

תכנון

ביטאון איגוד המתכננים בישראל



כרך 17 חוברת 2 2020

פתיח:

על תכנון ואומץ-לב

תכנית 2020 חזרה אל השיח-הציבורי, הרבה בזכות שנת היעד - 2020 (מי האמין, אז לפני 30 שנה שהיא בוא תבוא...). ובכן, היא כאן, ועימה הזדמנות להביט אל התחזיות, התקוות, השאיפות, ולבחון, בסיפוק או בציניות, מה היה חזון-שווא, מה הוחמץ, מה התגשם.

שאלות אלו, ככל שהן מעניינות ומסקרנות, מחטיאות את הישגה העיקרי של תכנית 2020: להעלות ספקות, לעורר מחשבה, לנטוש דרכים ישנות שזמנן עבר, ולהעז לסלול דרך חדשה.

ובכן, אין ספק, הצליחה התכנית, הרבה מעבר לכל הציפיות. עולמם של מתכננים, ובמידה רבה גם עולמם של מקבלי החלטות, השתנה ללא היכר בעקבותיה. מושגי זמן ומרחב, קישוריות וזיקות, שפת תכנון חדשה המביעה רעיונות חדשים ושינויי תפיסה - את כל אלו הנחילה לנו התכנית.

תכנית 2020 העזה להביט הרחק מעבר להווה, המוכר, החביב והטוב, לנטוש את כלמה שהורגלנו, ולהפליג אל הלא נודע. וגם אם לא התגשמו התחזיות, הרי שעצם העלאתן והאומץ להתמודד איתן, נוסכים רוח חדשה בתכנון.

תעוזתה של התכנית, בהיצטרפה למחשבה עמוקה, מבט מפוכח וביקורתי כלפי המוסכמות, וצוות נלהב, מסור ומתמיד, הניבה פרות שעולם התכנון נהנה מהן עד היום.

התקופה שחלפה, עשירה בשינויים - טכנולוגיים, פוליטיים, חברתיים, וכיום אף סביבתיים ובריאותיים, מביאה אותנו בשנת 2020 לצומת חדש. האם יהיה בכוחו של דור התכנון הנוכחי, להישען על אדניה של תכנית 2020 ולסלול דרך משלו, ראויה, מיטיבה ומקיימת?

בסדרת המאמרים שלפנינו, מנסים המחברים, (חלקם היושותפים בהכנתה של תכנית 2020), להוכיח כי כלי העבודה של התכנית - חשיבה, יצירה, ובעיקר - אומץ לב ותעוזה, חיוניים, כאז, כן היום. "התכנון לטווח-ארוך מעז להתבונן הרחק מעבר למוכר, ולחזות תמונת עתיד חדשנית" הוא אחד ממשפטי המפתח של תכנית 2020. והוא תנאי מפתח להצבת דרכים חדשות, לתיקון עולם, לתיקון אדם.

מוטי קפלן

הקדמה: "לראות את הנולד"

מוטי פפן

"לראות את הנולד" אלו מילות הפתיחה של תכנית האב לישראל בשנות האלפיים, תכנית 2020:

"בעולם המשתנה במהירות קיימת אי-וודאות ביחס לעתיד. מי יכול היה לחזות, שהמאבק בין גושי-העל בעולם יסתיים, שברית-המועצות תתפרק ושישראל תזכה בעליה המונית? אין באפשרותנו לחזות התפתחויות מעין אלה, ולא נוכל לנבא מתי נשתחרר מן התלות במקורות אנרגיה מתכלים ומתי תאפשר הביוטכנולוגיה להאכיל בקלות ובזול אוכלוסייה רבה."

אין ספק שאדם מזור כיוון בכך למאמר חכמים "איזהו חכם הרואה את הנולד" (תמיד לב) ולהבדיל מהמתנבאים הידועים כשוטים. מה בין חכם לנביא? החכם "רואה" מתוך הכרה, רציונאל, ניתוח נתונים והסקת מסקנות בדרך מושכלת, הנביא מסתמך על מקורות חיצוניים, או שהוא נשען על הרהורי ליבו והם בלבד.

תכנון משול מבחינות רבות ליצירה והתחדשות, ומעשה התכנון הוא מעין בריאה חדשה. כך גם נמשלה מלאכתו של אלהים בבריאת העולם למלאכתו של אדריכל: "התורה אומרת אני הייתי כלי אמנתו של אלוהים... האמן (האדריכל) אינו בונה ארמון מדעת עצמו, אלא פנקסים ומחברות יש לו (תכנית...) לדעת היאך הוא עושה חדרים, חלונות ודלתות, כך היה אלוהים מביט בתורה ובונה את העולם" וכלי העבודה שלו הם "מים ועפר ועצים ואבנים וברזל, כולם או מקצתם. אבל לעולם לא יוותר על קנה-המידה"... (בראשית רבה, בשינוי לשון קלים). ובכן, בורא עולם, הוא בבחינת אמן, אדריכל, מתכנן, המביט בתכנית, "תשריט והוראות" שאינם אלא התורה עצמה, ומכוחה של התכנית, מתוך לימודה והכוונתה ויישומה כלשונה, הוא בורא את העולם. כוונת המדרש להציג בפנינו את חשיבותה ומרכזיותה של התורה כראשית בניינו הפיסי והרוחני של העולם, אך גם להטיל מכאן את המשך המלאכה על האדם: "כל מה שנברא בששת ימי בראשית צריכין עשיה, כגון החרדל צריך למתוק, החיטין צריכין להטחון...". והאחריות לשמירת הקיים, אף היא בידו. "... תן דעתך שלא תקלקל, שאם קלקלת לא יהיה מי שיתקן אחריו... (מדרש רבה, בראשית וקהלת)

הדברים הללו באים כדי להמחיש את עוז רוחה, עוצמתה ומידת האחריות שנטלה עליה תכנית 2020 בבואה לראות את הנולד, לעצב עולם חדש טוב

ובר-קיימא, מתוך אחריות ודאגה לגורלם של האדם והארץ, ומתוך הבנה עמוקה של מימד הזמן (אלו הם שלושת ממדי התכנון שטבע אריה שרון - הארץ, העם, הזמן).

הרבה זרמים תת-קרקעיים יש בה בתכנית 2020 אשר אבדו להם בתהום 18 כרכיה ובעוד עשרות כרכי הביניים, שרק מעטים צלחו אותם. אחד מהם נמצא בפסקה השניה באותו מבוא: "לראות את הנולד". ההבחנה בין הקבוע שאינו משתנה לעולם, ובין כל מה שעשוי להשתנות:

"בתוך מבול השינויים והחידושים, מחזיקים מעמד עוגנים של קבע: נפש האדם וההסדרים הבסיסיים של חברת בני האדם. אלו השתנו רק מעט ולאט באלפי השנים האחרונות. צרכי היסוד האנושיים - אכילה, שינה ויחסי-מין - קבועים לאורך הדורות. הרגשות האנושיים - כאב וצער, רווחה ושמחה, קבלה ואהבה - משותפים לכל בכל הזמנים. מהלכי אנוש - לידה, בגרות, הזדקנות והמוות, המאבק עם כוחות הטבע, השאיפות האינוסופיות של האדם - כל אלה מצויים בצורה זו או אחרת בכל החברות והתרבויות, בעבר, בהווה ובעתיד. יתר על כן, ההיסטוריה מלמדת, כי השינויים החלים בערכי החברה, במבנים החברתיים הבסיסיים שלה כמו המשפחה... איטיים יחסית לשינויים הטכנולוגיים והפוליטיים המהירים".

אדם מזור, שרחק מעיסוק בתורת הנפש, מבחין בחוסר ההתאמה בין קצביהם של השינויים בחברה. והוא רואה יתרון מנקודת ראותם של מתכננים:

"איטיות קליטת חידושים היא הנותנת סיכוי להתמודדות עם ה"עתיד הנראה לעין". אמנם, אין דרך לחזותם, אך סביר להניח שחלקם, יהא קשור בתהליכים שכבר נולדו. תפקידינו כמתכננים "לראות את הנולד" - להתבונן ולהבין תהליכים שנוולדו ומצויים כבר בינינו, לזהות מביניהם את המגמות שישפיעו על חיינו בעתיד ולנתח את משמעותיהן ארוכות-הטווח".

רגלה האחת של 2020 נטועה אם כן בעתיד, והיא צופה ומתבוננת בו ומחשבת את צעדיה לקראתו, ורגלה האחת נטועה בהווה, בבחינת המצב כיום, וגם מתוך ביקורת, התפכחות והתנערות מכבלי הישן, השמרני, האנאכרוניסטי, שאנו שבויים בו היום. היום בשנת 1988, רגעי הולדתה של התכנית, אך היום, גם כאן ועכשו בשנת 2020, כאשר עדיין המלאכה בעיצומה.



התכנית הבאה - תיקון הארץ, תיקון האדם

מוטי קפלן, אלון טל ואיריס האן

**החיבור הזה לא חברתי
ללמד לבני האדם את אשר לא ידעו,
אלא להזכירם את הידוע להם כבר...
(מסילת ישרים, הקדמה)**

תקציר

תכנית 2020 הציבה את המושג "נמל יעד". המכוונת ל"אזילות משאב הקרקע" - באשר לא ניתן להגדיר שנת יעד, בו יפסק הביקוש לה. הגישה המוצעת כאן, מבקשת להיפרד מן המושג התכנוני השגור "שנת יעד", ולדבוק ב"נמל יעד" המציב איזון **תמידי בין האדם והמרחב**.

מדינת ישראל קטנה בשטחה, ורבה באוכלוסייתה, הגדלה בקצב מהיר. השטח הפתוח ומשאבי הטבע הולכים וכלים, בתהליך בלתי-הפיך. אלה העובדות ואין עוררין עליהן. מכאן חלוקות הדעות כיצד להתמודד עם מציאות זו:

האחת - "עיר מדינה": רצופת בנייה - נגזר גורלנו לחיות בארץ קטנה. יש למצוא מגורים ומחיה בשטחים הפתוחים. בעתיד תהפוך ישראל עיר-מדינה, המכוסה כולה שלמת בטון ומלט. הפתרונות שיוותרו בידי הדורות הבאים יהיו ציפוף והרווייה. (מדוע לא ננקוט בהם כבר היום?).

השנייה - "ארץ": איזון בין הבנוי והפתוח. הפניית מירב הביקושים אל הערים הקיימות, תוך הבטחת איכות חיים לתושביהן. ביטוייה במדיניות ההתחדשות העירונית, אשר נהגתה בתכנית 2020, ובתכניות שבאו בעקבותיה. גבול חד בין הבנוי והפתוח. יותיר ערים צפופות וטובות, ושטחים פתוחים שמורים ורציפים.

תפיסת "ארץ": לא בכדי בחרו שמאי אסיף ואריה שחר בביטוי "ארץ" ככותרת לתכנית המתאר הארצית המשולבת, תמ"א 35. תפיסת הארץ מובעת בהגיונות התכנון הארצי, אך כאשר הדברים מגיעים ליישומה - קיימים פערים בינה לבין פעולות היישום הנתונות לרוב בידי הממשלה. זו תרה אחר פתרונות מהירים מידיים, על מנת לתת מענה ל"משברי הדיור", התכופים, קיימים או דמיוניים. ראו הגישה התולה אותם בצעדי מדיניות המעודדים השקעות לעת עליית מחירים והימנעות מודעת מצעדי הורדתם. (פייטלסון 2015).

