

הרחבת שימושים בקרקע והשלכותיה התכנוניות

דן רז

מבוא

שימושי הקרקע המקובלים במסגרת התכנון הסטטוטורי עוברים לאחרונה שינויים מהותיים, ולפעמים הדברים מגיעים למהפך קיצוני באופי האזורים השונים, מכפי שנקבע בתוכניות המאושרות. בשינוי כשלעצמו אין כל רע, להיפך, השינוי מצביע על ההתפתחות בכלכלה ובהרגלי החיים של האוכלוסייה, בעיקר בערים הגדולות. אך לצערנו, השינויים אינם נעשים בצורה מבוקרת ומתוכננת, אלא באופן אקראי. לעתים קרובות משנים קטעים בודדים או נקודתיים ללא חשיבה תכנונית כוללת. במקרים רבים יוצרים השינויים בשימושי הקרקע מוקדי משיכה לתנועת כלי-רכב רבים ועומס יתר על התשתיות הציבוריות שאינן מוכנות מראש. הסבל שנגרם כתוצאה מכך לאזרחים מגיע רק לעתים רחוקות לתודעת מנהיגי הציבור ולמקבלי ההחלטות וזאת רק כ"שהגיעו מים עד נפש" והציבור פונה לבית-המשפט, לעיתונות או לכנסת.

ההליכים הקיימים ודרכי יישומם

במספר הולך ורב של מקרים מנסים ברשויות מקומיות גדולות וקטנות להתמודד עם בעיית השינוי בשימוש במקרקעין מייעודו המקורי שנקבע בתוכנית, בדרך שנקבעה בחוק התכנון והבנייה, בסעיפים 146, 147, 148, 149, הכוללים את הדרכים והתנאים לאישור שימושים חורגים ולהקלות מהוראות התוכנית.

הליך זה הופך לאחרונה לדבר נפוץ ובאזורים מסוימים, בעיקר במטרופולין תל-אביב ובסביבתה, חלק מהוועדות המקומיות רואה בדבר תחליף לתכנון מוסדר. הדברים הגיעו לידי כך שוועדה מסוימת אימצה מדיניות לשימושים חורגים באזורים נרחבים בעיר לתקופות ארוכות (15 שנים). כידוע, סעיף 148 לחוק קובע שיש לדרוש תקופה מוגבלת מראש עבור השימוש החורג, והדבר נקבע לאחר שיקול דעת של הוועדה המחוזית לגבי כל בניין ובניין באופן פרטני ולאחר בדיקת השימוש החורג המוצע והתאמתו לסביבה. לפיכך עיקר השימוש בסעיפים אלה לחוק, חייב להצמצם למקרים חריגים ולא כמדיניות כוללת לאזורים שלמים.

הוועדות המקומיות מבקשות לקצר את ההליכים, אך על-פי תיקון 26, חייבים במשלוח הודעות בכתב לגורמים רבים הקשורים לנכס ושוא הבקשה להקלה או לשימוש החורג. מילוי הוראות סעיף 149 כאמור, מביא בעקבותיה התנגדויות רבות ומאריך את זמן הדיון, ולמעשה ההליך לא מתקצר באופן משמעותי. יזמים רבים התלוננו שלעתים תכופות, אזרחים המקבלים הודעות על-פי סעיף 149 מנצלים את זכותם להתנגד להקלה או לשימוש החורג מסיבות שאינן תכנוניות, ומציפים את

הוועדות הסטטוטוריות במכתבים ובעררים וכך גורמים לסתימת המערכת ובסופו של דבר לעיכוב האישור המבוקש.

הרחבת שימושים במסגרת חוק הליכי תכנון הוראת שעה התש"ן-1990

דרך אחרת שאומצה בשנתיים האחרונות להרחבת שימושים היא אישור תוכניות במסגרת הוועדה לתוכניות למגורים ולתעשייה, הול"ל. ועדה זו הוקמה לצורך אישור תוכניות במסגרת קליטת העלייה ולמציאת פתרונות דיור לזוגות צעירים ומחוסרי דיור, וכן להגדלת מספר מקומות התעסוקה. ההליך המקוצר, תוך עקיפת הוועדות המקומיות ובמקרים רבים בניגוד לתוכניות מתאר מקומיות ומחוזיות, מהווה לכאורה פתח ליוזמות שונות ולחידושים ומענה לצורכי השעה.

יזמים רבים ניצלו את ההזדמנות גם לצורך הרחבת השימושים ותוספת זכויות באזורים אשר בהם כבר היו תוכניות מאושרות או תוכניות שהיו בתהליכי אישור מתקדמים.

