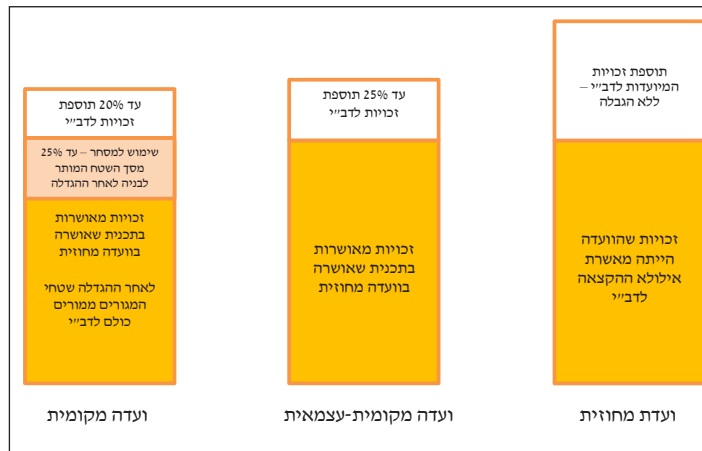
ההסדר החדש בחוק התכנון והבניה מתייחס לקרקעות המיועדות למגורים, שעד כה לא הייתה תשתית משפטית שאיפשרה לפתח בהן דיוור בהישג יד. הוא שונה מההסדר הקודם בהיבטים רבים, שהבולטים בהם הינם התמריצים, הסמכויות, המחיר של דיוור בהישג יד ותנאי הזכאות לדיוור, עליהם נרחיב להלן:⁹

תמריצים וסמכויות – התמריץ לפיתוח דיוור בהישג יד הוא זכויות בניה תוספתיות שמוקנות בחוק התכנון והבניה. מנגנון זה אינו מספק, ורצוי להשלימו על ידי פיתוח של כלים פיננסיים, כמו זיכוי מס או סובסידיות

ישירות. היקף הזכויות שניתן לייעד עבור דיור בהישג יד תלוי ברמת מוסד התכנון שדן בתכנית.

- ועדה מחוזית היא בעלת שיקול דעת נרחב בקביעת תוספת זכויות בניה לדיור בהישג יד, הזכויות יסומנו כזכויות תוספתיות וייועדו כולן עבור דיור בהישג יד. החלטתה של הועדה המחוזית להפקיד תכנית שבה דיור בהישג יד תיעשה לאחר שהונחה בפניה חוות דעת של גורם המייעץ לתכניות דיור בהישג יד, אותו יסמך שר האוצר. כמו כן, הוועדה המחוזית מחויבת לתת לרשות המקומית שהתכנית מצויה בתחומה הזדמנות להביא את עמדתה, והיא מחויבת לשקול עמדה זו טרם הפקדת תכנית.
- ועדה מקומית עצמאית מוסמכת להוסיף עד 25% מזכויות הבניה המאושרות למגורים כזכויות עבור דיור בהישג יד. בכל תוספת זכויות הבניה ייבנה דיור בהישג יד.
- סמכויות אלו מצטרפות לסמכות שהייתה קיימת בחוק ביחס לוועדה מקומית אשר מוסמכת להגדיל את זכויות הבניה המאושרות ב-20%, בתכנית שבה כל הקרקע הכלולה בתכנית היא מקרקעי ישראל, וכאשר התכנית הוגשה על ידי רשות מקרקעי ישראל. במקרים אלו כלל יחידות הדיור שייבנו במגרש או בבניין (לפי העניין) ייועדו לדיור בהישג יד, והוועדה המקומית מוסמכת להוסיף שימוש למסחר שאינו עולה על 25% מסך השטח המותר לבניה.

איור 1: תוספות זכויות בניה לדיור בהישג יד - סמכויות הוועדות השונות



מחיר דמי השכירות בדיור בהישג יד - מחיר הדיור הוא רכיב מרכזי בדיור בהישג יד. המחיר הוא המפתח לכך שמשקי בית במעמד נמוך ובינוני יוכלו להתגורר באזורים שבתנאי שוק הם לא היו יכולים להרשות לעצמם לחיות בהם, או שנטל עלות הדיור הייתה פוגעת באיכות חייהם באופן ניכר. למרות

זאת, בהסדר שקדם לתיקון המדובר, מחיר דמי השכירות בדיוור בהישג יד היה שווה למחיר השוק, עם הגבלה על העלאה של דמי השכירות לאורך תקופת שכירות קבועה. ההסדר הנוכחי משנה מצב זה ויוצר, לצד דיוור להשכרה במחיר שוק, סוג חדש של דיוור – שהוא דיוור להשכרה במחיר מופחת. יצירת דיוור במחיר מופחת ממחיר השוק היא ככל הנראה הבשורה הגדולה ביותר שטמונה בהסדר החדש, שכן לראשונה בישראל אפשר לייצר דיוור בהנחות משמעותיות הנעות בין 20%-40% ממחיר השוק, על קרקעות המיועדות למגורים בבעלות פרטית וציבורית.

ברירת המחדל במנגנון הפחתת המחיר היא שדמי השכירות יהיו בשיעור נמוך ב- 20% ממחיר השוק, (שיקבע ע"י השמאי הממשלתי הראשי או שמאי מטעמו). אך לרשות המקומית ולמועצת מקרקעי ישראל בקרקעות המדינה יש סמכות לקבוע שיעור הפחתה שונה מ-20%. בקרקעות פרטיות ובקרקעות בבעלות עירונית, מועצת הרשות המקומית מוסמכת לקבוע, לבקשת ראש הרשות המקומית, מדיניות עירונית ביחס לשיעור ההפחתה של דמי השכירות ממחיר השוק, שעשויה להיות שונה בין אזורים שונים בעיר. ברשויות מקומיות במחוז צפון ודרום ניתן לקבוע שיעורי הפחתה בטווח של 10%-30% ממחיר השוק. ואילו ברשויות מקומיות במחוז מרכז, ת"א, חיפה וירושלים ניתן לקבוע שיעורי הפחתה בטווח של 20%-40% ממחיר השוק. בקרקעות שהן מקרקעי ישראל – מועצת רשות מקרקעי ישראל רשאית לקבוע שיעור הפחתה שהוא גבוה מ-20% הפחתה ממחיר השוק, ללא הגבלה על שיעור ההפחתה.

בכל מקרה, דמי השכירות לא יעלו על תקרת דמי השכירות המופחתים הקבועה בחוק – התקרה מחושבת כמחיר הממוצע הארצי של שכר דירה חופשי לדירה בגודל של 4.5 עד 5 חדרים לפי פרסומי הלמ"ס ברבעון שקדם למועד קביעת דמי השכירות המופחתים, כשהוא מוכפל ב-1.1. למשל, תקרת דמי השכירות עבור יחידת דיוור ברבעון הראשון לשנת 2019 היא 6,074 ₪.¹⁰

משמעות ההפחתה של 40% מדמי השכירות בשוק היא האפשרות לייצר דירות 3 חדרים בעיר תל אביב במחיר של 3,300 ₪ דמי שכירות לחדש, בירושלים ב-2,400 ₪ או באזור גוש דן ב-2,300 ₪ (לפי נתוני למ"ס מהרבעון הראשון של 2019). מחירים אלו פותחים לראשונה את ההזדמנות לייצר דירות במחירים שיכולים להיות ברי השגה עבור אוכלוסיות ממעמד כלכלי נמוך או בינוני.

אף על פי שהשינוי שיצר התיקון הוא פריצת דרך ביחס למחיר דיוור בהישג יד, ההסדר החדש עדיין חסר ואינו מבטיח שהדיוור שיווצר מכוחו, אכן יהיה בר השגה לאוכלוסייה שזקוקה לו. העובדה שמחיר דמי השכירות נגזר ממחיר השוק היא בעייתית כי הוא לא יוצר זיקה ישירה בין רמת ההכנסה של אוכלוסיית היעד ובין מחיר הדיוור. כמו כן, העובדה שהרשות המקומית היא זו שמוסמכת לקבוע את שיעור ההפחתה ממחיר השוק עלולה להתברר כחסם בפני קביעת דמי שכירות בשיעור הפחתה גבוה ממחיר השוק, למשל 40% הפחתה, וזאת בשל חוסר נכונות לעודד שילוב של אוכלוסייה ברמת הכנסה נמוכה בעיר. כך, דיוור בהישג יד עלול להתקבע ככלי של רשויות מקומיות למשיכת אוכלוסיות מבוקשות כמו זוגות צעירים, סטודנטים, אומנים וכדומה, ומבלי לממש מטרות סוציאליות רחבות יותר.

תנאי זכאות - החוק היום מחמיץ רכיב מאד חשוב בכל מדיניות דיוור חברתי – קביעת אוכלוסיית יעד לדיוור באמצעות הגדרת תנאי זכאות. החוק קובע

תנאי סף לזכאות, ואלה כוללים היותו של הזכאי "חסר דירה" שהוא זוג או יחיד מעל גיל 26, ובכך הוא מסמן קבוצה מאד גדולה שזכאית לדיור בהישג יד, ולא מתעדף אוכלוסיית יעד. אולם החוק משאיר אפיק לגיבוש תנאי זכאות נוספים על תנאי הסף, ומקנה לשר האוצר סמכות לקבוע תנאי זכאות בתקנות. תקנות אלה טרם תוקנו, אף שלקידומן חשיבות משמעותית להפיכת ההסדר לדיור בהישג יד כלי משמעותי ליצירה של דיור לאוכלוסייה יעודית, בהתאם לשיקולים סוציאליים ועירוניים.

כשאנחנו חושבים על אוכלוסיית היעד לדיור בהישג יד אנחנו חושבים למשל על זוג בני 35 שיש לו שני ילדים. האב נהג אוטובוס בחברת דן והאם אחות בבית חולים וולפסון, אך עובדת במשרה חלקית כי היא גם מטפלת באמא שלה - הכנסתם החודשית ברוטו היא 15,000ש. הם מחפשים דירה בת 3.5 חדרים במחיר של עד 3,300ש באזור חולון.¹¹ היות והמחיר הממוצע של דירת 3.5-4 חד' בגוש דן הוא 4,780ש (למ"ס, רבעון ראשון של 2019), דיור שיאפשר למשק הבית הזה להתגורר באזור חולון באיכות חיים טובה, ולא לקרוס תחת נטל עלות הדיור, צריך להיות מופחת בכ-30% ממחיר השוק. יצירת דיור שמתאים להכנסה של אותה משפחה מאפשר לה לא רק לשרוד, אלא גם לחיות, ומבחינה חברתית זו השקעה משמעותית שעשויה לאפשר לאותה משפחה לא להיאבק לסגור את החודש' אלא להינות מרווחה ושגשוג.

לסיכום, תיקון 120 שינה את התמריצים לבניית דיור בהישג יד בקרקע המיועדת למגורים, הרחיב את הסמכויות לתכנון, ועדכן את המאפיינים של דיור בהישג יד, בין היתר ביחס למחיר השכירות ולתנאי הזכאות. השינויים המשמעותיים שעשה התיקון יוצרים לראשונה מסגרת משפטית שמאפשרת ליצור דיור בהישג יד בישראל, בקרקעות המיועדות למגורים, בבעלות פרטית או ציבורית. ההסדר אינו חף מחסרונות, בעיקר ביחס לתנאי הזכאות ולמחיר הדיור, ויש לשלב כוחות בין האקדמיה, החברה האזרחית, השלטון המקומי, אנשי מקצוע מתחומים רלוונטיים וכמובן המחוקקים, כדי לשפרו. יחד עם זאת מאחר ואין לנו את הפריבילגיה להמתין עד שתחוקק רגולציה מושלמת, לאנשי התכנון יש חובה לנצל את ההסדרים שכבר קיימים ומאפשרים פיתוח של דיור חברתי, להטמיע אותם בתכנון, ובמקביל להימנע מקידום תכניות המתעלמות מהצורך בדיור חברתי.

הערות

1. רשימה זו נכתבה בהמשך ליום עיון שערך מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי בנושא תכנון דיור חברתי בישראל ב-18/7/2019. מרכז הגר הוקם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. למקורות מיום העיון: https://95a8002f-7213-49ea-b9cc-3740efc65539.filesusr.com/ugd/976b1a_c1417d9497c24e46a2e0b7ae08cf7cf0.pdf

2. Housing New York 2.0 <https://www1.nyc.gov/assets/hpd/downloads/pdf/about/hny-2.pdf>
3. דוגמאות נוספות הן התכנית האסטרטגית לדיור של לונדון ווינה: https://www.london.gov.uk/sites/default/files/2018_lhs_london_housing_strategy.pdf; <http://docplayer.net/145840972-Housing-in-vienna-annual-report-2018-2019.html>
4. סעיף 12.1.3 לתכנית המתאר הארצית מס' 35 (תמ"א 35).
5. עת"מ (מרכז) 38359-02-16 שופרסל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז (ניתן ביום 25.10.2016).
6. להסבר מפורט על פסק הדין ומשמעויותיו ר' מרכז הגר ועמותות במקום על חובת קביעת הוראות לדיור בהישג יד בתכניות מתאר כוללניות https://95a8002f-7213-49ea-b9cc-3740efc65539.filesusr.com/ugd/976b1a_38b0e51a36d94322ab0633694a0b6ed8.pdf
7. למשל סעיף 4.2(ט) לתכנית המתאר הכוללנית של נתניה, וסעיף 4.1.1(5) לתכנית המתאר של באר שבע, שתיהן טרם אושרו.
8. לסקירה מקיפה בנושא ר' הפרק השלישי בנושא אמידת הצרכים לדיור בר השגה בספרם של אלתרמן, סילברמן ופיאלקוף, דיור בר השגה כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית (2012).
9. להסבר מפורט על הכלים הקיימים לדיור בהישג יד לאחר תיקון 120 לחוק התכנון והבניה ר' מרכז הגר, כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד (2019). https://95a8002f-7213-49ea-b9cc-3740efc65539.filesusr.com/ugd/976b1a_49859372012b4c309a3bc1f630506eb1.pdf
10. מחירי השכירות המוצגים מבוססים על - למ"ס, לוח 4.8 מחירים ממוצעים חודשיים של שכר דירה חופשי (ש"ח) לפי אזור מגורים וקבוצות גודל הדירה (חדרים).
11. ההוצאה המקסימלית חושבה על בסיס 'כלל ה-30' שמקובל במדינות רבות בעולם, וכן בתחום המשכנתאות בישראל. לפי כלל זה ההוצאה הסבירה עבור שכר דירה והוצאות דיור נלוות (דמי תחזוקה, מיסים וחשבונות), לא תעלה על 30% מהכנסות משק הבית. היות וכלל זה מתייחס לדמי שכירות ולהוצאות דיור נלוות, על בסיס ניתוח של הוצאות משק בית בהתאם לפרסומי הלמ"ס בישראל יש להבטיח אפשרות לייעד עד 8% מהכנסות משק בית עבור הוצאות דיור נלוות, ועד 22% מהכנסות משק בית עבור שכר דירה.

איזכורים

- אלתרמן, ר', א. סילברמן וח. פיאלקוף (2012). דיור בר השגה כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- מרכז הגר (2019א') כלים תכנוניים ליצירת דיור בהישג יד, תל-אביב: מרכז הגר-אוניברסיטת תל-אביב, יולי 2019.
- מרכז הגר (2019ב') סיכום יום עיון בנושא תכנון דיור חברתי בישראל. תל-אביב: מרכז הגר-אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 2-5.

תמ"א אחת - תכנון, משפט, שפה

מוטי קפלן

תקציר

תמ"א אחת נערכה על-פי החלטת הממשלה (2012): "עקב ריבוי תכניות המתאר הארציות, נעדרות בהירות, כוללות סתירות..." ולפיכך: "להביא לתכנית אחת, שתאחד את כלל תכניות המתאר... פשוטה ובהירה". בראש התכנית עומד פרק כללי ובו עקרונות, הגדרות וסדרי-תכנון, המשותפים לכל פרקי התכנון הארצי. התכנית מאחדת תכניות מתאר ארציות, בנושאי שטחים פתוחים: יערות, שמורות-טבע, נחלים, חופים... ובנושאי תשתיות: מים, אנרגיה, דרכים... שפת התכנית פשוטה וקלה, שווה-לכל-נפש, נמנעת מפרטים ונוקטת כללים אשר ניתן להסיק מהם, ולהשליכם על מקרים פרטניים. תמ"א אחת מתווה שביל-זהב בתכנון הארצי - המשלב צרכי פיתוח ושימור. אישורה מסמן בגרות ובשלות בשיח-התכנוני, הקשבה הדדית, גישור והשלמה בין מתחים. התכנית הוסיפה למעלה מ-700 אלף דונם שטחים פתוחים מוגנים, בתמיכת משרדי השיכון, האנרגיה והתחבורה. במקביל נמתחו תשתיות ארציות, בתמיכת הארגונים הירוקים. וכולם כאחד שמו לנגד-עיניהם את צרכי המדינה בכללה, ולא-דווקא את התחום עליו הם אמונים. תמ"א אחת התנחלה לא רק על דפים וניירות, אלא גם ובעיקר - בתודעה. בשנות עריכתה נטלו בה חלק עשרות מתכננים, שנחשפו לשפתה ולדרכה. תכניות הנהגות היום במוסדות-התכנון, מאמצות את שפתה - צלולה, בהירה ותמציתית, כל אלו עשויים להקנות למערכת התכנון הישראלית פנים חדשות ורוח חדשה. תמ"א אחת אושרה בישיבת הממשלה ביום 12.1.2020.

תמה הכנת תמ"א אחת ולא נשלמה. תכניות רבות מצפות לבוא בשעריה. יש לקוות כי המהלך יימשך, וכל תכניות המתאר הארציות תגובשנה במתכונתה ובשפתה.

על תכניות המתאר הארציות

אין לתאר את פניה של מדינת-ישראל ללא תכניות המתאר הארציות. אדם רוצה לצאת מהמולת העיר אל היער, לזכות במעט שלווה ולהתבונן ביפי-הטבע, והם נשמרים לו על-ידי תמ"א 22, תכנית המתאר הארצית ליער וליעור. חופי-הים ורחש הגלים עומדים להנאתו על-ידי תמ"א 13, תכנית המתאר הארצית לחופים, האוסרת בנייה בתחום חופי-הים, ומותירה אותם פתוחים כחלת-הכלל. ארמונות ומבצרים עטויי-חורש מוגנים בידי תמ"א 8 לשמורות-טבע וגנים-לאומיים. סדרת תכניות המים - תמ"אות 34,

תודות

תמ"א אחת נערכה בשנים 2012-2019 במינהל התכנון במשרד האוצר. השתתפו בעריכתה אנשי אגפי מינהל התכנון, מתכנני הוועדות המחוזיות, מתכננים ומומחים מקרב משרדי ממשלה, רשויות המים, הגז, רמ"י, ארגון הגג של הגופים הירוקים ומרכז המועצות האזוריות. הולנת"ע שימשה כוועדת היגוי לתכנית וחבריה נטלו חלק פעיל בהכוונתה. לכולם תרומה משמעותית ביצירתה ובגיבושה של התכנית.

מאפשרות מים זורמים בבתים ובגנים, והלילות מוארים בחסותה של תמ"א 41 המסדירה את משק האנרגיה.

תפקידן של תכניות המתאר הארציות לעצב את פניה של הארץ, לנווט בין לחצים ואינטרסים מנוגדים, למלא צרכי פיתוח תוך שמירת שטחים פתוחים ומשאבי טבע ולהתמודד עם סוגיות סביבתיות, חברתיות וכלכליות. הן מצליחות לעשות כל זאת בהצלחה מרובה.

הרקע להכנת תמ"א אחת

עם השנים, הלכו ורבו התכניות, ולכל נושא הוקדשה תכנית בפני עצמה. כיום קיימות כ-50 תכניות מתאר ארציות נושאיות - חלקן תקפות וחלקן בהליכי תכנון, ועימן מאות תכניות מתאר המהוות להן שינוי, אף הן תכניות מתאר ארציות לכל דבר. כל תכנית עוסקת בנושא מסוים, ורבות העוסקות בפרטים ובפרטי-פרטים, או שהן מתמקדות באזורים מסוימים.

ריבוי התכניות, פרטיותן ושפתן המורכבת, יוצרים מבוכה וחוסר בהירות. מעטים יודעי הח"ן המסוגלים למצוא את דרכם בין שפע התכניות, התיקונים והשינויים להן.

התכניות נערכו בטווח של כ-40 שנה, והן נכתבו ב"שפות תכנון" שונות. יש בהן חזרות, כפילויות, פרקים אשר הפכו ברבות השנים למיושנים ואשר אינם עונים עוד אחר התנאים הנוכחיים, ופרטים שאין מקומם בתכנון הארצי.

יתר-על-כן, כל תכנית מתאר ארצית נושאית אין לה אלא את עולמה בלבד, והיא משרתת היבט מסוים. עורכיהן נהגו להדגיש הנושא שהופקד בידם, ואף להעדיפו על-פני אחרים. כך נוצרו תמ"אות סקטוריאליות, שהקדישו עצמן לנושא או לחבל-ארץ מסוים.

לא לכך התכוון חוק התכנון והבנייה בדברו על תכנית המתאר הארצית, שתפקידה "לקבוע את תכנון שטח המדינה כולה" (סעיף 49 לחוק התו"ב). משמעות הדבר - הבעת תפישה כוללת, וראייה מקיפה, המכוונת את מדרגי התכנון הבאים. בפועל התבצעו התכניות "חלקים חלקים לפי שטחים שונים של המדינה, או לפי העניינים שהם נושא התכנית" (שם, סעיף 50).

החלטת הממשלה

על רקע הדברים הללו סברה ממשלת-ישראל כי: "לאור ריבוי תכניות המתאר הארציות (מעל ל-250) ומידת הפירוט בהן, שכבת התכנון הארצי נעדרת בהירות ושקיפות, כוללת סתירות פנימיות, קשה להתמצאות, משמשת כר נרחב לדיונים משפטיים, וגורמת לקושי באישור תכניות מפורטות למגורים, לתעסוקה, לתשתיות."

על-כן, הורתה הממשלה כי תכניות המתאר הארציות יאוחדו למסגרת אחת: "להביא לאישור המועצה הארצית הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית אחת, אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות רבות (למעט תמ"א 35) ותשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר, להקצאת שטחים ורצועות לטובת שימושים ציבוריים עתידיים, כגון: שטחים פתוחים, דרכים ומסילות, מתקנים, קווי תשתיות ארציים ועוד". (החלטה מס' 4434 מיום 18.3.2012)

האתגר

החלטת הממשלה מציבה הזדמנויות ואתגר להחזיר את כוונת החוק המקורית, להציע תכנית מתאר ארצית אחת, המאגדת בקרבה את הנושאים השונים, לתכנית אחת שיש בה הרמוניה ושלמות.

המהלך האמור עשוי להצטמצם לכינוס תכניות, הבהרתן ואיחודן (מעין קומפילציה), אך טמונה בו הזדמנות לעיון מעמיק, הפרדת טפל מעיקר, וחיזוק העיקר – שיש לו משמעות ארצית.

כל תכנית מתאר ארצית נושאת מספרת סיפור משלה במערכת הארצית, וכולן כאחת – את סיפורו של התכנון הארצי. ניתן לספרו באריכות ובפירוט, אך ניתן גם לזהות ממנו "הליבה", שהיא תמציתו ותכליתו. האתגר אשר עמד בפני עורכי התכנית הינו לספר את סיפורן של תכניות המתאר הארציות, ולהעמיק-חקור על מנת לברור מתוכן את "הליבה", הגלעין הפנימי שלה. ליבות אלו כונסו מחדש והן מרכיבות עתה את תמ"א אחת.

יצירתה של שפה חדשה היא הזדמנות לשינוי ולהתחדשות. שפה אינה עניין טכני, היא מבטאת מהויות ותכנים, והיא עשויה להביא גם תפיסה ותוכן מחודשים לתכנון הארצי.

מתודולוגיה

בחינת חלופות

הממשלה הורתה על "תכנית מתאר ארצית אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות...". הוראה זו אפשר למלא בשתי דרכים:

1. הכנת תכנית חדשה, העשויה ברוחה של החלטת הממשלה. תכנית פשוטה ובהירה, הכוללת אמנם את תכניהן של התכניות הוותיקות, אך אינה מחייבת להן ולפרטיהן. ניתן לכנותה - דרך, דדוקטיבית, שמסקנותיה נגזרות מהנחות היסוד שלה (פשטות, בהירות וכו') והן מושלכות על מערך הפרטים - התכניות הוותיקות.
 2. התכניות הוותיקות כנקודת מוצא - הבאתן לפשטות, סדר ובהירות, והכללתן בסופו של דבר למארג הרמוני אחד. דרך אינדוקטיבית, באשר הסקויות נובעות מן הפרט - אוסף התכניות הוותיקות, אשר לאחר ארגון וסידורן, תתקבל מהן תמונה כללית - התכנית היעודה.
- שתי הדרכים נדונו בימיה הראשונים של תמ"א אחת, כשתי חלופות לדרך הכנת התכנית:

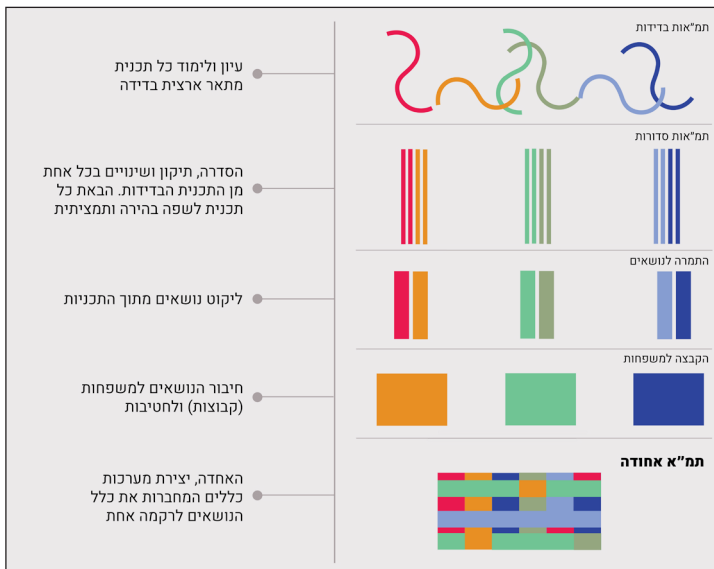
הליכה בדרך הראשונה, המתעלמת מן התכניות הוותיקות, תהיה מהירה וקצרה, מותירה מקום רב לחופש ולדמיון, ותביא להתקנת תכנית שלמה, "נקיה" ומשוחררת מכבלי העבר.

הדרך השנייה, ארוכה ומייגעת, היא דורשת לימוד וניתוח מפורטים של כל אחת מן התכניות הוותיקות, השקעת מאמץ בסידורן והבהרתן, ועל יסודותיהן - בניית התכנית החדשה. ידיה כבולות בהגידהן של התכניות הוותיקות, ומידת החופש שלה פחותה.

למרות יתרונותיה של הדרך הראשונה, נבחרה בסופו של דבר הדרך השנייה, והנימוקים לכך:

- בתכניות המתאר הוותיקות הושקע עמל רב, ידע והגיון ומורשת תכנונית שנאספו במשך דורות. הן מחזיקות את המערך המרחבי-הפיסי של מדינת-ישראל, ואין לבטלן במחי-יד. ראוי לדלות מהן את תכניהן, כנקודת מוצא להמשך הדברים.
 - נימוק פורמלי - עריכת שינויים בתכנית, נדרשת לאישור מוסד-תכנון. שינויים בתכניות מתאר ארציות, יידונו במועצה הארצית ויאושרו בממשלה. לפיכך, נדרשת הצגת השינויים שנעשו, על רקע התכניות הוותיקות (כלומר - מצב חדש מול המאוסר הקיים). ניתן לבצע זאת רק על ידי בחינת התכניות הוותיקות והצגת השינויים אחד לאחד.
- וכך, למרות הפיתוי לצעוד בדרך חופשית ונטולת כבלים, בחרו עורכי התכנית בדרך הארוכה, שניצבה על יסודותיהן של התכנית הוותיקות.

איור 1: הצגת ההליך המתודולוגי, מתמ"א בדידה למארג כולל



תמ"א אחת עומדת על יסודותיהן של 16 תכניות מתאר ארציות על שינוייהן, ובסך הכל 144 תכניות, ואלו הן: (מספר השינויים - תמא"יות בפני עצמן - נרשם בסוגריים לצד כל תכנית).

- תמ"א 3 דרכים (28)
- תמ"א 8 גנים-לאומיים, שמורות-טבע ושמורות-נוף (4)
- תמ"א 8/ד/10 תחנות-כח עד 250 מגוואט

- תמ"א 10/ד/10 מרתקנים פוטו-וולטאיים (1)
- תמ"א 13 חוף הים-התיכון (5)
- תמ"א 4/16 פסולת מוצקה (2)
- תמ"א 22 יער וייעור (7)
- תמ"א 9 /23 מסילות-ברזל (79)
- תמ"א 1 /32 אתרי גפ"מ
- תמ"א 34 משק המים - ביוב
- תמ"א 2/2/34 אתרים להתפלת מי-ים
- תמ"א 34/ב/3 נחלים וניקוז
- תמ"א 4/ב/34 איגום מים עיליים, החדרה, העשרה והגנה על מי-התהום
- תמ"א 5/ב/34 מערכות הפקה והולכה של מים
- תמ"א 6/ב/34 היתרי בניה לקווים ולמתקנים למי-מערכת
- תמ"א 37 גז טבעי (2)

עם אישורה של תמ"א אחת, בטלות תכניות אלו.

תמ"א אחת כוללת (עד כה) עשרה נושאים המופיעים כפרקים נפרדים. ואלו הם: מים, תחנות-כח קטנות, מתקנים פוטו-וולטאים, גז טבעי, פסולת, דרכים, מסילות-ברזל, שטחים מוגנים (שמורות-טבע, גנים-לאומיים, יערות), נחלים, חופים (ים-תיכון).

איור 2: תכניות האם והנושאים הנגזרים מהן

[illegible]

הסכמה פה-אחד

כל אחת מן התכניות הבדידות אשר עמדו בבסיס תמ"א אחת נחקרה לעומקה, נבחנה לפרטיה, ובוצעו בה שינויים - עריכת-לשון ושינויים מהותיים. כל תכנית נדונה בפורום מתכננים פנימי במנהל התכנון, וכן נבחנה על ידי רפרנטים ממשרדי ממשלה הנוגעים בדבר, הגופים הירוקים ורשויות הגז והמים. בדיונים אלה גובשו הוצעות נוסח ומתווים, אשר הובאו בפני המועצה הארצית. כל תכנית על שינוייה הוסכמה פה-אחד על-ידי כל חברי המועצה, עניין נדיר מאוד במחוזותינו.

השאפה להסכמה פה-אחד נבעה מתוך זהירות ונטילת אחריות כלפי מערך התכנון הוותיק. תכניות המתאר הארציות קובעות ומעצבות את המרחב הפיסי בישראל. כוונת המתכנן היתה לחזקן ולאמצן, לתת להן רוח חדשה ושפה קלה, ובשום אופן לא לפגוע בהן ובתכניהן. ההצבעה פה-אחד בשיבות המועצה הארצית, כאמור - על כל פרק בנפרד ובסופו של דבר על התכנית בשלמותה - ביטאה את אמונם של כל הנוגעים בדבר בתכנית ובדרכה. יצוין כי חילוקי דעות התגלעו באשר לפרק החופים בתמ"א אחת. בשיבת המועצה הארצית לתכנון ולבניה מיום 14.8.16 להעברת התכנית להערות הועדות המחוזיות, התנגד להעברה נציג ארגון הגג של הגופים הירוקים, ואף הוגשה עתירה לבג"ץ בעניין. עיקרי הטענות שעלו בבג"ץ היו החלשת מעמדה של תמ"א 13 חופי ים-תיכון. בג"ץ הורה למנהל התכנון ולאירגון הגג להידבר ביניהם ולהגיע לפתרונות מוסכמים. ואכן, הושגו הסכמות ופשרות, ובישיבת המועצה הארצית מיום 4.6.19 התקבלה הסכמה פה-אחד ביחס לכל פרקי התכנית, ובכללם פרק החופים, והיא הועברה לאישור הממשלה.

הדקדוק הפנימי של תכניות המתאר הארציות

המרת תכניות המתאר הארציות למערכת אחת, חייבה פענוח המנגנון (או הדקדוק) הפנימי שלהן. באשר מנגנון זה ימשיך להניע אותן בהתגלמותן בתמ"א אחת. העמקה בתכניות חשפה שלוש צורות ביטוי:

1. תכניות המסמנות מקום בתשריטתן - שטח, קו או נקודה: הוראות

המתייחסות וחלות על מקום הקבוע ומסומן בתשריט, ואין להן דבר עם שטחים שמעבר לסימון. לדוגמה - תמ"א 8 מסמנת שטחי שמורות-טבע, תמ"א 2/2/ב/34 מסמנת מיקום מתקני ההתפלה ותמ"א 3 את קווי רשת הכבישים הארצית. המשותף לכולן, שהוראותיהן נסובות על השטח או הקו המסומנים בתשריטתה, ולא מעבר להם (למעט תחום השפעה או קווי-בניין, שאף הם ביטוי "טריטוריאלי").

על-ידי סימון המקומות, קובעים מוסדות התכנון העליונים (הממשלה והמועצה הארצית) את המדיניות הארצית ביחס לנושא התמ"א - פרישת מתקני ההתפלה, מערך שמורות-הטבע, רשת הדרכים, וכו'.

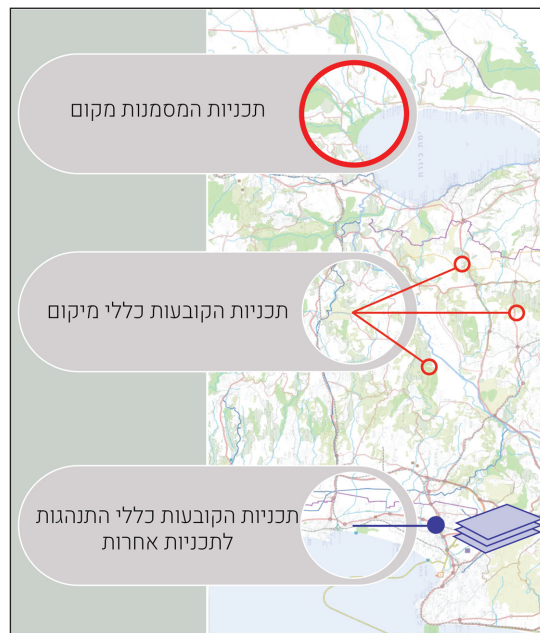
2. תכנית מתאר ארציות נטולות תשריט, הקובעות כללי מיקום: תכניות

אלו קובעות כללים, הנחיות, קריטריונים, היכן וכיצד למקם את נושא התכנית. אופן ההקמה ושיקולי סביבה על פי ההנחיות והכללים אותה קבעה תכנית המתאר. כלומר, המדיניות הארצית אינה באה לידי ביטוי גיאוגרפי, אלא הנחייתי, למשל, תמ"א 8/7/10, לתחנות-כח קטנות, אינה כוללת תשריט, ואינה קובעת היכן ימוקמו תחנות-הכח.

כך גם תמ"א 10/ד/10, למתקנים פוטו-וולטאיים, תמ"א 12/ד/10, לטורבינות-רוח, הקובעות כללים למיקום המתקנים. ההבדל המרכזי בין שני סוגי התכניות - בתכניות המסמנות שטחים, אין מקום לבחינת חלופות. השטח אותר ונקבע על ידי הממשלה. בתכניות הקובעות כללי מיקום, נדרשת בחינת חלופות, ובחירת חלופה ראוייה, המקיימת את הכללים אותה קבעה התמ"א.