התכנית הבאה תגדיר "נמל יעד", מטרה תמידית, נצחית, שאינה תלויה בהיקף האוכלוסייה, ואינה תלויה-זמן, להבדיל מ"שנת יעד". עיקריה: א. התכנסות לשטח מוגדר שגבולותיו ברורים והוא מסוגל לקלוט תוספת אוכלוסייה לאופקים רחוקים. ב. כלים מעשיים לצמצום הפערים בין ההגות התכנונית, ויישומה בפועל.

אתגרה הגדול של התכנית הבאה: הטמעת התפיסות והעקרונות אשר נוסחו בתכניות החדשות - תכנית 2020, בתמ"א 35, 31 בקרב מקבלי החלטות - ממשלת ישראל.

איני שומע ציפורים, וזה סימן נורא...
(הבלדה על יואל משה סלומון)

מאה ועשרים שנות התיישבות ובנייה הפכו עזובה לגן פורח, ארץ עתירת יישובים ותשתיות, תעשייה וחרושת, מן המתקדמות בעולם, לצד חקלאות משגשגת - כל אלה שינו את פני הארץ לבלי הכר.

אך הפיכת העזובה לארץ נושבת גבתה גם מחיר סביבתי כבד. משאבי הטבע נפגעו, וחלקם הושחתו. ימת החולה וביצותיה, שנמנו בין אתרי המים החשובים בעולם (Ramser Convention) הועלמו. הירדן הוטה, ונהר ששמעו נודע בעולם, נותר תעלת שופכין. ים-המלח, מועמד לאחד משבעת פלאי עולם - חופיו נסוגו, אגנו הדרומי נותק, וחופיו - מוכים בולענים וסחף. הכרמל - הר הנוגע בים ("וככרמל בים יבוא...") נושק למפרץ יפהפה, הפך מוקד זיהום המאיים תדיר על בריאות שוכניו. מי-התהום נפגעו, אקויפר החוף זוהם. נחלים יובשו, הוטו בתעלות או הוטמנו, אבד מופעם החי. מי המעיינות נשאבו, בתי הגידול הלחים נרמסו תחת בנייה - מאתרי מים שוקקי חיים - כמעט לא נותר דבר.

יש שיאמרו כי זו מחירה של קידמה, הרצון לחיים בסביבה מודרנית, עתירת פיתוח. כי מחיר השחתת הטבע בלתי נמנע, סביר וכדאי על מנת לקיים מדינה מודרנית. השקפות שהיו יפות לשעתן, לימי הפיתוח המואץ, ראויות עתה לשיקול דעת מיוחד. האמנם רמת פיתוח מתקדמת, לא תתקיים יחד עם אוצרות הטבע, סביבה בריאה, שטחים פתוחים, יערות, שדות ונחלים זורמים?

תכנית ישראל 2020 סללה דרכים חדשות, והוכיחה כי ניתן להיפרד מתפיסות מיושנות. עת הגיענו לשנת 2020 יהיה זה תפקידו של דור התכנון הנוכחי - לסמן נמל יעד חדש, עדכני, המודע לעיוותי העולם הישן. עת להיפרד מהם, ולבקש תיקון עולם ותיקון אדם, בעשייה אתית ונוטלת אחריות. עת לתכנית חדשה, השואפת לתיקון עולם פגוע, ולרשותה כלים חדישים, טכנולוגיה מתקדמת אשר תאפשר שיקום וריפוי סביבתי של הטבע הנסוג, בן-בריתו העיקרי של הקיום האנושי.

המפתח להתחדשות רעיונית זו - לסימון "נמליעד" חדש לישראל, תלוי ועומד על שני רעיונות מרכזיים. שניים התלויים ואחוזים זה בזה:

- התחדשות עירונית והתכנסות אל השטחים הבנויים
- שמירת שטחים פתוחים ושיקום סביבתי

תכנית ולה שני ראשים - התכנסות וריפוי הטבע.

**אליס: התואיל לומר לי באיזו דרך עלי ללכת?
חתול: תלוי, לאן בדיוק את רוצה להגיע?
אליס: לא כל כך אכפת לי לאן...
חתול: אם כך לא משנה באיזו דרך תלכי...
(אליס בארץ הפלאות...)**

אל נמל היעד הבא...

א. נמל יעד ולא שנת יעד

שנת 2020, נמל היעד של תכנית 2020, תהא מעתה נקודת מוצא להפלגה הבאה. וכדי שלא תשוטט ספינת התכנון ללא תכלית ומטרה, יש להגדיר לה נמל יעד.

נמל יעד ולא שנת יעד. כבר בתכנית 2020 עצמה היו שערערו על המושג "שנת יעד", בכל הקשור לתכנון המשאב המרכזי - משאב הקרקע.

המצוקה במשאבי הקרקע מחייבת הקצאתם בדרך זהירה, אשר נלגד עיניה תמונת עתיד. לאיזו שנה תכוון המדיניות? בכל שדות התכנון; כלכלה, בטחון, אנרגיה, מוצבים יעדים כמותיים לשנת-יעד נתונה כבסיס לתכנון לאופק רחוק. באשר לקרקע - אין בנמצא נקודה בה ניתן "להעריך מחדש" את הדרישות לה. על ציר הזמן תתמיד דרישה גבוהה, לעומת היצע אשר ילך ויקטן. שנת-היעד אשר נקבעה ב"ישראל 2020", (וכל שנת-יעד אחרת) אינה אלא תחנה בדרך ארוכה של צמיחה, ריבוי טבעי, עליה..... (קפלן ודיין, 1996)

האם ניתן להעלות על היעד תכנון לצמיתות? למצב אינסופי, בלתי מוגדר. להותיר בידי הדורות הבאים מרחב אפשרויות פתוח דיו, ולא לכבול את ידיו בסגירה מוחלטת של המרחב - סגירה לדורות.

ב. הנחות היסוד לקראת המסע לנמל היעד הבא

- **משאב הקרקע - לא יגדל,** אין כל אפשרות לייצר קרקע. גם אם "יופרח" חלקו של הנגב, עדיין תישאר ישראל המדינה הצפופה בעולם.
- אמנם לטווח הארוך, יציבות דמוגרפית היא תנאי בסיסי לקיימות מערכתית, אך לטווח הנראה לעין, **אוכלוסיית ישראל תמשיך לגדול בקצב מהיר.** מכיוון ששטח המדינה קבוע ואוכלוסייתה גדלה, מרחביה הפתוחים והטבעיים ימשיכו להצטמצם.
- כיום מוסבים למעלה מ-20,000 דונם בשנה (המארג, 2018), משטח טבעי לבינוי. המרת שטח מפתוח לבנוי הינה **בלתי הפיכה.** הדור הבא לא יהיה מסוגל להשיב את המצב לקדמותו.

לצד הצפיפות המרחבית - מן הגבוהות בעולם, ערי ישראל הן מן הדלילות בערי העולם. על מצב דיכוטומי זה עמדה בשעתו תכנית 2020, והוא נותר בעינו, ואף החמיר גם לאחר שנות דור. מכאן נגזרו עקרונותיה הראשיים של התכנית, לצד קביעותיה של תמ"א 31, ואחריהן תמ"א 35, להיפוך מגמה - להרוויח וצפוף עירוניים והימנעות מבנייה בשטחים פתוחים. לאחרונה ניתן לכך ביטוי נוקב בהחלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה:

"על אף ההכרה ההולכת וגוברת ביתרונות הצפיפות - הן עבור איכות החיים העירונית והן עבור שמירת השטחים הפתוחים - בשני העשורים האחרונים מדינת ישראל תכננה ערים ושכונות בעלות צפיפות נמוכה ודלילה. לשם השוואה - הצפיפות הרווחת בערי אירופה היא בין 40-20 נפש לדונם, והן מספקות איכות חיים עירונית טובה, והיקף נאות של שטחים ציבוריים פתוחים". (המועצה הארצית לתכנון ובניה, 6.8.2020).

ג. על הקשר בין צפיפות עירונית ואיכות החיים העירונית

על הקשר בין צפיפות הערים ובין איכותן עמדו רבים. מהות העיר, בריכוזם של בני אדם רבים על כבדת ארץ קטנה, בהן מתקיימים מפגשים חברתיים, ורוח תרבות ויצירה. תמצית חיי-העיר נמצאת במרחב הציבורי, ברחובות, בכיכרות, בפארקים. מרחב ציבורי הומה אדם, הוא המבטיח איכות-חיים עירונית גבוהה, שיש בה תרבות, פנאי, מסחר ועסקים. מקום שבני אדם מתראים תכופות, ויש ביניהם מגע והחלפת רשמים, דעות וחוויות. זוהי ההוייה העירונית.

ביטוי עדכני לכך ניתן בדברי ההסבר להחלטת המועצה הארצית (לעיל) הנוגעת בשני הנושאים: צפיפות עירונית ואיכות חיים:

על איכות החיים העירונית: "...סביבות עירוניות צפופות קומפקטיות ואינטנסיביות, מאפשרות שימוש מיטבי בקרקע ובתשתיות ואיכות עירונית גבוהה, בפרמטרים של תחבורה ציבורית, הליכה ברגל ונועת אופניים, ריבוי הזדמנויות אנושיות, כלכליות ותרבותיות, תמהיל צורות מגורים, שירותי בריאות וחינוך ואוויר נקי. צפיפות 20,000-30,000 נפש לקמ"ר מצדיקה הקמת מערכות תחבורה מסילתיות, המצמצמות השימוש ברכב מוטורי והקטנת דרגת זיהום האוויר..."

על הצפיפות: "צפיפות המגורים בישראל היא מהגבוהות בעולם (מעל 400 נפש לקמ"ר). עם זאת, הצפיפות בתחומי הערים נמוכה יחסית לערים באירופה ובארצות הברית. בועמדת על 8,500 נפש לקמ"ר בתל-אביב, 7,000 בירושלים כ-4,300 בחיפה. הצפיפות הממוצעת באותוהנה-כ-17,000 נפש לקמ"ר, בפאריס כ-20,000 ובמנהטן - כ-28,000. ערים שבצד הצפיפות מבטיחות איכות חיים גבוהה". (המועצה הארצית לתכנון ובניה, 6.8.2020).

ערי ישראל הן מן הדלילות בערי המערב. בדור האחרון השתרש הנהוג הנפסד לעקור מהן את ליבן - מרכזיהן, ולהעתיקם אל השטח הפתוח. (תרבות הקניונים הנבנים בשולי-העיר או בשטחים הפתוחים, והורסת בכך, פשוטו כמשמעו, את רקמת חייהן).

בכך נוצרת בעיה כפולה - הערים הולכות ונחלשות, והשטחים הפתוחים הולכים ונגרעים. מודיעין כמשל, אשר נטלה מידי רמלה לד וירושלים את מיטב אוכלוסייתן, החלישה אותן, והרסה רבבות דונמים של שטחי חורש, יערות ומרחבי פנאי, ואתרים ארכאולוגיים והיסטוריים שאבדו לעד.

