

חשיבותה של תמא/ 35 למגזר העירוני (מועצות מקומיות ועיריות)

האבחנה הברורה בין העיר והכפר

במדינת ישראל כ- 1200 ישובים. למעלה ממחציתם ישובים קטנים שאינם מגיעים ל- 2,000 נפש. רוב רובם של מוקדי הפיתוח הקטנים בשטחים הפתוחים הם מושבים וקיבוצים, מרכזים אזוריים ומוסדות חקלאיים. פריסה אופיינית זו היא תוצאה של מדיניות פיזור האוכלוסיה והיא זו שקבעה במידה רבה את הריבונות הישראלית על עיקר שטחי המדינה.

פריסה זו יצרה גם את התשתית החקלאית האדירה של ישראל המבוססת על הזיקה בין היישוב הכפרי, המקום בו חיים תושביו, לבין השטחים החקלאיים, המעובדים על ידו, המקיפים אותו. במשך השנים גדלו חלק מהישובים הכפריים ע"י תוספת של הרחבות עבור בנים ממשיכים או עבור שכונות קהילתיות, נוספו אזורי תעסוקה ושימושים רבים שאינם חקלאיים. לתהליך זה תרמו בעיקר המשבר בחקלאות, לחצי הפיתוח הגדולים בשנות ה- 90, בעיקר באזורי הביקוש, ותמיכה של המדינה שגילתה את הקלות היחסית של פיתוח בשטחים כפריים על פני פיתוח עירוני. זה עדיין נמשך מאיים ועלול להחריף עם היציאה הצפויה מהמיתון, ועם הצטברות ביקושים רדומים הקיימים כבר עתה.

כבר עתה מנקזים הישובים הכפריים וישובים פרבריים שהתפתחו מתוכם חלק גדול מהגידול באוכלוסייה, בדרך כלל אוכלוסייה חזקה וניידת, וגרוע מכך - חלק ניכר מהפעילות הכלכלית של תעסוקה, מסחר ואחסנה הנהנים משעורי ארנונה נמוכים ומקרקע זולה יחסית.

תהליך זה הקורה מול עיננו, ומאיים להתגבר הוא הרה אסון לתדמית ולנוף ארצנו, אך בעיקר לכפר עצמו המאבד בהדרגה את אופיו הכפרי והופך ספק פרבר ספק אזור תעשייה. לא פחות מאיים התהליך על החקלאות עצמה, מהפשרת קרקעות חקלאיות של אלפי דונמים לצורך מגורים ותעסוקה, תוך יצירת תחרות נדל"ן בלתי אפשרית. גם הפעילות החקלאית שבנחלות מצטמצמת ואף נדחית אל מחוץ לכפר החקלאי בהיותה מטרד לרוב האוכלוסייה הלא חקלאית, המצטרפת לישוב.

גרועה מכולם היא הפגיעה בישובים העירוניים או הסמי-עירוניים, שבהן מתרכזות יותר ויותר האוכלוסייה החלשה, שברובה אינה ניידת ואיננה יכולה לעמוד במחירי המגרשים וברמת החיים המאפיינת את הפרברים. עוול גדול עוד יותר עושה הניקוז של התעסוקה והמסחר אל המרחב הכפרי, המרחיק אותם מריכוזי האוכלוסייה וגודע את בסיס המס היחיד שיכול לאפשר לישובים העירוניים לקיים רמת שירותים נאותה לאוכלוסייה שנחלשת והולכת. מעגל זה חייב להיפסק לאלתר.

בעצם ההחלטה, שהתקבלה לפני למעלה מעשור, להכין את תמ"א 35 עשתה מדינת ישראל החלטה אסטרטגית חשובה ממדרגה ראשונה - לבלום, במודע ובהחלטיות, את תהליך הפרבור, ולשמר את אופייה הכפרי והפתוח של ישראל. מדובר בעיקר בבלימת הפיתוח בישובים הכפריים, למעט במקרים בהם נדרשת תוספת אוכלוסייה מסוימת כדי לאזן מחדש את מבנה הגילאים בישובים שאוכלוסייתם מזדקנת וכדי להסדיר מחדש את התעסוקה הלא חקלאית שפשטה בהם. אך כל אלה חייבים להיות מוגבלים ביותר ומחולקים בזהירות רבה ועפ"י כללים נוקשים, כפי שנקבע בתמ"א 35.

מדובר ברוב רובם של הישובים הקטנים בכלל והחקלאיים בפרט. יוצאים מהכלל הם הישובים הנמצאים כבר היום בצמידות ובסמוך לישובים העירוניים, אשר רק בהם ניתנת האופציה לחרוג ממגבלת הגודל, אם יבחרו בכך, בשל היותם בתחום המירקם העירוני. השטחים שמסביבם יוכלו להפוך בחלקם לשכונות עירוניות המאפשרות את גידולה של העיר הסמוכה ובחלקם פארקים מטופחים וכן שטחים חקלאיים או ציבוריים הדרושים כל כך בסמיכות לריכוזי האוכלוסייה הגדולים.