3. תכניות הקובעות כללי-התנהגות ביחס לתכניות אחרות: הן אינן מסמנות שטחים ואף אינן קובעות כללים לאיתור שטחים. הן פונות אל תכניות מתאר אחרות - לרוב ברמה המקומית - שעניינן לרוב הקמת שכונות או אזורי תעשייה, וקובעות בהן כללי-התנהגות, המתייחסים לפתרון הנדרש בעניינה של התכנית. לדוגמה - תמ"א 16 - פסולת, המחייבת פתרון לטיפול בפסולת, לעת הקמת שכונה חדשה, תוך שימת דגש לאמצעים חלופיים להטמנתה (מיון, מחזור). תמ"א 4/ב/34, הגנת מי-תהום, המחייבת תכניות להימנע מפעולות שיש בהן פוטנציאל לזיהום מי-תהום בשטחים רגישים.

איור 3: המחשת שלוש דרכי ביטוי של תכניות המתאר הארציות



מדוע חשובה הבחנה זו? מפני שקיימות תכניות "טהורות" המחזיקות סוג אחד, ואחרות המחזיקות שני סוגים, ואפילו שלושה. כלומר, תכנית המסמנת שטח ואין-בלתו (תמ"א 8, תמ"א 22), תכניות בהן קיימים שני הסוגים,

שטחים מסומנים והוראות לאיתור שטחים חדשים (תמ"א 16 - פסולת), ותכניות הקובעות לצד השטחים המסומנים גם כללי-התנהגות לתכניות אחרות (תמ"א 4/ב/34 הגנת מי-תהום).

ההבחנה חשובה מפני שאלו סוגים שונים של הנחיות, ולכל סוג יש להתאים ניסוחים וכללים משלו. לדוגמה, בתכניות נטולות תשריט, ייקבעו כללי מיקום להקמת אתרים ובחינת חלופות. תכניות המטילות כללי-התנהגות שיחולו על תכניות אחרות, יתנו מתן היתר-בניה במילוי הכללים וכדומה.

ההבחנה מקלה על ההתמצאות בשורת הכללים, התשריטים וההנחיות, ובעיקר מפני שהיא נותנת בידינו שפה סדורה וכלים מתאימים לאפשרויות ולמצבים שונים.

תכולת התכנית

חטיבות התכנון והחלוקה לפרקים

התכנון המתארי עוסק בפיתוח לצד שימור. שניהם מקבלים ביטוי בתכנון הארצי בתכניות העוסקות בתשתיות ותכניות העוסקות בשטחים פתוחים. בהתאם לכך, מורכבת תמ"א אחת משתי חטיבות:

חטיבת תשתיות מסדירה מערכות מים, אנרגיה, פסולת, דרכים, באמצעות שמירת שטחים לתכליות אלה ומתן הוראות להקמתן.

חטיבת שטחים פתוחים מסדירה דרכי-שמירה וטיפול שמורות-טבע, גנים-לאומיים, יערות, נחלים וחופים, וקובעת הוראות להגנה ולטיפול ערכיהם ולחשיפתם לציבור.

כינוס הנושאים בחטיבות

הנושאים הכלולים בתמ"אות הנושאות לוקטו לחמש קבוצות: שלוש העוסקות בתשתיות, ושתיים בשטחים הפתוחים, על-פי הפירוט הבא:

חטיבת התשתיות:

קבוצת המשאבים - פרקי משק המים ומשק האנרגיה

קבוצת הקרקע - פרק הפסולת

קבוצת התחבורה - פרקי התחבורה היבשתית - דרכים ומסילות-ברזל.

בעתיד יצטרפו לחטיבות התשתיות פרקים נוספים, כגון טורבינות-רוח, מחצבות, תחבורה ימית ואוירית ועוד.

חטיבת השטחים הפתוחים:

קבוצת השטחים המוגנים - שטחים אשר זכו להגנה - שמורות-טבע, יערות וגנים-לאומיים.

קבוצת השטחים המערכתיים - מתווי נוף היוצרים את תבנית הארץ. נחלים וחופים (בשלב הנוכחי, חופי ים-תיכון בלבד. בעתיד יצטרפו הימים האחרים).

הבחנה בין תכניות תשתית ותכניות שטחים פתוחים

תכניות לתשתית נבדלות מטבע הדברים מתכניות לשטחים פתוחים. כאן התווספה הבחנה שהיתה חיונית להסדרתן של שני סוגי התכניות הללו: לשתי המערכות האמורות מופע שונה בשתי קבוצות תכניות:

- 1. תכניות התשתיות - מאתרות שטח ושומרות אותו לתכלית היעודה.** שטח זה נבחר בהיותו מקיים תכונות המכשירות אותו למילוי התפקיד. השטח או הרצועה שמורים לתכנון וחסומים בפני פעילות העלולה לסכל את הקמת התשתית. מצב זה יכול להמשך שנים רבות, והשטח עומד וממתין. במערכה השניה, מגובשות תכנית מפורטת להקמת התשתית. אפשר שהתכנית המפורטת תהיה רק על חלק מן השטח השמור, ואז עשויה יתרת השטח להשתחרר לצרכים אחרים.
- 2. תכניות השטחים הפתוחים - גם כאן קובעת תכנית המתאר הארצית שטחים שמורים לתכנון - יער, שמורת-טבע, גן-לאומי, וכן מערכה שניה בדמות תכנית מפורטת ליער או לשמורה. אלא שכאן, התכנית המפורטת אינה אמורה לבחור מתוך השטח את שמורת-הטבע, ולייתר את שארית השטח. השטח נבחר לא בשל היותו מוכשר לקבל תכלית מסוימת, אלא בהיותו כולו ממלא אחר תכלית זו. שמורת-טבע נקבעת, בגלל ערכיו הסגוליים של השטח, והיא אינה זקוקה לתכנית מפורטת כדי למלא את יעודה. היא תידרש רק לעת הצורך בדיוק גבולות, פעולות אחזקה, שיקום, נטיעה, הנגשה וכו'. זאת בניגוד למתקן התפלה, שאי-אפשר להקימו ללא תכנית מפורטת.**

איור 4: מבנה הירארכי של תכני תמ"א אחת: בחלוקה לחטיבות, קבוצות ופרקים



הבדל זה יצר שני מבנים תכנוניים, הנבדלים ביחס לשטח השמור - שמירה כנגד אי-סיכול המטרה בתכניות התשתיות, לעומת שמירת הערכים בתכניות השטחים הפתוחים.

לכל תכנית נקבע אם כן מבנה ברור, וסיעוף זהה, המאפשר מעקב אחר סדר הדברים.

מבנה התכנית

תמ"א אחת בנוייה שני חלקים:

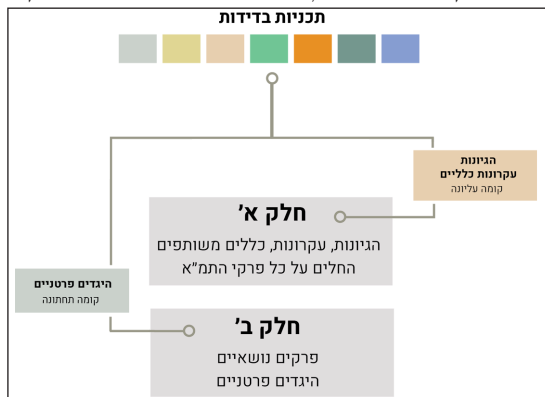
חלק ראשון - כללי ומשותף: מכל תכנית מתאר ארצית נאספו יסודות בעלי משמעות רחבה, וכוחם יפה לכל חלקי תמ"א אחת: עקרונות, הגדרות, והוראות המסדירות את ניהול ההליך התכנוני. הם יחולו על חלקי תמ"א אחת.

חלק שני - פרקים נושאים: כינוס הנושאים אשר היו פזורים בתכניות המתאר הארציות, ועריכתם כפרקים במתכונת חדשה. לכל פרק נקבעו מטרות, הגדרות והוראות, כולן ייחודיות ומותאמות לו.

איור 5: מבנה כללי של תמ"א אחת: חלק ראשון - כללים. חלק שני - פרקים נושאים - היגדים ייחודיים לכל פרק.



איור 6: מכל תכנית בדידה לוקטו ההיגדים ה"אוניברסאליים", כללים ועקרונות האמורים לחול על כל תכנית. אלו הועלו לקומה העליונה - חלק א'. במקביל, נאספו היגדים פרטניים הרלוונטיים לנושא התכנית, ואלו הורדו לקומה התחתונה, בהוראות הייחודיות לכל פרק.



הקשר בין שני החלקים

תמ"א אחת בנוייה שני חלקים, אך הקריאה בהם רציפה - כללי החלק הראשון חלים במלואם על כל אחד מפרקי החלק השני. זאת על-ידי התאמתם לנסיבות הייחודיות של כל פרק.

מבנה החלק הראשון (קומה עליונה, עקרונות וכללים)

בחלק הראשון נמצאים "ליבת התמ"א" ובה עקרונות תכנון, וסדרי תכנון העוסקים בנושאים מינהליים. כל היגדיה חלים על כל פרקי התמ"א.

ליבת התמ"א

- דברי הסבר - המבארים את מבנה תמ"א אחת ואופן הקריאה וההתמצאות בה.
- מטרה כללית - ביטוי למערך התכנון הארצי, המבוסס על תשתיות ושטחים פתוחים ושילובם הנאות.
- עקרונות תכנון - תיאום מערכות, איחוד תשתיות, והגנה על הסביבה ועל ערכי הטבע.
- הגדרות כלליות - מונחים המופיעים בשכיחות גבוהה בכל פרקי התמ"א, וכוחם יפה לכל פרקיה. לדוגמא: "חוק התכנון והבניה", "סביבה חופית", קווי תשתית".

סדרי תכנון

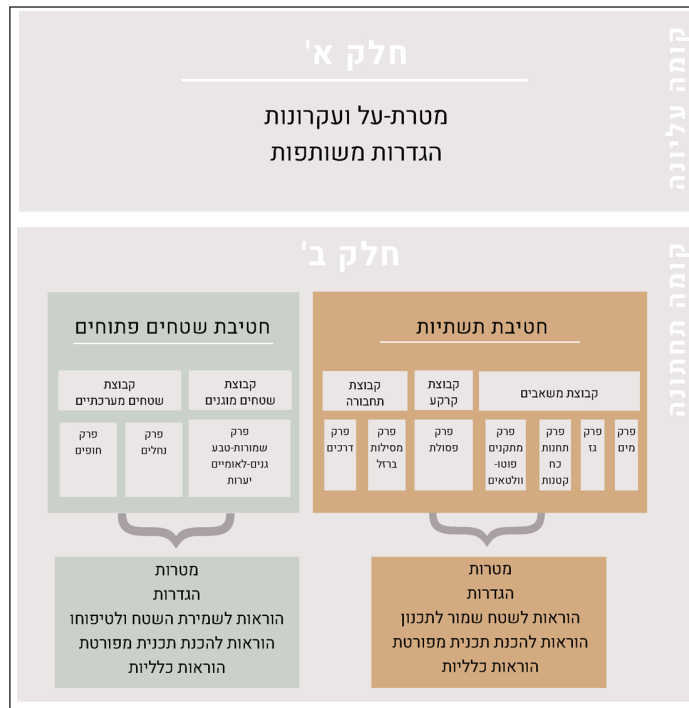
- נספחים, חוות דעת והתיעצויות - סדרי הגשה, תיאומים, וקציבת לוחות זמנים להגשתם.
- יחס בין תכניות והוראות מעבר - הסדרת היחסים בין תמ"א אחת לתכניות שקדמו לה - ארציות, מחוזיות ומקומיות, ותכניות מפורטות.
- רמת דיוק - של התשריטים וסטיות מותרות.
- שטחים בטחוניים - מעמדן של תכניות והיתרים בשטחים בטחוניים.
- מעקב ועדכון - עדכון מערכתי בדבר יישום מטרות התכנית, ועדכון שוטף המאפשר עדכון התשריטים והנספחים.

מבנה החלק השני (קומה תחתונה, פרקים נושאים)

הפרקים הנושאים אורגנו במבנה אחיד, מתוך רצון להקל על ההתמצאות בתכנית ועל השוואה בין פרקים דומים. סדר הדברים שונה בפרקי שתי החטיבות כמתחייב מן ההבדלים ביניהן.
במסגרת שלפנינו מופיע מבנה טיפוסי לפרקי חטיבת התשתיות:

- **מטרה:** ייחודית לנושא הפרק המבטאת את החשיבות בהקמת התשתית ברמה הארצית.
- **הגדרות:** מונחים מקצועיים לנושא הפרק (לדוגמא "קו-חשמל", "פסולת-רדיואקטיבית", "ספק שירות חיוני" וכיוצא באלה).
- **שטח שמור לתכנון:**
 - בפרקים בהם נשמר שטח או רצועה לתכנון: עד לאישור תכנית מפורטת: הוראות לשמירת השטח, ולמניעת פעולות העלולות לסכל את הקמת התכלית, והוראות ליתרת השטח שלא נכלל בתחום התכנית המפורטת.
 - בפרקים הקובעים כללי-מיקום (תחנות-כח קטנות...): קריטריונים לאיתור שטח להקמת המתקן, סדרי עדיפויות...
- **הנחיות להכנת תכנית מפורטת:**
 - כללים והנחיות לאישור תכנית מפורטת, שמכוחה תוקם התשתית ותתאפשר הפעלתה ואחזקתה, הוראות לשיקום השטח לאחר תום פעולות ההקמה.
 - הנחיות פרטניות - במצבים בהם נדרשת התייחסות ייחודית למתקן מסוים.
- **היתרים** - התייחסות לאפשרות הקמת התשתית בהליך היתר ללא צורך בתכנית מפורטת. בסעיפים אלה לא נעשה כל שינוי ביחס לתמ"אות המאושרות.

איור 7: מבנה כללי של תמ"א אחת



שפת התכנית

אמרו חכמים: "לעולם ישנה אדם לתלמידו דרך קצרה". דרך המכוונת אל העיקר, ומנפה את הטפל והמייגע, חוסכת חזרות וכפילויות, ואמירות מיותרות שאין בהן חפץ.

החלטת הממשלה דרשה בהירות, שקיפות, פשטות והימנעות מסבך משפטי. מאמץ רב הושקע בניסוח שפה בהירה, קלה ומדויקת, מובנת ושווה לכל נפש. יסודותיה: העדפת הוראה בלשון חיוב על-פני שלילה, בהירות והצגת הדברים בתמצית, הימנעות מחזרות וכפילויות, וממלל חסר-משמעות. הנה כמה דוגמאות לשפה הנקוטה בידי תמ"א אחת:

על חיוב ושלילה

השפה הרווחת בתכניות המתאר הארציות היא לשון שלילה, לעת מתן אפשרות לפעולות ושימושים. לדוגמה:

תמ"א 34 ב'4/ איגום והחדרה: "לא תאושר תכנית מפורטת למאגר אלא אם יובטח שלא יהיה בהקמתו ותפעולו בכדי לפגוע בבטיחות טיסה בשל מפגעי ציפורים".

ובשפתה של תמ"א אחת: "תכנית מפורטת למאגר תבטיח כי הקמתו ותפעולו לא יפגעו בבטיחות טיסה בשל מעוף צפורים".

ולצד העדר השלילה, נמנע ככל-האפשר השימוש בביטויים דוגמת "על-אף האמור לעיל", ו"למרות האמור בסעיף פלוני". המותר מותר והאסור אסור. מצבי הביניים, תנאים, הנחיות, ודומיהן, מפורטים בבהירות, דבר דבור על אופניו.

תמ"א אחת מבחינה בין כללי עשה וכללי לא-תעשה - כאשר מנוסחת כל הוראה בדרך שלילה, לא נוכל להבחין בין הוראה האוסרת פעולה (מצוות לא-תעשה) לבין הוראה המאפשרת פעולה. לפיכך:

התמ"א ברצותה לאפשר פעולות (עשה), מנסחת את דבריה בשפת חיוב:

"תחנת-כח תוקם על פי תכנית מפורטת, שמכוחה ינתנו היתרי בנייה, ובלבד שהתקבל אישור הוועדה המחוזית".

במצב בו מבקשת התכנית לאסור (לא-תעשה), ננקטה במפורש לשון שלילה:

"בשטח בעל חשיבות גבוהה מאד להחדרה ולהעשרה של מי-תהום... לא תאושר תכנית בעלת פוטנציאל לזיהום מי-תהום...."

בהירות

שפה מעורפלת, תורגמה לשפה בהירה. לדוגמא:

תמ"א 13 תכנית מתאר ארצית לחופי הים התיכון, מורה כי: "לא ידונו בתכניות שיחולו על שטחים כאמור ולא יחליטו בהן אלא אם תכניות אלה יקבעו הוראות בדבר איסור הקמת מבנים במרחק של 100 מטרים לפחות מקו פני המים העליון, וזאת במקומות שהקמת מבנים אינה מותרת מפורשות בהוראות תכנית זו הכל במידה שתכניות המתאר הקיימות אינן כוללות כבר הוראות שחובה להכניס על פי פסקה זו".

ובשפתה של תמ"א אחת: "בתחום חוף הים (100 מ') תיאסר בנייה....".
כה פשוט....

קיצור

תכניות רבות נטו לפרט כל מה שנכלל בקטגוריה מסוימת. אולי מתוך כוונה להציג יריעה רחבה, מלאה ומפורטת, והשאיפה לא להשמיט דבר.

לדוגמא: תמ"א 54\34, למערכת הפקה והולכת מים, בהוראתה להכנת תכנית להקמת באר:

"תכנית מפורטת תקבע את תחומי השטח הנדרש לבאר, וניתן יהיה להתיר בה את התכליות הבאות:

מכונת קידוח וציוד הדרוש לקידוח, חיבור חשמל ומתקנים הדרושים לאספקת כוח חשמלי ותקשורת, אחסון חומרים מסוכנים (כדוגמת כלור ופלוואור) ומכשור להזרקת חומרים אלה למי הקידוח, דיזל גנרטור (לחירום), מאצרה ומיכלי דלק, מתקנים הדרושים להגנה ולשמירה על ביטחון הבאר, לרבות גדר, מתקני טיפול, טיוב והתפלת מים, כולל מבנים הדרושים לאחסון המתקנים, החומרים והציוד כאמור לעיל, קווי מים, מיכלי מים או ברכות ומתקנים הקשורים להוצאת המים מהם, אמצעי ניטור, בקרה ומדידה, וכל

הדרוש לתפעול הבאר ולהגנה על הבריאות ועל הסביבה. דרכי גישה ושירות ככל שיידרשו".

ובשפתה של תמ"א אחת: "התכנית תקבע את תחומי השטח הנדרש לבאר, וניתן להתיר בה את כל הדרוש להקמת הבאר, תפעולה, אחזקתה, אמצעי בטיחות וביטחון, נגישות, והגנה על הבריאות ועל הסביבה".

ייתור

לעתים ניתן למצוא הוראות יתרות, שאין בהם כדי להוסיף כל משמעות. לדוגמא:

תמ"א/8/ד/10 לתחנות כח-קטנות: "בחנית חלופות אפשריות למיקום האתרים.... והתייחסות לשימושי הקרקע וייעודיה... רבות שימוש מושכל בקרקע ובמשאביה..."

האם לא נדרש תמיד ובכל עת שימוש מושכל בקרקע? האם במקומות בהם לא נאמרה דרישה זו יהיה המתכנן פטור מן הדרישה לשימוש המושכל?

מניעת חזרתיות

הנה דוגמא לנקיטת דרך קצרה ובהירה:

תמ"א 16 למתקני פסולת קובעת הוראות נפרדות לשימושים המותרים באתר הטמנה, אתר טיפול ותחנת מעבר. הטבלה שלפנינו מרכזת את ההוראות לכל אתר:

איור 8: ריכוז הוראות לכל אתר בתמ"א 16

שימושים באתר הטמנה	שימושים באתר טיפול	שימושים בתחנת מעבר
תכנית מפורטת לאתר טיפול תכלול את השימושים הבאים, כולם או חלקם בהתאם לאופן הטיפול וסוג הפסולת	תכנית מפורטת לאתר טיפול תכלול את השימושים הבאים, כולם או חלקם בהתאם לאופן הטיפול וסוג הפסולת	תכנית מפורטת לאתר טיפול תכלול את השימושים הבאים, כולם או חלקם בהתאם לאופן הטיפול וסוג הפסולת
א. שטחים להטמנה, תשתיות הנדסיות נדרשות להקמת האתר ולמניעת מפגעים סביבתיים לרבות עבודות עפר, איטום, איסוף וטיפול ב, איסוף וטיפול בחשטיפים וכי"ב;	א. תשתיות הנדסיות נדרשות להקמת האתר ולמניעת מפגעים סביבתיים לרבות עבודות עפר, איטום, איסוף וטיפול ב, איסוף וטיפול בחשטיפים וכי"ב;	א. תשתיות הנדסיות נדרשות להקמת ותפעול תחנת מעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים לרבות מתקני מיון והפרדת פסולת, מבנים, סנורים, מערכות טיפול באוויר למניעת ריחות, איסוף וטיפול בחשטיפים וכי"ב;
ב. מתקנים לטיפול בפסולת לסוגיה ג. דרך גישה, דרכים פנימיות ושטחי חניה ד. מבני מנהלה, תחזוקה ותפעול ה. מתקנים לטיפול בהשפעות סביבתיות מרכז מבקרים שימושים למטרות הסברה והדרכה, מתקני שירות לקהל המגיע ז. גיטן ונטיעות ח. כל שימוש אחר הנדרש לדעת מוסד התכנון התפעול תחת המעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים	ב. מתקנים לטיפול בפסולת לסוגיה ג. דרך גישה, דרכים פנימיות ושטחי חניה ד. מבני מנהלה, תחזוקה ותפעול ה. מתקנים לטיפול בהשפעות סביבתיות מרכז מבקרים שימושים למטרות הסברה והדרכה, מתקני שירות לקהל המגיע ז. גיטן ונטיעות ח. כל שימוש אחר הנדרש לדעת מוסד התכנון התפעול תחת המעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים	ב. דרך גישה, דרכים פנימיות ושטחי חניה ג. אזורי אחסון לפסולת נפרדת למחזור ד. מבני מנהלה, תחזוקה ותפעול ה. מתקנים לטיפול בהשפעות סביבתיות, גיטן ונטיעות ז. מרכז מבקרים שימושים למטרות הסברה והדרכה, מתקני שירות לקהל המגיע ז. כל שימוש אחר הנדרש לדעת מוסד התכנון לתפעול תחת המעבר ולמניעת מפגעים סביבתיים
בנוסף לשימושים המפורטים לעיל, ניתן יהיה לכלול בתכנית המפורטת קו ומתקן תשתית שאינם משרתים את האתר, ובתנאי שלא יפגעו באפשרות הקמת והפעלת האתר	בנוסף לשימושים המפורטים לעיל, ניתן יהיה לכלול בתכנית המפורטת קו ומתקן תשתית שאינם משרתים את האתר, ובתנאי שלא יפגעו באפשרות הקמת והפעלת האתר	בנוסף לשימושים המפורטים לעיל, ניתן יהיה לכלול בתכנית המפורטת קו ומתקן תשתית שאינם משרתים את האתר, ובתנאי שלא יפגעו באפשרות הקמת והפעלת האתר

הקורא ישים לב כי ההוראות חוזרות על עצמן, כמעט מילה במילה. המעיין בהן יחזור ויקרא נוסח כמעט זהה שלוש פעמים, ויהיה עליו לברור לעצמו את ההבדלים.

אם כך, ולמען הבהירות, מוצעות שלוש דרכים:

1. לרשום את ההוראה פעם אחת בלבד, ולמקד את הנושאים המבדילים לכל אתר. בדרך זו נחסך כשני-שליש מן הכתוב.
2. לדלג על החזרה כאשר ההבדלים אינם מהותיים. למשל - "גינון ונטיעות" המותר באתרי ההטמנה והטיפול ואינו מוזכר בתחנת המעבר. ומדוע יאסר שם? ובכלל, ההבדל כה זניח. וכן - בתחנת מעבר התווסף "אופן הטיפול", לשם פרט זה כדאי לחזור על כל סדרת ההוראות?
3. מדוע יש לפרט את כל השימושים הנדרשים לתפעול האתר? הלא די אם נאמר "התכנית תתיר את כל השימושים הנדרשים לתפעול האתר". וכלל זה ייתר את כל הפרטים.

ברוח זו הוצע נוסח חדש, קצר ומכליל, בזו הלשון:

"תכנית מפורטת לאתר פסולת תכלול את השימושים הבאים, בהתאם לסוג הפסולת, סוג האתר, אופן הטיפול וקיבולת האתר: כל הנדרש להקמת אתר פסולת, לתפעולו, אחזקתו, הנגשתו ושיקומו, לרבות המבנים, המתקנים וקווי התשתית, האמצעים למיון ולהשבת פסולת לסוגיה, לסילוקה, למניעת מפגעים ולהגנה על הבריאות, אמצעי ביטחון ובטיחות, אמצעי ניטור ובקרה, מרכז מבקרים ומתקני שירות לקהל".

ביטוי גרפי תמציתי במקום אריכות-לשון

תמ"א 12/ד/10, לטורבינות-רוח, קבעה כללים לעריכת בחינה נופית-סביבתית כדלקמן:

1. תכנית הכוללת טורבינות-רוח גדולות או תכנית המשלבת טורבינות-רוח גדולות ובינוניות תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה. תכנית הכוללת עד שתי טורבינות-רוח גדולות בשטח שאינו ברגישות נופית-סביבתית גבוהה, תלווה בנספח נופי-סביבתי.
2. תכנית הכוללת עד 9 טורבינות-רוח בינוניות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי. תכנית הכוללת מעל ל-9 טורבינות-רוח בינוניות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בתסקיר השפעה על הסביבה.
3. תכנית הכוללת טורבינות-רוח בינוניות בשטח שאינו ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי.
4. תכנית הכוללת מעל ל-30 טורבינות-רוח קטנות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה תלווה בנספח נופי-סביבתי.
5. תכנית הכוללת עד 30 טורבינות-רוח קטנות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה או תכנית הכוללת טורבינות-רוח קטנות בשטח שאינו ברגישות נופית-סביבתית גבוהה לא תידרש לנספח נופי-סביבתי.
6. תכנית הכוללת טורבינות-רוח זעירות בשטח ברגישות נופית-סביבתית גבוהה בתחום הסביבה החופית תלווה בנספח נופי-סביבתי, ובכל שטח אחר - לא יידרש נספח נופי-סביבתי.

7. תסקיר ההשפעה על הסביבה או הנספח נופי-סביבתי שנדרשו בתכנית יחולו על כל השטח המקיף את טורבינות-הרוח בתכנית, לרבות המרווחים ביניהן.

הנחיות אלה יובנו ביתר קלות בהופעתן בטבלה :

איור 9: קיבוץ הנחיות לטורבינות-רוח בצורה טבלאית

גודל טורבינות	סוג שטח	מספר טורבינות	סוג המסמך הנדרש
גדולות	תסקיר השפעה על הסביבה		
בינוניות	רגישות נופית - סביבתית נמוכה	עד 50	נספח נופי - סביבתי
	רגישות נופית - סביבתית גבוהה	עד 9	נספח נופי - סביבתי
		מעל 9	תסקיר
קטנות	רגישות נופית - סביבתית נמוכה	כל מספר	לא נדרש מסמך
	רגישות נופית - סביבתית גבוהה	עד 30	לא נדרש מסמך
		מעל 30	נספח נופי - סביבתי
זעירות	רגישות נופית - סביבתית גבוהה בתחום הסביבה החופית	כל מספר	נספח נופי - סביבתי
	כל שטח אחר	כל מספר	לא נדרש מסמך

הגדרות

יש תכניות המגדירות מונחים, ובהגדרה נחבאות אמירות שאין להם דבר עם הגדרה, ולמעשה – משמעותן "הוראתית".

תפקיד ההגדרה להסביר מהות הדבר, לא את תפקידיו והחובות המוטלים עליו. פרק ההגדרות מבאר מושגים המשמשים בתכנית. להוראות מוקדש פרק נפרד העומד בפני עצמו.

לדוגמה, הגדרת גן-לאומי בתמ"א 8 :

"גן-לאומי": שטח הנועד לשמש צורכי נופש לציבור בחיק-הטבע או להנצחת ערכים שיש להם חשיבות היסטורית, ארכיאולוגית, אדריכלית או נופית... בין שנשאר בטבעו ובין שיוותקן לשמש מטרה זו על-ידי נטיעת עצים או התקנת מיתקנים או הקמת מבנים הדרושים במישרין לשימושים אלה;

לאמור, ההגדרה "מתירה" נטיעות ובנייה, זהו אינו תפקידה של הגדרה.

בשפת תמ"א אחת: כל ההיגדים הללו הועברו להוראה העוסקת בתכליות, שימושים ופעילויות בגן הלאומי.

זיקה בין הוראות ותשריט

תמ"א 13 - חופי ים תיכון קובעת סדרת הגדרות, המופיעות כשימושי-שטח בתשריט, אך אין כל הוראה המתייחסת אליהן. לדוגמא: "שטח יישוב - שטח המיועד להתיישבות עירונית או כפרית לפי תכניות מתאר מקומיות או תכניות מפורטות", או "אתר לאומי - מבנה או קבוצת מבנים או חלק מהם, רבות הסביבה הקרובה, שהם בעלי חשיבות לאומית והיסטורית בהתפתחות היישוב בארץ". בתמ"א אחת, נמחקו מן התשריט כל שימושי השטח שלא נמצא להם ביטוי בהוראות. בדרך זו הפכה גם "שפת התשריט" מינימלית ובהירה.

קריאות

לצד השפה הפשוטה, ניתנה תשומת-לב גם לעיצוב מסמכי התכנית, להנגשתם לקורא בדרך מאירת-עיניים. הנה דף מתוך מסמכי התכנית:

איור 10: עיצוב דפי ההוראות, בצורה קריאה ונעימה לעין-הקורא

פרק תחנות כח קטנות הוראות

1. מטרות

יצירת מסגרת תכנונית לאישור תכניות לתחנות כח קטנות על-פי צרכי המשק ובכפוף לשיקולים פסיים וסביבתיים.

2. הגדרות

קו	קטע של רשת החשמל.
רשת הולכה	קווים להעברת חשמל ממקור יצור לתחנת משנה, במתח עליון או על, כהגדרתם בחוק החשמל, התשי"ד – 1954 (להלן – חוק החשמל).
רשת החשמל	כהגדרתה בחוק משק החשמל, התשנ"ו – 1996.
רשת חלוקה	קווים להעברת חשמל מתחנת משנה לצרכן, במתח נמוך או גבוה, כהגדרתם בחוק החשמל.
תחנת כח קטנה (להלן – תחנת כח)	יחידה או יחידות של מערכות לייצור חשמל, אשר מחוברת לרשת החשמל, בהספק בין 5 ל-250 מגוואט ובשטח של עד 100 דונם, בכפוף לגמישות הקבועה בתכנית זו.
תכנית מפורטת	תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת.

3. הוראות להכנת תכנית לתחנת כח

הוראות כלליות

- תחנת כח תוקם על פי תכנית מפורטת שמכוחה יינתנו היתרי בניה, ובלבד שהתקבל אישור הועדה המחוזית לתכנית.
- אישור תכנית לתחנת כח מותנה בכך שחיבור התחנה לרשת ההולכה אינו דורש הקמת קו 400 ק"ו חדש.
- התכנית תכלול פתרונות גיבוי להפעלת תחנת הכח למקרה חירום, לתקלות ולתפעול ככל הנדרש.

סוף דבר

תמ"א אחת נוקטת לשון קצרה ובהירה, העדיפה על פניה של שפה ארוכה ומשופעת בהסברים.

וכך כתב פרשן תלמודי מן המאה ה-13 - המאירי, בפרושו "בית-הבחירה" למסכת אבות, על מאמר חכמים "ועשו סייג לתורה":

...אמרו על חכם אחד שהיה מאריך בדבריו יותר מדי ושאלו אותו, "מדוע אתה עובר את הגבול ומאריך כל-כך?" ואמר להם "כדי שיבינו הפתאים". אמרו לו "בעוד שיבינו הפתאים, המשכילים יקוצו"...

על פרטים וכללים

צר עולמה של תכנית מתאר בודדת. היא דנה בפירוט בכל הנושאים הקשורים בתחום עיסוקה והיא אינה מביטה מעבר לגבולותיה. כך הפכו תכניות מתאר ארציות, שתכליתן קביעת מדיניות, לתכניות העוסקות בפרטים. לריבוי הפרטים הרבה חסרונות:

- הם מטביעים את המתבונן בשפע רב ואינם מניחים לו לראות תמונה כוללת.
- הם מקשים על ההתמצאות בתכנית, ומפריעים להתנהלות שוטפת וליישומה.
- הם אינם שייכים לרובד התכנון הארצי, יוצרים "רעש" אשר אינו מאפשר להבחין בעיקר - שהוא קביעת מדיניות.

הפרטים רבים, ואין להקיף את כולם, וככל שירבו, תמיד יהיה מי שיחמוק מהם. לכן ראויה קביעת כללים. הכלל מחזיק הרבה פרטים, והוא גמיש - ובעיקר פתוח - לקבלת מקרים נוספים הצפויים בעתיד. תמ"א אחת עברה מעולמם של פרטים לעולם של כללים. תפקידה - כתכנית מתאר ארצית - להורות דרך, לקבוע עקרונות לתכניות הבאות מכוחה. הוראת דרך נעשית על ידי כללים, ואי-אפשר לה לטבוע בפרטים.

ניסוח כללים המחזיקים בתוכם פרטים, והימנעות מן הפרטים עצמם, הינה מסורת עברית עתיקת-יומין. המדרש תמה: כיצד עלה בידו של משה ללמוד את כל התורה כולה בארבעים יום?

"וכי כל התורה למד משה? והרי התורה: 'ארוכה מארץ מידה ורחבה מני-ים' ולארבעים יום למד משה? אלא כללים לימדהו הקב"ה למשה". (מדרש הגדול, שמות).

וכדברי הוגה-דעות בן המאה ה-18, משה חיים לוצאטו:

"התבונן, שהנה מספר הפרטים עצום מאד מהכיל אותם שכל האדם, ואי אפשר לו לדעת כולם. אולם מה שראוי לו שישתדל עליו, הוא ידיעת כללים. כל כלל בטבעו כולל פרטים הרבה, וכשישיג כלל אחד נמצא משיג מאליו מספר רב מן הפרטים... (רמח"ל, ספר הדרכים).

עקרונות תמ"א אחת

העקרונות מופיעים בראש החלק הראשון, והם חלים ותקפים לכל פרקי התמ"א, וזה לשונם:

1. הבטחת שטחים לתכנון התשתיות הארציות ומערך השטחים הפתוחים, בהתחשב בסוג התשתית או השטח הפתוח, באופן המאפשר מענה לצרכי תכנון עתידיים.
2. תיאום מערכות התכנון - לעת תכנון מערכות תשתית הנמצאות בסמיכות או במפגש עם תשתיות אחרות, יתואם התכנון בין הגורמים המוסמכים על התשתיות למתן מענה לצרכים התיפקודיים של התשתיות, ליעול השימוש בשטח ולמניעת פגיעה בסביבה.
3. הצמדת תשתיות ושילובן
 - לעת תכנון מערכות תשתיות יש לתת עדיפות להצמדתן ושילובן וזאת בכפוף לשיקולים תפעוליים, בטיחותיים, סביבתיים ונופיים ומתוך מגמה ליעל את השימוש בשטח ובמשאבים ולמניעת פגיעה בשטחים פתוחים.
 - לעת תכנון קוי תשתית תינתן עדיפות לשילובן ברצועות תשתית מאוחדות ובלבד שלא תיפגע האפשרות לממש את התשתית העיקרית המתוכננת.
4. מיזעור השפעות סביבתיות - תכנון תשתיות ומבנים יכלול הנחיות למזעור מפגעים ומטרדים הצפויים לעת ההקמה והתפעול, ובכלל זה בנחלים ובסביבתם, בחופים ובמרחב הימי, בנוף ובערכי טבע ומורשת וכן הנחיות לפתרונות לעודפי עפר, עיצוב חזותי, נצפות והשתלבות בנוף, ולשיקום ולהסדרת השטח לאחר ההקמה ובתום הפעילות.
5. שמירת השטחים הפתוחים וטיפוחם - שמירה וטיפוח מאפייני הנוף, ערכי תרבות ומורשת, חקלאות, סביבה וחזות, רצף השטחים הפתוחים, המגוון הביולוגי והמערכות האקולוגיות הטבעיות ושירותיהן החיוניים לקיומם ולקיום האדם. חשיפת השטחים והנגשתם לציבור למטרות פנאי בחיק-הטבע, חינוך תיור וטיול תהיה תוך שמירת ערכיהם, השתלבות והדגשת התנאים הטבעיים המקומיים.