מניעת טשטוש גבולות

אם תזלוג העיר אל המרחב, לא יהיו בידינו - לא עיר ולא מרחב. אם כל ישות תסתגר בגבולותיה, העיר תהיה עיר, והמרחב - פתוח, טבעי ומגוון. הפרדה בין הבנייה והפתוח וגבול חד - בליעבור - ביניהם, בבחינת "פתוח סגור

פתוח". זוהי הדרך המושכלת לשילוב ומצרף הרמוניים ביניהם - שייתן בידינו שלמות, עושר והנאה, הרבה מעבר לסך חלקיהם.

וכדי שהעיר לא תזלוג אל המרחב, תאבד מכוחה ותערער ותכרסם בשטח הפתוח, יוצב גבול ביניהם. הבנוי יהיה מרוכז לעילא, השטח הפתוח, בו מתקיימים ערכי טבע, ועימם רוגע, שלווה וריאות ירוקות לתושבי הערים לא יפר על ידי זליגת הבנוי ולא יהיה קטוע.

ג. מתווה תכנוני אחד, המתמודד עם שתי בעיות תכנון

כפל הבעיה, הוא גם המפתח לפתרון: התכנסות תוספת האוכלוסייה העתידית אל הערים, והותרת המרחב הפתוח – כל המרחב הפתוח או לפחות רובו הגדול, פתוח לעד. תפיסה זו גלומה למעשה בנמלי היעד של תכנית 2020 ותמ"א 35, הקוראות להתכנסות למעלה מ-80% מתוספת האוכלוסייה אל המרקמים/מרחבים מעויירים. התכנית הבאה תרחיק לכת ותעז להעצים את הגלעין הרעיוני. שתי הבעיות – הדיכוטומיה: דלילות הערים, פיזורן וחולשתן, והכירסום בשטחים הפתוחים - פותרות זו את זו - התכנסות אל הערים תחזק ותעצים אותן ובמקביל יישמרו אוצרות הטבע הגלומים במרחב הפתוח.

פתרון זה נמצא בהישג-יד. תכנית 2020 הציבה נתון מפתח, (הכפלת שטחי הרצפה בכל 20 שנה), אשר טלטל את עולם התכנון. נתבונן בסדרת הנתונים הבאה:

השטח המוניציפאלי הכולל של היישובים העירוניים (ערים ומועצות-מקומיות) - כ-3000 קמ"ר. אך רק כרבע משטחן תפוס על ידי בניו למגורים (בני-ברק ובתים בנויות על פני כל שטחן; ירושלים - כדי 50%; אשקלון וכרמיאל - 30% בלבד). שטח המגורים הכולל של היישובים העירוניים הוא כ-700 קמ"ר. סך אוכלוסייתן כ-8 מיליון נפש. הצפיפות הממוצעת כ-11 נפשות (כ-3.2 יח"ד) לדונם. (ראו גם כהן, 2014).

תכנית לאומית להתחדשות עירונית, תציב יעד של 20 נפשות לדונם בממוצע, על פני כל המרחב המבונה העירוני הקיים בפועל (כמובן בדפרנציאציה אזורית, תלות בפרמטרים חברתיים, תשתיות וכו'). מספר שאינו רחוק מן היעד אותו הציבה המועצה הארצית לעת הצעתה לתיקון לוח 1 בתמ"א 35. (גלעיני המטרופולינים וערים מעל 50,000 נפש בצפיפות 30 נפש לדונם, ויישובים קטנים - כ-10 נפשות לדונם). בדרך זו ניתן יהיה לקלוט תוספת אוכלוסייה בסדר גודל של כ-6 מיליון נפש בשטח הבנוי בפועל למגורים ביישובים העירוניים. זאת ללא גלישה מעבר לשטח הבנוי, ואף לא לעתודות השטח המתוכננות זה כבר לבניה, תוך שיקום הערים והתשתיות בהן, והעלאת איכות החיים של תושביהן.

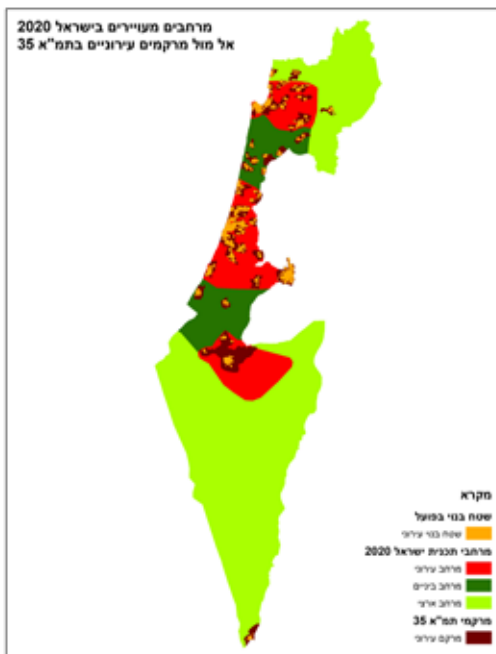
למעשה ההיקף גדול יותר, שכן חלק מן הביקוש יופנה אל היישובים הכפריים במועצות האזוריות המונות כיום קרוב למיליון נפש על פני כ-200,000 דונם שטח בנוי. (בנוסף - קיים פוטנציאל קליטה ביישובים כפריים הנמצאים בתחום המרקמים העירוניים, ראו להלן).

גלישה שמרנית מעבר לשטח הבנוי, בצמידות דופן מלאה, בשטחי פיתוח בתמ"מ, ובשטחים בעלי רגישות נופית-סביבתית נמוכה, (בשטח בן 100 קמ"ר בלבד) תקלוט כ-2 מיליון נפש נוספים.

על פי תחזיות למ"ס (סדרת הנחות לטווח רחוק), יחיו בישראל בשנת 2050 כ-15 מיליון תושבים, תוספת 7 מיליון נפש על אוכלוסיית היישובים העירוניים כיום, והיא ניתנת כולה לקליטה - על-פי החישוב האמור - בשטחים הבנויים. **תמונת העתיד אשר תתקבל - ערים טובות, רוויות ואיכותיות ושטח פתוח שמור.**

ניתן לבחון את נמל היעד החדש במבט נוסף - שטחי המרקמים העירוניים בתמ"א 35 מונים כ-1.8 מיליון דונם, מהם פחות ממיליון דונם בנויים. במרקמים העירוניים כלולים גם "מכלולים כפריים לשימור" - כמה עשרות יישובים כפריים (בתחומי שיפוט של מועצות אזוריות), הניתנים על פי הוראות תמ"א 35 לפיתוח: "באופן שישתלב במרקם העירוני...". (סעיף 7.1.2 בהוראות התכנית). זוהי דרך משלימה להגשמת ההתכנסות, בגלישה "מתונה" לשטחים פתוחים, אך עדיין בתחומי המרקמים העירוניים.

מפה 1 ממחישה את פרישתם הרחבה מאד של המרקמים העירוניים בתמ"א 35. בהם יש מקום די והותר לספק את כל צרכי הפיתוח בעשרות השנים הבאות. (תיקון 1 לתמ"א 35 2005). המרקמים העירוניים מבטאים נאמנה את עיקרון הריכוז, והם מושתתים על המרחבים המעויירים בתכנית 2020. (כאשר הם מדייקים ומותירים שטחים פתוחים בליבות הירוקות ביהודה ובגליל. (ראו דיון מפורט על כך בפרק העוסק בשפת התכנון).



מפה 1: שטחים בנויים על פני מרקמים עירוניים - בתמ"א 35, המונחים על גבי מרחבים מעויירים - בתכנית 2020. שימו לב כי השטח הבנוי במרקמים העירוניים מותיר עדיין שטח פנוי רב לפיתוח, בגבולות המרקמים.

ד. מול המציאות...

התפיסה המוצעת אינה חדשה, היא הובעה בתכניות המתארה הארציות. מקור הפערים בין הגיונות התכנון הארצי ובין יישומם הינו **יחסה של הממשלה לתכנון הארצי**. הפרשנות לפער זה, ניתנה בתמצית על ידי אלכסנדר (2014): "הפירוש שלי להתעלמות הממשלה ומוסדותיה מהתכניות הארציות המאושרות ונסיונותיה לעקוף את מערכת התכנון, הוא הניתוק בין שתי המערכות, הפוליטית והתכנונית. הניתוק הוא ליקוי משמעותי של מערכת התכנון בישראל, להבדיל מארצות מתוקנות.... כאן, הוא מתקבל בשוויון נפש ומתייחסים לביטוייו כתופעת טבע בלתי נמנעת. כאשר העליתי את הסוגיה בשיחה עם אדר' דינה רצ'בסקי (ראשת מינהל התכנון), השווייתי את תהליכי התכנון הארצי שלנו למערכת התכנון ההולנדית שזוכה להערכה בין-לאומית. ...הצעתי תיקונים שיקרבו את שיטות התכנון הארצי בישראל לנהוגות בהולנד. רצ'בסקי השיבה באמירה מוחצת: "אנחנו לא הולנדים" וזבה ביטלה (אולי בצדק) את ישימותן"

והדברים מובנים, תכנון מושכל רואה לאופק רחוק, ומתעלם משיקולים מקומיים, צרים, וקצרי זמן. שיקול פוליטי מטבעו רואה לטווח הקצר, ומבקש תוצאות מיידיות, אופק התכנון הרחוק, הדורות הבאים - אינם מענייניו.

עקרונות הרוויה וציפוף, הצמדת-דופן והימנעות מהקמת יישובים חדשים, קיימים זה כבר במסגרות התכנון הארצי, (הרבה בזכות פועלן של תכנית 2020, תמ"אות 31,35), אלא שהם אינם מיושמים במקרים רבים. והיוצאים מן הכלל, שהם רבים ונפוצים, מאיימים על דמותה של הארץ.

זוהי מהות הפער, נמל היעד הינו על כן - לאו-דווקא תפיסות חדשות, כי אם גישור וקרוב מערכות השלטון למערכות התכנון - העמקת התודעה בציבור, ובקרב מקבלי החלטות לתפיסת תכנון רציונאלית המרחיקה ראות.

בהעדר התמיכה הממשלתית, מחלחלת **תפיסת תכנון אי-רציונאלית** לרבדי התכנון המקומיים: מבט מקומי צר, בירוקרטיה, הליכים איטיים ומייגעים בקידום תכניות, סינכרון לקוי בין מערכות תשתית שונות, ובין לבין מוסדות התכנון, ועוד כהנה... (הארץ 2020).

הנתק בין עקרונות התכנון הארצי ובין יישומן בפועל, בא גם לידי ביטוי בהחלטות עיתיות של הממשלה. האחרונה בהם - לתכנון 2.6 מליון ח"ד לשנת 2040, כאשר רק 27% בלבד מהם הוקצו להרווייה, ומרבית הבנייה יועדה לשטחים הפתוחים. החלטה זו מואצת על ידי מסלול הותמ"לים המקדם בנייה בשטחים פתוחים, מהם רגישים ויקרי-ערך. שניהם כאחד - מצע נוח להמשך תהליכי הפירבור ובזבוז שטחים פתוחים (ממשלת ישראל, 2017).

