

תכנון

כרך 15 חוברת 2 2018

ב י ט א ו ן א י ג ו ד ה מ ת כ נ נ י ם ב י ש ר א ל

planning



Journal of the Israel Association of Planners | Volume 15, No. 2, 2018

תוכן העניינים

דבר העורך

בעד השברה - מונח חסר במודעות הישראלית
דם חדש במערכת

מן הנעשה באיגוד

משולחן ועד איגוד המתכננים
תמר גבריאל ורחל קטושבסקי

מה חדש

מה חדש בתכנון (2017-2018)
אסף זנזורי

לעיין

"אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי?"
ניתוח תמ"א 38 כעסקה תכנונית
נעה פראוור ומירב אהרון גוטמן

שילובם של גנים ארכאולוגיים בסביבה העירונית - הערכת
היחסים בין האתר לסביבתו
שרון (תנן) סלקינדר, מישל פורטמן ופנינה פלאוט

על הכוונת

משבר הדיור והנזקים למערכת התכנון
אליהו בורוכוב

משפט אחרון

זנוחה וחשובה מכל - מעט על התוכנית המפורטת
טל צפריר

חלון אל העולם

סקירת ספרות: השלכות תכנוניות של טכנולוגיות
תחבורה חדשות
אליהו ורצברגר

CONTENTS

From the Editor

For stewardship – a concept lacking in the Israeli consciousness
New blood in the editorial team

What's on in the IAP

From the desk of the Association Executive Committee
Tamar Gavrieli and Rachel Katushevsky

What's New

What's new in planning (2017-2018)
Asaf Zanzuri

Of Interest

"You Want to Maximize your Financial Gain. What about Mine?"
Analysis of National Outline Plan No. 38 as a Planning Deal
Noa Prawer and Meirav Aharon Gutman

Integration of Archaeological Gardens into the Urban Environment - An
Evaluation of the Relationship between the Site and its Environment
Sharon Hanan Salkinder, Michelle Portman and Pnina Plaut

On Target

The Housing Crisis and Damage to the Planning System
Eliahu Boruchov

Law: The Last Sentence

Neglected but Most Important – A Little on the Detailed Plan
Tal Tsafirir

Window on the World

Literature Review: Planning Implications of New Transportation
Technologies
Elia Werczberger

תכנון

ביטאון איגוד המתכננים בישראל

מ ע ר כ ת

עורך ראשי

ארנסט אלכסנדר

סגן עורך ראשי

אליהו שטרן

עורכת מנהלת

נילי שחורי

עורכים עמיתים

אליה ורצברגר - חלון אל העולם
אסף זנזורי - מה חדש
טל צפירי - משפט אחרון

עורכת ביצוע

רוני בלושטיין-לבנון - עיצוב גרפי והפקה

ועדת מערכת

ד"ר מירב אהרון, הטכניון, חיפה
ד"ר נורית אלפסי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע
עו"ד איריס האן, החברה להגנת הטבע, תל-אביב
פרופ' נעמי כרמון, הטכניון, חיפה
ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ, אדריכל-מתכנן ערים, חיפה
פרופ' דניאל פלזנשטיין, האוניברסיטה העברית, ירושלים
פרופ' נועם שובל, האוניברסיטה העברית, ירושלים

מו"ל

איגוד המתכננים בישראל

איגוד המתכננים בישראל, ת.ד. 1191 כוכב יאיר 4486400

דוא"ל: igudm1@gmail.com

ISSN 1565-527X

© כל הזכויות שמורות למו"ל

נדפס בדפוס "פרינטיב" ירושלים 2018

תוכן העניינים

דבר העורך	בעד השברה - מונח חסר במודעות הישראלית 3 דם חדש במערכת 5 א. אלכסנדר
מן הנעשה באיגוד	משולחן ועד איגוד המתכננים 6 תמר גבריאלי ורחל קטושבסקי
מה חדש	רפאל (רפי) לרמן ז"ל - דברים לזכרו 7 דניאל מורגנשטרן
לעניין	מה חדש בתכנון (2017-2018) 11 אסף זנזורי
על הכוונת	"אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי?" ניתוח תמ"א 38 כעסקה תכנונית 17 נעה פראוור ומירב אהרון גוטמן
משפט אחרון	שילובם של גנים ארכאולוגיים בסביבה העירונית - הערכת היחסים בין האתר לסביבתו 40 שרון (חנן) סלקינדר, מישל פורטמן ופנינה פלאוט
חלון אל העולם	משבר הדיור והנזקים למערכת התכנון 63 אליהו בורוכוב
משתתפים בחוברת	זנוחה וחשובה מכל - מעט על התוכנית המפורטת 86 טל צפריר
	סקירת ספרות: השלכות תכנוניות של טכנולוגיות תחבורה חדשות 92 אליה ורצברגר
	97



איורים

תל-אביב עכשיו זהר אלכסנדר 2

נופים אירופים אידיאלים מימי הביניים פרטים מחיתוכי עץ של אלברכט דיהרר 10, 62, 98

תל-אביב 1965 96



בעד השברה - מונח חסר במודעות הישראלית

לאחרונה נחשפתי לזיכרון על עתידה של "שמורת הטבע" הספונסנית שהתפתחה בשטח באפולוניה (שבצפון הרצליה) ששימש בעבר את התעשייה הצבאית. בעלי של השטח, רשות מקרקעי ישראל (רמ"י), עם מנהל התכנון של משרד האוצר, מקדמים תכנית גרנדיוזית להקמת 2,700 יחידות דיור בשטח, חרף התנגדות עיריית הרצליה ותושביה. במקום בניה אלו מציעים לשמור את האתר כשצ"פ, להכריז עליו ולנהל אותו כפארק אקולוגי מטרופוליטני. על אף אישור התכנית של רמ"י בוותמ"ל, היא נבלמה בבית המשפט שקבל את טענת העותרים על אי-כשרות התכנית בגלל היעדר סקר סיכונים – מרכיב חיוני של תצהיר השפעות על הסביבה בהתחשב באפשרות זיהום האתר עקב פעולות תה"צ בעבר.

אע"פ כן, רמ"י ומנהל התכנון מתעקשים לקדם את התכנית בלי להמתין לעריכת סקר סיכונים ולפתוח קופסת הפנדורה של ממצאי הסקר והדיון בהמשך על השלחות מסקנותיו. שניהם עירערו על החלטת בית המשפט, כנראה מונעים ע"י דבקות בערך ארוך-טווח של אחד, ומדיניות נוכחית של שניהם. הערך העיקרי המניע את רמ"י הוא למקסם את ניצול המשאב שברשותו, מקרקעי המדינה, וזה מתבטא ברווחיותה לטובת אוצר המדינה. המדיניות הרווחת שמניעה את שניהם היא היווצרות הצע מירבי של יחידות דיור לשווק בזמן מוערי. חבל שהתנהגות זאת כ"כ מוגבלת וחסרת חזון, ושהמתכננים ומקבלי החלטות בגופים אלו (ואחרים במערכת התכנון בכלל) לא הפנימו כמה ערכים אחרים שרלוונטים לשקוליהם. למשל, אולי הערך התכנוני המקובל היום: הקיימות, שהיה משנה את התייחסותם לקידום התכנית שלהם.

אינני רוצה לדבר על קיימות, אלא להציע ערך חדש להשפיע על שקוליהם. ערך זה מאד רלוונטי למקרה של תכנית אפולוניה, ולרבות כמוה שנדונות במערכת התכנון בארץ. למרות זאת, ערך זה נעדר מהמודעות הישראלית, עד כדי כך שמונח בעברית בשבילו חסר. בלועזית הערך נקרא: stewardship, שמוגדר כ-"אתיקה שמגלמת ניהול משאבים אחראי". ערך זה יחסית חדש (אף כי, כפי שנראה, יש לו שורשים עתיקים) והעלאתו קשורה לעליית התנועה הסביבתית במאה שעברה. המקביל לערך זה חסר בעברית, וכנראה - לאור הנסיון בתחומים רבים בארץ, ביניהם מדיניות הפיתוח ותכנון המרחב - ולא במקרה. אני מציע שנאמץ ערך זה גם בארץ, וכמושג מקביל בעברית אני מעלה מונח הומצא חדש: השברה.

שורש הערך stewardship בתרבויות המערב נמצא בשם עצם steward (בעברית עכשוית: סוכן), שפרושו המקורי היה: משרת בכיר שתפקידו לנהל את המשק עבור בעל הבית. עם התפתחות חברות היירכיות משמעות המונח התרחבה, ואחראיות ה"סוכן" גדלה מניהול משק הבית לשליטה (בשם הבעלים) וניהול

כל הרכוש שלו. כך בתקופה הפוידלית באירופה הסוכן ניהל את האחוזה של אדונו, עד כדי כך שאציל מונה כסוכן אלמנת לנהל את הממלכה². מקור עתיק של האתיקה של stewardship נמצא בברית החדשה, במושג ה-faithful steward שתורגם לעברית כ"סוכן נאמן"³.

אנו מוצאים גיבור בתולדות ישראל שבדיוק מגלם את תפקיד הסוכן הנאמן, והרי הוא יוסף, הנקרא גם: יוסף המשביר⁴. פרעה מנה את יוסף להיות הסוכן הנאמן שלו על ארץ מצרים כאשר הוא אמר לו: "אתה תהיה על ביתי ועל-פיך ישק כל עמי..." (בראשית מא"מ). על כוונתו של פרעה מעידה פיסקה יותר מאוחרת באותו הסיפור, כאשר יוסף נותן הוראה להטמין את גביע הכסף שלו בשק של אחיו בנימין: "ויצא את אשר על ביתו..." (בראשית מא"מ), שבאנגלית: "And he commanded the steward of his house". לכן ניתן להציע את הביטוי: "יוסף המשביר" כמקביל חופשי ליוסף הסוכן של פרעה על ארץ מצרים, ולגזור משם העצם "המשביר" את המונח השברה כערך בעברית המשקף את הערך הלועזי stewardship.

היעדר הערך השברה מורגש בכל המערכות בישראל, המתאפיינים ברווחת מושגים כמו "יהיה בסדר" ו"ביצועיזם" שמשקפים ערכים הפוכים ל-השברה. בפרט התנהלות מערכת התכנון ומדיניות הפיתוח לאחרונה, ואופן ניהול של רמ"י את המשאב הלאומי המופקד לידו, מקרקעי המדינה, מראים כמה זר להם הערך הזה.

במערכת התכנון תכניות מופרזות לבניית מגורים מקודמות בחיפזון בעידוד מנהל התכנון ובאישור הוותמ"ל על מנת להשיג יעד קצר תווח של מיקסום היצע יחיד (רי' בורוכוב בהמשך חוברת זאת). כל זאת ללא הרבה מחשבה על ההשלכות ארוכות טווח על עתיד הסביבה הבנויה וטבעית בארץ ועל דורות ההמשך של תושביה. הפנמת הערך השברה היה מכתוב מחשבה יותר שקולה וגישה יותר אחראית לתכנון ופיתוח המרחב.

בניהולו את מקרקעי המדינה, רמ"י מתעלם מהערך השברה, אם לא ממש סותר אותו. מדיניותו אמנם מותווית ע"י הכלל הקלסי של כלכלה אורבנית: לממש את השימוש המיטבי של הקרקע (עיקרון ה-highest-and-best use of land), אך יישומה משקף פירוש מוטע במבט ה השברה. רמ"י מפרש את השימוש המיטבי כאותו היעוד אשר יניב את הרווח המירבי המייד לקופת המדינה, ואילו ערך השברה היה מצווה עריכת חישוב עלות-תועלת לתווח הארוך, ולא מוגבל רק לתחשיבים כלכליים אלא כולל גורמים חברתיים-סביבתיים לפי הכלל של קיימות אמיתית.

אני מקווה שהעלאת הערך השברה למודעות הקוראים שלנו, קהל המתכננים ומקבלי החלטות שמעצבים את דמות הארץ, יתרום לשינוי חיובי בהתנהלות מערכת התכנון ומוסדותיו. הפנמתו האמיתית של משמעותה של השברה אמורה לשפר את תכנון הארץ באימוץ האתיקה של הסוכן הנאמן שמתבטאה בניהול אחראי של משאבינו המשותפים.

דם חדש במערכת

אני שמח להודיע על שינויים במערכת של תכנון שמביאים דם חדש לרענון הביטאון. שינוי אחד בוועדת המערכת. עו"ד איריס האן תרמה רבות כעורכת עמיתה מתחילת הביטאון בעריכתי, לאחרונה כעורכת תורמת של המדור החדש שהיא חנכה: "משפט אחרון". בתחילת השנה, עם הגברת מעורבתה בחברה להגנת הטבע, היא נאלצה להפחית את השקעתה בביטאון, אך לא נסוגה ממחויבותה לאיכות והצלחה של תכנון. לכן, עם התפטרותה מצוות העורכים, היא מצטרפת כחברה לוועדת המערכת של הביטאון.

השינוי השני בצוות העורכים התורמים. עו"ד טל צפירי נאות להתנדב להחליף את עו"ד האן כעורך עמית אחראי למדור "משפט אחרון". כמומחה בדיני תכנון וסביבה, עו"ד צפירי מתאים ביותר לתפקידו החדש, ואנו מצפים לתרומתו ל-תכנון. מתכנן אסף זנזורי הצטרף למערכת כעורך עמית ויתרום את סקירותיו למדור: "מה חדש". זנזורי משמש רכז מדיניות תכנון באגף שימור סביבה וטבע של החברה להגנת הטבע, ובהיותו נציג ציבור במועצה הארצית לתכנון ובנייה, הוא בעמדה מצויינת למעקב אחרי מערכת התכנון ודווח עדכני על מעשיה.

ברוכים הבאים לשלושת המגוייסיים לתפקידיהם החדשים במערכת. אני בטוח שאיריס האן, אסף זנזורי וטל צפירי יהיו נכסים יקרים במערכת של הביטאון, ומודה להם מראש על תרומותיהם הצפויות ל-תכנון.

א. אלכסנדר

הערות

1. התרגום העכשוי לעברית הוא: סוכן (לפי Google Translate), אך ההטייה המקבילה הנגזרת ממנו: סוכנות, כמובן אינה מתאימה למטרתנו.
2. זה המקור של שם המשפחה של אצילים סקוטים – Stuart, שנהלו את עסקי הממלכה הסקוטית לפני שירשו את המלוכה עצמה, ולאחר מכן את הממלכה המאוחדת של בריטניה.
3. מהפסקה: "ויאמר האדון מי הוא אפוא הסוכן הנאמן והנבון אשר יפקידו האדון על עבודתו לתת את ארחתם בעתו" (Luke 12: 42). שפת המקור של הבשורות בברית החדשה היא יוונית; לכן שתי הגירסות, העברית והאנגלית, הן תרגומים.
4. ע"פ הפסוקה: "ויוסף... הוא המשביר לכל עם הארץ" (בראשית מב"ו). השורש ופרוש המדויקים של המונח "המשביר" אינם מוסכמים. לפי מילון אחד (milononline): "משביר [תג]...<שבר> מוכר מיצר"; מילון ספיר מצטט בהשאלה את "ברכת לראש משביר" כ"ברכה (ל) מי שמשפק את הצורך...". בימינו המושג "המשביר" במונח המקורי קיבל ביטוי בסמל מסחרי מוכר של המשביר לצרכן.



משולחן ועד איגוד המתכננים

את שנת תשע"ט פותח איגוד המתכננים עם וועד חדש. זוהי הזדמנות לשוב ולומר תודה לאדרי' עדנה לרמן, יושבת ראש איגוד המתכננים בשש שנים האחרונות, על ההנהגה וההובלה של האיגוד ושל קהילת המתכננים. את עדנה החליף לראשונה צוות של שתי יושבות ראש משותפות - תמי גבריאל וד"ר רחל קטושבסקי. יחד עם וועד חדש הכולל את מיטב המתכננים מתחומים שונים, יש לנו תכניות ואתגרים רבים.

עם בחירתנו ערכנו סקר בקרב המתכננים כדי להבין מה אתם, חברי האיגוד, מצפים מהאיגוד ופעילויותיו. ממצאי הסקר היוו את הבסיס לקביעת תכנית העבודה.

חיזוק מעמד המתכנן - אחד הנושאים המרכזיים המעסיקים את האיגוד הינו מעמד מקצוע התכנון בכלל ומעמד המתכנן בפרט. המתכננים משולבים היום בכל צמתי הפעילות התכנונית בארץ – בסקטור הציבורי, בסקטור הפרטי ובמגזר השלישי, אך עדיין ההכרה במקצוע אינה מספקת, הן ברמה הפורמלית והן ברמה הציבורית. הגדרת המקצוע כדיסציפלינה עצמאית ובעלת סמכויות ברורות הינה חשובה לחיזוק מעמד המתכנן. פנקס המתכננים קודם בשנים האחרונות וזוהי התחלה של פעילות שאת המשכה נבצע בקדנציה הקרובה. הוועד עסוק עכשיו בהכנת תכנית לפעילויותיו בנושא זה ואנו מקוות לשיתוף פעולה מצד הגורמים הציבוריים הרבים הנהנים מפירות עבודתם של המתכננים. בשיתוף עם המוסדות האקדמיים המכשירים מתכננים, שוקדים חברי הוועד על מסמך המפרט ומציג את הייחוד של עבודת המתכננים, ומסמך נוסף העוסק בהכרה במעמד המתכנן תוך בחינת מעמדו בחו"ל. בכוונתנו להמשיך בסדרת מפגשים עם מקבלי ההחלטות על מנת להעמיק את ההכרה בחשיבות וייחודיות עבודת המתכננים בהליכי התכנון בישראל. דלית זילבר, מנהלת מינהל התכנון, בו עובדים רבים מחברינו, רואה את עצמה שגרירה נאמנה של הדיסציפלינה שלנו ואנו בטוחות שתסייע לנו במסע המורכב הזה.

אתגר נוסף בו נעסוק הוא חיזוק האיגוד כפלטפורמה המביאה את קול התכנון בנושאים התכנוניים הנמצאים היום בלב השיח הציבורי בארץ. כאיגוד מקצועי אנחנו מחויבים לייצג את העמדות השונות של מתכננים ומאידך להביא נושאים שבמחלוקת לדיון, לייצר פלטפורמות מתאימות להשמעת קולות מגוונים ולשמור על האתיקה של מקצוע התכנון.

פעילות העשרה - בשנה הקרובה מתוכננים מגוון של מפגשי הכשרה והעשרות בתחומים מקצועיים שונים, כגון תהליכים חברתיים בהתחדשות עירונית, היבטים כלכליים ושמאיים: תקנים חדשים, היטלי השבחה, רישום מקרקעין וכד', רב-שיח ומפגשים שיהוו פלטפורמות להצפת דילמות תכנוניות

ומקצועיות; וסדרת מפגשים עם יוצרים שפעילותם נושקת לתחום התכנון - יוצרים דוקומנטריים, משוררים, מעצבים וכד'

החיים מחוץ לתל אביב - הכנס השנתי, שעתיד להיערך ב-7-8 במרץ 2019, יעסוק ב"חיים מחוץ לתל אביב". בהמשך למדיניות האיגוד בשנים האחרונות, הכנס יערך בעיר העתיקה של באר שבע המציעה חוויה ייחודית המעצימה את תכני הכנס.

פעילות האיגוד פתוחה לכל חברה ואנו נשמח לכל משוב, ויוזמה לעשייה ולהשתתפות בפעילות האיגוד. חברי האיגוד מוזמנים להצטרף לעשיית הועד, ליוזם פעילויות הקרובות לליבם או לתחומי עשייתם, החל מהעלאת נושאים לדיון, והצעות לניסוח ניירות עמדה בנושא מעמד התכנון והמתכנן, דרך ייזום וריכוז מפגש או סיור, בתחומי העשייה או הידע של החברה, וכלה בתרומה שתסייע לנו רבות בכתיבה לניוזלטר ולאתר. אנו זקוקים לכם להצלחתנו.

תמי רחל

יושבת ראש משותפות, איגוד המתכננים



רפאל (רפי) לרמן ז"ל - דברים לזכרו

אדריכל רפאל (רפי) לרמן, בלט בנוף לא רק בשל גובהו הפיזי, פתיחותו החברתית ונועם הליכותיו. פגשתי לראשונה במסדרונות אגף התכנון והכלכלה של משרד התחבורה בשנת 1978, עת הוטלה עליו המשימה לתכנן פריסת צה"ל המחודשת בנגב, לקראת פינוי הבסיסים ושטחי האימונים מחצי האי סיני, כתוצאה מהסכם השלום עם מצרים

רפי נולד בירושלים בשנת 1936 ובגיל שמונה עבר לתל אביב לבית ליד חוף הים שהפך לגורם מעצב בהתבגרותו ואהבתו לשיט ולחפי הים התיכון. בתל אביב גדל התחנך ובגר, עבר את מסלול תנועת המחנות עולים, הדרכת סיורים בעיקר בנגב ובמדבר יהודה עד לגיוס וליציאה לגרעין הנח"ל המוצנח בקיבוץ יד חנה שנס בואכה טול כרם. כך השלים את הידע והזיקה לסיירות, לטבע הארץ ולנופיה. עם התפרקות הקיבוץ עזב רפי לתל אביב, והחל לעבוד במשרד אדריכלות הנוף של יחיאל ויוסף סגל.

רפי למד אדריכלות בטכניון העברי בחיפה, כאשר היה בשנים המתקדמות, פגש עלמה יפת תואר שזה עתה החלה לימודי האדריכלות. עדנה הפכה לימים בת זוגו לחיים, ויחד עמה הקים בשנת 1968 את משרד לרמן אדריכלים הפעיל מאוד עד עצם היום.

אך טבעי שהעבודות הראשונות בהן עסק רפי נגזרו מגישתו לטבע, למרחב הפתוח, ולחבלי הארץ החדשים באותן השנים, ברמת הגולן, החרמון והכנרת, ובדרום חצי האי סיני. היו אלה סקרי נוף נרחבים בהזמנת רשות שמורות

הטבע - אברהם יופה ומשה סלע, ובעקבותיהם גובשו תוכנית המתאר האזורית לרמת הגולן, לחרמון ולכנרת. ולאחריהן תוכנית אזורית לדרום סיני, לעיר אופירה בשארם א שייח, כמו גם נביעות ודי זהב. רפי ערך את תוכנית הפיתוח לכביש האורך המזרחי של חצי האי סיני מטבעה לשארם א שייח. הוא יצר תקדים ודוגמא נפלאה, השנייה בישראל (הראשונה היתה עקיפת קבר שיח עימאם עלי בשער הגיא בשנת 1964), להתחשבות מרבית בטופוגרפיה, בערכי הטבע ובסביבה.

תכנון התוואי הצריך לעיתים כניסה אל פנים הארץ, עלייה לגובה לא מבוטל תוך יצירת מעקף המשמר קטעי חוף בתוליים. במקביל עבד רפי על תכנון התוואי הצפוני של כביש עין פשחה – עין גדי באותו עקרון מנחה. כסייר ותיק הוא זיהה מיד את עוצמות הקרינה והטמפרטורה הגבוהה במרבית חודשי השנה, ומכאן את הצורך בהצללה. סככות הצל האופייניות לחופי סיני בעלות צלעות משולשים עוצבו ממסגרת קלה ממתכת אליה קובעו מחצלות קנים. נושא זה טופל כעבור 40 שנה במסגרת תקנות ותקני הבנייה הירוקה.

משרד לרמן אדריכלים תכנן את המרכז האזרחי של מדרשת שדה בוקר ואת שכונת המגורים בקריה. המרכז הוא תוצר של אדריכלות סטרוקטורלית, כולל מבנה חנויות ושירותים המקיפים רחבה מדברית מקורה בסככה ומוצלת.

עדנה ורפי עסקו בתכנון אזורי ושיקום מחנות הפליטים ברצועת עזה והעיר ימית מערבית לרפיח. עם ההחלטה על הסכם השלום עם מיצרים ופינוי סיני החל רפי בתכנון העתקת בסיסי צה"ל לנגב בהזמנת משרד הביטחון. התכנון בוצע בשיתוף פרופ' אברהם וכמן ואינג' גדעון השמשוני. היה זה פרויקט רחב הקף, החל בסקירת צרכי מערכת הביטחון, המצאי הפיסי בנגב, וצרכי צה"ל בבסיסים ובשטחי אימונים. מאידך היה צורך לאתר ולדאוג לשימור מרבי של ערכי הטבע, הנוף החי והצומח במרחבי הנגב. לא פחות בעייתית היתה הנחת תשתיות הדרכים, החשמל, המים, התקשורת והטיפול בשפכים; התמודדות תכנונית עם קליטה המונית של משפחות משרתי קבע שיעתיקו מגוריהם ליישובי הנגב – תקווה שנכזבה קשות.

דרכינו נפגשו שוב בשנת 1987 עת נדרשנו יחדיו – יעוץ ותכנון כלכלי, משרדו של יגאל כהן אורגד, ולרמן אדריכלים, לתת מענה לירידה דרסטית של מפלס המים באגם הכנרת בעקבות רצף שנות בצורת, ושיאיבה שנתית של 440 מיליון מ"ק ע"י מוביל המים הארצי. במשך חודשים מספר עברנו יחדיו, רגלית את מרבית חופי הרחצה, החניונים, המעגנות והפרקים סביב האגם. תוצר העבודה החדשני היה עיצוב ותכנון מזחים לספינות התיור, שנצבו על כלונסאות שגובהן משתנה בהתאם למפלס. כאן שולב הידע הימי העמוק של רפי כשייט ואיש ים בעל ותק ניכר. אהבת הים הביאה את רפי מאוחר יותר להפלגות שייט משפחתיות של שבועות בים האגאי ובים התיכון המזרחי, והן הפכו לחלק בלתי נפרד מהווי משפחת לרמן המורחבת.

במקביל עסק רפי לרמן בהכנת תמ"א 28 – תוכנית מתאר ארצית לתחנת "קול אמריקה" VOA באזור חצבה שבערבה. העבודה התבצעה מול מנהלת "תומר" שהוקמה ע"י המדינה כדי לקדם פרויקט פיזי בעל השלכות מדיניות רחבות הקף, באזור בעל רגישות אקולוגית עליונה, בהיותו לב נתיב הנדידה העולמי של הצפרים בין אירופה לאפריקה. התוכנית הגיעה לשולחן בג"צ שקבע שיש לערוך סקר נדידת צפרים ע"פ 4 שנים. הפרויקט נותר על הנייר עם תום "המלחמה הקרה" והתפרקות ברית המועצות.

גולת הכותרת של עבודתם התכנונית של משרד לרמן, ושל רפי ועדנה אישית, היתה תוכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת העלייה המוכרת יותר תמ"א 31. התוכנית נמסרה למשרד בינואר 1991 בעקבות שטפון גלי העלייה מחבר המדינות. עד אותה עת דבקו כל הממשלות במדיניות פיזור האוכלוסייה: ל-4 מיליון תושבים; ל-5 מיליון, ל-6 מיליון. החידוש של הצוות הרב תחומי שניהלו רפי ועדנה היה נטישת מדיניות פיזור האוכלוסייה, ומיקוד הפיתוח במשולש ליבת המדינה שקודקודיו: נתניה-ירושלים-אשדוד. עקרון הפריסה של 4 מטרופולינים: ירושלים, תל אביב, חיפה בצפון ומטרופולין באר שבע בדרום. המניעה של הקמת ישובים חדשים, הזגשת חשיבות השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה וצורך בפיתוח תשתיות. כביש חוצה ישראל (כביש 6), הרחבת נמל התעופה בן גוריון (נתב"ג 2000), נמלי הים של חיפה ואשדוד. התוכנית אושרה ע"י ממשלת ישראל ב-17.1.1993 וזכתה לראשונה לצוות מעקב שנדרש לדווח לממשלה כל 6 חודשים על קצב ההתקדמות.

לצד דברי השבח וההלל זכתה תמ"א 31 החלוצית לקיתונות של ביקורת: "היא מצלמת מצב קיים ושוחה עם הזרם, זה לא תכנון!"; "כביש חוצה ישראל שהומלץ ע"י עורכי התמ"א כונה ע"י הירוקים בשם "כביש הורס ישראלי" ופרויקט הרחבת נמל התעופה מערבה כונה בלעג "באג 2000".

רפי ועדנה עמדו בראש צוות עורכי תוכנית מטרופולין תל אביב יחד עם פרופ' אריה שחר ז"ל, תוכנית המתאר המחוזית למחוז תל אביב תמ"מ 5 ומחוז ירושלים תמ"מ 1/30, שאושרו בעשור הראשון של המאה העשרים; כמו גם תוכנית המתאר הארצית לחופים תמ"א 13 על מקטעיה, תמ"א 4/2 לשדה התעופה בן גוריון, תמ"א 15 לנמל תעופה נוסף, תוכנית לנמל אשדוד ועוד.

רפי כיהן כפרופ' אורח וכמנחה בפקולטה לאדריכלות בטכניון בחיפה. בשונה מעמיתיו – מעולם לא טרח להשתמש בתואר שפשוט לא התאים לאופיו הצנוע. הוא העדיף את התואר "חקלאי" או עובד אדמה, שכן היה בעל מטע אבוקדו גדול בן 35 דונם בקרבת קיבוץ נען. שמעתיו פעם קובל כי בניו, שכבר היו בוגרים, מעדיפים בסופי שבוע את הבילוי בחופי הים על הושטת כתף לעבודת קטיפה האבוקדו.

כאדריכלים רשומים לזכותם של רפי ועדנה מבני ציבור רבים. הבולטים המהווים ציוני דרך הם: מרכז המבקרים של רשות הטבע והגנים במצפה רמון, קונסרבטוריון המוסיקה העירוני ברח' שטריקר בתל אביב, מגדל האשפוז ע"ש טד אריסון בבית החולים איכילוב בתל אביב, קריית יורו-פארק על אדמות קיבוץ יקום בשרון, תוכנית אב ומבני מחקר ומעבדות במכון וייצמן למדע ברחובות, תוכנית אב וקריית הטכניון והפקולטה להנדסה אזרחית בטכניון בחיפה, בנין ABC על נתיבי אילון ומגדלי המשרדים אור וזיו ברמת החי"ל בתל אביב.

רפי שימש כחבר הנהלת לשכת האדריכלים והמהנדסים והיה פעיל בתרומה לשימור אתרי ראשית ההתיישבות בדרום. על תרומתו רבת השנים למלאכת התכנון בישראל זכה לתואר "יקיר התכנון" לשנת 2005 מטעם האיגוד לתכנון סביבתי בישראל (כיום איגוד המתכננים), עוד טרם כניסתה של בת זוגו עדנה לפעילות בוועד האיגוד.

כאיש עבודה מסור היה אדריכל לרמן משכים קום ומתייצב בשעה 07:30 במשרד, עוד כאשר היה במבנה הצנוע ברח' בית הלל בשכונת מונטיפיורי.

בדרך כלל הוא גם היה זה שמכבה את האור ונועל את המשרד בערב. אין תמה שהספיק לתכנן גם שכונות מגורים: רחובות ההולנדית, שכונה בגבעת שמואל, ברמת בית הכרם בירושלים; להכין את תוכנית המתאר לישובים רבים ביניהם להבים צפונית לבאר שבע, תוכנית המתאר לעיר הבה"דים בצומת הנגב. לאחרונה עוסקים רפי ועדנה בתוכנית רעיונית לקירוי נתיבי איילון ויצירת רצף שטחים ירוקים שכיוונו דרום צפון האמור להתחבר לרצף פארק הירקון וגני יהושוע שכיוונם מערב מזרח. מתקני התפלת מי ים באשדוד ובאשקלון רשומים גם הם על שמו.

מומחיותו של רפי בתכנון מבני ציבור רפואיים הובילה אותו לתכנון מבנה דוידוף לסרטן במרכז הרפואי בילינסון (רביץ) בפתח תקווה, כמו מרכז לחולי אלצהיימר במרכז הרפואי שיבא בתל השומר. איש עבודה היה רפי לרמן והוא נפל בחטף בעת מילוי תפקידו, בעיצומה של ישיבת עבודה במכון וייצמן למדע, תוך כדי דיון על תוכנית מבנה נוסף, בצהרי רביעי 30 למאי 2018.

הסתלקותו הפתאומית הותירה את כולנו: משפחתו הענפה, חבריו המרובים עמיתיו המתכננים והאדריכלים, המומים ולא קולטים: הרי הותיר שולחן עבודה גדוש ופתוח, והוא רק בן 82? עדיין מלא תוכניות?!

איגוד המתכננים משתתף בצערם העמוק של אדריכלית עדנה לרמן, בת זוגו לחיים והיו"ר הפרשת של האיגוד, ובצערן של בנותיו איילת וליאור ובניו אסף וגדעון.

רפי נטמן בבית העלמין האזרחי בגבעה הנישאה של קבוץ גבעת ברנר הצופה אל מרחבי עמק נחל שורק, ביום שישי י"ח סיוון תשע"ח.

תהא נשמתו צרורה בצרור החיים

דניאל מורגנשטרן, יו"ר ועדת הביקורת



מה חדש בתכנון (2017-2018)

כאשר בוחנים את ההחלטות והשינויים העיקריים בתחום התכנון בתקופה נתונה, ישנה תחושה ברורה שבתקופה קצרה מערכת התכנון חוותה שינויים רבים ביחס לקודמותיה. ואכן, שינויים כאלה היו רבים בשנים האחרונות:

- ישובים חדשים
- תכנית אסטרטגית לדיור
- תכנית אסטרטגית לשטחים פתוחים
- תכניות כוללניות למועצות האזוריות
- הארכת חוק הוותמ"ל
- הארכת הוועדה המיוחדת חריש

מאמר זה סוקר חלק מהנושאים העיקריים שקודמו השנה, נושאים שמזווית הראיה הסביבתית של עולם התכנון הם בעלי משמעות וחשיבות רבה.

ישובים חדשים

בתאריך 07.08.2018 המועצה הארצית לתכנון ולבנייה קיבלה את המלצת הולנת"ע על הקמת היישוב "דניאל" שבסמוך לכפר השיקומי "עלה נגב". היישוב המוצע ממוקם ממערב לאופקים ובסמוך למוסד "עלה נגב", כפר שיקומי המיועד לילדים ולבוגרים עם מוגבלות שכלית התפתחותית משולבת בנכויות פיזיות קשות. הוועדה ראתה חשיבות במוסד זה, והשתכנעה כי על אף הסמיכות לאופקים ניתן לאפשר את הקמתו, על מנת שישמש למגורים עבור אנשי הסגל והמטפלים במוסד, כמו גם הצורך במתן מענה לאוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים תוך שילובה בקהילה.

בנוסף, המליצה הוועדה לאשר את הקמת היישוב "ניצנית" שבגבול מצרים. היישוב המוצע ממוקם באגן ההתיישבות הדרום מערבי של המועצה האזורית רמת נגב ובסמוך למוסד החינוכי "ניצנה" שבגבול מצרים. הוועדה השתכנעה כי ניתן לאפשר את הקמת היישוב, שנועד לתרום לביסוס אגן ההתיישבות כעוגן, על מנת לחזק את התפקוד של כלל היישובים הסמוכים לו. עקרון נוסף שעמד לנגד עיני הוועדה, הוא המרחק מיישובים עירוניים וסמיכותו לבינוי מאושר, כך שאינו פוגע ברציפות השטחים הפתוחים.

כמו כן, התקבל אישור להקמת היישוב "עיר אובות" בשל מיקומו והמענה להסדרה תכנונית של האוכלוסייה הבדואית בתוך הישוב.

בנוסף על כך, דנה הוועדה בבקשות נוספות להקמת יישובים חדשים: דיה, נווה גוריון ואשל הנשיא, אותם דחתה. במקביל, התחייב מנכ"ל משב"ש שהישוב שלח שירד מסדר היום נגזו לצמיתות.

הוועדה הדגישה כי מדיניות התכנון על פיה היא פועלת, מבקשת להימנע ככל הניתן מהקמת יישובים חדשים, שכן היא נוגדת את תפיסת התכנון של ריכוז הפיתוח במרקמים העירוניים ומניעת פירבור. כמו כן, הדגישה הוועדה כי הקמת יישובים כפריים חדשים בסמוך ליישובים עירוניים קיימים, תפגע בהשגת יעדי הממשלה מחד, ובחזיון הערים מאידך.

חשוב להבין כי אין מדובר בשיח תכנוני בין מומחים על היתרונות והחסרונות שבהקמת יישובים חדשים כי אם בהחלטות אשר נובעות משיקולים אשר זרים לעולם התכנון ואף מנוגדים לו. זאת במיוחד לאור העובדה שבמועצות האזוריות בהן רוצים להקים את היישובים החדשים קיימות יתרות יחידות דיור לא ממומשות העולות על מספר יחידות הדיור הקיימות. כך, במוא"ז מרחבים (שבה אושר הישוב דניאל) קיימות 3,600 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 8,000 יח"ד, במוא"ז רמת נגב (שבה אושר הישוב ניצנית) קיימות 1,300 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 6,000 יח"ד ובמוא"ז הערבה התיכונה (שבה אושר הישוב עיר אובות) קיימות 900 יח"ד ואילו פוטנציאל יח"ד לפי תמ"א 35 הינו 3,900 יח"ד (זאת מבלי להציג את פוטנציאל יח"ד בערים הסמוכות אשר עומד על עשרות אלפים).

תכנית אסטרטגית לדיור:

בהחלטת הממשלה מס' 149 (מיום 28 ליוני 2015) לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל בראיה אסטרטגית ארוכת טווח, נקבע יעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2016-2040 בסך כולל של כ-3 מיליון יח"ד (אשר הופחת בהמשך ל-2.6 מיליון יח"ד). בהמשך להחלטת הממשלה מס' 149 מיום 28.6.2015 ובכדי לספק את המענה הנדרש לצרכי הדיור העתידיים של האוכלוסייה בישראל, בראיה אסטרטגית ארוכת טווח החלטה מספר דר/131 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 13.02.2017 קובעת כי יש לאמץ את תחזית צרכי הדיור של ישראל לתקופה 2017-2040 כפי שגיבשה המועצה הלאומית לכלכלה. על פי התחזית, תידרש בנייתן בפועל של כ-1.5 מיליון יח"ד חדשות בכדי לספק את צרכי הדיור של האוכלוסייה, וזאת כמפורט בלוח 1 להלן:

לוח 1: תחזית צרכי הדיור, באלפי יח"ד לשנה, 2017-2040

סה"כ תוספת יח"ד	התקופה				
	2040-2036	2035-2031	2030-2026	2025-2021	2020-2017
כ-1.5 מיליון	67	65	61	55	52

על מנת להבטיח את מימוש מלוא היקף יח"ד הנדרשות בהתאם לתחזית זו, נקבע כי היעד להיקף התכנון המפורט הנדרש בשנים 2017-2040 יעמוד על 2.6 מיליון יח"ד וזאת כמפורט בלוח 2 להלן:

לוח 2: יעדי התכנון המפורט, באלפי יח"ד בממוצע לשנה, 2017-2040

סה"כ יח"ד לאישור	התקופה				
	2040-2036	2035-2031	2030-2026	2025-2021	2020-2017
כ-2.6 מיליון יח"ד	118	112	105	104	104 (התקבלה החלטה בקבינט הדיור להעלות את היעד בשנת 2018 ל-120)

לאור החלטה זו, הוטל על מינהל התכנון בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים ובהתייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, לבחון ולהציע פריסה של תוספת המגורים הנדרשת, אשר תפרט את מוקדי הפיתוח למימוש היעדים.

בשנת 2040 צפויים להתגורר בישראל 13 מיליון תושבים. לפי התוכנית האסטרטגית לדיור לשנים 2017-2040 של המועצה הלאומית לכלכלה תידרש בניה בפועל של 1.5 מיליון יח"ד ולשם כך מוצע תכנון של כ-2.6 מיליון דירות, בהנחה שכ-40% מיח"ד שיתוכננו לא ייבנו מסיבות כאלו ואחרות.

בחודש מאי 2018 הציג מינהל התכנון לשר האוצר את תכנית העבודה לשנים 2018-2020, כחלק מיישום התוכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040. לפי התוכנית, יאושרו בשלוש השנים הקרובות תכניות לבנייתן של כ-550 אלף יחידות דיור. זאת, לעומת היעד לאישור של 328 אלף יחידות דיור שהוצב בתוכנית האסטרטגית לדיור. מדובר בכ-167% מעבר ליעד שנקבע בתוכנית האסטרטגית.

ההנחה המופיעה בתכנית האסטרטגית לדיור היא שיש לתכנן בעודף ניכר כיוון שלא כל התכניות יתממשו (60% מימוש). לאור אזילת הקרקע ראוי שהתכנית האסטרטגית לדיור תשאף להגדיל את אחוזי המימוש ואף תציע נקיטה באמצעי מדיניות מתאימים שישפרו את אחוזי המימוש.

כמו כן, התמקדות תכנונית בתחום הדיור בלבד היא טעות מרה. מגורים אינם עומדים לבדם אלא מהווים חלק ממארג החיים הכולל. בכדי לאפשר לתושבים לקיים אורח חיים נאות ומספק יש להבטיח את זמינותן של תשתיות הולמות וכן הזדמנויות תעסוקה, מסחר, לימודים ובילוי. לשם כך, יש לדאוג לתיאום, על ציר הזמן, בין פיתוח מגורים לבין פיתוח הסעת המונים, תעסוקה ותשתיות מים, ביוב, תחבורה, מבני ציבור ואנרגיה. לכן, נדרש תכנון לאומי ארוך טווח אשר יתווה את התפתחותה של המדינה בראיה רחבה ומתכללת. כמוכן יש צורך במקביל גם לשמור על התשתיות הירוקות: שמורות טבע, יערות, השטחים החקלאיים והמסדרונות-האקולוגיים, וצרכי הפנאי והנופש עבור האוכלוסייה ההולכת ומצטופפת. ניתן לראות שעם כניסתה לתפקיד של ראש מינהל התכנון החדשה, דלית זילבר, ישנה התקדמות לכיוון תכנון

לאומי ארוך טווח אשר את חלקו אני אציג בהמשך המאמר בחלק שעוסק בתכנית האסטרטגית לשטחים פתוחים.

תכנית אסטרטגית לשטחים פתוחים

בחודשים האחרונים מקדם מינהל התכנון חשיבה אסטרטגית לשטחים הפתוחים בראייה ארצית, כתמונה משלימה לתכנית האסטרטגית לדור. סביב שולחן הדיונים יושבים נציגי הוועדות המחוזיות, משרדי הממשלה, אירגונים ציבוריים, אקדמיה ועוד. התכנית האסטרטגית לשטחים פתוחים נועדה להתוות את אופן ההסתכלות ואת דרכי הפעולה השונות לשמירה והגנה על שטחים פתוחים, בתי גידול ומסדרונות אקולוגיים. כמו כן, היא עתידה לשמש ככלי התכנוני המרכזי לשמירת מעמדם של השטחים הפתוחים כאזורים מוגנים לשנים רבות קדימה. זוהי הזדמנות לייצר חשיבה חדשה ויצירתית, להעשיר את השפה התכנונית ולמצוא דרכים ליצירת מכלול של שטחים פתוחים.