תשריטי תמ"א אחת

ברובן של תכניות המתאר הארציות נכלל תשריט. כמו ההוראות, עוצבו התשריטים בתקופות שונות, לכל תקופה, שפתה וסגנונה. התשריטים ערוכים בקני-מידה שונים (כלליים, 1:250,000 ועד למפורטים, 1:20,000). תצורות מקרא וסימונים שונים, ולעיתים אי-אחידות בין הסימונים.

עבודת האיחוד כללה כמה רבדים:

רובד מהותי: שינוי מהותי בתשריט. למשל:

- ביטול "שמורת-נוף" בתמ"א 8 והמרתה ל"יער נטע אדם" כאשר הופיע בה בפועל יער נטוע, ול"שמורת-טבע" כאשר השטח נותר בטבעו
- צמצום שמונה סוגי יער בתמ"א 22, לשלושה בלבד
- הוספת קטעי נחל על המסומנים בתמ"א 34/ב
- תוספת שמורות-טבע, גנים-לאומיים ויערות על-פני המסומן בתמ"א 8 ותמ"א 22
- מחיקת מרבית יעודי הקרקע בתשריט תמ"א 13 - מגורים, מוסדות, תעשייה, דרכים וכו', שאינם רלוונטיים לחוף

רובד טכני: למשל, דיוק מיקום הנחלים.

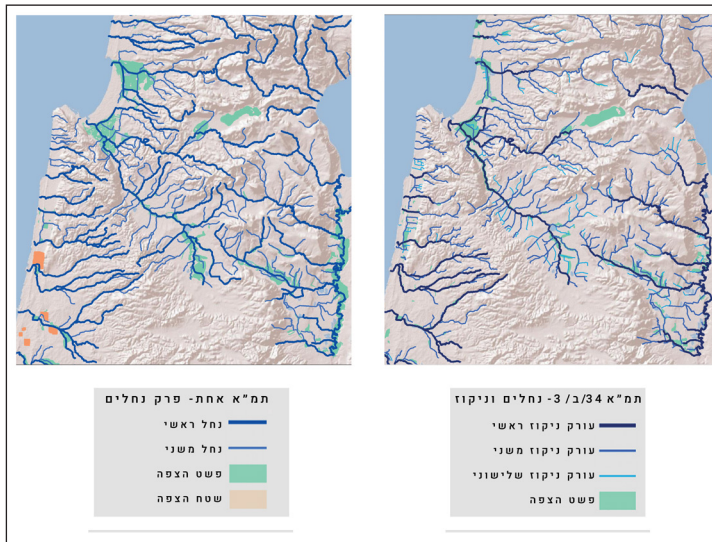
לתמ"א אחת תשריט ראשי אחד, בקנה-מידה אחד - 1:100,000 המאפשר פרישת יעודי הפיתוח לצד יעודי השימור זה לצד זה והצגת תמונה מלאה של התכנון הארצי הראשי.

הסימונים בתשריטים מופיעים כפוליגונים, קווים או סמלים ומביאים לידי ביטוי את רשת הדרכים ומסילות-הברזל ברמה הארצית, דוגמת מתקני-מים, אתרי פסולת, מתקני גז, שמורות-טבע, יערות, נחלים וחופים. בנוסף, הוכללו מתווי רקע: מרקמים עירוניים, שטחים בנויים וזאת להתמצאות ולידיעה, ולקבלת תמונה מתארית מלאה.

מפה 1: קטע מתשריט תמ"א אחת. התשריט הראשי מאפשר מבט כולל המציג בבהירות את כל מערכות התשתית הראשיות, לצד מערכת השטחים הפתוחים. התשריט להמחשה בלבד. הנוסח המחייב בתשריטי התכנית באתר מנהל התכנון.



מפה 2: שינויים שנערכו בתשריטי תמ"א אחת, לעומת תשריטי המקור בתכניות-האם. לדוגמא, תוואי הנחלים עודכנו ביחס לתכנית-האם תמ"א 3/ב/34, בדרכים הבאות: הארכת תוואי נחל ראשי עד מעלה הנחל; תוספת משמעותית של תוואי נחלי משנה; השמטת נחלים באורך מצומצם; שינוי פרישת פשטי הצפה ותוספת ייעוד חדש - "שטח הצפה".



תכנון בר-קיימא

תפקידן של תכניות המתאר הארציות לשמור על האינטרס הציבורי, על משאבי הקרקע המצומצמים בארץ, למנוע חסימת חופים, להגביל את תחומי הפיתוח על מנת לאפשר שטחי טבע וחקלאות, לקבוע מסדרונות אקולוגיים, להבטחת תנועה ורצף מיני צמחים ובעלי-חיים, לסמן את מקומם של מתקני מים, להסדיר את משק האנרגיה, אספקת הגז והחשמל, ועוד ועוד.

בארץ קטנה וצפופה ורבת-לחצים, קשה מאד לראות את התמונה המערכתית הכוללת, לאזן נכונה בין הצרכים השונים. התכנון הארצי אמור לתת מענה למורכבות זו. תמ"א אחת היא נדבך במסגרת המאמצים להשגת הרמוניה תכנונית, ראיה מערכתית הקושרת תחומים שונים, ומנסה לאזן בין מגמות מנוגדות.

תמ"א אחת היא תכנית בעלת פנים חברתיות - היא פונה לציבור הרחב מכמה בחינות:

1. שפתה בהירה, פשוטה וקולחת; היא מובנת לכל אדם.
2. היא מרחיבה משמעותית את "נחלת הכלל" בשטחים הפתוחים העומדים לרווחת הציבור.

תמ"א אחת - תכנון, משפט, שפה

3. תפישתה כוללת והיא חובקת תחומים שונים ואורגת אותם למסכת אחת. בכך היא מיוסדת על עקרונות פיתוח בר-קיימא, שעיקרו ראייה רחבה, איזון כולל, ומבט מרחיק-ראות. מבחינה זו, תמ"א אחת היא מעין בריאה חדשה, רצון להשיג עולם טוב יותר, מאוזן, בר-קיימא, הרואה את טובת הכלל לדור הזה ולדורות הבאים.

תהליך העבודה ושלביה

תחילתו של תהליך העבודה בתמ"א נושאית בודדת, וסיומו בתמ"א אחת, המכנסת ומאחדת את כל התכניות הנושאיות למארג שלם אחד. התהליך כלל ששה שלבים:

- ארבעת השלבים הראשונים - קריאה בתמ"א בדידה: מרכיבי כל תמ"א בפני עצמה, פורקו ונבנו מחדש, והיא נוסחה בשפה חדשה ובהירה. במצבה זה היא "מועמדת" להמשך התהליך.
- כינוס כל השינויים בכל אחת מהתמ"אות הוותיקות ליצירת "נוסח משולב", לכל תכנית.
- פירוק התמ"א והרכבתה מחדש - זיהוי אבני הבניין של כל תמ"א.
- אבחון טכני לשוני - הגהות, תיקוני נוסח ועריכה, שפת כללים הנמנעת מפרטים.
- תיקוני מהות - שינויים הנדרשים לאישור מוסד תכנון עליון.
- שני השלבים האחרונים - מבט על פני כל התמ"אות: מוסבים על-פני כלל התמ"אות כמערכת אחת:
- איתור נושאים - מעבר מתמ"אות לפרקים נושאים, הקבצה לחטיבות.
- האחדה - אריגת כל הפרקים הנושאים למסכת אחידה ושלמה: תמ"א אחת.

איור 11: ששת השלבים, ארבעת הראשונים מתייחסים לתמ"א בדידה, והשניים האחרונים למיכלול התמא"ות



תיאור שלבי העבודה

שלב א': כינוס כל השינויים בכל אחת מהתמ"אות, ליצירת "נוסח משולב" לכל תכנית

עם השנים נוספו שינויים לתכניות המתאר. כל שינוי מהווה תמ"א בפני עצמה. קיימות תמא"ות בהן שינויים רבים, כדי עשרות, ואחרות בהן מספר

השינויים זעום. בשלב הראשון שולבו השינויים במקומם הראוי בתמ"א האם. מהלך זה לבדו הפחית בצורה ניכרת את כמות התמ"אות. התוצר שהתקבל - תמ"א בדידה. נוסח משולב, כאשר כל השינויים מכונים ומשולבים בה.

איור 12: הדגמת שלב א' על תמ"א 22. מימין, הנוסח המקורי - תמ"א האם. בתווך, ששה שינויים שנעשו במהלך השנים, ומשמאל, נוסח משולב אליו "נתפרו" בקפידה כל השינויים, בהוראות ובתשריט, המהווה עתה בסיס להמשך העבודה

שינוי 1	שינוי 2	שינוי 3	שינוי 4	שינוי 6
א. שינוי יעוד יער נטע אדם מוצע ופארק מוצע בתחורה לשטח חלופי ב. חיקון הוראות על מנת לאפשר גמישות בתכנון בשינויים המוליים יעוד מוצעים בתחומם או בסמוך אליהם.	ביצוע פעולות ביער טרם אישור תכנית מפורטות, לתקופה של שלוש שנים	שינוי גבולות יער קרית אתא	א. לאפשר שינוי סוגי יער ב. כללי תכנון לחשתיות ביער ג. הוראות להכנת תכנית ליער ופעולות מתחרות ד. התאמה בין שטחי נטיעות בבודת נחלים לתוואי הנחל ה. יעוד שטחי יער לשמורות טבע וגנים לאומיים ו. הוראות משק היערני ז. ייעוד קלאי בשטח המיועד ליער	א. הארכת תקופת המעבר בתמ"א 22 לכהנת תכנית מפורטות ב. לאפשר בתקופת המעבר ביצוע פעולות בשטחי יער ללא תכנית מפורטות ג. קביעת להיקף העבודות שניתן לבצע עד לאישור התכנית המפורטות

שלב ב': פרוק תמ"א בדידה והרכבתה מחדש

אחד מתפקידיה של תכנית הוא ליצור סדר במרחב; שיש בו היגיון, מבנה הירארכי. תכנית מהווה בזעיר-אנפין בבואה של העולם אותו היא מבקשת לתקן ולהסדיר (כפי שאירגונו הפיסי של יצור חי מגולם במתכונת ה-DNA שלו).

על-כן תדרש גם תכנית לסדר ומבנה. תכנית במבנה סדור תהיה נהירה וברורה, בניגוד לתכנית שמרכיביה מעורבבים ולא ניתן לאתר את הקשרים ביניהם.

הוראות התמ"אות כוללות שפע היגדים, מסוגים שונים וברמות שונות, העשויים להיות (בחלק מן התמ"אות) מעורבים זה בזה, וזוהי אחת הסיבות למבוכה ולאי-הבהירות בתמא"ות הקיימות.

בשלב זה פורקה כל תמ"א למרכיביה והם קובצו מחדש, והפעם על-פי סוגיהם. כל סוג במקומו הראוי לו.

תוצר: התמ"א בנויה בסדר ובמבנה אחידים, המשקפים את מעשה התכנון עצמו:

1. מטרת התכנית, תפיסת העולם שלה ועקרונותיה
2. ההגדרות הייחודיות לה

3. הוראות הסוללות את הדרך להגשמתה

4. חובות התייעצות, עריכת נספחים וכ'

המבנה הפנימי של התמ"א

בדומה לפענוח הדקדוק הפנימי של התמ"א, הושקע מאמץ בחשיפה ובפענוח המבנה הפנימי של התמ"א. תפקידה המרכזי של תכנית מתאר ארצית הוא להתוות מדיניות בתחום הנתון לאחריותה.

תכניות המסמנות שטח בתשריטתן (טריטוריאליזציה), קובעות מיקום השטחים או הקווים, ופריסתם מבטאת את מדיניות התמ"א. כלומר, ביטוי גיאוגרפי, פריסה ארצית לנושא מסוים. בשטחים הללו מתקיימות שתי מערכות:

מערכת ראשונה - שטח שמור: המסמן אזור בו תובטח הקמת התשתית הנדרשת, תנאים להקמתה, ומניעת פעולות העשויות לסכלה. מאפייני הם:

1. זמניות. השטח השמור ישאר במצבו עד להכנה של תכנית מפורטת.
2. הרחקת שימושים העשויים להפריע, למנוע ולסכל את הקמת המתקן.
3. תפיסת שטח מעבר להיקף הנדרש, באשר אין לדעת היכן בדיוק תוקם התכלית.
4. הנחיות להכנת תכנית מפורטת, כללים ונוסח הוראות אשר מכוחה תוקם התשתית היעודה.

מערכת שנייה - תכנון מפורט: תכנית מפורטת אמורה לאתר את מיקומה המדויק של התכלית היעודה, ולקבוע כללים לשמירתה, תפעולה ואחזקתה. מאפיינייה הם:

1. קביעות. התכלית היעודה אמורה לפעול ולהתקיים לאורך זמן רב.
2. קביעת השימושים המותרים וההגבלות בשטח
3. ודאות. גבולות השטח נקבעים בדיוקנות
4. שמירת כללי התכנית המפורטת

קו חד נמתח בין שני המצבים, שפה המותאמת לשמירת השטח ושפת הוראות לעת הכנת התכנית המפורטת. כך זוקקו והובהרו תכניות אשר עירבבו בין שני המצבים.

שלב ג': שפת התכנית - שינוי נוסח ועריכת מחודשת

תכניות המתאר הוותיקות עברו הליך "תרגום" וניסוח מחודשים, לשפה בהירה וקצרה. בשלב זה לא נעשה כל שינוי בהוראות. הנוסח החדש מקיים את כוונות הנוסח הישן במשמעותן המדויקת, אלא שהוא נהיר ותמציתי.

הליך העבודה

- העתקת נוסח הוראות התכנית, ככתבו וכלשונו.
- השגות - הצבעה על ניסוחים שאינם ברורים דיים, כפילויות, אריכות לשון, פירוט יתר וכיוצא באלו - הטעונים תיקון.

- הצעת נוסח חדש, על פי האבחנה.

התהליך כולו שקוף ונתון לביקורת. להשגת השקיפות, הוצבו הנוסח הקיים, ההשגות, והצעת הנוסח המתוקן (השומר על משמעותו המדויקת של המקור), בטבלה, זה לצד זה.

איור 13: הנוסח הקיים בטור הימני, ההשגות בטור האמצעי, והצעת הנוסח המתוקן בטור השמאלי

נוסח קיים	אבחון	נוסח מוצע
ציטוט מדויק מהמקור, הוראות תכנית המתאר	דברי ביקורת, נימוקים והסברים	הצעת נוסח חדש מתוקן על פי דברי הביקורת

שלב ד': תיקונים של מהות

במהלך החקירה לעומק של תכנית המתאר הארציות, נתברר הצורך בשינויים ותיקונים. זאת, עקב שינויי נסיבות שהזמן גרמן, שינויים טכנולוגיים, וכדומה.

כמעט בכל אחת מן התכניות הנושאות הוצעו שינויים מהותיים. לכאורה, חרג הדבר מן הסמכות שהוענקה לעורכי התכנית מידי הממשלה - "פישוט ואיחוד תכניות" - ונושא זה אף עלה בדיוני המועצה הארצית; אך משהוכרה חשיבותן הצעות השינוי, התקיים בהן דיון מעמיק, והן אושרו כולן בידי המועצה הארצית.

דוגמאות לשינויים מהותיים:

בפרק הנחלים:

- בתחום האפיק נוספו הוראות בדבר השבת ושיקום נחלים, שנאטמו או תועלו, השבת פיתולים והגבל העיבוד החקלאי.
- ברצועת ההשפעה נוספה התייחסות לנחל במקטע העירוני, ובה הוראות לעדיפות לשימושים המיועדים לכלל-הציבור, דוגמת תיירות, הסעדה, תרבות ופנאי, הפניית חזיתות אל הנחל, ושמירת רציפות לאורכו ומבטים וצירים לכיוונו.
- נוספו "שטחי-הצפה", אזורים מוצפים לפרקים (שלוליות חורף, שרידי ביצות וכדו'). והוראה בדבר שמירתם וטיפוחם של מעיינות.
- התייחסות לאגן החזותי, הנצפה אל הנחל וממנו, מבטים וצירים פתוחים.

הוראות פרק חופים נגזרו בעיקרן מתמ"א 13 חופי ים-תיכון – השינויים העיקריים לעומתה:

- נוספו עקרונות תכנון לתכניות בתחום חוף-הים, ובהם: הגשתו ופתיחתו לכלל, שמירת רציפות לאורכו וצירים ומבטים פתוחים אליו.
 - נאסרה חנייה בתחום חוף-הים.
 - נוספה הוראה בדבר הרחקה מקו-המים של שימושים שאינם נדרשים במובהק לקרבת החוף.
 - נוספו יעודים חדשים, "מכלול חוף", "פארק חוף עירוני"
- בסדרת תמא"ת המים:
- ביטול ההבחנה בין מפעל החדרה לאתר החדרה (ואיחודם תחת המושג 'אתר החדרה').
 - ביטול "אזורי איסוף" וההוראות הנלוות להם בתמ"א 34 ביוב.

הכנת נספח נופי סביבתי אחיד לכל פרקי התמ"א

תכניות המתאר הוותיקות כללו הפניות לנספחי נוף וסביבה במתכונות שונות. אחדות בהפניה לנספח הנופי-סביבתי בתמ"א 35, אחרות כללו נספח יעודי משלהן ואחרות חייבו הכנת נספח בלא שפרטו את טיבו.

תמ"א אחת יצרה נספח נופי-סביבתי בנוסח אחיד לכל פרקי התמ"א (הנדרשים לכך). כאשר נדרשת התייחסות ספציפית לנושא מסוים, היא תופיע במפורש.

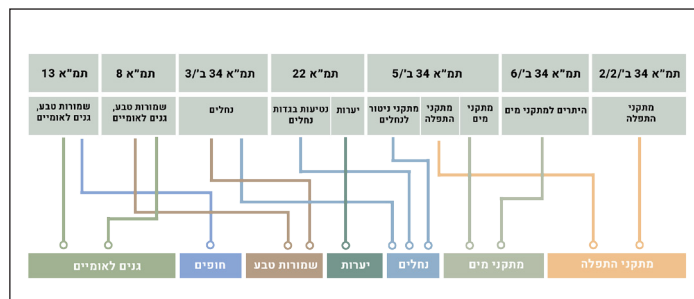
שלב ה': התמרה מתמ"א אות לנושאים

עד כה עסקנו בתמ"א אות הבדידות, בהתייחסות נפרדת ובלעדית לכל תמ"א בפני עצמה. מכאן ואילך יהא העיסוק בכלל התמ"א אות בראיה כוללת.

תכנית מתאר ארצית-נושאת מתמקדת בדרך כלל בנושא מרכזי אחד, אך במקרים רבים נושא זה מתפצל לנושאי-משנה, וקיימים מקרים בהם כוללת התמ"א נושאים אחדים, מהם קשורים לעניין משותף ומהם זרים זה לזה. שלב ה' עסק באיתור ובירור הנושאים מתוך התכניות.

לא תמיד קיימת הלימה בין תכניות לנושאים. תמ"א אחת תעסוק בנושאים.

איור 14: נושאים אשר נגזרו מן התמאות הוותיקות, הפכו מעתה להיות פרקי תמ"א אחת



השראה

הרמב"ם בדברי ההקדמה לחיבורו הגדול "משנה-תורה", עוסק בסוגיה שלפנינו - כיצד לברור נושאים, הפזורים בתוך מערכות נפרדות, כינוסם תחת קורת-גג אחת (עניין הסיווג והכינוס הוא פרק נכבד במשנה-תורה - מפעל הקודיפיקציה הקלאסי של ההלכה).

"וראיתי לחלק חיבור זה הלכות הלכות בכל ענין וענין. ואחלק ההלכות לפרקים שבאותו ענין. וכל פרק ופרק אחלק אותו להלכות קטנות כדי שיהיו סדורים על-פה. אלו ההלכות שבכל ענין וענין יש מהם הלכות שהם משפטי מצוה אחת בלבד. והיא המצוה שיש בה דברי קבלה הרבה והוא ענין בפני עצמו. ויש מהם הלכות שהם כוללים משפטי מצות הרבה אם יהיו אותן המצות כולם בענין אחד.

מפני שחילוק חיבור זה לפי הענינים לא לפי מנין המצות...". (הקדמת הרמב"ם למשנה-תורה)

ובשפת ימינו: עד כה היו המצוות, ההלכות, פזורות חלקים חלקים במקומות שונים. "ואין מבין ענייניהם כראוי אלא מעט במספר". מעטים היו העיסוקים, לברור ולפסוק הלכה מתוך השפע העצום, המפוזר במקומות שונים. מעתה, עם השלמתו של "משנה-תורה", הם יסודרו על-פי הענינים, כלומר על-פי הנושאים השונים. "כולם בלשון ברורה ודרך קצרה עד שתהא תורה כולה סדורה בפי הכל..."

הקבצת הנושאים לחטיבות, מתוך כלל התמ"אות

עתה עומדים בפנינו הנושאים אשר חולצו מתוך התמ"אות. עיון בהם מעלה כי קיימים נושאים שיש להם קירבה, לעומת אחרים הרחוקים זה מזה. הנושאים שיש ביניהם קירבה כונסו והם הוצבו בקבוצות ובחטיבות.

תמ"א אחת ותכניות האם

מקורותיה של תמ"א אחת הן תכניות המתאר הארציות. הנושאים מתוכן קובצו וצורפו יחדיו. איור 14 מציג את היחס בין תכניות האם והנושאים הנגזרים מהן כפי שהן מופיעים בתמ"א אחת.

שלב ו': האחדה

עתה עומדים לפנינו הנושאים שנלקטו מתוך התכניות הארציות, ערוכים וסדורים כפרקים עצמאיים, ומאוגדים בקבוצות ובחטיבות.

האתגר - כינוס נושאים למסגרת מאוחדת אחת, למארג אשר חלקיו משלימים זה את זה, ולא כרכיבים זרים. לשון אחר: מהו ה"דבק" אשר יחבר את הנושאים השונים?

לכך סייעה חלוקת מרכיבי התכניות לשניים:

1. עקרונות, הגיונות והיגדים כלליים, שכוחם יפה תמיד, לכל תכנית או לפחות לתכניות רבות. לדוגמה:

- לעת תכנון מערכות תשתיות יש לתת עדיפות להצמדתן ולשילובן...

• למערכות תשתית בסמיכות או במפגש, יידרשו תיאום התכנון בין הגורמים...

• מיזעור השפעות סביבתיות... הנחיות למזעור מפגעים ומטרדים....

כללים אלה מופיעים בתכניות מסוימות, ונעדרים מאחרות. האם תכניות שאינן מזכירות אותן עשו זאת בכוונת-מכוון? האם יעלה על הדעת שהקמת מתקן לא תיכלול הנחיות למזעור מפגעים סביבתיים? התשובה כמובן שלילית. לפיכך, הכללים האמורים (המופיעים רק בחלק מן התכניות), נכונים תמיד וראוי שיחולו על כל תכנית ותכנית.

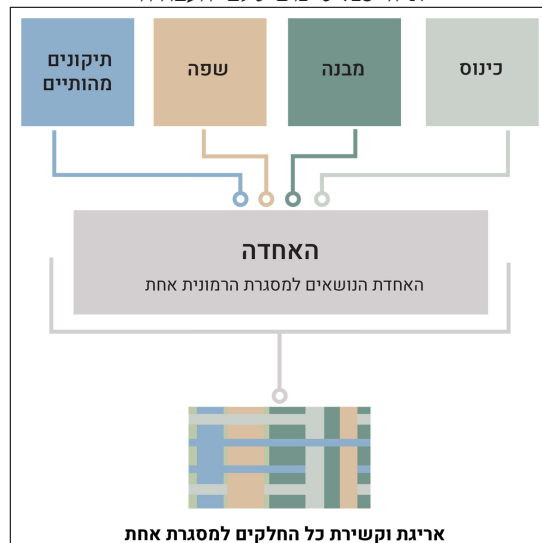
2. היגדים פרטניים: לעומת העקרונות - התקפים תמיד, כוללות התכניות הנושאות היגדים ופרטים הקשורים ספציפית בנושא התכנית. למשל: "התניית תכנית להקמת מתקן פוטוולטאי, בחיבורו לרשת הולכת החשמל...". זוהי הוראה ספציפית הנוגעת למתקנים פוטוולטאיים אין לה משמעות המתייחסת לפרקים אחרים.

על פי היגיון זה, נבנו שתי מערכות:

1. מערכת היגדים, כללים ועקרונות, שכוחם יפה לכל פרקי התמ"א;
2. היגדים פרטניים, שכוחם יפה לפרק ספציפי, זה או אחר.

וכך, חוברו להם נושאי תכנון שונים למארג אחד. הדבק המחבר ביניהם הוא העקרונות והכללים המשותפים. למסגרת החדשה שני חלקים הקשורים ומשלמים זה את זה: בראשון קובצו הכללים והעקרונות המשותפים לכלל הנושאים, ובשני, תמצית כל פרק נושאי, על הגיונו ומטרותיו הייחודיות.

איור 15: סיכום שלבי העבודה



אחרית דבר

תמה הכנת תמ"א אחת במתכונתה הנוכחית, ולא נשלמה. שש-עשרה תכניות מתאר ארציות כלולות בה, ו-128 תכניות מתאר המהוות להן שינויים, ובסך הכל 144 תכניות מתאר ארציות, והן המרכזיות והחשובות. אך נותרו רבות המצפות לבוא בשעריה. מערך התכנון הארצי, אמור להיות מקשה אחת. המצב בו סדרת תכניות אחת התכנסה לתמ"א אחת, בנויה וערוכה בדרך קצרה ובהירה, לצד אחרות, שנותרו בשפה הישנה אינו ראוי. על-כן, יש לקוות כי המהלך יימשך, וכל תכניות המתאר הארציות תגובשנה במתכונתה ובשפתה של תמ"א אחת.

תכנית מתאר ארצית - כח רב גלום בה, היא קובעת סדרי תכנון, מסגרת לאישור פרויקטים, מיקום יישובים, תשתיות. בארץ קטנה, צפופה ורבת לחצים, קיימים אינטרסים מנוגדים המכוונים לכל פיסת קרקע, וכולם לגיטימיים: הבטחת שטחים לדיר, כבישים ושמירת טבע. ראייתם חלקית, והתמונה הכוללת נעדרת. מכאן הקשיים לעת הכנת תכניות, הצורך לגשר בין שאיפות מנוגדות וליצור תמונה כוללת, אשר תקיף את כלל צרכי המשק.

תמ"א אחת הצליחה ליצור את האיזון המבוקש. כל משרדי הממשלה תמכו בה, והיא אושרה פה-אחד במועצה הארצית לתכנון ולבנייה. הממשלה בהחלטתה ביקשה להשלים את התכנית בתוך שנה. בפועל נמשכה העבודה שבע שנים, שנדרשו להשגת ההסכמות בין כל הגורמים, להתוות את שביל הזהב של התכנון הארצי, ולמצוא נתיב שהוא ראוי, מיטבי ונכון לצרכי הפיתוח והשימור במדינת ישראל.

אישור התכנית הוא סימן לבגרות ובשלות בשיח-התכנוני, הקשבה הדדית, דרכי גישור והשלמה בין מתחים. תמ"א אחת הוסיפה כשלושת רבעי מיליון דונם שטחי שמורות-טבע ויערות, מיכלולי חוף וגדות נחלים, בתמיכת משרדי השיכון, האנרגיה והתחבורה - גופי פיתוח מובהקים. במקביל נמתחו תשתיות לאורכה ולרחבה של הארץ, בתמיכת הירוקים הנוטים להסתייג מתכניות פיתוח. וכולם כאחד שמו לנגד עיניהם את צרכי המדינה בכללה, ולא דווקא את התחום עליו הם אמונים.

הישגה העיקרי של התכנית אינו דווקא בפרקים הערוכים והסדורים. תמ"א אחת התנחלה לא רק על דפים וניירות, אלא גם ובעיקר - בתודעה. בעריכת התכנית נטלו חלק עשרות רבות של מתכננים, והם נחשפו לשפה, לדרך ולסגנונה החדש של התכנית. תכניות רבות הנהגות היום במוסדות התכנית, מאמצות את שפתה וסגנונה של תמ"א אחת. מחשבה בהירה וצלולה, שפה תמציתית וקצרה, שפת כללים ועקרונות הנמנעת מפרטים יגיעים, כל אלו עשויים להקנות למערכת התכנון הישראלית פנים חדשות ורוח חדשה.



נספח

על ההבדלים בין מלאכת התכנון ומלאכת הקודיפיקאציה

איסוף, הסדרה ואירגון של קבצי תקנות, דברי חקיקה ומשפט, למערכת אחת, פשוטה ותמציתית, היתה משאת נפשם של מחוקקים, מלכים והוגי דעות.

ימי הקודיפיקציה כימי המשפט, החל ממפעלו של יוסיטיניאנוס, דרך קוד נפוליאון ומפעלו הגדול של פרידריך השני, אשר סבר כי עם השלמתו "יהיה כל צבא עורכי-הדין מיותר לחלוטין", ובכך שיקף את הדעה כי המערכת החדשה תהיה כה שלמה והחלטית, עד כי לא יידרשו לה פרשנויות.

כנגד זאת עמדה גישת ההכללה, אשר ראתה במקבץ החדש אוסף של כללים, המחליף פרטים סגורים, ודווקא הוא פתוח לפרשנות לדרכי סברה והחלטה. כל זאת בהתאם למצבים שונים אשר צופן העתיד ואשר אין לחזותם מראש.

דברי ימי המשפט המערבי והעברי כאחד, הם דברי ימיה של מלאכת האיסוף וההכללה, הליך הקודיפיקציה. הבנתם של הכללים, הטעמים והמטרות של מפעלי הקיבוץ והעריכה לדורותיהם יש בהם עניין ותועלת לעת עריכתה של תמ"א אחת.

תמ"א אחת כנסה והסדירה את תכניות המתאר הארציות הנושאות, בכך היא מהווה מערכת קודיפיקאציה, (או קודקס) - המארגן מערכת כללים תכנונית.

תמ"א אחת שונה במתכונתה ובהכנתה מדרך הכנתה של תכנית. תכנית, מטרתה לחדש, לתקן ולהסדיר נורמות חברתיות, בצורה כוללת, או בשדה מסוים. היא נעשית מכוח חוק, ונדרשת לעסוק בתחום, שהוא צורך השעה. כל תכנית רואה כאינטרס-על את העניין בו היא עוסקת. מטבע-הדברים אינה שמה-לב דיה לתחומים אחרים. היא נדרשת להתאים עצמה לכלל המערכות שמסביבה - חוקים ותכניות, אך יש ותיווצר אי-הלימה בינה לבין חלקים אחרים במערכת התכנון. כנגד זה, לעת העריכה והכינוס הכלליים תהיה הראייה רחבה, היא תיתן מעמד שווה לכל התכניות ותיצור ביניהן הרמוניה חקיקתית-לוגית.

בימיה הראשונים של תמ"א אחת, תרו עורכיה אחר מקורות ומקבילות למהלך דומה. איסוף, ארגון והכללת חומר קיים למערכת קוהרנטית שלמה. בשדה-התכנון לא נמצאו לכך דוגמאות, והשדה הקרוב בו שכחים מהלכים כגון אלו - הוא שדה-החקיקה. קיים שפע קודיפיקציות - מאספים מאגדים של חומר רגולטיבי, בצורות אירגון והכללות שונות. מתוכו הבאנו דוגמאות הקרובות לעניינינו, שיש בהן כדי ללמד על אופיו של המהלך, יומרותיו והקשיים אשר עמדו בדרכו.

מן הספרות רחבת-הידיים העוסקת בנושא מוצגים שלושה מקורות: הקודיפיקציה במשפט העברי. הקודיפיקציה במערכות הרגולציה הארופאיות המודרניות. הקודקס האזרחי "נוסח ישראל".

א. הקודיפיקציה במשפט העברי

השופט מנחם אלון, בספרו "המשפט העברי: תולדותיו, מקורותיו, עקרונותיו" מרחיב את הדיבור אודות הקודיפיקציה במשפט המערבי והעברי. דבריו המובאים כאן, יפים לעת עריכתה של תמ"א אחת (המובאות - בקיצורים ושינויי-עריכה קלים):

"עניינה של הקודיפיקאציה להקיף את כלל המערכת המשפטית, או לפחות תחום אחד - גדול ומקיף... והרקע והמניעים של הקודיפיקאטור נובעים קודם כל מן הצורך לתקן פגמים שיסודם בתחומים כלל-משפטיים, היסטוריים ולאומיים שונים, כגון: ריבוי ההוראות והנורמות המשפטיות

הפזורות במקורות ספרותיים שונים, סגנון מסורבל ולא-אחיד של ההוראות המשפטיות, סתירות בין נורמות משפטיות, הנגרמות מחמת היווצרותן של נורמות משפטיות בודדות רבות... באותה מערכת משפטית עצמה, או מחמת איחודן של כמה מערכות משפטיות ...". (המשפט העברי, חלק ב' עמ' 941)

וכאן עומד מנחם אלון על ההבדל בין מלאכת המחוקק, למלאכתו של עורך הקודיפיקציה:

"המחוקק, בגשתו למלאכת החקיקה הרגילה רואה לפניו בעיה משפטית, שעליו למצוא לה את פתרונה, וכנגדו הקודיפיקאטור.... משקיף על כלל המערכת המשפטית, על כל מבואותיה ופרקיה; ולשם יישובם של צרכים כלליים אלה הוא מכין את מפעלו... (שם)

ואלו העקרונות ביסוד מלאכת הקודיפיקציה:

א. על הקודקס לכלול את ההוראות העיקריות, הקובעות והמנחות, ולא להוות יצירה כלילת השלמות, שלא חסר בה אף פרט אחד...

ב. הקודקס יהיה מסודר ונוח לעיון, דבר דבור על אופניו, וכתוב, במדת האפשר, בסגנון ברור ותמציתי. אין הוא מתיימר להיות ספר קריאה שוה לכל נפש... על הסגנון להיות משפטי-מקצועי, אך יש לדאוג, שלא יגבב דברים שלא לצורך, ושימנע, ככל האפשר, דו-משמעיות ואי-בהירות.

ג. הקודקס הוא המקור המוסמך למציאות כל דין בענף משפטי מסוים. אמנם ההוראות הכלולות בו מבטלות כל הוראת דין אחרת באותו תחום משפטי, שקדמה לחיבור הקודקס ועומדת בניגוד לו, אך אין הקודקס בא לשים סוף-פסוק בפני ההמשך וההתפתחות בעתיד. להפך: ברור וגלוי שהקודקס – כעומד בפני-עצמו – אינו כליל-השלמות, ורק הפרשנות העתידה להינתן לו, בפסיקה הקונקרטית והעיונית המופשטת, תביא אותו לידי השלמותו" ... (שם, עמ' 942)

ב. הקודיפיקציה בצרפת

La Codification Francaise, Guy Braibant and Yves Robineau, La Revue administrative, 47e Annee

הקודיפיקציה הנעשית היום בצרפת היא ארגון מחדש של טקסטים קיימים בסדר לוגי ובמסמך אחד. עבודתה של הועדה לקודיפיקציה שהוקמה ב-1989 יכולה ללמד גם על האתגר בפנינו.

הצורך בקודיפיקציה של מערכות הרגולציה עלה מפני שהמערכות הקיימות נעשו מעורפלות בשל התרבות מהירה של טקסטים (אלפים בשנה), השינויים התכופים בחוק, ושחיקת הנורמות בידי רשויות שונות (מקומיות-עצמאיות והאיחוד-האירופי).