מול מציאות מאיימת זו, מוצעת תפיסה אחרת - הפניית למעלה מ-70% מן הבנייה החדשה להרוויה הרקמה הבנויה, והנתר - בעתודות לבנייה, במרקמים העירוניים בתמ"א 35. והכל - במחשבה תחילה המכוונת לאופק רחוק, והיא נמנעת מפתרונות קלים ומהירים.

הרעיון לא ייכון ללא הנעת שינוי תודעתי - במערכת התכנון, באקדמיה, בקרב מתכננים ואדריכלים האמונים על יצירת תכניות. אך בעיקר בקרב משרדי הממשלה, האמורים להשכיל ולהבין כי בפתרונות כוללניים, הצופים לעתיד, תהיה תשואה גבוהה לאין-ערך מנקיטת פתרונות נקודתיים, אשר הדורות הבאים ישלמו את מחירם.

ואולי כוון התכנון הארצי אל החברה האזרחית, אשר תיטול על עצמה לפעול בדרך רציונאלית, מקיימת. כפי שהתאגדויות קהילתיות פועלות להקמת "יישובים אקולוגיים" או "קבוצות רכישה" למיניהן, כך תתאגד קהילה להמרת הרקמה הישנה ברקמה חדשה, בנוייה רחובות אשר בתיהן יוצרים "קו אפס" ואינה מבזבזת שטח יקר על "ארבעה כיווני אוויר", ישלבו בתוכן שטחי תעסוקה וציבור, יפנו חזית מסחרית פתוחה אל הרחובות, ויהיו בהם מקומות מפגש רבים - כיכרות, גינות קהילתיות קטנות ומינימום כבישים ושטחי חנייה?

על כן - אתגרה הגדול של התכנית הבאה אינו אלא הטמעת התפיסות והעקרונות אשר נוסחו בתכניות החדשות - תכנית 2020, בתמ"א 31, 35 בקרב מקבלי החלטות - ועדות הכנסת וממשלת ישראל. ולמעשה, יישומן בפועל, הלכה למעשה.

מערכות הסעת המונים

מפתחות נאיה הכרחיים למדיניות ההתכנסות-הקמת מערכות הסעת המונים. הניתקות מן המכונית הפרטית שזמנה עבר; **סלילת כבישים חדשים אינה הפתרון - היא העצמת הבעיה**. כבישים חדשים הולכים ונסללים - מעשה יום יום בישראל. יש הסבורים כי בכך הם מסייעים לפתרון בעיית הצפיפות והגודש. טעות בידם. כל כביש חדש שנסלל אך מעודד הנסועה הפרטית, ומרחיק את פתרונות ההתכנסות והרכיז. מעגל אימה בו כבישים נסללים מזמינים מכוניות ואלו יוצרות "מצוקה", ותובעות עוד ועוד סלילה, וחוזר חלילה. במדינות מתוקנות נפרץ המעגל על ידי הקמת מערכות תחבורה ציבורית יעילות ואיכותיות והעדפתן על פני הרכב הפרטי. שינוי כזה נדרש באופן דחוף בישראל, והוא המפתח להצלחת מהלכי ציפוף והרווייה. (שינוי תפיסה - מתכנון ל"רווחת" מכוניות, כבישים, מחלפים, מגרשי חנייה, לתכנון לרווחת האדם). המרת הרכב המוטורי ברשת רכבות, כבדות וקלות, (ישראל היא היחידה בעולם, שאין בעריה הגדולות רכבות - עיליות או תחתיות, ותל אביב היא העיר הפקוקה ביותר בין ערי מדינות ה-OECD) (OECD, 2015), באמצעות נתיבי אופניים, העדפת מסלולי ההליכה ברגלות כנון שימוש בקרקע המצמצם את הנסועה. אלו הם נמלי היעד, אין בלתם.

ה. תכנון מודע-אקלים

קו ישר מחבר בין מדיניות התכנסות והתחדשות עירונית, ובין דרכי ההתמודדות עם משבר האקלים. ההתכנסות אל הערים, תותיר מרחבים פתוחים גדולים. בהם, ורק בהם מתקיים עושר חי וצומח - תהליכים בעלי חשיבות אקולוגית: דינאמיות ומעבר חומרים, עונתיות ומחזורי חיים, קיומם של מסדרונות אקולוגיים. השטח הפתוח והמערכות הטבעיות המתקיימות בתחומו הם כלי מובהק להקטנת שיעור הפחמן הדו-חמצני באטמוספירה וככל שהם גדולים ורציפים - יגדל ערכם ויעצם תפקידם בקיבוע פחמן ובמיתון ההתחממות (אסטרטגיית הפחתה - Mitigation) (Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2016). השטחים הטבעיים בישראל מצומצמים ומקוטעים, ומאוימים תדיר על-ידי לחצי פיתוח. בישראל מוסבים למעלה מ-20,000 דונם בשנה משטח פתוח לבינוי. ההסבה גורמת לאובדן כמויות ניכרות של פחמן. שינויי שימוש קרקע גורמים לכ-10% ומעלה מסך

הפליטות בגין פעילות האדם. נוסף על כך, בקרקעות מכוסות צומח שנאטמו קטנה תכולת הפחמן, והאיטום שאינו הפיך מונע קיבוע פחמן וקיום מגוון ביולוגי (קפלן, בכר, זנזורי וגבאי, 2019).

במקביל - ככל שהשטח גדול ורציף, יגדל ערכו בנשיאת מגוון ביולוגי עשיר ויציב - כלי מובהק בחיזוק העמידות כנגד תופעת ההתחממות והשפעותיה (אסטרטגית עמידות - Adaptation) (IPBES, 2019). מכאן החשיבות בריכוז הפיתוח במוקדים קיימים, שטביעת רגלם הסביבתית ופליטת הפחמן בעטיים, נמוכות לאין-ערוך בהשוואה לפיזור במרחב. כך תימנע גם מתיחת קווי-תשתית ארוכים, ותופחת ההישענות על תחבורה פרטית, האחראית מצידה לשיעור נכבד של פליטות.

הצפיפות כגורם סיכון בריאותי

אין להתעלם מן הסיכונים הבריאותיים בציפוף יתר, הנושא עלה במלוא חומרתו עם הופעת משבר הקורונה, כאשר הוכח קשר בין צפיפות האוכלוסין בישראל, ובין שיעור החולים ב-COVID-19. רגרסיה ליניארית שנערכה על הישובים בני למעלה מ-5000 נפש, הצביעה על קשר מובהק בין רמת הצפיפות והתפרצות התחלואה.

מן הניתוח של נתוני הלמ"ס ומשרד הבריאות עולה כי צפיפות אוכלוסין היא גורם משמעותי בדינמיקה של הדבקה מן הנגיף בישראל. רגרסיה ליניארית על ביתר עילית, בני ברק, מודיעין עילית, רכסים, קריית יערים, אלעד ובית שמש מראה קשר חיובי מובהק בין צפיפות האוכלוסין ביישוב לבין התחלואה (צעירי ואלון, 2020).

סוגיה זו נדרשת לדיון מעמיק, ועם זאת תוצאות מדיניות פיזור ופרבור - נזקיהם הסביבתיים-בריאותיים, כולל השפעתם על ההתחממות הגלובלית, יהיו גבוהות ככל הנראה מתופעות התחלואה הקשורות בצפיפות. סוגיה זו ראויה למחקר השוואתי בפני עצמו.

סוף דבר

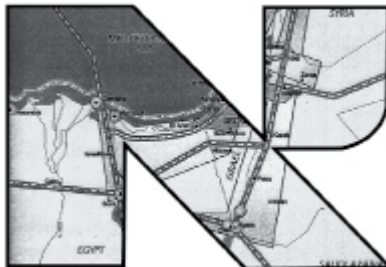
ההתחדשות העירונית, אינה מלאכה קלה. הבנייה בשטחים הפתוחים קלה לאין-ערוך, עצי היער והפרדסים נכרתים בשקט ואינם מוחים. תוספת אוכלוסיה לעיר קיימת נתקלת בהתנגדויות, במחאות, ואף בעתירות.

כינוס מרבית האוכלוסייה (כ-90%) אל שלוש המרחבים המעוררים (הארץ 2020) על פיתכנית 2020 (המקבילה לתחומי המרקמים העירוניים), תחסוך משאבים רבים הכרוכים במתיחת תשתיות ובנייה חדשה מחוץ לערים, ותשמור על מעט השטחים הפתוחים שנותרו בידינו.

תכנית לאומית מרחיקת-ראות, אל לה להיות שבויה במשברי ההווה, "דחופים ובהולים" למראית עין. תפקידה לבטא עמדות שלהחברה האזרחית, המביטה לעבר עתיד טוב יותר, והיא מצידה, בעצם הוויתה, גיבושה, והשיח הציבורי שהיא מעוררת - אף תורמת להגשמתו.

מקורות

- אלכסנדר א. (2014) דבר העורך: מדוע הממשלה מתעלמת מהתכניות המאושרות, והאם זה ניתן לתיקון? *תכנון* 11 (1): 143-145.
- המארג (2018) דו"ח מצב הטבע, 2010-2018.
- המועצה הארצית (2020) החלטת המועצה הארצית לתכנון ובנייה בעניין תיקון לוח 1 בתמ"א 35 6.8.2020.
- טל א., צעירי י. (2020) תרומת צפיפות האוכלוסין בערים להידבקות בקורונה בישראל. *אקולוגיה וסביבה* 1, אפריל 2020.
- כהן א. (2016) "התפתחות השטח הבנוי בראייה הצופה את פני העתיד", ע"ע 149-158 ב-ישראל 2048 - חשיבה אסטרטגית לתכנון ופיתוח מרחבי. ירושלים: מנהל התכנון - משרד האוצר.
- ממשלת ישראל (2017) החלטת ממשלה דר 131 בנושא הדיור 13.2.2017.
- פייטלסון ע. (2015) העברת התכנון לאוצר: דיון ביקורתי בנוגע להגיונות שמאחורי החלטה זו. *תכנון* 12 (2): 117-125.
- קפלן מ., דיין א. (1996) אירגון המרחב הפתוח.
- קפלן מ., בבר ג., זנורי א., גבאי ע. (2019) "תכנון מודע אקלים - ההכרח ברתמת מערכת התכנון המרחבית להתמודדות עם שינוי האקלים" *אקולוגיה וסביבה*, גיליון מס' 4, דצמבר 2019, ע"ע 93-95.
- רוטשילד א., חביב א. (2019) נטיעת עצים למיתון שינוי האקלים? לא הפתרון עבור ישראל. *אקולוגיה וסביבה* 4, דצמבר: 31-34.
- IPBES(2019) Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem
- OECD (2015) Environment at a Glance 2015 Chapter 2, 26 Oct 2015, p. 62-65
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2016). "Managing Ecosystems in the Context of Climate Change Mitigation: A Review of Current Knowledge and Recommendations to Support Ecosystem-Based Mitigation Actions That Look Beyond Terrestrial Forests" *CBD Technical Series*, 86, 2016
- <https://www.themarket.com/realEstate/.premium-1.9205885>