תכניות כוללניות למועצות האזוריות

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה שקיבל תוקף באוגוסט 2014, יצר תמריץ לקידום תכניות מתאר כוללניות על ידי רשויות מקומיות, על מנת שהוועדות המקומיות שלהן יוכלו להרחיב את סמכויותיהן. תהליך ההכנה, הדיון והאישור של תכניות המתאר הכוללניות מהווה צומת קבלת החלטות שאין ערוך לחשיבותו, ושעתיד להשפיע באופן מכריע על התכנון העתידי של המרחב הבנוי והפתוח בישראל. עד כה עיקר הפעילות בתכנון הכוללני הייתה ביישובים עירוניים, אך בשנים הקרובות צפוי מינהל התכנון להוביל מהלך רחב של הכנת תכניות כוללניות למועצות האזוריות. המועצה האזורית מגידו והמועצה האזורית מרחבים נבחרו להיכלל ב"פיילוט", שיזם מינהל התכנון לקידום תכניות מתאר כוללניות במועצות אזוריות. מטרתה של תכנית זו היא לקבוע מדיניות תכנון ברורה למרחב המועצה ולכוון את הפיתוח לשנים קדימה, כולל הנחיות לתכנון המפורט שיבוא בעקבותיה, מתן כלים לניהול התכנון ומעקב אחר השגת יעדיו.

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

למגזר הכפרי ישנם מספר מאפיינים ייחודיים, שההתמודדות עמם מחייבת ידע וכלים ייחודיים:

במרבית המועצות האזוריות שוכנת אוכלוסייה קטנה על שטח גדול יחסית. מציאות זו מקשה על אספקת שירותים מגוונים לאוכלוסייה המקומית, אבל מאפשרת את קיומם של שטחים פתוחים נרחבים, שאין כמעט כמותם בסביבה העירונית. לשטחים אלה תרומה משמעותית לא רק לתושבי האזור, אלא גם לרווחתם של אזרחים רבים ממקומות שונים. ניהולם מחייב פיתוח כלים חדשים – כלכליים, חברתיים ואקולוגיים.

חקלאות – אמנם מספר החקלאים הולך ופוחת, אבל במגזר הכפרי מתקיימת סביבה חקלאית דינאמית ומתקדמת. בצד אספקת מזון, שמירה על הנוף החקלאי ושירותים נוספים, הפעילות החקלאית כרוכה לעתים בקונפליקטים עם תושבים מחד ועולם החי והצומח מאידך. הרחבת התועלות ומיזעור הקונפליקטים מחייבים פיתוח כלי ניהול מגוונים.

שמירה על מורשת ההתיישבות העובדת וערכים כפריים אחרים בעולם משתנה ודינאמי מחייבת מחשבה יצירתית שמשלבת בין המורשת הבנויה, לבין "מרחב הסיפור" שכולל גם שטחים פתוחים בעלי מאפיינים מוגדרים.

השטחים הפתוחים והחקלאיים בישראל, שכאמור 85% משטחם מנוהל במועצות אזוריות, מקיימים מגוון של מערכות אקולוגיות, בעלות חשיבות מקומית, ארצית ואף עולמית. מערכות אלה עומדות בפני לחצים קשים שפוגעים בתפקודן. מיזעור פגיעה זו מעמידה אתגר גדול בפני המתכננים של מגזר זה.

מאפיינים אלה מדגישים את הצורך בפיתוח ידע ייחודי לתכנון במגזר זה בתחומים רבים: חברתי, כלכלי, חקלאי, נופי ואקולוגי. סביר לכן שהשפה התכנונית שנדרשת למועצות אזוריות שונה מעט מזו המקובלת בתכנון העירוני.

הארכת חוק הוותמ"ל

בחודש אוגוסט 2014 פורסם ב"רשומות" החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: "חוק הוותמ"ל"). חוק זה התקבל במטרה מוצהרת לתת בידי השלטון המרכזי כלי בלתי שיגרת ויוצא דופן להגדלה מהירה של היצע יחידות דיור ובכך להתמודד עם משבר הדיור בישראל. מטרת החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור הינה קידום יעיל ומהיר של תכניות בניה לדיור ביחס למתחמי קרקע, שהוכרו על ידי הממשלה כמתחמים מועדפים לדיור, זאת במסגרת הליך תכנוני מיוחד הנותן עדיפות ברורה לפיתוח באדמות מדינה. לוועדה ניתנו מרבית הסמכויות של המועצה הארצית לתכנון ולבניה, כמו גם סמכות לאשר תכניות שהוראותיהן גוברות על הוראות הקבועות בתוכניות מתאר ארציות אחרות, למעט תכנית המתאר הארצית הכוללת לבינוי, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35 תיקון 1). טרם הגשת תכנית מועדפת לדיור לותמ"ל, נדרשת הממשלה או ועדת שרים שמינתה (ובעניין זה קבינט הדיור הוא ועדת שרים) להכריז על קרקע כעל מתחם מועדף לדיור. הכרזה זו תינתן על פי החוק, לפי המלצת מנהלת מנהל התכנון. יש לציין כי החוק הוא הוראת שעה, שהמועד לתפוגתה המקורי היה אוגוסט 2018. עם זאת, החוק מאפשר לשר האוצר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, להאריך את תוקף הוראת השעה לשנה נוספת במהלך שנתיים.

בתאריך 11/03/2018 החליטה ועדת הפנים והסביבה של הכנסת בראשות ח"כ יואב קיש, לאשר את בקשת שר האוצר משה כחלון ולהאריך את הוראת השעה לקידום בנייה במתחמים מועדפים לדיור בשנה נוספת. בעקבות החלטה זו תוקף הוראת השעה שמאפשרת את פעילות הותמ"ל אשר אמור היה לפוג באוגוסט 2018 יפוג רק באוגוסט 2019. החלטה התקבלה ברוב של 9 חברי כנסת אל מול 2 מתנגדים לאחר שני דיונים בכנסת.

ההחלטה להאריך את פעילות הוועדה התקבלה למרות ההתנגדויות הרבות שנשלחו לוועדת הפנים טרום הדיון מטעם ארגוני הסביבה, ארגונים חברתיים ומקצועיים, ראשי רשויות רבים, תנועות חקלאיות, ארגון "פורום ה-15", מרכז השלטון המקומי, אנשי אקדמיה ועוד. טענת המתנגדים אשר ביקשו מהוועדה לסיים את פעילות הוותמ"ל הייתה שבשנים האחרונות הוותמ"ל יצר מספיק עתודות תכנוניות. עוד טוענים המתנגדים, כי משבר הדיור אינו קשור כיום להליכי התכנון, כי אם לבעיות בקצב הבנייה.

הארכת הוועדה המיוחדת חריש

הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה חריש הוקמה בסוף שנת 2008 מכוח סעיף 32 בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965. ועדה זו הוקמה במסגרת מנגנון חריג בחוק התכנון והבנייה, אשר נועד לאפשר את הקמתה של עיר חדשה. ועדה מיוחדת זו מרכזת בידיה סמכויותיהן של ועדה מחוזית, ועדה מקומית ורשות רישוי, באחת; הרכבה אינו נותן ביטוי לרשויות המקומיות הגובלות המושפעות מפעולתה ולא לגורמים מקצועיים וציבוריים שונים. יחד עם זאת, היא מעניקה עדיפות למשרד הבינוי והשיכון ולרשות המקומית שבהקמה; ערר על החלטות של ועדה מיוחדת הוא לוועדת שרים (ובעניינים מסוימים למועצה הארצית). הוועדה המיוחדת חריש עומדת לסיים את תפקידה, לאחר עשר שנות פעילות, בנובמבר 2018.

לקראת פקיעת המועד של הוועדה קודמה הצעה לתיקון חוק התכנון והבנייה על מנת לאפשר את הארכת הכהונה אל מעבר לשתי קדנציות של 5 שנים כל אחת לחמש שנים נוספות. הוועדה המיוחדת חריש מיצתה את "כתם" הפיתוח שנקבע לה בתוכנית המתאר המחוזית שאושרה בשנת 2016. בהתאם, כל תכנית חדשה להרחיב את העיר חריש תהווה שינוי לתוכנית המתאר המחוזית.

תכנונה של העיר חריש עד היום לוקה בבעיות מרובות, הנובעות מעצם קידומו בוועדה המיוחדת. גם האכלוס אינו עומד בקצבי היעד. הוועדה המיוחדת אינה מתפקדת כגוף מאוזן מעצם הרכבה ואופן מילוי תפקידה, והתוצר התכנוני שלה לא רק שהוא בעייתי כלפי פנים, אלא שהוא מטיל עול כבד על סביבתו – עומס תחבורתי כבד ללא פתרונות מתוכננים, היעדר מקורות תעסוקה, תחרות על משאב מוגבל, מערכות תשתית כמו חשמל, ביוב, מים, בית עלמין - כולם מחוץ לתחום אחריותה של הוועדה, על חשבון השטחים הפתוחים.

בתאריך 07/07/2018 התקבלה ההחלטה על הארכת פעילות הוועדה המיוחדת בחריש לשלוש שנים (במקום לחמש שנים). בנוסף, הרחיבו את שורת הנציגים בוועדה: נציג ארגון הגג של ארגוני הסביבה, נציג רשויות גובלות ושני משקיפים נוספים מרשויות סמוכות.

הן הדיון בהארכת חוק הוותמ"ל והן הדיון בהארכת הוועדה המיוחדת חריש שהתקיימו שניהם בכנסת חושפים את התפיסות השונות לגבי התכנון בישראל. עולה השאלה מהו היחס הרצוי בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במערכת התכנון, למשקלה הרצוי של מעורבות הממשלה בתהליכים אלו, למקומם של שיקולים סביבתיים וחברתיים בהלכי תכנון ולאיוונים הנדרשים בין שימור לבין פיתוח.

אסף זנזורי

“אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי?” ניתוח תמ”א 38 כעסקה תכנונית¹

מירב אהרון גוטמן ונעה פראוור

תקציר

תמ”א 38 התכנית הארצית למיגון מפני רעידות אדמה הוטענה בעוצמות: בהציעה אחוזי בנייה באיזורי ביקוש וביצירת קואליציה בין המדינה, השוק הפרטי ובעלי הבתים. למרות זאת עד היום אושרו לחיזוק רק כ-4% ממלאי הבניינים הפוטנציאלי. השפעתה של האינטראקציה החברתית על הסיכוי להוציא את התכנית לפועל - כמעט שלא נבחנה.

באמצעות מחקר הנשען על אתנוגרפיה של אספות בעלי הבתים וניתוח פיזי-חברתי של שלושה מיזמים בעיר תל אביב-יפו – ביקשנו להתחקות אחר האינטראקציה החברתית המאפשרת או מכשילה את מימוש התכנית. מצאנו כי חיזוק המבנה בפני רעידת אדמה אינו מהווה אינטרס משותף בעיני בעלי הדירות. ההיגיון הבסיסי של התכנית כפי שהיא מתקיימת בפועל היא היותה “עסקה תכנונית” – עסקה בעלת אופי כלכלי, המכתיבה פעולה במושגים של תחרותיות, רווחים ומאבקים. מרגע שההגיון של השוק נכנס לבית המשותף, יכולת ההתארגנות של בעלי הדירות מתוך יחסי אמון – התפרקה. איתם גם התפרקו המרחבים הציבוריים בבית המשותף.

לטענתנו תרבות מיקסום הרווחים האישית התפתחה כניסיון לשחק את כללי המשחק שמכתיבה העסקה התכנונית.

מבוא

ב-14 באפריל 2005 אישרה ממשלת ישראל תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה - תמ”א 38. בשלהי שנות ה-90, לאחר רעידת האדמה הקשה בתורכיה, גובשה תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ”א 38), שהוכנה על ידי מינהל התכנון במשרד הפנים ואושרה על ידי הממשלה במאי 2005. לפי דו”ח הכנסת בנושא “היערכות ישראל לרעידות אדמה” (2010), ישנם כ-50,000 מבני מגורים הדורשים חיזוק, מכיוון שלא נבנו על פי התקן המחמיר לעמידות מבנים ברעידות אדמה (ת”י 413) שנכנס לתוקף בשנת 1975 (שם). תמ”א 38 קובעת מסגרת סטטוטורית המאפשרת מתן היתרי בנייה לחיזוק מבנים שהוצאו להם היתרים 1.1.1980.² תוך הצעת מתן זכויות בנייה לשם כיסוי לפחות של

אהרון גוטמן, מ.
ופראוור, נ. (2018).
“אתה רוצה למקסם
את הרווח הכלכלי
שלך. מה עם שלי?”
ניתוח תמ”א 38
כעסקה תכנונית.
תכנון, 15 (2): 17-39.

חלק מעלויות החיזוק (משרד הפנים, 2012). התכנית היא ניסיון למצוא דרכי מימון עבור חיזוק המבנים דרך סחר חליפין: אחוזי בנייה תמורת חיזוק. המדינה מעניקה את זכויות הבנייה לבעלי הדירות והללו רשאים למכור אותם תמורת חיזוק המבנה. התכנית יוצרת מפגש בין הבעלים, המגזר הפרטי והמגזר הציבורי (המדינה), כאשר נוכחות העירייה בתהליך נועדה לפקח על עמידת התוכנית במסגרת החוק וסבירותה התכנונית.

מראשיתה הוטענה התוכנית במידה של עוצמה, בהציעה אחוזי בנייה (בייחוד באזורי ביקוש) וביכולתה להציע לתושבים שיפור דיוור ללא הגירה. מלבד מוכנות למצב של רעידת אדמה, התוכנית גילמה פוטנציאל השפעה משמעותית בקנה המידה העירוני, במיוחד בהקשר של התחדשות עירונית ופיתוח עירוני. התכנית אף מספקת מענה לסוגיות מיגון, באמצעות בניית ממ"ד. התמ"א זכתה לתהודה ציבורית גדולה בשנים האחרונות, והפכה לשיחת היום בעיתונות הכלכלית ובציבור הרחב.

אולם למרות כל אלה, פרויקטים במסגרת התמ"א הגיעו לכדי מימוש מוגבל, ובמשך כל שנות קיומה של התכנית אושרו לחיזוק רק כ-4% ממלאי הבניינים הפוטנציאלי (משרד הפנים, 2015). הניסיונות לקדם תיקונים במסגרת התמ"א התמקדו בגיבוש פתרונות בתחומי התכנון, הכלכלה, הרגולציה והבירוקרטיה של התהליך, שמטרתן העיקרית הייתה הגדלת הרווחיות הכלכלית שלה. מכאן, שהתמריצים שניתנו במסגרת התכנית נחלקו לשני סוגים עיקריים: הגדלת זכויות בנייה והקלות במיסוי, אשר ניתנו בחקיקה ראשית (משרד הפנים, 2012). השפעתה של מערכת היחסים החברתית בין בעלי הדירות ובינם לבין השותפים האחרים בעסקה - כמעט שלא נבחנה ולא זכתה לתשומת לב.

הנושא החברתי לא זכה להתייחסות משמעותית גם באקדמיה. רק מעטים מהמחקרים אודות תמ"א 38 התייחסו למרכיב האנושי בתהליך (ראו לדוגמה את מחקרה של לילי פרידלר "אי-רציונאליות במוכנות הציבור לרעידות אדמה" (2012). מרבית המחקרים שפורסמו אודות התמ"א עסקו בהיבטים הסטטוטוריים והכלכליים של התכנית (טרפולסקי, 2012; גדרון ונמדר, 2012; נמדר, 2011; ברוידס, 2012). במחקרים אלו מעמדם של בעלי הדירות זכה להתייחסות מסוימת, אולם ההתייחסות אליהם הייתה לרוב במסגרת משפטית בלבד, והם לא הציעו כלי ניתוח של עולמות תוכן אחרים להבנת האתגר של התכנית.

המחקר הנוכחי שם במרכז את בני האדם ואופני הפעולה שלהם במסגרת התכנית, תוך בחינת התנאים החברתיים בהם מתקיימים תהליכים במסגרת תמ"א 38, והאופן בו הם מעצבים את התארגנות בעלי הדירות בבניין. המחקר נשען על שילוב בין חקירה אורבנית שכללה היבטים חברתיים, כלכליים ומרחביים, לבין אתנוגרפיה של בעלי דירות בבניין משותף הבוחן הוצאה לפועל של פרויקט מכוח תמ"א 38. אתנוגרפיה היא שיטת מחקר בה נחקרת קבוצה תרבותית בסביבתה הטבעית לאורך זמן ממושך. השיטה, בה נקטנו מתרכזת בחקרי אירוע. שיטה זו מאפשרת ללמוד כל אירוע שנמצא בבחינה לעומק ובצורה מרובת פנים. מחקרי שדה אינם מבודדים קטגוריות ומנתחים אותם בנפרד – אלא ההפך הוא הנכון: חקר האירוע (case study) מאפשר להרבות בממדים: כלכלי, אתני, משפטי, מעמדי, דתי והרשימה עוד ארוכה, ולבחון את האופנים בהם הקטגוריות הללו מתחברות לכדי אסטרטגיות

חיים (Creswell, 2009). המתודולוגיה נבחרה מתוך תפיסה שניתוח המרכיב החברתי דורש חקירה מעמיקה ולאורך זמן, בנוכחות גוף ראשון, בתהליכים שבניינים עוברים פרויקט בכפוף לתמ"א 38. מכיוון שהמחקר מבוסס על שיטות מחקר איכותניות, לא ניתן לשפוט אותו במונחים של גודל מדגם והשוואה. חוזקותיו הן הידיעה וההכרות המעמיקה בשלושה מקרי בוחן שאותם ליוונו ותיעדנו, והלגיטימציה להכליל ולטעון טענה בהתבסס על שלושה מקרי בוחן נשענת על היכולת להצביע ולפענח מבני עומק כלכליים, חברתיים ותרבותיים, ומכאן שואב המחקר את תוקפו.

דגש המחקר היה חקירת מנגנוני ההתארגנויות הנוצרים בתהליכים אלו, וזיהוי הדפוסים המשותפים הנוצרים בין בעלי הדירות בתהליך. התפיסה המתודולוגית הנחתה לליווי צמוד של בעלי דירות בבניין משותף, הבוחנים ביצוע פרויקט בכפוף לתמ"א 38. זירת המחקר שנבחרה היתה שלושה מיזמים מכוח תמ"א 38 בעיר תל אביב יפו, כאשר ההטרואגניות של העיר איפשרה בחינה של שתי זירות מחקר בעלות מאפיינים סוציו-אקונומיים שונים.

ממצאי המחקר הראו שהתכלית הציבורית של התמ"א, התגוננות בפני רעידת אדמה, אינה ממלאת תפקיד חשוב בעסקאות אלו, והדיונים במסגרתן עוסקים לרוב בשאלת הרווחים הכלכליים של הצדדים השונים. משמע, בעלי הדירות אינם מזהים את חיזוק הבניין כמטלה ציבורית חשובה דיה, עבורה הם מוכנים לפעול ביחד. לכן, ההיגיון המנחה את שיתוף הפעולה בין בעלי הדירות ליום קשור בעיקרו ברווח כלכלי. הווה אומר, בעלי הדירות מבינים שמתקיימת פה עסקה שמייצרת רווח, "ערך עודף", ושלהם תפקיד מכריע ביכולת של העסקה להתבצע. לכן, הם מאמצים את כללי המשחק ומתנהלים כפי שמתנהלים בעסקאות כלכליות: מנהלים משא ומתן שמטרתו מיקסום הרווחים הפרטיים שלהם וניכוס "הערך העודף" שמייצרת התכנית. היגיון זה מחלחל גם לוועד המייצג את בעלי הדירות של הבניין, שמלכתחילה אינו מתפקד כמקשה אחת, ומקשה אף יותר על יכולת בעלי הדירות להתארגן ולפעול ביחד על מנת להיטיב את תנאי הדיור שלהם.

כלומר, תמ"א 38 מייצרת מסגרת תרבותית-כלכלית שמכתיבה את האקלים שבתוכו פועלים השחקנים, ומשפיעה עמוקות על אופן התנהלותם. לכן, אנו מציעות מסגרת מושגית מארגנת לניתוח ממצאי המחקר, שמסייעת להאיר ולפענח את מערכת היחסים החברתית המתקיימת בין השחקנים השונים בתכנית. טענתנו המרכזית היא שתמ"א 38 היא "עסקה תכנונית": "קידום מיזמי פיתוח דרך שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי והציבורי, תוך איזון ההשקעות וההכנסות של הצדדים" (מרגלית, 2013). הגדרה זו מאירה את התמ"א כמסגרת סטטוטורית להסכם כלכלי, שנועד להשיג מטרות ציבוריות, דרך שיתוף פעולה עם המגזר הפרטי. כלומר, המדינה² מייצרת כלי תכנוני (תכנית מתאר ארצית) המאפשר סחר בזכויות בנייה, ואלה מייצרות הון ליום. בתמורה לזכויות הבנייה, בנוסף לבניית ומכירת הקומות שהתווספו לבניין, היזם לוקח על עצמו בין היתר גם מטלה ציבורית - חיזוק מבנים בפני רעידות אדמה.

יישום התכנית כעסקה תכנונית

עסקה תכנונית היא עסקה בעלת אופי כלכלי (מרגלית, 2013), והיא מכתיבה את ההקשר שבתוכו האירוע מתרחש וכך גם את השפה וההיגיון של המהלך. העסקה מכניסה לתודעת בעלי הדירות בבניין את ההיגיון של השוק. היגיון זה מכתוב פעולה במושגים של תחרותיות, אינטרסים, רווחים ומאבקים. אימוץ מושג "העסקה התכנונית" על מנת לבאר תופעות המתרחשות בתהליכים מכוח תמ"א 38, מאפשר יצירת מסגרת רחבה וחדשה לעסקאות במסגרת התמ"א.

נכון לבחון את תמ"א 38 בתוך ההקשר הרחב של המעבר ממקומה של הרשות העירונית כמבצעת למקומה כמאפשרת פיתוח, דרך העברת המימון של המטלה הזו לשוק הפרטי, ותוך יצירת הסכמים או רגולציה. כתוצאה מכך, העיר הופכת להיות תוצר של הסדרים כלכליים, המתעצבים במאבקים ושיתופי פעולה (מולוטץ', 1976). בתוך כך, תכנון אמנם מתרחש במערכת השלטונית, אך מושפע מיחסי כוח ואינטרסים של גורמים חיצוניים (מרגלית, 2014). כלומר, המסגרת העירונית בה נוצרה, מתממשת ומתעצבת התמ"א היא זירה של קונפליקט, שבה השחקנים נלחמים על ניכוס של ערך עודף הנוצר מפיתוח. משמע, מיזמים מכוח התמ"א מושפעים מיכולת השחקנים בזירה להטות את המדיניות העירונית לטובתם, על מנת למקסם את רווחיהם ולעשות לביתם, תרתי משמע.

בחלק הראשון של המאמר תוצג המסגרת התיאורטית של המחקר. מיזמים מכוח תמ"א 38 הם עסקאות הדורשות שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי ובעלי דירות. לכן, חלק זה יעסוק במהות שותפויות עירוניות אלו, כפי שמובאות בספרות. החלק השני יעסוק במתודולוגיה של המחקר ותיאור זירת המחקר שנבחרה. חלק זה יתאר את תהליך העבודה שבמהלכו נאספו ממצאי המחקר ויגולל את סיפורם של המבנים תחת חקירה, דבר שיאפשר לקורא הבנה נרחבת יותר של הממצאים. החלק השלישי והאחרון יעסוק בממצאי המחקר. חלק זה יבחן את התנהלות בעלי הדירות בזירת התמ"א. הטענה המרכזית של החלק היא שבעלי הדירות מאמצים בתהליך את תפישת העולם של העסקה התכנונית, המכתיבה פעולות שמטרתן קידום אינטרסים פרטיים, ומלווה בחוסר אמון ותחרותיות.

מתכנון לפיתוח: מימוש אינטרס ציבורי באמצעות שותפויות עירוניות, התפיסה ומגבלותיה

תיאוריות תכנון לרוב דנות במה מתכננים וכיצד מתכננים, אך לא מספיק תשומת לב ניתנת לשאלת היישום, משמע אילו תהליכים עירוניים יוצאים לפועל כתוצאה מהתכנון. להבנתנו על מנת להבין שאלות של יישום בתהליכי תכנון יש להצטייד בתיאוריות המנכיחות יחסי כוח. שהגדרות התיאורטיות שניתנו למושג "עיר", טוען מולוטץ', הובילו לניתוח של מערכות עירוניות ובעיות חברתיות עירוניות, באופן המנותק ממרכיב חיוני של מבנה חברתי: כוח והיררכיות של מעמדות חברתיים (מולוטץ', 1976). טענה דומה נשמעת יותר מעשרים שנה אחר כך על ידי טליה מרגלית (2014), אשר כמה מהצעותיה התיאורטיות ימלאו תפקיד מפתח במאמרנו זה. מרגלית טוענת שמחקרי תכנון רבים מתמקדים בניתוח תכניות עירוניות, אך אין כמעט התמקדות

מחקרית במימוש תכניות אלו בשטח, ובהקשריהן לפוליטיקה והחברה העירונית. הפרדה זו מתעלמת מהמעבר בין תיאוריה לפרקטיקה ומכשילה את היכולת להבין את התפתחות העיר.

בעשורים האחרונים תפקיד הממשל המקומי עבר תמורות. דיוויד הארווי מגדיר את התמורה במערכת הפוליטית בעיר כמעבר מניהול עירוני, המספק שירותים ומתקנים לתושבי העיר, ל"יזמות עירונית" שמתמקדת בקידום פיתוח וצמיחה כלכלית (הרווי, 1989). הסיבות לכך מגוונות, וביניהן מעבר מכלכלה תעשייתית לכלכלה פוסט תעשייתית (חסון, 1997), תחרות גבוהה בין ערים על השקעות, מקומם של אינטרסים כלכליים בקבלת החלטות ברמה המקומית, והפרטת שירותים ציבוריים (מוסברגר וסטוקר, 2001). מעבר זה הגביל משמעותית את יכולתה של הרשות להוציא לפועל תהליכים עירוניים לבדה, והיא הפכה לתלויה באינטרסים של שחקנים אחרים. כפי שהגדיר זאת סטון: מאבקי הכוח העירוניים אינם על שליטה, אלא על היכולת להשיג מטרות. משמע המאבק הוא על "הכוח ל...", ולא על " הכוח על..." (סטון, 1989). כלומר, על מנת להניע תהליכים עירוניים, הרשות חייבת ליצור שותפויות נרחבות עם שחקנים אחרים בזירה העירונית, בדגש על גורמים מהמגזר הפרטי.

יש שבירכו על שותפויות אלו, מכיוון שהאמינו שיכולתה של המדינה להוביל מיזמים ולספק שירותים ציבוריים הוא מוגבל. חסון (2014) לדוגמה, דן בהזדמנויות המגלמות בתוכן השותפויות החדשות במישור הכלכלי, פוליטי והתכנוני, ומציין מספר יתרונות כגון: הגברת היעילות, קידום מפעלים משותפים, הגדלת בסיס המס העירוני וחסכון בהוצאות ציבוריות. אולם לצד אלו, השינוי בתפקידי הממשל, טומן בחובו גם סיכונים והיבטים שליליים: היחלשות נציגי הציבור הנבחרים, שחיתות, העדפת שיקולים כלכליים על פני שיקולים חברתיים, והסטת משאבים ציבוריים לקבוצות מובחנות (שם). כמו כן, חוקרים רבים ראו בגישה החדשה סמל לדורסנות הקפיטליסטית (מרגלית, 2014), והאשימו את מערכת התכנון שהתאימה עצמה לעקרונות ולשפת השוק הפרטי. מרגלית מנסחת את פחות מקום התכנון בעיר בצורה הבאה: "תכנון הפך למכשיר לעיצוב דרכים חדשות להשבת ערך הנכסים ליצירת מבנים שמותגו כיוקרתיים וחריגים בסביבתם" (שם, עמ' 548).

תיאוריות המשטר העירוני

תיאוריית המשטר העירוני מזהה משטרים עירוניים כמערכת של הסדרים קואליציוניים המאפשרת למגזר הפרטי והציבורי למשוך (מוסברגר וסטוקר, 2001). המשטר נועד לתאר יחסים ברמה העירונית, ושם דגש על הפוליטיקה העירונית כמעצבות מדיניות עירונית. מקור המושג בשדה המחקר של הפוליטיקה והמדיניות העירונית, והוא התפתח בצורה אינדוקטיבית דרך בחינת מקרי חקר טיפוסיים (מוסברגר וסטוקר, 2001). המושג זכה להכרה לאחר פרסום מאמרו של קלרנס סטון Regime Politics על העיר אטלנטה (סטון, 1989), ועם השנים הפך הניתוח המשטרי לכלי מרכזי בניתוח הפוליטיקה העירונית (מוסברגר וסטוקר, 2001; פייר ג', 2005).

עם זאת, כיום תיאורת המשטר העירוני סופגת ביקורת הן ממבקריו החיצוניים והן מבית. הביקורת הפנימית טענה שעם השנים המושג חרג

ממסגרתו המקורית, והפך לכלי ניתוח בתחומים נוספים ביניהם: קואליציות אזוריות (קלארק, 1999) ושכונתיות (פורסל, 1997), ושילוב קבוצות אינטרס כגון נשים (טרנר, 1995) והקהילה הגאה (ביילי, 1999) בקואליציות עירוניות. אולם, דווקא באימוצו על ידי שדות רבים, גלום החשש לשחיקתו ואיבוד תוכנו עד להפיכתו ללא רלוונטי (מוסברגר וסטוקר, 2001). הביקורת השנייה שואלת מה תקפותו של המושג ביחס לכלכלות ומקומות "אחרים" (דיגאנטו וסטורם, 2003; פייר ג', 2014). הטענה היא שהמושג הן מבחינה קונספטואלית והן מבחינה אמפירית מושגת על הזירה האמריקאית, מה שמגביל את יכולתו להוות כלי ניתוח חוצה אוקיינוסים. כמו כן, פייר ג' (2014) טוען שהמודל תואם לכלכלה תעשייתית כפי שהתקיימה בארה"ב. אולם חוסר גמישותו לשינויים בפוליטיקה העירונית, כגון השפעות הגלובליזציה וכניסה של שחקנים נוספים לזירה, מקשה על יכולתו להציע מסגרת ניתוח תקפה לכלכלה פוסט תעשייתית.

הגדרת המשטר העירוני לפי מרגלית היא: "דגם השותפויות, או הקואליציות הלא רשמיות (ולא נבחרות), הנרקמות בזמן ומקום מסוים בין שחקנים שונים בעיר. השותפויות יכולות לכלול פוליטיקאים, יזמים, פקידים ותושבים והן נרקמות לטווח ארוך או לטווח קצר לצורך קידום פרויקטים משותפים וביסוסם" (מרגלית, 2014, עמ' 555). כלומר, המושג משטר עירוני מבהיר כי הכוח בעיר מקוטע, כאשר על מנת למשול יש צורך בשילוב המשאבים של המגזר הציבורי והפרטי: הרשות המקומית מספקת לגיטימיות, והמגזר הפרטי מביא אתו את ההון. כפי שהגדיר זאת אלקין "ניהול העיר המודרנית מוכתב במידה רבה על ידי ביטוייה השונים של חלוקת העבודה בין המדינה (הרשות המקומית) לכוחות השוק" (אלקין, 1987, עמ' 18). סטון טוען שהחלטות עירוניות לא מתקבלות בהתאם לבחירות או לפי עצמת צרכי הציבור, אלא מיטיבות בעיקר עם אלו שיכולים לספק משאבים למימוש שאיפות הקואליציה (סטון, מריון ואימברוסיו, 1991). אם כן, הכוח המניע במשטרים עירוניים הוא הפוליטיקה הפנימית בין מרכיבי הקואליציה (שם), והמשטר בוחן רבות "אפשרויות תכנון ובנייה על בסיס הזמינות ואפשרויות הרווח של נכסיהם השונים" (מרגלית, 2004, עמ' 555).

סטון (1989) מבחין בין ארבעה סוגי משטר עירוני, אשר מוגדרים על פי: הרכב הקואליציה, כוחו של המגזר הפרטי בזירה, וקיומן וכוחן של קבוצות אינטרס דוגמת ארגונים סביבתיים. מבין ארבעתם הסוג המתאר את אופי המשטר הנוצר בהתייחסות לזימות במסגרת תמ"א 38, הוא "משטר הפיתוח". משטרים אלו עוסקים בשינוי ייעודי קרקע על מנת לעודד פיתוח (שם). משמע המשטר מוכתב על ידי היגיון השוק: "האינטרס של השלטון בהגדלת העושר העירוני על ידי שיתוף פעולה עם המגזר העסקי, עולה בקנה אחד עם האינטרסים של המגזר העסקי, התר אחרי תמריצים ואחר סיוע כלכלי מצד השלטון" (חסון, 1996, עמ' 9). סטוקר ומוסברגר (1994), הרחיבו את יריעת הקטגוריות, ויצרו הגדרות רחבות יותר לכל טיפוס בטיפולוגיה של המשטרים. כך, משטר הפיתוח הוא תת סוג של המשטר האינסטרומנטלי. בהישעם על מחקרו של סטון על העיר אטלנטה שמובא במאמרו "Politics" (1989), הם מתארים את המשטר האינסטרומנטלי כמשטר הקובע יעדים קצרי טווח, ומוכווני פרויקטים. המשטר מתנהל דרך יצירת

אסטרטגיות מיקוח ומנגנוני קבלת החלטות בקבוצה, שמאפשרים פתירת קונפליקטים וקביעת תנאי השותפות, בצורה שתוסכם על כולם.

גם הרווי מולוטץ, במאמרו הקלאסי "העיר כמכונת פיתוח: לקראת כלכלה פוליטית של מקום" (1976), דן בערך הפיתוח בניהול העיר. מולוטץ רואה את העיר כמכונה שמייצרת "ערך עודף", רווח, ומהווה זירת מאבק בין קבוצות שונות סביב אותו רווח. לראייתו, המהות הכלכלית של העיר היא פיתוח, והקרקע היא חומר הגלם המרכזי שהעיר צורכת, מכיוון שהיא הכרחית לצמיחה ופיתוח, ונתפסת כסחורה שמייצרת כוח והון. 'השאיפה לפיתוח', כפי שמכנה אותה מולוטץ, מספקת בסיס ליצירת קואליציות בין אותן קבוצות בעיר, אשר לרוב עומדות מצדי מתרס שונים ומלכדת אותם תחת מכנה משותף, - יצירת ערך באמצעות התכנון העירוני.

המחקר מציע לראות בקואליציה שהתפתחה סביב תמ"א 38 כמקרה פרטי של קואליציית פיתוח, שמטרתה ניצול תכנית מתאר ארצית על מנת לעודד פיתוח אינטנסיבי של מרכזי הערים. תמ"א 38 יצאה לפועל במסגרת חשיבה של הגנה מפני רעידות אדמה ועברה למסגרת חשיבה של פיתוח. בכך התכנית משתרת שני אינטרסים: שאיפת השוק הפרטי (ובעלי דירות) להגדלת רווחיו, ושאיפת הממשלה למיגון בפני רעידות אדמה, ולהגדלת מצאי הדירות באזורי ביקוש. לכן, סביב התמ"א התפתחה קואליציה חזקה המורכבת מיזמים, פוליטיקאים, אנשי עסקים ובעלי נכסים המונעים מהדחף לחולל פיתוח, ובכוחם להכריע את מיקום ואופי הפיתוח. הצלחתה המרכזית של הקואליציה היא החדרת התמ"א לתודעה הציבורית. תמ"א 38 היא אחת התכניות הידועות ביותר בארץ: החל מאזכורים תדירים בתקשורת וכלה בשיחות סלון - תמ"א 38 תפסה לה מקום בשיח הציבורי. רבים שואפים להיות חלק מקואליציית התמ"א, אבל לא כולם יכולים, וזה סוד הצלחתה.

הביקורת המרכזית על קואליציות אלו היא אסטרטגיית ההדרה העירונית: התלות של הקואליציה במשאבים שמספק המגזר הפרטי למימוש מיזמי הפיתוח, מחייבת את המשטר להתמקד בשאיפות של קבוצות מפתח (סטוקר ומוסברגר, 1994) ויוצרת פעמים רבות חוסר שוויון מרחבי בתוך העיר ובין ערים. מרגלית בוחנת את השפעת התלות בהון הפרטי ברמה הפנים עירונית: "הזדקקות הרשויות להון ולהכנסות ממיסים מכתובה מדיניות עירונית מעמידת ומפלה" (מרגלית, עמ' 558, 2014). אחת הסיבות לכך היא ההגדרה הצלחה של פרוייקטים עירוניים, שנמדדת לפי מודדים כלכליים בלבד. השאיפה לרווח מכתובה את אופי המיזמים שנבחרו: הימנעות מפעילות באזורים עניים ובעלי מורכבות חברתית, ומיחזור של דגמי פיתוח שכבר "הוכיחו את עצמם" בעבר מבחינה כלכלית. קריטריונים אלו הגדילו את הפערים בעיר, כאשר "הזכות האזרחית לתכנון הוגן הלכה והידרדרה ביחס ישר למצב החברתי-כלכלי של האזור והתושבים" (מרגלית, 2013, עמ' 559).

המשטר העירוני בישראל

בישראל, לצד מדיניות הפירור והפיזור החלה להתעורר מודעות לצורך ב פיתוח וחזוק העירוניות בעשורים האחרונים, תוך שמירה על שטחים פתוחים (מרגלית, 2004). כחלק ממדיניות זו, לצד תהליכי הפרטה נרחבים וצמצום יוזמות ממשלתיות,⁴ אושרו בישראל תכניות שנועדו לתמרץ תהליכי

ציפוף והתחדשות עירוניים, ביניהן: תמ"א 35, הגדרה ממשלתית של מתחמי פיניו בינוי, ותמ"א 38 (מרגלית, 2014). תכניות אלו, במקביל לחוסר יכולתן של רשויות מקומיות רבות לממן פיתוח ותחזוקה של שטחי ציבור (לוי-שנור, 2013), הולידו שותפויות עירוניות חדשות בין המדינה (והעירייה) לבין השוק הפרטי. בבסיס שותפויות אלו עמדה ההנחה שהמיון יהיה מכיסו של המגזר הפרטי, וכי מיזמים אלו יניבו רווחי מיסוי (מרגלית, 2014).

בספרות שמות רבים לתופעה של שיתוף פעולה מרחבי בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי, ביניהם: הסכמי פיתוח, הסכם עם יזמים (צוברי ואלתרמן, 2008) והסדרים של נטלי יזמים (מרגלית ואלתרמן, 1998). הסכמים אלו נתמכים בכלים תכנוניים שבאים לייצר הון ליזמים שחוזר לעיר לטובת מטלות ציבוריות. כך, הרשויות המקומיות משיגות יעדים עירוניים במימון יזמי, וחוסכות הוצאות ציבוריות ניכרות (מרגלית, 2013). למטלות אלו אין הגדרה אחת, וקיים דיון סביב היקפן ואופיין: בארצות הברית המונח המקובל הוא "לקיחות" (Exactions) ומתמקד בתרומה של היזם לשלוש מטלות: הקצאת קרקע למתקני ציבור; בניית מתקנים אלו; ומימון עלויות הקרקע והציוד הנדרש להם (צוברי ואלתרמן, 2008). בבריטניה, מטלות אלו נכנסות תחת הקטגוריה "רווח תכנון", שאינה בעלת הגדרה מדויקת, אלא יותר בגדר הנחיות כלליות, מה שמעיד על חוסר הבהירות סביבן. כחלק מהניסיון לייצר מסגרת ברורה להסכמים אלה, הציעה אלטרמן את המונח "נטלי פיתוח", שמכיל את כל סוגי החיובים הנדרשים במסגרת העסקה: הפשרת קרקע, בנייה או מימון (שם). הגדרה זו תורמת בתחומים גבולות עסקאות אלו, ומשתיתה מסגרת מארגנת ברורה לצדדים המעורבים בהסכם. הרציונל של שיתוף הפעולה בין המגזרים חלחל לשיח התכנון הישראלי, ובעשורים אחרונים הסכמים אלו תפסו אחיזה בשטח. כחלק מההסכמים פותחו תשתיות ציבוריות רבות בארץ, ביניהן: סלילת והרחבת כבישים, פיתוח שצ"פים, שימור מבנים, הקמת מבני ציבור בתחום התכנית ומימון מבני ציבור בתחום התכנית ומחוצה לה (לוי-שנור, 2013).

אולם למרות שהסכמים אלו הפכו לכלי תכנוני רווח, הם לא פטורים מביקורת (מרגלית, 2013). מבקרי הפרקטיקה התכנונית טוענים כי המטלות הציבוריות הן באחריות הגופים הציבוריים והסכמים אלו הם כלי נוסף של לגול האחריות הציבורית לשוק הפרטי, ופתח לאי סדר ושחיתות. השימוש במושג "עסקה תכנונית" על מנת לתאר הסכמים אלו, כפי שעושה טליה מרגלית (2013), מצביע על כך שהלוגיקה של העסקה הכלכלית השתלט על ההיגיון המרחבי. כלומר, ישנה טענה שהתוצאה של המפגש בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי וקהילת המתכננים הוא "עסקה", וזה יוצר מציאות שבה תכנון נקודתי ומוטה רווח הפך לכלי מרכזי בפיתוח המרחב (מרגלית, 2014). ביקורת זו מתבטאת גם בפסיקות בתי המשפט בעניין עסקאות אלו, שכיום מצמצמות את האפשרות של הרשויות להשיג מטלות ציבוריות דרך הסכמים. פסק הדין שניתן בעניין "דירות יוקרה" בשנת 2011, שיקף שינוי ביחסו של בית המשפט להסכמים אלו,⁵ וצמצם באופן משמעותי את חוקיות ההסכמים בהם היזם מבצע בעצמו את הפיתוח ובתמורה חל קיזוז בהיטלים שעליו לשלם. בית המשפט קבע כי כוחה של רשות מקומית מוגבל אך ורק לסמכויות שניתנו לה בחוק, ולא על פי שיקול דעתה, בוודאי בענייני מיסים ותשלומי חובה (שם). כלומר, הסכמה של היזם לעסקה איננה מרפאה

אי חוקיות, ואין בסמכות הרשות להתקשר עם יזמים בהסכמים החורגים מסמכותה (לוי-שנור, 2013).