כתוצאה מכך - כל עניין נדרש לעיון בטקסטים המפוזרים במקומות שונים ואשר קשה לדעת אם הם עדיין רלוונטיים או שעברו שינויים. יש לכך חסרונות עבור הרשויות והמשפטים שעבודתם נעשית מסובכת, ועבור האזרח הפשוט המאבד יכולת התמצאות. הקיבוץ מחדש ירכז את כלל הטקסטים במכלול בהיר, קוהרנטי, מאורגן ומעודכן – תוך שמירת רוחם ותכניהם. מודרניזציה - יתר שקיפות, דמוקרטיזציה פתיחות, נגישות ושירות לציבור המקצועי והרחב.

המלאכה הופקדה בידי "הועדה העליונה לקודיפיקציה" שהוקמה במיוחד לנושא. הועדה קבעה מתודולוגיה, כללים ועקרונות עבודה. ארגון הטקסטים הקיימים מהווה נקודת התחלה טובה לפישוט החוק, להסרת הוראות מיותרות וכפילויות, ולהרמוניזציה של טקסטים שאין ביניהם התאמה. התוצר ועקרונות הקוד, נדרשים לעבור אישור הרשויות. בדיקת איכות והבטחת התאמה והשתלבות במערכות הקיימות.

הועדה, משתפת בתהליך מוסדות נוספים, רשויות המדינה ונציגי-ציבור. בראשה עומד ראש-הממשלה, שביכולתו לסייע מתוקף סמכויותיו. סגן ראש-הועדה נבחר מתוך ראשי מועצת המדינה, ומסייעים לו נציגיה. לכל קודקס נושאי, מתווספים חברי פרלמנט המייצגים את הועדות המתאימות. החברים מתמנים לארבע שנים, ושיבותיה מתקיימות במקום מושב ראש-הממשלה.

ההחלטה והיוזמה להכנת קודקס בנושא מסויים, בסמכות הממשלה. הקודקס נערך בידי קבוצת עבודה מקצועית, הקובעת את תכנית הקוד בהצגה בשלוש עמודות: הראשונה מכילה את התכנית המקורית, סעיף אחר סעיף, השנייה - את הטקסטים המחודשים המוצעים, והשלישית - הערות והסברים לשינויים וכן ניתוח השלכותיו ומשמעותיו.

בתום שלב זה בוחנת הועדה את הקודקס ומכריעה בשאלות עקרוניות. החומר מועבר לעיון ולאישור הממשלה בצירוף ההנמקות, הבעיות שעלו במהלך העבודה, הפתרונות שנבחרו והצעות לרפורמות כדי לפשט, להבהיר ובעיקר ליצירת מצע נוח לעידכון החוק.

הועדה דואגת שהקודים יאומצו ויוטמעו במהרה במערכות הרלוונטיות, (שהרי אם ייוצר מרווח זמן ארוך מיצירת הקוד ועד לאישורו ולפרסומו, יופיעו טקסטים חדשים שיידרשו לשילוב בקודקס, ושוב יתחיל התהליך מראשיתו...). התוצר הסופי כולל הצגת מטרות התכנית, מסמכיה, והקודקס המחייב עצמו.

הקודקס מחליף בפועל את כל הטקסטים שקדמו לו, ובמקרים יוצאי-דופן - גם חידושים. הקוד מחולק לספרים, כותרות (titre/title), פרקים, וסעיפים - לפי הדגם היוסטיניאני. שיטת המספור עשרונית: לפני מספר הסעיף מופיעות שלוש ספרות המייצגות את הספר, הכותרת והפרק. השיטה מסובכת, אבל מציגה יתרונות לאחידות הקודיפיקציה. הקוד יוצא לאור, כשאר החוקים וההחלטות, בכתב-העת הרשמי שאף משלב בהם עדכונים.

עד-כה נערכו ופורסמו 61 קודקסים, בתחומים שונים, מהם בתחומי תכנון: תכנון אורבני, תעשייה, תשתיות, סביבה, יערנות וכיוצא באלה.

ניתן למצוא קוים מקבילים בין המהלך - רב-הממדים והשנים - המתבצע בצרפת, ובין המהלך הנוכחי. גם כאן המקור נמצא בהחלטת ממשלה, אשר הפקידה את ביצועה בידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. המגמה להחליף טקסטים מיושנים בנוסחים בהירים ועדכניים, תוך שמירת תכניהם, וכן שיטת העבודה - הנשענת על השוואה ביקורתית של טקסטים, בניסוחם המקורי מול הצעות החידוש.

ג. הקודקס האזרחי - נוסח ישראל

על הנסיון ליצירת קודקס אזרחי, כתב השופט ברק במאמרו "פרשנות ספר החוקים הקודקס האזרחי - נוסח ישראל".

קודקס מתאפיין בכמה תכונות יסוד: שלמות, רוחב-יריעה, שיטתיות, הפשטה וחדשנות. ... ייתכן בו חסר (לאקונה), כל עוד פעולת החקיקה היא מעשה-אנוש יהיו בה מקרי חסר. שלמות הקודקס משמעה רצון להסדיר את מלוא היחסים המשפטיים בתחום נתון, מבלי להשאיר בו שטחים בלתי מוסדרים. הקודקס בנוי באופן שיטתי. יש בו ארגון, מבנה וסדר... כך שהמעין יוכל למצוא את עיקרי ההסדרים. הקודקס בנוי ברמה גבוהה של הפשטה. בכך מוענקת לו גמישות, המאפשרת לו להתמודד עם שינויים ברקע החברתי. תכונה זו מושגת, בין השאר, על-ידי הריבוי בעקרונות... מציגה בין חדש לישן. ... השיטתיות ורוחב היריעה הם ממאפייניו המרכזיים של כל קודקס.

הדברים הללו מורים את הדרך בה תלך כל תכנית שמגמתה הסדרה, ארגון והכללה של חומר קיים: הפשטה והכללה, הענקת גמישות, ריבוי בעקרונות והמעטה בפרטים. אלו הם המאפיינים והעקרונות אשר לאורך נערכה תמ"א אחת.

תמ"א אחת אמורה להקיף את כל המערכת התכנונית הנושאת הארצית. מניעה – תיקון ושיפור המערכת – התקנת סגנון נהיר, קל ונוח להתמצאות, וכל זאת תוך שמירה על העקרונות והמטרות אשר ביסוד התמא"א המקוריות.

עם אישור תמ"א אחת, התבטלו תכניות המתאר הארציות הנכללות בה. הן הפכו לקודקס אחיד, סדור, מובנה, שיש עימו לוגיקה פנימית - לאחר שעיקריהן ותכניהם הוטמעו בתמ"א אחת.

תמ"א אחת אינה בבחינת סוף-פסוק. היא מציבה את התכניות שקדמו לה במערכת סדורה שתעמוד לנגד עיני מוסדות התכנון לעת דיון בתכניות חדשות ובשינויים נדרשים - שיתבצעו מכאן ולהבא על בסיסה, על-פי צרכי המקום והזמן.

ספרות

ברק אהרן, "פרשנות ספר החוקים (הקודקס) האזרחי "נוסח ישראל", בתוך ספר זיכרון לגד טדסקי (בעריכת יצחק א. נגלד, אהרן ברק, מרדכי א. ראבילו וגבריאלה שלו). 1995.

ברק אהרן, "לקראת קודיפיקציה של המשפט האזרחי", עיוני משפט, ג'5, 6 (1973). אלון מנחם, המשפט העברי, כרך ב', מהדורה שנייה, ירושלים תשנ"ח, עמ' 938-948. נבו שרון פרוקציה אוריאלי, "על הקודקס האזרחי החדש", משפט ועסקים ד', 95-153, 2006.

חוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965.

קפלן מוטי, תמ"א אחת, מתודולוגיה ודברי הסבר. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. 2014.

G. Braibant and Y. Robineau, "La Codification Française" La Revue Administrative, 47e Année, No. 278 (MARS AVRIL 1994), pp. 172-178

הערה: כל הציטוטים במאמר נלקחו מנוסחים שונים במהלך עריכת התמ"א. אין להסתמך עליהם, ויש לפנות אל הנוסח אשר אושר בידי הממשלה.

איורים: ליאורה דרום, נדב הורביץ, חמוטל חיון.



ניתוח תופעת "אי החום העירוני" באמצעות מיונה לאזורי אקלים מקומיים (LCZ), בהדגמה בבאר שבע

עומר בן נון*

רקע

אקלים העיר נבדל מאקלים הסביבה הפתוחה, בעיקר בעליית טמפרטורות בתוך העיר, תופעה הידועה בשם "אי החום העירוני" (Urban Heat Island). בניסיון להבין טוב יותר את התופעה, אשר לה השפעות סביבתיות ובריאותיות, נוצרו במהלך השנים מספר שיטות לניתוחה. ב-2012 פותחה שיטה חדשה בשם LCZ שמשפרת את השיטות הקודמות, והיא המקובלת כיום בקרב קלימטולוגים רבים. יישום השיטה בבאר שבע יהיה הראשון עבור עיר ישראלית, ויעבה את המחקר אודות ערים מדבריות ומתוכננות.

מטרות

למחקר זה ארבע מטרות מרכזיות: (1) בחינת אינטנסיביות "אי החום העירוני" של באר שבע והדינמיקה שלו בהתאם לעונות השנה ולשעות היממה. (2) מדידת ההתחממות של כל אחד מ-LCZ שיימצאו בבאר שבע ובדיקת השפעת המיקום הגיאוגרפי על LCZ. (3) בחינת השפעת תפרוסת הצמחייה בעיר מדברית. (4) השוואת דינמיות התופעה בין ערים מתוכננות לבין ערים שהתפתחו באופן אורגני.

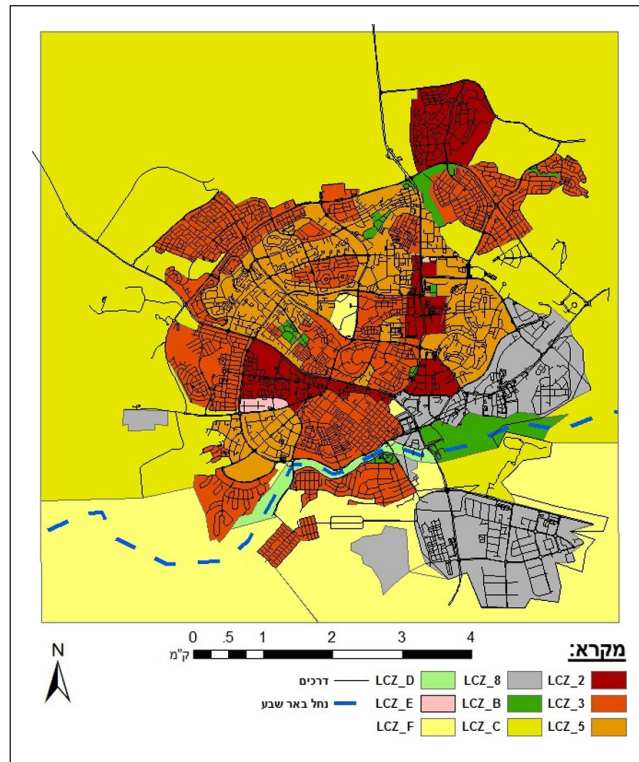
שיטות

במסגרת מחקר זה, הופקה מפת אזורי אקלים מקומיים לבאר שבע (איור 1) בעזרת GIS ובה מוינה העיר ל-9 אזורי אקלים מקומיים שונים: LCZ2, LCZ3, LCZ5, LCZ8, LCZB, LCZC, LCZD, LCZE (כאשר LCZF ו-LCZF1 (בניינים עד 3 קומות וצפופים) השכיח ביותר בתוך תחומי העיר הינו LCZ3 (מבנים גבוהים וצפופים) אשר מהווה 34.61% משטח העיר ומתפרס מרחבית בעיקר בדרום העיר ובשוליה המערביים. "מפות אזורי אקלים מקומיים", שהופקו מאז 2012

בערים רבות בעולם, הראו כי במרכז הערים האזורים נוטים להיות צפופים יותר, בעיקר LCZ2 (בניינים בני 3-9 קומות וצפופים), ואילו כלפי השוליים הצפיפות יורדת, והאזורים השכיחים הינם LCZ5,6 (בניינים עד 9 קומות, לא צפופים וסמוכים לצמחייה). לעומת זאת, בבאר שבע ניתן למצוא תופעה מעניינת: הן במרכז העיר והן בשוליה נמצאים אזורים צפופים כדוגמת LCZ2,3. זאת כנראה בעקבות התפתחותה הייחודית של באר שבע כ- Top Down מבחינה תכנונית. עם זאת, במרכז העיר ישנם אזורים בצפיפות נמוכה ובהם צמחייה (LCZ5), רמז לעיצובה ההיסטורי של באר שבע כעיר גנים.

בהתאם למפה זו נבחנה הטמפרטורה בכל אחד מאזורי האקלים במספר ניתוחי אירוע שכללו מדידות נייחות ומחקרי חצייה (בחורף ובקיץ, ביום ובלילה). בהמשך, נערכה השוואת טמפרטורות פנים-עירונית בכל אחד מאזורי האקלים (איור 2) וחושבו המדדים הגיאומטריים – מפתח השמיים ויחס רוחב/גובה הרחובות תוך בחינת השפעתם על ההתחממות העירונית.

איור 1: מפת אזורי אקלים מקומיים - באר שבע

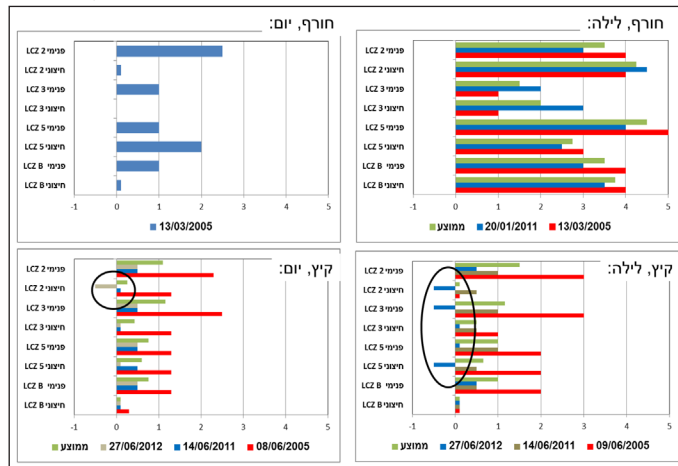


בן נון : ניתוח תופעת אי החום העירוני באמצעות מיון לאזורי אקלים מקומיים

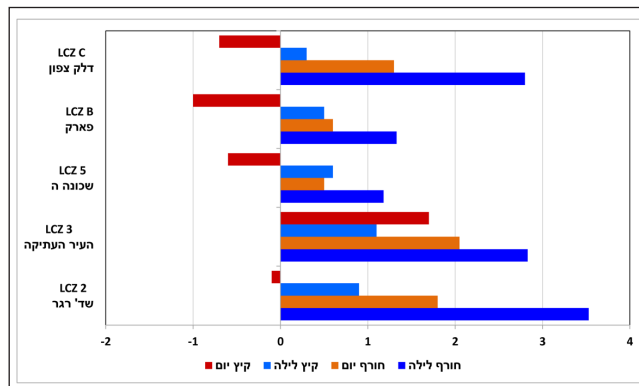
תוצאות

התוצאות הוכיחו כי העיר באר שבע מפתחת אי חום אינטנסיבי יחסית לגודלה, כאשר האזור האקלימי הקר ביותר בקיץ ובחורף ולאורך כל היממה הינו האזור החולי מדרום-מזרח לעיר, בתחנת דלק דרום (LCZ F), בשל היותו שטח פתוח ($SVF=1$), חשוף לרוח ובעל קרקע בהירה (אלבדו גבוה), ובשל היעדר פעילות אנתרופוגנית.

איור 2 : תנודת אי החום בבאר שבע ($\Delta T = F - X_{ZCL}$) לפי מחקרי חצייה



איור 3 : הבדלי טמפרטורות בין אזורי אקלים שונים בבאר שבע לפי תחנות ניחוחות



בהשוואה לתחנה זו (איור 3), ניתן לראות שבעיר העתיקה (המאופיינת בבנייה נמוכה וקומפקטית, LCZ3) מתפתח אי חום עירוני בכל עונות השנה, והוא משמעותי יותר בקיץ. אזורים של בנייה גבוהה וקומפקטית (LCZ2), מפתחים אי חום עירוני בלילה, ואילו בשעות היום בקיץ הטמפרטורות מתונות בשל יצירת צל. כמו כן, התוצאות הראו כי הטמפרטורות באזורים המאופיינים בצמחייה מתמתנות הן ביום והן בלילה הודות לתכסית, ואף נראה שאזורים אלה משפיעים על האזורים הסמוכים להם, ולכן חשיבותם בעיר מדברית רבה.

מסקנות המחקר ותרומתו

במסגרת מחקר זה נוצרה לראשונה "מפת אזורי אקלים מקומיים" לעיר ישראלית בכלל ולעיר באר שבע בפרט. מיונה של העיר באר שבע לאזורי אקלים מקומיים יכול להסביר את האינטנסיביות, הדינמיקה והמשרע של ההתחממות האורבנית בתוכה.

העיר מפתחת אי חום אינטנסיבי יחסית לגודלה, בשל אופן תכנונה (Top Down), שהוביל לכך שהעיר צפופה יותר מערים אחרות בעלות גודל אוכלוסייה זהה, ובעקבות שכיחותו של LCZ3 שאינו תואם לאקלים בה.

בעיר העתיקה (LCZ3) המתאפיינת בבנייה נמוכה וקומפקטית, מתפתח אי חום בכל עונות השנה והוא משמעותי יותר בשעות היום בקיץ.

האזור החולי מדרום-מזרח לעיר, בתחנת דלק דרום (LCZF), הינו האזור האקלימי הקר ביותר בשל היותו שטח פתוח ($SVF=1$), חשוף לרוח ובעל קרקע בהירה (אלבדו גבוה), ובשל היעדר פעילות אנתרופוגנית.

לצמחייה באזור צחיח ישנה השפעה ממתנת על תנאי האקלים: בקיץ, אזורים עירוניים ירוקים קרים יותר מהסביבה הבנוייה, בעיקר בשעות היום, ואילו בחורף במהלך הלילה אזורים עירוניים ירוקים יכולים להיות חמים בהשוואה לסביבה הצחיחה שמחוץ לעיר ואף בהשוואה לאזורים בנויים. ניתן לייחס זאת לאפקט האוואזיס האופייני לערים מדבריות.

בחורף מתפתח אי חום לילי משמעותי באזורים של בנייה גבוהה וקומפקטית (LCZ2), אולם בקיץ בשעות היום הטמפרטורות מתונות בשל יצירת צל.

מכאן שמבחינה אקלימית, בבאר שבע ישנה עדיפות לבנייה גבוהה וקומפקטית שבה מפוזרים פארקים עם צמחייה אינטנסיבית.

תוצאותיו של מחקר זה עשויות לסייע למתכנני ערים בפיתוחו של כלי פרקטי ליעול התכנון תואם האקלים ולשיפור התקשורת בין המתכננים למדענים בהקשר זה, ועל כן יש להמשיך וליישם אותה על ערים נוספות.

הערה

* עומר בן נון סיים את לימודי התואר השני (בהנחייתם של פרופ' יצחק אומר ופרופ' עודד פוֹצֶטֶר) בביה"ס ללימודי הסביבה ע"ש פורטר באוניברסיטת תל אביב. "פרי הילולים" הנוכחי הוא תקציר עבודת הגמר שלו לתואר.

הוותמ"ל - הסופרטנקר האחרון? מחקר הערכה של הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה, 2014): עמדות בדבר פעילותה והשפעתה

עמיר דומיניץ¹

רקע

הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור, הידועה בתור הוותמ"ל, החלה לפעולה באוגוסט 2014 מתוקף הוראת שעה. הקמת הוותמ"ל נועדה לספק פיתרון מהיר למה שנתפס כמשבר דיור בישראל. הוראת השעה הקנתה לוותמ"ל סמכויות חסרות תקדים לפעול לשם האצת תהליכי תכנון ואישור, תוך עקיפת דרגי תכנון שונים במערכת התכנון הישראלית. באופן זה, קיוו יוזמי החוק, ניתן יהיה להביא להגדלת היקפי הבנייה למגורים בישראל ומכך להגדלת ההיצע ולהפחתת מחירי הדיור. בחמש השנים מאז הוקמה, קידמה הוותמ"ל תוכניות לשכונות מגורים בכל רחבי המדינה ואישרה רבות מהן. תיקונים בהוראת השעה אף הרחיבו את הסמכויות ואפיקי הפעולה של הוועדה.

על אף ייחודיותה של הוותמ"ל בכל הנוגע לריכוז הסמכויות בידיו של גוף תכנוני בישראל, מהווה הוועדה ביטוי לשיטת פעולה ידועה, בה נקטו ממשלות ישראל בעבר בתגובה למצוקות שונות בתחום הדיור. בשלושת העשורים האחרונים, בחרו ממשלות ישראל בשלושה מקרים שונים בהקמת ועדות ריכוזיות, להן הוענקו סמכויות נרחבות למשך זמן קצוב² לצורך האצת תהליכי תכנון ואישור נרחב של תוכניות למגורים: כך היה בעת הקמת הוול"ל בראשית שנות ה-90 ובעת הקמת הווד"ל (אשר כונתה 'ועדת סופרטנקר' על ידי ראש הממשלה, בנימין נתניהו) במקביל למחאה החברתית של 2011. ב-2014, ובמידה מסויימת לאור חוסר הצלחתה של הווד"ל, הוחלט על הקמת הוותמ"ל, העומדת במוקד מחקר זה.

ועדות תכנון ייחודיות אלה (להלן: ועדות סופרטנקר) זכו עד כה לתשומת לב מועטה מצד האקדמיה בישראל. מחקרים ומאמרים מועטים פורסמו על הוול"ל (צילקר, 1992; פרנגלר-רוזמרין, 1994) ועל הוותמ"ל (פייטלסון, 2018; Charney, 2017; Mualam, 2018), לצידם ניתן למנות גם את דו"חות המעקב השנתיים של החברה להגנת הטבע על הווד"ל (בן דוד וזנזורי, 2015) ועל הוותמ"ל (בן דוד וזנזורי, 2015, 2016; בן נון וזנזורי, 2017). מחקרים אלה בחנו היבטים שונים של פעולת הוועדות והצביעו על קווי דמיון ושוני בין פעולתה ובין פעולת ועדות ריכוזיות אחרות. כל המחקרים שהוזכרו לעיל נכתבו בתקופת הזמן שבה פעלה הוועדה שנחקרה (ול"ל או ותמ"ל). לעובדה זו יש משמעות לגבי יכולתם של מחקרים אלה להעריך את פעולת הוועדות הנחקרות. עם זאת, עריכת מחקר על מדיניות הנמצאת בשלבים מוקדמים

של יישומה עשוי לתרום לא רק לאיתור בזמן אמת של בעיות, אלא גם לגיבוש בסיס ידע לבדיקת מקרים דומים בעתיד.

את נקודת המוצא לעריכת מחקר זה ניתן לתאר כך: הוותמ"ל נתפשת כמקרה חריג של ריכוז סמכויות תכנון וכחלק ממדיניות הממשלה לפיתרון מצב שנחווה כמשבר בתחום הדיור; פעולות הוועדה עוררו עד כה תגובות ודיונים סוערים; מלוא היקף השפעתן של פעולות אלה טרם נחקרו, כמו גם האופן בו יושמה המדיניות דרך פעולת הוותמ"ל. לאור נקודות אלה, מטרת המחקר הינה להעריך את פעילות הוותמ"ל מעת ייסודה ובכלל זה, להעריך האם ובאיזה אופן הוותמ"ל עמדה במטרות שהציב לה המחקר.

המחקר עצמו בנוי משתי חטיבות עיקריות (ר' להלן): חטיבת המחקר הראשונה כוללת סקירת ספרות משלושה עולמות תוכן המאפיינים את פעולת הוותמ"ל:

- **מגמות מרכז וביזור סמכויות תכנון בישראל ובעולם:** הסקירה בחלק זה נועדה לספק רקע להבנת הוותמ"ל כתופעה של מרכז. הסקירה העולמית מצביעה על תופעה של חלוקה חדשה של סמכויות תכנון בין השלטון המרכזי במדינה ובין מערכי השלטון המקומי בה. במקרים רבים, נובעת תופעה זו ממדיניות ניאו ליברלית, במסגרתה שואף השלטון המרכזי להדק את אחיזתו בפיתוח הפיזי של הסביבה הבנויה (ר' למשל: Olesen, 2014). במסגרת מדיניות זו (הקרויה לעיתים בספרות המקצועית בשם Rescaling) מתחולל תהליך סימולטני של נידוד סמכויות תכנון מהדרג המחוזי או המקומי במערך התכנון מעלה – אל עבר הדרג המרכזי. במקביל, מתקיים ביזור סמכויות, אשר נועד, למשל, להפחית עומסים מדרגי קבלת החלטות ארציים, העצמת אוטונומיה עירונית, עידוד יזמות מקומית, ולהאצת הפיתוח ממניעים כלכליים. בישראל מתבטא ביזור סמכויות לא אחת בתיקונים לחוק התכנון והבנייה (תיקונים מס' 43, 76 ו-101). לצד הביזור בישראל הסקירה מצביעה על תופעות מנוגדות - ומשמעותיות יותר - של מרכז סמכויות תכנון. תופעות אלה התבטאו, בין השאר, בהקמת ועדות סופרטנקר, שהוותמ"ל היא האחרונה שבהן. על אף שמרכז סמכויות קיים בעולם, סקירת הספרות מצביעה על כך שהוותמ"ל היא תופעה ייחודית בקנה מידה עולמי בכל הנוגע למרכז סמכויות.
- **תכנון, משברים ותכנון בעיתות משבר:** בפרק זה, סקרתי את הופעת הוותמ"ל על רקע תפישת משבר בתחום המגורים בקרב מקבלי ההחלטות בישראל. בסקירת הספרות קשרתי בין משברים ובין תכנון ובחנתי כיצד יכול תכנון לשמש כאמצעי להתמודדות עם משברים, להימנעות מהם ולהפקת לקחים מהתרחשויות. לבסוף בחנתי את הקשר בין תכנון ובין התמודדות עם משברי דיור, במקביל לחקירת המאפיינים העיקריים של שוק הדיור בישראל. הסקירה מצביעה על תפישת הממשלה את המצב בשוק הדיור בישראל כמצב משברי, הדורש נקיטת אמצעי חירום תכנוניים. לאור זאת, הקמת הוותמ"ל הייתה פעולה דחופה, שנועדה להתמודד עם המשבר בעת התרחשותו, אך לא מעבר לכך. הממשלה בחרה, אפוא, במדיניות שנועדה לייצר כלים רבי עוצמה לפיתרון המשבר, אך לא בהגברת המוכנות לקראת

משברים עתידיים דרך רפורמות במערכת התכנון או דרך הפקת לקחים ממשבר זה.

- **מחקרי יישום, הערכה וניתוח מדיניות:** הסקירה בפרק זה מצביעה על ההבדלים בין שלושה מונחים מרכזיים: 'מחקר', 'הערכה' ו-'ניתוח מדיניות' (Lincoln and Guba, 1985). אבחנה זו מסייעת באפיון המחקר ומצביעה על התחומים המובחנים בהם יעסוק – ניתוח מדיניות ולאחר מכן - יישומה. סקירת הספרות מצביעה על החשיבות שבניתוח מארג בעלי העניין ועל שילוב מרכיבים איכותניים בניתוח המדיניות כתנאי מהותי להבנת הדרך בה המדיניות מעוצבת ומיושמת (Angel, 2000; Yanow, 2000).

שאלות המחקר

לאור התובנות מסקירת עולמות התוכן המחקריים, עולות מספר שאלות מחקר, בראשן:

- מהן המטרות והיעדים של החוק להאצת הבנייה למגורים והאם ובאיזו מידה הוגשמו מטרות ויעדים אלו בפעילות הוותמ"ל עד כה? משאלה זו נגזרות מספר שאלות משנה, ובהן:
- כיצד תופשים מומחים וגורמי מקצוע את פעילות הוותמ"ל, האתגרים שהיא מזמנת ואת מידת עמידתה במטרות וביעדים הללו?
- מיהם בעלי העניין המרכזיים בפעולת הוותמ"ל?
- מהן השפעותיה העיקריות של הוותמ"ל על הסביבה הפיזית, על תהליכי התכנון ועל החברה בישראל?
- מהן המשמעויות של השינויים התכופים שנערכו בחוק?

שיטת המחקר

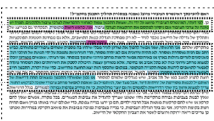
שיטת המחקר לבדיקת השאלות הללו קשורה בתקופת הזמן בה הוא נערך: מחד, הוותמ"ל פעלה לכל משך המחקר, כך שהתאפשר לי לחקור את יישום המדיניות בזמן אמת. מאידך, תוצאות פעולתה של הוותמ"ל מתבטאות עד כה בהפקת תוכניות סטטוטוריות, אשר טרם יושמו בשטח³. בשל נסיבות אלה ובשל מיעוט המחקר לגבי הוותמ"ל ולגבי ועדות סופרטנקר בכלל, התאפיין המחקר בגישה מגששת (Exploratory), המתבססת על קיום ראיונות חצי מובנים (Semi-Structured Interviews) עם מומחים וגורמים בעלי עניין בוותמ"ל. בדרך זו ביקשתי לייצר מסגרת אחידה לניתוח מדיניות הוותמ"ל, תוך מתן מרחב ביטוי לכל מרואיין להציג את עמדתו הייחודית בנושא. שאלון המחקר התמקד בשלושה נושאי חיפוש עיקריים: מטרות הוותמ"ל, ניתוח מארג בעלי העניין הנוגעים לפעילות הוועדה ואיתור ההשפעות של פעולתה על מגוון תחומי החיים.

את המידע הרב שאספתי בראיונות קידדתי בשתי שיטות שונות (ר' אור 1). ראשית, בתחילה השתמשתי בשיטת קידוד ידנית, במסגרתה איתרתי בתמלילי הראיונות התייחסויות לשלושת נושאי החיפוש העיקריים (מטרות, בעלי עניין והשפעות). לכל התייחסות שאותרה הוספתי סיכום של

ההתייחסות ושיוך לאחד (או יותר) מנושאי החיפוש. לאחר השלמת איסוף כל סיכומי ההתייחסויות מהראיונות, מיינתי אותם ויצרתי תמות הנוגעות לכל אחד מנושאי החיפוש לעיל. גם בתוך התמות עצמן עלה בידי ליצור חלוקות משנה וחלוקות שלישוניות, אשר יצרו תמונה מסועפת של הוותמ"ל בכל אחד מנושאי החיפוש. בהמשך, ערכתי קידוד בעזרת תוכנת OTC (Open Text Coding). השימוש בשתי שיטות קידוד הציע מספר יתרונות:

- הקידוד הידני סייע לי לספק תמונה רחבה בכל אחד מנושאי החיפוש, המתבססת על איתור ההתייחסויות לנושאי החיפוש לכל אורך הטקסט. סיכומי ההתייחסויות שאיתרתי סייעו בזיקוק משמעותי.
- הקידוד הממוחשב איפשר לי לרכז תשובות ישירות לשאלון המחקר מתוך תמלילי הראיונות, כדי לבצע ניתוח מצרפי שלהן, באמצעות כלי אנליטי רב כוח. בעזרת התוכנה ניתן היה לאתר משמעויות שעלו ישירות מתוך דברי המרואיינים. נוסף על כך, מציעה תוכנת הקידוד כלי המחשה (כגון רשת הקטגוריות), אשר קידמו אף הם את מלאכת ניתוח הממצאים;
- ההצלבה בין שתי שיטות הקידוד סייעה בתיקוף ממצאים שונים. במקרים בהם התקבלו ממצאים שונים משתי השיטות, ניתן לעמוד על הסיבות להם ובכך להעמיק את ניתוח הממצאים.

איור 1: סכימת שיטות קידוד

תוצר	צורת הקידוד	מטרת החיפוש	טווח החיפוש	סוג הקידוד	תמליל ראיון
תיבות עיקריות, חלוקות שניוניות ושלישוניות	קידוד תימתי (אינדיקטורי)	איתור פטרות-בעלי עניין/חששות	כל הטקסט	קידוד ידני (סיכומי התייחסויות)	
	רשת קטגוריות/ שיחות קטגוריות/ איתור מילות/ ציפוי פתח	איתור תשובות לשאלון המחקר	תשובות ישירות לשאלון המחקר	קידוד ממוחשב Open, Text (Coding)	

ממצאי המחקר

לאור סקירת הספרות ושאלות המחקר ביצעתי שני מהלכים מחקריים. ראשית, ניתחתי את מדיניות הוותמ"ל. במסגרת זו בחנתי בהרחבה את הסיבות שהביאו לאישור חוק הוותמ"ל, את השיקולים המרכזיים שנידונו בעת קידום הצעת החוק, את עיקרי החוק ואת התיקונים העיקריים שנוספו לו. לבסוף, ביצעתי ניתוח אמפירי, ולא רק משפטי, של פעולות הוותמ"ל עד כה, תוך ניתוח תוכניות שאושרו בוועדה (רי איור 2). מטרותיו של פרק זה הן:

- לספק רקע תוכני – אמפירי בחלקו – להבנת מסגרת פעולת הוותמ"ל;
- לייצר הקשר מיידי בין עולמות התוכן המחקריים ובין מחקר השטח על הוותמ"ל, המהווה את חטיבת התכנון השנייה.

החלק השני של הניתוח האמפירי מאפיין את הוועדה לאור ראיונות עומק שערכתי. חלק זה נחלק לשלושה תחומי ניתוח עיקריים:

- **מטרות הוותמ"ל:** סקירת מטרות הוותמ"ל מתמקדת בזיהוי קווי דמיון והבדלים בין המטרות המוצהרות של הוותמ"ל (כפי שהן עולות מלשון הוראת השעה והתיקונים שנוספו לה) ובין המטרות

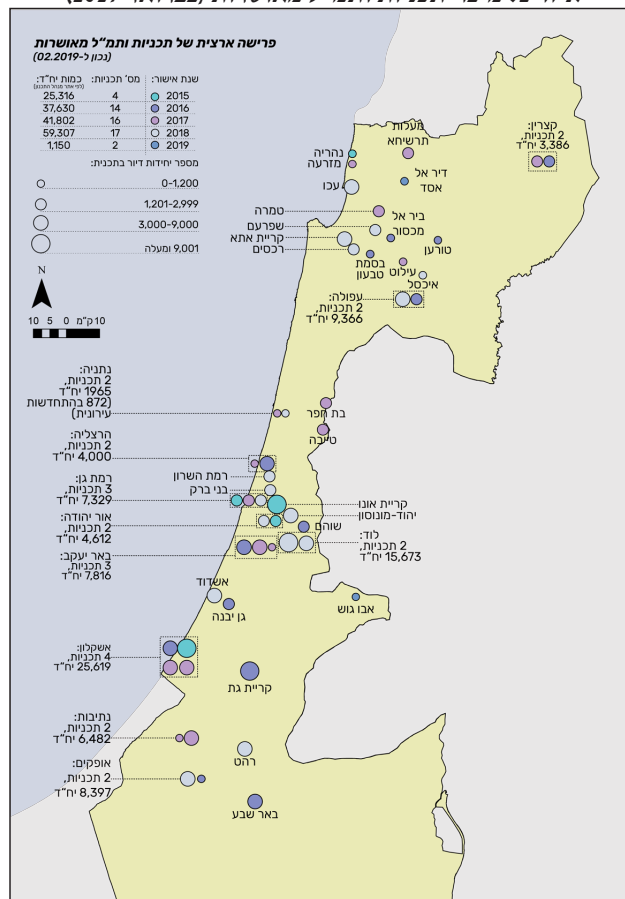
המשתמעות, העולות מדברי המרואיינים השונים בהקשר זה. ממצאי המחקר חושפים פערים בין המטרות המוצהרות של חוק הוותמ"ל, שהן מטרות תוצאתיות במהותן ובין מטרות תהליכיות, שעלו מהניתוח המצרפי של תמלילי הראיונות. קידוד המידע מהראיונות מצביע בעיקר על מטרות הנוגעות להסרת חסמי תכנון מובנים – אך גם, במידה פחותה יותר, על הגדלת מלאי הדיוור בישראל (ר' איור 3). גם תיקוני החוק השונים וגם ממצאי הקידוד מצביעים על התכנון ביישובי מיעוטים כמטרה. בהקשר זה, ששת התיקונים שנוספו לחוק הוותמ"ל עד כה מתוארים כאמצעי להרחבת פעילות הוועדה ולטיוב הניצול של סמכויותיה הנרחבות להשגת יעדי תכנון חדשים. כל אלה מצביעים על גישת מדיניות של פיתרון בעיה, "כאן ועכשיו", בבחינת Solutionism, אשר מבקש צעד אחר צעד לשכלל את הכלים המוסדיים המצויים בידיו המתכנן הארצי.