הולדתה של תוכנית - סיפורה של "ישראל 2020" מתוך מעורבות אישית¹

רחל אלתרמן

תקציר

"ישראל 2020" הוא מסמך התיכנון הלאומי השאפתני ביותר אשר חובר אי-פעם בישראל ויכול לתפוס מקום מכובד גם בקנה מידה בין לאומי. את היוזמה של אדם מזור הניענתון מכוון אחד: ישראל מכפילה את שטח הרצפה שלה בכל 20 שנה. כיום, נתון זה שגור ומוכר, אולם באותה עת, הוא היווה מהפיכה חשיבתית והצליח להכניע את האתוס של פיזור מירבי של יישובים על פני הארץ. תרומתה של תוכנית 2020 היא עצם החשיבה הרב-תחומית, ארוכת הטווח, מסקנותיה זרמו לא רק לתוכנית הגדולת הסטטוטוריות שבאו בעיקבות ישראל 2020, אלא חילחלו גם לרובד הסמוי: לתוך התפיסות של מקבלי ההחלטות, לרוחבם של המוסדות הציבוריים ועוד יותר עמוק, לשיח הציבורי הכללי.²

"ישראל 2020" הוא מסמך התיכנון השאפתני ביותר אשר חובר אי-פעם בישראל ויכול לתפוס מקום מכובד גם בקנה מידה בין לאומי. כ-250 חוקרים עבדו במשך כשבע שנים והגישו תוכנית הכוללת 18 כרכים ולצידם נספחים וניירות עמדה רבים במגוון רב של נושאים. בעולם התיכנון הזדמנויות כאלה הן נדירות מאוד - לא רק בישראל. במדינות מפותחות אחרות ב-OECD, מערכות התיכנון הן אזוריות ומקומיות ללא סמכות לתוכניות כלל ארציות. (אף שישראל 2020 לא הייתה תוכנית סטטוטורית, מראשית הדרך עמדה מאחוריה התקווה שהיא תאומץ על ידי המערכות הרשמיות). רק בשנים האחרונות ניכרים בארצות אחרות ניצנים של תיכנון לאומי, אולם אלה נובעים ממשברי הסביבה והאקלים, המחייבים התמודדות לאומית ואף חוצה מדינות ויבשות, ועוסקים בהיקף נושאים מוגבל.

זכור לי היטב הרגע בו נולדה תוכנית "ישראל 2020", היה זה בסוף 1988 או ראשית 1989, כאשר אדר' פרופ' אדם מזור³, חזרמישיבה באיגוד האדריכלים, בה נזרע לראשונה הרעיון שישראל זקוקה לתוכנית רחבת תחומים לטווח הארוך. אני מניחה שאדם מזור הוא שהגה את הרעיון. מכל מקום, אדם קרא לקומץ של חוקרים צעירים בטכניון לספר על הרעיון. הייתי ביניהם. בדיעבד ניתן לומר שהעיתוי היה תמוה: שנות ה-80 היו שנים יחסית רגועות, בהם לא היו "דרמות" גדולות (יחסית לחיי מדינתנו). המדינה שבשנות ה-70

הייתה עדיין בעלת מאפיינים רבים של מדינה מתפתחת, צעדה בהתמדה אך לאט, לקראת המדינות המפותחות. לא הייתה כול סיבה נראית לעין ליזום תוכנית רחוקת טווח דווקא באותה העת. ובאמת, שום מוסד ממלכתי או מעין ממלכתי לא העלה מחשבה כזו.

בראשית הפגישה, על הספות בחדר דיקן הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, חשבתי לעצמי: עוד רעיון שאפתי שלא יניב הרבה. אולם אז, אדם הציג נתון אחד מסויים, שגרם אצלי למפץ תודעתי - והיה המנוע שלדעתי, הריץ את היוזמה כולה. אדם הסביר **שישראל מכפילה את שטח הרצפה שלה בכל 20 שנה**. כיום, נתון זה שגור ומוכר, אולם באותה עת, הוא היווה מהפיכה חשיבתית. עד אז, התיכנון הלאומי התמקד בתפרוסת הפיתוח על פני השטח הגאוגרפי של המדינה, הדו-מימדי. השטח התלת מימדי המצטבר פשוט מעולם לא חושב.

כדי להבין את גודל המהפכה ש"ישראל 2020" תחולל בהמשך במדיניות התיכנון הישראלית, ראוי להתעכב ולהבין את החשיבות של המושג הכמותי הזה. "שטח רצפה" משמעו כפשוטו: חיבור סך כול השטח הבנוי בכול הקומות וסוגי השטחים. באמצעות מדד זה, אדם יצרתחזית שלהביקוש הצפוי לשטחי רצפה עצומים ובלתי נתפסים ביחס לקיים באותה עת. על ידי פריסת כמויות שטחי הרצפה על פני היישובים בדרכי הבינוי המקובלות, הראה אדם שאם לא יתחולל שינוי בסיסי בתפיסות התיכנון - ב"עסקים כרגיל" - תיווצר מדינה מלאה ב"נקודות שחורות". במשך הזמן, מפה זו קיבלה בינינו את הכינוי 'מפת האבעבעות השחורות'. פתאום היה ברור לכולנו, שאם נמשיך לפזר עוד ועוד נקודות על המפה, כמו שהיה המקובל לעשות עד אז, אנחנו בבעיה.

רגע נוסף של הארה הזכור לי בעוצמתו יישמע היום קצת תמוה: היה זה מפגש לכאורה רגיל של הצוות בחדר הפרויקט הצנוע, ללא תופים וכלי נשיפה. פרופסור אריה שחר ז"ל הציג, לראשונה, ממצאים של מחקר שפרס את התוצאות המרחביות ושל תפיסת פיזור האוכלוסייה על פני הארץ. היה קשב מרותק. באמתקשה להאמין: מאחר שתפיסת פיזור האוכלוסייה אפפה אותנו תמיד, ורק לבשה צורות שונות, לא השכלנו להסתכל עליה "מלמעלה" או מבחוץ.

את עוצמת התפנית בחשיבה יש להעריך על רקע התפיסה שרווחה באותה תקופה בה פרחו הבנייה הפרברית - יישובים קהילתיים ומיצפים בכל מקום. דור קודם לכן, פוזרו עיירות הפיתוח ברחבי הארץ, ועוד דור אחורה - ההתיישבות השיתופית (קיבוצים ומושבים) של טרם קום המדינה, שקידמו הסוכנות היהודים והקק"ל. "ישראל 2020" הפכה למעשה על פניה את תפיסת "פיזור האוכלוסייה" ששלטה בתיכנון הישראלי מאז תוכנית אריה שרון בתחילת שנות החמישים. עדיין שלטה התפיסה הוותיקה לפיה יש לבנות ערים ויישובים מפוזרים,



תמונות מסדנת החלופות שהתקיימה בפקולטה לארכיטקטורה בטכניון ביום 24.6.1991 (פורסמו בדו"ח ב' (1993).

כדי לבסס את הריבונות הישראלית על הארץ. תפיסת "נלבישך שלמת בטון ומלט", שעד אז איש לא העלה בדעתו לערער עליה או לפקפק בנחיצותה. גם אנו, חברי הצוות, לא הבנו את עומק התפיסה והשלכותיה. רעיון הצורך בריכוז והעדפת העירוניות שהיום נראים לנו מובנים מאליהם, לא היו חלק מהמושגים באותה העת, ואף העלו ספקות והתנגדויות עזות. חלפו שנים אחדות עד שהרעיון החל לחלחל בתודעה הציבורית הרחבה.

כיום יש רבים (לעיתים אף בכתיבה האקדמית) המייחסים את עיתוי היוזמה שלאדם מזורל לעלייה ההמונית מברית המועצות. אולם העובדות שונות. לפני שנפתחו שערי ברית המועצות, המשכנו, קומץ חוקרים שהתכנסו סביב אדם מזורל, בעיקר מתוך הטכניון, לעבוד בהתנדבות ובפרופיל נמוך. אדם ניסה לגייס כספים, התרוצץ בין משרדי הממשלה, אך לא הצליח להשיג תמיכה משמעותית בצורך בתוכנית רחבת אופקים לטווח ארוך. מידי פעם התקיים כינוס חשיבה בנושא מסויים אליו הוזמנו גם אדריכלים ומתכנני ערים מחוץ לפקולטה.

הצעדים הראשונים התנהלו בעצלתיים. כול עוד העבודה התבססה רק על מספר קטן של חבריות סגל, ניכר גם פער בין התפיסה של אדם, שבא מהפרקטיקה של ארכיטקטורה ותיכנון, לבין העולם האקדמי. אני זוכרת משבר קטן, בו אדם החליט לחלק אותנו לצוותים ומינה "ראשי צוותים". הסברנו שאנחנו אנשי אקדמיה, ולא רגילים – ולא אמורים – לעבוד במתכונת של משרדי אדריכלים. אדם, שלמד מהר, הבין שיש לאפשר לאלה בקבוצה שהיו חוקרים באקדמיה, להביא את נקודות מבטם העצמאית. בה בעת, אדם הצליח להוביל עגלה רבת גלגלים זו קדימה תוך שמירה על מיסגרת תהליך ברור, אך גמיש. במבט לאחור, אני סבורה שהתרומה של המומחים האקדמיים בתחומים השונים הוסיפה לפרויקט מימדים שלא היו נוצרים במתכונת של משרד פרטי ושל אורחות עבודה היררכיים.

עלאף שנמשכנו לרעיון והשקענו זמן, ההתקדמות הייתה עדיין על אשקטנה. זכור לי נושא אחד שכאילו בא לתת לנו תחושת דחיפות מסויימת - הבצורת החמורה באותה עת... לצורך רשימה זו, בדקתי אם זיכרוני נכון, ואומנם השנים 1989-91 רשומות כשנות בצורת רציפה. תיזכורת: ההתפלה טרם הייתה קיימת. אולם גם הבצורת לא שיכנעה את משרדי הממשלה ומוסדות אחרים שיש צורך בתוכנית השאפתנית, ואדם הצליח לגייס רק טיפסוף של תקציבים. מסתבר, שלצורך הנעה משמעותית של הפרויקט היה צריך מגה-משבר של ממש.

המשבר העוזר ואז, בנובמבר 1989 הסדקים במסך הברזל (ובמיוחד סגירת גבולות ארה"ב בפני מהגרים שהורשו כבר קודם לצאת למחנות המעבר אך העדיפו את ארה"ב) הביאו לפתיחת השערים לעלייה הגדולה. שימו לב, שברית המועצות טרם התפרקה. ישראל, שחרטה על דיגלה קליטת עולים, לא הייתה ערוכה לזרם שהלך והתגבר, עד כדי מבול בשנים 1990-92. לניתוח של משבר זה, מהלכי קבלת ההחלטות בו, והשלכותיו הרבות על התיכנון ומערכת הדיוור, הקדשתי שנות כתיבה של ספר שלם - *Planning in the Face of Crisis*, Routledge 2002. בספר זה, ניתן לראות את שלבי המשבר השונים והדרכים שמקבלי ההחלטות התמודדו איתם.