אי לכך, טוב יהיה אם ממשלת ישראל תשלים את המהלך החיובי אותו היא עצמה יזמה, ותאשר סופית את תמ"א 35.

עדיפות לפריפריה ולמגזר העירוני

בגלל הפיתוח המואץ הדרוש בפריפריה יוצרות התכניות הקיימות, ובעיקר תמא/ 31, חסם קשה דווקא בנגב ובגליל. תכניות המתאר של רהט, אופקים, יסוד המעלה, ביר אל- מכסור ואיכסאל לדוגמא, ממתונות על מדפי הועדות לאישורה הסופי של תמ"א 35.

מאידך, האפשרות שנותנת תמ"א 31, לאחר שתוקנה שוב ושוב לחריגה ב- 25% מהשטח המיועד לפיתוח, עלולה ליצור גלישה פרברית בלתי מבוקרת, כולל פיתוח שטחי תעסוקה מסביב לישובים פרבריים במחוז המרכז לדוגמא, תוך כרסום בכוחן של המרכזים העירוניים והריסה הדרגתית של הראות הירוקות.

אישורה של תמ"א 35 תהווה ללא ספק נקודת מפנה בהתנהלות התכנונית בישראל וביכולת לספק, במקומות השונים ובסדר העדיפות הנכון, את צורכי הפיתוח תוך שימור ערכי הנוף, הטבע והחקלאות.

אישורה של תמ"א 35 תעודד מאד את הפיתוח של הנגב והגליל ותבלום את תהליכי הפרבור במרכז הארץ.

התכנית תאפשר את החייאתם ושגשוגם של הישובים העירוניים, שרובם מתמודדים בתחרות בלתי הוגנת עם הפריפריה הכפרית שמסביבן, השואבת מתוכן את האוכלוסיות החזקות ואת בסיסי המס כאחד.

מהפכה תכנונית מסוג זה מעוררת דאגה וספקות דווקא אצל כל אלה שהמצב הקיים משרת אותם היטב.

84% מאוכלוסיית ישראל על 9% של הקרקע

הפרוגרמה הקרקעית של תמ"א 35 על פי מודל הביקושים לעתודות קרקע לפיתוח יישובי בשנות האלפיים, מבוססת על ההנחה כי תוספת השטחים הנדרשים לפיתוח היישובים באזורי התכנון היא פונקציה של שלושה מרכיבים: תוספת האוכלוסייה החזויה, צפיפות הפיתוח היישובי הנורמטיבית לתוספת אוכלוסייה זו וגלישת אוכלוסייה אל מחוץ לשטחים הבנויים כיום עם העלייה הצפויה ברווחת הדיור (שחלקה צפוי להתקזז על ידי עיבוי השטח הבנוי כחלק מהמגמה של חידוש וציפוף עירוני).

נתוני האוכלוסייה הנורמטיבית הצפויה מצביעים על כך שהמרקם העירוני כולל את מרבית היישובים הגדולים בישראל. שטחו הכולל של המרקם העירוני נאמד בכ- 2000 קמ"ר, המהווה כ- 9% בלבד משטח

המדינה, אך התגוררו בו בשנת 1995 4.5 מליון תושבים שהם כ- 84% מאוכלוסיית מדינת ישראל. לעומת זאת אם נבחן את התפלגות השטח הבנוי של היישובים בחלוקתם למרקמים נמצא כי 60% מהשטחים הבנויים ביישובים מצויים במרקם העירוני ו-40% בשאר המרקמים, למרות שבהם מתגוררים רק 16% מהאוכלוסייה.

אומדן הביקושים לקרקע מצביע על תוספת נדרשת לפיתוח יישובי של כ- 600 אלף דונם בטווח התכנון, מהם 300 אלף דונם (כ- 50%) צפוי כי יפותחו במסגרת עתודות הקרקע הידועות, אשר הוקצו לכך בתכניות המחוזיות, וכ- 300 אלף דונם במסגרת עתודות חדשות, אשר יאותרו בתחום המרקמים השונים, כאשר ברור כי החלק הארי של תוספת עתודות הקרקע הכוללות יעשה במסגרת המרקמים העירוניים. תוספת עתודות הקרקע לפיתוח הצפוי במרקמים אלה מגיע לכ- 450 אלפי דונם שהם כ- 70% מכלל התוספת הנדרשת.

יש להדגיש כי בחישוב השטחים נלקחו בחשבון גם הצרכים לפיתוח תעסוקה של כ- 85 קמ"ר בכל שטח מדינת ישראל. רובם של שטחים אלו יאותרו במסגרת המרקמים העירוניים.

לקראת עירוניות חדשה

- מתן עדיפות לפיתוח עירוני על פני פיתוח פרברי.
- התניית כל פיתוח חדש בצמידות דופן לפיתוח קיים ובצפיפות עירונית.
- הגדרת מרכזי הערים כאזורים בעלי עדיפות לחידוש ולחיזוק.
- הצורך בהכנת תכנית לחידוש עירוני לשכונות ותיקות ומרכזי הערים ועידוד שיקומם ע"י תהליכי עיבוי, פינוי ובינוי.
- עידוד פיתוח מערכי השירותים לאוכלוסיות מגוונות וטיפוח המרחב הציבורי העירוני.
- קביעת מכלולים עירוניים לשימור כמוקדי מורשת ותיירות וכמנופים לחידוש עירוני.
- ריכוז המרקמים העירוניים והכוונת הפיתוח בתוכם בסמיכות לצירים ולמוקדים של תחבורה ציבורית, בדגש על מערך מסילות הנוסעים והתחנות הראשיות ובאזורים המקבלים שירות על ידי מערכות עתירות נוסעים.
- בניה בצפיפות גבוהה בזיקה מיידית לתחנות ולמרכזי התחבורה.