• **ניתוח מארג בעלי העניין הנוגעים לפעילות הוותמ"ל:** סקירת הספרות בנושא ניתוח מדיניות מדגישה את חשיבות הניתוח של מארג בעלי העניין הנוגעים למדיניות כגורם בעל השפעה הן על עיצוב המדיניות והן על יישומה (Angel, 2000; Yanow, 2000). ניתוח זה מצביע על מספר קבוצות עניין מרכזיות – משרדי הממשלה (ובעיקר משרד הבינוי והשיכון), סוכנויות ממשלתיות (בראשן רמ"י) וגורמי שלטון מקומי, בדגש על רשויות בהן מקודמת תוכנית ותמ"ל (ר' איור 4). כפי שעולה מממצאי הקידוד הידני, רשויות אלה הן גם בעל העניין העיקרי בפעילות הוותמ"ל. ניתוח הממצאים מצביע על המגזר הערבי כקבוצת העניין הנשכרת ביותר מפעילות הוותמ"ל. המגזר החקלאי, לעומת זאת, מתואר כנפגע העיקרי מפעולת הוועדה. בהקשר זה, ארגוני סביבה, אף שזוהו כקבוצת עניין מרכזית, תוארו כבעלי השפעה פחותה על קבלת ההחלטות בוותמ"ל. בהקשר רחב יותר – שאלת ייצוגו של האינטרס הציבורי בפעילות הוותמ"ל – תואר תהליך התכנון בוותמ"ל הן כמייצג נאמן של האינטרס הציבורי והן כמנוגד לו. ממצאים סותרים איתרתי גם בנוגע לשאלת ההשפעה שיש לוותמ"ל על מעמדו של אדריכלים ומתכננים.

• **תיאור וניתוח של מגוון ההשפעות המיוחסות לפעולת הוותמ"ל על מערכת התכנון בישראל, על הסביבה הפיזית של ועל מגוון תחומים אחרים:** למרות הקושי בחיזוי מלוא טווח ההשפעות שיהיו לוותמ"ל על החיים בישראל, היה זה הנושא אשר זכה למירב ההתייחסויות מצד המרואיינים (איור 5). הראיונות שערכתי הדגישו את ההשפעה שיש לוותמ"ל על מערכת התכנון בישראל. במסגרת זו, תיארו המומחים השונים את יכולתה של הוותמ"ל להשתמש בסמכויותיה הרבות לקידום עירוניות ותפישות עירוניות חדשות בתכנון הישראלי. על אף הפוטנציאל לקידום התכנון העירוני בישראל, האצת תהליכי התכנון בוותמ"ל מייצרת ספקות לגבי איכות תוצרי התכנון וחשש מפני פגיעה במרכזי ערים בהן מקודמות תוכניות ותמ"ל. תהליך החלשת הדרג המחוזי במערכת התכנון, אשר תואר בסקירת הספרות בהרחבה, מתרחש גם בשל הקמת הוותמ"ל, כך על פי המרואיינים. בנוסף, האצת תהליכי התכנון והאישור בוועדה מוצגים הן כגורם חיובי, המשמש

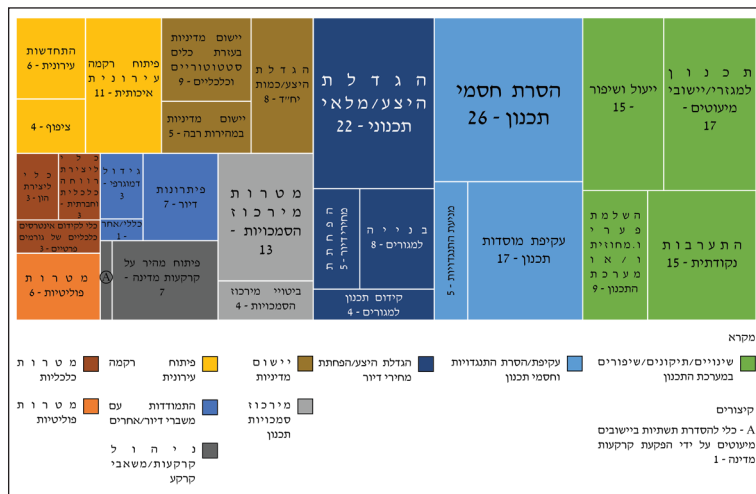
דוגמה למוסדות תכנון אחרים, והן כגורם שלילי, במיוחד לאור נגישה בכוחן של הוועדות המחוזיות. שאלה מרכזית נוספת עלתה בנוגע לסיכויי המימוש של התוכניות המופקות בוותמ"ל. בנקודת זמן זו לא ניתן, אמנם, לחקור את יישום התוכניות באופן מלא. עם זאת, ניתן להצביע כבר היום על פערים בין תוצרי התכנון ובין האפשרות לממשם בעתיד. בהמשך לניתוח מארג בעלי העניין הקשורים בפעילות הוותמ"ל, תיארתי בהרחבה השפעות נוספות אשר עלו מהראיונות, לרבות השפעות הנוגעות לקידום התכנון במגזר הערבי. השפעת הוותמ"ל על התכנון במגזר זה מתוארת במונחים חיוביים ביותר מוצגת כמענה למצוקות תכנון רבות שנים, כפיתרון מעשי להתגברות על חסמים מובנים. הוותמ"ל מוצגת כסוכן לשינוי תפיסתי-תרבותי-פוליטי.

איור 2: מיפוי תכניות ותמ"ל מאושרות (פברואר 2019)



..... דומיניץ : מחקר הערכה של הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור

איור 3: מיון מטרות - תרשים עץ



איור 4: מיון קבוצות עניין - תרשים עץ



מקורות

- Angel, S. (2000). *Housing policy matters: A global analysis*. Oxford University Press.
- Charney, I. (2017). A "Supertanker" Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5) (OP-Antipode. Nov 2017, Vol. 49 Issue 5, p1223, 21 p.), 1223
- Lincoln, Y.S., Guba, E.K. (1985). Research, Evaluation, and Policy Analysis: Heuristics for Disciplined Inquiry. *Viewpoints* (120).
- Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel—A National Experiment Underway. *Land Use Policy*, 75, 269–283.
- Olesen, K. (2014). The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory*, 13(3), 288–303.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis* (Vol 47). Sage.
- בן דוד, א., זנזורי, א. (2015). פעילות הוועדה הארצית לדיור לאומי (וד"ל) – דו"ח מעקב תקופתי במלאת ארבע שנים לאישור חוק הווד"ל (התשע"א-2011). החברה להגנת הטבע. תל אביב.
- בן דוד, א., זנזורי, א. (2015). פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) – דו"ח מעקב תקופתי במלאת שנה לאישור חוק הוותמ"ל (התשע"ד-2014). החברה להגנת הטבע. תל אביב.
- בן נון, ע., זנזורי, א. (2017). פעילות הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה למתחמים מועדפים לדיור (הוותמ"ל) – דו"ח מעקב תקופתי במלאת שלוש שנים לאישור חוק הוותמ"ל (התשע"ד-2014). החברה להגנת הטבע. תל אביב.
- פייטלסון, ע., לוי, נ., מינץ, צ., צבן, ש., הרוביץ-הראל, ע. (2018). השפעות הוותמ"ל על דמות הארץ. ירושלים.
- פרנגלר-רוזמרין, א., Prengler-Rosmarin, A., אלתרמן, ר. (1994). חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה) התש"נ - 1990 : עמדות בדבר תוצאותיו והשפעותיו. הטכניון, חיפה.
- צילקר, ע., & Zilker, O. (1992). מאפייניהן של תכניות שאושרו בתהליך התכנון על-פי חוק הליכי תכנון ובניה (הוראת - שעה), התש"ן, 1990. הטכניון, חיפה.

הערות

1. עמיר דומיניץ סיים את לימודי התואר השני (בהנחיית ד"ר ניר מועלם) בתכנון ערים ואזורים בטכניון. "פרי הילולים" הנוכחי הוא תקציר עבודת הגמר שלו לתואר.
2. כלומר, מתוקף הוראת שעה.
3. בכך אני מתכוון לבנייה בפועל של שכונות מגורים ולאכלוס. חוק הוותמ"ל מגדיר באופן שונה ביצועה של תוכנית ותמ"ל – על כך הסברים בפרק העוסק בחוק הוותמ"ל.

מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית: הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה מנקודת ראות חברתית

נאוה קיינר-פרסוב ונעמי כרמון

תקציר

למעלה מ-70,000 יחידות דיור אושרו לביצוע במסגרת התחדשות עירונית באסטרטגית פינוי-בינוי, תכנית שיזם וקידם משרד הבינוי והשיכון וכיום מנוהלת באמצעות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בישראל. בכל יום מתבצעים במדינה תכנון ובנייה של פרויקטי החידוש העירוני בהיקפים רחבים, אך אין בידינו ידע מבוסס על השפעות התכנית. מאמר זה מדווח על מחקר הערכה ראשון מסוגו, המכוון בעיקרו להשפעות החברתיות של פרויקט החידוש. המתודולוגיה כוללת הגדרה ייחודית של המושג 'הוגנות חברתית', המותאם להקשר של מגורים, מדידת תפוקות/תוצאות/השפעות של התכנית, והערכה של פרויקט החידוש העירוני בשלושה מעגלים חברתיים-מרחביים: מעגלי התושבים בשכונה/מתחם, התושבים בעיר והתושבים במדינה.

מחקר אמפירי בוצע במתחם הראשון אשר פונה, נהרס, נבנה ואוכלס במסגרת פינוי-בינוי. בקרית אונו, בשיכון 'שאול המלך' הוותיק נהרסו 174 דירות קטנות, ובמקומן נבנתה 'אונו הירוקה' עם 530 דירות חדשות ומרווחות ב-11 בניינים. ראיונות מפורטים עם תושבים בבתיהם, תושבים ותיקים וחדשים, איפשרו להעריך תועלות ועלויות מנקודת ראותם, בדגש על הוותיקים שפנו ועברו לדירות החדשות. נמצא שעבור רוב בעלי הדירות מקרב הוותיקים, התועלות - בעיקר הכספיות - היו גבוהות, כולל בעלי דירות שאינם גרים באונו הירוקה. גם חלק מדיירי השיכון הציבורי יצאו נשכרים. אך שוכרים מבעלי בית פרטיים נחקו ממקומותיהם ויצאו אל שוק דיור בו המחירים הולכים ומאמירים; תושבים אלו 'שקופים' מבחינת מערכת התכנון. מבחינת תושבי העיר, התייחסנו ל'כושר הנשיאה' - מוכנות העיר לזרם התושבים החדשים, וגם להשפעה על (א)זמינות של דיור בר-השגה. ממצא מעניין במיוחד ברמה זו מלמד שהעול הנופל על העיר גדול בהרבה מזה שהיה חזוי בהתאם ל'מכפיל'; למרות שהיחס בין דירות שנהרסו לדירות במתחם החדש הוא 3:1, בפועל היחס שנמצא בין משקי בית של ותיקים למשקי בית חדשים הוא 8:1. יתר על כן, משקי הבית החדשים גדולים יותר, רובם עם ילדים צעירים בגילאי חינוך ובעלי הרבה יותר מכוניות, יחסית לוותיקים. ממצאי ההשפעות מאקרו, במעגל המדינה, מתייחסות להרחבת הפערים

קיינר-פרסוב, נ.
וכרמון, נ. (2020).
"מעגלי ההשפעה
של התחדשות
עירונית: הערכה של
'פינוי-בינוי' ולקחיה
מנקודת ראות
חברתית". **תכנון**,
17(1): 148-179.

החברתיים-כלכליים בין בעלי דירות למי שאין דירה בבעלותם וגם בין תושבי המרכז לתושבי הפריפריה.

המאמר מסתיים בארבע קבוצות של המלצות, המכוונות למקבלי החלטות בסקטור הציבורי, בדבר: הגדלת ההוגנות החברתית של פרויקטים; סיוע לעיריות כדי שתובלנה פרויקטים בתחומן; הוזלת עלויות של פרויקטים; ושיפור הבנייה, באמצעות חדשנות תכנונית-אדריכלית, שאינה מייקרת ואף מוזילה את עלויות ההתחדשות העירונית.

מילות מפתח: התחדשות עירונית; הוגנות חברתית; הערכת תכניות עירוניות; פינוי ובינוי

מבוא

נשוא המחקר הינו התכנית לחידוש מגורים באסטרטגית פינוי ובינוי. מטרת המחקר היא להעריך מנקודת מבט חברתית את הגרסא של פינוי ובינוי, הפועלת בישראל ב-20 השנים האחרונות, בה הרשויות הציבוריות יוזמות ומעניקות זכויות מסוימות, והסקטור הפרטי – בעלי דירות, ובעיקר, יזמי בנייה – מממן, בונה ומשווק.

בחלקו הראשון של המאמר סקירה תמציתית של הרקע הבינלאומי והישראלי למחקר, בהסתמך על פירסומים אקדמיים ומקצועיים. במרכז המאמר מוצגות תוצאותיו של מחקר אמפירי – הערכה לאחר ביצוע (ex-post evaluation) של הפרויקט הראשון שבוצע ואוכלס באסטרטגית פינוי ובינוי – מתחם אונו הירוקה בעיר קרית אונו. בראשית דרכו של המחקר (2015), היה זה הפרויקט היחידי שאוכלס ברובו, למרות שהתכנית הארצית פורסמה ב-1999. מתודולוגיית המחקר כוללת הגדרה ייחודית של המושג 'הוגנות חברתית', המותאמת להקשר של מגורים ומקיפה שלושה מרכיבים: צדק חלוקתי, צדק הליכי ועירוב חברתי-כלכלי; במאמר זה יוצגו המימצאים הנוגעים לצדק חלוקתי, אשר לגביו נמדדו: תפוקות הפרויקט, תוצאותיו והשפעותיו. המתודולוגיה כוללת הצעת מודל להערכה של תכנית החידוש העירוני בשלושה מעגלים חברתיים-מרחביים (ר' איור 1): מעגל התושבים בשכונה/מתחם, מעגל התושבים בעיר ומעגל התושבים במדינה. המאמר מסתיים בתובנות שעולות מן המחקר ובארבע קבוצות של המלצות, המיועדות למקבלי החלטות בסקטור הציבורי.

הרקע הבינלאומי והישראלי למחקר

תכנון עירוני והתחדשות עירונית מנקודת ראות חברתית

החל משנות ה-60 למאה הקודמת, נפוצה בתכנון העירוני הגישה החברתית, הרואה בתושבי המקום המתוכנן שותפים לתהליך התכנון (Davidoff, 1965; Susskind and Elliot, 1983). גישה זו מצאה ביטוי מובהק בקוד האתי של איגוד המתכננים האמריקני:

"A planner must strive to expand choice and opportunity for all persons, recognizing a special responsibility to plan for the needs of disadvantaged groups and persons, and must urge the alteration of

policies, institutions and decisions which oppose such needs" (AICP Code of Ethics and Professional Conduct, Sec A-5, 1990).

במשך השנים, הגישה החברתית עברה גלגולים שונים (Marcuse, 2009) ותופסת כיום מקום מרכזי למדי גם בתיאוריה וגם בפרקטיקה התכנונית. ב"סדר היום החדש" של ועידת האו"ם בקיטו (אקוואדור), הוצג החזון לעתיד טוב יותר ובר-קיימא בערים, חזון שבו זכויותיהם ורווחתם של תושבי העיר נוטלים את המקום המרכזי:

"All people have equal rights and access to the benefits and opportunities that cities can offer" (UN 2017, Habitat III, p. IV)

בהקשר של תכנון דור חדשות, אמר לאחרונה ראש עיריית לונדון:

"I will do all I can to make sure residents are at the heart of any proposals ... I want to support residents and good landlords in developing plans that command widespread support and trust, and that deliver better homes for local people." (Greater London Authority, 2018, p. 2).

קשר אמיץ בין תכנון עירוני מנקודת ראות חברתית לבין המונח צדק חברתי יצר דייוויד הארווי (Harvey, 1973; 1996). חוקרים אחרים החליפו את המונח צדק חברתי במונח הוגנות חברתית (social equity); סוזאן פיינסטיין מציעה תיאוריה של צדק חברתי, שבה 'הוגנות', 'דמוקרטיה' ו'מינוח' הינם העקרונות הבסיסיים של צדק, כאשר 'הוגנות' גוברת במקרה של קונפליקט בין עקרונות יסוד אלה (Fainstein, 2010). פיטר מרכוזה ואורן יפתחאל מבקרים את גישתה של פיינסטיין, באמירה שהיא מתעלמת מן התפקיד החשוב של יחסי כוח בתוך המערכות העירוניות וגם מן המתרחש במדינות שאינן "מערביות" (Marcuse et al., 2009). כרמון מציעה חלקים מן הדיון הענף של מתכננים במושגי הצדק וההוגנות; לתכנון עירוני כפרופסיה, ולמתכננים כפרקטיקאים, היא מציעה לאמץ את הערך 'הוגנות חברתית' כערך המייחד את עבודתם ומוביל את שיקוליהם (Carmon, 2013).

הוגנות חברתית, צדק חלוקתי וסוגית 'מי נהנה'?

אסכולת המינהל הציבורי, שהתכנון העירוני הושפע ממנה, מחפשת מענים לשתי סוגיות בסיסיות: סוגית היעילות הכלכלית, האמורה להשיא את הצמיחה הכלכלית, וסוגית החלוקה ההוגנת, האמורה להשיא את הצדק החברתי. יש אומרים, שהיעילות הכלכלית וההוגנות החברתית הן השמן והמים של הכלכלה, שלעולם לא יתערבבו, שתמיד יהיו בקונפליקט; חיזוקה של האחת תמיד יהיה על חשבון החלשתה של האחרת (Mera, 1967). כרמון סקרה עדויות אמפיריות לכך, שתכנון מושכל יכול לגרום לשינוי הכיוון של עקום התמורה בין השתיים, כך שנקבל הן יותר יחידות של צדק חברתי והן יותר יחידות של יעילות כלכלית (כרמון, 2013).

סוגיה בסיסית היא מה פירושה של הוגנות חברתית, של חלוקה הוגנת/ צודקת של תועלות? מקובלים שלושה עקרונות של חלוקה צודקת: חלוקה שוויונית, חלוקה לפי צורך וחלוקה לפי נוהל שקוף וידוע (Harvey, 1973; Hochschild, 1981; זיפלינגר, 2005), כלהלן:

חלוקה שוויונית – ידועות לפחות שלוש צורות של חלוקה שוויונית:

- שוויון אריתמטי - לכל אדם ניתן חלק שווה, ללא קשר לצרכיו ותרומתו; לדוגמא: זה השוויון שהונהג בארץ בראשית ימי הקיבוץ.
- שוויון הזדמנויות - הקצאה בלתי שוויונית, החותרת לכך שלכל אדם, ללא קשר למעמדו בחברה וליכולותיו הכספיות, תהא נקודת זינוק שווה; זו גישה מקובלת בתחום החינוך.
- שוויון בתוצאות - לפי גישה זו, אין להסתפק בשוויון הזדמנויות אלא שוויון מהותי יושג רק אם התוצאות תהיינה שוות. לדוגמא, אין להסתפק בחינוך ראוי לכל התלמידים, אלא יש לחתור לשוויון בהישגים חינוכיים. גישה זו מיושמת, למשל, בלימודי נהיגה: כדי לקבל רישיון, כל הנהגים חייבים להגיע לידע מסוים ולעבור בחינה זהה; נהג אחד יוכל לגשת לבחינה בתום מינימום שיעורי הנהיגה הדרושים ואחר יזדקק להרבה יותר שיעורים עד שיעמוד בבחינה.

חלוקה לפי צורך - צורך הוא מושג יחסי, שונה ממקום למקום ומזמן לזמן. בכל חברה מתלבטים מהם צרכי היסוד, שכל אדם זכאי להם. נהוג לדון בתשע קטגוריות של צורך רלבנטיות לחלוקת משאבים: מזון, מגורים, שירות רפואי, חינוך, איכות סביבה, מוצרי צריכה, הזדמנויות נופש, מתקנים שכונתיים ואמצעי תחבורה.

חלוקה לפי נוהל ידוע ושקוף - לגיטימציה לחלוקה לא שוויונית אך נחשבת כהוגנת (Fairness). דוגמאות: מי שמגיע ראשון מקבל ראשון, עד גמר המלאי; מי שמשקיע יותר (מאמץ ו/או כישרון ו/או כסף) מגיעות לו בצדק תועלות רבות יותר.

הנושא של צדק בהתחלקות משאבים ותועלות (צדק חלוקתי) עלה לעיתים קרובות במחקרים שביקרו פרויקטים של חידוש עירוני, אשר הופעלו בארה"ב בעקבות החוק המיוחד משנת 1949, כוונה כנגד העובדה שהם הועילו מאוד ליזמים ולקבוצות אוכלוסייה חזקות ופגעו מאוד בחלשים ביותר. גנס מצא, שבשנים 1949-64 רק 0.5% מכל ההוצאות הפדראליות עבור חידוש עירוני בארה"ב הוקדשו ליישוב מחדש (relocation) של פרטים ומשפחות או 2% אם יילקחו בחשבון גם עסקים שהיו באזורים שפנו ונהרסו (Gans, 1967).

גם בישראל התעניינו חוקרים בשאלה 'מי נהנה?' מתכניות לחידוש מגורים עירוניים ושכונות. שפירו ופייט-שטרן (1991) בחנו את פרויקט שיקום השכונות בישראל וטענו, שקיימת סתירה מהותית בין המטרה של שיקום השכונות לבין המטרה של סיוע למשפחות במצוקה עמוקה. כדי לדאוג לשכונה בכללה, פרויקט השיקום השקיע חלק ניכר ממשאביו ביצירת תמריצים למשפחות החזקות יותר בשכונות, כדי שהן לא תעזובנה ותעבורנה לשכונות יוקרתיות יותר; ההשקעות בתמריצים אלה באו על חשבון משאבים שלא הופנו אל המשפחות העניות, המתמודדות עם קשיים רבים יותר, מקרב תושבי השכונות. בהרצאה למלאת 25 שנה לפרויקט שיקום השכונות התייחסה כרמון (2003) לסוגיה "מי הפיק תועלת מפרויקט השיקום?" תשובותיה היו כלהלן: 'אנשים' (קרי: תושבים שנשארו בשכונה ושעזבו אותה) הפיקו יותר

תועלות מאשר 'מקומות' (קרי: השכונות שהידרדרות נעצרה אך הסטטוס שלהן לא עלה); ילדים הפיקו תועלות יותר מאשר בוגרים; נשים הפיקו תועלות יותר מאשר גברים; תושבי שכונות מרובי משאבים (יחסית) הפיקו תועלות יותר ממעוטי משאבים.

פינוי-בינוי בישראל של שנות ה-2000

תכנית התחדשות עירונית בדרך של פינוי ובינוי משמעה בדרך-כלל הריסה של בניין או מספר בנייני מגורים ישנים ובניית חדשים במקומם. בהיסטוריה של התכנון העירוני בישראל נרשם "חוק בינוי ופינוי של איזורי שיקום תשכ"ה – 1965" (לתשומת לב: בינוי ופינוי ולא פינוי ובינוי). הייתה בזמנו התארגנות רבתי, כולל חקיקת חוק ועריכה של סקרים רחבי היקף, אך מעט מאד נהרס ונבנה במסגרת זו (ר' "הדור הראשון" אצל כרמון, 1993). בשנת 1999 חזר משרד הבינוי והשיכון אל רעיון החידוש העירוני, בדרך של פינוי ובינוי, ופרסם את דו"ח ועדת אייגס, שהיה אמור לשנות את פני הערים בישראל תוך חמש-שש שנים. המטרה המוצהרת הייתה ציפוף הבנייה במרקמים עירוניים קיימים, בצורה שתנצל טוב יותר את הקרקע ואת התשתיות העירוניות, הפיסיות והחברתיות. הכוונה הייתה ליצור תנאים המעודדים פעילות שוק, לא ממסדית, המבוצעת על ידי בעלי הזכויות בנכסים ו/או יוזמים מטעמם. המערכת הציבורית נועדה לתמוך ביצירת תנאים המאפשרים פעילות זו, כאשר הרשות המקומית הינה האחראית הבלעדית על קידום הפעילות במתחמים שיוכרוזו (אוגדן הרשויות המקומיות, אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון, 1999). נקבעו שני מסלולים: מסלול הרשויות המקומיות, שלפיו רשות מקומית מגישה בקשה לסיוע בקידום החידוש במתחם שבחרה, ומסלול היוזמים-מיסוי, המאפשר ליוזמים לבקש המלצה משר הבינוי והשיכון על הכרזת מתחם נבחר, על מנת לקבל הטבות במיסים. בכל המקרים דובר בציפוף עירוני, היינו: בניית בנייני מגורים חדשים גדולים יותר מאלה שנהרסו, ביחסי "מכפיל" התלויים בערך הנדל"ן במקום, בדרך-כלל בין 3:1 ל-7:1.

עברו שנים אחדות, הוקמה מערכת אישורים ענפה, הוכרוזו פרויקטים רבים, אך לא בוצע אף פרויקט. משרד הבינוי והשיכון יזם שורה של תיקונים ושיפורים, כולל חוק דייר סרבן (2006) והוספת מסלולים, כמו עיבוי, שמשמעו: חידוש הבניין הישן (ללא הריסה), באמצעות מימון שמושג מהיתר בנייה של דירות חדשות; אלה נבנו בקומת עמודים ו/או על גג הבניין, במקביל לחיזוקו של הבניין הקיים מפני רעידות אדמה, בדרך-כלל באמצעות הוספת 'מגדלי' ממ"דים ומעליות וחגורות בטון, הקושרות אותם אל המבנה הישן. בהמשך, נפתחה אפשרות גם לבינוי-פינוי, המחייב הוצאת היתר לבנות בניין מגורים על שטח לא מבונה בקרבת מקום, להעביר אליו את דיירי בניין ישן שמיועד להריסה, ורק לאחר מכן להרוס מבנה ראשון, להעביר אליו דיירי מבנה נוסף וגו'. כעבור עשור נוסף עם מעט ביצוע מתוך התכנית הרבבות, ולנוכח ביקורת ציבורית ומחקרית (קיינר-פרסוב, 2008), שהתייחסה בעיקרה לסחבת בביצוע ולאי התחשבות בדיירי הבניינים הישנים ותפיסתם כ"סרבנים" שמפריעים לביצוע, הוקמה הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, אשר נועדה:

לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם, לשם הגדלת היצע הדירות

במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים, לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית (חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2016).

בפברואר 2017 (כ-17 שנה לאחר הכרזת הפרויקט לפינוי-בינוי), דלינו מאתר משרד הבינוי והשיכון רשימה של מתחמים להתחדשות עירונית; זו רשימה שהמשרד כבר הוציא מתוכה עשרות מתחמים, שאושרו לביצוע, אך לא בוצעו שנים רבות לאחר האישור; באותה נקודת זמן היו רשומים 37 מתחמים (ר' איור מס' 2) מהם רק שני פרויקטים (!) שהסתיימו ואוכלסו, 13 פרויקטים בשלבי ביצוע ואכלוס שונים ועוד 22 פרויקטים בביצוע.

במאי 2019 פורסם דוח התחדשות עירונית לשנת 2018, המדווח על התקדמות ניכרת. מספר המתחמים שתכניותיהם במסלולי פינוי-בינוי אושרו הגיע ל-185, אם כי חלק ניכר מהם נכנסו ל"מלאי תכנוני", אשר – לפי ניסיון העבר – חלקו הלא גדול יגיע לביצוע בשנים הקרובות; מבין המתחמים המאושרים, הוצאו היתרי בנייה (סימן מובהק להתקדמות לקראת ביצוע) עבור 56 מתחמים, שמביניהם 23 הגיעו לשלב אכלוס הדיירים, לפחות אכלוס חלקי (אין דיווח על מתחמים שהסתיימו) (הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019, עמ' 30).

לא רק בקצב הביצוע, אלא גם מנקודת ראות חברתית, העומדת במרכז מחקרנו, ניכרת התקדמות בניהול הארצי של התכנית, וזאת במה כיוונים: (א) שינוי חלקי בהצהרת כוונות – אומנם, נקודת המוצא של הרשות הממשלתית החדשה להתחדשות עירונית נשארה, כפי שהייתה בימי הבראשית של פינוי-בינוי על סף המילניום החדש, "לעמוד ביעדי ההתחדשות כפי שנקבעו" (שם, עמ' 14), כשההכוונה ליעדים במונחים כמותיים – מספר דירות שתתווספה בכל שנה באמצעות פרויקטים של התחדשות עירונית. אבל, חוק הרשות החדשה (2016) כבר הכיר בכך שהביצוע צריך להיות "בשים לב" לכמה עניינים, כמו שיקולים סביבתיים וחברתיים (כמצוטט לעיל), ובדו"ח הרשות לשנת 2018 יש התקדמות נוספת וסעיפים רבים למדי הנוגעים ל"מישור החברתי". (ב) ברשות הממשלתית הוקם "אגף בכיר לקשרי קהילה" ומונה לו מנהל מקצועי, שפעולותיו כללו כבר ארגון קורסי הכשרה ליועצים חברתיים וקורסים להכשרת דיירים, ואף נוצר תפקיד חדש של ממונה על פניות דיירים, פניות בענייני התנהגות פוגענית מצד יזמים ואחרים, כמו הפעלת לחץ בלתי סביר על דייר כדי שיצטרף לפרויקט (שם, עמ' 16). (ג) באוקטובר 2018 נכנס לתוקפו תיקון מס' 6 לחוק פינוי ובינוי, שעיקריו כוללים לא רק הסדרה של תהליכים משפטיים נגד "דיירים סרבנים", אלא גם הנחיות מיוחדות שמתחשבות בדיירים בני 70 ומעלה, ועוד יותר בבני 80 ומעלה, ובעיקר, חובה לערוך כינוס מוקדם לבעלי דירות שבו יימסרו להם עיקרי ההצעה של כל יזם; אולם, כדי שאפשר יהיה לאכוף את ההסדרים החדשים, יש לפרסם תקנות בגינם, ואלה עדיין לא פורסמו (שם, עמ' 3-42). (ד) פרסום מדריכים לעבודה חברתית בהתחדשות עירונית: ראו אור בשנת 2018 מדרך להכנת דו"ח חברתי, כחלק מעבודת היזום של מתחמי התחדשות עירונית; מדרך לזכויות דיירי הדירור הציבורי בפרויקטים של התחדשות עירונית, המדגיש שזכותם הבסיסית היא לחזור ולהתגורר במתחם החדש, אך בפניהם גם

אפשרויות בחירה אחרות; עומד לראות אור מדריך עבודה חברתית במסלול מיסוי, שנועד להסדיר את היחסים בין היזמים לבין בעלי דירות ותושבים בתהליכי התחדשות עירונית. במשפט אחרון זה טמונה הכרה פורמלית ראשונה, בכך שאין זהות בין תושבי בניין המיועד לחידוש לבין בעלי דירות בבניין, הבחנה שמחקרנו מדגיש, כפי שיתברר בהמשך.

מתודולוגית המחקר¹

התחום של חידוש אזורי מגורים עירוניים מחבר בעצם מהותו בין תכנון עירוני לבין התופעה החברתית-כלכלית של אי שוויון גובר בהתחלקות המשאבים והתגמולים בחברה. ההיסטוריה של תחום זה מספרת על ניסיונות לאומיים ומקומיים להקטין פערים, באמצעות העברת יותר משאבים למקומות ולתושבים מעוטי משאבים, ובה בעת עתירת ביקורת כנגד פרויקטים, אשר תוצאותיהם המתוכננות או הבלתי מתוכננות יצרו תועלות ל"אלה שיש להם" (The haves) ופגעו ב"אלה שאין להם" (The have-nots). מחקרנו נועד לתרום להבנתו של החיבור בין תכנון עירוני לאי שוויון חברתי-כלכלי.

מטרת המחקר המוצג כאן הינה להעריך, מנקודת מבט של הוגנות חברתית, את התכנית לחידוש מגורים עירוניים בישראל באסטרטגית פיננו-בינוי. במרכז עמד מחקר אמפירי, הערכה לאחר ביצוע (ex-post evaluation) של הפרויקט הראשון שבוצע ואוכלס באסטרטגיית פיננו-בינוי (בגרסת ראשית המאה ה-21) – פרויקט אונו הירוקה בעיר קרית אונו.

כמקור עיקרי לנתונים שימשו שאלונים לדיירים שמולאו בראיונות אישיים שנערכו בדירתם, שאלון לדיירים ותיקים – מי שגר בשיכון שאול המלך שנהרס וגרים כיום באונו הירוקה, ושאלון לדיירים חדשים – מי שבאו לגור בבנייני אונו הירוקה לאחר השלמת בנייתם. רואיינו 51 ממשקי הבית באונו הירוקה מתוך 480 יחידות דיור (שהיו מאוכלסות בתקופת המחקר). כשליש מהמראיינים היו ותיקים, ושני שלישם – דיירים חדשים. בזמן הראיונות, הוותיקים והחדשים התגוררו בשכונה המחודשת בין שנה לשבע שנים. השאלון כלל בעיקר שאלות סגורות, אך גם מספר שאלות פתוחות שנועדו ללמוד על הלך הרוח של המראיינים ולאפשר להם להתייחס למה שחשוב להם; ציטוטים מראיונות אלו מופיעים במחקר.

מידע נוסף הושג באמצעות ראיונות אישיים עם מהנדסת העיר קריית אונו, מנכ"ל החברה היזמית, עורכי הדין, נציגי המכירות, איש התחזוקה בשכונה וכן התושב שהיה אמון על קשרי התושבים-יזם בשכונה. בנוסף לכך, אותרו ונותחו תוכניות ישנות וחדשות של פרויקט החידוש, מסמכים ופרוטוקולים של ישיבות ועדה מקומית בנושא החידוש, וכן מידע מאתר משרד הבינוי והשיכון ומן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס).

מתודולוגיה ייחודית למדידה והערכה של "הוגנות חברתית"

הגדרות מקובלות של הוגנות חברתית מתייחסות להתחלקותם של טובין כמו חופש, הזדמנויות, רכוש והכנסות כספיות (Rawls, 1972; Burton, 2003). יסוד ההגדרה שיצרנו לצורך מחקר זה באפיון של פיינסטין את 'העיר הצודקת', כמקדמת צדק חלוקתי, השתתפות דמוקרטית ומגוון תרבותי (Fainstein, 2010). התאמנו זאת לקונטקסט של חידוש מגורים עירוניים

וקיבלנו שלושה עקרונות, אשר מגדירים הוגנות חברתית וגם משמשים כבסיס למדידתה. כל אחד מאלה שכיח בספרות המחקר, אך הדיון בכל אחד נערך בנפרד. החידוש המוצע כאן הוא חיבור של שלושה עקרונות להגדרה ולמדידה של הוגנות חברתית של פרויקט מגורים, כלהלן:

1. צדק חלוקתי (distributive justice) - התפלגות התועלות והעלויות מכול פרויקט ספציפי בין כלל המושפעים ממנו והמשפיעים עליו, תוך דגש ותשומת לב מיוחדת לתועלות ולעלויות של "הפגיעים ביותר" (most vulnerable);

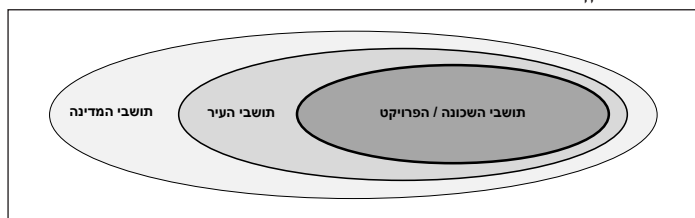
2. צדק הליכי (procedural justice) - שיתוף/השתתפות התושבים, המושפעים מכל פרויקט, בתהליכי קבלת החלטות ומידת הכוח שלהם יחסית לכוח הרשויות והיזמים, המעורבים בפרויקט;

3. עירוב חברתי-כלכלי (socio-economic mix) - קיומו של עירוב בין משקי בית ממעמד חברתי-כלכלי שונה בפרויקט המחדש.