בחודשי המשבר הראשונים, מוסדות המדינה אמדו את גודלו של גל עלייה בכ-100 אלף עולים סך הכול, אולם תחזית זו השתנתה מהר לנוכח המציאות:

בתחזיות של שנת 90', כבר דובר על בין 1.5 ל-2.5 מיליון עולים בתוך שלושה חמש שנים. חשוב להבין, שגודל אוכלוסיית ישראל היה אז מחצית מהיום - 4.5 מיליון תושבים. משמע, שהגידול הצפוי היה של 50%-30 באוכלוסייה תוך זמן קצר מאוד - מצב ששום מדינה מפותחת לא חוותה בדורות האחרונים. המשבר השפיע ישירות גם על פרויקט ישראל 2020. העניינים שהתנהלו עד אז בצורה יגעה למדי, הפכו דחופים וקריטיים למקבלי ההחלטות. או אז תפסו משרדי הממשלה שישראל אינה ערוכה לתרחיש שכזה, ולא קיים כל תוכנון לטווח רחוק. על כן פנו משרדי ממשלה אחדים אל צוות העבודה של פרופ' מזור, אליו הצטרפו עוד מוסדות שונים, ומכאן ואילך זרמו גם תקציבים להפעלת הפרוייקט. מעתה, **המנוע להפעלת תוכנית 2020 היה הדיחיות בצורך לקליטת אוכלוסייה כה רבה.**

מעניין שעלאף העלייה המאסיבית, ישראל 2020 לא התפתחה לעבור לפאזה של תוכנון המאפיין החלטות של שעת משבר (ראו הטבלה, מתוך סיפרי). ברקע, התנהלה באותה עת מירוץ של ממש בין שר הבינוי והשיכון, אריאל שרון, לבין משרד הפנים, בהובלת המנכ"ל הרב אריה דרעי. בעוד ששר השיכון מאשר בנייה (כולה צמודת קרקע) לפי תקנות לשעת חירום שאימך, משרד הפנים מקדם - תוך שבוע ימים בלבד - את חקיקת חוק הליכי תכנון ובנייה. (הייתי נוכחת בוועדת הפנים ובמליאת הכנסת, תוך שיפשוף עיניים). תוך זמן קצר, פסל בג"צ את תקנות החירום, בפסיקה תקדימית, שקבעה, שכאשר קיים פיתרון חקיקה של הכנסת, בטלות סמכויות השרים.

זעזועים מעין אלה לא השפיעו על מהלך הכנת התוכנית. היא המשיכה במסלולה השיטתי בניצוחו של אדם, תוך חלוקת נושאים לקבוצות מחקר ותיכנון שונות. הפרוייקט כולו התמקד בהסתכלות קדימה, לטווח הארוך, בהעמקה בהיבטים המחקריים, תוך כדי עיכוב התחזיות בהתאם למיספרים, שהלכו והשתנו כל הזמן. רק כיום, בדיעבד, אני מבינה את חוכמתו של אדם בכך שהפריד לחלוטין בין קבלת ההחלטות בלחץ המשבר, לבין מהלכי התיכנון לקראת 2020. ייתכן שהעובדה שהתוכנית התמשכה בכול תקופת המשבר, תוך חשיפה שוטפת למקבלי ההחלטות והציבור הרחב, סייעה בעקיפין לבלימת החלטות שבמצב חירום אחר, היו מובילות לבניית יישובים חדשים על פי התפיסה שהייתה רווחת עד אז.

מנוע נוסף שהחזיק את הצוות יחד במשך שנות הפרוייקט היה האופטימיות שבאוויר. בקריאת מיסמכי התוכנית כיום, לא קשה להבחין ב"אנרגיות החיוביות" שהשתחררו במהלכה של "ישראל 2020". יש האומרים בדיעבד, שהתוכנית אופטימית מדי? **בבסיסה הייתה אמונה, שניתן לחולל שינוי מרחיק לכת בחייה של אומה בעזרת תוכנון מקצועי, בתנאי שהוא מגובה בהסכמה ציבורית רחבה.** מזור וגם חברי צוות אחרים יצאו למסעות שיכנוע לקידום רעיונות התוכנית, הן בקרב הקהילה המקצועית והן מול מקבלי ההחלטות. תחושת החירום הלאומית תרמה את הרוח שהגבירה את הצמצא לרעיונות חדשים.

הנתונים שהציגו חברי הצוות למקבלי ההחלטות היו מבהילים. השקפים הביאו לתשומת ליבם - לראשונה - שישראל היא אחת המדינות הצפופות בעולם המערבי והיא תמשיך לצמוח בקצב מהיר החריג מאוד מול מדינות מפותחות אחרות. הנתונים חזו שהיקפי הבנייה והפיתוח יהיו אדירים, ששטח הבנייה בשנת היעד יגדל פי שלושה ויותר, שמספר כלי הרכב יגדל פי

ארבעה והכבישים יתארכו פי שניים, ושארם התיכנון הלאומי לא ישתנה, כמויות הביוב וזיהום האוויר יגדלו פי ארבעה ויותר. אוסיף בסוגריים, ששיעור הילודה בישראל עלה עוד מעבר לתחזית של הלמ"ס באותה העת, ועל כן קצב השינוי היה (וכנראה ימשיך להיות) מהיר עוד יותר מאשר חזתה תוכנית ישראל 2020. הפרויקט כלל אפילו צוות מומחים בכיר (ערן פייטלסון, אורי מרינוב ומוטי קפלן) שעסק בנייתו ההשלכות של שינוי האקלים ואף נגעו בנושאי האנרגיה – נושאים שבשנות ה-90 טרם כבשו את מעמדם הבין לאומי. חבל שבישראל עד היום הנושא זוכה ליותר מס שפתיים מאשר עשייה ממשית: לדוגמה, הרוב הגדול של הבנייה למגורים – והמיגדלים הרבים – המתאשרים בותמ"ל, מתאשרת ללא התייחסות לנושא החיסכון באנרגיה או אנרגיה מתחדשת, למרות ששיעור עצום של צריכת אנרגיה נובע מביניינים.

לאדם מזור היה משפט מפתח עליונהג לחזור בכלפגישה: מדינה כמוהולנד, ששיעורגידול האוכלוסייה בה הוא אפס והיא כבר מיצתה את העלייה ברמת החיים, לא תשתנה דרמטית ב-30 השנים הבאות. אבל את ישראל אי אפשר יהיה להכיר. ובכך צדק – מי שזוכר את ישראל של שנת 1990 ומתבונן סביב – יודע שישראל השתנתה לבלי הכר.

השאלה המרכזית היתה איך לעמוד בהיקפי פיתוח כה עצומים מבלי לגרום לקריסת מערכות, בלי לחולל הרס בסביבה, בלי לגרום לפגיעה חמורה באיכות החיים שתוביל להעמקת הקיטוב החברתי והכלכלי בין מי שיהנו מהפיתוח ובין מי שהפיתוח יפסח עליהם. התשובה שהציעה "תוכנית ישראל 2020" התבססה על ההנחה שאפשר למצוא פיתרון לבעיות האלה, וששעת החירום היא למעשה חלון הזדמנויות, שאם ינוהל במחשבה תחילה ותיכנון לטווח ארוך, יוביל לשינוי בתודעה התכנונית והכללית.

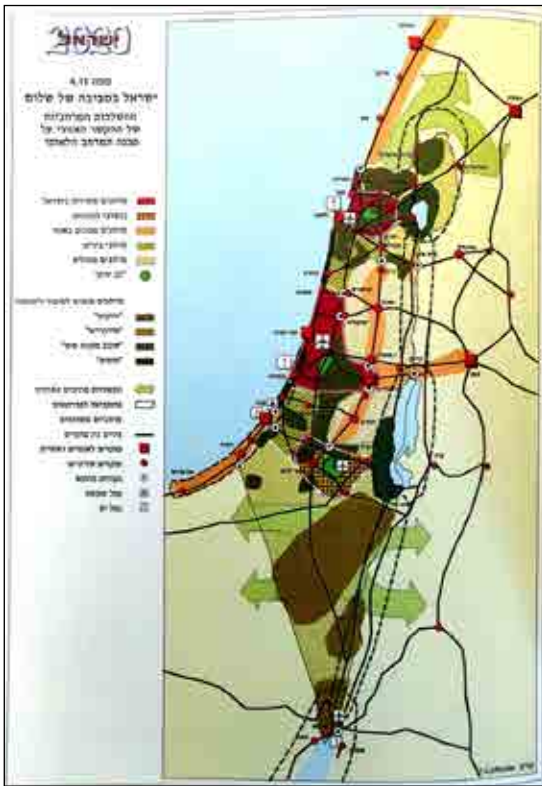
נשוב לנקודת המוצא. ל"הכפלת שטח הרצפה" ולסיבוב ההגה התכנוני ב-180 מעלות, מהדגם ההיסטורי של "הפיזור המפורז" שעיצב את פני המדינה עד אז, לקראת ה"פיזור המרוכז" – הדגם שהגה צוות "ישראל 2020". דגם זה הוטמע בשיח התיכנון ולבסוף גם תרם לעיצובה של ישראל שאנחנו מכירים היום, עם השכונות החדשות הבנויות לגובה בערים, ועם תל אביב ששולחת את מיגדליה הגבוהים אל העננים. אגב, חלק מהקוראים מכירים את ביקורתתי הקשה על התועלת במיגדלים – ביקורת מגובת מחקר – אך זו אינה חלה על עצם הצפיפות אלא על דפוס הבינוי. מיגדלים אינם בהכרח יוצרים צפיפות גבוהה וטובה יותר מאשר דפוסי בינוי חלופיים, שאינם מקובלים בארץ.

"ישראל 2020" הציעה "פיזור מרוכז" של הפיתוח בשלושה מרחבים עירוניים צפופים - סביב חיפה בצפון, תל אביב במרכז ובאר שבע בדרום - וביניהם מרחבים של פיתוח דליל, ושמירה על ערכי טבע ונוף.

יעילותה של התרופה הזו – על פי "ישראל 2020" – הייתה תלויה בהתממשות תסריטים עתידיים למאה ה-21, שגובשו בישיבות ארוכות של סיעור מוחות. התסריטים היו אופטימיים ביותר. על פי אחד התסריטים, ישראל בשנת 2020 תהיה מעצמה של חדשנות טכנולוגית, שתסגור פערים עם מדינות המערב מבלי לשלם מחיר סביבתי יקר. ניתן לומר שתסריט זה התממש. תסריט אחר הניח שישראל כבר תהיה בעידן של שלום, שבו היא תיהפך מ"וילה מבודדת בג'ונגל" לצומת כלכלי, טכנולוגי ומסחרי במזרח התיכון

החדש שיקום על פי חזון אוסלו. התוכנית חזתה מהלכי שילוב אזורים, רשתות תשתית ותחבורה, גבולות כמפגשים, ופרויקטים משותפים - נמלי-מים ותעופה, ומרחבי תיירות, תרבות ומורשת חוצי-גבולות.

חרוט בזיכרוני המיפגש למחרת החתימה על הסכם אוסלו בספטמבר 1993. התכנסנו בחדר הרגיל בטכניון שיועד לעבודה השוטפת. היה צפוף, כי חברי הצוות הרחב הגיעו מכל רחבי הארץ. אני זוכרת את דבריו של חבר הצוות, רסאם חמייסי, שהבין הרצאה כמעט-בין-לילה על השלכות החיוביות הרבות הצפויות מהשלום, מעבר להנחות עליהן היה מקובל לחשוב. הייתה אווירת אופוריה של מתכננים.