גבולות המרקמים העירוניים הותוו כך שיכילו את מלוא הביקושים החזויים לקרקע בטווח התכנון ואף מעבר לכך, ואילו מרבית השטחים הפתוחים בעלי הערך יותרו מחוצה להם.

המרקמים העירוניים מהווים למעשה את אזורי החיפוש העיקריים לפיתוח עירוני, הן בתוך השטחים שכבר בנויים והן בהמשך רצוף אליהם.

מרקמים עירוניים "נדיבים" יחסית בהיצע הקרקעי מחזקים את מגמת תמ"א 35 לעמוד ביעד המרכזי של יצירת מלאי תכנוני התואם את הביקושים החזויים בטווח התכנון. עמידה ביעד זה חיונית לחוסנה הכלכלי של המדינה ולרווחת תושביה.

מרווחי החיפוש במרקמים העירוניים מאפשרים גמישות תכנונית מובנית אשר אינה פורצת את הוראות התכנית, ומסייעת על ידי כך לשמור על הרצפים החשובים של השטחים בעלי הרגישות הגבוהה המצויים ברובם במרקמים השמורים.

לסיכום:

עריכתה של תמ"א 35 לוותה בעבודה מדוקדקת במסגרתה נבחנו צרכי הפיתוח העתידיים של היישובים העירוניים, בעיקר למגורים ולתעסוקה, ועל פיהם נקבעו מרחבי החיפוש במרקמים העירוניים המאפשרים את פיתוחם מעבר לשטחים המיועדים לפיתוח בתכניות המתאר המקומיות והמחוזיות. עובדה זו מדגישה את הבעייתיות הקיימת כיום על פיה, בעקבות הדחייה החוזרת ונשנית של אישור תמ"א 35 בממשלה, מחויבים מוסדות התכנון לפעול על פי תכנית המתאר הארצית התקפה, תמ"א 31.

תמ"א 31, היא תכנית המתאר הארצית המשולבת לקליטת עליה, הוכנה בשנות התשעים במטרה לתת מענה לצרכי הפיתוח, בדגש על קליטת העלייה. חוסר עדכניותה של התכנית, לצרכי המשק בכלל ולפיתוח היישובים בפרט, הביאה להחלטת המועצה הארצית בשנת '98 במסגרתה הוארך תקפה של תמ"א 31 עד לאישורה של תמ"א 35. בהחלטה זו אף קבעה המועצה הארצית הוראות המאפשרות את הרחבתם של השטחים המיועדים לפיתוח עירוני בהיקף שלא יעלה על 25% מהשטח המסומן בתשריט יעודי הקרקע של תמ"א 31. תיקון זה אכן סייע במשך זמן ואיפשר את הרחבתם של היישובים העירוניים מעבר לשטח המסומן בתמ"א 31 אלא שעם עבור השנים אנו עדים למקרים בהם הוראה זו בתמ"א 31 אינה מאפשרת, אף לא בסמכות המועצה הארצית, לאשר תכניות מתאר מקומיות להרחבת יישובים, על פי צרכי הפיתוח הנדרשים להם לשנת 2020.

המצב הקיים הולך ונעשה בלתי אפשרי:

- משכי הזמן לתכנון ולאישור תכניות הולך ומתארך כיוון שתמ"א/ 31 איננה נותנת עוד מענה.
 - תכניות לא מעטות נעצרות למעשה כיוון שהן בסתירה לתמ"א/ 31.
- כל התחזיות מצביעות על ביקוש רב הנובע מגידול האוכלוסייה ומהצורך לשפר את רמת הדיור והצרכים הברורים של כלכלה צומחת, וכל זאת עוד בטרם נוצרו לחצי פיתוח גדולים הניצבים, ללא ספק, בפתח.

המצב הקיים מגדיל את הפערים בין העיר לבין הפרבר והכפר, מגדיל את הפערים בין המרכז לפריפריה, מגדיל את הפערים בין מגזרי אוכלוסייה שונים, מנציח את תחושת חוסר הודאות, פוגע בשטחים הפתוחים, חוסם את הזרבות היקרות לפיתוח עתידי, מעקב את חיזוקן, פיתוחן וחידושן של הערים בישראל ויוצר לגיטימציה לבניה פרועה בלתי חוקית שהפכה למכת מדינה.

תמ"א/ 35 כשלעצמה לא תפתור את כל הבעיות הנ"ל - אבל היא תנאי הכרחי וראשון בדרך לפתרון, להמשך פיתוחה של המדינה, ולשיפור באיכות חייהם של תושבי המדינה !