חידוש מתודולוגי נוסף מתבטא בהצעה וביישום של שיטה למדידת שלושת העקרונות הנ"ל, בהקשר הנדון. מכיוון שמדובר כאן בהערכה לאחר ביצוע ואכלוס, ההערכה מתייחסת לתוצרים של הפרויקט, תוצרים משלושה סוגים, כלהלן:

- **תפוקות (Outputs)** – תוצרים של תשומות הפרויקט, שניתן לזהותם מייד עם השלמת הפרויקט, ושניתנים לביטוי בדרך כלל במספרים, כגון: מספר יחידות הדירה, גודל הדירה (לפני הפרויקט ואחריו), עלות אחזקה.
- **תוצאות (Outcomes)** – תוצרים של הפרויקט שניתן לזהות בטווח הקצר עד בינוני לאחר השלמת הפרויקט. לדוגמא: שביעות רצון מתנאי המגורים, יחסי שכנות.
- **השפעות (Impacts)** – תוצרים של הפרויקט שניתן לזהות רק לאחר זמן ארוך, לפחות שנים אחדות לאחר שהפרויקט הושלם (לעיתים קרובות קשה לבדד את הקשר של השפעות אלו לפרויקט). לדוגמא: שינוי הדימוי של השכונה, הגירה אל ומתוך השכונה.

איור 1: מודל מעגלי השפעה חברתית-מרחבית של תכניות עירונית רחבות היקף כדוגמת האסטרטגיות להתחדשות עירונית בישראל



כחלק מן המתודולוגיה הייחודית, וכהצעה גנרית להערכה של תכניות אורבניות רחבות היקף (ארציות), כמו התכנית להתחדשות עירונית בישראל, פותחה ובוצעה במחקר זה הערכה של תכנית פינוי-בינוי בשלושה מעגלי השפעה חברתיים-מרחביים: מעגל הפרויקט הספציפי, מעגל העיר בה מתבצעת התכנית ומעגל המדינה בכללה. מודל גנרי זה, יכול להיות מועיל עבור הערכה לפני ביצוע, כשהכוונה היא לבחור בין אלטרנטיבות/חלופות (ex-ante evaluation), כמו גם עבור הערכה לאחר ביצוע, כפי שנעשה במחקר זה (ex-post evaluation), על מנת להפיק לקחים לאחר ההתערבות.

במחקר האמפירי הנדון במאמר זה, שכוון להערכת ההוגנות החברתית בתוצרי התכנית להתחדשות עירונית באסטרטגית פינוי-בינוי, נאספו והוערכו מימצאים בדגש על נקודת הראות של הקבוצות הרלבנטיות ביותר פגיעות (particularly vulnerable). במעגל היותר קטן של הפרויקט הספציפי באונו הירוקה, הושם דגש על השלכות הפרויקט על התושבים הוותיקים, אלה שגרו בעבר בשכונה שנהרסה. במעגל העיר קרית אונו, הדגש היה על שכני הפרויקט מצד אחד ועל חסרי דיור בבעלותם מצד שני. במעגל הגדול של תושבי המדינה בכללה שוב הושם דגש על חסרי דיור בבעלותם וגם על תושבי הפריפריה החברתית-כלכלית, שבה מחירי הנדל"ן נמוכים.

ממצאי המחקר האמפירי:

שלושה מעגלי השפעה של פרויקט החידוש העירוני

נציג להלן מבחר מתוך מימצאי המחקר האמפירי הנדון, ובראשם מימצאי המעגל הפנימי, המתייחס לתושבי השכונה שנהרסה. נתרכז בצדק החלוקתי, בתועלות ועלויות מנקודת ראותם של אותם תושבים (לא נעסוק כאן בצדק ההליכי ולא בעירוב החברתי-כלכלי, הנדונים אצל קיינר-פרסוב, 2017).

המעגל הפנימי: תושבי השכונה שנהרסה

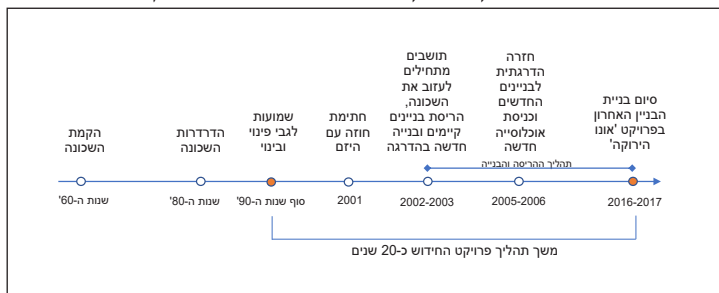
השכונה שנהרסה בפרויקט פינוי-בינוי בקרית אונו הייתה שכונת 'שאול המלך', אשר נבנתה בראשית שנות ה-60 למאה העשרים. השכונה כללה עשרה "בנייני רכבת" בני 2-4 קומות ו-3-5 כניסות, בניינים טיפוסיים לשיכונים הישראליים, עם 174 דירות קטנות (45 מ"ר – 60 מ"ר). במשך השנים, חלק מן הדיירים הרחיבו את דירותיהם.

שמועות אודות הריסה ובנייה חדשה בשכונה הגיעו אל תושביה באמצע שנות ה-90 למאה הקודמת. במכתב לדיירת השכונה (אצל קיינר-פרסוב, 2008, מארכיון עיריית קרית אונו), העיריה אישרה את השמועות ודיברה על הליכי תכנון שעוד לא הסתיימו. תכנית מתאר מקומית חדשה לפינוי-בינוי (תמ"מ 285), ביוזמה של מנהל מקרקעי ישראל והוועדה המקומית של קרית אונו (בעלי הקרקע היו קק"ל והעיריה המקומית), אושרה בשנת 1999. החברה הכלכלית של קריית אונו הוציאה מכרז ב-2001 וזכה בו היזם מצלאווי, במהלך זה שונה מספר הדירות במתחם החדש מ-467 ל-515. את הסכמתם וחתמתם של בעלי הדירות השיג היזם בהדרגה, בניין אחרי בניין. בשנת 2003 החל ביצוע בפועל של הפרויקט, כאשר דיירי הבניין הראשון פינו את דירותיהם ועברו לדיור זמני. בתהליך הדרגתי שנמשך עד 2017 (ר' אזור 2), חברת מצלאווי פינתה והרסה את בנייני השכונה הוותיקים, ובנתה במקומם

קיינר-פרסוב וכרמון: הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה מנקודת מבט חברתית

באותו המתחם את 'אונו הירוקה', הכוללת 11 בניינים חדשים, בני 11–14 קומות עם 530 יחידות דיור, שכמעט כולן כפולות ויותר בגודלן (כ-125 מ"ר) מהדירות הישנות. הצפיפות במתחם הוכפלה פי שלוש, מבחינת מספר יחידות לדונם, ופי שש, מבחינת מ"ר לדונם. במרכז המתחם החדש הקים היזם גינה ציבורית עם מתקני משחק לילדים (ר' איור 3).

איור 2: משך תהליך פינוי ובינוי בשכונת המחקר



מקור: מבוסס על קיינר-פרסוב, 2017

איור 3: שכונת המחקר: המתחם שנהרס 'שאול המלך' (משמאל), המתחם החדש 'אונו הירוקה' (מימין)



מקורות: התכניות מפרסומים של יזם הפרויקט חב' מצלאווי, צילומים: קיינר-פרסוב, 2005 (שאול המלך), ו-2015 (אונו הירוקה) כל הזכויות שמורות.

מחקר זה קבע את הצדק החלוקתי כמרכיב מרכזי בהערכת ההוגנות החברתית של הפרויקט, והגדיר אותו כתועלות ועלויות מנקודת ראותם של התושבים הפגיעים במיוחד – דיירי השיכון שנהרס. כללי המשחק של פרויקטים לפינוי-בינוי, כפי שנקבעו במשרד הבינוי והשיכון, יוצרים מדרג של מרוויחים ונפגעים מן הפרויקטים הללו, בהתאמה לצורת החזקה בדירה, כשהחלוקה העיקרית היא בין בעלי דירות, שוכרים מחברה ציבורית ושוכרים מאדם פרטי. בהתאם לכך, זיהינו מקרב תושבי השיכון שנהרס את הקבוצות שלהלן, שלכל אחת מהן היו תועלות ועלויות שונות מן הפרויקט.

בעלי דירות, שהתגוררו בשכונה הוותיקה וממשיכים לגור בשכונה החדשה (כ-30% מכלל תושבי השיכון שנהרס), אשר הרוויחו הרבה, מבחינה כלכלית ומבחינת נוספות.

תושבים אלו היו בעלי דירות בשכונה שנהרסה וצלחו את הזמן הממושך והתלאות של תהליכי החידוש. עלויות התהליך מבחינתם היו רבות, כולל: שנים ארוכות שבהן חוו חוסר ודאות לגבי מקום מגוריהם וטיבו, שנים שבהן אצל רוב המשפחות הוותיקות הילדים גדלו, וברובם עזבו את בית ההורים, וגם חלק מן ההורים נפטרו, כך שהצורך בדירה גדולה פחת במידה ניכרת; מגורים בני שנתיים-שלוש ואף יותר בדירה זמנית; עלויות אחזקה בדירה החדשה (ועד בית, מיסים עירוניים) גבוהות הרבה יותר מאשר בישנה. אף-על-פי-כן, המרוויחים המשתייכים לקבוצה זו ענו כי פרויקט הפינוי ובינוי היה כדאי עבורם והיטיב עימם; הם היו מודעים מאוד לתועלות הרבות שהפיקו מן הפרויקט. לפי מימצאיו:

- תועלות שהן תפוקות של פרויקט החידוש - התועלת הברורה ביותר הינה בדמות דירה חדשה ומרווחת (90 – 125 מ"ר), בבניין חדש, במקום דירה מיושנת וקטנה (45 – 60 מ"ר) בבניין ישן, ברוב המקרים עם תחזוקה ירודה. הדירה החדשה נבנתה בסטנדרטים עדכניים וכוללת ממ"ד (מרחב מוגן דירתי) ומרפסת, בבניין בן 11-14 קומות עם מעליות, מחסנים ומקומות חנייה.
- תועלות שהן תוצאות של פרויקט החידוש - מרואייני המחקר הביעו שביעות רצון גבוהה מן הדירה, הבניין והשכונה; ערכה הכלכלי של הדירה החדשה הינו פי שניים-שלוש מהערך הכלכלי של הדירה הישנה. הם רואים בשכניהם החדשים תועלת, כמי שהעלו את סטטוס השכונה שלהם.
- תועלות שהן השפעות של פרויקט החידוש – דימוי השכונה, בעיני דייריה ובעיני אחרים – עלה; הנכס החדש מבטיח את העתיד הכלכלי של בעליו ויוצר עבורם מוביליות חברתית-כלכלית, מבחינת תחומים; למרות שרובם (על-פי עדות עצמם) בעלי הכנסה בינונית-נמוכה, בשל הדירה החדשה וסביבתה הם תופסים עצמם כבני המעמד הבינוני.

בעלי דירות, שהתגוררו בשכונה הוותיקה והיו זכאים לדירה חדשה, אך בזמן המחקר לא גרו באונו הירוקה (כ-30% מכלל תושבי השיכון שנהרס), ובכל זאת הרוויחו מבחינה כלכלית.

חלק מבעלי דירות אלו העדיפו לקבל פיצויים גבוהים (בערך הדירה החדשה), במקום לחכות לדירה החדשה; אחרים מכרו את דירתם בשוק הפרטי מייד

עם סיום פרויקט החידוש והרוויחו מחיר כפול בערך מזה של הדירה הישנה, ועוד אחרים המתינו ומכרו כעבור מספר שנים, ובחלקם שילשו את המחיר לעומת זה שהיו מקבלים אילו לא הפרויקט. בעלי דירות אחרים מן השיכון הישן הינם בעלי דירה במתחם החדש, אך אינם מתגוררים בה אלא משכירים אותה. בכול המקרים הללו, בעלי הדירות הוותיקים אשר קיבלו 'דירה חדשה תמורת דירה ישנה', כחלק מהסכם החידוש עם היזם, הרוויחו רווח כלכלי ניכר מפרויקט החידוש. אחד המרואיינים תיאר זאת כך:

'להורים שלנו - שלי ושל אשתי - היו שתי דירות בשכונה הישנה, והם גרו בהן עד שנפטרו. אנחנו ירשנו את הדירות וקיבלנו תמורתן שתי דירות חדשות בשכונה החדשה. באחת מהן אנחנו גרים (לא היינו חוזרים לגור בשכונה אלמלא החידוש...), ואת השנייה מכרנו ונתנו את הכסף לבן שלנו.'

בהקשר זה, המנכ"ל (לשעבר) של החברה היזמית של תכנית החידוש ב'אוונו הירוקה' אמר:

'אנשים שלא היה להם 100 שקל בכיס, קיבלו דירה ששווה כמיליון ₪. הם מכרו את הדירה החדשה וקנו דירה אחרת בעלות נמוכה יותר ונשארו עם כסף למחייה, הפרויקט שינה את חייהם.'

שוכרים בדיוור הציבורי (כ-14% מכלל תושבי השיכון שנהרס), אשר התוצאות לגביהם מגוונות

בתחילת הפרויקט לא היה ברור לשוכרי הדיוור הציבורי מה יעלה בגורלם, הם לא היו שותפים לתהליך החידוש. מכיוון שההסכמים נערכו עם החברה המשכנת 'עמידר'. בזמן המחקר התברר, שתוצאות הפרויקט היו שונות מאד בין שוכרים שונים מחברת עמידר. על-פי עדותו של פקיד עמידר שראויין במסגרת המחקר, 20 מתוך 25 דיירי עמידר בשיכון הישן שנהרס חזרו לאוונו הירוקה. אין בידינו מספר מהימין אחר, אך ההתרשמות שלנו בתקופת המחקר באוונו הירוקה הייתה שגרו שם פחות מ-20 משקי בית של שוכרי עמידר. אשר לאחרים, הם נחלקים לשתי קבוצות:

- מיעוט בר-מזל, אשר בעזרת הלוואות נוחות מן היזם מצלאווי הצליח לרכוש מעמידר את הדירה לפני שנהרסה, ובכך הפך לזכאי לדירת תמורה במבנים החדשים. אומנם, זכאים אלה קיבלו את הדירות המעטות הקטנות, יחסית, בפרויקט, דירות בנות 90 מ"ר בקומות הנמוכות, אך מבחינתם מדובר במהפך; משכירות בדירה קטנה ומיושנת לבעלות על דירה מרווחת וחדשה בבניין חדש.
- מספר גדול יותר של דיירי עמידר עבר לשכירות ציבורית בבניינים החדשים. דיירים אלה מתקשים לעמוד בעומס התשלומים, ובכל זאת, אלה שראיינו אותם מעריכים את השיפור הרב בתנאי מגוריהם, כפי התבטאה אחת מהם:

'שכר הדירה עלה מ-600 ₪ לחודש ל-1400 ש"ח לחודש בדירה החדשה, ודמי הוועד עולים 50 ₪ (בעבר לא שילמנו דבר); אני מגיעה לעלויות של כמעט 2000 ₪ בחודש. אני מרוויחה 5000 ₪ בעבודה שלי, 2000 ₪ יורד על הבית ואני נשארת עם 3000 ₪. אני לא מתלוננת, אבל מאוד קשה.'

שוכרים בשוק הפרטי (כ-25% מכלל תושבי השיכון שנהרס), אשר נדחקו מהשכונה, ללא כל תמיכה

השוכרים מבעלי בית פרטיים בשכונה הישנה נאלצו לעזוב את השכונה עם פינוי הבניין שבו גרו. מבחינתם של פרויקטי ההתחדשות, המתנהלים על-פי הכללים שקבע משרד הבינוי והשיכון, תושבים אלו 'שקופים'; מערכת התכנון כמו העיריה והיזמים הפרטיים מתעלמים מקיומם. הם נדרשים לעזוב את הדירה ויוצאים אל שוק שכירות שבו כמות הדירות קטנות במחירים נמוכים הולכת ומתמעטת, במידה רבה בשל פרויקטי ההתחדשות העירונית, שהורסים או מגדילים דירות קטנות ובונים כמעט רק דירות גדולות מאד. המשתייכים לקבוצה זו הינם המפסידים הגדולים כתוצאה מפרויקט החידוש.

לסיכום המימצאים שהוצגו כאן ייאמר: קרוב לשני-שלישים ממשקי הבית במעמד חברתי-כלכלי נמוך עד בינוני-נמוך, אשר התגוררו בשכונה הוותיקה לפני פרויקט החידוש, הרוויחו – בדרך כלל הרוויחו הרבה – מפרויקט החידוש, בעוד השליש הנותר נפגע כתוצאה מן הפרויקט. תוצאות אלו יידונו בפרק המסכם של המאמר.

המעגל השני: תושבי העיר

מבחן ראשון להשפעת התכנית להתחדשות עירונית באסטרטגית פינוי-בינוי על המעגל של תושבי העיר מתייחס ליכוש הנשיאה של האזורים העירוניים שבהם מוקמים הפרויקטים, ליכולתם לספק את השירותים הציבוריים והחברתיים הדרושים לאוכלוסייה הוותיקה והחדשה שתגורר במקום לאחר התהליך. במקרה של קריית אונו, כמחצית ממלאי הדירור של העיר נבנה בשנות החמישים והששים של המאה הקודמת, וכיום מיועד להיות חלק מתהליך ההתחדשות העירונית; על כל דירה שתיהרס, ייבנו כשלוש דירות חדשות. משמעות הדבר היא שמספר הדירות החדשות ומספר התושבים החדשים יגדלו בצורה משמעותית.

במחקר נמצא כי העומס על התשתיות הפיזיות והחברתיות כתוצאה מפינוי-בינוי גבוה הרבה יותר מן המתוכנן, כי תושבים חדשים מתגוררים לא רק בדירות הנוספות שיועדו להם, אלא נכנסים גם במקום משקי בית של השוכרים שנדחקו עם פינוי השיכון הישן, וכי חדשים מאכלסים גם דירות שהיו מיועדות לתושבים ותיקים שבחרו לא להתגורר בן (ר') פירוט לעיל). הממצאים הספציפיים לאונו הירוקה הם: היחס שנמצא בין דירות שנהרסו לדירות בבניינים החדשים הוא 1:3, אולם היחס שמצאנו בין משקי בית וותיקים לחדשים – לאחר איכלוס הפרויקט החדש – הוא 1:8; על כל משק בית ותיק נמצאו בבניינים החדשים של אונו הירוקה 8 משקי בית חדשים. יתר על כן, משקי הבית החדשים גדולים יותר (4 לעומת 3.1 נפשות למשק בית) וכוללים ילדים צעירים, הזקוקים לשירותים עירוניים, בעיקר בתחומי החינוך והשטחים הפתוחים. לשליש ממשקי הבית הוותיקים אין מכונית ורק ל-20% מתוכם יש שתי מכוניות, בעוד שלכול התושבים החדשים יש לפחות מכונית אחת ולשני שלישים מהם – שתי מכוניות. אי לכך, אין פלא שהתושבים מתלוננים על צפיפות, ובמיוחד, על בעיות תנועה וחנייה.

על-פי דו"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (2019), קרית אונו הינה העיר המובילה בישראל מבחינת מספר יחידות דיור בתכניות פינוי-בינוי שאושרו (שם, עמ' 27). לפי דברי ראש העיר, התנופה תימשך וחלקים גדולים

מבחן שני להשפעת הפרויקט להתחדשות עירונית באסטרטגית פינני-בינוי על המעגל של תושבי העיר מתייחס להשלכותיו על זמינותו של דיור בר-השגה בעיר. המושג בר-השגה מתייחס למחיר הדיור (ברכישת או בשכירות), וכמובן שמחירן של דירות קטנות פחות יקר מזה של דירות גדולות באותו מקום. בקרית אונו מצאנו, שכל הדירות בשיכון שנהרס היו בנות 2-3 חדרים (אם כי כרבע מן הדיירים הוסיפו במשך הזמן עוד חדר), בעוד שבאונו הירוקה החדשה אין בכלל דירות בנות שני חדרים, יש דירות מעטות מאד בנות 3 חדרים ומעטות בנות 4 חדרים, ואילו רוב הדירות החדשות בפרויקט בנות 4.5 חדרים (כ-120 מ"ר). לגדלים הללו יש משמעות כספית ברורה, כמודגם בטבלה שלהלן.

טבלה 1: מחירי דירות ב'אונו הירוקה' בהשוואה לדירות שיכון בשכונה ותיקה סמוכה (דומה לשיכון שנהרס)

שנת בנייה	שטח הדירה	מס' חדרים	שנת דיווח על מכירה	מחיר ממוצע בעת מכירה
2006	125 מ"ר	4.5	2013-2014	1,906,000 ₪*
2006	90 מ"ר	3	2013-2014	1,583,000 ₪**
1960	66 מ"ר	3	2014	640,000 ₪***
1960	37 מ"ר	2	2014	450,000 ₪****

מקור: קיינר-פרסוב, 2017, מבוסס על עיבוד נתונים מאתר מדל"ן (http://www.madlan.co.il/local). המידע נדלה ב 30.4.2016

* ממוצע של 8 עסקאות מדווחות. ** ממוצע 6 עסקאות מדווחות. *** ממוצע 2 עסקאות מדווחות. **** ממוצע 5 עסקאות מדווחות.

הטבלה מבטאת את שני המהפכים, מהפך בגודל הדירות - פי 2-3, ומהפך בשוויין הכספי - פי 3.5 עבור הדירות הקטנות ופי 3 למי שעברו משלושה חדרים בשיכון הישן ל-4.5 חדרים באונו הירוקה החדשה. היא מספרת עוד, שב-2014 אפשר היה למצוא בקרית אונו דירות רבות שמחיר רכישתן היה בחצי עד שלושה רבעי מיליון ₪ (כי היו בה שיכונים ישנים רבים). אך דירות בנות השגה כאלה מעטות יותר כיום, וכשהזמינות יורדת מבלי ירידה בביקוש - המחיר עולה. הדירות הקטנות הולכות ונעלמות מן העיר עם התקדמות הפרויקטים להתחדשות עירונית. כל זאת, בזמן שרובן במצב קונסטרוקטיבי סביר או בר-תיקון בקלות יחסית.

תהליכי התחדשות מגורים דומים מתרחשים בקצב גבוה במיוחד גם בערים הסמוכות לקריית אונו: רמת גן, נווה מונסון ויהוד (הרשות להתחדשות עירונית, 2018). המשמעות היא שתושבים בעלי משאבים מעטים נדחקים בהדרגה אל מחוץ לערים במרכז הארץ, שיש בן מגוון גבוה במיוחד של

הזדמנויות תעסוקה ותרבות. מעבר לכך, על פי המחקר, קרוב ל-60% מהתושבים הוותיקים של 'אונו הירוקה' עובדים בקריית אונו או בסמוך לה. סביר לשער שדחיקתם ממקומותיהם עקב עלויות מגורים גבוהות, תיאלץ אותם להתרחק גם ממקור פרנסתם.

המעגל הגדול: תושבי המדינה

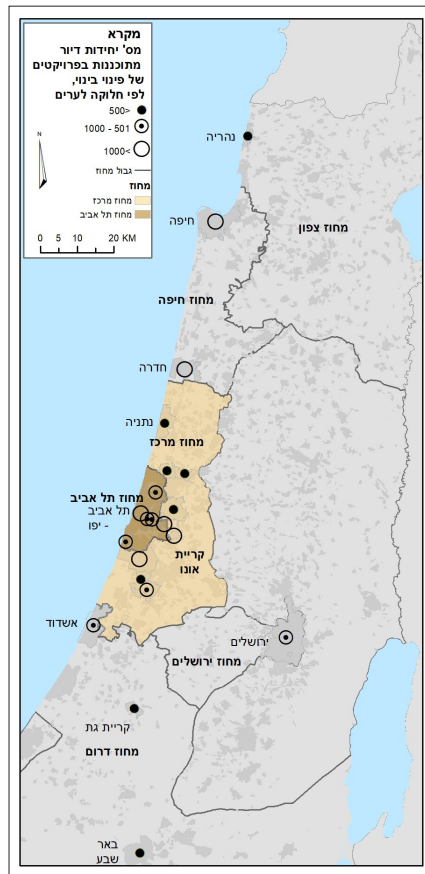
פרויקט ההתחדשות העירונית חל על כל מדינת ישראל, ועל כן, הפרספקטיבה הרחבה ביותר כוללת את כלל תושבי המדינה. עסקות פינוי-בינוי פונות רק אל בעלי נכסים (קרקעות ודירות) ומעלות, במידה ניכרת עד ניכרת מאד, את ערך רכושם. העיסקות אינן מכוונות לדיירים של מתחמי החידוש אלא רק לבעלי הנכסים בו, בין אם הם גרים בבניין המיועד להריסה ובין אם גרים במקום אחר. כרבע מן הדירות בשיכון שנהרס היו בבעלות אנשים שהשכירו אותן (המכונים בספרות הבינלאומית 'בעלי בית נעדרים', בניגוד ל'דיירים בעלים') ועוד 14% היו בבעלות עמידר. מידע שאספנו ממקורות אחרים מלמד, שיזמים מעדיפים לעבוד עם מי שאינם דרים במקום ואינם סובלים מתהליכי הפינוי והבנייה. לא ידועים לנו מאפייני הבעלים הנעדרים בבניינים שחקרנו; ייתכן שאחדים מהם בעלי דירה יחידה, שמשמשים בשכר הדירה המתקבל ממנה כדי לממן שכר דירה במקום אחר, אך סביר שיש בקרבם גם משקיעים בעלי דירות אחדות, ששכר הדירה מוסיף להון שברשותם. כן ידוע לנו, ש'בעלי בית נעדרים' הינם מרוויחים מרכזיים מתהליך התחדשות המגורים. הם לא נאלצו לשאת בעלויותיו הכבדות (שנמנו לעיל), אך הם מאד נהנים מתועלותיו, בעיקר מן העלייה של פי שתיים-שלוש בערך הנכס שבידם.

בעוד שבין 'בעלי בית נעדרים' יש לא מעטים השייכים לעשירי הנהכסה העליונים, בין בעלים-דיירים שכיחים עשירי הנהכסה 4-6. כול בעלי הדירות במתחמים הישנים של ההתחדשות העירונית מרוויחים, בין אם הם גרים במתחם ובין אם לאו. כולם מקבלים מתנה נדיבה שערכה גדול מאד, וזאת מבלי שהם או היזמים שלמו היטלי השבחה ופיתוח, המקובלים בפרויקטים אחרים (גודל המתנה משתנה בהתאם לערכי הקרקע המקום; בתל אביב עשוי להגיע לכמליון ₪). המתנה שמקבלים הבעלים דיירים מקפיצה קדימה את מעמדם ומרחיקה אותו במידה בולטת ממעמד שוכרי הדירות. השוכרים לא נכללים ב'עיסקה התכנונית' (מרגלית, 2013) של התחדשות המגורים, אך בהחלט מושפעים ממנה, ובמיוחד מושפעים לרעה שוכרי דירות בשוק הפרטי, שאמצעייהם מוגבלים והם זקוקים לדירות בנות השנה, קטנות ולא יקרות. לא רק שהם אינם נהנים ואין להם סיכוי להנות ממתנות כני"ל, אלא שמצבם של שוכרי הדירות מחמיר ויחמיר הרבה יותר כשיגדל - כמתוכנן - מספרם של הפרויקטים לפינוי-בינוי ויקטן מאד מספרן של דירות בנות השנה, בכל מקום שבו מתבצעים הפרויקטים הללו.²

התכנית להתחדשות עירונית, במתכונתה הנוכחית, פוגעת בהוגנות החברתית גם בכך שהיא מרחיבה את הפערים בין תושבי המרכז לפרפריה. על מנת להדגים זאת, העלינו על מפה את 37 הפרויקטים לפינוי-בינוי שאושרו (חלקם בשלבי ביצוע), אותם מצאנו באתר משרד הבינוי והשיכון בתחילת 2017. במפה שלהלן מוצגות יחידות הדיוור בפרויקטים הללו, לפי ערים ולפי מחוזות במדינה. הטבלה מורה, כי רק בעיר אחת במחוז הצפון (נהריה) ורק בשתיים במחוז הדרום (באר שבע וקרית גת) נמצאו פרויקטים מאושרים,

מבחינת מערכת התכנון. שלושים ושניים פרויקטים נמצאו במחוזות תל אביב והמרכז. במילים אחרות: 84% מן הפרויקטים ובהם 80% מיחידות הדיור החדשות המתוכננות (או מבוצעות) נמצאו בשני המחוזות המרכזיים שבהם מתגוררים כ-40% מתושבי המדינה; רק 20% מן הדירות המתוכננות במסגרת פרויקטים מאושרים לפינוי-בינוי נמצאו בארבעת המחוזות שבהם כ-60% מתושבי המדינה, ביישובים שהם עניים יותר, יחסית ליישובי המרכז. בערים שבגליל המרכזי והמערבי ובערי הנגב הדרומי לא נמצא אף פרויקט מאושר.

איור 6: פיזור במדינת ישראל של דירות מתוכננות במתחמי פינוי ובינוי, לפי ערים ומחוזות



מקור: עיבוד מתוך נתונים באתר הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מתחמים בביצוע. פורסם לראשונה אצל קיינר-פרסוב וכרמון, 2018

מבחינת ההוגנות החברתית, שעומדת במרכז ההערכה שבוצעה במחקר זה, מימצאי המחקר מעידים שתכנית ההתחדשות העירונית מגדילה - בפועל וגם בפוטנציה - את הפערים החברתיים-כלכליים בין שני השלישים של משקי הבית במדינה שהם בעלי דירות לבין השליש שאין דירה בבעלותו, כמו גם בין תושבי מרכז הארץ לתושבי הפריפריה. מנקודת מבט מקרו של מדינת ישראל, ההתחדשות העירונית, על-פי הכללים הנהוגים כיום, מגדילה פערים בין 'אלה שיש להם' (the haves) לבין 'אלה שאין להם' (the have-nots), מחסלת בהדרגה דיור בר-השגה, וגם תורמת תרומה נכבדה לעלייה במחירי דיור (לקנייה ולהשכרה), זו העלייה שבשנים האחרונות הושקעו אמצעים וכספים ממלכתיים רבים מאד בניסיונות להוריד אותה.

תובנות שעולות מן הממצאים

הזדמנויות למוביליות חברתית עבור בעלי דירות השיכונים הישנים המלמדת על חשיבות הבעלות על דירה במשטר קפיטליסטי

שיכונים שנבנו בשנים הראשונות לקום המדינה, 'שנות הצנע', היו 'שיכונים צנע' שחיסכון במשאבים (יחד עם עיצוב מודרניסטי) הנחה את בנייתם. אולם כשהסתיים גל העלייה ההמונית ורווח קצת למדינה הצעירה, עלתה האכיזת לא רק בבנייה הפרטית אלא גם בבנייה הציבורית. גרו בה במעורב משקי בית ממעמד בינוני עם משקי בית במעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר. בהדרגה, רבים מהם רכשו את דירותיהם, השקיעו בהן, שיפצו וגם הרחיבו. מבחינה קונסטרוקטיבית, רוב השיכונים משנות השישים-שבעים של המאה הקודמת עדיין במצב סביר עד טוב ומתאימים לשימוש עוד עשרות שנים. אולם, טעמי הציבור השתנו וחל תהליך של סלקציה שלילית בשיכונים אלה; מי שיכול היה להרשות לעצמו עזב ועבר למגורים משופרים. פרויקט שיקום השכונות, שפעל בעיקר בשיכונים הוותיקים, אומנם תרם לשיפור תנאי החיים בשכונות ולהקטנת פערים בחברה הישראלית (כרמון, 1988), אך בדרך כלל, לא הצליח לשנות לטובה את המוניטין הירודים של השכונות ששופצו.

דווקא תכנית ההתחדשות הניאו-ליברלית המופרטת, שבה אומנם נותרה יוזמה ציבורית (בחלק ניכר מן המקרים), אך התכנון, המימון והביצוע עברו לידיים פרטיות, יצרה עבור מי שנותרו בשיכונים הישנים, לפחות לאלה מהם שגרים במרכז הארץ, הזדמנויות לקפיצה משמעותית במעמדם הכלכלי. זאת, בתנאי שהם הפכו לבעלי דירות.

כחמישית ממלאי הדיור של ישראל נמצאת בשיכונים הישנים (אומדן גס, הנשען על נתונים מכרמון 1999). השיכונים הללו מתאימים במיוחד לתכניות החדשות, מכיוון שנבנו על מגרשים גדולים, שאפשר להגדיל בס את הצפיפות העירונית. חקר המקרה, העומד במרכז מחקר זה, מלמד על הערך הרב שיש לבעלות על דירה, בעבור בני המעמדות הנמוכים, כאשר דירתם נמצאת במקום שתהליכי התחדשות עירונית/ציפוף עירוני מתרחשים בהם. ברוב המקרים שנחקרו במדינות קפיטליסטיות, התושבים המקוריים היו שוכרים בשיכון ציבורי/חברתי, ופרויקטי החידוש דחקו אותם מדירותיהם ומסביבתם. בניגוד לכך, בתוכניות התחדשות עירונית, חלק ניכר מן הדיירים הינם דיירים-בעלים (בישראל, בניגוד למדינות רבות בעולם המערבי, יש קשר חלש בין בעלות על דירות המגורים לבין סטטוס חברתי-כלכלי). בעלי

דירות אלה, גם אם הכנסותיהם נמוכות עד נמוכות מאוד, יכולים לקחת חלק ב'מגרש המשחקים' הנדליני, שבו בעלי נכסים מרוויחים הרבה מעליית ערך הנכס שבידם; יש להם קול' בתהליך החידוש העירוני והם מרוויחים מעליית ערך, בדומה למקובל בקרב בעלי הכנסה גבוהה.

תובנה זו עשויה להועיל גם לתכניות חידוש מגורים עכשוויות במדינות אחרות. תכניות מן המאה העשרים ואחת בערים גדולות במדינות אנגלו-סקסיות, כמו תכנית 'הרנסאנס העירוני' בבריטניה (UTF, 1999), תכניות מגורים - ותיקות וחדשות - בניו יורק (Marom & Carmon, 2015), וחידוש הדאון-טאון בטורונטו על ידי יזמים (Rosen, 2016), מקדמות יוזמות של ציפוף עירוני, בדומה לתכניות החידוש העירוני בישראל. גם בהן יש דיירים-בעלים רבים בתוך אזורי החידוש, ולפיכך, מדיניות לחידוש עירוני אשר דוגלת בעיקרון של יחידת דיור חדשה בתמורה ליחידת הדיור שנהרסת, הינה מפתח להפחתה של דחיקה של דיירים ולקידום מוביליות חברתית והוגנות חברתית, כפי שהוגדרה במחקר זה.