מפה 1: ישראל בסביבה של שלום, מתוך תמונת העתיד 2020

לאחר סיום התוכנית והגשתה הטיקסית לנשיא המדינה ולמועצה הארצית, החליט אדם לעשות מעשה לקראת תסריט השלום. הוא תווה קשרים עם משרד התיכנון הפלסטיני, ויחד איתם הוא השיק את פרויקט "ישראל 2020 - פלסטין 2015". הפרויקט - צוות קטן בהרבה מאשר בתוכנית ישראל 2020 - נערך בחסות מוסד שמואל נאמן בטכניון. היו מיפגשי עבודה שוטפים

בשני צידי הקו הירוק. לא הייתי חברה פעילה בצוות זה אולם לקחתי חלק במיפגשים מיוחדים. זכור לי שאדם הזמין לפקולטה שלנו את שר (או אולי סגן) התיכנון הפלסטיני בממשלת ערפאת, ונערכה פגישה עם נשיא הטכניון וחברי הנהלה נוספים. היה נוכח השגריר ההולנדי בישראל (אם זיכרוני אינו מטעה אותי). זמן קצר לאחר מכן, נסענו - קבוצה יחסית גדולה לבית לחם, לפגישה עם ניבחרים ומתכננים מקומיים באזור, לקראת המשך שיתוף הפעולה. היה זה באותו היום שראש הממשלה אריאל שרון ערך סיור בהר הבית. בבית לחם קיבלו אותנו יפה, עדיין דיברו על המשך הפרויקט, אולם מאוחר יותר הבנו, שמאחורי הקלעים היה מתח רב. באותו יום פרצה האינתיפאדה השנייה. תוכנית השלום שלאדם לא הצליחה להתרומם מחדש. עד היום, בשנת 2020 - לא הוגשמו תקוות אלו. אך עם זאת, הולכת ומתקבעת התודעה שאי-אפשר בלעדיהן. הסכמי אספקת מים לירדן, מיזמי תיירות חוצי-גבולות בסיני ועל נהר הירדן, ורעיונות ההלכים ומתורקמים סביב שיתוף פעולה באנרגיות מתחדשות - אלה הם אולי ניצנים ראשוניים. ניתן למנות גם את התמיכה בכלכלת רצועת-עזה, על ידי הקמת מיזמי תעסוקה בה. אין ספק כי תעוזה, יצירתיות ורעיונות חדשניים הם פתח-תקווה לעתיד טוב יותר. במבט לאחור, ניתן לשאול מדוע כול התסריטים החלופיים שהציע הפרויקט היו אופטימיים? למה לא היו גם תרחישים פסימיים? ההנחה הסמויה הייתה שהתוכנית לא תעסוק בתרחישים קטסטרופליים. ניתן להצדיק הימנעות זו בכך שתיכנון לאסונות הוא באחריות המוסדות המופקדים על שעת חירום, ודרך פעולתם בדחיפות של חירום ובסמכויות של חירום שונה מאוד ממשיתמה של תוכנית 2020 ארוכת הטווח. אולם עם ידע על לב, נודה שכאשר נותנים לנו המתכננים (לא רק בישראל) יד חופשית לרקום חזונות, אנו נוטים לאמץ הנחות אופטימיות ולנסות להתוות להן דרך שתקדם את המציאות לקראת מימושן.

ישראל 2020 ומעגלי ההשפעה שלה

עקרונותיה של "ישראל 2020" השפיעו באופן ישיר על תמ"א 31 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה, אשר שיקולי עריכתה נומקו בהחלטת המועצה הארצית לתיכנון ובנייה, ואלה עיקריה:

"לקבוע מדיניות ולגבש מסגרת לבניה לקליטת עליה על פי תוכנית קיימות ומוצעות בהיבטים פיזיים, חברתיים, סביבתיים וכלכליים.

קליטת מיליון עולים בחומש הקרוב (1995-1990) תוך כדי: יישום מירבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה, שימור עתודות קרקעיות, קידום כלכלי ופיתוח תשתיות במקביל ובתיאום עם המערכות האורבניות והכפריות, ניצול מושכל של כל משאבי המדינה ושמירה על איכות הסביבה" (החלטה מס' 90 מיום 19.6.90),

יש לשים לב, שהעיקרון הראשון עליו הורתה המועצה הארצית היה עדיין "יישום מירבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה". במישור ההצהרתי טרם חדרה המודעות לרעיונות החדשים. הממשלה עדיין דבקה בדוקטרינה המיושנת - פיזור אוכלוסייה. תמ"א 31 הייתה מהלך תיכנון לטווח הבינוני שלכאורה עסק בקליטת העלייה, אך הוא כבר היווה חלק משינוי החשיבה לקראת תיכנון לטווח ארוך יותר. התוכנית הוכנה בידי האדריכלים רפילרמן

ועדנה לרמן, אך הייתה תקפה רק למספר שנים קטן. המשכה היה בתמ"א 35 - "תוכנית המתאר הארצית המשולבת". תוכנית מהפכנית זו עדיין חיה ובוועטת. בניגוד לפרויקט ישראל 2020 שניזום מחוץ למערכת הממשלתית. התוכניות הממלכתיות היו טעונות מיכרז. במיכרז לתמ"א 35 זכה הצוות בראשות אדר' שמאי אסיף ופרופ' אריה שחר. (אדם מזוה, אף הוא התחרה במיכרז, בשותפות עם רפי ועדנה לרמן, ולא נבחר). הנחיית והיגוי שתי התוכניות היו בידי אדר' דינה רצ'בסקי, ראשת מינהל התיכנון אשר השכיחה כבר אז להבין את עוצמת השינוי, ואיפשרה להטמיע אותו ולהפוך אותו לבשורתן החדשה ולעיקרן של תוכניות אלה.

וכך, שתי התוכניות התעלמו למעשה מהנחייתה של המועצה הארצית לגבי פיזור האוכלוסייה, ואימצו את ההמלצות העיקריות של תוכנית 2020: במקום פיזור אוכלוסייה הדגש הועבר למדיניות מטרופולינית-עירונית, ובמקום המסורת בת שני דורות של עידוד הקמת יישובים חדשים - היפוך מלא: הימנעות מהקמת יישובים חדשים, בניגוד לכל מה שהיה מקובל עד אז.

תוכנית ישראל 2020 היתה התוכנית הראשונה שדיברה על הרוויה וציפוף. אף שרעיונותיה גובשו במסגרת של תוכנית ציבורית, הם חילחלו גם ליזמים בשוק הפרטי. האם השוק ומחירי המקרקעין הנוסקים היו מביאים את מגמת הצפיפות ללא ישראל 2020? לעולם לא ניתן לבדל השפעות של תוכניות מדיניות מתוך מהלכים וגורמים אחרים. מכול מקום, אין לתלות בפרויקט ישראל 2020 דחיפה או גושפנקא למיגדליזציה של ישראל, שבאותה עת טרם באה לידי ביטוי. נהפוך הוא: ספק אם אדם היה חסיד של מיגדלים. הוא נהג לומר שהצפיפות העירונית המיטבית היא של 6-8 קומות בבנייה רציפה לאורך רחובות כמו בערי אירופה הוותיקות. בתקופת הפרויקט גם אני טרם הייתי מודעת לבעיית המיגדלים, שנראתה אז כמעט תיאורטית. אולם מזה 15 שנים אני מנסה להזהיר בפני הבולמוס של בניית מיגדלים בישראל, בעיקר מיגדלי מגורים. הבנייה לגובה יקרה בהשוואה לבניה מירקמית, התחזוקה יקרה ועלותה האמיתית נסתרת (לאף אחד אין אינטרס לומר לדיירים מה עלות התחזוקה האמיתית). המיגדלים צפויים לפתוח פערי תחזוקה לעומת בניינים שאינם מיגדלים, וההשפעות החיצוניות השליליות שלהם ילכו ויגברו. מיבני מיגדלים הם גם זוללי אנרגיה ומקשים על התחדשות ועידכון. אולם למרות ההתמקדות של ישראל 2020 בשלכות של שיעור הגידול הרב והצורך בציפוף, אפילו תוכנית ישראל 2020 מרחיקת הראות לאצפתה את השלכות השליליות של הקפיצה הדרמטית לגורדי שחקים (שהיא רק בראשיתה, אם לאתבוצע חשיבה מחדש). ללמדנו, שגם תוכנית מאוד מוקפדת בשיטה, רחבת אופקים ואופטימית, מוגבלת באופק החיזוי. ומה נוסף בעידן הקורונה?

'ישראל 2020' לא עסקה בהמלצות מפורטות אודות צורות בינוי. היא רק המליצה להרוות ולצופף. זה הספיק לחולל את השינוי המחשבת. אלמלא 'ישראל 2020', המדינה היתה ממשיכה להקים עוד ועוד יישובים חדשים. תמיד מהר יותר, קל יותר ואולי גם זול יותר (לכאורה בטווח קצר) להקים עיר חדשה מאשר לעבות, לטפל, לשקם ולעדכן את הערים הוותיקות. השנים האחרונות, בהן החלטות הותמ"ל הנחיתו מלמעלה שכונות שלמות בשוליים ערים, הן ביטוי כואב של העדפה זו - כאבלערים וכאבלתושבים. ובכול זאת, השינוי התפיסתי שהביאו ישראל 2020 ותוכנית המשך תמ"א 35 הצליחו לצמצם את ההקמה של יישובים קטנים ומפוזרים. איך לדוגמה, היו ניראים הפיתרונות ליישוב

מחדש של מפוני גוש קטיף אלמלא החשיבה שהנחילה ישראל 2020? כחברה במועצה הארצית לתיכנון ובנייה באותה העת, לקחתי חלק במאבקים כנגד היוזמות להקים יישובים חדשים לכול המרבה בטיעון. אלמלא תוכנית 2020 והתוכניות הבאות בעקבותיה, היתה הארץ נמלאת צמודי-קרקע פזורים על פני מרחביה. ועם כל זאת - אין להתעלם מן המציאות: בניית צמודי-קרקע טרם הופסקה לגמרי, ועדיין מוקמים מעת לעת אפילו יישובים חדשים. זוהי מכה קשה לעתיד המדינה – הסביבה, התחבורה, הכלכלה, וכמובן, החברה עצמה. חמור מכך: מעבר לקו הירוק, בהתיישבות היהודית, ספק אם בכלל שמעו על עקרונות התיכנון שהנחילה ישראל 2020.

הטבלה שלהלן מראה את השלבים השונים של התגובות למשבר העלייה ההמונית: תכנון לטווח ארוך מגיע רק לאחר שהמשבר נרגע.