בחינה מדוקדקת של מספר תוכניות מעלה בין השאר, שבמסגרת הייעוד ל"מגורים" נכלל, במספר תוכניות, השימוש "דיור מוגן לקשישים" "דירות נופש" "מלונות דירות" ועוד. באזורים המיועדים לתעשיות "עתירות ידע" נכללו שימושים כגון "משרדים" "מתקן ופיתוח" "שיווק" "מעבדות" "מכוני מחקר" "אולמות תצוגה וכנסים" וכו'. כמו כן, במסגרת השימושים הנלווים לאזורים אלה נקבעו שטחים עבור "חניות מפעל" "מסעדות לעובדים" "אריזה ומשלוח", "תקשורת" וכו'.

התפתחות ושינויים בקריטריונים לתכנון

השינויים, כאמור לעיל, מעידים על התפתחות בכלכלה ובהרגלי החיים של האוכלוסייה ומהווים חלק בלתי ניתן להפרדה מכל נושא המצריך תכנון וייעוד קרקע.

רוב התוכניות הסטטוטוריות, בפרקים הנוגעים להגדרות ובהסברים לתכליות ולייעודי הקרקע השונים, קובעות באופן חד משמעי את מגוון השימושים. הדבר נדרש על-ידי גורמי התכנון והוועדות הסטטוטוריות כדי שהחלטות המתקבלות שם תהיינה ככל היותר ברורות.

הכוונות הטובות של המתכננים, לאפשר גמישות רבה יותר בתכנון, עומדות לפעמים בסתירה לרצונם לקבוע את התכנון הפיזי בהתאם לרעיונות הארכיטקטוניים והעיצוביים. היזמים מבקשים לאפשר שימוש אשר יביא את מירב ההכנסות מהקרקע אך לפעמים קביעת שימוש רווחי מסוים איננה מאפשרת לקבוע בצמוד אליו שימוש אחר אשר בעתיד עשוי היה להיות רווחי יותר לבעל הקרקע.

כאשר המשרדים הייעודיים כגון תחבורה, איכות הסביבה, בריאות, מע"צ וכו' מעלים דרישות לגיטימיות, גם הגופים הסטטוטוריים, במסגרת אישור התוכניות, נוטים לאמץ דרישות אלה לצורך הבטחת האיכות והתאמת התכנון לסטנדרטים מקובלים.

לאור האמור לעיל אין אפשרות להשאיר את התכנון הסטטוטורי ללא התייחסות נאותה לעניין הגמישות בשימושים השונים בקרקע. יש להציע דרך מבוקרת אשר תניב את מירב הפירות הכלכליים ללא פגיעה בציבור הרחב או בתשתיות. מוסדות התכנון חייבים לבחון כל תוכנית על-פי קריטריון "הגמישות לשינויים" בנוסף לקריטריונים המקובלים.

“המסה הקריטית”

במדעי הגרעין מקובל הרעיון, שצבירת חומר רדיו-אקטיבי מעבר לכמות מסוימת מהווה פוטנציאל לריאקציה גרעינית. אפשר לרמות לכך את השינויים בשימוש במקרקעין. כאשר לאזור המיועד למגורים חודרים שימושים כגון משרדים או מסחר, חדירה זו, בשלב הראשון, איננה מפריעה. כאשר הולכים ומתרחבים השטחים בהם מתקיימת פעילות חורגת מיעוד האזור נוצרים באופן טבעי מטרדים לשימוש המיועד. לחצים כלכליים מגבירים את הנטייה לשימוש החורג המביא עמו מטרדים כמו צפיפות, מחסור בחנייה והעדר תשתית מתאימה. בסופו של דבר, כאשר מגיעים ל“מסה הקריטית” קשה לעצור את התהליך והאזור מפסיק לתפקד לפי יעודו המתוכנן.

אזור המע”ר של תל-אביב עבר תהליך דומה. המשרדים והמסחר אשר חדרו לאזור המגורים הפכו את אופיו של האזור וכיום לא ניתן להחזיר את השימוש למגורים ללא מהפכה כוללת. תהליך דומה מתרחש כיום באזורי תעשייה במטרופולין תל-אביב. מבנים רבים באזורי תעשייה לאורך “נתיבי איילון” משמשים למשרדים ולמסחר כתוצאה מהנגישות הטובה וממחירי הקרקע הנמוכים ביחס לאזורי המע”ר המסורתיים.

עיריית תל-אביב רואה בתהליך מגמה רצויה ואיננה מפעילה סמכותה לעצירת התופעה, כפי שהדבר נעשה באזורי המגורים ב“לב העיר”. בסופו של התהליך, כאשר השימוש החורג יגיע ל“מסה הקריטית”, יהפוך אזור התעשייה למע”ר, אך תפקודו יהיה פגום בגלל העדר תשתית מתאימה, מחסור בחנייה, מטרדים מתעשייה אשר תמשיך לפעול בחלקים מסוימים ועוד.

הרחבת שימושים בייעודי קרקע מסורתיים

האופי האורבני של המטרופולין, כפי שהתפתח במדינות מערביות רבות, יצר אזורי מע”ר ריקים מתושבים לאחר שעות העבודה, שוממים כלילה ומועדים לפשיעה.