ג'נטריפיקציה ודחיקה (displacement)

המושג 'ג'נטריפיקציה' עלה לדיון על-ידי רות גלאס (Glass, 1964), באמצע שנות השישים למאה הקודמת, ושימש לתיאור השינויים החברתיים שחלו בלונדון עם כניסתם של תושבים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה משל תושבים ותיקים שגרו באזור מסויים. נושאי הג'נטריפיקציה ודחיקת תושבים ותיקים ממשיכים להיות רלוונטיים מאז ועד היום ומקבלים ביטוי במחקרים רבים בעולם (Hartman, 1979; Smith, 2002; Freeman and Barconi, 2004; Lees, Slater & Wylie, 2010; Lees, 2016; ובישראל (איונברג, 2011).

במחקרנו, כפי שמצאנו והצגנו לעיל, כרבע מדיירי השיכון שנהרס אכן נדחקו ממקומם ונפגעו עקב תהליך החידוש, כולם במעמד שוכרי דירות, כמעט כולם שוכרים מבעלי בית פרטיים. כאן נייחד את הדיון לקבוצת 30% מן הוותיקים – מי שהיו בעלי דירות בשיכון שנהרס אך כאשר בוצע המחקר באונו הירוקה הם לא גרו בה אלא במקומות אחרים. האם נכון לתייג גם אותם כמי שנדחקו על-ידי הפרויקט, כאשר המונח דחיקה נתפס תמיד כפגיעה, כגרימת נזק לחייהם של הנדחקים?

חוקרים אחדים, שרובם פעלו במרכז המחקר OTB בדלפט שבהולנד, מציעים להבחין בין ג'נטריפיקציה שכוחות השוק מניעים אותה לבין ג'נטריפיקציה מתוכננת על-ידי גורמים ציבוריים, שמטרתם לפזר ריכוזי עוני ו/או ליצור שכונות מעורבות מבחינת המעמד החברתי-כלכלי של תושביהן ו/או לשפר את מוניטין השכונות. תכניות ציבוריות כאלה להריסת בניינים ושכונות ישנות והקמת חדשות התקיימו/קיימות בארה"ב (HOPE VI), בבריטניה (Housing Market Renewal) ובהולנד (Urban restructuring). מחקריהם מראים שרבים מן התושבים המקוריים היו מעוניינים לעזוב את הדירות והשכונות המוזנחות, ולפיכך, במקום דחיקה הם מתארים את התופעה כ'שינוי מיקום' (relocation) או 'הבנייה מחדש' (neighborhood restructuring), שהן תופעות 'נורמליות' ואפילו רצויות בתהליכי שינוי עירוניים. שינוי מיקום מקובל ושכיח בקרב תושבי העיר, וכאשר הוא נעשה מבחירה הוא מוביל בדרך-כלל לתנאי דיור משופרים וסביבות מגורים

משופרות לדיירים (Kleinahns and Kerns, 2013; Kearns and Mason, 2013; Kleinahns and Varady 2013).

האנלוגיה בין המקרים שחוקרי OTB עסקו בהם לבין המקרה הישראלי חלקית, אך ראויה לתשומת לב. אצלם דובר על תכניות שהיו להן מטרות חברתיות ונכלל בהן סיוע ממוסד לכול מי שביתו נהרס, בעוד שאצלנו אופי התכנית שונה ואין סיוע ציבורי לתושבים המתפנים מבתיים; עוד שונה: דיירים בשכירות אצלם ורוב של דיירים-בעלים אצלנו. אך מה שמשותף הוא 'גיטריפיקציה' מתוכננת וגם – היבט עקרוני לגבי תחושת האנשים – לדיירים ניתנה זכות בחירה (זכות שהוענקה בישראל לכול או כמעט כול בעלי הדירות). בין דיירים-בעלים בשיכון שנהרס היו כאלה, שמלכתחילה סרבו לחיות באי ודאות ובדירה זמנית ובחרו לקבל פיצוי גבוה תמורת דירתם הישנה, והיו כאלה שעברו את הדרך הקשה, גרו תקופת מה באונו הירוקה, ולאחר מכן מכרו ועברו למקום אחר. מקרה מעניין במיוחד היה זה של דיירת מוותיקי השכונה שנהרסה, אשר גרה באונו הירוקה במשך מספר שנים, ואחר-כך, בשל עלויות האחזקה הגבוהות, מכרה את דירתה, ובסכום שקיבלה רכשה שתי דירות קטנות בשיכון ישן: הראשונה, אותה היא משכירה, ואילו בשנייה היא מתגוררת, כשהיא פעילה בוועד שמקדם תמ"א 38 באותו בניין ישן. קיומו של פיצוי כספי (בגובה המגיע לפי 2-3 מערך הדירה שנהרסה) פלוס זכות בחירה בין מגורים במקום לבין קבלת הפיצוי הגבוה ומגורים במקום אחר, הם שמבדילים בין הקבוצה הנדונה כאן לבין מי שנחשבים כנדחקים מדירתם; הם שמצדיקים שיוך שלה לתושבי העיר הבוחרים בהזדמנות עירונית שכיחה, המכונה 'שינוי מיקום' (relocation). מקור השראה לתובנה זו מצאנו אצל וייל, חוקר שהקדיש עשרות שנים לבחינה אמפירית של הטרינספורמציות שחלו בשיכון הציבורי בארה"ב; בעמוד האחרון של ספרו החדש הוא כתב: "זכות הבחירה (choice) חשובה כמו הדירור עצמו" (Vale, 2018, p. 410).

המלצות לתכניות פינוי-בינוי בישראל³

ההמלצות בפרק זה מכוונות למקבלי החלטות בסקטור הציבורי. הן מופנות אל הגופים הממשלתיים הרלבנטיים ובחלקן הגדול גם לעיריות, שיש להן וחייב להיות להן תפקיד מכריע בפרויקטים להתחדשות עירונית. לרוב ההמלצות שלהלן עוגן חזק במימצאי המחקר. מקורן של אחרות בהיכרות עם הספרות הרלבנטית הבינלאומית ועם המתרחש בתחום בישראל ובעולם. הן נחלקות לארבעה פרקים – הגדלת ההוגנות החברתית, סיוע לעיריות בהובלת פרויקטים, הוזלה של עלות הפרויקטים ושיפור הבנייה באמצעות חדשנות תכנונית-אדריכלית – כשבכל פרק סעיפים אחדים.

1. להגדיל את ההוגנות החברתית של הפרויקטים, באמצעות:

• תכניות מיוחדות לפריפריה

ערים קטנות בפריפריה הגיאוגרפית-חברתית-כלכלית הישראלית הן הזקוקות ביותר להתחדשות מגורים, מטעמים מגוונים: בכדי לשפר את תנאי המגורים, כך שיימשכו אוכלוסייה להמשיך להתגורר ולבוא להתגורר ביישובים אלה; בכדי לחזק את הבניינים מפני רעידות אדמה, במיוחד את אלה שבאזורי הסיכון הסיסמי הגבוה לאורך השקע

הסורי-אפריקאי; ובכדי למגן בניינים באזורי הגבול, הסובלים ממטחי טילים. למרות שהדברים ידועים לכול, במסגרת המחקר לא נמצא בס ולו פרויקט אחד שהגיע לשלב אישור, שלא לדבר על מימוש. במערכת הקיימת כיום, אין סיכוי להתחדשות מגורים במקומות שבהם ערך הקרקע נמוך.

המלצתנו היא ליצור עבור אזורים אלה תכניות מותאמות להם. נמליץ שתכניות התחדשות בפריפריה תמצאנה מקום נפרד וגבוה בסדר העדיפויות של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ושתוקמנה מינהלות להתחדשות בערים הזקוקות ביותר (ולא קודם כל בערים שבהן קל לייצר הרבה דירות חדשות). בערים אלה יש לאתר את המיבנים החשופים לסיכון הגבוה ביותר, ומבניהם להתחיל לפעול מיידית באלה שהיועץ החברתי יצביע על ייתכנות חברתית בהם, שמשמעה: מודעות גבוהה של התושבים הן לסיכון והן לתועלות ההתחדשות, וגם נכונות בעלי דירות להשתתף בעלות השיפור במגוריהם (במחקר בקרית שמונה מצאנו נכונות של דיירים-בעלים להשתתפות בסך 50-100,000 ₪ למשק בית). עבור הוזה וזירו הפרויקטים יש לנקוט בצעדים שיומלצו להלן בפרק העוסק בהוזה, ובנוסף לכך: לעבוד עם יזמים וקבלני ביצוע מקומיים; לשקול תקנים חילופיים (בקליפורניה ובניו זילנד אימצו תקנים מחמירים פחות עבור אזורים מסוכנים), ועוד פעולות שחלקן נזכרות אצל רוזנפלד, כרמון, בורשטיין ואחרים (2016) ובתהליך.

• **הבטחת דיור בר-השגה כחלק מרכזי בהתחדשות מגורים**

המחקר מצביע על חידוש המגורים באמצעות פינוי-בניי ככלי לחיסול המלאי הקיים של דיור בר-השגה וכתורם תרומה משמעותית לעליית מחירי הדיור במרכז הארץ. המלצתנו לקברניטי התכנית היא להכיר בבעיה זו ולשלב בתוך התכניות כלים אחדים שיועילו לפתרונה, כולל חיוב בנייתן של דירות בגדלים מגוונים, ובכללן בנות 2-3.5 חדרים בכל פרויקט. מגוון גדלי דירות הינו אמצעי ראשי להשגת מגוון באוכלוסיית הדיירים, מגוון מבחינת גילאים ושלב בחיי משק הבית, ומידת מה של מגוון מבחינת היכולת הכספית (דירה קטנה בבניין חדיש תהיה לעיתים קרובות יקרה יותר מדירה גדולה בבניין ישן). מומלץ לשלב גם אמצעים אחרים להגדלת כמותו של דיור בר-השגה, כולל שכירות ארוכת-טווח וסבסוד למשפחות נזקקות; דוגמאות קיימות בספרות הבינלאומית (חלקה נזכר לעיל) וגם בפרסומי 'הגר', מרכז מחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי באוניברסיטת תל-אביב.

• **הקטנת אחוז הדיירים הוותיקים הנפגעים מפרויקטי ההתחדשות, ברובם שוכרי דירות מבעלי בית פרטיים והגדלת אחוז הדיירים הוותיקים הנהנים/מרוויחים מהם.**

המחקר לימד על נהנים/מרוויחים ועל נפגעים/מפסידים מן הפרויקט מבין הדיירים הוותיקים מי שגרו בשיכון הישן לפני הריסתו. הנהנים/מרוויחים העיקריים הם מי שמצליחים לעבור את התהליך הארוך וגרים בפרויקט החדש, אשר תועלותיהם גדולות מעלויותיהם ושביעות רצונם גבוהה; אולם רק 13% ממשקי הבית בפרויקט החדש אונו

הירוקה היו מן הוותיקים, בעוד שתיאורטית הם היו צריכים להיות שליש מן התושבים (מכפיל 3: 1 בפרויקט זה). הנפגעים/המפסידים העיקריים הם מי ששכרו דירות בשיכון הישן ונאלצו לעזוב עקב הפרויקט.

המלצותינו בנדון:

- הקטנת אחוז הדיירים הוותיקים הנפגעים/מפסידים מפרויקט החידוש העירוני מחייבת בירור מוקדם של שיעור השוכרים באזור המיועד לחידוש, וסיוע במציאת דור חליפי מתאים לצורכיהם ויכולותיהם של שוכרים מבעלי בית פרטיים (כמקובל בחלק מן הפרויקטים של משרד השיכון בארה"ב HUD). דרושה גם תקנה שתשמר דור בר-השגה (דור תקין במחיר מוזל), במיוחד באזורים בהם שיעור גבוה של דירות בשכירות.

- אנשי מקצוע מיומנים מטעם רשות ציבורית (ולא מי שממומן על-ידי יזמים) ילוו את התושבים לאורך התהליכים הממושכים והמורכבים; הם יסייעו לבעלי דירות בשיכון הישן לקבל ללא לחצים מיותרים את ההחלטה הכי מותאמת לצורכיהם בין שתי החלופות הבסיסיות העומדות בפניהם: לעבור את התהליך הממושך, כולל מעבר לדירה זמנית, כדי לזכות בהטבות הרבות הצפויות בדור החדש, או לקבל פיצוי כספי ולעבור למקום אחר; הם ידאגו שהפיצוי הכספי לעוזבים יותאם למחיר דירה חדשה בגודל המתאים באותו איזור; הם יפעילו בקרה על משמר זכויותיהם של דיירי הדור הציבורי, וככל האפשר, יעודדו אותם בשלב קריטי זה לרכוש את דירתם הישנה בהנחה מתאימה ועם הלוואות מתאימות, על מנת להיות זכאים לדירה חדשה חלופית; והם גם יפעילו את הסיוע הנ"ל למציאת דור חליפי מתאים לשוכרים מבעלי בית פרטיים, שנאלצים לעזוב עקב פרויקט הפינוי ובינוי.

- שיתוף הדיירים - בעלי דירות בשיכון הישן, בדגש על בעלים-דיירים, בסיועו של עובד קהילתי מנוסה, יהיו שותפים מלאים בקבלת ההחלטה על פרויקט חידוש מגורים; יסופק להם מידע שגוף ניטרלי יבחן את מהימנותו, בכדי שיוכלו לבחור באופן מושכל ביזם מתאים.

- אחריות-על לנושא מוטלת על הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ותקנות כלליות שהיא תוציא, אך האחריות על הביצוע, המכוון להגדלת שיעור הנהנים והקטנת שיעור הנפגעים מקרב הדיירים הוותיקים, צריכה להיות מקומית, מותאמת לכל פרויקט, ומנוהלת בדרך-כלל על-ידי המינהלת המקומית להתחדשות.

- תקנה מיוחדת תעסוק בהבטחת סיוע הולם לתשלומי אחזקת הדירה החדשה (מיסוי עירוני, ועד בית וכו'), רק לבעלים-דיירים ולא לבעלי בית נעדרים. בארץ ובעולם מוכרים כלים שונים לצורך זה, ובכל מקרה יש להתאים את הכלי לאנשים ולמקום.

- תקנה נוספת תחייב העדפת בינוי-פינוי על פני פינוי-בינוי, בכל מקום שהדבר אפשרי.

2. לסייע לעיריות, סיוע רגולטורי וטכני, בכדי שתוכלנה פרויקטים להתחדשות עירונית בתחומן

- **מסמך מקומי של מדיניות להתחדשות מגורים / להתחדשות עירונית ינחה כל פרויקט חדש**
 הרשויות העירוניות הגדולות מסוגלות בדרך-כלל לייצר מסמך מדיניות מושכל ומותאם לצורכיהן, ולא מעטות מביניהן כבר הכינו או מכינות מסמכים כאלה בשנים האחרונות. על הרשות הממשלתית לוודא שמסמך כזה יהיה לכול העיריות ועליה לספק סיוע לאלה שמתקשות בכך. מומלץ שהרשויות תלמדנה מניסיוןן של אחרות בתחום, אך לכול רשות תנאים משלה, אוכלוסייה משלה ושוק נדל"ן משלה, ובכול אלה צריך מסמך המדיניות להתחשב. נמליץ כאן על מאפיינים חיוניים עבור כול מסמך מדיניות להתחדשות עירונית:
 - המדיניות אמורה להתחדש אחת לתקופה קצובה (כמו שבע שנים), בשל השינויים מרחיקי הלכת הצפויים בערים בעתיד הנראה לעיין, כולל: תחבורה אוטונומית, מרכיבים למיניהם של 'עיר חכמה', חומרי בנייה חדשים.
 - המדיניות אמורה להקיף מגוון של אסטרטגיות להתחדשות מגורים (ר' 4.2 אצל קינר-פרסוב, 2017); בנוסף לפינוי-בינוי / בינוי-פינוי, המועילה בעיקר להשאה של מספר דירות חדשות וליזמים גדולים, דרושות אסטרטגיות 'רכות' יותר, הדרגתיות יותר, חברתיות וסביבתיות יותר, כולל: גרסה משופרת של תמ"א 38, גרסה מתקדמת של 'שיקום שכונות' משנות השמונים למאה הקודמת, וגם 'אסטרטגיה אורגנית' (כרמון, 2014).
 - על המדיניות להתייחס למרחב הפרטי (דירות) ולמרחב הציבורי, החיוני עבור הדיירים (ר' הסעיף הבא), כמו גם להשתלבות הבניינים והשירותים החדשים-מחודשים בסביבתם.
 - מסמך המדיניות יכול שיהא מוגבל להתחדשות מגורים והנלווה אליהם, אך רצוי שיתייחס גם לצורות אחרות של התחדשות עירונית, כמו התחדשות אזורי תעסוקה, התחדשות מרכז העיר, התחדשות רצועת החוף וכיו"ב; כול סוג התחדשות עשוי להוביל לשינוי ייעודי הקרקע בו.
- **סיוע בעריכת חישובים ריאליים של תוספת אוכלוסייה ובניית 'כושר נשיאה'**
 המחקר חשף כי 'המכפיל' בפרויקטים של פינוי-בינוי, אשר בתיאוריה אמור לייצג את שיעור משקי הבית החדשים לעומת ותיקים, אינו משקף את המציאות; במקום שבו שיעור משקי הבית החדשים היה בתיאוריה 1:3, המימצא בפועל היה 1:8. מכיוון שמשקי הבית החדשים גדולים מן הוותיקים, שיש להם יותר ילדים צעירים ויותר מכוניות, על המערכות העירוניות לספק הרבה יותר שירותים מן החוץ. היזמים נהנים מפער זה בין תיאוריה למציאות, אך העיריות אינן מצליחות להתמודד איתו. מוטל על הרשות הממשלתית ליידיע את הרשויות המקומיות בדבר המציאות המצפה להן, ובמידת הצורך, להגיש סיוע

טכני בחישוב המשמעויות שלה ובחישוב של 'כושר נשיאה' מתאים באיזורים הקולטים, אשר יקיף את מכלולי השירותים החברתיים כמו חינוך בריאות וקהילה, ואת מערכות השירותים הציבוריים, כולל שטחים ציבוריים פתוחים, תחבורה ציבורית, חניית, דרכים, ביוב, ניקוז, שירותי דואר ואמצעי קומוניקציה אחרים.

3. להוזיל עלויות של פרויקטים

עלותם של הפרויקטים לפינוי-בינוי כיום גבוהה מאד, מה שמעכב את קצב ביצועם, פוגע בדייריהם ובכלל הצרכנים המבקשים לקנות או לשכור דירה במרכז הארץ. יש דרכים לא מעטות להוזלת הפרויקטים, מבלי לפגוע באיכות ואף להגדילה. נמליץ כאן על אחדות:

• לערוך רביזיה בחישובי הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים

הכדאיות הכלכלית משמשת כנקודת מוצא לקבלת החלטות בתכנון ההתחדשות העירונית. המלצתנו היא לשאול שתי שאלות עקרוניות: האחת - כדאיות כלכלית מנקודת ראותו של מי? השנייה - מי מחשב את הכדאיות הכלכלית?

בישראל, הכדאיות הכלכלית נשקלת אך ורק מנקודת הראות של היזם ורווחיו. אנחנו ממליצים להביא בחשבון גם את הכדאיות הכלכלית לתושבים, ובראשם מי שכונו כאן התושבים הוותיקים, את הכדאיות הכלכלית לעירייה, את נקודת הראות של 'אינטרס הכללי' ואת טווח הזמן הארוך. לא נוכל להיכנס כאן לדיון במהותו והגדרתו של אינטרס הכללי, אך די ברור שאילו נלקח ברצינות, היו מתבצעים פרויקטים לחידוש מגורים, חיזוק ומיגון, גם במקום כמו קריית שמונה (ר') לעיל, הראשונה בסדרת ההמלצות).

המחקר האמפירי שהוצג כאן סיפק הזדמנות נדירה לבחון מקרוב את פעילותה של חברה יזמית שבנתה ואיכלסה את הפרויקט הראשון בישראל באסטרטגית פינוי-בינוי וממשיכה לעסוק בפרויקטים אחרים של פינוי-בינוי מזה כ-20 שנה. חברת מצלאווי לא בנתה מגדלים והעניקה לבעלי דירות בשיכון הישן דירות חדשות באונו הירוקה, שהיו פי 2-3 בגודלן ובערך הכספי בהשוואה לדירתם הישנה. הטבה זו גדולה בסדרי גודל מאלה שמעניקים יזמים אחרים, ובכל זאת, רבים מהם טוענים שאין די בזכויות שקיבלו והם דורשים ומקבלים הקלות נוספות בעבור 'כדאיות כלכלית', בעוד שנראה היה שבאונו הירוקה היה די פוטנציאל כדי שגם החברה היזמית וגם בעלי הדירות ירוויחו היטב. מחקר קודם שנערך בטכניון מחזק את המסקנה שטעות בידיהן של הרשויות שמקבלות את חישובי השמאים, שפרנסתם מן היזמים, בבואן לקבוע 'כדאיות כלכלית'. ברוידס (2012) בחן כדאיות כלכלית של פרויקטים פוטנציאליים של תמ"א 38, כפי שמחשבים אותה יזמים, באמצעות ראיונות שערך עם אחדים מהם ועם שמאים שהם מעסיקים; הם השיבו לו שהרווח המינימלי שיראוהו ככדאי עבורם הינו 25-30% (לאחר מס) מסך ההשקעה. הבדיקה נערכה בזמן שעיריית תל-אביב אישרה תוספת של קומה וחצי בלבד מעל למבנה הקיים, כתמריץ ליזמים ודיירים עבור חיזוק בניינים; במצב זה, על-פי

חישוביהם, אף אחד מן הפרויקטים שנחקרו לא היה כדאי מבחינתם; הם דרשו בתוקף אישור לקומה נוספת, שתגדיל את רווחיהם ל-28%.

המלצתנו היא להפקיד את הערכת הכדאיות הכלכלית בידי בעלי מקצוע מיומנים אשר 'האינטרס הציבורי' מנחה את פעולתם.

• לבנות בצפיפות עירונית בינונית-גבוהה עם מעט מגדלי מגורים

פרויקטי ענק של פינוי-בינוי עירוני בוצעו החל ממחצית המאה העשרים במדינות רבות; אחדים מהם זכו בפרסים יוקרתיים על תכנון אדריכלי מתקדם. לאחר שבחלק גדול מהם הפכה האוטופיה לדיסטופיה, לאחר ששכונות גדולות הידרדרו וגרמו סבל רב למאות אלפי משקי בית, הוחלט להרוס רבים מהם ולבנות במקומם 'human-size' buildings 'in mixed-income neighborhoods'. מבין שלל הדוגמאות נזכיר כאן: את אחת התמונות היותר מפורסמות של אדריכלות המאה העשרים – הפרויקט הענק ב-Pruitt-Igoe in St. Louis USA שנהרס על ידי הרשויות 17 שנה לאחר זכייתו בפרס העיצוב ואיכלוסו על-ידי למעלה מאלף משקי בית; את התכנית הפדרלית HOPE VI של משרד השיכון האמריקני; את הפרויקט ההולנדי המפורסם בבילמרמיר (Wassenberg, 2015); ואת ספרו של וייל אודות "הפוליטיקה של קהילות שפנו פעמיים" (כרמון, 2014; Vale, 2013). כול אלה מתייחסים לשיכון של משפחות 'מפונים' בבנייני ענק, גבוהים ורחבים.

מחקר ישראלי רחב היקף על 'בנייה גבוהה' הגיע למסקנה ש"מגורים בבניינים גבוהים מתאימים רק לקבוצה קטנה, יחסית, קבוצת המעמד החברתי-כלכלי הגבוה" (צ'רצ'מן ושנער, 2003). מחקרים נוספים, חלקם ישראליים, לימדו אותנו על עלותה הגבוהה של בנייה גבוהה, ובעיקר, על יוקר האחזקה השוטפת שלה, בטווח הקצר, ובמיוחד בטווח הארוך (מועלם, 2017). ההגדרה המקובלת גורסת: בניין קומות נמוך או בינוני – עד 9 קומות; בניין גבוה – 10-20 קומות (יש גורסים 25); מגדל מגורים – מעל 20 או 25 קומות (אלתרמן, 2009).

אין ספק שעלינו לנצל היטב את הקרקע העירונית בכל מקום, ובמיוחד בישראל. אולם שגוייה המשוואה המקובלת בארץ בדבר גובה יותר=צפוף יותר, בעיקר מפני שבניית מגדלים מחייבת השארת שטחים גדולים פנויים מסביבם. אפשר ומומלץ להוזיל את הבנייה והאחזקה של בנייני מגורים ולשפר את איכות חיי הדיירים, באמצעות הימנעות מבניית מגדלי מגורים לאוכלוסייה שאינה במעמד כלכלי גבוה, במסגרת התחדשות מגורים עירוניים. אדריכלים ישראלים אחדים יצרו תכניות לדוגמא לבנייה בצפיפות עירונית בינונית ואף גבוהה. יודן רופא (ללא תאריך) מציע דרכים אחדות וגם מזכיר לנו שבתל-אביב הישנה עם בניינים בני שלוש קומות הושגה צפיפות בת 16 יחידות דיור לדונם, שהיא כפולה מזו שבאזור הבניינים הגבוהים החדשים בצפון תל-אביב, בניינים בני 14-16 קומות.

• **לזרז את ביצוע הפרויקטים; להקטין את הזמן בין התחלת פעילות במקום לבין איכלוסו מחדש**

התכנית להתחדשות עירונית באסטרטגית פינוי-בינוי הוכרזה בשנת 1999. הפרויקט שבדקנו בקרית אונו היה הראשון שהושלם מכלל עשרות רבות של פרויקטים שאושרו בשנים הראשונות של המילניום החדש; הוא הושלם בשנת 2017. כעשרים שנה להשלמת פרויקט כזה נחשב לקצב מהיר, בהשוואה לפרויקטים בחו"ל ובישראל; את סומייל שבמרכז תל-אביב (על רחוב אבן גבירול) החלו לפנות בשנות הששים למאה הקודמת, והפרויקט שם עדיין לא הסתיים. אך עשרים שנה הן זמן ארוך מאד, ארוך מדי מבחינת חיי אדם ומשקי בית.

תוצאה ברורה של משך הזמן הארוך הינה הגדלת עלותם של הפרויקטים. על-פי הניסיון בעולם ובישראל, חלק מהתמשכות זו כנראה בלתי נמנעת באסטרטגית פינוי-בינוי, והיא אחת הסיבות להעדיף אחרות על פניה. אך חלק ניתן למניעה, באמצעות הבהרת הליכים והסדרתם, שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית כבר החלה להתקדם בכיוון. ההמלצה היא להזיל עלות באמצעות הסדרה, שמקצרת את הזמן. חשוב להזכיר שהסדרה רצויה, אך לא סטנדרטיזציה, שאינה הולמת את הפרויקטים הנדונים כאן, בשל השוני בין המעורבים בפרויקט בכל מקום ומקום.

4. לשפר את הבנייה, באמצעות חדשנות תכנונית-אדריכלית, מבלי להעלות את מחירה

על-פי תכניות ארציות ומקומיות, בניית דירות במסגרות של התחדשות עירונית אמורה להוות חלק נכבד בתוך הבנייה העתידית בישראל. מומלץ לנצל לטובה הזדמנות זו של התחדשות ולכלול בה צורות תכנון וטכנולוגיות חדשניות, פרי מחקר ותכנון של השנים האחרונות, תוך בחירה בחדשנות שאינה מייקרת את הפרויקטים אלא חותרת להוזלתם⁴. מוצע לעשות זאת תחילה בכמויות ניסיוניות קטנות, ניסויים שילוו במעקב וניטור, ולאחר מכן בכמויות גדולות ובעזרת תקנות גורפות. להלן נזכיר, בלי פירוט ותוך הפנייה למקורות, אחדות מן הראויות לניסוי מידי בפרויקטים של פינוי-בינוי:

• **דירות קטנות בתכנון קומפקטי חדשני** – מגמה באדריכלות מגורים בשנים האחרונות. הסבר ודוגמאות אפשר למצוא במעבדת החדשנות של אוניברסיטת MIT (<https://www.xs-arch.co.il>); באתר ArchDaily (<https://www.archdaily.com/tag/small-space>); וגם בסטודיו לתכנון קומפקטי בישראל (<https://www.xs-arch.co.il>).

• **דיור שיתופי** – מגמה בולטת במגורים שרווחת במדינות רבות, בעיקר באירופה אך גם בצפון אמריקה, בעלת גוונים שונים של שיתופיות, כולל: קואופרטיבים לדיור (נגבי, 2017), מגורים משותפים (shared housing), ושיתוף דיור (co-housing). עיריית תל-אביב פרסמה במרץ 2019 קול קורא להקמת דיור שיתופי בדרום תל-אביב. ביולי 2019 פורסם שפרויקט דיור שיתופי ראשון בחיפה, בשכונת קרית אלעזר הנמצאת בתהליך התחדשות עירונית, מציע דירות בנות שניים ושלושה

חדרים (60-41 מ"ר) במחירים המתחילים ב-690,000 ₪ (<https://magdilim.co.il/2207194>)

- **בנייה מודעת לחוסן (resilience oriented)** – ארגון הביטאט של האומות המאוחדות כמו הבנק העולמי ממליצים לחייב עמידות לסיכונים בבניית מגורים חדשים, סיכוני טבע וסיכונים מעשה-ידי-אדם. בפרויקטים של התחדשות עירונית בארץ הופנמו כבר תקן מתקדם לעמידות בפני רעידות אדמה, כמו גם תוספת מרחבים מוגנים דירתיים עמידים בפני טילים. המודעות לעמידות בפני סיכונים שיוצר שינוי האקלים, כמו ריבוי שריפות בקיץ וריבוי הצפות בחורף – עדיין נמוכה. זאת, למרות שבארץ הצטבר ידע רב בנושאי תר"מ – תכנון רגיש למים (כרמון ושמיר, 2018; Alon-Mozes and Carmon, 2019).
- **הקטנת המחיר הסביבתי של בנייה למגורים** – לכל פיתוח ובנייה יש עלויות סביבתיות; עקרונות פיתוח בר-קיימא נועדו להקטין אותן, לטובת הדור הנוכחי והדורות הבאים. כול בנייה אמורה להשתמש בידע הרחב הקיים בנושאי חיסכון באנרגיה בבניינים (נתניאל וזוהר, 2016), ובמיוחד בכללי אנרגיה פסיבית, ואמורה גם לחסוך במשאבים ולהשתמש בחומרים מקומיים ובעבודה מקומית (ר' כללי Agenda 21). הדברים רלבנטיים במיוחד בפרויקטים לפינוי-בינוי, בשל העלות הסביבתית האדירה של הריסת הישן (להיכן לפנותו? איך למחזור?) והחלפתו באמצעות משאבים חדשים (ר' חישוביה והצעותיה של Power, 2008).

כדי להתקדם בכיוון זה (בדומה למוצע על ידי מנהל רשות החברות, יעקב קווינט, הקורא ליצירת 'ערך משותף' בחברות ממשלתיות, עפ"י ברקת 2019), מומלץ שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תיצור התנייה של תמיכה ציבורית בפרויקט בהשתתפותם של יזמים וקבלני ביצוע, הנוטלים על עצמם אחריות תאגידית, מי שמחויבים ליצירת ערך חברתי וערך סביבתי, בנוסף לערך כלכלי עבור בעלי המניות.

לסיום

ממצאי המאמר והמלצותיו מכוונים למקרה הישראלי, אך המתודולוגיה המוצעת אמורה להתאים להערכת פרויקטים להתחדשות עירונית בכל מקום. יתר על כן עם התאמות קלות, ניתן להשתמש בו גם להערכת הוגנות חברתית של פרויקטים חברתיים-כלכליים רחבי-היקף למיניהם. הגדרתנו את ההוגנות החברתית כוללת צדק חלוקתי, צדק הליכי ועירוב חברתי-כלכלי במגורים; בהגדרה זו ניתן להשמיט או להחליף את מרכיב העירוב החברתי-כלכלי במגורים באחר, המותאם - למשל - לפרויקט תחבורה משמעותי או לכל פרויקט שאנו מעוניינים/ים להעריך את תפוקותיו, תוצאותיו והשפעותיו על שלושת מעגלי ההשפעה: השכונה, העיר והמדינה.

הערות

1. מאמר זה מבוסס בעיקרו על חלקים מעבודת דוקטורט של המחברת הראשונה, נאוה קיינר-פרסוב, 2017, בהנחיית המחברת השנייה,

- פרופ' נעמי כרמון, במסגרת המרכז לחקר העיר והאזור שבפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, בטכניון.
2. עיריית תל-אביב ערה להשפעות אלה. לאחרונה פורסם, כי במסגרת מסמך מדיניות עירונית להתחדשות מגורים, יצומצם מאד שטח דירות התמורה שניתנה לתושבים שדירותיהם תהרסנה במסגרת פינוי ובינוי. הנימוק שניתן לצעד זה חברתי: השאיפה להשאיר בעיר דירות קטנות, שתאמנה לדיירים ותיקים שאינם יכולים להחזיק בדירות גדולות ולתושבים חדשים שאינם בעלי אמצעים מרובים. סגנית ראש העיר, אורלי אראל, אמרה: "דירה שמתווספות לה מעלית וחנייה, הערך שלה מזנק בלפחות חצי מיליון שקל גם בלי תוספת שטח ... החוסן העירוני נקבע גם לפי מרכיב האוכלוסייה, שחייב להמשיך לכלול גם דיור ציבורי, גם קשישים וגם בעלי מוגבלויות" (צור, ספטמבר 2019).
3. הסדרה האחרונה של המלצות בדבר חדשנות בבנייה אינה נסמכת ישירות על המחקר שדווח במאמר זה, אלא בנויה על ידע שרכשנו בתוקף תפקידינו בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. ההצדקה לכלול אותה כאן נעוצה בקשר ההדוק לנושא המאמר: הגברת ההוגנות החברתית. זו תתאפשר באמצעות חדשנות, אשר אינה מעלה אלא דווקא מורידה את עלות הפרויקטים.

תודות

מחקר זה (מס' 760/16) נתמך ע"י הקרן הלאומית למדע (ISF). המחברות מודות על התמיכה במחקר לטכניון, לקרן הלאומית למדע, למרכז לחקר העיר והאזור בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, וגם לקרן בלבן-גלאס, שכולן סייעו כספית ולוגיסטית בשלבים שונים של המחקר. תודה לדן רוס, מהמרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, על סיוע בעיבוד הנתונים ב-GIS. תודה מיוחדת לאורית שימלקובסקי, מזכירת המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון, שליוותה וסייעה לנו לאורך דרכו של המחקר.