חשוב לציין, בניגוד למקרים אחרים כמו תכניות פינוי-בינוי, שכוללות רה-ארגון של המרחב תוך הקצאת חלק מהקרקע לצרכים ציבוריים (בין שהצרכים הציבוריים מפותחים על ידי הרשות המקומית ובמימונה ובין אם על ידי היזם), בפרויקטים של תמ"א 38 אין הקצאה של שטחים לצרכי ציבור ולמעשה מתקיימת הנצחה של הפרצלציה הקיימת ושל ייעודי הקרקע הקיימים. כיוון שממוש התמ"א כרוך בתוספת גדולה של יח"ד ושל תושבים, שמייצרת מצידה הגדלה ניכרת בצרכים הפרוגרמטיים וגם בתשתיות הפיזיות הנדרשות, התמ"א בנויה על חוסר איזון מובנה – מצד אחד היא מייצרת תוספת של צרכים ציבוריים שהרשות המקומית צריכה לספק, ומצד שני היא אינה מספקת שטחים / קרקע לצרכים אלה. חוסר איזון מחריף עוד יותר לאור העובדה שכל זכויות הבנייה מכוח התמ"א פטורות מהיטלי השבחה, כך שגם המכשיר הכלכלי שנועד לאפשר לרשות המקומית לממן את הקמת המבנים הציבוריים והשצ"פים לא קיים.

מסגרת המחקר: מרקם חברתי שבלבו תהליך פיתוח עירוני

למרות הפוטנציאל העצום לכל הצדדים המעורבים, עד סוף שנת 2014 הוגשו רק כ- 3,500 בקשות להיתר במסגרת התמ"א, שמתוכן אושרו כ-1,900 בקשות (משרד הפנים, 2015). משמעות הדבר היא שבמסגרת התמ"א אושרו לחיזוק רק כ-4% ממצאי המבנים הפוטנציאלי, ומספר יחידות הדירור אשר אושרו לחיזוק במסגרת התכנית יהיה 10,122 בלבד. לאורך השנים, בוצעו בתמ"א מספר תיקונים על מנת להרחיב את היקפיה: תיקון מספר 2 בתמ"א 38 שנכנס לתוקפו ב-2010 מאפשר הריסת בניין קיים ובניית בניין חדש במקומו על בסיס התכניות שמאפשרת תמ"א 38 (משרד הפנים, 2013). לפי משרד הפנים, כ-39% מסך הבקשות שהוגשו במסגרת תמ"א 38 היו למיזמים של הריסה ובניה מחדש של בניינים וכ-28% מהבקשות שאושרו היו עבור מסלול זה (משרד הפנים, 2015).⁶ בשנת 2012 תוקנה התמ"א פעם שלישית, ואפשרה הגדלה של תוספת הבנייה, מתוספת של קומה עליונה אחת קודם לכן לתוספת של 2.5 קומות עליונות, וביצוע ניוד זכויות למגרש אחר, בתמורה לחיזוק מבנים שנמצאים במקום שבו ערך הקרקע נמוך באותו יישוב, במסגרת תכנית מפורטת. לאחר תיקון זה, נרשמה עלייה ניכרת במספר הבקשות להיתר (משרד הפנים, 2014).

במקביל, נחקקו הסדרי חקיקה משלימים לתמ"א 38, אשר מטרתם לעודד את היזמים והבעלים לבצע מיזמים במסגרת התוכנית ביניהם: חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), התשס"ח 2008 - הקובע הוראות מקלות לעניין הרוב הדרוש בבית משותף לקבלת החלטה על ביצוע עבודות חיזוק ברכוש משותף ומאפשר לפעול לפי הסכמה מינימאלית של 66% מבעלי הדירות;⁷ ותיקונים שונים במיסוי מקרקעין שבאו לשפר את האטרקטיביות של המהלך.

בניתוח המסמכים הסטטורים בלט היעדרו של המרכיב החברתי מהשיח. האזכור היחיד למעמד בעלי הדירות בתהליך (שגם הוא הופיע רק שלוש שנים לאחר אישור התכנית), היה בהורדת אחוז ההסכמה הדרוש למיזם

בחוק המקרקעין. כלומר, במידה מסוימת מקבלי ההחלטות התייחסו לבעלי הדירות יותר כמכשול מאשר כשותפים פעילים בתהליך, למרות המודעות הרווחת למרכזיות של התהליך החברתי בייזום התהליך והצלחתו (טרפולסקי, 2012). בשנים האחרונות הייתה מגמה של שינוי, עם אישורה של הקמת הרשות להתחדשות עירונית על ידי הממשלה בשנת 2014, שאחת ממטרותיה המוצהרות היא סיוע בהתארגנות בעלי דירות בתהליכי התחדשות, כגון מיזמים מכוח תמ"א 38.

הפעלת תמא 38 בת"א

תל אביב- יפו היוותה את זירת המחקר עליו מתבסס מאמר זה. במובנים מסוימים, ניתן להגדיר את תל אביב כבירת תמ"א 38. בשנת 2014 לבדה הוגשו מעל 790 בקשות היתר מכוח התכנית, ומתוכן אושרו כ-380 בקשות, מספר גבוה מאד ביחס לשאר הערים בישראל (משרד הפנים, 2015). תל אביב היא עיר בה כוחות השוק מאמצים את התמ"א בשקיקה, מכיוון שהתוכנית מציעה להם תמריצי בנייה באזורי ביקוש, מהגבוהים במדינה. הביקוש הגבוה בעיר לדירות ושווי הקרקע האטרקטיבי הופך פרויקטים המתבצעים בכפוף לתמ"א 38 להיות רווחיים מאד עבור היזם.

כחלק מהניסיון לקדם התחדשות עירונית וחיזוק בניינים בפני רעידות אדמה, תוך שמירה על המרקם העירוני ואיכות התושבים, גיבשה הוועדה המקומית של תל אביב יפו מדיניות שקיבלה ביטוי סטטוטורי בתכנית הרבעים (המתייחסת לרבעים 3 ו-4) אשר מגדירה את זכויות הבנייה המוקנות לבניין. לתכנית השלכות רבות הן ברמה העירונית והן ברמת המבנים: למשל הנגשת המידע לבעלי הדירות, מחזקת את יכולתם להבין את זכויותיהם והופכת אותם לתלויים פחות ביזם.

אולם למרות המספר הגבוה יחסית של אישורים, הפוטנציאל המלא ליישום התמ"א בעיר לא מומש, זאת למרות שתל אביב, כיתר ערי ישראל, עתידה להיזק במקרה של רעידת אדמה. אמנם העיר אינה נמצאת על קו (ה)שבר הסורי האפריקאי ולכן נמצאת באזור סיכון נמוך, אך לפי התחזית במקרה של רעידת אדמה חזקה בישראל, יש סכנה שהיא תיזק, בעיקר בגלל הצפיפות הגבוהה והאיכות הירודה של המבנים בה, אשר יעמדו לה לרועץ (לוי, 2012). כלומר, תל אביב נבחרה כזירת המחקר בשל יכולתה להוות כר לבחינת החסמים העומדים בפני יישום התמ"א, גם כאשר יש רווחיות כלכלית גבוהה בתהליך.

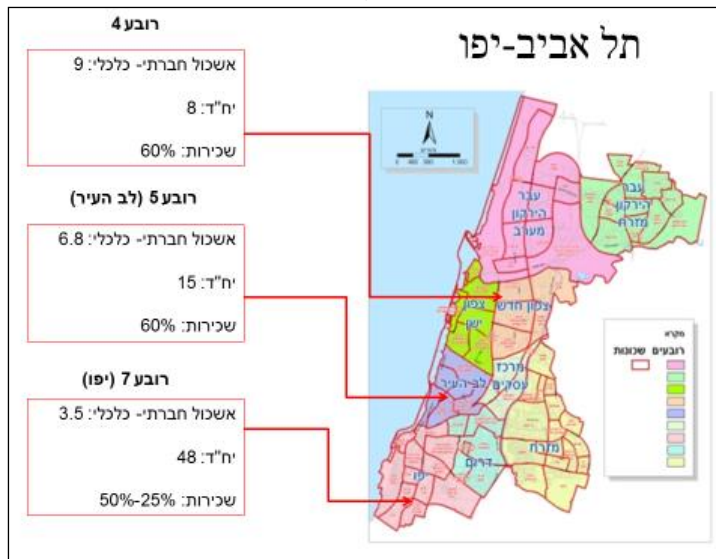
בנוסף, ההטרונגניות של תל אביב מאפשרת בחינה של העיר בשתי זירות בעלות מאפיינים סוציו אקונומיים שונים: מרכז העיר ויפו (ראו איר 1). כפי שנטען בחלק הממצאים, שוני זה משפיע על כוחם של בעלי הדירות בתהליך, ועל יכולתם להתנהל בזירה שמכתיבה התמ"א. במרכז העיר נבחר בניין אחד מרובע 4 (הצפון החדש), ואחד מרובע 5 (לב העיר) המדורגים גבוה יחסית באשכול החברתי-כלכלי של העיר (9 ו-6.8 בהתאמה), ומתחם אחד (שלושה בניינים הבוחנים כניסה לפרויקט משותף) מרובע 7 (יפו) המדורג נמוך בהשוואה לרובעים אחרים (3.5).

הבניינים ברובע 5 ורובע 4 מנו 15 ו-8 יחידות דיור בהתאמה, ואחוז השכירות בשניהם היה כ-60%. בשני הבניינים מי שאחראי על ניהול הבניין היא חברה

ניהול חיצוני. הסיבה העיקרית לכך הייתה חוסר נכונות של בעלי הדירות להתנדב לתפקד כוועד, בעיקר בגלל אחוז השוכרים הגבוה בבניינים שאינו רואה את הבניין כבית אלא כתחנת מעבר ולא שש ליטול על עצמו תפקידי ניהול. כמו כן, בשניהם נעשו ניסיונות קודמים לקדם פרויקט במסגרת תמ"א 38, והסיבות לכישלון היו דומות: חוסר אמון ביזם, ותחושה שאחד מבעלי הדירות פעל מאחורי גבם ו"סגר" עסקה פרטית עם היזם.

ביפו הסיפור שונה. הפרויקט הנבחר היה מיזם משותף של שלושה בניינים, השוקלים להיכנס לתהליך משותף. שלושת הבניינים שנבחרו צמודים זה לזה, וקיימות בכל אחד מהם 16 יחידות דיור. אחוז השוכרים משתנה בין הבניינים ונע בין 25% ל-50% שוכרים (אחוז שהוא משמעותית נמוך יותר מאלו במרכז העיר), כאשר רובם שוכרים לטווח ארוך את הדירה. בניגוד למרכז העיר, תצורת ועד הבית המסורתית התקיימה בכל אחד מהבניינים, כאשר לרוב נבחרו ועד הבית החזיקו בתפקיד שנים רבות. גורם משמעותי שהשפיע על התהליך במסגרת התמ"א ביפו היה שנגד שניים מהבניינים עמד צו לפי סי 3 חוק העזר לתל אביב-יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב 2001. מבנה אשר חלקים ממנו עלולים לסכן את המחזיקים, הציבור או הנכסים הסמוכים, מוגדר כמבנה מסוכן לפי סי 3. בעקבות כך, העירייה הוציאה צו המחייב את בעלי הדירות לתקן ליקויים שנמצאו בבניין מכיסם הפרטי. משמעות הדבר היא שללא פרויקט מכוח תמ"א 38, עלות שיפוץ הבניין תיפול על כתפיהן (הרזות) של בעלי הדירות.

איור 1: זירות המחקר בעיר תל אביב-יפו



אתנוגרפיה של התארגנות בעלי דירות במיזמים מכח תמ"א 38

מתודולוגיית המחקר נבחרה מתוך תפיסה על פיה ניתוח המרכיב החברתי דורש חקירה מעמיקה ולאורך זמן, בתהליכים שבניינים עוברים מכוח התמ"א. לכן, שילבנו בין שתי שיטות מחקר: אתנוגרפיה של תהליכים מכוח תמ"א 38 וחקירה אורבנית.

הפרקטיקה המרכזית בה עשינו שימוש הייתה תצפית משתתפת בפגישות ואספות של בעלי בתים, כלומר חקירה בגוף ראשון אשר משלבת בין הצפייה ובין חווית ההשתתפות. תצפיות משתתפות מאפשרות לחוקר לחוות את עולם המשתתפים אליהם הוא עד בגוף ראשון, "מבפנים" (שקדי, 2003). במרכז התצפית המשתתפת עמדו ליווי וועד הבית או וועד הפעולה, יחד עם תיעוד וניתוח אספות בעלי הדירות שהתקיימו. במהלך התצפיות ערכנו תיעוד מלא של המפגשים תוך שימת דגש על יצירת תיאור גדוש (גירץ, 1990) שמתעד מעבר למילים, ומתאר גם את האווירה שנוצרה בעת אסיפות בעלי הדירות. בנוסף, ערכנו ראיונות עם בעלי דירות בבניינים שליווינו, ושחקנים אחרים מהמגזר הפרטי והציבורי השותפים לתהליך. השונות בין המרואיינים אפשרה זיהוי והצגת זוויות רבות ל"סיפור", ובכך תרמה ליצירת תמונה רבת פנים של המשא ומתן והעיומותים המלווים את התהליך.

במקביל ערכנו חקירה אורבנית של הבניינים שליווינו. החקירה כללה איסוף נתונים היסטוריים, כלכליים, חברתיים ומרחביים של הבניין. כך לדוגמה, חקרנו מהי רמת התחזוקה בבניין, מהו מבנה ועד הבית וכיצד מתפקד, וערכנו היכרות עם בעלי הדירות: גיל, סטטוס, מעמד סוציו אקונומי וכו'. בנוסף, חקרנו מהי הדינאמיקה בין בעלי הדירות, האם יש סכסוכי שכנים, האם יש וועד בית, האם הם מרוצים מוועד הבית ועוד. מתוך הנתונים שאספנו יצרנו מיפוי סוציולוגי של בעלי הדירות באותם בניינים, דבר שעזר לנו בפירוש הנתונים האתנוגרפיים שאספנו.

תחרות בבית משותף: תמא 38 כעסקה תכנונית

בתצפיות מצאנו כי סוגיית שיפור עמידותו של המבנה מפני רעידות אדמה אינה מהוה שיקול אצל בעלי הדירות להיכנס למיזמים מכוח תמ"א 38. היעדר דיון ציבורי בצורך במיגון בפני רעידות אדמה (ואף במיגון בפני טילים), נישל את תפקידה של תמ"א 38 כתכנית מיגון, והותירה כתכנית בעלת נופך כלכלי גרידא. למעשה, התמ"א הפכה לעסקה המתנהלת בזירה כלכלית, שעניינה מקסום רווחים.

"אני הייתי מעדיף לוותר על ממ"ד ולבנות חדר רגיל": היעדר התלכדות סביב היבטי המיגון של התכנית)

על פניו נדמה שהתמ"א הייתה צריכה לתת לכלל בעלי הדירות פתרונות בתחום הביטחון: הראשון בפני רעידות אדמה והשני מיגון בפני טילים בשל ההזדמנות לבנות ממ"ד. אולם, בישיבות בעלי הדירות שנכחנו בהן נושא רעידות האדמה כלל לא עלה, גם לא בהצגת הפרויקט על ידי היזם. מתגובותיהם של בעלי הדירות שרואיינו, ניתן לראות שמיגון הבניין בפני רעידת אדמה כמעט שאינו משחק תפקיד בהחלטה על כניסה למיזם. באחד מהראיונות עם בעל דירה ממרכז תל אביב המתפקד כוועד הבית, שאלנו אותו

אילו ה"רווח" שהיה משיג מהפרויקט היה רק חיזוק הבניין בפני רעידת אדמה, האם היה נכנס למיזם? תשובתו הבהירה ששיקוליו כמעט שאינם קשורים לרעידת אדמה, אלא לרווח כלכלי: "היו צריכים להפחיד אותי ברעידת אדמה, שיש פה ממש סכנת חיים, אז יכול להיות שהייתי עושה מאמץ בכיוון הזה. אבל לחשוב שהשקעתי כל כך הרבה בלי רווח כלכלי, זה אומר שהייתי צריך לפחד מאד מרעידת אדמה". בעל בית אחר המשכיר את דירתו, הוסיף טענה שאין זה מתפקידו לספק לשוכריו מיגון בפני רעידות אדמה: "אם את שואלת אותי, אין צורך אמיתי בתמ"א - בעיקר בגלל עיניים גדולות, היצר הטבעי של האדם לעוד. לא מטעם רעידות אדמה. רוב האנשים לא גרים כאן, למה צריך לדאוג לרעידת אדמה של מישהו אחר?". במשפט זה יש ביטוי של חוסר אחריות וחוסר סולידריות בסיסית של חלק מבעלי הדירות. הם מתייחסים לדירה כסחורה נטו, ואינם מרגישים אחריות על ביטחון דייריהם. כלומר, רעידת אדמה נתפסת בקרב בעלי הדירות כסיכון שאפשר לחיות איתו, לא איום ממשי שדורש פעולות מניעה דחופות. משכך, הם אינם נותנים לו מקום רב בשיקולי העלות מול תועלת שלהם בהקשר של התמ"א.

נושא הוספת ממ"ד קצת שונה בקרב בעלי הדירות. ייתכן שמבצע צוק איתן שחלק מהמחקר נערך במהלכו,⁹ נתן את אותותיו ואנשים פיתחו מודעות מסוימת לצורך בקיום מרחב מוגן קרוב. בראיונות שערכנו, מרבית בעלי הדירות הביעו רצון לממ"ד, אולם רצון זה לבדו לא היווה עבורם תמריץ מספק לכניסה למיזם. לדוגמה, אחד מבעלי הדירות המתגורר בדירתו טען "כשמדברים על מיגון מדברים יותר על ממ"ד מאשר חיזוק בפני רעידת אדמה. אם תדברי עם אשתי אולי היא תדבר על ממ"ד אבל בעדיפות 10 בערך". בעל דירה אחר טען ש"במלחמה היה יותר קל אם היה ממ"ד אבל לא קריטי", ובעל דירה המשכיר את דירתו הוסיף כי "ממ"ד זה אקטואלי וזה חשוב, אבל יש מקלט. שירוצו למקלט".

עם זאת, החשיבות של מציאת אינטרס משותף, לא נעלמה מעיני בעלי הדירות שהבינו כי נחוץ תמריץ שימשוך את כולם לפרויקט. כיאה למסגרת של "העסקה התכנונית", תמריץ זה הוא לרוב כלכלי, בפרט חיסכון בשיפוץ. כל הבניינים שחקרנו נבנו בשנים 1950-1960. מרביתם דורשים תיקון וחידוש תשתיות, וכולם קיבלו מכתבים מהעירייה הדורשים מהם טיפול מידי בליקויים בבניין. בעלי הדירות ראו בתמ"א כלי שיפוץ "חינמי". חלקם אף הצהיר בריש גלי, שהצורך בתיקונים בפרט אלו הנדרשים על פי חוק, הוא הגורם שיקדם את התהליך בבניין: "עוד סיבה (להיכנס לפרויקט), זה כי הבניין במצב רע. אז ב' (אחד מבעלי הדירות בבניין) קידם הצעת מחיר לשיפוץ הבניין, שעכשיו אנשים מבינים או שישלמו 20-30 אלף שקלים או שיקבלו את זה במתנה. אני כבר הרבה שנים אומר שצריך להפוך את הבית למסוכן כדי לקדם תמ"א" (נאמר בריאיון עם בעל דירה ממרכז העיר). אם כן, נראה שבלותו של הבניין דווקא עשויה להוות יתרון לבעלי הדירות המעוניינים בקידום פרויקט במסגרת תמ"א 38, ולהוות אינטרס משותף במקום בו מיגון אינו יכול להפוך לכזה.

ביפו, המצב חמור יותר בשל צו לפי ס' 3 התלוי מעל שני בניינים בפרויקט. צו לפי ס' 3, המחייב ביצוע תיקונים או פינוי של דיירי הבניין, משחק תפקיד משמעותי בשיקול בעלי הדירות בעת הכניסה למיזם. ניתן לראות בצו כזה אינטרס משותף של הבניין שבגיננו אנשים "מוותרים" על רצונותיהם הפרטיים ומתלכדים סביב אינטרס משותף אחד. ועובדה, תהליך החתמת בעלי הדירות

בשני הבניינים שכנגדם עומד הצו, התקדם במהירות ביחס לפרויקטים האחרים שיצאו לדרך בכפוף לתמ"א ותועדו במסגרת מחקר זה,¹⁰ למשל התהליך בבניין השלישי (שאינן נגדו צו), עדיין לא קרוב להבשיל לכדי חתימה בעת כתיבת שורות אלה. החשש בפני התמוטטות הבניין ו/או תשלום השיפוצים הוביל אנשים לראות בתמ"א כהכרח, ולא כמשהו שמאפשר משא ומתן סביבו: במספר פגישות בעלי דירות וראיונות שערכנו, חזרה הטענה שנושא החיזוק הוא אקוטי ושאר התמריצים המוצעים (או לא מוצעים), הם רק תוספת. כך למשל, באחד הבניינים שבו רובם המכריע של בעלי הדירות חתמו, שאלנו בעלת דירה המתפקדת כוועד, כיצד שכנעה אותם לחתום. היא ענתה "אמרתי שיש שיפוץ ללא תשלום - ככה אמרתי! אין באמת עם מי לדבר. כשהם שומעים שאין תשלום, יותר קל לשכנע אותם". באחת הפגישות עם היזם, אמרה אחת מבעלות הדירה ש"אצלנו המצב כזה גרוע, בגלל זה אני מתגמדת ככה (על הדרישות)", וכאשר משתתפת אחרת שאלה שאלה בנוגע לחוזה, קראה לעברה - "תגידי תודה על כל דבר שהוא (היזם) ייתן לך". משמע, בעיני בעלי הדירות ביפו, תהליך הבנייה במסגרת התמ"א נועד בראש ובראשונה לשפץ את הבניין ולבטל את הצו. צורך זה מהווה אינטרס משותף לכלל הבעלים, לאלו הגרים ואלו המשכירים כאחד.

אם כן, האינטרס המשותף אשר מבחינה ציבורית עומד במרכז התמ"א - ההגנה בפני רעידות אדמה, התגלה במחקר כנפקד, ונראה שבפועל הבעלים לא מכירים בחשיבות "המטלה הציבורית" של חיזוק הבניין בפני רעידת אדמה. במהלך המחקר, זיהינו שלרוב ההיגיון הבסיסי שמנחה את שיתוף הפעולה בין הבעלים ליזם בתכנית הוא כלכלי גרידא, ומוגדר על ידי תכתיבי "העסקה התכנונית" - עסקה בעלת אופי כלכלי, שמביאה לתהליך את ההיגיון של השוק, ומכתיבה פעולה במושגים של תחרותיות, אינטרסים, רווחים ומאבקים.

"לאנשים לא אכפת לשלם, רק לא יותר מאחרים": אימוץ כללי העסקה התכנונית

במהלך פגישות בעלי הדירות בהן נכחנו המילה רווח עלתה באופן תדיר, ודיונים רבים עסקו בשאלת הרווחיות הכלכלית של העסקה עבור היזם, או לחילופין רווחיותה הכלכלית עבור הבעלים. כלומר, בעלי הדירות מאמצים את כללי המשחק של העסקה התכנונית: משחק סכום אפס, המונע ממקסום אינטרסים אישיים, בו כאשר שחקן אחד מרוויח, השני בהכרח מפסיד (או מרוויח פחות). אימוץ כללי המשחק בא לידי ביטוי בשפה שבה משתמשים בעלי הדירות, שפה המייצגת שאיפה לרווח אישי, והשוואתו לרווחים של אחרים.

אחד הביטויים לכך שבעלי הדירות רואים את הזירה כמאבק בין שחקנים על רווח, היא העובדה שרואים בהצעת היזם כהצעה ראשונית, "יריית פתיחה" שממנה מתחילים לנהל משא ומתן, על מנת להיטיב את תנאי ההצעה. לדוגמה, בחלק מהמקרים בעלי הדירות התווכחו עם היזם על הערכותיו הכלכליות על הפרויקט: כך באחת הפעמים, התפתח וויכוח בין אחד מבעלי הבתים ליזם. בעל הדירה שניסה להבין מה יהיה הרווח היזמי מהפרויקט, שאל את היזם "בכמה אתם מעריכים שתמכרו את הדירות?" היזם השיב "מה שמקובל באזור שלכם, היא בנויה על תחשיב 32,000 למ"ר". בעל הדירה,

שלא היה מרוצה מתשובת היזם, הגיב בפליאה "זה הכל!?!... זאת הנחה מאד מאד זהירה ומופלת לרעתנו". היזם הגיב שבתחשיב כלולה היתכנות שהשוק ייפגע, ומחירי הדירות ירדו. בעל הדירה השתק, וניכר על הבעת פניו תסכול רב מתחשיב זה. חשוב לציין שבבניינים שחקרנו, בעלי הדירות לא נחשפו לדו"ח 0 (מאזן ההוצאות וההכנסות) של היזם, מה שהגביל את יכולת ההבנה והמיקוח שלהם בהתנהלות מולו, ובעיקר את היכולת שלהם לדעת האם העסקה שמוצעת להם היא הוגנת.

ביפו לעומת זאת כמעט שלא התנהל משא ומתן מול היזם. כפי שצוין לעיל, ההכרח בחיזוק והרצון העז לשפר את רמת חייהם, הגבילה את היכולת (ואף את הרצון) של חלק מבעלי הדירות לנהל משא ומתן מול היזם על התמריצים המוצעים. מרבית הפגישות בין היזם לבעלי הדירות כללו הסבר של היזם על הפרויקט, הבהרת שאלות של הבעלים, והעלאת בעיות או חששות פרטניים של חלקם (בעיות ירושה וכו'). כמעט שלא התנהל דיון על שינוי או הגדלת התמריצים המועלים, וגם אם אחד מבעלי הדירות העיר הערה על התכנית, לרוב בעלי הדירות האחרים השתיקו אותו. משמע, האינטרס המשותף והמובהק של בעלי הדירות ביפו, המגביל את יכולתם לדרוש תמריצים מעבר לאלו שמוצעים להם, משחק לטובת אלו המעוניינים במיזם, ומגדיל את הסיכוי שייצא לפועל.

זירת המאבק איננה מתקיימת רק מול היזם אלא חודרת גם אל תחומי הבניין. בעלי הדירות רואים את רווחי המיזם כחלוקה של עוגה, שבה השגת נתח גדול לצד אחד בהכרח באה על חשבון צד אחר. לכן ההיגיון שמנחה אותם בתהליך זה שאיפה למקסום רווחים פרטיים מול היזם ומול בעלי הדירות האחרים, והם מונעים מחשש לצאת "פראירים" בהשוואה אליהם. לדוגמה, במהלך פגישת בעלי הדירות בבניין במרכז העיר, התפתח וויכוח בין בעלי הדירות סביב השאלה "מי עתיד להרוויח הכי פחות מהעסקה". בעל דירה מקומת קרקע טען שאין לו שימוש במעלית ולכן דרש כי: "נעשה את זה מאוזן, לא יכול להיות שדירה אחת תקבל 500 אלף ואני 100 אלף, צריך להיות הוגנים. אני רוצה שתהיה לי תועלת שוות ערך באופן פרופורציונאלי". בעקבות דבריו תקפו אותו בעלי הדירות האחרות "אבל היא (הדירה) יותר קטנה, ואתה משלם פחות מיסים... כבר יש לך יתרון, כי מי שיש לו דירה של 130 מ"ר מקבל 25 מ"ר וגם 60 מ"ר מקבל 25 מ"ר. מבחינה פרופורציונאלית זה גדול יותר. גם אני בקומה הראשונה, אז אני צריך רק חצי מעלית.. אין לזה סוף.. אם מדברים בין דירות לדירות, הדירה למטה שווה פחות אז היא צריכה לקבל פחות".

משמע, בעלי הדירות בוחנים את כדאיות הפרויקט עבורם ביחס לרווחים של השחקנים האחרים. אבל התועלות המוצעות לבעלי הדירות בפרויקטים הנעשים בכפוף לתמ"א 38 כמעט לעולם אינן שוות. הפער נובע ממספר גורמים, ביניהם תצורת המגרש, מדיניות העירייה, ומיקום הדירה בתוך הבניין. לדוגמה, עד לפרויקט הדירות בקומות הנמוכות נחשבו ל"נחשקות" יותר, בגלל היעדר של מעלית בבניין. אולם, לאחר התקנת המעלית, ערכי הדירות ישתנו, וערכן של דירות בקומות גבוהות יעלה.

החשש מאי הוגנות וממצב בו הם עלולים "לצאת פראירים" בהשוואה לאחרים גורם לבעלי הדירות לנסות ליצור תנאים שווים במצב לא שוויוני, ולהבטיח שאחרים לא "ירוויחו על חשבונם". כלומר, העסקה התכנונית

מכתיבה את הגדרת המצב שבה השחקנים פועלים, ומעודדת פעולה במושגים של תחרותיות, קידום אינטרסים ומקסום רווחים. הצורך לאזן הוא עד כדי כך משמעותי, שגם כאשר אחד מהבעלים מבקש יחס מיוחד בשל מצבו הרפואי, בעלי הדירות בוחנים את הרווח שלו ביחס לרווחים שלהם. כך, בריאיון שנערך עם בעל דירה ממרכז העיר, הוא סיפר שבמסגרת ניסיונות קודמים לצאת לתכנית במסגרת התמ"א, אחת הידירות המבוגרות הייתה במצב לא פשוט: "הבת של אי' (האישה המבוגרת) אמרה שזה יהרוג את אמא שלה, אם היא תצטרך לגור בתוך אבק... אבל אם האמא הייתה מקבלת שכר דירה (לדירה חלופית), מה עם כל האחרים:!"

מדפי התייעוד עלה שאחד הכלים שבהם משתמשים בעלי הדירות כניסיון לאזן בין התמורות הוא כלי ה"פיצוי". המילה פיצוי נאמרה פעמים רבות במהלך פגישות בעלי הדירות ובראיונות עם בעלי הדירות. כאשר חקרנו באילו הקשרים נאמרה, זיהינו שפעמים רבות משמעות המילה הייתה בהקשר של הענקת תמורה כספית (או תכנונית) לבעל דירה, מכיוון שבעל דירה אחרת עשוי להרוויח בעסקה יותר ממנו. משמע, המילה פיצוי נתפסה על ידי בעלי הדירות כדרך לאזן את הרווח בינם לבין עצמם, ולא "לפצות" אדם שניזוק מהתכנית. במרבית הפעמים דרישת הפיצוי עלתה מפי בעלי דירות שחלק מההטבות המוצעות בעסקה אינן רלוונטיות לגביהם. במחקר מצאנו ששתי הדוגמאות המרכזיות של דרישות ל"פיצוי" הן: "פיצוי" בעלי דירות בקומות קרקע על בניית מעלית; ו"פיצוי" בעלי דירות שערכו שיפוץ בדירתם לפני התכנית.

כפי שהוזכר לעיל, נושא ה"פיצוי" של בעלי הדירות בקומות הקרקע על התקנת מעלית, עלה בשני הבניינים במרכז תל אביב. לפי יזם המתעסק בתחום, הנושא עולה באופן תדיר בפרויקטים הנעשים בכפוף לתמ"א, ועל מנת לתמרץ את אותם בעלים להיכנס למיזם, נהוג להציע להם כ"פיצוי" הצמדת שטח מהגינה המשותפת לדירתם, ורישומה בטאבו כרכוש הפרטי. באחת מפגישות בעלי הדירות ביקש בעל דירה בקומת הקרקע מהיזם, לפנות לבעלי הדירות האחרים ולשכנעם שדירתו זכאית להצמדת קרקע, בעקבות התקנת המעלית "אם אני אבוא ואגיד אז יגידו כמו יהודים טובים: אז למה שלא תרצה את כל הגינה? אבל אם מישהו מבחוץ בא ומסביר שאני לא אהנה מהמעלית, אז זה יכול ליפול על האוזניים טוב יותר".

דוגמה נוספת לבקשת "פיצויים" מבעלי דירות בעקבות התכנית, עולה במקרים בהם נעשה שיפוץ קודם בחלק הדירות. בעלי הדירות ששיפצו את דירתם, ביקשו פיצוי על כך שלא ייהנו מחלק מההטבות שבעלי הדירות האחרים ייהנו מהם. באחד מהבניינים במרכז העיר, בעל דירה התעניין איזה פיצוי יוצע למי שכבר החליף את האלומיניום בדירתו, ואי לכך אין לו צורך בהטבה שהציע היזם: "כתבתם שאתם מחליפים אלומיניום. מה קורה עם דירות שכבר החליפו אלומיניום? אני השקעתי אצלי תשעים אלף ש"ח... נרצה פיצוי שווה ערך.. אין סיבה שלמי שיש בית מתפורר תבנו בית חדש, ולמי שהשקיע לא".

כלומר, בעלי הדירות בוחנים את הרווח שלהם מול בעלי הדירות האחרים, ועוסקים באופן תדיר בניסיון להשוות את מאזן התמריצים המחולקים בבניין. בין אם מדובר בחוסר שימוש במעלית או בדרישה להחזר תשלום על שיפוץ, אותם בעלי דירות מבקשים הכרה והתייחסות למצבם הייחודי.

חשוב להדגיש שלרוב אין בעלי הדירות טוענים שהם נפגעים מהתכנית, אלא מכריזים בבירור שהעובדה שלא ייהנו מתמריץ מסוים כיתר הבעלים מזכה אותם בפיצוי.

לעומת זאת, ביפו נושא ה"פיצויים" כמעט שלא עלה. כך לדוגמה נציגת אחד הבניינים נשאלה האם בעלי הדירות מקומת הקרקע התלוננו על המעלית או ביקשו פיצוי על הקמתה, וענתה ש"זה לא בסדר העדיפויות בכלל. חשוב לחזק את הבניין (בגלל הצו), פחות אכפת מהמעלית, הנושא לא עלה". משמע, ישנו פער בין משא המתן שמנהלים בעלי הדירות שצו לפי ס' 3 מרחף מעליהם, לבין אלו שלא. ההבנה שהשיפוץ הוא מטרה חיונית עבור כל הבעלים, מקטינה את העיסוק בשאלה מי קיבל יותר, זאת מכיוון שבמידה מסוימת, בעלי הדירות תופסים את השיפוץ כרווח פרטי מספק, ללא התייחסות יתרה לרווחים הפרטניים שאחרים עשויים להרוויח ממנו.

"אני ניסיתי לעקוב אחרי זה- זה כל הזמן משתנה": פערי ידע בין היזם לבין בעלי הדירות

בעלי הדירות אמנם מאמצים את שפת "העסקה התכנונית", אך העסקה היא חלק מההיגיון הקפיטליסטי ומעניקה יתרון ליזם, מכיוון שהיא מתרחשת במגרשו הביתי של היזם בשני מובנים: ראשית, למעט פגישה אחת, כל פגישות בעלי הדירות שתועדו התקיימו במשרדו של היזם - דבר שהשפיע על מאזן הכוחות, ואפשר ליזם לשדר עמדת כוח. לא רק זאת, אלא שבעלי הדירות מנצלים את הפגישה במשרדי היזם לדבר על עניינים אחרים הקשורים בבניין, מכיוון שלרוב אינם מצליחים לארגן מפגשים בבניין. משמע, במידה מסוימת, יכולת ההתארגנות של הבעלים תלויה ביזם, דבר שמעניק לו יתרון רב.

שנית, עסקאות במסגרת התמ"א הן המומחיות של היזם, ולכן יש לו שליטה כמעט בלעדית בידע הנדרש בעסקאות מסוג זה. הכלים העומדים בפני בעלי הדירות לנהל משא ומתן לטובתם בעסקה הם מועטים, בין היתר מכיוון שהשפה שמדוברת במפגש היא שפה מקצועית (שמכילה מונחים כלכליים, משפטיים, אדריכליים ותכנוניים), אשר מהתיעוד עולה שאינה מובנת לרבים מהבעלים.

רוב רובם של בעלי הדירות מכירים את קווי המתאר של התמ"א: מה התכנית מציעה באופן כללי, וההבדלים בין תמ"א 38 חיזוק ועיבוי לבין תמ"א 38 הריסה ובניה. אולם, הפער בידע מתגלה כבר בפגישת בעלי הדירות הראשונה, כאשר היזם מציג את תכנית הבניין הנוכחית והשינויים שמבקש לערוך בה. פעמים רבות הבעלים מתקשים להבין את התשריט של הבניין. כך למשל, באחת מהפגישות במרכז העיר, בעלי הדירות לא הבינו את החלוקה בין הקומות בתשריט, ונבהלו שהחניות ימוקמו על דשא הבניין (בתשריט היה קשה להבין שיש קומה תת קרקעית). כמו כן, כמעט בכל המפגשים היו בעלי דירות שנתקלו בקושי להבין מושגי בסיס בעגת התמ"א, ביניהם: קו מגרש, קו בניין, ערבויות, כופר חניה וניוד זכויות.

אם כן, בעלי הדירות תלויים כמעט באופן מוחלט ביזם שישביר להם את זכויותיהם והאפשרויות העומדות בפניהם. אחד מבעלי הדירות תיאר את המצב בצורה הבאה: "הידע שיש לנו הוא מועט מאד, לכן אנחנו תלויים בהסבר של החברות. אני ניסיתי לעקוב אחרי זה- זה כל הזמן משתנה... (בגלל זה) אף אחד לא מוכן לשלם על מומחה גדליין".

ביפו הפער ברור אף יותר. בניגוד לבניינים במרכז העיר, בהן הפגישה נסובה סביב תשריט הבניין, במרבית הפגישות ביפו הבעלים הסתפקו רק בהדמיה ובחלק מהמקרים במבט חטוף בקומה טיפוסית קיימת ועתידית בבניין. בתל אביב היזם עזר פעמים מעטות בהדמיה, ואילו ביפו כלי ההדמיה היה מרכזי בהסבר היזם, וניתן היה לראות בבירור שבעלי הדירות מגיבים אליו באופן חיובי. כמו כן, ביפו קצב התקדמות הפגישה והשפה שדוברת בה היו ברמה פשוטה יותר: ההדמיה הייתה בסיסית ופשוטה (קווים כלליים של הבניינים, הקומות העתידיות היו צבועות באפור והופיעו במצגת לפי שלבי ביצוע). היזם הסביר לבעלים לאט וברור את השלבים - ספר בקול את מספר הקומות שיתווספו "אנחנו נוסיף קומה אחת, שתיים, שלוש..." משמע, בעלי הדירות ביפו היו תלויים אף יותר ביזם שיסביר להם את זכויותיהם ואת שלבי התהליך. במצב כזה, ברור שידו של היזם על העליונה ויש ביכולתו לנהל משא ומתן שיטיב עמו, לעיתים על חשבונם.

חוסר הידע של הבעלים ואופי העסקה התכנונית גורם פעמים רבות לחוסר אמון ביזם ולפחד שמא הוא מנסה "להרוויח על חשבונם" (דבר שפעמים רבות מתגלה כנכון). חוסר האמון חודר לפגישות בעלי הדירות עם היזם, ויוצר אווירה מתוחה. במהלך פגישות בעלי דירות רבות, הייתה תחושה מתחילת הפגישה שחלק מבעלי הדירות מרגישים שמנסים לכפות עליהם את הפרויקט, ועליהם להגן על דירתם בפני היזם. בעלי הדירות גילו חשדנות כלפי היזם, מכיוון שחששו שהעסקה מתרחשת בזירה תחרותית, בה הם נאבקים על נתח גדול יותר מהרווח. לכן הם מפחדים שהיזם מנסה להרוויח על חשבונם. כפי שהגדיר זאת אחד מהבעלים: "היחס בין קונה למוכר זה בעצם היחס בין מבצע ל'נתינים'. יחס של חשדנות גדולה, יחס של ניצול. אתה מרגיש את זה, מנצלים אותך. יש יחס של חשדנות עם היזם. אני מרגיש שהם לא חושבים על הצד שלי, עסקה צריכה להיות טובה לשני הצדדים".

מכיוון שהיזם מממן את עורך הדין שאמון על ייצוג הבעלים, לעיתים הבעלים מפקפקים גם בנאמנותו: כך למשל אחד הבעלים במרכז העיר הטיח בפני היזם "אם אתה מממן, אתה לא יכול לתבוע אותי. ברגע שיש מחלוקת זה הופך לגישור". גם ביפו, חלק מבעלי הדירות העלו חששות ממחויבותו של עורך הדין ליזם. כפי שאמרה אחת מבעלות הדירה ביפו, שהסבירה מדוע בעלי הדירות מסרבים לחתום על הסכם עם עורך הדין: "מישהו אמר להם ש'הוא העורך דין של ר' (היזם), אני הסברתי להם שלא, שהוא שלנו, אבל ברגע שמישהו אומר לך משהו קשה לשכנע אותו חזרה".

הסיכון שמגלמת בתוכה העסקה, אי הוודאות בתהליך וחוסר הידע מחזקים את הצורך של בעלי הדירות באמון ביזם שינווט אותם במי התמ"א הסוערים. למרכיב האמון השפעה רבה על התנהלות הבעלים בתהליך, עד כדי כך שיש ביכולתו להכריע את הצלחתו או כישלונו של המיזם. כפי שהסבירה בעלת דירה ממרכז העיר, כאשר נשאלה מדוע הניסיון הקודם לצאת לפרויקט בכפוף לתמ"א בבניין כשל: "זה היה מאד לא אמין. הייתה הרגשה שיש משהו מאחורי הגב שלהם". בעלת הדירה סברה שסיכויי ההצלחה של הניסיון הנוכחי גבוהים יותר, מכיוון שחשה שהיזם משדר אמינות: "זה (היה) בדיוק ההפך ממה שהוא (היזם הנוכחי) נתן להרגיש בפעם הקודמת".

אי יכולתם של בעלי הדירות לנהל משא ומתן שווה עם היזם מקשה עליהם וכך נכנסים "מתרגמים" שמטרתם צמצום עליונותו של היזם על הבעלים מבחינת

הידע, ביניהם חברות ניהול, עורכי דין ומפקחים. מכיוון שאופי הזירה הוא תחרותי, פעמים רבות הפלטפורמה שבה משווקים עצמם השחקנים היא דרך ערעור האמון ביתר השחקנים. כך לדוגמה, יזם יטען שבניגוד ליזמים אחרים הוא מקורב לעירייה והניסיון שלו בתחום מבטיח שבקשות להיתר מטעמו יענו בחיוב. לעומתו, חברת הניהול יטען שבעלי הדירות זקוקים לה על מנת להבטיח שהיזם אינו מרמה אותם, ועורך הדין יטען שהוא ורק הוא ייצג נאמנה את האינטרסים של בעלי הדירות. כתוצאה מכך, בעלי הדירות נכנסים לסחרור ומרגישים שלא ניתן לבטוח באיש, וכך למעשה פעמים רבות מתרגמים אלו רק מגבירים את חוסר האמון של בעלי הדירות במערכת ומביאים ל"נפילת" הפרויקט.

סיכום: מבית משותף לזירת עסקים- העדר ייצוג האינטרס הציבורי בתהליך מימוש העסקה התכנונית!