הדבר הביא את המתכננים לשינוי בתפיסה ונקבעה מגמה רצויה להחזיר את התושבים למרכז הערים. מדיניות זו, שאומצה על-ידי עיריית תל-אביב הפיחה רוח חיים ב“לב העיר” ומנעה את התדרדרותו. כיום עובר אזור “פלורנטין” תהליך דומה.

גם ברמת גן שונה יעוד האזור הגובל במתחם הבורסה ממשרדים ומתעשייה, למגורים וזאת מתוך כוונה למנוע אזורים “חשוכים” וריקים לאחר שעות העבודה וכן בכדי לצמצם את כמות כלי הרכב המגיעים לאזור.

המסקנה שעלינו להסיק מן ההתפתחות במטרופולין היא שהתכנון חייב להציע מגוון רחב של שימושים באזור המע”ר ובסביבתו, תוך הקפדה על תמהיל נכון של שימושים אשר ימנע מטרדים הדדיים ויאפשר לכלול בכפיפה אחת יעודים שונים כגון: מגורים, מסחר, משרדים ותעשייה.

תוכניות רבות, אשר השימושים המעורבים כלולים בתוכן, אושרו לאחרונה במחוז תל-אביב. בנוסף נקבע מנגנון גמישות לוויסות כמות מסוימת של זכויות בנייה (במ”ר או באחוזי בנייה) הניתנות לשינוי מיעוד מסוים לייעוד אחר בתוכנית.

לפעמים נקבעו היחסים לצורכי השינויים בייעודים על-פי בדיקה שמאית ולפעמים בדרך אינטואיטיבית או כתוצאה מדיונים בוועדה המחוזית, כאשר הנטייה של חברי הוועדה, בדרך כלל, לצמצם בגמישות.

מן הקל אל הכבד

כל שינוי או חריגה בשימושים חייבים להיות בדוקים היטב, כאשר המבחן הקובע הוא התאמתם לסביבה תוך פגיעה מינימלית במרקם ובשימושים הקיימים כחוק וזאת בנוסף לתועלת שיש בהכללתם באזור.

הכלל הנכון הוא "מן הקל אל הכבד"; כלל זה ניתן לתרגם גם למישורים נוספים כמו מן האינטנסיבי לאקסטנסיבי, מן הדליל לצפוף, מן הפריפריה למרכז, מן השקט לרועש וכו'. ניתן לעבור משימוש אחד לשני בקלות יחסית אם השינוי איננו קיצוני באופן בולט. לדוגמא, קל יותר להרחיב שימוש למגורים גם לעניין אכסון בבתי-מלון אך קשה יותר לכלול שימוש לתעשייה בלב אזור מגורים. גם בכיוון ההפוך יש בעיה, בשינוי יעוד קרקע במגרשים באזור תעשייה - למגורים, והרבה יותר פשוט לאשר שימוש חורג באזור תעשייה לאולמי שמחות או למסחר.

ככל שהשימושים הנוספים אינטנסיביים, או מזהמים, או מושכים תנועה רבה, כך יש לקבוע סייגים והוראות מחמירות בזמן ההחלטה לשילובם במרקמים בעלי יעוד קיים. במסגרת בדיקת התמהיל הנכון יש לנקוט בדרך של קביעת "משקלים" שונים לשימושים השונים, כך שאם מוסיפים שימוש אינטנסיבי או בעל פוטנציאל למטרדים, "המשקל" שיש ליחס לו חייב להיות כפול או משולש מ"המשקל" אשר ניתן לשימוש העיקרי שנקבע לאזור. יש כמובן צורך בעבודה נוספת בכדי לקבוע באופן מדויק את היחסים בין כל השימושים ולשקללם אך העיקרון שחייב להנתנו בדרך ליצירת אזורים מאוזנים מבחינת השימושים בתמהיל הנכון הוא, שאין לעבור את ה"מסה הקריטית", ובחשוב ה"מסה" יש לשקלל את השימושים לפי העיקרון של "מן הקל אל הכבד".

סיכום

מקבלי ההחלטות ומאשרי התוכניות בוועדות השונות יכולים להתייחס לנושא הרחבת השימושים, במסגרת הייעודים המסורתיים, בהבנה רבה יותר רק לאחר שתוצג בפניהם הצעה בדוקה, אשר תבטיח יצירת אזורים מאוזנים. על המתכננים לקבוע את "המסה הקריטית" אשר לגביה תהיה הסכמה ומעבר לה יחול מהפך בשינוי המשקל ובהרמוניה באזור התכנון. בנוסף לכך, על המתכנן להציע שקלול יחסי נכון לכל השימושים בכדי שניתן יהיה לקבוע כמה צריך לכלול מכל שימוש ושימוש על מנת לקבל את התמהיל הרצוי. כל תוכנית שיש בה עירוב שימושים תקבע הוראות למניעת מטרדים הדרית ונושא הגמישות יהיה חלק בלתי נפרד ממנה.