מקורות

- אלתרמן, ר. (2009). מגדלים כושלים: בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במיגדלי מגורים. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
- איזנברג, א. (2011). התחדשות עירונית. בתוך: ט. חתוקה וט. פנסטר (עורכות), המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? תל אביב: רסלינג.
- ברוידס, ר. (2012). תכנית מתאר ארצית מס' 38: ניתוחי מקרה של ייתכנות כלכלית וחכם "הקומה העליונה" במבני מגורים בתל אביב וגבעתיים. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחית דני בן-שחר. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון.
- ברקת, ע. (2019). מחזון למעשים: רשות החברות הורתה לחברות הממשלתיות לדון בתוכניות ליצירת ערך חברתי. כלכליסט, 14.5.2019, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001285626>
- זיפלינגר, י. (2005). קידום צדק חברתי באמצעות חידוש עירוני. חיבור על מחקר, לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, בהנחיית נעמי

- כרמון. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.
- כרמון, נ. (1988). שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל. בתוך: שיקום שכונות מצוקה בישראל. מגמות, רבעון למדעי ההתנהגות, כרך ל"א מס' 3-4.
- כרמון, נ. (1993). שיקום עירוני: שלושה דורות של מדיניות והדגמה בשכונות תל אביב-יפו. בתוך: נחמיאס דוד ומנחם גילה (עורכים), מחקרי תל אביב-יפו תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית (כרך שני). תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל-אביב.
- כרמון, נ. (1999). מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות. בתוך, ד. נחמיאס וג. מנחם (עורכים). המדיניות הציבורית בישראל. המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים. עמ' 381-436.
- כרמון, נ. (25.12.2003). הרצאה בכנס: 25 שנה לפרויקט שיקום השכונות, בנייני האומה, ירושלים.
- כרמון, נ. (2014). התחדשות עירונית: האסטרטגיה האורגנית לעידכון הדיור הוותיק. חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאיזור. http://miu.org.il/wp-content/uploads/2015/06/Organic_082014.pdf
- כרמון, נ. ושמיר, א. (2018). רשימת פרסומים של מחקרי תר"מ – תכנון רגיש למים. הטכניון. <https://naomi-carmon.net.technion.ac.il/research-fields/#Water-Sensitive>
- מרגלית, ט. (2013). עסקה תכנונית. בתוך ט. חתוקה וט. פנסטר (עורכות), המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? (עמ' 196 – 179). תל אביב: רסלינג.
- נגבי, א. (2017). קואופרטיבים לדיור בישראל: אתגרים והזדמנויות. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, בהנחיית אפרת אייזנברג ונעמי כרמון. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון, חיפה.
- נתניאל, י. וזוהר, ט. (2016). לקראת בנייה מאופסת אנרגיה בישראל: מודלים, קריטריונים ומתודולוגיות לקראת מפת דרכים לאדפטציה מקומית. ירושלים: לשכת המדען הראשי, המשרד להגנת הסביבה.
- עיריית קריית אונו (2015). דו"ח לתושב-סיכום פעילות. http://www.kono.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/report2015.pdf
- צור, ש. מכה לבעלי הדירות בתל-אביב. כלכליסט 24.9.2019. https://www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3770999,00.html
- צ'רצ'מן א. ושנער ע. (2003). המדריך לבחינת תכניות של בנייה לגובה. משרד הפנים, מינהל התכנון, ומוסד הטכניון למחקר ופיתוח.
- קיינר-פרסוב, נ. (2008). משמעות הבית בתהליכי מעבר, שינוי והמשכיות במגורים בהליך של פינוי ובינוי. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים, בהנחיית רחל זבה. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, המסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון.
- קיינר-פרסוב, נ. (2017). אסטרטגיות לחידוש מגורים עירוניים: הערכה מנקודת ראות של הוגנות חברתית. חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של דרישות לקבלת התואר דוקטור בפילוסופיה, בהנחיית נעמי כרמון. הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון.
- רוזנפלד, י. כרמון, נ. גבריאלי, ת. בורשטיין אי. עסיס ד. (בהכנה). שידור, חיזוק ומיגון בנייני מגורים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של ישראל. דו"ח מחקר.

- חיפה : הטכניון, המכון הלאומי לחקר הבנייה והמרכז לחקר העיר והאזור.
מצגת 2016 בתוך : [https://naomi-carmon.net.technion.ac.il/invited-lectures/#Urban Regeneration](https://naomi-carmon.net.technion.ac.il/invited-lectures/#Urban%20Regeneration)
- רופא, י. (ללא תאריך). צפיפות, בנייה גבוהה והמרחב הציבורי. תל-אביב : שחרית.
- שפיר, ש. ופייט-שטרן (1991). מי נהנה מפרויקט שיקום שכונות? בתוך ש.שפיר ושרייכמן (עורכים) סוגיות נבחרות בשיקום שכונות מצוקה. אוניברסיטת תל אביב.
- Alon-Mozes, T. Carmon, N., Portman, M., Golden, S. and Shapira, N. (2019). Water-Sensitive Urban Design: Best Practices and Beyond. Research report, submitted to the Center for Water Sensitive Cities in Israel, established by JNF.
- AICP Code of Ethics and Professional Conduct. <https://planning-org-uploaded-media.s3.amazonaws.com/document/AICP-Ethics-Revised-AICP-Code-Professional-Conduct-2016-04-01.pdf>
- Burton, E. (2003). Housing for an urban renaissance: implications for social equity. *Housing Studies*, 18(4): 537-562.
- Carmon, N. (1999). Three Generation of Urban Renewal Policies: Analysis and policy Implications. *Geoforum* 30:145-158.
- Carmon, N. (2013). The profession of urban planning and its societal mandate. In: *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. Carmon, N. & Fainstein, S. S. (Eds.), Philadelphia: University of Pennsylvania Press, pp.13-31.
- Carmon, N. (2014). Book review of: Purging the Poorest: Public Housing and the Design Politics of Twice-Cleared Communities by Lawrence Vale. *Social Security (Bitahon Sotsiali)*, 94, July 2014, special issue on Public Housing, p. 243-245 (Hebrew).
- Carmon, N. & Fainstein, S. S. (2013). *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of planners*, 31(4): 331-338.
- Fainstein, S. (2010). *The Just City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Freeman, L., & Braconi, F. (2004). Gentrification and displacement New York City in the 1990s. *Journal of the American Planning Association*, 70(1): 39-52.
- Gans, H. (1967). The failure of urban renewal. In Jewel Bellush & Murray Hausknecht (Eds.), *Urban Renewal: People, Politics and Planning*. p. 465-484, Doubleday & Co. Garden City, NY.
- Greater London Authority, 2018, p. 2 https://www.london.gov.uk/sites/default/files/new_london_plan_december_2017.pdf
- Hartman, C. (1979). Displacement: a not so new problem, *Social Policy*, March/April, P. 22-27.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. Hodder & Stoughton Ltd.
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature & the Geography of Difference*. Blackwell Publishers Inc.

Hochschild, J. L. (1981). *What's Fair? American Beliefs about Distributive Justice*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Kearns, A., & Mason, P. (2013). Defining and measuring displacement: Is relocation from restructured neighbourhoods always unwelcome and disruptive? *Housing Studies*, 28(2): 177-204.

Kleinhans, R. & Kearns, A. (2013). Neighbourhood restructuring and residential relocation: Towards a balanced perspective on relocation processes and outcomes. *Housing Studies*, 28(2), 163-176.

Kleinhans, R. & Varady, D. (2011). Moving out and going down? A review of recent evidence on negative spillover effects of housing restructuring programs in the United States and the Netherlands. *International Journal of Housing Policy*, vol. 11(2), pp. 155-174.

Lees, L., Slater, T. & Wyly, E., eds. (2010). *The Gentrification Reader*, Abingdon: Routledge

Lees, L. (2016). Gentrification, race, and ethnicity: Towards a global research agenda? *City & Community*, Vol. 15 Issue 3, p. 208-214.

Marcuse, P. Connolly, J. Novy, J. Olivo, I. Potter, C. Steil, J. (2009). *Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice*. New York: Routledge.

Marom, N. & Carmon, N. (2015). Affordable housing plans in London and New York: Between marketplace and social mix. *Housing Studies*. 30(7): 993-1015.

Mera, K. (1967). Tradeoff between aggregate efficiency and interregional equity: A static analysis. *The Quarterly J. of Economics*, pp. 658-674.

Persky, J. & Wiewel, W. (1996). *Central city and suburban development: Who pays and who benefits?* Chicago: Great Cities Institute.

Power, A. (2008). Does demolition or refurbishment of old and inefficient homes help to increase our environmental, social and economic viability? *Energy Policy*, 36(12): 4487-4501.

Rawls. (1972). *A theory of Justice*. Oxford UK: Clarendon Press.

Rosen, G. (2016). Condo-ism and urban renewal: insights from Toronto and Jerusalem, in: Lehavi, A. (ed.) *Private Communities and Urban Governance: Theoretical and Comparative Perspectives*, Springer USA.

Susskind, L. and Elliot, M. (1983). Learning from Citizen Participation and Citizen Action in Western Europe. *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 17, no. 4.

Smith, N. (2002). New globalism, new urbanism: Gentrification as global urban strategy. *Antipode*, Vol. 34, Issue 3, p. 427-450.

UN, Habitat III (2017). The New Urban Agenda. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

UTF (1999). Towards an Urban Renaissance. The Urban Task Force. <https://epdf.pub/towards-an-urban-renaissance-the-urban-task-force.html>

Vale, L. J. (2013). Public housing in the United States: Neighborhood renewal and the poor. In: *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*. Carmon, N. & Fainstein, S. S. (Eds.), Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Vale, L. J. (2018). *After the projects: Public housing redevelopment and the governance of the poorest Americans*. Oxford UK: Oxford University Press.

Wassenberg, F. (2015). Housing and urban renewal in the Netherland. In Turkington, R. & Watson, C. Eds. *Renewing Europe's Housing*. Policy Press, UK. P. 97-123.

מידע מאתרי אינטרנט

אוגדן לרשויות מקומיות. (1999). פינוי ובינוי, משרד הבינוי והשיכון, http://www.moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/hitchadshut_ironit/ogdan_pinuy_binuy_nosah_male.pdf

אתר מדליין : <https://www.madlan.co.il>

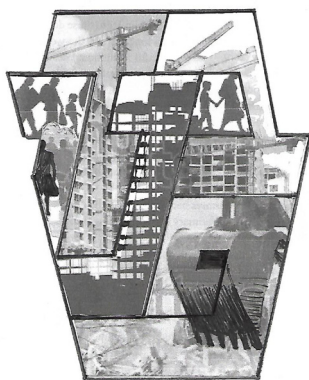
אתר משרד הבינוי והשיכון, ישראל : www.moch.gov.il

אתר עיריית קריית אונו : www.anu.org.il

הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2019 : https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/urban_renewal_report_2018

חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, 2016 : https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/501_449.htm

חוק דייר סרבן , 2006 : http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/Pages/dayyarim_sarvanim.aspx





תכנון מס על-ידי מס בתכנון

תכנון - החלוקה המרחבית של זכויות - מתנהל ומתקיים במנותק מקניין - החלוקה הבינ-אישית של זכויות (או כך, לפחות, מקובל לומר).

בשנים האחרונות מתקיים בבית המשפט דיון מתפתח ומעניין דווקא בזיקות שמקיימים ביניהם התכנון והקניין. מוסדות תכנון נותנים דעתם על ישימותן הכלכלית של תכניות (כדוגמת פרשת נ.ל.י.-גבעת שמואל) ושאלות שלובות של תכנון וקניין – כמו פיצויים בגין פגיעות תכנוניות והיטל בשל השבחה תכנונית – זוכות בחידושים ולפרשנויות יצירתיות להתאים אותן למציאות חיים משתנה.

השאלות הקנייניות-כלכליות שבתי המשפט מתמודדים איתן בהקשרים התכנוניים, מגלמות בחובן אפשרויות שונות של חלוקה מרחבית של עושר, של תרומה ציבורית של התכנון ושל תמריצים כלכליים לתכנון "טוב" / "יעיל" / "מועיל" / "מיטיב".

נציץ, ראשית, על פסיקה שעסקה בהיטל השבחה ולאחר מכן נבקש לראות כיצד יש בה כדי להאיר אפשרות של כלי "חדש" בארגז התכנוני – כלי כלכלי במהותו.

היטל השבחה הוא תשלום המוטל על מי שמרוויח מפעולה תכנונית – מי שקיבל זכויות נוספות (בעקבות תכנית חדשה או בשל אישור בקשה להקלה), מי שניתנה לו אפשרות לעשות שימוש חדש בקרקע (בעקבות תכנית חדשה או בשל אישור בקשה לשימוש חורג), או מי שזכויותיו טויבו בדרך אחרת בשל מעשה תכנוני (כגון בעקבות תכנית שהוסיפה שימוש חדש, או שהסירה מניעה תכנונית שהיתה קיימת קודם).

ההיטל משתלם בעת מימושה של ההשבחה (כגון בעת מכירה של קרקע המגלמת במחירה את ההשבחה, או בעת הוצאת היתר בנייה למימושן של הזכויות החדשות) וגובהו הוא מחצית ההשבחה (המחושבת כהפרש שווי הקרקע במצבה לפני ההשבחה ובעקבותיה). היטל ההשבחה משתלם לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שבתחומה המקרקעין המושבחים, ומשמש אותה לכיסוי הוצאותיה בהכנתן של תכניות וביצוען, הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור והוצאות שימור אתרים.

מן הבחינה הכלכלית, גובהו של היטל ההשבחה מייצג איזון בין הרצון לעודד יזמות – זאת, באמצעות הותרת מחצית מההנאה התכנונית בידיו של בעל

הזכויות בקרקע המושבחת – לבין רצון לשתף את הציבור המקומי, שאיפשר את התכנון המשביח, במחצית השנייה של העושר החדש הזה. בהתאם, אף שהיטל ההשבחה גורע מהנאתו השלמה של בעל הזכויות, בכך שהוא כופה עליו לשתף את הציבור במחציתה, עדיין יש בו משום תמריץ כלכלי משמעותי.

כך הוא מהלך הדברים הרגיל. מקרה מיוחד הוא הבא: תכנית מקנה זכויות בנייה מסויימות. אדם, שהתכנית חלה על מקרקעיו, זכאי ליהנות מזכויות אלו. אלא שהתכנית מוסיפה וקובעת, כי חלק מזכויות אלו יהיה מוקנה לאותו אדם רק בהתקיימו של תנאי מסויים הקבוע בתכנית – כדוגמת דיון נוסף בוועדה המקומית. זכויות אלו, אף שהן "מוקנות" – במובן זה שהתכנית מבטיחה ומעניקה אותן – הן גם "מותנות" – ויתקבלו בפועל רק בהתקיימו של התנאי הקבוע לכך בתכנית. במובן אחרון זה, כל עוד לא מתקיים התנאי ממילא גם לא קמה הנאתו של בעל המקרקעין מאותן זכויות, ואין בגין מה למסותו ולחייבו בהיטל השבחה. זכויות אלו אמנם מותנות בקיומו של תנאי, אבל נבדלות מזכויות אחרות – כגון כאלו שיכולות לקום בהליך של הקלה – בכך שהן יכולות להתקבל בידי היזם בהליך שאינו חשוף להתנגדויות מצידם של גורמים חיצוניים.

לזכויות כאלו ייחד בית המשפט בעניין אליק רון-גבעתיים, את הביטוי זכויות מוקנות-מותנות – זכויות שאף שהן מותנות, עדיין "גשר ברזל" מוליד אליהן והיזם יכול לעבור עליו, אליהן, לפי בחירתו. באותו עניין קבע בית המשפט כי במקרה של זכויות מוקנות-מותנות זכאית הוועדה המקומית לגבות היטל השבחה בשתי 'פעילות' – אחת עם מימושן של הזכויות המוקנות שאינן מותנות, ושנייה עם מימושן של הזכויות המותנות.

בעניין נוסף, אופל קרדן-אשקלון, נדונה תכנית מתאר ארצית לתחנות תדלוק (תמא/4/18) אשר התירה שימוש לתחנת תדלוק באזורים שיועדו כבר בתכנית מפורטת לתעשייה. גם בעניין זה, בעקבות פסק-הדין בעניין אליק רון, פסק בית המשפט כי הזכויות הנוספות שמעניקה תכנית זו, אינן מתממשות מיד, ואף שהן מוקנות למי שיעמוד בתנאים הקבועים בתמא, הן אינן ניתנות למימוש על-פי יוזמתו העצמאית של בעל המקרקעין בלבד, אלא מותנות בהחלטה חדשה, נוספת, של הוועדה המקומית. לכן, גם במקרה זה נקבע, כי הוועדה המקומית זכאית לחייב בהיטל השבחה בגין היתר בנייה לתחנת תדלוק שנתנה במגרש כזה.

מקרה מעניין במיוחד נמצא לנו בפרשה שלישית, אקרו-הרצליה, בו נדרש בית המשפט לעניין מורכב עוד יותר: תכנית מקומית העניקה זכויות בנייה באופן בו במגרשים גדולים יותר ניתנו זכויות בנייה בשיעור גבוה יותר. יזם רכש שני מגרשים סמוכים והגיש תשריט חלוקה לאיחודם. כך, במקום 2 מגרשים בהם העניקה התכנית זכויות בנייה בהיקף מסויים (160%), נוצר מגרש אחד הזכאי לבנייה בהיקף גדול הרבה יותר (180%). מכיוון שלא היתה מחלוקת כי היזם הרוויח מהמהלך זכויות בנייה נוספות, שלא היו בידיו קודם לכן, נדרש בית המשפט לשאלה האם נוצרה השבחה בת-חוב.

בית המשפט נחלק: דעת הרוב שללה. לפי גישה זו, האירוע המשביח היה תשריט החלוקה. מכיוון שאישורו של תשריט חלוקה אינו יוצר אירוע מס (ולכן גם לא ניתן לגבות בגינו היטל השבחה), הסתפקה דעת הרוב בקריאה למחוקק לתקן חלל זה שבחוק.

דעת המיעוט באותה פרשה, של השופטת פרופ' דפנה ברק-ארז, היתה אחרת: לגישתה, התכנית היא שנתנה את הזכויות הנוספות, כך שההשבחה נובעת ממנה במישרין (ובמלים אחרות: אירוע המס הוא אישורה של התכנית ולא אישורו של תשריט החלוקה). תשריט החלוקה רק מימש השבחה זו, שהיתה בגדר אפשרות בלבד עד אותו מועד. אפשרות זו היתה "גלומה" כבר בתכנית עצמה, מראש (כלומר היתה בבחינת "מוקנית"), ותשריט החלוקה הוא זה שנתן לה ביטוי (כך שהזכות היתה "מותנית" באישורו).

בכך הרחיבה השופטת ברק-ארז את תחולתם של פסקי-הדין בעניין גבעתיים ובעניין אשקלון. כאמור, בפרשת גבעתיים, התייחס בית המשפט לזכויות המותנות כאילו "גשר ברזל" מוליך אליהן, במובן זה שהתכנית קובעת אותן במעמד מעין-מוקנות והזים זכאי להן בהתקיים תנאי שבאפשרותו, לפי בחירתו, למלא, ואם תיענה לו הוועדה המקומית יחוב בהיטל השבחה. בפרשת הרצליה, לעומת זאת, הזכויות אינן במעמד כזה:

"הזכות לאיחוד החלקות לא שולבה כחלק אינטגרלי בתכנית, אלא חייבה אקט חיצוני בדמותו של אישור תשריט האיחוד – פעולה הכפופה לשיקול דעתה של הוועדה המקומית. במסגרת שיקול הדעת המוקנה לה הוועדה המקומית רשאית לבדוק את מכלול המאפיינים של החלקות ולהביא בחשבון, בין היתר, נתונים כדוגמת זיקות הנאה, זכויות מעבר ומבנים קיימים או מתוכננים (ראו: רז כהן, בעמ' 386). האפשרות לערוך איחוד של חלקות מסוימות על מנת להגדיל את אחוזי הבנייה בהן הייתה אפוא אך אפשרות פוטנציאלית שאינה נובעת מניה וביה מהתכנית ותלויה גם בהתפתחויות חיצוניות לה. בהקשר זה יוזכר שוב כי ביחס לבקשה לאישור התשריט פורסמו הודעות לציבור לפי סעיף 149 לחוק והנפגעים מהבקשה הוזמנו להגיש התנגדויות לה, כך שהאישור אף היה כפוף להליך זה. על כן, בנסיבות אלו, אין מקום להחיל את העקרונות שהותוו בעניין רון, שכן אין עסקין בזכויות מעין-מוקנות."

את הפתרון אליו הגיעה, תומכת השופטת ברק-ארז, בעקרון תכנוני-כלכלי-חברתי של צדק חלוקתי, העומד, כאמור, ביסודו של מוסד היטל ההשבחה. בעיניה, התוצאה אליה הגיעה גם משקפת התאמה למודלים תכנוניים חדשים ונתמכת גם על-ידי שיקולים של יעילות ותמריצים לפיתוח.

כאמור, עניינו כאן הוא בכלים תכנוניים-כלכליים, ולמרות שחוות דעתה של השופטת ברק-ארז נותרה במיעוט, ופסק-הדין בעניין הרצליה, לא הכיר בסופו של חשבון בהשבחה שנוצרה בעקבות אישורו של תשריט החלוקה, עדיין יש בה כדי להאיר זווית מעניינת בהקשרנו והיא על הזכויות המותנות, המעין-מוקנות, שבתוכנית ומנגנונים גמישים בה המאפשרים מתן זכויות נוספות כנגד תועלות ציבוריות. זו היא דרך למתכננים להתעורר להשלכות הכלכליות של החלטות תכנוניות ולאפשרות לכוון באמצעותן התנהגויות רצויות מהבחינה העירונית. מדובר בהתניות הקובעות במפורש הטבות תכנוניות כדי לתמרץ כלכלית יוזמות מסוימות, העולות בקנה אחד עם מטרות התכנית, או המבקשות להפחית מכדאיותן של יוזמות אחרות.

לעניין זה חשוב להיות ערים, בראש ובראשונה, לכך שזכויות הבנייה הן משאב ציבורי יקר-ערך, אשר אין כל סיבה שיחולק בצורה "עיוורת" למשמעויות החלוקה. התנאים הנקבעים בתכנית למימושן של זכויות "מיוחדות" שהיא

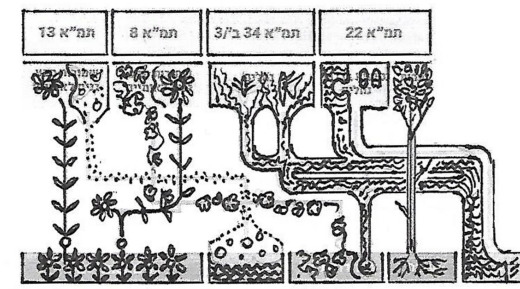
יכולה להעניק לצורך זה, יכולים להיות ממגוון סוגים. כך, לדוגמה, תכנית מעניקה, בדרך כלל, זכויות בנייה אחידות. אבל, ממש כפי שהמרחב בו מתקיים התכנון אינו "אחיד" – במובן זה שהוא, ממש כמו כל היבט אחר של מציאות חיינו, אינו שוויוני – כך גם תכנית יכולה לתת זכויות בנייה שונות, בהעדפה לאזורים שונים במרחב זה, כדי לתמרץ בנייה באופן שונה; כגון לצורך ניצול של מגרשים שוליים, שאחרת לא היה בהם שימוש "מועיל", או לטובת ניצול טוב יותר של מגרשים.

תכנית יכולה גם להקנות זכויות בנייה שמוותנות בתועלת מרחבית. דוגמה לכך היא תכנית המעניקה זכויות בנייה מסוג אחד כנגד שימוש וניצול זכויות בנייה מסוג אחר, הרצוי למתכנן של אותו מקום.

זכויות בנייה גם אינן חייבות להיות "עיוורות" למשתמש בהן – האם, לדוגמה, לא ניתן לתאר תכנית המעניקה לבעליהן של יחידות דיור בבית משותף, המתגוררים בהן, המבקשים לחדשו, זכויות-יתר על-פני זכויות שהיא נותנת לזים "חיצוני", כאמצעי לעודד מהלך של התחדשות עירונית, המעדיפה את הדיירים הקיימים ומבקשת למנוע השלכות שליליות של ג'נטריפיקציה?

אלו הן כמובן רק דוגמאות ראשוניות בלבד, אך יש בהן פתח לדמיון שימושים תכנוניים יצירתיים לתכנון מס – היטל השבחה – על-ידי כך שהמנגנון של זכויות מוקנות-מותנות יוביל לתעדופם של אופני ניצול שונים של הזכויות שתכנית מעניקה.

סל צפיר



משתתפים בחוברת

לעניין- מאמרים מדעים: עיון ומחקר

פרופ' נעומי כרמון הינה פרופסור אמריטה לתכנון עירוני ולסוציולוגיה, חברת סגל בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון שבחיפה, שהחזיקה בקתדרה הטכניונית לתכנון ערים ואזורים וכיהנה כנשיאה של האגודה הסוציולוגית הישראלית. כיום היא עוסקת בפעילות אקדמית וגם כיועצת בשכר ובהתנדבות. נושאי התמחותה: היבטים חברתיים של תכנון עירוני, בעיקר: שינוי חברתי ותכנון – אוכלוסייה, דיור ושירותים - ברמה לאומית ומקומית; מדיניות דיור ותכנון דיור; התחדשות עירונית ושיקום שכונות; חוסן עירוני; תכנון והערכה של תכניות חברתיות מרובות-מטרות. היא עוסקת גם בהיבטים סביבתיים של תכנון, וב"תכנון עירוני רגיש למים", תחום שהיא ייסדה בישראל יחד עם פרופ' אורי שמיר. לזכותה למעלה מ-200 פרסומים, כולל ספרים, מונוגרפיות ומאמרים בכתבי עת מדעיים ומקצועיים. carmon@technion.ac.il

ד"ר נאוה קיינר פרסוב, אדריכלית ומתכננת ערים, מרצה בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, ועמיתת מחקר במרכז לחקר העיר והאזור בטכניון. בוגרת המחלקה לארכיטקטורה בבצלאל (B.Arch), זוכת פרס קרן תרבות אמריקה-ישראל ובמלגת לימודים לביה"ס לארכיטקטורה הקופר יוניון, ניו יורק, ובעלת תואר שני ושלישי במסלול לתכנון ערים ואזורים, הטכניון. היא עבדה כמנהלת פרויקטים בארכיטקטורה ותכנון עירוני בניו-יורק וירושלים, במגזר הפרטי והציבורי. מחקר הדוקטורט (PhD) שלה זכה בדוקטורט מצטיין מטעם איגוד המתכננים בישראל. תחומי ההתמחות במחקר: אסטרטגיות לחידוש עירוני; מדיניות דיור; הוגנות חברתית-מרחבית; הערכת תוכניות בקנה מידה מקומי וארצי, פרדיגמות עירוניות, עיצוב עירוני, נשיגות ורשתות עירוניות המקדמות חוסן עירוני. kainer.persov@gmail.com

בשדה התכנון

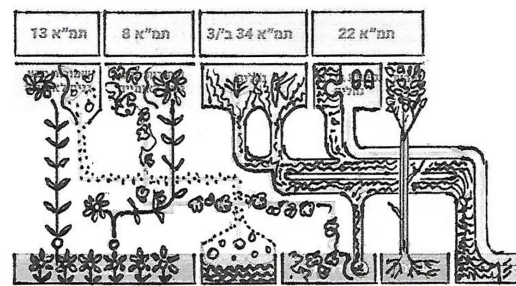
אורי אטינגר היא מנהלת קידום מדיניות במרכז הגר. בעלת תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת ת"א ותואר ראשון בסוציולוגיה, אנתרופולוגיה והיסטוריה של המזרח"ת מהאוניברסיטה העברית. בעבר עבדה כמנהלת מוקד הסיוע המשפטי באדם טבע ודין. oriettinger@tauex.tau.ac.il

סבסטיאן ולרשטיין, מנהל מרכז הגר. בעל תואר ראשון בכלכלה ומדעי המדינה מאוניברסיטת תל אביב ותואר שני בתכנון ערים ואזורים מהטכניון. עוסק מעל עשור במחקר וקידום מדיניות בתחום של דיור חברתי והיבטים חברתיים של פיתוח עירוני. בעברו ריכז את הטיפול בתכניות להתחדשות עירונית באגף הנדסה של עיריית בת-ים. seba@tauex.tau.ac.il

מוטי קפלן מתכנן, מוטי קפלן מתכננים בע"מ; עמית הוראה באוני' העברית בירושלים, יועץ למנהל התכנון במש' האוצר, עורך תכניות מתאר ארציות: תמ"א אחד, תמ"א 22 ליער ויעור, תמ"א 13 חופי אילת, תמ"א (משולבת) 35/1 ותמ"א 41 למשק האנרגיה. יועץ במדינות מתפתחות באפריקה, אסיה ואמריקה הדרומית ול-United Nations) UNDP Development Programme) בנושאי אמנת ריו ומשבר האקלים. kaplan.moti@gmail.com

מדורים אחרים

מתכנן עומר בן-נון, מדור תכנון סביבתי עיריית רמת גן, רמת גן
מתכננת תמי גבריאלי, מש' גבריאלי סגל מתכננים, תל-אביב
אדר' עמיר דומיניץ, ארץ ניהול ותאום פרויקטים בע"מ, תל-אביב
עו"ד טל צפריר, משרד זינגר עורכי דין, תל-אביב
ד"ר רחל קטושבסקי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע



Moti Kaplan, planner, is principal of Moti Kaplan Planners Ltd. and teaching associate at the Hebrew University of Jerusalem. He is a consultant to the Planning Administration in the Finance Ministry, and prepared National Outline Plans: NOP One, NOP 22 for Forests and Forestry, NOP 13 Eilat Coasts, NOP (combined) 35/1 and NOP 41 Energy Economy. Kaplan is consultant to LDCs in Africa, Asia and South America, and to the UNDP (United Nations Development Program) on issues related to the Rio Convention and the climate crisis. kaplan.moti@gmail.com



Abstracts

from the Hebrew University. Ettinger previously worked at the environmental NGO Adam Teva V'din - The Israeli Union for Environmental Defense"as the director of the organization's Legal Aid Center. oriettinger@tauex.tau.ac.il

Sebastian Wallerstein is the director of the Israel Affordable Housing Center at the Faculty of Law, Tel-Aviv University. He has a BA in Economics and Political Science from Tel Aviv University and a M.Sc. in Urban and Regional Planning from the Technion - Israel Institute of Technology. Wallerstein has been working in research and policy promotion in the field of affordable housing and social aspects of urban development for more than a decade. In the past, he worked at the City of Bat Yam's Department of Urban Planning, where he was responsible for promoting urban-renewal plans and housing policies. seba@tauex.tau.ac.il

National Outline Plan One: Plan, Law, Language

Moti Kaplan

National Outline Plan One was prepared following a Government Decision in 2012: "Due to the proliferation of national outline plans..." accordingly "To bring about one plan, which will unite all the outline plans...simple and clearly". The plan's opening chapter presents general principles, definitions and planning arrangements that are common to all national planning chapters. The plan combines national outline plans on two topics: open areas (forests, nature reserves, streams, coasts) and infrastructure: water, energy, roads. Its language is simple, accessible, avoids details and sets rules that can be applied to specific cases. NOP One lays the golden path in national planning, combining development and conservation needs. Its approval marks maturity in planning discourse, mutual respect, and mediation between tensions. The plan added more than 70,000 hectares of protected open space, endorsed by the Ministries of Housing, Energy and Transport, and delineated national infrastructures supported by the "greens". Everyone put the country's needs before their own, not necessarily in the area of their remit. NOP One is not only on paper, but also in awareness. Over the years of preparation dozens of planners participated and were exposed to its language and process. Plans being made today in planning institutions adopt its language. Its clarity and conciseness may give the Israeli planning system a new face and spirit. The government approved NOP One on January 12, 2020. NOP One is done but not over. Many others are expected to follow. Hopefully, the process will continue, and all national outline plans will use its format and language.

Nava Kainer-Persov, PhD, is an architect and urban planner, specializing in urban regeneration, a lecturer at the Faculty of Architecture and Town Planning at the Technion-Israel Institute of Technology. She received her B.Arch (1998) from Bezalel Academy and was awarded the America-Israel cultural foundation prize, with a scholarship to the Cooper-Union School of Architecture, NYC, and her MSc and PhD in urban planning from the Faculty of Architecture and Town Planning, Technion; her PhD dissertation was awarded the excellence prize by the Israel Planners Association. Kainer-Persov has practiced architecture and urban planning in NYC and Jerusalem in the private and public sectors. Fields of research: urban regeneration strategies, housing policy, social-spatial equity, urban paradigms, affordability and urban networks that promote urban resilience. nava.kainer.persov@gmail.com

In the Planning Field

Planning Social Housing in Israel: Policies and Practical Tools

Ori Ettinger and Sebastian Wallerstein

The development and adoption of policies on social housing is necessary in order to address social concerns that are highly influenced by urban planning processes. These include questions such as: Who will live in the city and what will be their socio-economic status? How diverse will the city be? Will households of various income levels be able to afford adequate housing? How will housing policy influence specific vulnerable groups such as the elderly, single parents or large households? Also, what interventions are required to meet the objectives of a particular social housing policy? This article describes the rationale for creating social housing policy documents at the local-city level and follows the first attempts to apply such a tool in local governments in Israel. Then it discusses recent changes in the Israeli law regarding Affordable Housing regulation (specifically amendment no. 120 to the Planning and Building Act). The new regulation enables district planning committees and 'independent' local planning committees to increase density to supply affordable housing, and also redefines 'Affordable housing' as housing that is rented for 20%-40% below market rate.

Ori Ettinger is the director of policy promotion of the Israel Affordable Housing Center at the Faculty of Law, Tel-Aviv University. She holds an LLB from Tel Aviv University and a BA in Sociology, Anthropology and Middle East History

Of Interest:

Articles on theory, research and practice

Circles of influence of urban regeneration: An evaluation of 'Clearance & Redevelopment' and its consequences, from a social point of view

Nava Kainer-Persov and Naomi Carmon

Over 70,000 housing units were approved for urban regeneration under the 'Clearance & Redevelopment' strategy, a program that was initiated and promoted by the Israeli Ministry of Construction and Housing and is currently managed by the Urban Renewal Authority. In Israel, planning and construction of regeneration projects are being undertaken on a wide scale, even though we do not have evidence-based knowledge about the program's impacts. This article reports the results of a first-of-its-kind evaluation study that focused on the social impacts of 'Clearance & Redevelopment' projects. The methodology included a unique definition of social equity that was tailored to fit the context of housing, measurements of outputs/inputs/impacts of the regeneration program, and evaluation in three socio-spatial circles: the circle of the project's or neighborhood's residents, the city's residents and the country's residents. The article concludes with four sets of recommendations directed to public sector policymakers, regarding: increasing social equity in 'Clearance & Redevelopment' projects; provision of aid to municipalities, so that they can initiate and lead regeneration projects; reducing the costs of the projects; and improving construction through innovations in the planning-architectural realm, innovations that do not increase but rather lower the costs of urban regeneration.

Naomi Carmon is Professor Emerita of Urban Planning and Sociology in the Faculty of Architecture and Town Planning at the Technion - Israel Institute of Technology, where she held the Meyerhoff Chair in Urban and Regional Planning. She was President of the Israel Sociological Society, and is the author of more than 200 publications - books, monographs, articles in scientific and professional journals. Currently, she is engaged in academic research and writing and mainly pro-bono consulting. Her specialties are: social aspects of urban planning, urban renewal and neighborhood regeneration, housing and neighborhood planning for minorities, social capital and community development, evaluation of urban-social programs and also sustainability, resilience and Water-Sensitive Planning. carmon@technion.ac.il

CONTENTS

<i>From the Editor</i>	Plans: On Making Them and their Effects 91 <i>E. R. Alexander</i>
<i>In the Planning Field</i>	Planning Social Housing in Israel: Policies and Practical Tools 94 <i>Ori Ettinger and Sebastian Wallerstein</i> National Outline Plan One: Plan, Law, Language 101 <i>Moti Kaplan</i>
<i>First Fruits</i>	Analysis of the "Urban Non-Correspondence" Phenomenon by Sorting into Local Climate Zones, demonstrated in Beersheba 135 <i>Omer Ben-Nun</i> The VATMAL - the last Supertanker? Evaluation Study of the National Committee for Planning & Construction of Priority Housing Complexes: Positions on its Activities and Impacts 139 <i>Amir Dominitz</i>
<i>Of Interest</i>	Circles of influence of urban regeneration: An evaluation of 'Clearance & Redevelopment' and its consequences, from a social point of view 148 <i>Nava Kainer-Persov and Naomi Carmon</i>
<i>Law: The Last Sentence</i>	Planning Tax by Tax in Planning 180 <i>Tal Tsafir</i>
<i>Contributors</i>	184
<i>English Abstracts</i>	189

planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 17, No.1 2020

Editor Ernest Alexander

Deputy Editor Eliahu Stern

Managing Editor Nili Shchory

Associate Editors Tal Tsafrir - The Last Sentence
Elia Werczberger - Window on the World
Asaf Zanzuri - What's New

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*
Naomi Carmon, *Technion Israel Institute of Technology, Haifa*
Daniel Felsenstein, *Hebrew University of Jerusalem*
Iris Han, *The Society for the Protection of Nature in Israel, Tel Aviv*
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: Israel Association of Planners
c/o Gabrieli, 14 Habakkuk St. Ramat Gan 5223314
e-mail: igudm1@gmail.com
ISSN 1565-527X Copyright © 2020 IAP



planning

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 17, No.1, 2020