לסיכום, המחקר מאיר כיצד מתנהלות מערכות תכנוניות שכוללות שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי, המגזר הציבורי ותושבים. כשמקרה הבוחן לתכנונית אלו הוא תמ"א 38. פרויקטים מכוח התמ"א הם מיזמים שמקשרים בין הון פרטי למעשה ציבורי, כלומר הם נשענים על שילוב אינטרסים בין המגזר הציבורי והפרטי. בנוסף, בשל המבנה הסטטוטורי שלהן, לבעלי הדירות יש חלק מהותי בהוצאה לפועל של מיזמים מכוחם. כלומר, מיזמים אלו מושפעים גם ממערך היחסים בין בעלי הדירות בבניין משותף.

מיזמים אלו הם למעשה עסקאות כלכליות, דבר שמכתיב במידה רבה את התנהלות השחקנים. המאמר מציע את "העסקה התכנונית" כמסגרת תיאורטית מארגנת לניתוח הדינאמיקה המתחוללת בעת הניסיונות להוציא את התכנית לפועל. כפי שהוצג במחקר, שיתוף פעולה זה מביא עמו מספר בעיות מרכזיות. ראשית, מערכת זו מחזקת מאד את מקומו של המגזר הפרטי בתהליכי פיתוח, ויוצרת "משטרי פיתוח" (סטון, 1989) המונעים לפי ההיגיון שלו. המושג "עסקה תכנונית" (מרגלית, 2014), מציג את נקודת המפגש בין המגזר הציבורי, המגזר הפרטי וקהילת המתכננים כ"עסקה", שההיגיון הכלכלי שלה תוחם את גבולותיה החברתיים והמרחביים של התכנית. בגלל הצורך בכדאיות כלכלית של העסקה, ניתן להבין מדוע מימוש התמ"א צלח באזורי ביקוש דוגמת תל אביב, בהם השוק פועל ללא צורך בהתערבות המדינה, בעוד שהפריפריה נותרת ללא מענה אמיתי לחיזוק בפני רעידות אדמה והתחדשות מלאי הדירות (מבקר המדינה, 2011). התלות ברווח מצמצמת גם את בחירת אזורי הפיתוח ברמה העירונית, תוך הימנעות מאזורים מורכבים חברתית. כך, יכולתם של תושבים בשכונות מוחלשות ליהנות ממיזמי התמ"א היא מוגבלת. כלומר: סיכויים של תושבי יפו לעבור שיפוץ במסגרת התמ"א הוא קטן יותר מאשר בשכונות מבוססות של העיר, מכיוון שהרווח היזמי נמוך יותר באזורים אלו.

בנוסף, פרויקטים במסגרת תמ"א 38 הן עסקאות תכנון נקודתיות. כחלק ממסגרת זו, עסקאות אלו מצמצמות את מקומה של מערכת התכנון, ורואות בעיר כאסופה של בניינים. כלומר, התכנונית לא מתייחסות לאינטרס הציבורי הרחב, ואינן נותנות את הדעת על הצורך בהוספת תשתיות ציבוריות, למרות הגידול הצפוי באוכלוסייה בעקבותיהן. יתרה מכך, התכנית כעסקה גם לא משאירה מקום לציבוריות ברמת הבניין ומוחקת את כל מה שהיה פעם

"משותף" בבית המשותף. כך למשל באחד הפרויקטים, אחת מבעלות הדירה הציעה להמיר את הלובי שאמור היה להיבנות לחניות פרטיות.

לשיתוף הפעולה השלכה נוספת, והיא שההיגיון הכלכלי של "משטר הפיתוח" מכתוב גם את התנהלות השחקנים, הפועלים מתוך מטרה להגדלת רווחיהם האישיים. משמע, השחקנים רואים את העסקה כחלוקה של הרווח הכלכלי שמייצרת התכנית, כאשר רווח של שחקן אחד בהכרח מעיד על הפסד (או רווח פוחת) של השחקנים האחרים. לכן, הם מאמצים את כללי המשחק של השוק- מנסים לאזן בין התמורות, גם כאשר הדבר אינו מעשי, תוך הבעת חשדנות ביתר השחקנים. הווה אומר, ההיגיון של המערכת למעשה מכשיל תכניות רבות בתוכה, מכיוון שנוצרת זירה תחרותית המגבילה את יכולתם של השחקנים לפעול ביחד למען קידום התכנית.

אולם, בעסקאות תכנון המחייבות שיתוף פעולה בין המגזר הפרטי לתושבים בזירה כלכלית, יש יתרון מובנה לראשונים. עליונות זאת נובעת משתי סיבות עיקריות: ראשית, הידע המקצועי הנדרש ליישום התכנית, הוא נחלתם הכמעט מוחלטת של היזמים. בנוסף, בניגוד ליזמים (ולמדינה) הפועלים בתוך מסגרת בעלת כללים ברורים כגון: הגדרת מטרות, מנגנוני קבלת החלטות ומבנה היררכי, פעמים רבות התושבים פועלים בנפרד ולעיתים אף בתחרות זה עם זה.

פערי הידע ואופי הזירה הכלכלית גורמים פעמים רבות לבעלי הדירות לחשוש שמא היזם מנסה להרוויח מעבר לראוי ולכן מתפנה מקום ל"מתוכים" פרטיים לתהליך, ביניהם עורכי דין וחברות ניהול, שמטרתם תיווך התהליך ואיזון מערך הכוחות. אולם "מתוכים" אלו, המקדמים את עצמם דרך פלטפורמה של ערעור האמון בין השחקנים האחרים, יוצרים פעמים רבות תחושה בקרב בעלי הדירות שלא ניתן לבטוח באיש וכתוצאה מכך מובילים להכשלת העסקה. בחלל הזה צריכות להיכנס שלוש שחקניות: המדינה, הרשות המקומית, והחברה האזרחית.

מהמחקר עולה שהמדינה אמנם יצרה את מסגרת העסקה, אך נדמה שאת מרבית התהליך המדינה מפקידה (או מפקירה) בידי היזם והתושבים. ממצאי המחקר מדגישים את הקשיים הקיימים בדיאלוג זה, ולכן אם המדינה רוצה לקדם את התכנית בצורה שתיטיב עם כלל השחקנים המעורבים בתהליך, היא צריכה בשילוב עם הרשות המקומית והחברה האזרחית ליטול תפקיד של מתרגמות בתהליך, תוך ניצול המשאבים העומדים לרשות כל אחת מהן: המדינה - מתן לגיטימציה, הרשות המקומית - היכרות טובה עם השטח, והחברה האזרחית- ביסוס אמון עם התושבים. משאבים אלו יסייעו בהקניית כלים לבעלי הדירות, שיעזרו להם לנהל משא ומתן נכון מול היזם: הן כלים מקצועיים שיעזרו להם להיטיב את תנאי העסקה עבורם והן כלים לחיזוק מערך ההתארגנות של בתים משותפים. בסופו של דבר כולם ייצאו נשכרים מכך: בעלי הדירות, המדינה שהרחבת מצאי הדירות היא יסוד מדיניותה, הרשות וגם היזם, שיש סיכוי רב שתהליך עבודתו עם בעלי הדירות יתייעל ויתקצר.

הערות

1. תודה לפרופ' פנינה פלאוט על העזרה וההכוונה.

2. או נבנו לאחר תאריך זה אך לא נבנו לפי תקן עמידות רעידות אדמה 413.
3. התמ"א מותירה מרחב החלטה גדול בידי הוועדה המקומית, ובכך הופכת אותה לצד משמעותי בתהליך.
4. מלבד התערבותה של המדינה בשוק הבנייה בשנים 1994-1990 לצורך קליטת העלייה מברית המועצות.
5. עד לשנת 2011, ההתייחסות המשפטית כלפי הסכמי פיתוח, נשענה על פסק הדין בעניין רובינשטיין שנקבע בשנת 2002. משפט זה עסק בתוקפן של התחייבויות יזמיות להשתתף בפיתוח מוסדות ציבור, הניתנות מתוך "רצון טוב". במקרה שהוצג, בית המשפט התבקש לקבוע את חוקיותם של הסכמים בין יזמים לרשויות שכוללים תשלום יזמי לפיתוח שאינו מעוגן בחוק. פסק הדין קבע שלמרות שהעירייה לא הייתה מוסמכת לגבות אגרה לצורך מימון הקמת מבני ציבור, הסכמת היזמים להשתתף בהקמתן מתוך "רצון טוב", תוך הכרה שאין חובה חוקית לתשלום, מכשירה את ההסכם.
6. בנוסף, תיקון 2 קבע שניתן לסגור קומה מפולשת ובנוסף לכך לבנות קומה נוספת על הגג. לפני תיקון 2, אפשר היה או לסגור קומת עמודים או לבנות קומה נוספת על הגג.
7. במיזמים מכוח תמ"א 38/2 (הריסה ובינוי), החוק דורש הסכמה של 80% מבעלי הדירות.
8. במקרים בהם נמצא כי הבניין מסוכן (אך יציב- משמע, אין צורך להרסו), רשאית העירייה לדרוש מבעל הבניין לתקן את הליקויים במבנה, ואם לא ימולאו דרישות העירייה, תבצע העירייה את השיפוצים הנדרשים ותגבה מהבעלים את הוצאות הביצוע (חוק העזר לתל אביב- יפו (מבנים מסוכנים), התשס"ב 2001). אוחזר מ [https://www.tel-aviv.gov.il/Bylaws/חוק20%עזר20%לתל-אביב-יפו20%\(מבנים20%מסויימים\).pdf](https://www.tel-aviv.gov.il/Bylaws/חוק20%עזר20%לתל-אביב-יפו20%(מבנים20%מסויימים).pdf) (2.1.2015)
9. מבצע צוק איתן התקיים מה-8 ליולי 2014 והסתיים ב-26 באוגוסט לאותה שנה. במהלך ימי המבצע נורו לעבר ישראל כ-5,000 רקטות, מה ששיבש לאזרחים בערים רבות, ביניהן תל אביב, את שגרת החיים.
10. באחד הבניינים כל הבעלים חתמו למעט אחד, ובשני כ-70%.

מקורות

- אלתרמן, ר' וצוברי, א' (2008). בין מטרות ציבוריות למטלות פרטיות : הסכמים בין יזמים לרשויות תיכנון : הדוגמה של תל אביב. חיפה : המרכז לחקר העיר והאזור.
- ברודיס, ר' (2012). תכנית מתאר ארצית מספר 38 (תמ"א לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה) : ניתוחי מקרה של ייתכנות כלכלית וחסם "הקומה העליונה" במבני מגורים בתל אביב, רמת גן וגבעתיים. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, טכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- גדרון, מ', ונמדר, א' (2012) תמ"א 38. קרית אונו : חושן למשפט בע"מ.
- גירץ, ק' (1990). פרשנות של תרבויות. ירושלים : כתר.

- חסון, ש. (1996). הסדר העירוני החדש: קואליציות ממשל בערי ישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חסון, ש' וחזון, א' (1997). שותפות בין המגזר הפרטי והמוניציפלי בפיתוח מקומי: דגמים, סיכויים וסיכונים. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- חסון, ש' (2014). מי שולט בעיר? הפוליטיקה של שותפויות עירוניות. בתוך ט' פנסטר, וא' שלמה (עורכים), ערי המחר - תכנון, צדק וקיימות היום? (עמ' 146-161). בני ברק: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- טרפולסקי, מ' (2012). תמ"א-38 המדריך השלם: מהדורה שלישית. תל אביב: פרלשטיין-גינסר בע"מ.
- לוי-שנור, ר' (2013). החוק, החוזה והתכנון העירוני: היבטים משפטיים של הסכמי פיתוח בין רשויות מקומיות לזמים פרטיים. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר. מרגלית, ט' (2014). תכנון ובנייה בערי ישראל. בתוך י' לוי וא' שריג (עורכים), השלטון המקומי- בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק. (עמ' 609-535). רעננה: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.
- מרגלית, ט' (2013). עסקה תכנונית. בתוך ט' חתוקה וט' פנסטר (עורכות), המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? (עמ' 196-179). תל אביב: רסלינג.
- מרגלית, ל' ואלתרמן, ר' (1998). מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל פיתוח והקמה של מוסדות ושירותי ציבור. חיפה: הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל, המרכז לחקר העיר והאזור.
- נמדר, אהרון (2011). התחדשות עירונית: פינוי ובינוי, עיבוי בניה, תמ"א 38. תל אביב: חושן למשפט.
- פרידלר, ל' (2014). אי-רציונאליות במוכנות הציבור לרעידות אדמה: ניתוח אמפירי של המקרה הישראלי. חיבור לשם קבלת תואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים, טכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- מבקר המדינה (2011). עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה – תמונת מצב. אוהור מ- http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_116/1220891e-0b0b-49e5-b1a7-597913a13a6d/6658.pdf (10.12.2013).
- ממשלת ישראל (2014). הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. אוהור מ- http://www.moch.gov.il/Gov_Decisions/Pages/GovDecision.aspx?ListID=f33e0a4b-aa35-4b12-912e-d271a6476a11&WebId=fe384cf7-21cd-49eb-8bbb-71ed64f47de0&ItemID=581
- משרד הפנים (2015). דו"ח על יישומה של תמ"א 38 במהלך 2014. אוהור מ- http://moin.gov.il/SubjectDocuments/shotef_plus/doah_mimosah_tama38_2014.pdf (1.10.2015).
- משרד הפנים (2014). דוח על יישומה של תמ"א 38 במהלך 2013. אוהור מ- http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/tama38/doh_tama38.pdf (24.9.2015).
- משרד הפנים (2013). דו"ח יישומה של תמ"א 38 במהלך 2012. אוהור מ- http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/tama38/doh_tama38.pdf (8.3.2015).
- משרד הפנים (2012). תכנית מתאר ארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה – תמ"א 38: הוראות התכנית. אוהור מ- http://www.moin.gov.il/SubjectDocuments/tama38/%E2%80%8F%E2%80%8Fnosah_meshulav.pdf (20.11.2013).
- כנסת ישראל, מרכז המרכז והמחקר (2010). היערכות ישראל לרעידות אדמה. http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02914.pdf (10.6.2015).

<http://www.tel-aviv.gov.il/TheCity/Documents/2013.pdf> (30.12.2014)
עיריית תל אביב (2013). הדירוג החברתי-כלכלי של תל-אביב-יפו. אוחר מ

Clarke, S. E. (1999). Regional and transnational regimes: Multi-level governance processes in North America. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September, Atlanta, GA.

Clarke, S. E. (1999). Regional and transnational regimes: Multi-level governance processes in North America. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September, Atlanta, GA.

Creswell, J. W. (2009). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches. California: Sage Publications

DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance an Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38(3), 356-395.

Elkin, S. L. (1987). City and regime in the American republic. Chicago: Univ. of Chicago Press

Fainstein, S. S. (2001). The city builders: Property development in New York and London, 1980-2000. Kansas: University of Kansas Press

Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B. Human Geography*, 3-17.

Molotch, H. (1976). The city as a growth machine: Toward a political economy of place. *American journal of sociology*, 309-332.

Mossberger, K. & Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory the challenge of conceptualization. *Urban affairs review*, 36(6), 810-835.

Pierre, J. (2014). Can urban regimes travel in time and space? urban regime theory, urban governance theory, and comparative urban politics. *Urban Affairs Review*, 50.6, 1-26.

Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance Uncovering Complex Causalities. *Urban affairs review*, 40(4), 446-462.

Purcell, M. 1997. Ruling Los Angeles: Neighborhood movements, urban regimes, and the production of space in Southern California. *Urban Geography*, 18, 684-704.

Stoker, G., & Mossberger, K. (1994). Urban regime theory in comparative perspective. *Environment and Planning C*, 12, 195-195.

Stone, C. N. (1989). Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988. Kansas: University of Kansas Press.

Turner, R. (1995). For gender in central-city development policy. In J. Garber (Ed.). *Gender and urban research* (pp. 271-89). Thousand Oaks, CA: Sage.

שילובם של גנים ארכאולוגיים בסביבה העירונית - הערכת היחסים בין האתר לסביבתו¹

שרון (חנן) סלקינדר, מישל פורטמן ופנינה פלאוט

תקציר

בערי ישראל מוכרזים לשימור אתרים ארכאולוגיים מסדר גודל קטן שברוב המקרים השימוש היחידי המתאפשר בהם הינו כשטח ציבורי פתוח, בשל האופי הממצא הצנוע יחסית. מטרת המחקר הינה פיתוח כלי הערכה הבוחר את הצלחת שילובו של גן ארכאולוגי בסביבתו העירונית. המחקר חושף את מערכת היחסים אתר-סביבה מתוך הגישה הרואה באוכלוסייה המקומית חלק אינטגרלי בניהול תהליכי שימור אורך טווח.

מילות מפתח: גן ארכאולוגי; כלי הערכה; מערכת מידע גיאוגרפי (ממ"ג); שטח ציבורי פתוח עירוני; שיתוף ציבור; תהליכי שימור.

מבוא

- אתגר השימור של אתרי העתיקות בישראל

מיקומה הגאוגרפי של ארץ ישראל הפך אותה למוקד משיכה מראשית האנושות ועד ימנו. חילוף התרבויות, חומרי הגלם העמידים והאקלים היבש, המחקר הארכאולוגי עתיר השנים והעניין הבינלאומי, כמו גם הפיקוח הממשלתי הנרחב, הביאו לצפיפות יוצאת דופן של אתרי עתיקות מוכרזים: למעלה מ- 30,000 במספר מתוקף חוק העתיקות תשל"ח (שחר 2012). מדובר במגוון רחב של אתרי עתיקות, חלקם מוגדרים על ידי הרשות המקומית כ"גנים ארכאולוגיים" ואלו באחריותה (חוק התכנון והבניה תשכ"ה 1965, התוספת הרביעית, סעיף 10).

הגן הארכאולוגי הינו אתר עתיקות, לרוב מסדר גודל קטן², שהוכרז לשימור ומהווה יחד עם סביבתו המידית שטח ציבורי פתוח בעל ערך היסטורי. מרבית הגנים הארכאולוגיים נמצאים בערי ישראל ועצם נוכחותם מעלה את שאלת חלקם במערך העירוני. ההכרזה על אתר ארכאולוגי כמיועד לשימור תואמת את המונח In-Situ Conservation (שימור באתרו) שהוגדר באמנת בורה בנוגע לחשיבות המיקום המקורי כחלק בלתי נפרד ממשמעות הממצא (Icomos Australia, 2013). כמו כן, תהליך הערכה שמתבצע בצורת תיקי התייעוד ע"י המועצה המקומית שבתחומה האתר, מסתמך על ערכי אמנה

סלקינדר, ש., פורטמן, מ. ופלאוט, פ. (2018). שילובם של גנים ארכאולוגיים בסביבה העירונית - הערכת היחסים בין האתר לסביבתו. **תכנון**, 15(2): 40-62.

זו (משרד הפנים - מינהל התכנון 2008). ההליך מותאם למבנים היסטוריים ונעדרת התייחסות לשרידים ארכאולוגיים שאינם בעלי מוטיב אדריכלי הערכה מתמקדת בשרידים עצמם ללא הקשר סביבתי והאנושי.

מהתבוננות ראשונית באתרי עתיקות מוכרזים, ובפרט הגנים הארכאולוגיים, עולה כי מרביתם מאופיינים בממצא דל המוגבל לשימוש כשטח פתוח. עין שאינה מקצועית מתקשה להבין את משמעות השרידים ושימורם תלוי במשאבים מקומיים (Nasser, 2003; Tveit & Jerpa'sen, 2009). עבודות הפיתוח הרבות ברחבי הערים חושפת עוד ועוד אתרי עתיקות שמחויבים ברמת פיקוח והגבלות בניה ומהווים פעמים רבות גורם מכריע בהליכי התכנון. מצב זה יוצר אתגר לא מבוטל הדורש תחזוקה ויצירת עניין שיאפשרו שימור מקיים וימנעו היווצרות "פילים לבנים" בנוף האורבני (Kletter, 2006). במסמך מדיניות לשימור המורשת הבנויה, האחרון שפרסם מינהל השימור, נאמר כי כיסוי האתרים היא העדיפה (אלף 2009ב, עמ' 14).

מאידך, בשנים האחרונות עולים מפעם לפעם מיזמי "אמץ אתר" בו נרקם שיתוף פעולה בין הארכאולוגיים, מקבלי ההחלטות במערכת הציבורית והתושבים הגרים בסמיכות לאתר (חמו 2013; רשות העתיקות 2004). צינמון (2008) חקר את שיתוף פעולה שנערך מספר שנים באתר בירושלים ומתאר כיצד העשייה הקהילתית באתר הארכאולוגי הביאה ליצירת לכידות והשתייכות בין המשתתפים. יחסה של החברה המקומית לאתר שהיה מוזנח ומסוכן השתנה, ועתה ראתה בו כ"מקום" שלה.

בולט הצורך להשקיע בהנגשתם של משאבים וידע במובן הרחב אל סביבתם האנושית והפיזית במיוחד כלפי האתרים הארכאולוגיים שהוכרזו לשימור בערים. אלו יכולים להיות מקומות מנוכרים ומסוכנים או מקומות ייחודיים ומאחדים. מאמר זה מציג עבודת מחקר שבחנה את אופן שילובם של גנים ארכאולוגיים בסביבתם העירונית המתבססת על ניתוח אלמנטים נבחרים ועל הערכתם על ידי התושבים הגרים סביב האתר. המחקר מציע כלי הערכה ראשוני המבטא תהליכי שימור קהילתיים, מקיימים ויום-יומיים.

- משימור פיזי לשילוב במערך העירוני

שימור מוגדר כ"כל התהליכים שתכליתם דאגה למקום כדי לשמר את משמעותו התרבותית (אלף 2009א, עמ' 10). מטרת השימור היא להאריך את חיי המורשת ומסריה ללא אבדן האותנטיות. תהליך השימור משלב פעילות תרבותית, אומנותית וטכנית, המתבססת על מחקר שיטתי. הגדרה עדכנית זו מבטאה את התמורות שחלו בהבנה ובניהול של אתרי עתיקות (ארנסט 2013):

1) מעבר משימור מבנים ומונומנטים אל שימור מורכב המכיל את סביבת נכסי המורשת. 2) מעבר לשימור מקומי ומקומה של הקהילה במסגרתו.

ניתן להצביע על שלוש גישות עיקריות המקובלות בתהליכי השימור המדגישות את הפער שקיים כיום בתהליכי הערכת אתרים. גישות אלו היוו את הבסיס התאורטי לניסוח השערת המחקר:

- מורשת תרבות (Cultural Heritage): "המורשת אינה חפץ אלא ידע המכיל הון תרבותי וכלכלי ש"אינו נובע ישירות במחקר על העבר. במקום זאת, היא עוסקת באופן שבו אלמנטים נבחרים כמו ממצא

חומרי, זיכרונות ומסורות, נעשים משאבים עבור ההווה" (Graham, 2002, p.1004).

- שימור מקיים (Sustainable Conservation): "מתכננים אורבניים מזהים את הקשר לעבר והשפעתו על רוח המקום כממד חשוב... על כן, כל עתיד בר-קיימא של ההקשר ההיסטורי חייב להיות קשור לעבר, לא רק בהמשכיות של המורשת הבנויה והמרחבים העירוניים, אלא גם בתרבות החייה אשר ממשיכה כל הזמן ליצור ולהתעצב..." (Nasser, 2003, p.468).

- ארכאולוגיה קהילתית (Community Archeology): אם אנו פועלים על פי ההנחה כי חינוך מוביל להערכה שמובילה לשימור... להראות לציבור כיצד ארכאולוגיה רלוונטית לחייהם, לאינטרסים שלהם, לקהילתם ולמורשתם, אנו נוכל להיות בטוחים כי ארכאולוגיה היא בשביל משהו, מאשר רק על משהו" (Scott-Ireton & Gaimster, 2012, p.156).

מסמכיה של ועידת English Heritage (משרד התרבות הבריטית) הינם אבן יסוד של מחקרים רבים. כבר בסוף שנות התשעים של המאה הקודמת נטען באחד מפרסומיה כי מורשת התרבות אינה מוגבלת רק לרשימת מבנים ולשרידים ארכאולוגיים המחויבים מבחינה חוקית. אלא, נובעת מהגדרת הייחוד המקומי המכיל את הערכים שאנשים מקשרים אל סביבתם (English Heritage 1997). טענה זו וגישות השימור המקובלות בכלל מדגישות את הצורך בעידכון תהליך הערכת האתר ושימורו בארץ.

- מטרה ושאלות המחקר

המטרה הייתה לפתח מסגרת מתודולוגית שתאפשר להעריך את הצלחת שילובו של גן ארכאולוגי בסביבה העירונית הסובבת אותו. התנאים להצלחת שילובו של גן ארכאולוגי מכומתים למרכיבים השונים שראויים להימצא בשטח ציבורי פתוח המכיל ערכים היסטוריים. המחקר שאף לגבש כלי הערכה ראשוני המתבסס על מערכת היחסים-אתר סביבה, מתוך ההנחה כי שימור אתר ארכאולוגי מסדר גודל קטן מצריך חשיפה של הצרכים והאופי הייחודי של סביבת המשאב. לפיכך, שאלות המחקר הינן:

1. כיצד מתבטא משולש הקשרים שבין האתר הארכאולוגי, הגינה הציבורית והסביבה העירונית?
2. מהם המדדים היכולים לשמש להערכת הקשר בין הגן הארכאולוגי לבין הסביבה העירונית?

השאלה הראשונה הינה כללית ומתייחסת בעיקר להערכת המצב המצוי כיום של כל אחד מהאתרים שנבדקו, המתבססת על החומר הכתוב, תצפית ושיחות עם תושבים ומבקרים וכן ניתוח כמותני של מדדים נבחרים. השאלה השנייה מסתמכת על אותם מדדים שפותחו לשם הבנת המצב הקיים לעומת המצב הרצוי המבוססת על חשיפת הדעות והתפיסות של התושבים כלפי הגן הארכאולוגי הסמוך למקום מגוריהם.

ההשערה המרכזית של המחקר היא שתושבים הגרים בסמיכות לגן הארכאולוגי ומנהלים את חייהם סביבו מושפעים ממנו במידה זו או אחרת, מעצם הגדרתו כמשאב ייחודי בעיר ומעצם נוכחותו כחלק ממערך השטחים

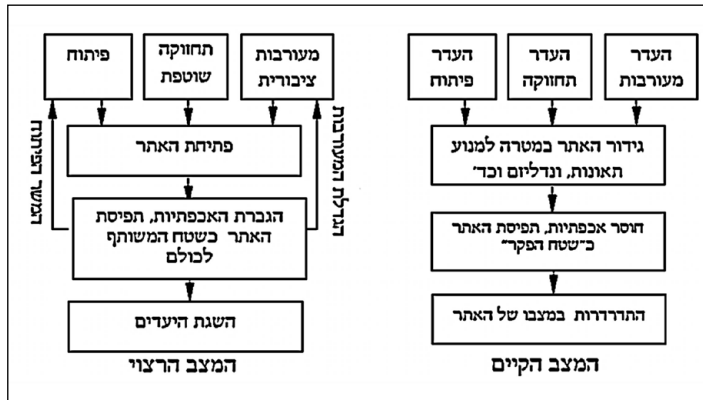
הפתוחים בעיר (Nasser 2003; Chiesura, 2004). כלומר, שימור אתרי העתיקות, והגנים הארכאולוגיים בפרט, מותנה בשילובם במערך העירוני ובחשיפת מכלול היחסים בין האתר לסביבתו העירונית בה התגלה והוכרז לשימור. קל וחומר כאשר מדובר באתר שנבחר והוגדר כגן ארכאולוגי על ידי המועצה המקומית בה התגלה.

שימור אתרים ארכאולוגיים במסגרת תכנונית

במסגרת תכנית מתאר מקומית של ירושלים מס' 2000 יישמו בהיקף תקדימי את חוק התכנון והבניה (התוספת הרביעית, סעיף 12, 1965). נערך סקר ארכאולוגי שבחר את האתרים הראויים לשימור על פי מספר פרמטרים המבוססים על ערכי אמנות בורה. לא זאת בלבד, כחלק מדו"ח המציג וקובע את מדיניות התכנון הוקצה פרק הנקרא "ארכאולוגיה" (כהן, 2001-2004). במסמך זה מוצגת התובנה כי הסמכות שבידי רשות העתיקות מכורח חוק העתיקות, אינה מספקת. מצוין כי יש צורך ב"תכנון מערכתי משולב... שהרי הטיפול הראוי באתרי עתיקות הינו בתוך מסגרת התכנון ולא לצידה... במטרה לשלבם בתוך השכונות, תוך שימוש במסגרת הקהילתית" (עמ' 317).

מודגש כי מלבד השימור הפיזי אחד התנאים הנוספים ההכרחיים "להצלחת" האתר הינו אימוץ מדיניות "פתיחת האתר לקהל הרחב" (איור 1). המטרה היא ביצירת אתר "אטרקטיבי" לקהל המבקרים שיעצים את המעורבות הציבורית. הצלחה על פי מדיניות זו מתבטאת בנוכחות, אכפתיות ומעורבות הציבור בשימור ובשילוב הגן במרקם החיים העירוני. מודל זה ממחיש ומתמצת את גישות השימור המקובלות.

איור 1: מדיניות "פתיחת האתרים לקהל" בתוכנית מס' 2000 (כהן, 2001-2004)



- סיכום

מדיניות העתיקות בארץ משקיעה את מרבית מאמציה בפיקוח, הכרזה ובחפירות הצלה³ ואיננה מצליחה ליישם את גישות השימור השונות על אתרים ארכאולוגיים שהוכרזו לשימור (Kletter, 2006). בנוסף לכך, תהליך הערכה מתמקד על האתר הארכאולוגי עצמו. על מנת לשלבם יש לחשוף את מערכת ה"יחסים אתר-סביבה" כפי שקיבל ביטוי מקוצר בכרטיס האתר שהרכיב את מסמכי הסקר הארכאולוגי (פוני וזיגלמן, 2004). זהו החלק החסר בתהליך השימור כיום.

המסגרת המתודולוגית

- בחירת מקרי המבחן

הוחלט לבצע את המחקר בהתמקדות על שלושה מקרי מבחן כדי לבצע מחקר מעמיק, המשלב מספר שיטות מחקר כפי שנופוץ במחקרים מתחום השטחים הפתוחים: תצפית חד פעמית, ניתוח באמצעות מערכת מידע גיאוגרפית (ESRI ArcMap 10.1) והשוואה סטטיסטית באמצעות מספר מבחנים (Gildlow, Ellis, & Bostock 2012; Broomhall, Gliess-Corti & Lange 2004). הליך המחקר התנהל במספר שלבים: הבנת הרקע הארכאולוגי ופעולות השימור עד כה, בחינת המצב הקיים של הגנים הארכאולוגיים וחשיפת הקשרים בין הגן לסביבתו כדי לאפשר את שילובו במערך העירוני. בכך לשמר את העתיקות שנמצאו בעלי משמעות ראויה לציבור הנוכחי ולדורות הבאים.

נוסחו מספר קריטריונים לבחירת האתרים בהשראת הספרות ובחינת אתרי עתיקות שהוכרזו לשימור באזור עירוני. (1) מעמד סטטוטורי - אתר עתיקות המיועד לשימור ומוגדר כשצ"פ, בעל התייחסות מקומית באינטרנט או במבני ציבור. (2) סדר גודל קטן - עד 3 מטר גובה של שרידים ושטח מרבי של הגן היינו 10 ד'. (3) רמת נגישות מינימאלית. (4) מיקום במרקם השכונתי - עד 400 מטר מרחק משימושים מקומיים וציבוריים. (5) אופי מגזרי של הממצאים - נטרלי או מתאים לאוכלוסייה המקומית.

איור 2: האתר הארכאולוגי, הגינה והמרחב העירוני הסובב. מימין - גן רוגם גנים, במרכז - גן קבר יסון, משמאל - גן הידע / מערוף. בכחול - השרידים החשופים. בירוק - הגן הארכאולוגי



נבחרו שלושה אתרים (איור 2) מתוך הסקר הארכאולוגי שנערך במסגרת הכנת תכנית המתאר של ירושלים (פוני וזיגלמן 2004): רוגם גנים (אתר מס' 98), קבר יסון (אתר מס' 41), ראס אבו מערוף (אתר מס' 8). הסיבות העיקריות לבחירת אתרים אלו הן הרקע הסטטוטורי ועירוני המשותף, ההכרה וההגדרה השווה כ"גן ארכאולוגי פתוח" ו-"קטן" כשההקשר

הסביבתי הינו "אתר בשטח ציבורי פתוח בלב המרקם האורבני". הגדרות אלו ומעמדם הסטטוטורי של שלושת האתרים מקטינות את ההשפעות של גורמים חיצוניים. לוח מס' 1 מציג את שלושת הגנים הארכאולוגיים בטבלה מרכזת אחת, המתמקדת על האתר הארכאולוגי שבתחומן.

המחקר ברובו השוואתי ועוסק במציאת המשותף והייחודי של כל מקרה מחקר על מנת לחשוף את הקשרים בין האתר לסביבתו, כפי שבא לידי ביטוי בכרטיסי האתרים הנבחרים של ירושלים (פוני וזליגמן 2004) וגישות השימור המקובלות. באמצעות קשרים אלו יתאפשר לגבש כלי הערכה ראשוני משותף לכל הגנים הארכאולוגיים העירוניים המשמשים כגינה ציבורית בעלת ערך היסטורי נוסף.

לוח 1: מאפייני שלושת הגנים הארכאולוגיים המשמשים מקרי בוחן

אתר הסקר (כהן, 2001-2004)	גן רוגם גנים (מס' 98)	גן קבר יסון (מס' 41)	גן הידע/ מערוף (מס' 8)
שם נוסף Conder & (Kitchener, 1881 (קלובר, 2000/1)	רג'ס א-טארוד וקרית מנחם (צפון) 4 (קלובר, 2000)	רחביה 379.	ח' ראס אבו מערוף וגן הידע (שלט כניסה).
גודל ומיקום (פוני וזליגמן 2004).	8 דונם. בצמוד למינהל הקהילתי עיר גנים.	פחות מחצי. לב שכונת רחביה.	האתר מורכב משני חלקים המופרדים ע"י כביש פנימי העליון : כ-0.8 ד' והתחתון : כ-1.5 ד'. שכונת פסגת זאב מזרח.
המרחב העירוני של אזור המחקר (אתר עריית ירושלים).	שכונות של דרום מערב ירושלים : עיר גנים, קרית מנחם וגבעת משואה.	שכונות מרכז ודרום : רחביה, קוממיות, המושבה הגרמנית, קריית שמואל, קטמון הישנה, נחלאות וגבעת הוורדים.	שכונת פסגת זאב.
הממצא הארכאולוגי (Greenberg & Cinamon, 2011) (אביגד, 1964 (Seligman, 2009).	1 רוגם - גל אבנים שנוצר באופן יזום ומכוון ששימש בתפקיד פולחני הקשור לקבורה. 2 מרכז מנהלתי חקלאי - מערכת גתות גדולה במיוחד, מערות אכסון - קנקני אגירה בעלי ידיות חתומות.	מערכת קבורה מורכבת ממכלול של חללים תת קרקעיים בסגנון של בכוכים. מעליה פירמידה ובחזיתה עמוד דורי ושער קשתי. ציורי פחם ⁴ וכתובות : קינה ל-"יסון" השערה שהיה כהן ומבעלי הקבר.	1 בית חווה מבוצר הכולל גת התחתונה ומקוואות. 2 ישוב ביזנטי שהיווה את העורף החקלאי ביצור יין בהיקף תעשייתי.

אתר הסקר (כהן, 2001-2004)	גן רוגם גנים (מס' 98)	גן קבר יסון (מס' 41)	גן הידע/ מערוף (מס' 8)
תיארוך הממצא	מתקופת הברזל ועד לתקופות המוסלמיות. הרוגם מתוארך לתקופת הברזל.	אחוות קבר מפוארת כחלק מהנקרופוליס של ירושלים מתקופת הבית השני.	משלהי תקופת בית שני (בית החווה) ועד לראשית תקופת האסלאם.
פעולות חפירה ושימור (פוני וזיגלמן 2004) (רשות העתיקות, 2004).	חפירות קהילתיות בשנים 2000-2008. בסקר מצוינת דרישה של פעולות תחזוקה ובטיחות ולא ידוע על עבודות שימור יזומות.	עבודות שימור התבצעו עם גילוי הקבר והגינה פותחה סביבו. ב-1994 בוצעו עבודות שימור. מצב ההשתמרות ציורי הקיר במצב גרוע ובשנים האחרונות נשמעת ביקורת על כך ברשתות החברתיות.	במקביל לחשיפת הממצאים התבצעו עבודות שימור נרחבות. צוין כי מצב ההשתמרות טוב, לצד הדיווח שהמקום מוזנח. בשנת 2004 כ-200 תלמידים השתתפו בפרויקט "אמץ אתר".
משמעות האתר (פוני וזיגלמן 2004).	אתר רבגוני ובו רוגם מרשים בממדיו.	קבר חתום שנדיר לנוכח הקונטקט הנקי והתקופה.	מכלול מורכב רב תקופתי, בעל רמת שימור גבוהה.

בסקירת הספרות מתחומי השימור נמצאו כאמור ערכים שבעיקר בוחנים את האתר עצמו, כפי שמתבצע כיום בתיקי התיעוד (משרד הפנים - מינהל התכנון 2008) ולא נמצא כלי הערכה המורכב ממדדים הניתנים לכימות והשוואה. אף על פי כן, נמצאו מספר כלי הערכה מבוססים מתחום השטחים הפתוחים (Gildlow, Ellis, & Bostock 2012; Broomhall, Glies-Corti & Lange 2004). מלבד העובדה שגן ארכאולוגי מוגבל לשימוש כשטח ציבורי פתוח התפיסה בכלי הערכה אלו הינה סביבתית ומקומית המתאימה לגישת השימור המקיים-קהילתי.

דוגמא אקטואלית לתפיסה סביבתית – מקומית הינו: Project for Public Spaces. ארגון זה ניסח, בהתבסס על משענתו של William Whyte, כלי הבוחן את הצלחתו של מקום ציבורי שממשיך להתעדכן ואף אומץ על ידי מוסדות שונים המורכב ממרכיבים שונים מחמישה קבוצות ההכרחיות להצלחת המקום: נגישות, פעילויות ושימושים, נוחות ומראה, וחברתיות. ברם, כלי ה-PPS אינו מדעי ואינו מפרט את תהליך הערכה. עבודת מחקר עדכנית יחסית של חוקרים מבריטניה גיבשה כלי הערכה לגנים ציבוריים קטנים יחסית בשכונות מגורים Neighbourhood Green Space Tool, בשילוב של מספר שיטות מחקר בדומה למחקר זה. המחקר השווה מספר מקרי מבחן באמצעות מספר משתנים המחולקים למספר קטגוריות בדומה לכלי ה-PPS. תהליך בחירת המרכיבים הראויים להערכת הצלחתו של שטח שכונתי ירוק התבצע בעיקר באמצעות סקר דעת קהל בשכונות הסובבות. התושבים הגדירו למעשה כיצד הם תופסים את הגינה הציבורית הסמוכה אל בתיהם, באמצעות בחירת מרכיבים מתוך רשימה רחבה יותר (Gildlow, Ellis, & Bostock 2012).

הוחלט להסתמך על מחקר זה ושיטותיו (לוח 2). תחילה היה צורך בניסוח והגדרת מרכיבים לצורך בחינתם ובחירתם. המחקר אימץ 5 קטגוריות מכלי ה-NGST: מטרדים, מרכיבים טבעיים, שירותים, נגישות, חברה ופנאי. קטגוריה שנוספה הינם מרכיבים ארכאולוגיים. בכל קטגוריה הוגדרו מספר מרכיבים תהליך הגדרת המרכיבים כללה עבודת פישוט והתאמה לאופי הגן הארכאולוגי ולתנאים החברתיים והפיזיים המאפיינים את ישראל, זאת בעזרת ספרות משולבת מתחום הארכאולוגיה והשימור וכן מתחום השטחים הפתוחים, בפרט המדריכים הישראלים לשטחים פתוחים (טרופ ושריג 2012; שפירא והאן 2008).

בדומה למחקריהם של גילדו ועמיתיו (2012) ניתוח של המצב הקיים באמצעות תצפית מעורבת שכללה שיחות עם משתמשי הגן, אפיון צורת השימוש בגן ובחינת מרכיבי הגן. התצפית נערכה במהלך חופשת הפסח טרם החג, במשך כחצי שעה בשעות הבוקר וכחצי שעה בשעות אחר הצהריים. עבודת התצפית תרמה לניתוח תצלומי האוויר שנערך באמצעות הממ"ג לקבלת תמונה רחבה יותר במיפוי מרכיבים. בתחומי הגן כמו מידת הצל והגידור, וכן מרכיבים המושפעים מהסביבה העירונית כמו מידת הפרטיות בגן או מיקום הגן ביחס למרכזים אחרים. איסוף וניתוח המידע האובייקטיבי שנאסף באמצעות תצפית וממ"ג השלימו את המידע הסובייקטיבי שעלה מניתוח השאלונים. השאלונים הופנו לתושבים הגרים ברדיוס של כ-1 ק"מ מהגן הארכאולוגי. חלוקת השאלונים התבצעה בעזרת המנהלים הקהילתיים, בחלוקה מדלת לדלת ובאופן מקוון ע"י תוכנת google drive וכלל פרסום מודפס והפצתו במוקדים שכונתיים ופרסום ברשתות החברתיות. איסוף החומרים מכל אתר נערך במשך חצי שנה בשנת 2014.

בסה"כ נכללו בניתוח הסטטיסטי 131 שאלונים ראויים לבדיקה ($N=131$). השאלונים שחולקו בשלושת אזורי המחקר זהים, פרט לציון שם הגן הנמצא במרכזם. השאלון מורכב מ-25 שאלות מרכזיות חלקן מחולקות לתתי סעיפים בהתאם לתוכן. ישנם שלושה סוגי שאלות (לוח 3): 1) שאלות העוסקות בנושאל עצמו בהקשר של הגן הארכאולוגי המסוים. 2) שאלות לניתוח מרכיבי הגן כפי שמופיעים כיום בגן. 3) שאלות להערכה של מרכיבי הגן הרצויים על פי דירוג חשיבותם.

נתוני הסקר נותחו בעזרת ד"ר טטיאנה אומנסקי מהמעבדה לסטטיסטיקה והסתברות בטכניון. להלן רשימת המבחנים הסטטיסטיים שנערכו בחלוקה לפי נושאי הבדיקה (לוח 3). חלק מהמבחנים התבצעו על כל אחד מאזורי המחקר בנפרד ($N=42-45$), בעיקר בסוגי השאלות 1 ו-2. השאלון אפשר מילוי המותאם למידת היכרותו של הנשאל את הגן מתוך הרצון להנגיש את הסקר לכלל המשתמשים הפוטנציאליים של הגן ולא רק למבקרי הגן ($N=62$).

מחקר העוסק בהערכת משתנים מחויב בתהליך מחושב וסדור. לכל אחד מהמבחנים המצוינים בלוח 3, היה תפקיד בביסוס והגדרת היחסים בין האתר לסביבתו ע"י בחירת מרכיבים ראויים להיבחן בכך, חידוד מהותו אופיו של אתר ארכאולוגי מסדר גודל קטן שהוכרז לשימור במרקם עירוני. המחקר השתמש בארבעת המבחנים כשלכל אחד תפקיד בבניית כלי הערכה משותף, בתהליך של אינדוקציה. כמו כן, שימוש במספר סוגי מבחנים מאפשר לבקר כל מבחן ותוצאותיו. עיקר התובנות שעולות מהמחקר מסתמכות על תוצאות הניתוח הסטטיסטי וקצרה היריעה להציג את כל תוצאות המחקר. לפיכך,

מאמר זה מתמקד בנייתו סקר דעת קהל, בקשרים בין המרכיבים השונים ובבחירת מרכיבים לכלי אוניברסאלי.

לוח 2: עיצוב המסגרת המתודולוגית: בחירה וניסוח מרכיבים לגן הארכאולוגי

מרכיב לגן ארכאולוגי	מרכיב ה-NGST	מרכיב לגן ארכאולוגי	מרכיב ה-NGST
קטגוריית מרכיבי נגישות		קטגוריית מרכיבי שירותים	
כניסה ויציאה	מספר כניסות	מקומות ישיבה/ספסלים	מקומות ישיבה/ספסלים
שבילים להולכי רגל ולרוכבי אופניים	שבילים	שולחנות פיקניק	
	קיצורי דרך	פחי אשפה	פחי אשפה
נגישות מהשכונה לגן	-	צל והצללה	-
תיחום בגן	-	מרכיב אומנותי	-
שלטי התמצאות ומידע	-	תאורה	תאורה
קטגוריית מרכיבים ארכאולוגיים		קטגוריית מרכיבים טבעיים	
הבנת השרידים ואמצעי הסברה	-	עצים	עצים/שיחים/צמחים שתולים
		שיחים	
שלט כניסה נושא שם האתר	-	דשא	דשא
השתמרות והופעת העתיקות	-	פרחים	פרחים/ערוגות
יצירת מגע עם העתיקות	-	-	מים/מרכיב מימי
שילוב פיזי עתיקות ושאר הגן	-	בעלי חיים	-
קטגוריית מרכיבי חברה ופנאי		קטגוריית מרכיבי מטרדים	
מתקנים למשחק וספורט	מתקנים למשחק	פסולת ולכלוך	פסולת
	מגרשים/מסלולי סקטבורג ואחרים		לכלוך כלבים
התקהלות משתמשים	-	עדויות לסמים ואלכוהול	עדויות לאלכוהול
הכרות המשתמשים האחרים	-	הרס וגרפיטי	שברי זכוכית
			גרפיטי
עירוב שימושים	-		ונדליזם
קירבה למוסדות ציבור	-		
אזורי פרטיות בגן	-	רעש	רעש

לוח 3: סיווג המבחנים הסטטיסטיים לכל נושא בדיקה

מבחן סטטיסטי	נושא הבדיקה	קבוצת משתנים
Fisher's Exact Test Kruskal-Wallis Test	השוואה בין שלושת מקרי המבחן	מרכיבי הגן הרצויים בגן
Spearman Correlation	קשרים חיוביים מובהקים במסגרת הקטגורית	
Cronbach's Alpha Factor Analysis	בחינת מהימנות הקטגורית של רכיבי הגן הרצויים	
Fisher's Exact Test Kruskal-Wallis Test	השוואה בין שלושת מקרי המבחן	מרכיבי הגן המצויים כיום
Spearman Correlation	קשרי המרכיבים הארכאולוגיים לאור המצב כיום	
Spearman Correlation	קשרי הווה (מצויים) – עתיד (רצויים)	
Fisher's Exact Test Kruskal-Wallis Test	השוואה בין שלושת מקרי המבחן	מאפייני אוכלוסיית הסקר
Spearman Correlation	קשרים בין מאפייני האוכלוסייה לשאר המשתנים (בינם לבין עצמם, תדירות הביקור מול המרכיבים כיום, גיל/מרחק/תדירות מול חשיבות המרכיבים)	

מארג יחסי אתר-סביבה

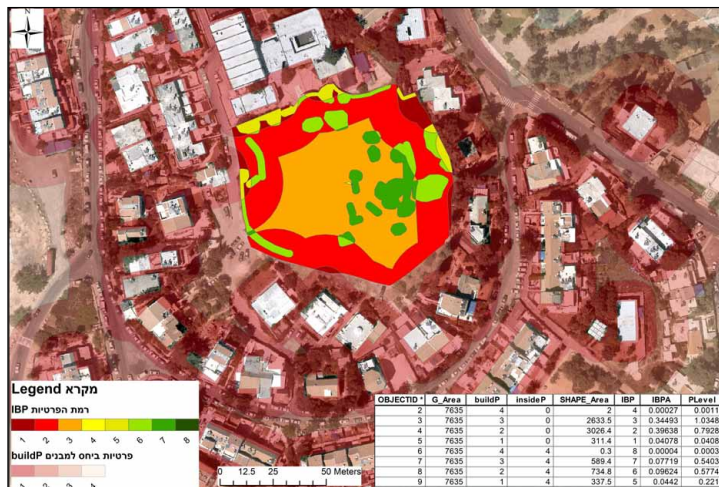
שאלת המחקר הראשונה מניחה כי קיים מארג קשרים בין האתר לסביבתו המתבטאים דרך מספר מרכיבים שנבדקו באופן השוואתי במספר אמצעים. המחקר בעיקרו השוואתי ומתוך כך מאפשר להצביע מסגרת מכלילה ומגדירה את הגן הארכאולוגי כמושג ועל האופן בו המשתמשים הפוטנציאליים של הגן תופסים אותו. ההשוואה בין שלושת מקרי המבחן מדגישה את השוני וכך את המורכבות שקיימת ביצירת כלי הערכה שיתאים למגוון הגנים הארכאולוגיים העירוניים בישראל.

אחד המרכיבים שנבדקו בכל שלושת האמצעים היינו "מידת הפרטיות בגן" המבטא את רמת ההצללה, התיחום ונראות הגן מהשכונה פנימה (טרופ ושריג 2012; שפירא והאן 2008). הבדיקה נערכה באמצעות איסוף נתונים בשטח ובאמצעות ניתוח תצלום אוויר. ניתוח זה תרם להבנת אופן השימוש בגן והשפעת מרכיביו על משתמשי הגן ולכן הוחלט להציג את מפת אזורי הפרטיות בגן רוגם גנים להלן באיור מספר 3. מכאן והילך יוצגו עיקרי התובנות המחקר ומסקנותיו בעיקר על פי הניתוח הסטטיסטי של סקר דעת קהל.

רמת הפרטיות משכללת את ההשפעה הגורעת של מרחק מהמבנים (buildP) סביב הגן ואת ההשפעה החיובית של עצמים בתחומי הגן (inside). כך נוצרו שטחים בעלי פרטיות נמוכה (בורדו) לבין שטחים בעלי פרטיות גבוהה (ירוק כהה) – סולם IBP. חושב שטחו היחסי של כל פוליון (IBPA) לכדי ממוצע

משוכלל של אזורי הפרטיות ברחבי הגן (P_Level). תוצאות רמת הפרטיות בגן: 40% גן רוגם גנים, 50% גן קבר יסון ו-58% גן היעד/מערוף.

איור 3: ניתוח אזורי הפרטיות בגן רוגם גנים



מטרת הביקור בגן תאמה את מאפייני הגן ושוני מובהק נמצא בהתפלגות תשובות הנשאלים בבחירת מטרת הביקור "להסתכל בעתיקות" לצד מטרת נוספות לביקור בגן. בבחינה כוללת של הגנים הארכאולוגיים יחדיו נראה כי סיבות אישיות של מנוחה או הליכה גוברות על סיבות חברתיות כמו לקחת את הטף או להיפגש עם חברים, זאת בהתאם לעולה ממחקרים אחרים (Schipperijn, et al., 2010). ניתן לציין, כי תפיסת התושבים שאף פעם לא ביקרו בגן איננה נבדלת במיוחד מאלו שביקרו.

אין כאן המקום לפרוס את הנתונים הרבים שעולים מניתוח נוכחותם ואיכותם של מרכיבי הגן. תוצגנה התמונה הכוללת בדבר המצב הנוכחי של כל אחד מהגנים הארכאולוגיים ולאחר מכן את מארג קשרי אתר-סביבה המשותפים שלושתם:

הגן הארכאולוגי רוגם גנים: ייחודי וטבעי מול שמיש ונגיש

הגן מתפקד כאתר טבע עירוני המאופיין בהתערבות מינימאלית, צמחיה ופני נוף טבעיים (איור 4). השרידים ארכאולוגיים משתלבים ללא הפרעה או מאמץ מיוחד לאחר עבודות השימור הראשוניות שנערכו בתום החפירות הארכאולוגיות. מהסקר עולה כי הגן משמש או מצופה להיות מקום להליכה/ טיול וההסתכלות בעתיקות לוקחת חלק נכבד מהביקור.

המשמעות המרכזית העולה מניתוח מצב הגן וסביבתו מורכבת. מצד אחד, חוסר ההתערבות ופתיחות שמאפיין את הגן מוסיף נדבך של ייחודיות של

נוף בראשיתי בסביבה העירונית המפותחת (Kaplan, 1984; Maruani & Amit-Cohen, 2007). אכן, תדירות הביקורים בגן הייתה גבוהה יחסית, בעת חלוקת השאלונים המשיבים הכירו את "הרוגם" ונראה כי התושבים מתאימים את ביקורם לאופי הגן. תובנה זו מהווה סתירה מסוימת עם כלים המעודדים פיתוח של הגן (Schipperijn, et al., 2010). מצד שני, חשיבות מרכיבים שנעדרים מהגן אינה פוחתת בעיני התושבים הגרים בסמיכות משאר הנשאלים וניתן להניח שהכנסה של אותם מרכיבים תגיש את הגן לתושבים נוספים. הפעולות הקהילתיות בגן והרוגם המקראי הבולט בנוף תורמים לרמת ההכרות של התושבים עם הגן (Tveit & Jerpa^osen, 2009; Rockman & Flatman, 2012). ניתן לציין כי במהלך עבודת השדה נצפתה התרכזות של תושבים רבים בגן הציבורי הסמוך לגן רוגם גנים, המחישה את הפער העצום והצורך בנקיטת פעולות לשילוב הגן ותפיסת התושבים את הגן כמקום מוצלח (PPS: Project for Public Spaces, 2015).

איור 4: גן רוגם גנים, הגת בסביבתה הפתוחה והטבעית (צילום עצמי 4.2014)



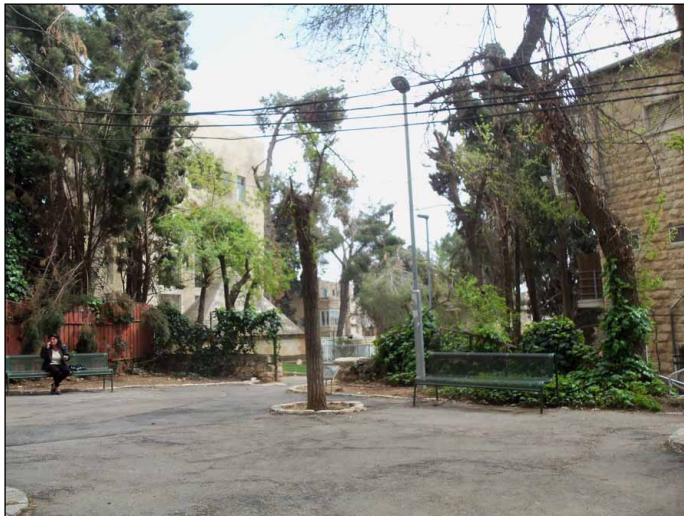
- הגן הארכאולוגי קבר יסון: תחנת התרעננות מול מוקד עניין

הגן מתפקד כגינה ציבורית קטנה ושקטה שמשמשת מפלט שקט ונינוח תחת עצי האורן העתיקים (איור 5). הגינה תוכננה בהתייחסות לאחוזת הקבר ועד היום מדובר במרכיב בולט כאשר רק הסורגים בתחתית הקבר מונעים את שילובה המלאה בגן. מהסקר עולה כי גן קבר יסון משמש או מצופה להיות מקום למנוחה ובאופן חלקי למפגש חברתי.

המשמעות המרכזית שעולה מניתוח מצב הגן וסביבתו היא שהגדלת הנגישות אל הגן באמצעות מספר כניסות תורמות לשימוש בו. מרבית המבקרים נכנסו

מפתח אחד ויצאו מאחר (Gildlow, Ellis, & Bostock, 2012). יחד עם זאת, בולט כי האווירה בגן רדומה ובלבד שפירמידת הקבר שוברת אותה במעט. לא נראו ילדים בגן ואנשים בודדים חצו את הגן וחלקם עצרו להתיישב על הספסלים. תיאור מצב זה אינו חריג, והשימוש "מנוחה" נמצא נפוץ בגנים ציבוריים ובמיוחד באלו הקטנים בגודלם (Schipperijn, et al., 2010). לאור תוצאות בדבר מידה הביקור בגן והתיאור הנ"ל מתחזקת הטענה כי הוספת עניין חשובה לחיות המקום ולמעשה להשאתם של העוברים ושבים. תובנה זו באה בד בבד עם המדריך לתכנון גינות ציבוריות (טרופ ושריג, 2012) ועם מקורת נוספים מתחומי השימור והתכנון האורבני (Scott-Ireton & Gaimster, 2012; PPS: Project for .Public Spaces, 2015).

איור 5: גן קבר יסון, הרחבה העליונה ופירמידת הקבר מאחוריה
(צילום עצמי 4.2014)



- הגן הארכאולוגי הידע / מערוף: בטוח וחשוף מול פתוח ומוגן

הגן מתפקד כפארק שכונתי מורכב ומבוזר. זאת בעיקר כתוצאה של פעולות תכנון שמספקות תשתיות ומתקנים (איור 6). מצד אחד, הושקע מאמץ בשילוב העתיקות והנגשתם ומצד שני אלו מופיעים כאתרים נפרדים וישנה חציצה ברורה בינם לשאר חלקי הגן. מהסקר עולה כי הגן הארכאולוגי משמש או מצופה להיות מקום שמשלב מצד אחד מקום לטיול/הליכה הכולל מפגש עם העתיקות וכן מקום בילוי לטף.

המשמעות המרכזית שעולה מניתוח מצב הגן וסביבתו היא שיש למצוא את האיזון בשני תחומים במיוחד בהקשר של האתר הארכאולוגי בגן – גידור וצל. שיקולים בטיחותיים קודמים לכל פעולה. יחד עם זאת, יש לקחת בחשבון את השלכות הקשורות בנראות ונגישות המשפיעות על הביטחון האישי (Marcus

העלו כי הגן אכן מגודר יתר על המידה. התיחום הרב נמצא בעיקר סביב העתיקות ומפרידן משאר חלקי הגן ובכך פוגע בערכי הנראות והאסתטיקה (Icomos Australia, 2013). ברם, תיחום יכול להבליט את העתיקות כפי שנצפה בגן קבר יסון ולצורכי בטיחות ניתן ליצור תיחום מינימאלי ושימוש בצמחיה שהאודה יותר בקרב המשיבים. גורם הצל וההצללה נמצא משפיע על השימוש בגן, כשהמדריכים מצדדים בהספקת צל למשתמשים פתוחים (טרופ ושריג 2012; שפירא והאן 2008). יש לציין, כי השרידים הארכאולוגיים חצובים בסלע לבן מה שמעצים את הצורך לצל מעל העתיקות.

איור 6: גן ידע/מערוף האתר הארכאולוגי העליון והחלק המזרחי המטופח של הגן (צילום עצמי 4.2014)



- יחסי אתר-סביבה משותפים

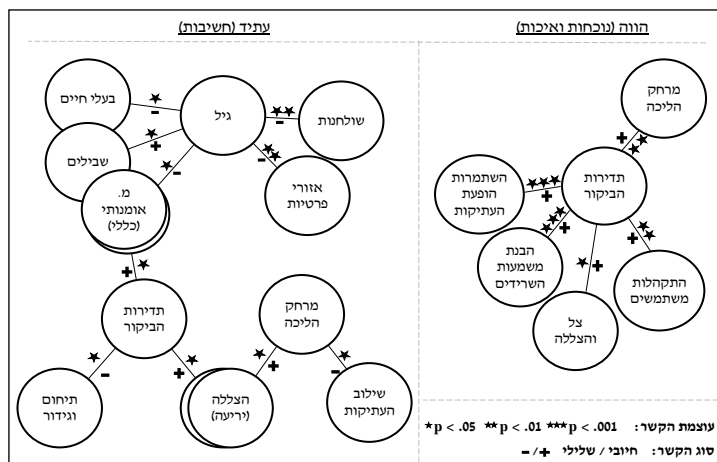
היחסים מתבססים במחקר זה על קשרים מובהקים שנמצאו בין זוגות משתנים באמצעות מבחן Spearman Correlation ($N=121-131$). נערך איסוף של כל תשובות הנשאלים משלושת מקרי המבחן כלפי כל אחד ממרכיבי הגן או ממאפייניו. ההסקה הסטטיסטית המשותפת של כלל הסקר מובילה מהבדיקה הפרטנית של כל מקרה לגופו אל, מסקנות כלליות ולהמלצות בשילוב הגן בסביבתו. הקשרים שנמצאו חלקם מקוריים ומעניינים וחלקם מתיישבים עם ההיגיון ומחזקים תפיסות קיימות.

באיורים 7-8 מוצגים קשרים בין זוגות המשתנים ע"י שני סימונים: כוכבית (*) עוצמת המובהקות של הקשר וסוג הקשר +/- חיובי (התנהגות מקבילה) / שלילי (התנהגות מנוגדת). מוצגים רק המרכיבים שנמצא קשר מובהק בינם לבין מרכיב נוסף.

בהקשר האנושי של מאפייני אוכלוסיית המדגם, נערכו שלוש צורות בדיקה (איור 7): האחת, בין מאפייני האוכלוסייה עצמם. השנייה, בין תדירות הביקור לבין מרכיבי הגן כיום. והשלישית, בין מאפייני האוכלוסייה לחשיבות נוכחותם של מרכיבים שונים בגן הארכאולוגי. להלן, התובנות שעולות מתוך "מערכת היחסים" של משיבי הסקר הגרים בסמיכות לגן הארכאולוגי, בדגש על מאפייניו.

- תדירות הביקור מושפעת באופן חיובי כאשר עולה הנוכחות ואיכות של המרכיבים: "השתמרות והופעת העתיקות", "הבנת משמעות השרידים", "צל והצללה", "התקהלות משתמשים".
- למשתמשים צעירים יחסית חשובה נוכחות ואיכות: "בעלי חיים", "מרכיב אומנותי", "אזורי פרטיות" ו"שולחנות פיקניק". למשתמשים מבוגרים יחסית חשוב נוכחות ואיכות שבילי גן.
- המבקרים בגן לעיתים תכופות יחסית מייחסים חשיבות נמוכה ל"תיחום וגידור" הגן וחשיבות גבוהה ל"הצללה ע"י יריעה".
- הגרים במרחק הליכה גבוהה מייחסים חשיבות ל"הצללה ע"י יריעה". הגרים במרחק הליכה קצר יחסית מייחסים חשיבות ל"שילוב העתיקות" עם שאר חלקי הגן.

איור 7: מארג יחסי אתר-סביבה בהקשר האנושי של מאפייני אוכלוסיית הסקר



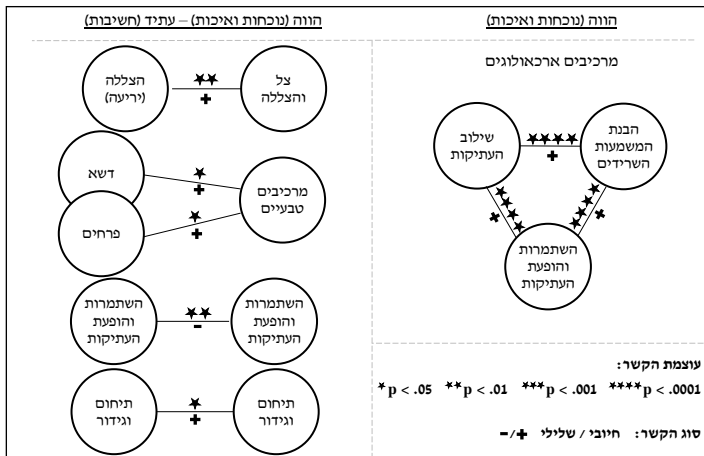
בהקשר הפיזי של הגן מההווה הקיים לעתיד הרצוי, נערכו שתי בדיקות (איור 8). האחת, בדקה את הקשרים בין משתנים העוסקים בפן הארכאולוגי, כפי שהעידו הנשאלים לגבי מצבם כיום, בשל הצורך בלימוד היחסים הייחודיים לגנים הארכאולוגיים. השנייה, בדקה את הקשרים שבין מצב הגנים כיום למצב הרצוי דרך מרכיבי הגן המשותפים לשני צירי הזמן. נמצאו שני קשרים

בין קבוצת משתנים למרכיב אחד. להלן, התובנות העיקריות מ"מערכת היחסים" של משיבי הסקר כלפי מרכיבי הגן שנבחרו להיבדק:

המשתנים העוסקים בפן הארכאולוגי במצב הנוכחי נמצאו קשורים זה לזה באופן חיובי. המשמעות היא שבתכנון ובניהול גנים ארכאולוגיים ראוי לפעול במספר מישורים במקביל: פעולות שימור פיזיים וחיזוק הופעתם בעיני המתבונן, פעולות להגדלת המודעות לנוכחות העתיקות ומשמעותם המדעית בסביבה העירונית, והגדלת הנגישות הפיזית ליצירת חוויה מוחשית למבקר. בעת תכנון מחדש של גן ארכאולוגי קיים, יש להתחשב במצב העכשווי של מספר מרכיבים שמצבם הנוכחי משפיע על חשיבותם, זאת טרם ביצוע פעולות פיתוח:

- **צל והצללה (יריעה):** כאשר יש מחסור של צל באופן משמעותי בגן, רצוי להוסיף הצללה בהתקנת יריעה מספקת ומתאימה.
- **דשא ופרחים:** כאשר נוכחות ואיכות של מרכיבים טבעיים (צומח או חיל ירוד, רצוי להוסיף או לשפר את גינון הנוי, כגון בפיתוח מדשאות ושטילת פרחים ברחבי הגן).
- **השתמרות והופעת העתיקות:** כאשר הממצאים הארכאולוגיים בעלי נוכחות מרשימה, רצוי לשמר ולחזק זאת וכל גריעה מכך תוריד את חשיבות שימור הממצאים הארכאולוגיים בעיני המשתמשים הפוטנציאליים.
- **תיחום וגידור:** ברוב המקרים רצוי להשאיר את רמת התיחום והגידור כפי שהיא.

איור 8: מפת יחסי אתר-סביבה בהקשר פיזי של מרכיבי הגן לדעת משיבי הסקר



לוח 4: בחינת משתני החשיבות לבחירה וניסוח המדדים להערכה

מידת חשיבות והשוואה Fisher's Exact Test	קשרים חיוביים Spearman Correlation	בחינת מהימנות Cronbach's Alpha	בחינת רמת הטעינות (שייכות) Factor Analysis
מטורדים	קשורים באופן חיובי ומלא זה לזה. "רעש" קשור במידה מועטה.	רמת הקבוצה בינונית (0.67). מקדם נמוך - "רעש". הוצאתו תטיב לרמה הכללית - 0.74.	רמת טעינה טובה יחסית ונמצאו תחת גורם משותף - "פסולת ולכלוך", "הרס וגרפיטי", "אלכוהול/סמים". "רעש" - בגורם נפרד ובודד.
טבאים	קשורים באופן חיובי ומלא זה לזה.	רמת הקבוצה טובה (0.76). מקדם נמוך - "בעלי חיים". הוצאתו לא תשנה את הרמה הכללית.	כל המרכיבים הטבעיים הוצעו להיכלל בגורם משותף ונבדל. "בעלי חיים" - רמת נמוכה ביותר.
ארכאולוגיים	קשורים באופן חיובי חלקי. "יצירת מגע" משויך ל"שילוב פיזי" בלבד.	רמת הקבוצה נמוכה ביותר (0.58). "יצירת מגע" ו"שילוב העתיקות" - רמה נמוכה. הוצאתם לא תשנה את הרמה הכללית.	רמת טעינה טובה יחסית ונמצאו תחת גורם משותף - "רמת ההשתמרות", "הבנת השרידים" ו"שילוב" - "שילוב" + "עצים" ו"יצירת מגע" + "מרכיבי אומנות".
שיירותים	70% קשורים באופן חיובי. שני משתני "צל והצללה" עם מעט קשרים.	רמת הקבוצה הגבוהה ביותר (0.77). מקדם נמוך - "צל והצללה". הוצאתם לא תשנה את הרמה הכללית.	המשתנים פוצלו תחת מספר גורמים. משתני "התאורה" ו"האומנותיים" קובצו יחדיו לגורמים נפרדים. הרוב קובצו עם משתני חברה ופנאי.
זניעות	קשורים באופן חיובי זה לזה, למעט מקרה אחד - "שלטים" ו"כניסה/ יציאה".	רמת הקבוצה פחותה מ-7. מקדם נמוך - "כניסה/יציאה". הוצאתו לא תשנה את הרמה הכללית.	המשתנים פוזרו: "כניסה/ יציאה" + "יצירת מגע". הנותרים שובצו בזוגות: "שלטים" + "תיחום" עם "תאורה". "שבלים" + "נגישות מהשכונה" כגורם נפרד ובודד.
חברתי ופנאי	קשורים באופן חיובי זה לזה ולרוב קשר חזק.	רמת הקבוצה טובה (0.74). מקדם נמוך - "א. הפרטיות" הוצאתו תעלה את הרמת ל-0.77.	כל המשתנים שובצו יחדיו, חוץ מ"אזורי פרטיות" ששובצו עם "שיבה" ו"שולחנות".

פיתוח מדדי הערכה

שאלת המחקר השנייה המובילה למטרת המחקר, עוסקת בבחירה וניסוח מדדי הערכה שיוצגו לכלל הגנים ארכאולוגיים הנמצאים בסביבה העירונית. ההתמקדות בחלק זה היא בהערכה משותפת ובבחירת הקשרים ברמה הקטגורית וכך תוצג בלוח 4 המתאר את עיקר ההסקה הסטטיסטית. ארבעה מבחנים סטטיסטיים התבצעו על משתנים שעסקו בשאלת מידת החשיבות של מרכיבי הגן הרצויים לדעת משיבי הסקר ($N=121-131$). כל אחד מהמבחנים תרם את חלקו וביסס את בחירת המרכיבים, ניסוחם ואופן שיוכם הקטגורית מתוך מגוון הצירופים האפשריים.

מסקנות

לאור תוצאות המחקר ובחינה מחודשת ופרטנית של כלי הערכה הקיימים בתחום השטחים הפתוחים וגישות השימור, גובשו המלצות בדבר שילובם של גנים ארכאולוגיים בסביבתם העירונית במסגרת פיתוח כלי הערכה ראשוני המוצג באיור 9. מאחר ואין זה המקום לדון לעומק בניסוח המדדים. יפורטו להלן המרכיבים הארכאולוגיים המבדילים ומייחדים את כלי הערכה זה. כל קטגוריה קיבלה משקל זהה ואין חשיבות לסדר הצגתם.

מדדי קטגורית המטרדים: רצוי לשים לב לאזורים הנחבאים מהעין – כגון, בורות קדומים. הצבת פחים רגילים ופחים למחזור בקבוקים במקומות המתאימים לכך, כמו בכניסות לגן. מומלץ לרתום את התושבים לניקיון השוטף של הגן. השגת אווירה שקטה תוכל להיעשות באופן עקיף על ידי יצירת פינות מתוחמות.

מדדי קטגורית הטבעיים: טיפוח עצים טבעיים ושיתלת עצים נוספים לפי הצורך בעדיפות גבוהה. שמירת הנוף הטבעי והוספה של צמחים לצורכי צל, תיחום, ובית גידול לבעלי חיים (כגון, זוחלים וציפורים). טיפוח צמחי נוי כמו דשא ופרחים בהתחשבות של המצב הקיים. התאמת המרכיבים הטבעיים לצורכי האוכלוסייה ושיתוף עמה. עבודות הגינון התבצעו מבלי לפגוע בשרידים הארכאולוגיים, ואפשר שהשתילה תדגיש את תחומי האתר מבלי לפגוע בקשר העין עם הממצא החשוף.

מדדי קטגורית הארכאולוגיים: התפלגות התוצאות לגבי הנוכחות והאיכות של המרכיבים הארכאולוגיים שנשאלו כלפי שלושת מקרי המבחן יצאו מורכבות ושונות זו מזו. כמו כן, אחוז ניכר מהנשאלים לא ידעו על קיום העתיקות ולא יכלו להעיד על רמת השתמרותם והופעתם ועל הבנת משמעותם. המדריך לתכנון גנים ציבוריים רואה בעתיקות אטרקציה ייחודית המומלצת בכל גן, במיוחד שכונתי (שפירא והאן, 2008). העתיקות אכן מהוות משאב ייחודי ונוכחותם והכרותם לשימור הינה הסיבה לקיומו של הגן. אומנם, זוהי נקודת ההתחלה ויש ליצור את אותה אטרקציה ו"לדבר" בשם העתיקות. האתרים הארכאולוגיים במיוחד אלו שהם מסדר גודל קטן, בדרך כלל אינם מהווים אטרקציה כשלעצמם (Scott-Ireton & Gaimster, 2012) ניסוח המשתנים הקשורים בפן הארכאולוגי נשענים על התובנה המחקרית והמקצועית כי שימור כרוך בחיבור מנטאלי ופיזי של הסביבה הסובבת את אותו אלמנט הראוי לשימור, במיוחד זו העירונית (יקותיאל, 2008; צינמון, 2008). המדריך לתכנון גנים ציבוריים (שפירא והאן, 2008) תומך בשילוב של מגוון מוקדי

איור 9: כלי הערכה ראשוני לגנים ארכאולוגיים בעיר

נגישות	שירותים	ארכיאולוגים	טבעיים	מטרדים
<p>נגישות הגן</p> <ul style="list-style-type: none"> • מערך שבילים וצירים ירוקים – מותאם לאופי הגן והתושבים. • לאורך השבילים עצי צל, גופי תאורה ושילוט. 	<p>פינות ישיבה</p> <ul style="list-style-type: none"> • מוצלות ברובם (עצים) • לצדי שבילים, ומוקדי עניין. • לפחות 20% מאפשרים פרטיות (עדיף עיני צמחים). 	<p>הסברה והמחשה</p> <ul style="list-style-type: none"> • שלטי מידע מאוירים. • הצבת פריטים להדגמה באתר. • פסל או מודל מתקנים בהקשר לאתר. • מידע אינטרנטי. • פעילויות וקהילתיות. 	<p>נוף טבעי</p> <ul style="list-style-type: none"> • צמחי בר – עדיפות על פני שתילה. חסכני מים. • חיות – פעולות שימור בהתאם לנוכחות אוכלוסייה צעירה. 	<p>פסולת ולכלוך</p> <ul style="list-style-type: none"> • לשים לב לכלוך שעלול להימצא בין השרידים (בורות, מערות). • הצבת פחים ביחס להשלכת הפסולת.
<p>חיבור הגן לסביבתו</p> <ul style="list-style-type: none"> • לפחות שתי כניסות לגן • תיחום ונידור מינימאלי לצורכי בטיחות. לאפשר נראות הגן. • רמת הליכות טובה לגן. 	<p>פחי אשפה</p> <ul style="list-style-type: none"> • לצדי שבילים, ומוקדי עניין. • בכניסה הראשית מתקני מחזור. 	<p>רמת השתמרות</p> <ul style="list-style-type: none"> • הופעת העתיקות ביחס למהות ותפקיד המקורי. • הופעת העתיקות ביחס לעת גילוייה. 	<p>עצים</p> <ul style="list-style-type: none"> • בשולי האתר. • בפינות ישיבה. • במוקדי עניין. 	<p>הרס וגרפיטי</p> <ul style="list-style-type: none"> • הצבת שלטי הזהרה ומצלמות במידת הצורך, במיוחד באתר.
<p>גישה וקשר עין עם העתיקות</p> <ul style="list-style-type: none"> • תיחום האתר: מינימאלי, בטיחותי, מבליט ומזמין. • צירי זמן: רמפה המובילה לתגליות המרכזיות. • בורות וכדי: תאורה, מצלמות, שער מסורגים. 	<p>צל והצללה</p> <ul style="list-style-type: none"> • פריסה של עצי צל (רצוי אי"י). • צלילות – במקרה הצורך (נוכחות, אתר רחב ידיים, תחליף זמני לעצים). 	<p>שלט כניסה</p> <ul style="list-style-type: none"> • שמו המלא של האתר. • ניתן לעברת לפי הצורך המקומי, לצד שמו המקורי. 	<p>צמחי נוי</p> <ul style="list-style-type: none"> • פרחים – רצוי לחדש ולשתול לסימון והבלטה. • מדשאות – לצד ונגיש לאתר. לפחות רבע מהמתחם מוצל בקביעות. 	
	<p>תאורה</p> <ul style="list-style-type: none"> • לצדי שבילים, ומוקדי עניין. • להחשיך לפי צורכי האוכלוסייה. 			

עניין ופעילות ומציע לפזרם תוך הקפדה על שמירת קשר עין ביניהם. כמו כן, המדריך מציין את הצורך בשלטי הסברה. ההופעה הפיזית של העתיקות ואופן שימורם באתר ראוי לשאוף להנגשתם הפיזית ככול שמתאפשר, אם כי לא מחייב במגע (איור 8). כך, שני המרכיבים – ההופעה הפיזית וההבנה הסובייקטיבית מוכלים באמצעות שאר המדדים שצורפו להערכת האתר הארכאולוגי ולשילובו בגן.

מדדי קטגורית השירותים: יצירת פינות ישיבה מוגונות הכוללות התייחסות לאוכלוסייה צעירה שנמצאה קשורה לחשיבות הפרטיות ומותאמות לתפרוסת הגן ובאקלים נוח. פינות הישיבה ימוקמו מסביב לאתר הארכאולוגי, ואם ניתן, ללא פגיעה בעתיקות בתוכו רצוי מול מתקן או מונומנט. העדפה תינתן לפיתוח צל באמצעות עצים או שיחים ארץ ישראלים, הרצויים במיוחד לאורך שבילים וסביב האתר הארכאולוגי כדי להעניק אותנטיות למקום (כפי שקיים ברוגם גנים). יש להקפיד על הרמת הנוף כדי לאפשר שהות מתחתם ולמנוע הסתרת האתר.

מדדי קטגורית הנגישות: השבילים מותאמים לאופי הגן בתנאי שיספקו נגישות גם לבעלי מוגבלויות ולעגלות תינוקות. השבילים יהיו מוצלים ותוצב תאורה לאורכם. ניתן ליצור ציר אחד מרכזי נגיש מהכניסה הראשית אל לב האתר הארכאולוגי. רצוי שימוש ברמפות בנויות כמו בגן ידע / מערוף. גידור ותיחום הגן יבצע מסיבות של בטיחות ועיצוב. עדיפות תינתן לשימוש בחומרים טבעיים כמו גדרות אבן נמוכות או גדר חיה, שאינן פוגעת בנראות האתר משאר חלקי הגן. ניתן להשאיר תיחום קיים תוך הבטחה של נגישות ונראות טובה. בעניין חיבור הגן לסביבתו, ההמלצה היא בבחינת רמת ההליכות הכוללת היבטים פיזיים, מרקמיים וחברתיים ותיערך בטווח של כחצי קילומטר.

מדדי קטגורית חברה ופנאי: הוחלט להוציא קטגוריה זו ולשלב את המשתנים "התקהלות המשתמשים" ו"הכרות המשתמשים" כחלק מהמערך הכולל של הערכה וניהול שותף של הגן באמצעות ערכת תצפית וסקר. המרכיבים "מתקני משחק וספורט" ו"אזורי הפרטיות" הועברו לקטגוריות אחרות בצורה המותאמת לתוצאות המחקר ולשיבוץ המחודש.

הערות

1. מתבסס על חיבור על מחקר (תזה) במסגרת קבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים בטכניון - מכון טכנולוגי לישראל. העבודה נכתבה במקור ע"י שרון (חנן) סלקינדר בהנחיית פרופ"ח מישל פורטמן ופרופ"ח פניניה פלאוט.
2. אתר ארכאולוגי מסדר גודל קטן - אתרים הארכאולוגיים שעונים על ההגדרה מכוח חוק התכנון והבניה של "עתיקה" ואינם נחשבים כתל, מונומנטים או גן לאומי. מדובר לרוב במתקנים חקלאיים, שרידי קירות וחללים תת קרקעיים. מונח זה נוסח במסגרת התזה לצורך זיהוי תופעה המאפיינת את מרבית אתרי העתיקות המוכרזים בישראל.
3. חפירת הצלה - חפירה ארכאולוגית מדעית ושיטתית שמטרתה הצלת המידע הארכאולוגי העלול להיפגע (יקותיאל, 2008) ומתרחשת

בשטחים המיועדים לבניה ונחשפה עדות מספקת לעתיקה (Kletter, 2006).

4. אחת האניות המצוירות במערת קבר יסון נבחרה לייצג את הימאות העברית העתיקה, כשהוטבע מטבע לכבוד יום העצמאות תשכ"ג לציון ט"ו למדינה (החברה הישראלית למדליות ולמטבעות).

תודות

ברצוננו להודות למר ג'ון מילר (קרן אלי ס. ווינר) ולטכניון (קרן אן ר' ונד בורד) על המלגות השתלמות שממנו את המחקר שעליו מתבסס המאמר. לד"ר טטיאנה אומנסקי מהמעבדה לסטטיסטיקה בטכניון על התרומה הרבה למחקר. תודה לכל מי שהייתה ידו או ידה במחקר.

מקורות

- Chiesura, A. (2004). The role of urban parks for the sustainable city. *Landscape & Urban Planning*, 68(1), 129–138.
- Conder, C. R., & Kitchener, H. H. (1881). *The Survey of Western Palestine: memoirs of the topography, orography, hydrography, and archaeology* (Third Edition ed.). London: Committee of the Palestine Exploration Fund.
- English Heritage. (1997) *Sustaining the Historic Environment: New Perspectives on the Future*. London: English Heritage.
- Gildlow, C. J., Ellis, N. J., & Bostock, S. (2012). Development of Neighbourhood Green Space Tool. *Landscape and Urban Planning*, 106, 347-358.
- Graham, B. (2002). Heritage as knowledge: capital or culture? *Urban Studies*, 39(5-6), 1003-1017.
- Greenberg, R., & Cinamon, G. (2011). Excavations at Rogem Gannim, Jerusalem: Installations of the Iron Age, Persian, Roman and Islamic Periods. *Atiqot*, 66, 79-106.
- Icomos Australia. (2013). *The Burra Charter: For the conservation of places of cultural significance*. From: <http://australia.icomos.org>.
- Kaplan, R. (1984). Impact of urban nature: a theoretical analysis. *Urban Ecology*, 8(3), 189-197.
- Kletter, R. (2006). *Just Past? The Making of Israeli Archeology*. London & Oaklilve: Equinox Publishing.
- Maruani, T., & Amit-Cohen, I. (2007). Open space planning models: A Review of approaches and methods. *Landscape and Urban Planning*, 81, 1-13.
- Nasser, N. (2003). Planning for Urban Heritage Places: Reconciling Conservation, Tourism, and Sustainable Development. *Journal of Planning Literature*, 17(4), 467-479.
- PPS:Project for Public Spaces. (2015, June 17). *What Makes a Successful Place?* From: <http://www.pps.org/reference/grplacefeat/>

Rockman, M., & Flatman, J. (2012). *Archaeology in Society - Its Relevance in the Modern World*. New York & London: Springer.

Schipperijn, J., Ekholm, O., Stigsdotter, U. K., Toftager, M., Bentsen, P., Kamper-Jørgensen, F., & Randrup, T. B. (2010). Factors influencing the use of green space: Results from a Danish national representative survey. *Landscape and Urban Planning*, 95, 130-137.

Scott-Ireton, D. A., & Gaimster, D. (2012). Historical Archaeology and Public Engagement. In M. Rockman, & J. Flatman (Eds.), *Archaeology in Society, it's Relevance in the Modern World* (pp. 153-165). New York: Springer Science & Business Media.

Seligman, J. (2009). Oil and Wine Presses at Ras Abu Ma'aruf (Psgat Ze'ev East 'A). In E. Ayalon, R. Frankel, & A. Kloner (Eds.), *Oil and Wine Presses in Israel from the Hellenistic, Roman and Byzantine Periods* (pp. 278-288). Oxford: Archaeopress, Publishers of British Archaeological Reports (BAR).

Swensen, G., Jerpasen, G. B., Sæter, O., & Tveit, M. S. (2013). Capturing the Intangible and Tangible Aspects of Heritage: Personal versus Official Perspectives in Cultural Heritage Management. *Landscape Research*, 38(2), 203-221.

Tveit, M. S., & Jerpa'sen, G. (2009). Visual and archaeological landscape analysis in the urban fringe. In A. Ghersi, & F. Mazzino (Ed.), *Landscape and Ruins, Planning and Design for the Degeneration of Derelict Places*. Genova: University of Genova, Faculty of Architecture.

אביגד, נ' (1964). כתובות ארמיות בקבר יסון. עתיקות, ד', 32-38.
אלף, י' (2009א). מילון מונחים בשימור המורשת הבנויה. רשות העתיקות, מינהל השימור.

אלף, י' (2009ב). מדיניות רשות העתיקות לשימור המורשת הבנויה. רשות העתיקות והוועד הישראלי לאונסקו.

ארנסט, א' (2013). מדור מיוחד: מורשת ושימור בישראל. תכנון: ביטאון איגוד המתכננים בישראל, 110(1), 145-200.

חוק העתיקות תשל"ח. ספר החוקים 855, סעיף 1. <https://www.nevo.co.il>

<https://www.nevo.co.il>. (1965). חוק התכנון והבניה תשכ"ה.

חמו, ע' (2013). תל יקנעם, מקרה מבחן, מעורבות קהילתית בתהליך שימור בר-קיימא של אתרים ארכאולוגיים ברשויות מקומיות – אימוץ אתר. דבר עבר, 18, 33-32. רשות העתיקות.

טרופ, ת', ושריג, ג' (2012). מדריך לתכנון גנים ציבוריים לפי סוגי יישוב, מגזר אוכלוסייה, אזור אקלימי וטופוגרפיה. משרד הבינוי והשיכון. רותם הפקות ואופסט גלאור.

יקותיאל (2008). משדה הלאום לשדה ההון - הארכאולוגיה קרדום לחפור בו, 1989-1998. ב- מ' פינגה, וצ' שילוני, קרדום לחפור בו: ארכאולוגיה ולאומיות בארץ ישראל (עמ' 221-234). באר שבע: מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, קריית שדה בוקר ואוניברסיטת בן גוריון בנגב.

כהן, מ'. (2001-2004). תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000. דו"חות 1-4. ירושלים: עריית ירושלים.

משרד הפנים - מינהל התכנון. (2008). הנחיות מנהל מינהל התכנון בעניין תיעוד מקדים ותיקי תיעוד. http://www.iaa-conservation.org.il/images/files/pdf_docs/PlaningAdmin_Documentation.pdf

פוני, ש', וזליגמן, י' ג'. (2004). תכנית מתאר מקומית ירושלים 2000 דו"ח מספר 4 ג', סקר אתרים ארכיאולוגיים נבחרים בעיר החדשה. ירושלים: רשות העתיקות.

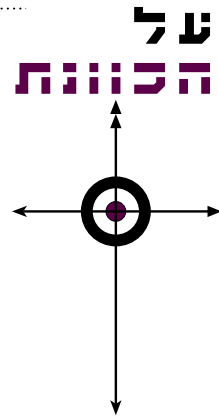
צינמון, ג'. (2008). האתר הארכאולוגי כמכון זהות מקומית, מקרה המבחן של קהילת השכונות עיר גנים וקריית מנחם, ירושלים. ב- מ' פייגה, וצ' שילוני (עורכים), קרדום לחפור בו: ארכאולוגיה ולאומיות בארץ ישראל (עמ' 171-186). באר שבע: מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, קריית שדה בוקר ואוניברסיטת בן גוריון בנגב.

רשות העתיקות. (8 נובמבר 2004). תלמידי פסגת זאב מאמצים אתר. <http://www.antiquities.org.il>

שחר, ע'. (2012). שימור מלווה חפירה, מדריך לחופר. ירושלים: מינהל השימור, רשות העתיקות.

שפירא, ע', והאן, א'. (2008). שטחים ציבוריים פתוחים בערים מדריך לתכנון. המשרד להגנת הסביבה, אגף פרסום ומידע.





משבר הדיור והנזקים למערכת התכנון¹

אליהו בורוכוב

תקציר

הגורמים להתייקרות הדירות בשנים האחרונות הם הריבית הנמוכה והפערים המתרחבים בהכנסות של האוכלוסייה, וזאת בניגוד לטענה החוזרת ונשנית מפייהם של שרים בממשלה יועצים ופרשנים למיניהם שהסיבה להתייקרות הדירות היא מחסור בדירות ושהסיבה למחסור בדירות היא מחסור בקרקעות וסירבול במערכת התכנון.

הלחץ של הדרג הפוליטי על מערכת התכנון גורם נזקים למערכת התכנון, למעמדן של התוכניות הארציות ומה שיותר חשוב, לאיכות החיים של התושבים שיחיו בעשרות השנים הבאות בערים ובשכונות ההולכות ונבנות בחיפזון. במאמר מתוארים כמה סוגים של הנזקים הנגרמים על ידי תכנון פזיז ויעדים בלתי מציאותיים. אגב כך מוצגים פרטים על כ-27 "הסכמי גג".

מילות מפתח: משבר הדיור, מחסור בדירות, התייקרות דירות, הסכמי גג, ותמ"ל.

מבוא

בכוונתי במאמר זה:

- להסביר את הגורמים להתייקרות הדירות בשנים האחרונות. הגורמים הם הריבית הנמוכה להחריד והפערים המתרחבים בהכנסות בין השכבות השונות של האוכלוסייה.
 - לכפור בטענה החוזרת ונשנית מפייהם של שרים בממשלה יועצים ופרשנים למיניהם שהסיבה להתייקרות הדירות היא מחסור בדירות ושהסיבה למחסור בדירות היא מחסור בקרקעות וסירבול במערכת התכנון.
 - לתאר כמה מן הנזקים העיקריים שהלחץ של הדרג הפוליטי על מערכת התכנון גורם, נזקים למערכת וועדות התכנון, למעמדן של התוכניות הארציות, ומה שיותר חשוב, לאיכות החיים של התושבים שיחיו בעשרות השנים הבאות בערים ובשכונות ההולכות ונבנות בחיפזון.
- אין בכוונתי במאמר זה לדון בתוכניות שמשד האוצר מקדם: "מחיר למשתכן" ומס "הדירה השלישית" מלבד בכמה הערות אגב. וכן אין בכוונתי להציע פתרונות. דיון בנושאים אלה מחייב לדון במכלול המדיניות הכלכלית של המדינה.

מבנה המאמר : המאמר מורכב משלושה חלקים. החלק הראשון דן במהות "משבר הדיור" ובגורמים העיקריים שלו. החלק השני דן בנוק שנגרם למערכת התכנון. החלק השלישי בנוקיים הנגרמים לערים והשכונות שמתוכננות בפזיזות.

מהות המשבר והגורמים העיקריים שלו

- מהות המשבר

בשנים האחרונות עלו מחירי הדירות בצורה תלולה ורבים סבורים שאנו עדים למה שנקרא "בועה של מחירי דירות". בכמה בדיוק עלו מחירי הדירות? בזה חלוקות הדעות. התשובה תלויה במי שמודד. לפי מדד מחירי דירות בבעלות הדיירים שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). בעשר השנים 2008 עד סוף 2017 עלו מחירי הדירות בממוצע ב-121.3%. אבל יש מדידות אחרות: של משרד הבינוי והשיכון, של השמאי הממשלתי ושל משרד האוצר. לא אכנס כאן להבדלים ביניהם.

לוח 1: מדד מחירי דירות בבעלות הדיירים, דצמבר של כל שנה (ממוצע 1993 = 100)

שנה	המדד	השינוי באחוזים לעומת שנה קודמת
2002	193.0	2.5
2003	181.2	(-6.2)
2004	178.8	(-1.4)
2005	186.7	4.4
2006	178.6	(-4.3)
2007	184.3	3.2
2008	203.8	10.6
2009	244.3	19.8
2010	278.7	14.1
2011	295.5	6.0
2012	315.0	6.5
2013	338.1	7.3
2014	352.5	4.3
2015	380.4	7.9
2016	402.8	5.9
2017	407.8	1.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתונים סטטיסטיים שנים שונות.

התייקרות הדירות לא היתה אחידה בכל הארץ, אלא היתה תלולה (שלא לומר אלימה) במיוחד באזור תל אביב וגוש דן.

הלמ"ס מפרסמת גם נתונים על מחירי הדירות בבעלות הדיירים לפי אזור המגורים וקבוצות גודל (בחדרים).

אם בוחנים את הנתונים האלה, למשל על התפתחות מחירי הדירות בנות 3.5-4 חדרים באזורים שונים המובאים בלוח 2, רואים מיד שיש הבדלים גדולים בקצב עליית המחירים בין הערים השונות. כך למשל בין הרבעון הראשון של 2007 והרבעון הראשון של 2017 עלה המחיר הממוצע של דירה בת 3.5-4 חדרים בתל אביב בערך פי שניים וחצי ואילו בירושלים רק ב- 85% ובחיפה כמעט פי שניים.

ההבדלים האלה בהתייקרות בין הערים השונות, אינם משקפים את מלוא ההפרש בין השכונות היותר "יוקרתיות" כמו למשל בתל אביב הרובע הנקרא "לב העיר" ובין השכונות שהן פחות "נחשבות" כמו למשל השכונות בתל אביב ממזרח לאילון כמו יד אליהו. ההבדלים האלה משקפים את הקשר בין אי השוויון בהכנסות ובין התייקרות הדירות.

ברור שאם היו במשך התקופה הזאת שינויים בהרכב של הדירות הנמכרות באותו אזור בין יישובים יותר יקרים לאזורים יותר זולים, הדבר משפיע על הממוצע של אותן אזור וגורם לכך שהנתון של עליית המחירים בתקופה המדוברת מוטא כלפי מטה. לדוגמה אם בין 2007 ל-2014 השתנה הרכב העסקות באזור השרון כך שירד משקל הדירות ברעננה וברמת השרון, וגדל משקלן של הדירות בנתניה ובחדרה, הדבר יגרום להטייה במדידת עליית המחירים באותה תקופה.

בדומה, גם אם השתנה הרכב הדירות הנמכרות באותה עיר הדבר יגרום להטייה במדידת השינוי במחירים. למשל: אם בין 2007 ל-2014 ירד חלקה של רמת אביב (או אזורים יקרים אחרים בתל אביב) ועלה משקלה של שכונת יד אליהו או שכונת פלורנטיין, הדבר גרם להטייה במדידת השינוי במחירים הממוצעים בתל אביב. בהכללה, נראה שהנתונים גם בלוח 1 וגם בלוח 2 מוטים כלפי מטה.

לוח 2 : מחירי דירות בבעלות הדיירים באלפי שקלים לפי אזור מגורים וגודל הדירה (חדרים), דירות בנות 1/2 – 3 – 4 חדרים

התקופה	תל אביב	ירושלים	חיפה	גוש דן	השרון
1-3.2005	1298.7	1073.8	783.6	857.1	936.3
1-3/2007	1239.6	1077.6	672.1	773.2	939.2
1-3/2010	2051.0	1484.7	825.8	1335.7	1303.3
1-3/2011	2490.0	1674.0	996.8	1477.2	1426.7
1-3/2014	2805.6	1793.2	1199.1	1693.2	1620.4
1-3/2017	3119.4	1989.7	1383.0	1976.2	1861.3

מקור : הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירחון סטטיסטי (מחירים) חודשים שונים.

- הגורמים להתייקרות הדירות

אם בוחנים את הנתונים בלוח 1 רואים בבירור שאחרי 2007 השתנה משהו בשוק הדירות והחל תהליך מואץ של עליית מחירים. השאלה היא מה קרה

ב- 2007, או במילים אחרות מה מנפח את בועת מחירי הדירות? התשובה נמצאת בשערי הריבית ובשוק האשראי.

בלוח 3 אפשר לראות בבירור שב-2007 החל תהליך של הורדת שערי הריבית וגידול מואץ של האשראי שנתנו הבנקים לרכישת דירות. כבר ב-2007 גדל סך האשראי שניתן ב"משכנתאות" בערך ב-50% (לעומת 2006).

הריבית הנמוכה הגדילה את הביקוש לדירות בכמה דרכים, כאשר אי-השוויון והפערים הגדולים בהכנסה בין העשירונים מגבירים את ההתייקרות:

1. הורדת הריבית גרמה לכך שאנשים שברמת הריבית ששררה לפני 2007 לא יכלו לעמוד בתשלומים לפרעון ההלוואות, ולכן לא קנו דירה, יכלו עכשיו ללוות ולרכוש דירות.

2. הצירוף של ריבית נמוכה מאוד, ללא תקדים, על ההלוואות לרכישת דירות וירידות בבורסה, דחף משקיעים רבים לקנות דירות כהשקעה. הרכישות האלה שנוספו לביקוש "הרגיל" הגדילו את הביקוש לדירות, ונוצר לחץ על מחירי הדירות. בשלב הזה יש לפערי ההכנסות השפעה גדולה על תהליך ההתייקרות. עבור 400,000 עד 450,000 המשפחות משני העשירונים בעלי ההכנסות הגבוהות, שמשכרות למעלה מ-25,000 שקל בחודש, הדירות נעשו זולות. לרבים מהם יש חסכוניות בסכומים שיספיקו ל-30%-40% ממחיר של דירה והם יכולים לקבל הלוואה של מיליון שקל ואף יותר לרכישת דירה בריבית מגוחכת של 3%-2.5%. ההלוואה תיפרע בתשלומים חודשיים שהם יכולים לעמוד בהם. יתר על כן הם יכולים להשכיר את הדירה ולממן באמצעות שכר הדירה חלק נכבד מן התשלום החודשי. כך שתוך 10 עד 15 שנים הם יפרעו את ההלוואה, ובעתיד תהיה להם הכנסה נוספת. בהמשך אסביר את העניין על ידי דוגמאות ומספרים.

3. כשהמחירים עלו נוצרו ציפיות לעלויות מחירים נוספות, דבר שמשך עוד משקיעים (ספקולטיביים) לשוק הדירות. ב-2008 גדל האשראי שניתן בהלוואות חדשות לרכישת דירות בעוד 25%. כפי שאפשר לראות מן הנתונים בלוח 1 ובלוח 3, קצב הגידול של האשראי לרכישת דירות הואט בשנים שאחרי 2010, הודות להגבלות שונות שהמפקח על הבנקים הגביל בהן את הבנקים שאילצו אותם למתן את הרחבת האשראי. וגם קצב עליית המחירים הואט (על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה). למעשה, ייתכן שאם שני שרי האוצר האחרונים לא היו מלבים את הציפיות להמשך ההתייקרות, הראשון בהיסטוריה סביב היוזמה "מע"ם אפס" והשני סביב יוזמת "מחיר למשתכן", הציפיות להמשך ההתייקרות היו דועכות.²

הקבלנים וידידיהם בממשלה ובבנקים מנסים להכחיש שלפנינו בועה, ושהבועה מתנפחת על ידי האשראי שנותנים הבנקים. יש להם כל מיני הסברים אחרים: היצע הדירות איננו גדל בגלל "הבירוקרטיה" בועדות התכנון. נימוק שבעזרתו הצדיק ראש הממשלה נתניהו את "חוק הותמ"ל" שהוא בחזקת "ספיין" שתכליתו להסיט את תשומת הלב מן הגורם העיקרי להתייקרות הדירות. האם ב-2005 ו-2006 (שנה שבה ירדו מחירי הדירות והריבית על הלוואות "משכנתא" היתה בין 4.5% ל-5.5%) לא היתה "בירוקרטיה"?

לוח 3: ביצוע הלוואות לציבור בבנקים למשכנתאות במיליוני שקלים

ריבית ממוצעת משוקלת על הלוואות למגורים	הביצועים של הלוואות למטרת מגורים	
4.5	20,604	2005
5.4	16,908	2006
4.6	24,528	2007
4.1	30,144	2008
2.2	34,620	2009
2.5	47,184	2010
3.3	44,724	2011
3.0	46,644	2012
2.7	51,708	2013
2.4	51,612	2014
2.59	64,740	2015
3.55	58,872	2016

מקור: המפקח על הבנקים, דוחות שנתיים על מערכת הבנקאות בישראל

האם יש מחסור בדירות?

לפי נתוני מפקד האוכלוסין והדיור 1995 היו בשנת 1995 1,639,410 דירות. מתוכן 101,947 דירות לא שימשו למגורים (מחסנים, משרדים מרפאות וכיו"ב). ו-82,042 היו ריקות. כלומר 1,455,420 שמשו למגורים. באותה שנה היו בישראל לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כ-1,509,200 משקי בית. לכאורה היו באותה שנה בערך 59 אלף משקי בית שלא היתה להם דירה (לא בבעלות ולא בשכירות) משתמע מן הנתונים שקצת יותר מ-100 אלף משקי בית התגוררו שני משקי בית בדירה אחת. פירוש הדברים לדעתי הוא: או (1) הנתונים אינם מדויקים, או (2) ההגדרות שלפיהן הל.מ.ס מגדירה מהו משק בית ומהי דירה אינן מתאימות למגורים מסוימים של האוכלוסיה בארץ (כמו למשל הבדואים, העולים יוצאי אתיופיה), או (3) קצת יותר מ 100,000 משקי בית התגוררו שני משקי בית בדירה אחת. עבור האוכלוסייה בעשירון 1, של ההכנסה, שהכנסתן הממוצעת (נטו) היתה ב-2015 כ-4400 שקלים בחודש, האפשרות לגור שני משקי בית בדירה אחת עשויה להיות מוצא סביר למצוקה הכלכלית שאיתה הם נאלצים להתמודד. למשל בסקרים שנערכו בשנים 1992 – 1994 נמצא כי מבין עולי ברית המועצות, שעלו שנתיים קודם לכן, כשליש התגוררו שני משקי בית או יותר בדירה אחת³, או (4) צירוף של שלושת הפירושים האפשריים.

יתרה מזאת, ה"מחסור לכאורה" הזה היה בשנת 1995, משנת 1995 עד 2005, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, גדל מספר משקי הבית ב 459 אלף⁴ ואילו מספר הדירות גדל ב-482 אלף⁵. כלומר שגם אם היה מחסור בדירות ב-1995 המחסור פחת במשך השנים האלה ב-23 אלף דירות. לכן לא מובן על איזה נתונים הסתמכו אלה שטענו שקיים מחסור גדול של דירות, ובכללם וועדת טרכטנבדג שקבעה כי בשנת 2009 היה מחסור של 65,000 דירות ושר האוצר לשעבר יאיר לפיד שדיבר על מחסור של 150,000 דירות.

מבקר המדינה בדו"ח המיוחד על משבר הדיור (פברואר 2015) כתב כי "בין השנים 2002 עד 2012 נוצר פער מצטבר בין השנים 2002 עד 2012 נוצר פער מצטבר בין מספר התחלות הבנייה למספר משקי הבית שהסתכם ב-53,000 דירות. וכי נתוני משרד הבינוי מראים על מחסור כולל של 115,000 דירות". ההוכחה הפשוטה לכך שאין מחסור בדירות בהיקף כזה, היא שאין מחנות אוהלים בגנים הציבוריים ובמרכזי הערים של "חסרי דיור", כפי שהיה ב-1990, כשגל העולים מבריה"מ הגיע. ראש מטה הדיור במשרד האוצר אביגדור יצחקי אמר לפני כשנה "שיש מחסור של 135,000 דירות". אם נניח שמדובר בזוגות צעירים בלי ילדים מדובר ב-270,000 נפש, ואם יש להם ילד ב-405,000 נפש. איפה הם? באיזה כיכרות או גנים ציבוריים הוא ראה מספרים כאלה של חסרי דיור?

נתונים אחרים משנת 2016 מצביעים גם הם שאין מחסור ממשי של דירות. בשנת 2016 היו לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ב-200 יישובים עירוניים (הכוללים את כול העיריות והמועצות המקומיות) 2,332,837 דירות⁷. באותה שנה היו בארץ בסך הכול 2,470.2 אלפי משקי בית, ומהם 2,339.6 אלפים ביישובים העירוניים ו-130.6 ביישובים הכפריים⁸. משתמע מן הנתונים האלה שביישובים העירוניים יש אולי מחסור בשבעת אלפים דירות. זה לא מצדיק את הדרישה של שר האוצר ממערכת התכנון לאשר תוך שנה תוכניות ל-100,000 דירות, ולאישור תוכניות ענקיות בהרצליה, בעפולה, בקריית אתא ובערים רבות נוספות.

מהות המשבר איננה מחסור בדירות אלא התייקרות הדירות. מרבית הדירות שרכשו המשקיעים אינן עומדות ריקות, אלא הם השכירו אותן. התרחש תהליך המשקף ומגביר את אי-השוויון בהכנסות. בעלי אמצעים ניצלו את המצב וקנו דירות, שהם משכירים לאלה שאין ביכולתם לרכוש דירה. התהליכים שהתפתחו בעקבות ירידת הריבית, והשפעתם על קבוצות אוכלוסייה ברמות הכנסה שונות יוסברו כאמור בעזרת הנתונים שאציג להלן.

לוח 4: תשלום חודשי למשכנתא בסך 100,000, לפי לוחות שפיצר

שער הריבית	תקופה	
	שנה 15	שנה 20
2.5	667	530
3.5	715	580
5.0	791	660

לוחות שפיצר מראים מהו התשלום הנדרש לפרעון קרן וריבית על הלואה לפי כול שער ריבית וכול מספר שנים.

לוח 5: משקי בית שבראשם שכירים לפי עשירונים של הכנסה כספית למשק בית (הכנסה ממוצעת בשקלים לחודש בכל עשירון, בשנת 2007)

עשירון	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו	25% מההכנסה נטו
1	3549	3344	836
2	5593	5244	1311
3	7211	6643	1660
4	8862	8047	2012
5	10686	9530	2382
6	12906	11265	2816
7	15507	13137	3284
8	19284	15628	3907
9	24912	19084	4771
10	42772	29289	7322

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2009, לוח 5.31 ע'י 300 וחישובים נוספים

לוח 6: משקי בית לפי הכנסה ממוצעת בכל עשירון, הכנסה כספית למשקי בית שבראשם שכירים בשנת 2015

עשירון	הכנסה ברוטו	הכנסה נטו	25% מההכנסה נטו
1	4644	4390	1097
2	7660	7169	1792
3	10259	9485	2371
4	12825	11749	2937
5	15325	13830	3457
6	18515	16278	4070
7	22206	19052	4763
8	27290	22572	5643
9	34716	27413	6853
10	58293	41870	10467

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 5.31 2017 לוח 5.31 וחישובים נוספים

מן הלוחות 4-6 אפשר ללמוד מספר דברים.

ראשית, הגדלת הביקוש לרכישת דירות בשנים 2007-2008 על ידי משקי בית שקודם לכן לא יכלו לקנות דירה. אסביר את הדבר על ידי דוגמה: נניח שבשנת 2006 משק בית מן העשירון 6 רצה לקנות דירה בת 4 חדרים באחת מערי השרון שמחירה היה 800 אלף שקל. ונניח שהיתה לו אפשרות ממקורותיו וממקורות משפחתו להשקיע 30% ממחיר הדירה (240 אלף שקל), הוא היה צריך ללוות 560 אלף שקל בריבית של 5%. התשלום החודשי עבור הלוואה כזאת (במסלול הצמוד ובריבית קבועה) היה צריך להיות 3,700 שקל שהיוו 33% מהכנסתו נטו. נטילת הלוואה בסכום כזה בריבית הזאת היה מעמיס עליו התחייבות קשה שאיננה מומלצת. לעומת זאת אחרי ירידת הריבית ל-

2.5% התשלום החודשי הלוואה כזאת ירד ל- 2,970 שקל לחודש שהיוו 26% מהכנסתו נטו. במילים אחרות ירידת הריבית אחרי 2007 איפשרה למשקי בית רבים מן העשירונים 5 עד 7 לרכוש דירות, דבר שבשנים הקודמות היה מחוץ להישג ידם. אם היתה בבעלותם דירה קטנה (למשל בת 2 חדרים) היו יכולים אחרי ירידת הריבית למכור אותה ולקנות דירה יותר מרווחת, ולממן את התוספת על ידי הלוואה בנקאית. הודות לירידת שערי הריבית עשרות אלפי משפחות יכולות לקנות דירות שלפני כן היו מעבר להישג ידם. כניסתם לשוק הדירות היה אחד הגורמים להגדלת הביקוש לדירות וכתוצאה לעליית מחירי הדירות בשנים שמאז 2007.

הדבר השני שבולט מן הנתונים בלוחות האלה הוא שבשביל משקי בית בעשירונים 7 עד 10 הוזלת הריבית שהקטינה בצורה דרמטית את התשלום החודשי לפירעון הלוואות לרכישת דירות, עשתה את ההשקעה בדירות, שממנה חלקית על ידי הלוואות מהבנקים, להשקעה אפשרית וכדאית. ואכן משקי בית רבים מן העשירונים האלה השקיעו בדירות, שאותן השכירו למשקי בית שלא יכלו לרכוש דירה וגרו בשכירות. צריך להעיר כאן שהנתונים בלוחות 5 - 6 מתייחסים למשקי בית שראשיהם הם שכירים, ואינם כוללים משקי בית של עצמאים. בכול עשירון של שכירים היו ב-2015 כ-200 עד 210 אלף משקי בית.

הדבר השלישי שרואים מן הנתונים בלוחות 5 ו-6 הוא שבשנת 2015 משק בית בעשירון 1 (העניים ביותר) לא היה יכול להרשות לעצמו להוציא על דיור יותר מ-1097 שקל בחודש (אם הגביל את עצמו להוציא על דיור לא יותר מ-25% מהכנסתו). וגם אם הוציא על דיור 30% מהכנסתו והוצאתו היתה 1317 שקל בחודש, לא היתה לו אפשרות לשלם גם שכר דירה וגם תשלומים לפירעון משכנתא. אין להתפלא איפה, שרק 39% ממשקי הבית בעשירון 1 גרים בדירה בבעלותם⁹. משקי הבית האלה בעשירון 1 שבבעלותם דירה שילמו בממוצע לפירעון משכנתא 255 שקל בחודש¹⁰. משקי הבית (מעשירון 1) שגרו בשכירות שילמו (בממוצע) שכר דירה בסך 1718 שקל בחודש, שהיו כמעט 40% מהכנסתם נטו. המצב של משקי בית מהעשירונים 3 ו-4 יותר טוב במידה רבה, אבל גם מצבם בשוק הדיור די קשה. הם אינם יכולים להקנות לדיור (ב-2007) יותר מ-1700 או 2200 שקלים בחודש, ולכן אם רצו לקנות דירה לא יכלו להתחייב לפרוע הלוואה של יותר מבערך 300 אלף או 400 אלף שקל, והשאלה היא אם יש ברשותם הון עצמי לממן 30% מן המחיר של דירה. אין זה מפתיע שמן העשירון השני 51% גרים בשכירות ומשלמים (בממוצע) שכר דירה כ-2200 שקל לחודש, ומהעשירון השלישי 37% גרים בשכירות ומשלמים שכר דירה כ-2400 שקל בחודש¹¹.

לעומת זאת משקי בית בעשירון 6 (לצרכי עבודה זאת – "המעמד הבינוני") יכולים להוציא על דיור קרוב ל 4000 שקל בחודש. הם יכולים לשכור דירה הרבה יותר מרווחת ממשקי הבית בעשירון 1, או לשלם עבור פירעון משכנתא תשלום שיספיק לפרעון הלוואה בסך 700,000 שקלים (ל-20 שנה בריבית של 3.5%)¹².

אם יש כבר בבעלותם דירה ואם היו להם חסכוניות בסך 300,000 שקל הם היו יכולים לקנות דירה נוספת בשווי של מיליון שקל. ולהשכיר אותה. 70% ממשקי הבית בעשירון 6 גרים בדירה בבעלותם.

משקי בית בעשירון העליון היו יכולים להוציא על דיור בממוצע למעלה מ-10,000 שקל והיו יכולים לקחת הלוואה בסך 800,000 או גם מיליון שקל, ל-15 שנה בריבית של 3.5%, ולרכוש דירה נוספת ולהשכיר אותה. 85% ממשקי הבית בעשירון 10 גרים בדירה בבעלותם.

לפי הנתונים בלוח 5.34 משקי הבית בעשירון 10 שגרים בדירה בבעלותם שילמו בממוצע לפרעון משכנתא 2348 שקל בחודש. להערכתי המשמעות היא שחלק גדול מהם אין להם חובות על הלוואות לרכישת דירות. אלה מהם שגרים בשכירות שילמו בשנת 2014 שכר דירה 4963 שקל בחודש.

הבעיה של המשפחות בעשירונים הנמוכים איננה שהדירות יקרות, הבעיה שלהם היא שאין להם כסף. משפחה בעשירון הנמוך ביותר בקושי תוכל לפרוע הלוואה של 100,000 או 150,000 שקל. משפחה בעשירון השני תוכל אולי, לפרוע הלוואה של 200,000 או 250,000 שקל, (אִיפּה היו דירות כאלה גם לפני 10 שנים?). ספק אם באילוצי התקציב הקשים שבו הם נמצאים הם יכולים להרשות לעצמם מהלך כזה. לא רק שאין להם מספיק כסף בשביל לממן תשלומים לפרעון הלוואה לקניית דירה קטנה וזולה, חסר להם כסף גם בכדי לממן קניית בגדים, לשלם חשבונות חשמל, לממן תשלומים למעונות וגני ילדים לילדים שלהם. ולחלק מהם יש קושי לקנות מספיק מזון.

הנזקים למערכת התכנון

אפשר לחלק את הנזקים הנגרמים למערכת התכנון לכמה סוגים:

1. הנזקים שנגרמו למערכת התכנון, בעיקר למערכת הסטאטוטורית, כתוצאה מהכפפתה למטרה אחת והיא לאשר במהירות תוכניות בנייה למגורים בהיקפים מופרזים.
2. נזקים הנגרמים ליישובים כתוצאה מתוכניות בהיקף מוגזם.
3. נזקים הנגרמים כתוצאה מאישור תוכניות גרועות. כלומר תוכניות שאושרו בפזיזות שלא נבדקו ברצינות הראויה, לא נבדקו מול אלטרנטיבות ולא הושקעה בהן מחשבה מספיקה.

נזקים למערכת התכנון

כאמור, הממשלה פועלת בעשר השנים האחרונות מתוך ההנחה המוטעית שהסיבה להתייקרות הדירות היא "מחסור בהיצע של דירות" ושיש צורך דחוף להגדיל בהרבה את היקף הבנייה של דירות חדשות בכדי לעצור את התייקרות הדירות. הנחה מוטעית שנייה שהדריכה את מדינות הממשלה היא שמערכת התכנון היא צוואר הבקבוק שמעכב את הגדלת היקף הבנייה. זאת תוך התעלמות מכך שקיים מלאי גדול של תוכניות מאושרות שלא מומשו. הם כפו על מערכת התכנון יעדים מוגזמים. גישה זאת מתבטאת בין השאר ביעדים הכמותיים שהוכתבו למערכת התכנון, כפי שאפרט בהמשך.

לפי נתונים של מינהל מקרקעי ישראל היו בראשית 2010 תוכניות מפורטות שנמצאות בשלב של היתרי בנייה, המאפשרות לבנות 160,000 דירות. במשך השנים 2011 עד 2015 אושרו תוכניות ל-333,250 יחידות דיור (על פי הדוח השנתי של מינהל התכנון לשנת 2015, השנה שבה נכנס משה כחלון למשרד האוצר).

באותן שנים התחילה בנייתן של 234,110 יחידות דיור (הנתונים מן השנתון הסטטיסטי 2016)¹³, כלומר מלאי התוכניות המאושרות שעדיין לא מומשו גדל בשנים אלה בערך ב-100,000 יחידות דיור.

ובכל זאת מדיניות הממשלה כפי שיושמה על ידי שר האוצר משה כחלון המשיכה להתבסס על ההנחה שמערכת התכנון היא צוואר הבקבוק שמעכב את הרחבת היקף הבנייה למגורים.

ב-2016 אושרו תוכניות לעוד כ-98,000 יחידות דיור (תוכניות לכ-25,000 יחידות דיור על ידי הותמ"ל ול-73,000 על ידי הוועדות המחוזיות). לעומת זאת התחילו באותה שנה לבנות 53,404 דירות כך שמלאי התוכניות המאושרות גדל בעוד 44,600 דירות.

אף על פי כן נקטה הממשלה במספר פעולות שגורמות נזק מתמשך למערכת התכנון, וכתוצאה נזק לאיכות החיים ותנאי המגורים של תושבי היישובים שבהם אושרו בחיפזון תוכניות בנייה מבלי שנשקלו ונבדקו כראוי. זאת במקום לטפל בסיבות שמונעות מימוש של תוכניות קיימות ומאושרות (על נושא זה עוד בהמשך).

למעשה הממשלה, ובייחוד מאז תחילת כהונתו של שר האוצר משה כחלון, הכפיפה לחלוטין את מערכת התכנון ליעד אחד והוא לאשר במהירות כל תוכנית בנייה של מגורים בהיקפים מופרזים, מבלי להציב שום תנאים ליישום התוכנית.

יתרה מזאת, הוקמו וועדות ערר שהפכו במקרים רבים לכלי לאישור מהיר של תוכניות, ובמקרים רבים גרמו לכך שתוכניות בנייה אושרו לביצוע למרות שתנאים מפורשים (כגון הרחבת מיתקן לטיהור שפכים, בניית דרכי גישה, תשתיות וכיו"ב) שהיו צריכים להתבצע לפני מתן היתרי בנייה לא התקיימו.

הפגיעה בפעילות התקינה של מערכת התכנון התחילה כמה שנים קודם לכן, בזמן כהונתם של שרי האוצר הקודמים, כשהממשלה דרשה ממערכת התכנון לאשר תוך שנה תוכניות ל-60,000 יחידות דיור. במארכ 2016 הודיע שר האוצר כי הטיל על מערכת התכנון לאשר תוך שנה תוכניות לבניית 100,000 יחידות דיור.

עוד בשנת 2014, בזמן שיאיר לפיד היה שר האוצר, הוקמה (בהליך חקיקה מזורז) הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור (הותמ"ל), שניתנו לה סמכויות לעקוף את כל המערכת של הוועדות המקומיות והוועדות המחוזיות. כאמור המשימה המעשית של הותמ"ל היתה לאשר במהירות תוכניות מבלי לשים לב האם הן תוכניות ראויות. כך הוקמה הוועדה לתכנון של תשתיות לאומיות (ות"ל) שהוסמכה לאשר תוכניות לכבישים, מסילות ברזל, מיתקנים לייצור חשמל טורבינות רוח וכיו"ב¹⁴.

אחת מן ההשלכות של עקיפת המערכת של הוועדות המקומיות והמחוזיות על ידי הותמ"ל, ושל הדחייה הכמעט גורפת של כול ההתנגדויות לתוכניות המופקדות היא ריבוי עתירות לבתי המשפט והמעורבות של בתי המשפט בדיונים על תוכניות רבות.

שתי דוגמאות קונקרטיות:

תושבים מגן יבנה עתרו לבית המשפט המחוזי מרכז נגד החלטת הותמ"ל לאשר תוספת של 1500 יחידות דיור בגן יבנה, בטענה שהתוספת עומדת בסתירה לתוכנית המיתאר של היישוב.

ועד פעולה של תושבי הוד השרון (המונה 400 תושבים) הגיש עתירה מנהלית לבית המשפט המחוזי בלוד נגד החלטה של יו"ר הועדה המחוזית לתכנון מחוז המרכז לדחות את בקשתם לערער לוועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית נגד תוכנית המיתאר של הוד השרון, וזאת אחרי שהוועדה דחתה לא פחות מכ- 1800 התנגדויות שהוגשו כנגד התוכנית. לטענתם תוכנית המיתאר שאושרה ביולי ללא תהליך חוקי של שיתוף הציבור וללא בחינת חלופות, ולמעשה התקבלה "בטכניקה אנטי תכנונית".

התוכנית מגדילה את קיבולת האוכלוסיה של הוד השרון ביותר מפי שלוש. מגדילה את שטחי המסחר פי שניים ואת שטחי התעסוקה פי שלושה. מרבית ההתנגדויות התרכזו בהיעדרו של פתרון תחבורתי הולם, בהתחשב בתוספת האוכלוסיה שהתוכנית תאפשר, דבר שיגרום לכאוס תחבורתי. כמו כן חלק מההתנגדויות טענו שאין מספיק שטחים ציבוריים. לעת עתה בית המשפט עיכב את פירסום התוכנית, על ידי צו ביניים, עד לדיון בבית המשפט בטענות שיש לעותרים.

כל העתירות האלה מעכבות את אישור התוכניות. אף שהותמ"ל הוקמה כדי לזרז את ההליכים, נמצא שכתוצאה מן הפניות לבתי המשפט התהליכים עשויים להתעכב לזמן רב.

מובן שהעתירות לבתי המשפט הן רק מקצת שבמקצת מן התוכניות שמעוררות התנגדויות וכעס. עוצמת הכעס צריכה להיות חזקה מאוד בכדי שתושבים שהם אזרחים פשוטים יתארגנו ויאספו כסף וישכרו עורך דין בכדי להתמודד עם מערכת כוחנית ולנסות לבטל או לשנות תוכנית שהוועדה אישרה.

סיכום: הותמ"ל והלחץ של הדרג הפוליטי גורמים לכך שהאיזונים שקיימים על פי חוק התכנון והבנייה והאפשרות לערער על החלטות של וועדות התכנון מושעים או מבוטלים בפועל, ולכן האפשרות היחידה שקיימת לתושבים שחשים שתוכנית שאושרה תגרום להם נזק היא לפנות לבתי המשפט.

נזקים לשכונות ולערים

אפשר לחלק את הנזקים שייגרמו לאיכות החיים כתוצאה מתוכניות גרועות שאושרו בחיפזון לשניים:

- נזקים כתוצאה מקביעת יעדים בלתי ריאליים שלא יתממשו במשך שנים רבות.
- נזקים שייגרמו כתוצאה מכך שמאפשרות בפזיזות תוכניות שלא נבדקו ברצינות ולא נשקלו כראוי.

הגבול בין שני סוגי הנזקים הוא לעיתים קרובות מטושטש, לעתים קרובות נזק מסוג אחד מעורב וגורם לנזק מן הסוג השני. הלחץ המופעל מן הדרג הפוליטי ומהמנהלים האדמיניסטרטיביים שהוצבו בראש מערכת "לייצר" תוכניות בהיקפים מופרזים ולדרוש "תפוקה" שנמדדת במספר יחידות

הדיוור בתוכניות שאושרו משפיע על כך שחלק מהתוכניות נבדקות בחיפזון, ומאושרות אף על פי שיש בהן פגמים. בהמשך אנסה לתאר את סוגי הנזקים בעזרת מספר דוגמאות. אבל לפני כן אתאר בקצרה את "התוכנית האסטרטגית לדיוור" ואסביר בקצרה את נושא "הסכמי הגג", שהוא מנגנון חשוב שהממשלה פיתחה בכדי לזרז את אישור התוכניות והסרת ההתנגדות של הרשויות המקומיות.

התוכנית האסטרטגית

בשנת 2017 הכינה המועצה הלאומית לכלכלה (שבמשרד ראש הממשלה) בשיתוף עם מינהל התכנון (שבמשרד האוצר) תוכנית אסטרטגית לדיוור לשנים עד 2040. בפברואר 2017 התוכנית אושרה על ידי הממשלה. נראה כי המסמך הזה משקף את הרעיונות שעל פיהם פועלים שר האוצר, מטה הדיוור וכול המוסדות שהם מנחים: מינהל התכנון, משרד השיכון ורשות מקרקעי ישראל.

לפי המסמך הזה דרושות עד 2040 1.5 מיליון דירות נוספות. התחזית הזאת, שממנה נגזרת ההערכה כמה צריך לתכנן, נראית על פניה מוגזמת בערך ב-250 אלף דירות. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו ב-2015 במדינה 2,252 אלפי דירות (הנתון מתייחס לדירות בעירויות ובמועצות המקומיות, כלומר בלי הדירות במושבים ובקיבוצים ובכפרים שאינם מועצות מקומיות).

לפי תחזית האוכלוסיה שהכינה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שעליה מסתמך הצוות שהכין את התוכנית האסטרטגית, האוכלוסיה במדינה תגדל עד 2040 ב-55.2%.

אם נניח שמספר הדירות צריך לגדול באותו שיעור יהיו דרושות בשנת 2040 3,495 אלפי דירות, ומלאי הדירות הכולל צריך לגדול ב-27 השנים הבאות ב-1,243 אלפי דירות ולא ב-1.5 מיליון.

הצוות מצא על סמך סקר שמינהל התכנון ביצע שמואז 1990 קצב המימוש של תוכניות שאושרו היה איטי מאוד. תוך 5 שנים מאישור תוכנית התחילה הבנייה רק של 20% מהדירות ותוך 15 שנים רק 80% מהדירות. הם מקבלים את האיטיות הזאת כתופעת טבע, במקום לבדוק מה הן הסיבות. ומה הם החסמים שמעכבים את המימוש של תוכניות שאושרו? היעדר תשתיות תחבורה? היעדר תקציב לבניית בתי ספר וגני ילדים? התמריץ השלילי שיש לעירויות לפתח ולאפשר בנייה למגורים? ולפעול להסרת החסמים האלה. במקום לפעול להסרת החסמים הצוות סבר שצריך לתכנן 35% יותר מגורים ממה שצריך.

ולכן מן התחזית על מספר הדירות שיידרשו בעוד 27 שנים, הצוות גזר "דרישה" ממערכת התכנון, להכין תוכניות שיסיקו ל-2.7 מיליון דירות, שממנה ייגזרו יעדים לתוכניות מתאר, ל"הפשרת" שטחים חקלאיים ושטחים פתוחים וכו'. לפי החשבון שלי יעדי התכנון שהם קבעו הם הרבה יותר גדולים (35% מ-1.5 מיליון זה 525 אלף ולא 1.1 מיליון).

לשנים 2017-2020 הצוות שהכין את התוכנית האסטרטגית חושב שצרכי הדיוור הם 52 אלף יחידות דיוור בשנה. אבל הם חושבים שצריך לתכנן בשנים האלה פי שניים יותר. כל שנה להכין תוכניות ל-104 אלף יחידות דיוור. אם

מתייחסים ברצינות ל"דרישה" הזאת המשמעות היא שתוך 5 שנים תהיינה תוכניות מיותרות ל- 260,000 דירות, שיתוספו לעשרות אלפי דירות בתוכניות מאושרות שאינן מתבצעות. ואפשר יהיה לשלוח את הוועדות המקומיות והמחוזיות לחופשה ממושכת. הכנת תוכניות בהיקף מוגזם ובלתי מציאותי, כלומר תוכניות שאולי יתממשו בעוד עשרות שנים איננה רצויה.

שני דברים חיוביים במסמך הזה הם:

- התייחסות לנושא התחדשות עירונית: התוכנית מציגה את המגבלות הקשות על המשך הבנייה בשטחים הפתוחים שהולכים ואוזלים, ואת ההכרח להגדיל במידה רבה את הבנייה בערים ע"י התחדשות עירונית. הם מעריכים שבהווה כ-12% מן הבנייה למגורים היא על ידי התחדשות עירונית והם מציעים להגדיל אותה לשיעור של כ-46% בשנים שאחרי 2036.
- התייחסות לפיזור הגיאוגרפי של הבנייה למגורים: התוכנית מציעה שינוי די גדול בפיזור הגיאוגרפי של הבנייה והפנייה של חלק יותר גדול מהבנייה לפריפריה בדרום ובצפון. על-פי התוכנית חלקו של מחוז הדרום בבנייה צריך לגדול מ-15% בעשור האחרון ל-20% ב-23 השנים הבאות, וחלקם של מחוזות הצפון וחיפה לגדול מ-29% ל-31%. המשמעות היא שחלקם של מחוזות המרכז תל אביב וירושלים צריך לקטון מ-56% ל-49%.

אני מקווה שהשרים שאישרו את התוכנית הבינו את המשמעות של ההצעות האלה. השינוי הזה לא יקרה אם הממשלה לא תכניס את היד לכיס, או במילים יותר מעשיות תשקיע תקציבים גדולים בשיפור התשתיות בערים רבות בגליל ובנגב. בין השאר (ואולי בעיקר) במערכות החינוך בערים האלה, ובשיפור שירותי הרפואה (למשל: בניית בית חולים נוסף בנגב).

- האם רצוי להכין תוכניות מפורטות לטווח של 23 שנים?

לדעתי אין זה רצוי להכין תוכניות מפורטות או אפילו תוכניות מתאר לטווח של עשרות שנים מפני שיש לשער שהן לא יתאימו לצרכי החיים כפי שיהיו אז. רצוי להכין תוכניות מפורטות שיש להן סיכוי סביר להתממש תוך חמש עד שש שנים. אבל הכנת תוכניות מפורטות שעשויות להתממש רק בעוד 20 שנה או יותר איננה רצויה ואפילו יכולה להזיק. לטווח רחוק יש ערך לתוכניות אב כלליות שמשאירות הרבה אופציות פתוחות ואינן יוצרות זכויות בנייה וקובעות שימושי קרקע.

אין לאף אחד מושג על אופי החיים העירוניים בעוד 20 שנה, ועל אחת כמה וכמה בעוד 30 שנה. אי היכולת של בני אדם לראות מראש את הצרכים והבעיות בעוד 20 או 30 שנה היא עובדה בסיסית של הניסיון. קצב השינויים הואץ בשנים האחרונות. שינוי טכנולוגי רודף שינוי טכנולוגי. אלה גורמים לשינויים חברתיים מרחיקי לכת. מה תהיה ההשפעה של אלה על אורח החיים, על שוק העבודה, ולכן גם על הביקוש לשימושי קרקע?

מה תהיה ההשפעה של התפתחות הרובוטים, של התפתחות המכוניות האוטונומיות, של הקניות באינטרנט ושל עוד חידושים טכנולוגיים שעדיין אינם ידועים, על הביקוש לשימושי קרקע שונים? למסחר? לתעשייה? מה יהיו השינויים בתחבורה העירונית. אפילו מה תהיה ההשפעה על הקמת מערכת

"הרכבות הקלות" על הביקוש לשימושי קרקע בערים השונות איננה ידועה בוודאות.

- הסכמי הגג

מעיני יועצי שר האוצר ומומחי הדיור לא נעלמה העובדה שתוכניות רבות אינן מתבצעות בגלל התנגדות של ראשי הערים שבהן הן צריכות להתבצע. וזאת משתי סיבות:

- חוסר הכדאיות הכלכלית עבור העיריות של פיתוח מגורים והכדאיות של פיתוח מסחר ותעשייה, וזאת בגלל המיבנה של מס הארנונה. כבר למעלה מ-30 שנה שמומחים שונים כתבו על העיוותים במיבנה מיסי הרשויות המקומיות¹⁵, אבל שרי הפנים והממשלות השונות לא חיקנו את המצב.
- "חסמים", שונים שהעיקריים ביניהם: "פתרונות תחבורה" - במקרים רבים צורך בהקמת מחלפים, או חיבור סביר לרשת הכבישים הארצית. מחסור במבני חינוך, צורך בהרחבת מערכת הביוב ומיתקני טיהור שפכים וכיו"ב.

בגלל המדיניות הכלכלית של הממשלה בעשרים השנים האחרונות לא הוקצבו תקציבים מספיקים לפיתוח תשתיות מן הסוגים האלה, דבר שגרם לעיריות רבות להתנגד להרחבת שכונות המגורים.

כמענה לבעייה הזאת יזמה הממשלה "הסכמי גג" עם עיריות רבות. על פי ההסכמים האלה הממשלה התחייבה להקציב סכומים מתאימים לבניית תשתיות שהוסכם עליהן, והרשויות התחייבו לאשר בניית מגורים בהיקפים שהוסכם עליהן.

עד אפריל 2018 נחתמו 27 הסכמים. ביישום כמה מההסכמים הראשונים שנחתמו בשנים 2013-2014, כבר התגלו כמה בעיות קשות שכמה מהן אפרט בהמשך.

להלן בלוח 7 מספר פרטים על ההסכמים. האתר של משרד השיכון מפרט רק 8 הסכמים. במקורות אחרים (בעיקר באינטרנט באתרים של הרשויות ובאתרים: ynet, Themarker, Calcalist Qibialik) איתרתי פרטים על 18 הסכמים נוספים. לא כללתי נתונים על שני הסכמים. הסטאטוס של הסכם שנחתם עם עיריית הרצליה אינו ברור, מפני שראש העיר נסוג מהסכמתו לאחת מן השכונות הכלולות בהסכם. ההסכם עם קריית אתא עומד בסתירה להסכם בין עיריית קריית אתא והמועצה האזורית זבולון.

עיון בנתונים על הסכמי הגג מגלה מספר ליקויים שעתידיים לפגוע באיכות החיים של תושבי הערים שבהם תיבנינה השכונות האלה. על פי הסכמי הגג העיריות מחויבות לאשר את התוכניות לבניית השכונות שמפורטות בהסכמים, או על כל פנים לא להתנגד. ואף להוציא התרי בנייה תוך 90 יום!

- יעדים בלתי מציאותיים

במרבית הסכמי הגג נקבעו היקפי בנייה גדולים מאוד, ובמשתמע מכך גידול רב של מספר התושבים בעיר.

לוח 7: הסכמי גג

העיר	נחתם בשנת	מספר דירות	לשיווק בשנים	מספר הדירות הקיימות בעיר ביוני 2017	הערות
קרית גת	2013	9,000		16,200	ב-2017 העירייה עתרה לבג"ץ: "המדינה אינה מקיימת ההסכם".
ראש העין	2014	15,700	2017-2014	13,302	לא ידוע כמה בוצע כבר.
קרית ביאליק	2014	7,250		15,687	תוספת האוכלוסיה 50%
מודיעין	2014	12,000		23,475	הקרקע היתה אמורה להיות משווקת עד 2017. האוכלוסייה תגדל ב-40%
ראשון לציון	2014	17,000		78,570	7600 דירות פינוי ובינוי
באר שבע	2015	19,000		75,770	
אשקלון	2015	31,000		46,543	יגדיל את האוכלוסיה בכ-80% . כ-10% התחדשות עירונית. בכול שכונה 30% דירות קטנות.
רמלה	2015	7,500		21,367	
עפולה	2016	10,500	עד 2022	17,560	
טירת הכרמל	2016	12,500	עד 2022	7,493	צפוי להכפיל את אוכלוסיית העיר
יבנה	2016	12,700		12,855	הכפלת האוכלוסייה התנאי של העיר : מחלף דרומי על כביש מס 4.
נתניה	2016	12,300		73,765	1,700,000 מ"ר למסחר ותעסוקה
מגדל העמק	2017	5,000		8,610	תוספת עוד 2000 דירות עפ"י חוק שבס. צפוי להכפיל את האוכלוסיה
בית שמש	2017	17,000		20,936	
עכו	2017	17,800		15,934	
לוד	2017	27,900		22,294	התקציב 7 מיליארד שקל. הותמ"ל אישר 4000 יחיד להשכרה.
אשדוד	2017	39,000		65,756	

לוח 7: הסכמי גג (המשך)

העיר	נחתם בשנת	מספר דירות	לשיווק בשנים	מספר הדירות הקיימות בעיר ביוני 2017	הערות
נהרייה	2017	8,000		20,499	תוספת האוכלוסיה 25%
יוקנעם	2017	2,160		6,794	
דימונה	2017	25,000	ביצוע עד 2024	12,175	הכפלת האוכלוסיה פי שלוש. התקציב 5 מיליארד
נתיבות	2017	13,000	ביצוע תוך 10 שנים	7,719	תוספת האוכלוסיה 150%. בנתיבות היו ב- 2016 7,500 יח"ד. תקציב 3.5-4.5 מיליארד
אופקים	2017	14,000		7,748	30% יחידות דיור קטנות. מימון למוסדות חינוך, קריית ספורט ועוד
אילת	2017	18,400		18,668	מימון כביש עוקף מערבי, פיתוח רצועת החוף. בניית 6,900 חדרי מלון?
אור יהודה	2017	5,000		10,624	כולל 1,870 יח"ד ב"פארק איילון"
באר יעקב	2017	11,600		5,990	10% מהקרקע יוקצו כקרקע משלימה להתחדשות עירונית
שדרות	2018	6,500		7,230	1.9 מיליארד שקל. ההסכם כולל 430 אלף מ"ר לתעסוקה
חיפה	2018	15,000		118,125	תוספת 50,000 תושבים. 3 מיליארד שקלים 5,000 יח"ד בשכונה חדשה בדרום מערב

הערה: נתוני מספר הדירות על פי ההסכמים אינם ברורים מפני שבחלק מהמקרים הם עשויים לגדול הודות ל"תיקון שבס".

כמה מן הערים כמו למשל טירת הכרמל שבה מדובר על הכפלת מספר התושבים בעיר, מגדל העמק ויבנה שגם בהן מדובר על הכפלת מספר התושבים, וראש העין שבה מדובר על הגדלת מספר התושבים ב-60% בקירוב, הן למעשה ערי פרבר של האזורים המטרופולינים חיפה ותל אביב, ולכן ייתכן שיעדי האיכלוס ניתנים להשגה.

אבל בכמה ערים ממדי הגידול במספר התושבים הם בלתי מציאותיים. אציין במיוחד את היקפי הבנייה המתוכננים בארבע ערים: דימונה שבה לפי ההסכם האוכלוסייה צריכה לגדול פי 3 (ולפי פרסום אחר "רק" פי שניים וחצי), לוד - גידול פי 2, אופקים גידול פי 3, ועפולה- גידול פי 2. ארבע הערים האלה סובלות ממחסורים בתשתיות שונות ומ"בעיות חברתיות". ייתכן שההשקעות בתשתיות הפיזיות שימומנו על פי ההסכם יעזרו להתגבר במידה כזאת או אחרת על המחסורים בתשתיות. אבל את הבעיות החברתיות אי אפשר לפתור תוך שנה או שנתיים. בשורות הבאות אנסה לתאר בקצרה את הבעיות בעפולה. הבעיות בלוד באופקים ובדימונה אינן פחות קשות.

גרעונות תקציביים

הסכמי הגג עתידיים לגרור עיריות רבות לגרעונות תקציביים. דבר שיגרור לקיצוצי תקציב ולהרעה ברמת השירותים שהעיריות נותנות לתושבים.

משרד הפנים עשה בחודשים האחרונים בדיקה של ההשפעה של הסכמי הגג על מצבן הכספי של העיריות שחתמו עליהן, ובמיוחד על יכולתן לממן את השירותים שהן מחויבות על פי חוק לספק כגון: סילוק אשפה, תחזוקת הרחובות והמדרכות, גינון, שירותים מסוימים בגני הילדים ובבתי הספר. כאמור, הארנונה מבנייני מגורים שמשלמים התושבים איננה מספיקה למימון השירותים, ולכך העיריות שחתמו על הסכמי הגג עלולות להסתבך בגרעונות בתקציביהן. להלן מספר נתונים על הפגיעה בתקציבי מספר עיריות בעקבות הסכמי הגג העתידיים, לפי בדיקת משרד הפנים¹⁶.

לוח 8: השפעת ההסכם הגג על המצב הכספי של מספר עיריות

העיר	מצב התקציב ב 2016	הגרעון הצפוי בשקלים לשנה
עכו	מאוזן	10 מיליון
ראש העין	עודף 40 מיליון	30 מיליון
יבנה	עודף 36 מיליון	11 מיליון
קרית גת	עודף 23 מיליון	40 מיליון
טירת הכרמל	עודף 22 מיליון	7.5 מיליון
אשקלון	מאוזן	30 מיליון

לכאורה הערים האלה יכולות להתגבר על הגרעונות האלה.

הארנונה מעסקי מסחר ותעשייה עשויה להוות מקור למימון הגרעון החסר למימון השירותים לתושבים. אם ייבנו בהן אזורי מסחר ותעשייה בשטחים גדולים. עכו בכדי להתגבר על הגרעון הצפוי זקוקה ל-85,000 מ"ר. אבל לעכו יש מתחרות רציניות. נהרייה מצד צפון וקריית ביאליק מדרום. אשקלון תזדקק ל-330,000 מ"ר של מסחר ותעשייה כדי להתגבר על הגרעון הצפוי.

אבל יש לה שתי מתחרות רציניות אשדוד מצד אחד וקריית גת מצד שני. בינה צריכה שייבנו בה, תוך 5 שנים 160,000 מ"ר של עסקי מסחר ותעשייה חדשים והיא מתחרה עם אשדוד ורחובות. זאת אשלייה לחשוב שהערים האלה יכולות למשוך אליהן, תוך 5 שנים, עסקים חדשים בהיקפים כאלה. בעיה מיוחדת היא הערכות נמוכות של התקציבים לבניית התשתיות שהוסכם עליהן. עיריית קריית גת שחתמה על הסכם גג ב-2013, שעל פיו בונים את השכונה הגדולה 7500 יחידות דיור - "כרמי גת", עתרה לבג"ץ נגד המדינה בטענה שהמדינה אינם מקיימת את חלקה בהסכם. במהלך יישום ההסכם התברר שהסכומים שנקבעו בהסכם לבניית מוסדות ציבור ותשתיות היו מבוססים על אומדני-חסר, וכי הסכומים הדרושים למעשה לביצוע התשתיות המוסכמות הם יותר גדולים ממה שהמדינה מקציבה.

המקרה של עפולה

נבחן את הדוגמא של עפולה. בשנת 2016 נחתם הסכם גג עם עיריית עפולה, שלפיו תוך 4 שנים (עד 2020) ישווקו בעפולה שטחים לבניית 10,500 דירות, ב-6 שכונות חדשות. 30% מהדירות תהיינה דירות קטנות, כדי שתהיינה זולות יותר ותתאמנה לזוגות צעירים. ביולי 2017 אישרה הותמ"ל תוכנית לבניית 7800 דירות בעפולה (כנראה זה חלק מהסכם הגג). התוכנית הזאת כוללת גם שטחי תעסוקה. הותמ"ל הצהיר שהתוכנית הזאת תהיה "עוגן צמיחה" למרחב עמק יזרעאל ומשיכת אוכלוסיה לצפון.

עוד לפני שנחתם הסכם הגג, נמצאת בעפולה בבנייה שכונת מגורים גדולה "רובע יזרעאל" הנבנית על שטחים חקלאיים שהיו של מרחביה, שיהיו בה 4600 דירות.

אם נצרף את תוכנית הגג עם "רובע יזרעאל", עומדות להיבנות בעפולה כ-15,000 דירות, שאם הן אמנם תיבנינה ויאוכלסו, אוכלוסיית עפולה תכפיל את עצמה מ-45,000 תושבים ל-90,000. ספק רב אם היעד הזה הוא מציאותי.

עפולה סובלת מהרבה בעיות חברתיות-כלכליות שגורמות לכך שהיא איננה במוקד הביקוש לדירות. לפי המדד החברתי-כלכלי שעל פיו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מדרגת את הרשויות המקומיות, הדירוג של עפולה הוא 5. בשנת 2015 2570 משפחות בעפולה קיבלו קיצבאות הבטחת הכנסה ודמי אבטלה. אם נצרף את מקבלי קיצבת נכות - 2474 משפחות - בערך 25% עד 30% מאוכלוסיית עפולה מתפרנסת מקצבאות. השכר הממוצע של שכירים תושבי עפולה היה בשנת 2015 רק כ-7000 שקל בחודש. הישגי החינוך בעפולה הם הרבה מתחת לממוצע הארצי. רק 64.5% מבוגרי תיכון היו זכאים לתעודת בגרות, ורק 47% עמדו בדרישות הסף לקבלה באוניברסיטאות!

המצב הזה איננו מהווה כוח משיכה לאנשים צעירים שמחפשים סביבת מגורים אטרקטיבית לגדל בה ילדים. אם הממשלה רוצה לשפר את מצבה של עפולה מוטב להשקיע תקציבים גדולים בשיפור מערכת החינוך ובפיתוח כלכלי ויצירת מקומות עבודה אטרקטיביים שישלמו שכר יותר גבוה לעובדיהם.

דבריו של המנהל של חברת תיווך הנדל"ן רי-מקס 70% מקוני הדירות בעפולה במסגרת התוכנית "מחיר למשתכן" אינם מתכוונים לגור בעפולה. הם חושבים שהם קונים במחיר מציאה ומתכוונים להשכיר את הדירות.

השאלה היא מאיפה יגיעו כל כך הרבה שוכרים. גם לירן עובדיה מנהל סקטור נדל"ן בבנק ירושלים חושש שזוגות שקנו דירות במבצע "מחיר למשתכן" בפריפריה יתקשו למצוא שוכרים בשל עודף היצע¹⁷. זהו מתכון לירידה של שכר הדירה (בעפולה וביישובים אחרים בפריפריה), ומה שיותר גרוע, לתהליך של סלקציה שלילית של האוכלוסייה. המצב הזה ימשוך לעפולה דווקא אנשים מן העשירונים הנמוכים, שאין להם יכולת כלכלית לגור במקומות אחרים, שבהם שכר הדירה יותר גבוה.

תפיסת שטחים לפני הזמן

אחת מן ההשלכות של הרצון להכין תוכניות בהיקפים מופרזים, ושל הפזיזות של הותמ"ל היא תפיסת שטחים שיידרשו למעשה בעוד שנים רבות. מדובר בעיקר על שטחים חקלאיים, שרשות מקרקעי ישראל דרשה מחקלאים לפנות אותם מכיוון שהם נדרשים לצורך בנייה למגורים. כדי להמחיש את העניין, אתאר בקיצור שתי דוגמאות :

קיבוץ אדמית (שנמצא על גבול לבנון) נדרש לפנות שטח של 700 דונם שנמצא בין בית העלמין של העיירה שלומי ובין הגבול. בשטח היה מטע של אבוקדו, שהיה מניב בשנה 1500 טון פרי. לפי דרישת רשות מקרקעי ישראל הקיבוץ נאלץ לעקור עוד ב-2013 את העצים. נכון לחורף 2017 התחילו עבודות פיתוח רק בחלק קטן מהשטח. יבול של 4 שנים נוספות הלך לאיבוד¹⁸.

המושבים בית יתיר, מעון וכרמל שבדרום הר חברון מעבדים ליד העיר אופקים שטחים ומגדלים שם תפוחי אדמה, גזר, בוטנים ועוד סוגי ירקות. הם נדרשו לפנות שטח של 2200 דונם שנדרש להכנת תוכנית בנייה. החקלאים עתרו לבית המשפט.

בדרום מזרח אופקים אושרה עוד ב-2012 תוכנית לבניית 1400 יח"ד בצפיפות נמוכה על כ-1000 דונם שעידו אותם החקלאים מדרום הר חברון. ב-2016 אושרה תוכנית נוספת לבניית 1000 יח"ד על 500 דונם. לפי טענת החקלאים בשני השטחים האלה עדיין לא נבנה דבר. כפי שעורך הדין שמייצג את החקלאים כתב בעתירה "לאור העודף התכנוני העצום הקיים באופקים - עודף ללא ביקוש - אין שום סיכוי למימוש התוכנית" בשטח הנוסף שהחקלאים נדרשו לפנות.

אלה אינם המקרים היחידים. לבג"ץ הוגשו עוד מספר עתירות על ידי המושבים ניר צבי, מגשימים, כפר ביאליק ועוד.

הפזיזות אחות החרטה

פיתגם ערבי אומר: "אל-עגילה אחת א-נידמה" שתרגומו: המהירות אחות החרטה. אני מעדיף לתרגם: "הפזיזות אחות החרטה".

בשנים האחרונות הוועדות המחוזיות נלחצות לאשר במהירות תוכניות רבות וגדולות על מנת לעמוד ביעדים הכמותיים שהדרג הפוליטי הכתיב להן. הותמ"ל הוקמה מלכתחילה בכדי לאשר במהירות תוכניות לאלפי יחידות דיור. החיפזון גורם, כנראה, שהוועדות לא מקדישות תשומת לב ראויה לבדיקת התוכניות. בעידן שבו כול מי שקרוב לנושאי התכנון והבנייה מודע לכך שמשאבי הקרקע הולכים ומצטמצמים, שיקול חשוב שצריך להתחשב בו בבדיקת התוכניות הוא ניצול הקרקע. כאשר אף על פי כן, מגיעות לאישור

תוכניות שבהן ניצול השטח הוא בין 1.5-2 יחידות דיור לדונם ברוטו, בעוד שבתוכניות אחרות יש 3-4 יח"ד לדונם, מתקבל הרושם שעל אף המחסור בקרקע הניצול של השטח איננו מקבל את תשומת הלב הראויה¹⁹.

המהירות גורמת לכך שהוועדות והותמ"ל מאשרות מפעם לפעם גם תוכניות שיש בהן פגמים. בכדי שהדברים לא יישארו רק בהכללה אביא בהמשך כמה דוגמאות שהגיעו לבית המשפט.

כאשר מאשרים תוכנית ובונים שכונת מגורים מבלי לבדוק שבשטח שעליו רוצים לבנות או בסמוך אליו אין מפגע, למשל כמו אגן חימצון של שפכים או מסלול המראה ונחיתה של מטוסים גורמים לכך שתושבי השכונה יסבלו מן המפגע במשך שנים רבות. כאשר מאשרים תוכנית בנייה מבלי לוודא שיש פיתרון לבעיות התחבורה, לאספקת מים ולסילוק השפכים, לבתי ספר, לגני ילדים ושירותים נוספים גורמים נזק לאיכות השכונה אשר יגרמו לכך שהשכונה שתיבנה תהיה שכונה "דפוקה". אנשים שיש להם אפשרויות כלכליות יעדיפו לגור בשכונות אחרות, והשכונה תהפוך תוך שנים להיות "שכונת עוני" ("יסלאמסי")²⁰.

יתרה מזאת, יש חשיבות רבה לסדר הפעולות. אם פתרונות התחבורה מתבצעים בשלב מוקדם של פיתוח עיר או שכונות חדשות, התפתחות העיר והשכונות מתבצעת אחרת מאשר אם פיתוח התחבורה נעשה במאוחר, לאחר שהשכונות החדשות נבנות והאוכלוסייה מתבססת על מכוניות פרטיות. במיוחד אמורים הדברים ביחס לפיתוח הרכבת. אם הרכבת היתה פועלת בפתח תקווה לפני עשרים שנה כפי שהיא פועלת היום השכונות החדשות בצפון פתח-תקווה היו מתפתחות אחרת.

דוגמה אחרת: בשטח התע"ש בין רמת השרון, הוד השרון והרצלייה מתוכננות כ-20 אלף יחידות דיור (התוכנית מתגלגלת כבר כ-20 שנה בין וועדות ערר ובתי המשפט. כיום המצב הוא שבית המשפט ציווה לעצור את אישור התוכנית עד שיבוצע סקר של החומרים הרעילים בקרקע. ולא כאן המקום להאריך בנושא זה). כעת עדיין אפשר להקים קו רכבת מהשטח הזה לאיזור תחנת הרכבת "ירקונים", שיחבר את שטח התע"ש לרשת הארצית של רכבת ישראל. אם קו רכבת כזה יוקם לפני שתתחיל הבנייה, הדבר ישפיע על אופי השכונה כאשר תיבנה.

- תוכנית אפולוניה

בשנת 2015 יזם "מטה הדיור" תוכנית בנייה בשטח "אפולוניה". מדובר בשטח בן כ-1000 דונם מצפון מערב להרצליה (בין חוף הים וכביש מס 2, מצפון לשכונה "נוף-ים). על כ-450 דונם מן השטח התקיים מפעל של תעש שבו ייצרו חומרי נפץ. בשטח תעש דלפו לקרקע חומרים רעילים שונים, דלק ומתכות כבדות, שזיהמו את הקרקע ואת מי-התהום. המפעל הפסיק לפעול ב-1992. מאז המדינה מתמהמהת בעריכת סקר של הזיהומים ובטיהור הקרקע. ב-2006 עתרה העמותה "אדם טבע ודין" לבית המשפט העליון וביקשה שבית המשפט יורה למדינה לטפל בזיהומים. ב-2015 התחייבה המדינה לבית המשפט לסיים את הבדיקה תוך שנה ולטהר את הקרקע תוך 4 שנים. בחלק אחר של השטח מתקיים מוסד סגור לנערים עבריינים. בחלק המערבי של השטח נמצאות חורבות העיר אפולוניה, היא ארסוף, שהיא שמורה וגן לאומי. ובה חורבות מן התקופות הכנענית, ההלניסטית והצלבנית

והמסגד סידנא עלי. מרבית השטח הוא בבעלות המדינה, אבל כ-200 דונם הם בבעלות פרטית.

על השטח הזה הוכנו שתי תוכניות בנייה למגורים. האחת ל-2687 יחידות דיור והשנייה ל-1020 יח"ד. כמו כן התוכניות כוללות 60,000 מ"ר שטחי תעסוקה", שלושה בתי מלון וכניסה חדשה מכביש 2 (אולי מחלף?).

התוכנית אושרה על ידי הותמ"ל במארס 2016. כנגד ההחלטה של הותמ"ל הוגשו עתירות מינהליות לבית המשפט המחוזי בתל אביב על ידי אזרחים מן השכונות הסמוכות, עיריית הרצליה והעמותה "אדם טבע ודין" שהעלו מספר טענות כנגד אישור התוכנית.

השכנים מן השכונה הסמוכה "נוף ים", מוטרדים מאוד מכך שעד שייבנה המחלף המתוכנן, והכניסה מכביש 2, כל התנועה של המשאיות והטרקטורים שייכנסו לשטח תהיה דרך הרחובות הצרים של השכונה שאינם יכולים לשאת את נפח התנועה כיום. כבר עכשיו הם צרים מלהכיל את תנועת המכוניות מן השכונה ואל השכונה. בעלי הקרקעות הפרטיים טענו שהתוכנית מקפחת אותם, שכן לפי התוכנית השטחים הפרטיים יופקעו לצורך הרחבת כביש מס' 2 ובניית המחלף ואילו כול הבנייה תהיה על השטחים שבבעלות המדינה.

הטענה שהכריעה ושיכנעה את השופט, היתה שהותמ"ל לא חיכתה אפילו להשלמת הסקרים של זיהום הקרקע והמים, ולא לעבודות הטיהור. השופט אליהו בכר תמה איך אפשר בעת ובעונה אחת לבנות בתי מגורים ולפנות את הפסולת המזוהמת. באוקטובר 2017 הורה השופט לבטל את החלטת הותמ"ל.

בכך לא באה הפרשה לסיומה. והעניין הגיע עכשיו לבית המשפט העליון. המדינה ערערה על החלטת השופט. העותרים הגישו ערעור נגדי. והעניין תלוי ועומד לפני בית המשפט.

- עוד דוגמה לאן הפזיזות מביאה את הותמ"ל

לפני הותמ"ל הובאה לאישור תוכנית לבניית בקירוב 2770 יחידות דיור ליד קריית אתא. מדובר בשטח חקלאי הנמצא בדרום קריית אתא ומצפון לקיבוצים אושה, רמת יוחנן וכפר המכבי. לפי החוק הותמ"ל מוסמכת לדון בתהליך המואץ ב"תוכניות בנייה גדולות", אחרי ש"קבינט הדיור" הכריז על השטח כמתחם לבנייה למגורים. מספר ימים לפני הדיון לשמיעת ההתנגדויות לאישור התוכנית, הביא עורך הדין של הקיבוצים לתשומת ליבם של הותמ"ל ושל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, כי בעוד שההכרזה של קבינט הדיור התייחסה למתחם ששטחו כ-1400 דונם, התוכנית מתייחסת למתחם ששטחו 1690 דונם. כלומר הותמ"ל איננה רשאית לדון ולאשר את התוכנית.

בנוסף לכך התריעו הקיבוצים כי התוכנית תפגע קשה בקיבוץ אושה. התוכנית אם תאושר, תחייב לעקור מטעי אבוקדו והדרים הקיימים בשטח ולהרוס לולי עופות של קיבוץ אושה (שהם עיקר פרנסתו של הקיבוץ). בנוסף לכך הם טוענים שהתוכנית מיותרת. קיימות באזור קריית אתא תוכניות מאושרות ל-12,000 יחידות דיור ובנוסף בקירוב 3,200 דירות שאינן מאוישות. להערכתם התוכניות המאושרות יספיקו לקריית אתא לכמה שנים, וזאת בנוסף לתוכניות לאלפי יחידות דיור בקריית ביאליק ובערים האחרות באזור הסמוך.

סיכום

בחלק הראשון של המאמר תיארתי את מהות "משבר הדיור" ואת שני הגורמים העיקריים להתייקרות הדירות: שער הריבית ופערי ההכנסה הגדולים ואת השלכותיהם. כמו כן הבאתי נתונים לכך שהיכולת של "מעמד הביניים" לרכוש דירות השתפרה הודות לירידת הריבית.

בחלק השני תיארתי את ההשלכות של המדיניות ששר האוצר כפה על מערכת התכנון ואת הנזקים העיקריים שהמדיניות הזאת גורמת לאיכות החיים של תושבי המדינה בעשורים הבאים. ייתכן שיש עוד נזקים (שנעלמו מעיני) שאינני מודע להם. כמו כן, מכיוון שבמאמר הסתמכתי על עשרות נתונים ממקורות רבים ומגוונים ייתכן שנפלו בו כמה שגיאות. אם מי מהקוראים גילה במאמר שגיאה או מודע לנזקים נוספים, אודה לו אם יביא את הדבר לידיעת העורך או לידיעתי.

הערות מערכת: עם קבלת מאמר זה, מערכת תכנון פנתה לגופים מוזכרים במאמר בהזמנה להגיש את הערותיהם על הנאמר ע"י ד"ר בורוכוב. טיוטת המאמר עם הזמנת המערכת הופצו לראש מנהל התכנון במשרד האוצר, לדובר שר האוצר ולכלכלן הראשי של משרד האוצר, למרכז השלטון המקומי ולארגון "בוני הארץ" – התאחדות הקבלנים. כל הנמענים התעלמו מההזמנה, ובחרו לא להגיב על הביקורת במאמר.

הערות

1. גירסה קודמת של המאמר הוצגה בכנס האיגוד בירושלים (15.3.2018). אני חייב תודה לשרון אשל ורוית חננאל שהעמידו לרשותי נתונים ששימשו אותן בעבודה שהציגו בכנס האיגוד. כן אני מודה לנחמה בוגין, אריה קמיל, ברי צ'רניאבסקי וזאב ברקאי שקראו טיוטות של המאמר והערותיהם שיפרו אותו. עם זאת אני בלבד אחראי לנתונים ולפרשנות שלהם כמו לדעות המובעות במאמר.
2. לניתוח סטטיסטי ואקונומטרי של הגורמים להתייקרות הדירות עד 2010 ראה: נגר ויצמן וגיא סגל 2011 ודובמן פולינה יוסי יכין וסיגל ריבון 2011.
3. ראה: א. בורוכוב 1998.
4. ראה: למ"ס שנתון סטטיסטי 2016 לוח 5.1.
5. בשנים 1995-2005 הסתיימה בנייתן של כ-482,000 דירות, ראה שנתון סטטיסטי 2007 לוח 22.4.
6. צוטט באתר bizportal
7. נתון מתוך נתוני הרשויות המקומיות (עודכן באפריל 2017) ומבוסס על רישומי חיובי ארנונה.
8. ל.מ.ס. השנתון הסטטיסטי 2017.
9. הנתונים מתוך: למ"ס שנתון סטטיסטי 2016 לוח 5.34. ההגדרות של העשירונים בלוח 5.34 הם לפי "הכנסה נטו לנפש סטנדרטית" ולכן

- הגדרת העשירונים שונות מאלה של לוח 5.31, להסבר ראה בשנתון הסטטיסטי.
10. מדובר כנראה באנשים שקנו דירות לפני הרבה שנים דירות זולות (למשל דירות עמידר שנמכרו לדיירים בהנחה). חשוב לזכור שיש ניידות בין העשירונים. בין המשפחות בעשירון 1 יש כאלה שהיו לפני כמה שנים במצב כלכלי הרבה יותר טוב.
11. הנתונים מלוח 5.34 הנוכרי.
12. הריבית להלוואה לרכישת דירה (משכנתא) במסלול הצמוד, בריבית קבועה, היה במחצית 2016 כ-3.35% ועל הלוואה במסלול הלא צמוד בריבית קבועה כ-3.95%. המקור: המפקח על הבנקים סקירה חצי שנתית 2016.
13. אותן 5 שנים הסתיימה בנייתן של 202,285 דירות.
14. פרטים נוספים על הותמ"ל סמכויותיה, הרכבה ודרכי פעולתה ראה: אסף זנזורי 2018, המאפיין את דרך פעולתה במילים: "הותמ"ל דורסת ברגל גסה את עקרונות מערכת התכנון", ומביא דוגמאות לתמוך בדבר.
15. ראה: רזין ערן ואנה חזן 1999 ובורוכוב א. 2004.
16. The Marker 9.11.2017
17. מצוטט ב-TheMarker 4.2.2018
18. Ynet 17.11.2017.
19. בקשר לסוגיית ניצול השטחים והצפיפויות שהותמ"ל אישרה ראו מה שכתב אסף זנזורי 2018 על תוכנית מתחם מ-6 באשקלון, ותוכנית תמל/1016 רובע מנחם באר שבע.
20. על המנגנון שגורם להידרדרות של שכונות וערים ראו א. בורוכוב 2013.

מקורות

- בורוכוב א. (1998) "קליטת העלייה בדיור והשפעתה על ענף הבנייה", ע"ע 207-231 מתוך משה סיקרון ואליעזר לשם (עורכים) "דיוקנה של עלייה".
- בורוכוב א. (2013) "מחירי הדירות וההרכב החברתי-כלכלי בערים בינוניות והשפעתם על התחדשות עירונית", תכנון 10 (2).
- בורוכוב א. (2004) "כלכלת השלטון המקומי", הוצאת האוניברסיטה הפתוחה.
- דובמן פולינה יוסי יכין וסיגל ריבון (2011) "שוק הדיור בישראל 2008-2010". סקר בנק ישראל 2010-2008 מס' 85.
- זנזורי אסף (2018). "תכנון בעידן של משבר הדיור - הוועדה הארצית לתכנון ובנייה למתחמים מועדפים לדיור", תכנון 15 (1).
- נגר ויצמן וגיא סגל (2011) "מה מסביר את התפתחות מחירי הדירות בשנים 2010-1999" סקר בנק ישראל מס' 85.
- רזין ערן ואנה חזן (1999) "שיתוף בבסיס המס בין רשויות מקומיות", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.



זנוחה וחשובה מכל: מעט על התוכנית המפורטת

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, כשמו, כולל שני חלקים: תכנון ו-בנייה. חיבורם של שני חלקים אלה, הגשר בין עולם התכנון לעולם הבנייה, הוא תוכנית מפורטת שמכוחה ניתן להוציא היתרים לבנייה ולשימוש^{1,2}.

במובן זה תוכנית מפורטת היא החוליה האחרונה אך גם החשובה ביותר בין תכנון לבנייה.

התנאים היסודיים הנדרשים בכדי שתוכנית תיחשב מפורטת כדי שניתן יהיה להוציא מכוחה היתר בנייה קבועים בסעיף 145(ז) לחוק התכנון והבנייה³ והם:

- (1) פירוט יעודי הקרקע;
- (2) חלוקה למגרשים או לחלקות וגבולותיהם, אם אלו לא נקבעו בתשריט חלוקת קרקע;
- (3) קווי הבנין, מספר הקומות או גובה הבנינים;
- (4) שטחי הבניה המותרים.

הוראות אלו נציין מתכתבות עם הנושאים המתאימים להיכלל בתוכנית מפורטת⁴.

תנאים בסיסיים אלה הם כמובן נקודת המוצא בלבד שכן רמת הפירוט הנדרשת בהוראות תכנית לשם מתן היתר בנייה נגזרת גם מאופי ההיתר המבוקש והבנייה המתוכננת להתבצע מכוחו - ככל שמדובר בבנייה שלה השלכות תכנוניות רחבות על סביבתה תידרש רמת תכנון מפורטת יותר⁵.

אכן, היתר הבנייה הוא אמצעי למימוש התכנון הקיים בשטח. היתר בנייה אינו יכול למלא את החסר בתכנון מפורט, אלא עליו להיגזר ולנבוע מתכנון מפורט של השטח אשר נעשה במסלול תכנוני תקין כקבוע בחוק. מכך עולה כי בטרם יוצא היתר בנייה, יש צורך בקיום תכנית בדרגת פירוט סבירה אשר תקבע את הפרטים הנוגעים לבנייה על המקרקעין ולשימוש בהם⁶. לעניין זה ברור כי לא כותרתה של התוכנית (או השם בו היא מכונה) היא המשנה, אלא תוכנה⁷.

נדמה רגע את עולם התכנון כגדתו האחת של נהר ואת עולם הבנייה לגדתו השנייה, ונשאל כיצד יגיע אדם היוצא מהגדה האחת - מחוף התוכנית המפורטת - לגדה השנייה - בה ניתן לו היתר הבנייה. בדימוי זה נראה כי המחוקק חזה לפניו נהר נוסח ישראל - זרזיף בתעלה מבוטגת - שכל שנדרש

לצורך חצייתו הוא צעד אחד בלבד, דילוג קל, או בתרגום לענייננו: שאת ההנחיות התכנוניות של התוכנית המפורטת ניתן להפוך בקלות, במישרין ובמיידיות, לכדי היתר בנייה ותנאים בו.

פעמים אחרות יכול שלא ניתן לחצות את הנהר בצעד אחד בלבד אלא שנדרשת לנו אבן מדרך: כאשר התוכנית רחבה בהיקפה דרשו מוסדות התכנון את עריכתה של "תוכנית בינוי" (שאינה הרי תוכנית ממש, כשמה וככוונתה בחוק²) כדי לאפשר את המעבר מן התוכנית המפורטת להיתר הבנייה המסויים.

ככל שהמרחק בין שתי הגדות עולה מתעוררת השאלה איפה עובר הגבול, מה ייחשב כמרחק שלא ניתן לדלג מעליו מן התוכנית ישירות להיתר הבנייה?

שאלה זו נדונה לדוגמה בפסק-דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בתיק עמ"נ 30346-06-16 ועד פעולה משואה נ' הוועדה לדיר לאומי.

באותה פרשה נדונה תוכנית לבנייה למגורים בסמיכות לגן החיות התנ"כי בירושלים. מוסד התכנון קבע כי לתוכנית יהיו השפעות משמעותיות על רוחותן של החיות בגן מתאורה ומרעש. המומחה שיעץ למוסד התכנון לעניין זה ראה בפגיעה האפשרית לבעלי-החיים מתאורה ומרעש במהלך הבנייה (ומתאורה גם בהתייחס לשלב האכלוס) פגיעה מהותית המצריכה היועצות ביועץ תאורה וביועץ רעש. מוסד התכנון החליט לקבל את ההמלצה אבל העביר את קבלת חוות הדעת משלב התכנון לשלב הרישוי. כלומר, את החובה להתייעץ וליישם את חוות הדעת המייעצת העביר מוסד התכנון מידי-הוא וגלגל אותם על גוף אחר. בית המשפט פסל החלטה זו:

"איני סבור כי דרך זו אפשרית מקום בו מדובר בעניין כה מהותי לעצם אישור התכנית וקביעת הוראותיה. שאלת התאורה אינה שאלה משנית, ואינה רק שאלה מתחום הביצוע והבחינה הפרטנית בכל אחת מהבקשות להיתר בנייה. היא אחת מהסוגיות החשובות ביותר בכל הנוגע לעצם היתכנות התכנית והאפשרות לבנות במקום, והיא מחייבת הכרעות תכנוניות ועקרוניות באיזון שבין הרצון לאפשר לתושבי השכונה העתידית אורח חיים תקין וסביר, הכולל גם שימוש בתאורה ללא מגבלות חמורות מדי, לבין הפגיעה בבעלי החיים שזקוקים לתנאי מחייה של עלטה מוחלטת בשעות מסוימות.

מכאן, נובעת המסקנה כי הוועדה היא זו שצריכה להתייעץ ביועץ תאורה כדי לתכנן בצורה נכונה ומקיפה את התכנית, וזאת מבלי לגרוע מיועץ נוסף בהמשך לכך בשלב הרישוי, כדי לבחון את התאמת הבקשה להיתר לדרישות שבתכנית. אין להלום מצב, כפי שיצרה הוועדה, והוא כי כל נושא התאורה הועבר לשלב הרישוי מבלי שהוכרע במלואו."

וכך גם בנושא הרעש:

"במקום לבחון מראש את הצרכים ואת התאמת האמצעים שקבעה הוועדה, את מידת התועלת בכל אחד מהם ואת התרומה שהם עתידים לתרום להפחתת הרעש בכל אחד משלבי הבנייה, הותירה הוועדה את הבדיקה הזו לרשות הרישוי או לוועדה המקומית. הוועדה התפרקה אפוא מסמכותה לעסוק בהיבט תכנוני מובהק של התכנית, והותירה את הקביעה לשלב הרישוי."

הכלל אם כן הוא הבא:

"תכליתה של דרישת התכנית המפורטת היא להבטיח כי בשלב היתר הבניה לא תתקבלנה החלטות תכנוניות עקרוניות, אשר על פי טיבן וההשלכות שבצדן היו צריכות להתקבל בהליך תכנוני סדור, פומבי ופתוח להתנגדויות ... כתוצאה מכך, שלב היתר הבניה אמור להתאפיין בביצוע בפועל של בינוי ושימוש במקרקעין בהתבסס על הכרעה תכנונית קודמת המבטאת איזון רצוי בין מכלול האינטרסים הנוגעים לתא השטח המסוים."⁹

כלל זה – הקביעה לפיה על היתר בנייה להינתן בהתאם לתוכנית הכוללת רמת פירוט נאותה – נובע מעקרונות-התשתית השלובים של שקיפות הליכי התכנון ושל זכות ההתנגדות לתוכנית. מכיוון שביחס להיתר בנייה אין זכות להתנגד נדרש שהוא יהיה מוגבל בתחומו לאותם עניינים שיש בהם הכרעות תכנוניות שנקבעו בהליך סדור, פומבי ופתוח.

במלים אחרות: במסגרת היתר בנייה ניתן לקבוע אך ורק עניינים שהם חלק מן התוכנית המתירה, במובן זה שניתן היה להתנגד להם במסגרתה.

שתי מגמות מתחרות על עתידה של התוכנית המפורטת.

המגמה הראשונה היא הבאה: עם השנים פחת השימוש במוסד התוכנית המפורטת כשלב אחרון במידרג התכנוני עד כדי ביטול הצורך בה. במקום זאת, במפתיע, עלה קרנה במובן זה שהוראות תוכן מפורטות החלו מופיעות בתוכניות מדרג גבוה יותר; בפרט, תוכניות מן הדרג הארצי.

חלק מתוכניות אלו מבקשות "לקצר את הדרך" ולאפשר לשלטון המרכזי לקבוע באמצעותן את פרטי הביצוע בשטח במישרין ולייתר על-ידי כך את ההיזקקות לתוכנית נוספת ש"תתווך" ביניהם. כזו היא לדוגמה תוכנית לתשתית לאומית או תוכנית למתחם מועדף לדיור^{10,11}.

חלק נוסף של תוכניות כאלו הוא כזה שיש בו "מסלול ירוק" להיתר בנייה מכוח-הן למיזמים בהיקף ידוע – הנחשב קטן יחסית מבחינת השפעותיו על סביבתו – כשרק מיזמים העולים על היקף זה נדרשים לתוכנית מפורטת – ראו תמא/10/ד/12 לחוות רוח.

חלק אחר מתוכניות אלו קובע מסגרת עקרונית למתן היתרי בנייה ישירות מכוח-הן גם כשהתוכנית עצמה אינה "צמודה" למקרקעין מסויימים עליהם תחול – כדוגמת תמא/36/א למתקני תקשורת קטנים או תמא/34/ב/6 לקווי הולכה של מערכת המים.

חלק אחרון של תוכניות כאלו ביקש לייתר את התוכנית המפורטת אפילו מקום בו היא נדרשת ויצר במקומה הליך מקוצר מעין-תכנוני המתנהל במסגרת בקשה להיתר בנייה בפני מוסד התכנון המקומי – case in mind : תמא/34/ב/5.

במקביל, אנו מוצאים מגמה הפוכה בתכלית: בתיקון 101 לחוק התכנון והבנייה בא לידי ביטוי רצונו של השלטון המרכזי לאצול ישירות אל וועדות מקומיות את הכוח לעצב את מרחב התכנון שלהן באמצעות תוכניות שבסמכותן – שהן בדרך כלל תוכניות מפורטות – מקום בו אושרה תוכנית מתאר מקומית כוללת¹².

מגמה אחרונה זו, אף שהועלתה עלי ספר החוקים, אינה החלטית ומובהקת עדיין, בעיקר כיוון שהיא מאויימת על-ידי צורכי השעה: סוגנית ורמז ראשונים לכך אנו מוצאים בהחלטתה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה

במחוז המרכז לבטל את תוכנית המתאר המקומית הכוללת לעיר לוד – מס' 10000/ד – שעמדה לפני אישורה. זאת, כיוון שתוכניות ותמ"ליות עיקרו ורוקנו מתוכן תוכנית זו¹³.

כך נגנזה (ונקברה קבורת חמור) תוכנית מקומית שעברה תהליך ארוך ומורכב של גיבוש הסכמות בעלי-עניין רבים והושקעו בה אנרגיה, זמן, כספים ומאמצים אדירים.

מקרה מעניין במיוחד מספקת לנו תמא/37ח.

תיאר זאת בית המשפט העליון כך¹⁴:

"תמ"א/37ח היא פלטפורמה תכנונית ייחודית שטרם נראתה במקומותינו. ייחודה איננו רק בהיקפה המרחביים אלא גם בניסיונה ליתן מענה למגוון רחב ביותר של צרכים תכנוניים ארוכי טווח. כך, התכנית ביקשה להניח כבר היום מסגרת תכנונית שתכיל את כל מתווי הפיתוח האפשריים למאגרי גז, על בסיס הידע המדעי והטכנולוגי הקיים והעתיד; ולהבטיח מענה תכנוני לכל מודל ייצור והפקה שבו עשוי לבחור יזם, ובתמהילים אפשריים שונים של פיזור המתקנים בין היס לבין היבשה. במקביל, ועל מנת ליצור וודאות עסקית ותכנונית עבור יזמי הגז, ביקשה התכנית להיות מפורטת במידה המאפשרת לתת היתרי בניה ישירות מכוחה מבלי שתידרש הפקדת תכנית מפורטת ביחס לכל מתקן ומתקן שתבקש הקמתו. מורכבות זו הביאה להכללת כלים תכנוניים גמישים בתכנית אשר יופעלו בשלב היתר הבניה ויצרו את החוליה המקשרת בין הוראות התכנית הכוללת לצרכים הקונקרטיים של מתקן מסוים."

תמא/37ח אינה תוכנית במובן המוכר הרגיל של התייחסות לחלופה תכנונית ידועה ויישומה בשטח. כאמור, בתמא/37ח ביקשה המדינה לאפשר לזים לקבל היתר בניה ישירות מכוחה של התוכנית עצמה מהצד האחד אך לא ידעה ולא יכלה ולא רצתה להתחייב על פרטי הביצוע מראש מהצד השני. לכן, התוכנית הוכנה למרחב של חלופות תכנוניות בכל הקשת שבין פיתוח מלא של מתקני גז במתחם יבשתי לבין פיתוח מלא שלהם במתחם ימי. במסגרת תמא/37ח נבחנה מעטפת האפשרויות הזו – על-פי מצבי הקיצון שהיא מאפשרת – ונקבעו מנגנונים גמישים ליישומה שתכליתם לגשר על פערי המידע שבין התכנון המאפשר לבין מימושה בהיתר בניה מסויים של החלופה שבחר היזם מתוך קשת האפשרויות שעמדה לרשותו. המנגנון העיקרי שנקבע בתמא/37ח לצורך זה הוא התנ"ס – תוכנית ניהול סביבתי הקובעת מסגרת ניהול ופיקוח של השפעות סביבתיות שליליות אפשריות ממתקן נתון.

בית המשפט העליון נדרש להתמודד כאן עם הטענה לפיה התוכנית אינה מפורטת במובן זה שלא ניתנה הזדמנות לציבור להתייחס להסדרים תכנוניים פרטניים שלא בהכרח נחזו או נבדקו במסגרת תסקיר ההשפעה על הסביבה שהוכן בקשר עם התוכנית. תשובתו היתה כך:

"התנ"ס אינה כוללת הערכה סביבתית דה-נובו ולא צפויות להיגזר ממנה הגבלות חדשות על הקרקע, על סביבתה, או על השימושים המותרים בה שלא נבעו מהתכנית עצמה. התנ"ס צפויה אמנם לעסוק באותם הפרמטרים שכבר נבחנו בתסקיר, אך ברזולוציה מצומצמת יותר הנוגעת לנתוני המיזם המדויקים שיוודעו רק בשלב היתר הבניה."

...

"התני"ס אינה באה במקום התסקיר ולא צפויות להיערך במסגרתה בדיקות סביבתיות שהיה הכרח לערוך בשלב התסקיר בשים לב למתווה הסקירה שהתבסס על תרחישי קיצון. התני"ס מוסיפה על התסקיר, מטייבת את הנתונים הקיימים ומאפשרת לכייל בצורה המדויקת ביותר את אמצעי הזהירות, הניטור והבקרה שיש לנקוט לאורך חיי מיום קונקרטי ובהתאמה לנתוניו. משכך, החלטת המועצה הארצית לאמץ את התני"ס אינה מנוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה. ההחלטה היא פועל יוצא של הפעלת שיקול דעת מקצועי מובהק והיא נטועה בגדרי מתחם הסבירות. כנגזר ממהותה של התני"ס, לא מצאנו כי אימוצה כרוך בפגיעה בזכות ההשתתפות וההתנגדות של הציבור בהליך התכנוני שכן כטענת המדינה, זכות זו מוצתה במסגרת האפשרות להתנגד לתסקיר עצמו."

במלים אחרות: מכיוון שבמסגרת התוכנית נבדקו התרחישים "הגרועים" ביותר ונמצאו ראויים לאישור ולמימוש, הנה כל מימוש חלקי – מימוש של תרחיש שהוא "טוב" מהם ושהשפעתו האפשרית על הסביבה היא מצומצמת יותר – ממילא שהוא ראוי גם.¹⁵

הנמקה זו בעייתית בעינינו. לצורכי הדיון בענייננו כאן נציין רק את ההסתייגות הבאה:

תכנון מפורט עוסק בשאלה מה אנחנו רוצים לממש בתא שטח מסויים ולכן עוסק בתכונותיו של מיזם ידוע, בצרכיו התכנוניים וביחסי הגומלין שהוא מקיים עם סביבתו מהצד האחד ובייחודיות הנקודתית של תא השטח הנבחר מהצד השני. תכנון מפורט לכאורה הנשען על מסגרת רעיונית של תרחישי-קיצון – ומבקש להתיר כל מימוש חלקי שלהם – מפספס את מטרתו זו משני כיוונים.

כיוון אחד כזה הוא שמימוש חלקי יוצר מגבלות תכנוניות שלא לצורך. ניקח לדוגמה העברה של קו-צנרת מנקודת-קצה א' לנקודת-קצה ב'. נניח, כהנחת-העבודה של תמא/37ח, שכל חלופת התווייה במרחב ידוע היא אפשרית. אם התכנון המפורט נעשה במקטעים (ולא בשלמות) כי אז תכנונו של מקטע אחד – נאמר, מנקודת-הקצה א' לנקודת-ביניים א'1 – מטיל מגבלות על תכנונם של מקטעי-ההמשך, שיצטרכו להתחיל מנקודת-ביניים זו. התוצאה הכוללת (חיבורם של כלל המקטעים לקו-צינור אחד) אינה בהכרח "שלם העולה על סך חלקיו" אלא עלולה להיות תכנון טוב (משמעותית) פחות מאשר לו היה קו-הצינור מתוכנן כמקשה אחת מראש.

כיוון שני הוא שמימוש חלקי גם יכול להיות אובדן שלא לצורך של הזדמנויות תכנוניות. תרחישי-קיצון – כדוגמה מתמא/37ח פיתוח מלא של מתקני הקבלה לגז ביבשה – הצריכו ייעודם של מתחמים בשטח נרחב במיוחד. מתחמים כאלה קשה יותר לאתר, הן כשלעצמם והן בשל המגבלות שמטיל פיתוח כזה בהם על סביבתם. מימוש חלקי נדרש לשטח מצומצם יותר ומטיל מגבלות פחותות על סביבתו. לו היתה אפשרות כזו נבחת מראש ניתן היה בקלות לאתר יותר חלופות מתאימות וחלופות שהן עדיפות על החלופות שנבחרו תחת הנחה של מימוש מלא.

תכנון מפורט נועד בדיוק למנוע תוצאות מצערות כאלו.

סיכום

ממש ככל אופנה גם אופן ותבנית כתיבתן של תוכניות ותפיסת תפקידן במערך התכנוני הכולל משתנה עם השנים – כל תקופה ונוהגיה-היא, כל תקופה ומוסכמותיה ושפת התכנון שלה; כך גם באשר לתוכנית המפורטת.

סקרנו שינויים שחלו באשר למעמדה של התוכנית המפורטת וראינו שתי מגמות סותרות שיעצבו את מעמדה בעתיד.

ראינו גם שינוי מסויים שעבר התכנון המפורט מבחינת תוכנו כאשר אופן ותבנית התכנון משמשים לטשטש את תחומי הכלל בדבר תפקידו של התכנון המפורט בישראל. מעניין יהיה להמשיך ולעקוב אחר מגמות אלו בעתיד.

טל צפרי

הערות

1. תוכנית מפורטת אינה מוגדרת בחוק התכנון והבנייה אלא על-ידי הנושאים שניתן לכלול בה
2. על היעדר הגדרה בחוק של מה היא "תוכנית" בכלל ואפילו מה הוא "תכנון" ראו אלתרמן, ר. (1981) חוק התכנון והבנייה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה, משפטים יא 197
3. שאושרה אחרי שנת 1996
4. חוק התכנון והבנייה, סעיף 69, סעיפי-משנה 2, 1, 9, 11
5. עע"מ 7171/11 העמותה למען איכות חיים וסביבה בנהריה נ' הוועדה המקומית לתכנון ובניה
6. ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית – חיפה נ' חברה לבניין הירדן בע"מ
7. בג"צ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ברמת אביב נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, מחוז תל-אביב
8. בג"צ 5145/00 מועצה אזורית חוף הכרמל נ' שר הפנים
9. בג"צ 8077/14 עיריית יוקנעם נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
10. מקרה מובהק ומוכר היה פרשת "קול אמריקה" בערבה – בג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה
11. וכאלו הן לדוגמה גם פרקי תמא/10 לתחנות כוח
12. חוק התכנון והבנייה, סעיף 62א(ג)
13. אנו צופים שגם ערים נוספות יושפעו מכך – כדוגמת קריית אתא
14. בג"צ 8077/14 הנזכר גם בה"ש 9 לעיל
15. נדמה שבית המשפט העליון עצמו לא היה נוח לחלוטין עם התוצאה לפיה מהלכים תכנוניים משמעותיים ייעשו בלא מעורבות ציבורית. בהתאם מצא להמליץ כי גם ביחס לתניס תינתן לציבור הזדמנות (מוגבלת בזמן) להגיב וקרא למועצה הארצית לתכנון ולבנייה לשקול אפשרות זו. יש להצטער על כי המועצה הארצית דחתה את ההצעה, למעשה בלא נימוקים ראויים



סקירת ספרות: השלכות תכנוניות של טכנולוגיות תחבורה חדשות

ההתפתחות הטכנולוגית בתחבורה שינתה במאתיים שנה האחרונות את מבנה המערכת העירונית באופן מרחיק לכת. נזכיר כאן שלוש דוגמאות בולטות: בניית הרכבות במאה התשע עשרה שאפשרה והאיצה את האינטגרציה הכלכלית והחברתית של מדינות ואפילו של יבשות שלמות. במהלך המאה העשרים היו שתי התפתחויות ששינו באופן משמעותי ביותר את המבנה העירוני והבין-עירוני: פיתוח הרכבות הקלות והתחתיות, וכמובן, השימוש ההולך וגובר ברכב הפרטי. שניהם תרמו לחתהליך הפרבור וכך להתפתחותם של אזורים מטרופולין ענקיים, שביניהם יש היום אזורים הכוללים עשרות מיליוני תושבים. נשאלת אפוא השאלה לגבי ההשלכות של התהליכים המקבילים במאה עשרים ואחד.

המאמרים שייסרקו בטור זה עוסקים בהיבטים שונים הקשורים לשאלה זאת. המאמר הראשון של Millard-Bal דן בהשלכות התכנוניות של כלי רכב אוטונומיים. המאמר השני של Cohen ו-Shaheen עוסק במגמות התפתחות בתחבורה הציבורית. אחרי זה נדון בתרומה של Kristiansen ואחרים הדינים במדיניות השוודית לתכנון מערכת התחבורה על בסיס הרעיון של "חזון אפס" דהיינו מניעה מוחלטת של תאונות קטלניות. Arielle Fleisher ואחרים מציעים סיכום של השיטות שהוצעו למימוש מדיניות חזון אפס. המאמר האחרון של Marshalla דן בגורמים להבדלים בין אוסטרליה וארה"ב לגבי שיעור התאונות הקטלניות.

Adam Millard-Bal (2018). "Pedestrians, Autonomous Vehicles, and Cities". *Journal of Planning Education and Research*, 38(1) 6-12.

למכוניות הנוסעות באופן עצמאי ללא נהג, הידועות ככלי רכב אוטונומיים, יש פוטנציאל לשנות באופן משמעותי את תפקודה של התחבורה העירונית והבינעירונית וכך להשפיע על המערכת העירונית כולה. יכולתן לתמרן בתחבורה כבדה ומהירה ולהימנע מתאונות גם בתוך הערים הצפופות עשויה כמובן להקטין את מספר התאונות וחומרתן. אולם מחקרים שעסקו בהשלכות הצפויות משימוש נרחב ברכב ללא נהג התעלמו ממשמעות המפגש עם משתמשים אחרים בכבישים, במיוחד עם הולכי רגל. המאמר הזה משתמש בתורת המשחקים כדי לבדוק את יחסי הגומלין הצפויים כאשר

הולכי רגל נתקלים במעברי חציה עם כלי רכב אוטונומיים ומה המשמעות עבור התכנון העירוני.

המאמר מתחיל עם סקירת הספרות הדנה בהשלכות הצפויות של שימוש נרחב ברכב ללא נהג (המונח המוצע על ידי האקדמיה ללשון). התפתחויות צפויות כוללות, בין היתר, ירידה דרסטית במספר התאונות, הקטנת הצורך בחניה, התרחבות בצי של מכוניות בשכירות קצרת מועד, ירידה בשימוש בתחבורה ציבורית, הגדלה של צפיפות הבנייה, התרחבות של פרברים, וכו', וכו'. יש אפילו מי שחווה, שמכוניות הנהוגות על ידי בני אדם – יעלמו לחלוטין תוך עשרים שנה..

הנחת היסוד של המאמר היא, שיש לצפות שמכוניות ללא נהג תהיינה "שונאות" סיכונים (risk adverse). כתוצאה, הולכי רגל יוכלו להרשות לעצמם להתנהג בחוסר זהירות. יתר על כן, השימוש הנרחב בכלי רכב אוטונומיים עשוי לעודד מעבר של משפחות לשכונות עירוניות עם אוריינטציה להולכי רגל. בו זמנית, תכונות אלה של הרכב האוטונומי עלולות להאט את התחבורה העירונית בגלל התכונה של שנאת סיכון.

כדי ליעל את התנועה ולהגדיל את הבטיחות ברחובות מיישם ברוב הערים העיקרון של הפרדה לפי המהירות בין צורות שונות של תחבורה: כגון אבחנה בין כביש מהיר לבין רחובות מגורים, הפרדה בין מדרכה ובין כביש, וכו'. אולם כבר כמה זמן מיושמת גם מגמה הפוכה שביטויה הקיצוני הוא ה"רחוב ההולנדי", שבו יש תערובת של הולכי רגל, מתקני משחק לילדים, חניה ומכוניות הנוסעות במהירות נמוכה. כלי רכב ללא נהג עשויים לחזק מגמה זאת בוודאי בשכונות בצפיפות נמוכה. לעומת זאת, באזורים צפופים, כגון מרכזי הערים, הרכב האוטונומי עלול להאט את התנועה, כי הוא כאמור בהכרח מתוכנן כשונא סיכונים וכשומר בקפדנות על מגבלות רגולטוריות של מהירות. ברור ששימוש נרחב ברכב האוטונומי ידרוש התאמה של מערכת הדרכים, של גישות תכנון, ושל המגבלות המשפטיות. אולם בשלב זה ברור שמה שנחזק זה לא רק מחשבה עיונית ויצירתית אלא הרבה יותר ניסיון מעשי.

Susan Shaheen and Adam Cohen (2018). "Is It Time for a Public Transit Renaissance? Navigating Travel Behavior, Technology, and Business Model Shifts in a Brave New World". *Journal of Public Transportation*, 21 (1): 67-81.

המאמר דן בכיווני התפתחות העשויים להוביל לשינויים יסודיים בשימוש בתחבורה הציבורית. גישת הדיון היא איכותית והמסקנות לגבי העתיד כמובן רק טנטאטיביות. אבל הבנת התהליכים האפשריים חיוני לכל מי שעוסק בתכנון ולכן מעוניין במגמות אלה.

במהלך המאה העשרים התאפיינו, כידוע, תהליכי העיור, במיוחד בארה"ב, על ידי שימוש הולך וגובר ברכב פרטי לנסיעות לעבודה, לקניות, לבילויים וכו', וכן על ידי העדפת המגורים בבתים חד-משפחתיים בפרברים. אולם לאחרונה יש, במיוחד בין גילאי 20 עד 40, נטייה להעזר באמצעים טכניים, המבוססים לרוב על מחשב, כדי לצמצם נסיעות מיותרות ברכ פרטי. תופעות כמו עבודה מהבית, שימוש ברשתות החברתיות (במקום מפגשים אישיים), שימוש משותף ברכב, קנייה במרשתת, וכו' צפויים להשפיע גם על השימוש

ברכב פרטי ובהתאם לעודד נסיעות בתחבורה ציבורית. כמו כן, הנטייה של צעירים לנישואים ולידות מאוחרים גורמת להגירה מאוחרת לפרברים, שבהם דרוש השימוש ברכב פרטי. נראה שהשימוש הפוחת ברכב פרטי עשוי לגרום להגדלת השימוש בתחבורה ציבורית.

כמובן, מגמות אלה לא יביאו בהכרח למעבר לתחבורה ציבורית. נזכיר כאן, למשל, כדוגמאות את השימוש במערכות ממוחשבות לפיתוח שכירות לטווח קצר של מכוניות ואופניים, carpooling וכד'. הרי רבים מהמשתתפים בתכניות אלה עברו אליהם דווקא משימוש בתחבורה ציבורית. נראה אפוא שבשלב זה ההתפתחות הצפויה לגבי השימוש בתחבורה הציבורית אינה ברורה דיה. למעשה אין לנו עוד מספיק נתונים המאפשרים תחזיות מבוססות יותר.

Ann-Catrin Kristiansen et al.(2018). "Swedish Vision Zero policies for safety – A comparative policy content analysis". *Safety Science* 109: 260-269.

בשנת 1997 אימץ הפרלמנט השוודי מדיניות המכונה "חזון אפס" (Vision Zero policy) המתמקדת בבטיחות התחבורה בכבישים. מטרת המדיניות היא צמצום עד למינימום (דהיינו אפס) של תאונות דרכים קטלניות ושל פציעות חמורות הנגרמות בגללן. מטרה זו אמורה להיות מושגת על ידי עיצוב מערכת התחבורה באמצעים פיסיים, על ידי רגולציה, וכד'. מאז קבלת המדיניות דהיינו בין שנת 2000 ו 2010 ירד בשוודיה מספר ההרוגים בתאונות הקטלניות ב-60%. לאור ההצלחה לכאורה מדיניות חזון אפס התקבלה גם במדינות נוספות, כגון נורווגיה, דניה וארה"ב. יתר על כן, היא אומצה גם בתחומים נוספים כגון: הגנה משרפות, צמצום סכנת הדבקות בבתי חולים, ביטחון במקומות עבודה ואפילו מניעת התאבדויות. מדובר אפוא בהעברה של רעיון מדיניות גם בין תחומים וגם מבחינה גיאורגפית.

המאמר מתמקד בתהליך שבו מדיניות חזון אפס מגובשת ומיושמת בתחומים השונים שצוינו לעיל. החוקרים מזהים ארבעה שלבים בתהליך גיבוש מדיניות ובאימוץ חזון אפס בכל אחד מהתחומים: החלטה עקרונית לגבי הצורך במדיניות, הגדרת הבעיה, קביעת מטרה ובחירת אמצעי ביצוע. בשלב הבא החוקרים דנים בהעברת תוכן המדיניות בין תחומים שונים ומזהים חמישה גורמים המשפיעים על גיבוש המדיניות: רקע, עיצוב המדיניות, מוטיבציה, מתודולוגיה, ועיתוי. התברר שלצורה בה מדיניות מעוצבת יש השפעה מכרעת על התוצאה. הדמיון וההבדלים בין סוגים שונים של מדיניות קשורים בכל מקרה לשיטת ההעברה. תוצאות המחקר מראות שמדיניות חזון אפס בתחומים אחרים מתחבורה בכבישים לא כוללות כפי שאפשר היה לצפות רק טרמינולוגיה אלא כמובן גם הגישה של מניעת אסון. אבל בכל מקרה קל יותר לחקות ניסוחים של מדיניות שהיא לכאורה מוצלחת אבל קשה יותר להפוך בכל תחום חזון אפס למכשיר יישומי.

Arielle Fleisher et al. (2018). A Vision for Transportation Safety: Framework for Identifying Best Practice Strategies to Advance Vision Zero.

המאמר מציג מודל בשם Traffic Safety Best Practices Matrix המיועד לעזור בזיהוי הדרכים הקיימות לקידום מדיניות חזון אפס. ערים רבות בארה"ב ביטאו עניין במדינות זו, ומספר הולך וגדל אימץ מדיניות המיועדת למנוע תאונות קטלניות. על אף ההתעניינות הגדלה, יש מעט מידע מבוסס על המהות של מדיניות חזון אפס ועל הפעולות הקיימות העוזרות לממש המטרה של אפס תאונות קטלניות. ממצאי המחקר סוכמו בצורה של מטריצה הכוללת תוצאות בדיקה מקיפה של האמצעים בהם ערים ומדינות ניסו ומנסים לצמצם תאונות קטלניות ולשפר את הבטיחות בכבישים.

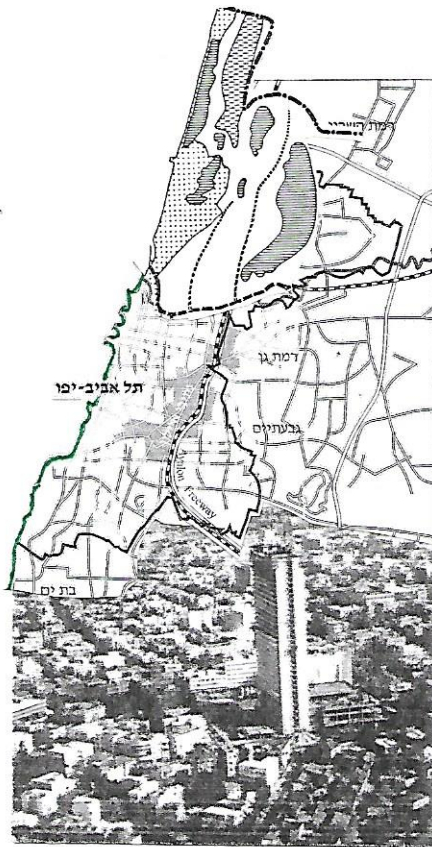
ההמלצות המבוססות על ניתוח המטריצה הן שלוש: (1) פיתוח מנגנונים לממסוד חזון אפס, (2) דגש על חינוך התומך בשינויים בפרקטיקה הארגונית, וכמובן, (3) שיפור שיתוף הפעולה בין כל רמות הממשל. המטריצה אמורה לעזור למצוא רשויות המפעילות אסטרטגיות יעילת להשגת חזון אפס. הרשימה כוללת יותר ממאה יוזמות שונות להשגת המטרה כולל שמות הערים שבהן הופעלו. נזכיר כאן כמה מהן: סימון נתיבים נפרדים לאופניים, סדנאות להכשרת אוכלוסיה קשישה בחציית כבישים, רחובות להולכי רגל בלבד, אזורים עם מהירות מוגבלת בסביבת בתי ספר, נתיבים צרים לצמצום המהירות, חיוב לבישת קסדות, וכו' וכו'. המחברים מנתחים את הנתונים תוך התייחסות למספר הערים שבהן יושמו. בהמשך נדונה הסוגיה איך ממצאים אלה ניתנים להכללה.

Wesley E. Marshalla (2018) "Understanding international road safety disparities: Why is Australia so much safer than the United States?" *Accident Analysis and Prevention*, 111 251–265.

כידוע קיים דמיון רב בין ארה"ב ואוסטרליה מבחינת מאפיינים כגון תחבורה, שימושי קרקע, ותרבות. אולם יש הבדל מדהים בין שתי המדינות לגבי שיעור ההרוגים בתאונות דרכים. באוסטרליה נהרגים בכבישים כל שנה 5.3 בני אדם לכל 100,000 תושבים, בהשוואה לארה"ב שבה השיעור הוא 12.4 הרוגים, פי שתיים וחצי. אותן התוצאות מתקבלות כאשר לוקחים בחשבון הבדלים במרחקי נסיעה ובמספר כלי הרכב. מאמר זה מנסה להבין באופן איכותי את הגורמים לפער הגדול בין שתי המדינות. הממצאים של הבדיקה מציעים שמספר גורמים אחראים לתוצאות הטובות לגבי בטיחות בכבישים באוסטרליה בהשוואה לארה"ב. החוקרים מציינים במיוחד כגורמים את המאמצים הנעשים להגביל מהירות של כלי הרכב וכן השימוש הנרחב בחגורות ביטחון בין הנהגים והנוסעים איתם. ההבדלים התכנוניים הפיסיים בין שתי המדינות כוללים הסתמכות גדולה יותר על כיכרות בצמתים והצלבניות צרות יותר הגורמות להאטת הנסיעה. בנוסף המאמר מדגיש את הנחיות לתכנון המעודדות אכיפה עצמית בתכנון מערכת הכבישים כמו בכיכרות הנפוצות גם בישראל. הבדלים במדינות ציבורית כוללים הקפדה יתר באכיפה, הגבלות לרישוי, וכן העלאת מחיר הדלק והרישוי.

נכון שלאוסטרליה יש אוכלוסיה יותר עירונית ותשתית יותר מגוונות מלארה"ב, אבל אין ספק שיש השפעה ניכרת למדיניות הנוטה להתיע נסיעות ארוכות ומעודדת צורות יותר בטוחות של נסיעה כגון עידוד התחבורה הציבורית. אוסטרליה חקקה גם גרסת חזון אפס משלה (the Safe System Approach) יותר מעשור לפני שמדיניות מסוג זה צצה בארה"ב. לאור ריבוי הגורמים האפשריים כמובן קשה לייחס הצלחות בבטיחות בכבישים למדיניות ספציפית. אך אוסטרליה ממשיכה להרחיב את היתרון בבטיחות בכבישים בהשוואה לארה"ב ומהווה אפוא דוגמה ראויה להתייחסות.

אליה ורצברגר



משתתפים בחוברת

ל ע נ י ן - מאמרים מדעים: עיון ומחקר

מירב אהרון גוטמן היא סוציולוגית אורבאנית, חברת סגל בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. מירב רכשה את שלושת תאריה באוניברסיטת תל אביב במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה והשלימה פוסטדוקטורט אחד במחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים ופוסטדוקטורט שני במחלקה לסוציולוגיה באוניברסיטת קולומביה בניו יורק. מירב היא זוכת מלגת פולברייט (פעמיים) ופרס מארי קרי לחוקרים צעירים מצטיינים. תחומי העניין שלה כוללים אי שוויון מרחבי, תכנון חברתי, ערים מעורבות וערים בטוחות. meiravag@gmail.com

שרון חנון סלקינדר, תואר שני בערים ואזורים (הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, 2016). בעלת תואר ראשון בגיאוגרפיה וארכיאולוגיה (האוניברסיטה העברית, 2010). בעבר עסקה בפיקוח מטעם רשות העתיקות ובחפירות ארכיאולוגיות. כיום עוסקת בתחום התכנון בעיקר בבדיקות היתכנות בקנה מידה עירוני עד ארצי. sharon.hanan@gmail.com

ד"ר מישל פורטמן חברת סגל בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים וחוקרת ראשית של מעבדת MARCOAST, בטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. היא מנהלת את האשכול הסביבתי בלימודי מוסמכים בתכנון ערים ואזורים והיא מכהנת כחברת מרכז לחקר עיר ואזור של הפקולטה. תחומי המחקר העיקריים שלה כוללים: תכנון מתכלל של אזורי חוף, תכנון מרחבי ימי, ממשק לשמורות טבע ימיות, תכנון רגיש מים ושמירת טבע ימית/חופית. mep@technion.ac.il

ד"ר פנינה פלאוט חברת סגל וסגנית הדיקן למוסמכים ומחקר בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון – מכון טכנולוגי לישראל. תחומי המחקר שלה כוללים: תכנון ומדיניות תחבורה ושימושי קרקע, השפעות של השקעות בתשתיות (בעיקר תשתיות תחבורה וטלקומוניקציה) על פיתוח כלכלי עירוני ואזורי, המבנה העירוני והסביבה, רשתות חברתיות ותחבורה חכמה. עומדת בראש קבוצת מחקר העוסקת בממשק בין תכנון עירוני וקידום בריאות. הקבוצה מתמקדת בסביבות מקדמות בריאות, תחבורה פעילה והסביבה הבנויה. pninatech@gmail.com

נעה פראוור היא מתכנתת ערים, בוגרת הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. היא רכשה את התואר הראשון שלה באוניברסיטת בן גוריון בנגב בפוליטיקה וממשל והיסטוריה כללית. תחומי העניין שלה כוללים תכנון חברתי, היבטים חברתיים בהתחדשות עירונית והתארגנויות תושבים. noa.prawer@gmail.com

על הכוונת

ד"ר אליהו בורוכוב כלכלן, יועץ כלכלי גימלאי, לימד באוניברסיטאות בארץ ובארה"ב. מחבר הספרים מחקרים בכלכלה עירונית: תכנון ומדיניות קרקע ו-כלכלת השילטון המקומי. לימד בתכנית לשמאות מקרקעין באוניברסיטת תל-אביב ובראשית שנות התשעים היה יו"ר האיגוד לתכנון סביבתי. elibo35@gmail.com

מדורים אחרים

מתכנתת תמר גבריאלי, גבריאלי סגל מתכננים, תל-אביב

פרופ' אליה ורצברגר, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב

מתכנן אסף זנזורי, החברה להגנת הטבע, תל-אביב

מתכנן דניאל מורגנשטרן, תל-אביב

עו"ד טל צפרייר, תל-אביב

ד"ר רחל קטושבסקי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, באר שבע



planning

(i a p)

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 15, No.2 2018

<i>Editor</i>	Ernest Alexander
<i>Deputy Editor</i>	Eliahu Stern
<i>Managing Editor</i>	Nili Shchory
<i>Associate Editors</i>	Tal Tsafrir - Law: The Last Sentence, Elia Werczberger - Window on the World Assaf Zanzuri - What's New
<i>Production Editor</i>	Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production
<i>Editorial Advisory Board</i>	Meirav Aharon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Nurit Alfassi, <i>Ben-Gurion University of the Negev, Beer sheba</i> Levia Appelbaum, <i>Geographer, Rehovot</i> Naomi Carmon, <i>Technion Israel Institute of Technology, Haifa</i> Daniel Felsenstein, <i>Hebrew University of Jerusalem</i> Haim Fialkoff, <i>Haifa</i> Iris Han, <i>Society for the Protection of Nature, Tel Aviv</i> Michael Meir-Brodnitz, <i>Architect-planner, Haifa</i> Noam Shoal, <i>Hebrew University of Jerusalem</i>
<i>Publisher</i>	Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners. <i>Contact:</i> Secretary, IAP P.O.Box 1191 Kochav-Yair 4486400 e-mail: igudm1@gmail.com ISSN 1565-527X Copyright © 2018 IAP

CONTENTS

<i>From the Editor</i>	For stewardship – a concept lacking in the Israeli consciousness 3 New blood in the editorial team 5 <i>E. R. Alexander</i>
<i>What's on in the IAP</i>	From the desk of the Association Executive Committee 6 <i>Tamar Gavrieli and Rachel Katushevsky</i> In memory of the late Raphael (Rafi) Lerman 7 <i>Daniel Morgenstern</i>
<i>What's New</i>	What's new in planning (2017-2018) 11 <i>Assaf Zanzuri</i>
<i>Of Interest</i>	"You Want to Maximize your Financial Gain. What about Mine?" Analysis of National Outline Plan No. 38 as a Planning Deal 17 <i>Noa Praver and Meirav Aharon Gutman</i> Integration of Archaeological Gardens into the Urban Environment - An Evaluation of the Relationship between the Site and its Environment 40 <i>Sharon Hanan Salkinder, Michelle Portman and Pnina Plaut</i>
<i>On Target</i>	The Housing Crisis and Damage to the Planning System 63 <i>Eliahu Boruchov</i>
<i>Law: The Last Sentence</i>	Neglected but Most Important – A Little on the Detailed Plan 86 <i>Tal Tsafir</i>
<i>Window on the World</i>	<i>Literature review: Planning Implications of New Transportation Technologies</i> 92 <i>Elia Werczberger</i>
<i>Contributors</i>	97
<i>English Abstracts</i>	101

Of Interest:

Articles on theory, research and practice

"You Want to Maximize your Financial Gain. What about Mine?" Analysis of National Outline Plan No. 38 as a Planning Deal

Noa Praver and Meirav Aharon Gutman

In 2005, the government approved the National Master Plan for strengthening existing buildings against earthquakes (NOP 38). Besides preparation for earthquake situations, the programs enabled, as a side effect, urban renewal and development solutions. Consequently, a broad development coalition evolved around NOP 38 that included the State, municipalities, entrepreneurs and home owners. Up to today, only 4% of the inventory of potential buildings was approved for strengthening under the NOP 38 plan. Efforts to promote projects under the NOP 38 focused on increasing its economic profitability. The impact of these dynamics among home owners and other partners in the process – has barely been examined.

This study focused on individuals and the nature of their actions within the framework of the plan. It is based on a combination of urban research that included social, economic and spatial aspects with the ethnography of homeowners' organization for the purpose of executing projects under the NOP. The chosen research area was three projects under NOP 38 in the city of Tel Aviv-Jaffa.

Research findings teach us that the motivating logic behind NOP 38, strengthening existing buildings against earthquakes, is not an imperative common interest of homeowners, for which they are ready to unite. Thus, the basic logic behind the collaboration between homeowners and developers is mainly associated with the NOP being a "planning deal" – an ongoing negotiation which is mostly based on financial profit, in which the public interest is barely brought up. The "planning deal" is basically an economic transaction, dictating actions in terms of competitiveness, interests, profits and conflict.

Meirav Aharon-Gutman is an urban sociologist and a lecturer at the Faculty of Architecture and Town Planning at the Technion. She received her Ph.D. (2007) from Tel Aviv University's Department of Sociology and Anthropology, completed postdoctoral fellowships at the Hebrew University (2007) and Columbia University (2008), and was a Fulbright and Marie Curie Award scholar. Her fields of interest include: social mobility, work-place relations, religion and cities, ethnicity, and safe cities. meiravag@gmail.com

Noa Praver is an urban planner, a graduate of the Faculty of Architecture and Town Planning at the Technion (2016). She received her bachelor's degree (2011) from Ben-Gurion University of the Negev in Political science and General History. Her fields of interest include: social planning, citizen initiatives and organizations, and social aspects of urban renewal. noa.praver@gmail.com

Integration of Archaeological Gardens into the Urban Environment -An Evaluation of the Relationship between the Site and its Environment

Sharon Hanan Salkinder, Michelle Portman and Pnina Plaut

Small archaeological sites in Israeli cities are designated for conservation. Their small sizes, as well as, their relatively modest character means that their only possible use is as open public space. The aim of the research is to develop an evaluation tool to examine the success of the integration of these archaeological "gardens" into their urban environment. The research reveals the site-environment relationship within a framework that sees the local population as an integral part of the management of the conservation processes over time.

Michelle Portman, PhD, is Associate Professor at the Faculty of Architecture and Town Planning and head of MarCoast Ecosystems Integration Lab at the Technion – Israel Institute of Technology. She co-directs the environmental specialization of the Graduate Program of Urban Planning and is a member of the Technion's Center for Urban and Regional Studies. Her areas of academic interests include: integrated coastal zone management, marine spatial planning, marine protected areas, water sensitive planning and marine/coastal conservation. mep@technion.ac.il

Pnina Plaut, PhD, is Associate Professor and Vice Dean for Graduate Studies and Research at the Faculty of Architecture and Town Planning, Technion – Israel Institute of Technology. Fields of interests: transportation and land use planning and policy, impacts of infrastructure (transportation and ICT) on economic development, urban/ regional structure and the environment, social networks, flexible transport and urban structure. She is leading a research group on health promoting environments" focusing on the impact of the built environment on health. pninatech@gmail.com

Sharon Hanan Salkinder, holds an MSc in Urban and Regional Planning (Technion - Israel Institute of Technology, 2016) and a BA in Geography and Archeology (Hebrew University, 2010). She worked as a supervisor for the Israel Antiquities Authority and participated in archaeological excavations. Currently, she works as a planner, mainly conducting feasibility surveys on urban to national scales. sharon.hanan@gmail.com

איגוד המתכננים בישראל

איגוד המתכננים בישראל מייצג את כל העוסקים בתכנון ערים, אזורים וסביבה בישראל ורשומים בו למעלה מארבע מאות חברות וחברים. כאחד מהאיגודים המקצועיים המהווים יחד את "העמותה לקידום התכנון, הבניה והסביבה בישראל", הגוף המוכר כמייצג את קהיליית המתכננים, האיגוד ממליץ על נציגים למוסדות התכנון למיניהם. חברי האיגוד כוללים מתכנני ערים ואזורים, גיאוגרפים, אדריכלים, כלכלנים, משפטנים, סוציולוגים, מומחים למדיניות ציבורית, סטטיסטיקאים, אנשי אקדמיה ועוד. מטרת האיגוד: לייצג מבחינה מקצועית את ציבור המתכננים בישראל, לפעול למען קידום והכרת המקצוע, ולתרום להרחבת והפצת הידע המקצועי בתחום.

ועד האיגוד : יו"ר משותף: מתכנתת תמי גבריאלי וד"ר רחל קטושבסקי
סגן יו"ר: פרופ' ערן רזין
סגן יו"ר: ד"ר נורית אלפסי
גזברית: עו"ד לינור מליח
פרופ' טובי פנסטר
ד"ר מיכל מטרני
ד"ר ניר מועלם
מתכנתת רני מנדלבאום
מתכנתת שרון בנד חברוני
מתכנתת דנייה ואקנין
מתכנתת עינת אלון
פרופ' ערן רזין

הוראות לכותבים

פרטי מידע למדור מה חדש (ידיעות בצורת כתבה, מודעות או הפניה למידע על נושא חדשותי הנראה למגיש מתאים לקוראי המדור) יש לפנות לעורך הראשי, פרופ' ארנסט אלכסנדר, באמצעות הדוא"ל eralexander96@gmail.com או לעורכת המנהלת, ד"ר נילי שחורי sh.nili@gmail.com.

פרטי מידע למדור חלון אל העולם (ידיעות בצורת כתבה, מודעות, או הפניה למקור בספרות הנראה למגיש לעניין לקוראי מדור זה) יש לפנות לעורך הראשי, פרופ' ארנסט אלכסנדר, באמצעות הדוא"ל eralexander96@gmail.com.

מאמרים למדור לעניין יש לשלוח לעורך המדור פרופ' ארנסט אלכסנדר בכתובת הדוא"ל eralexander96@gmail.com

נושאים אפשריים: מחקר אמפירי בתחום הקשור לתכנון, מתודולוגיה (פיתוח ו/או יישום שיטה חדשנית), חקר מקרה, נייר עמדה, תכנית או פרויקט חדשני. מוקד העניין במאמרים המוגשים ל"תכנון" חייב להיות נושא ישראלי או דיון על השלכות משמעותיות לתכנון בארץ. כל מאמר המוגש למערכת יעבור שיפוט עיוור, אלא אם (על פי שיקול דעת של העורך הראשי) לא ניתן לכסות את זהות הכותב (לדוגמה, במקרה של נייר עמדה, הצגת פרויקט ע"י מתכנניו, וכד'). המערכת מתחייבת להודיע על קבלת או דחיית המאמר או לשלוח לכותב את הערותיה תוך חודשיים מקבלתו.

פורמט: אורך רצוי כ-6,000 מילים תמליל או פחות, אורך מרבי 7,000 מילים. פורמט תמליל, ציטוטים, תרשימים, טבלאות, הערות ואזכורים: בסגנון "הרוורד" (לפי דוגמת כתבי עת כמו ה-Journal of the American Planning Association). בעמוד הראשון של המאמר תופיע רק הכותרת (בעברית ואנגלית), תקציר בן 100 מילים (בעברית ואנגלית) ושם מילות מפתח (בעברית ואנגלית).

בעמוד השער של המאמר יופיעו: כותרת המאמר, שם/ות, תואר/ים, והשתייכות/יות מוסדית/יות של הכותב/ת/ים/ות, ופרטי התקשרות של הכותב/ת או (במקרה של כתבים/ות רבים/ות) הכותב/ת העיקרית.

הגשה ומשלוח: יש להגיש את המאמר כקובץ WORD המצורף למסר דוא"ל הנשלח לעורך הראשי.