טבלה 1: השלבים השונים של התגובות למשבר העלייה ההמונית

| שלבים ותכונותיהם | סוגי מדיניות התגובה |
|--|---|
| שלב א': הלם "מסע אל ההבנה" קהות מוסדית חוסר אמון חיפוש אחר פתרונות | עיכוב והערכת חסר, תוך נסיון להפגת חוסר הוודאות; הדיפת האשמה המוסדית; שלילת השלכות משבר; ניסיון להסתמך על המוסדות הקיימים; |
| שלב ב': זיהוי ה"נתיב המוביל" (critical path) תחושת דחיפות עליונה תחושת שליחות משותפת חיפוש אחר היערכות | הגדרת הבעיה וזיהוי הנושא המוביל; הפחתת בעיות וזיהוי "הדרך הקריטית"; תיאום ואיסוף מידע (לאורך הדרך הקריטית בלבד); רתימת שיתוף פעולה ורצון טוב של אינטרסים מנוגדים; עידוד קביעת מדיניות חדשנית; שחיטת "פרות קדושות"; |
| שלב ג': פעולה "הזמן הוא יותר מבסוף" הוראות ליישום | השראת תחושת דחיפות; "המירוץ עם הכדור הבוער" לסמכות משפטית מרכזי; 'תכנן רק כנדרש' (טווח קצר); 'פעל עכשיו, תכנן אחר כך'; 'מקסם כמות וקצר זמן'; 'העמס יעדים נלווים'; |
| שלב ד': תכנון "מעבר לנתיב המוביל" השגת הכרה בתכנון הרחבת הדין הציבורי | תכנון לטווח בינוני; תכנון אסטרטגי לטווח ארוך; תיאום מורחב בין רשויות (מעבר ל"דרך הקריטית"); חזרה להשתתפות הציבור ולמשא ומתן עם קבוצות אינטרס; סובלנות לגמישות ביעדים; |
| שלב ה': ניהול לאחר משבר "הזדמנות לשינוי מאקרו" | הערכה וביקורת עצמית; ניצול הזדמנויות לשינוי משפטי-מוסדי; פתרונות חדשניים להפחתת נזקים; חשיבה מחודשת על מדיניות מקרו; תכנון ל"קטסטרופה חיובית" עתידית; |

אחרית דבר

לקראת שנת 2020 ותחיית העניין המיקצועי והתיקשורתית בתוכנית ישראל 2020, היו רבים ששאלו: מה מהתחזיות שלכם התממש? ולמה טעיתם בתחזית זו או אחרת? כאילו היה מהלך התוכנית תחרות בחיזוי, וכול המנחש נכון, זוכה. שאלות כאלה אינן מתאימות לתוכנית לטווח ארוך. ייעודה להכוונה ולחשיבה, העבודה על תוכנית כזו – או יותר נכון לומר, תיכנון כזה – אמורה להימשך בהתמדה עיקשת וברציפות גם אחרי אימוצה הראשוני. יש לעקוב ולשנותה בהתאם להתפתחויות. לכן לא ניתן להשוות את הכתוב בתוכנית ישראל 2020, למציאות בשנת היעד. תוכנית אינה מקפצת זמן. חלק מהפערים לכאורה בחיזוי, לא היה ניתן לצפות: הבלכלה המקומית והגלובלית השתנתה, היו מלחמות, הגידול הטבעי באוכלוסייה הוא קצת מואץ יותר מאשר צפינו. ומעבר לכול אלה, מתחולל שינוי אקלים והשלכותיו, והללו עדיין לא זכו לתשומת לב אז בשנות ה-90. לדאבוני, גם היום שינוי האקלים זוכה בישראל רק למעט מס שפתיים. בימים אלה, הקורונה החדשה מחוללת תהפוכות חדשות.

תרומתה של תוכנית 2020 היא עצם החשיבה הרב-תחומית, ארוכת הטווח, עם מסקנות שהצליחו לעשות את הכמעט בלתי אפשרי – להסיט ממסלולן תפיסות תיכנון מושרשות עמוק. מסקנות אלה זרמו לא רק לתוכניות הגדולות הסטטוטוריות שבאו בעיקבות ישראל 2020, אלא חילחלו לעומק לתוך התפיסות של מקבלי ההחלטות ולרוחב אל השיח הציבורי הכללי. הגותה ורעיונותיה של תוכנית 2020, ודרך המחשבה שהנחילה, תקפים ונכונים גם היום, 25 שנה אחרי גיבושם וניסוחם.

הערות

1. תודתי למוטי קפלן – המתכנן שאינו נלאה – שדירבן אותי לקחת הפוגה ממחקרי השוטפים כדי לספר על העבר למען העתיד.
2. הבסיס למאמר זה הוא ראיון איתי שיזם הכתב המצויין ואיש ההגות, אמיר בן דוד, שפורסם בעיתון "זמן ישראל":
<https://www.zman.co.il/68422/>
3. אדריכל ומתכנן ערים, לימים חתן פרס ישראל לאדריכלות ועיצוב, על פועלו בעריכת תוכנית 2020. ומישב-1988 כבר נקפו לזכות תוכנית אב מטרופוליטנית לערי גוש דן, תוכנית אב לתל-אביב-יפו והתוכנית לשיקום לב העיר בתל אביב, עליה זכה באותה שנה בפרס רכטר לאדריכלות.

תכנית משנה תודעה - השפעתם של אדם מזור ותכנית 2020

אלון טל

תקציר

רגע של הארה, המשנה תפיסת עולם: מדינת ישראל הולכת לקראת צפיפות גואה אשר עשויה לשבש מערכות חיים וסביבה. אדם מזור הצביע על המגמה הזו, ועל הדרכים הראויות לעמוד בפניה. רגע מכונן זה שינה את תפיסות היסוד של התכנון בישראל, מכיבוש השממה, לתכנון מבוקר ומושכל, לקריאת תיגר על התפיסה המיושנת הקוראת לצמיחת אוכלוסין מרבית ולהכרה כי במערכת אקולוגית סגורה לא ניתן להוסיף ולגדול לנצח. הכרה אשר ראוי להחדירה לכל מערכות קביעת המדיניות והתכנון בישראל.

בשנים האחרונות, אני מרבה להסתובב בכל רחבי הארץ ומרצה לכל מי שמוכן לשמוע על "אוכלוסייה וקיימות" והחשיבות של יציבות דמוגרפית לעתיד המדינה. ממכניות קדם-צבאיות לבתי-אבות; מבסיסי זה"ל לקמפוסים; מפגשים עם משרדי הממשלה ועד למפגשי זום בעת האחרונה – בחיקוי חיוור-מה למצגת של אל גור ב"אמת מטרידה". אני מדבר על עתיד צפוף, ופותח את ההרצאה במובאות מדבריהם של שני הוגי דעת, אשר השפיעו על תפיסתי בהקשר זה.

הראשון - אלברט ברטלט, פרופסור לפיזיקה מאוני' קולורדו, שהיה בין המדענים הראשונים לזהות את סיכוני פיצוץ האוכלוסין. ברטלט היה פותח כל הרצאה במשל: ניסוי במעבדה לביולוגיה, ובה מבחנה עם חיידק אחד. לחיידק תכונה אחת ידועה: הוא מכפיל את עצמו כל דקה. כלומר, מועד תחילת הניסוי בשעה 11:00 בבוקר, והחיידק מתחיל להתרבות. תוך שעה - בשעה 12:00 המבחנה מלאה. אז נשאלת השאלה: מתי הבקבוק מלא למחצה? יש תמיד אחד שצועק 11:30. אבל כתוצאה מעוצמתה של פונקציה אקספוננציאלית, כמובן שהתשובה הנכונה היא 11:59. אולם, למעשה לא זאת השאלה המעניינת! השאלה החשובה היא: מתי חיידק אחד, יתעורר ויתחיל להרגיש שצפוף לו בתוך המבחנה? אולי בשעה 11:58 כאשר רק רבע של הבקבוק הנו מלא - ושלושה רבעים ממנה "משועים" לפיתוח? אולי בשעה 11:55 יקום אחד, מעין נביא, (או חכם מאד, הרואה את הנוולד)

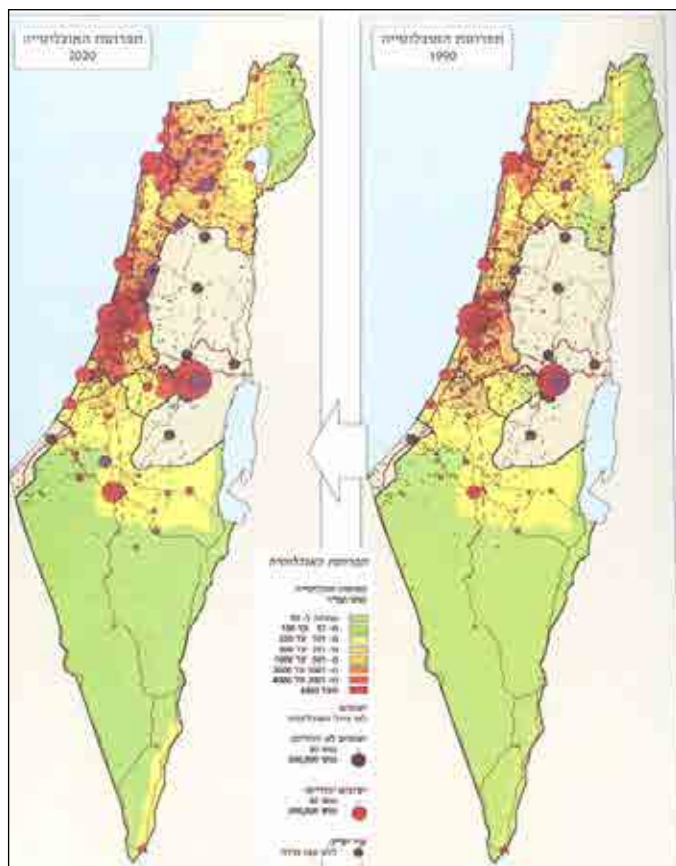
המסוגל לצפות את פני העתיד שיכריז שתוך חמש דקות לא יישאר מקום, גם אם כרגע רק אחד מעט מיזער - החלק השלושים ושניים בלבד תפוס, וההרגשה היא כי נותר שפע של מקום?

אני נזכר באותו רגע בו התעוררתי, (כמו אותו חיידק דמיוני במשל) בזכות הדמות השנייה: אדם מזור. היה זה במהלך הרצאה, כאשר פרופ' מזור הציג את תכנית, 2020 שהיתה באותה עת בשלבי גיבוש. מדובר הרצאה ששינתה את השקפת עולמי. לא פחות מכך. פעם אחת ויחידה פגשתי את האיש. אבל די היה בפגישה זו כדי לחולל שינוי בתפיסת עולמי ובזהות המקצועית והאישית שלי.

השנה היתה 1993. מזור החלב "מסע הופעות", או אם תרצו "מסע צלב" של אדם אחד, חמוש במצגת כדי להציג לציבור את התוכנות החדשות של צוות 2020. הייתי אז מנכ"ל צעיר בארגון חדש בשם: "אדם טבע ודין", בקושי בן שלושים הייתי. למיטב זכרוני התקשר אלי יוסף תמיר המנוח שעמד אז בראש ארגון "חיים וסביבה". הוא ביקש ממני להגיע למשרד לאיכות הסביבה (כתוארו דאז) כדי לשמוע הרצאה חשובה ולייצג את ארגון הגג של הגופים (הירוקים). לא התלהבתי מן המשימה, שכן לנסוע לירושלים באוטובוס, לשמוע הרצאה של שעתיים לפחות, בפועל ישרוף לי יום עבודה שלם. אבל באותם ימים היה תמיר "זקן השבט" וכבר למדתי כי עצותיו תמיד היו חכמות. בדיעבד, הפעם במיוחד.

עליתי במדרגות לקומה השלישית של בניין משרד הפנים בקריית הממשלה, בו שכנו באותה עת הלשכות של השר לאיכות הסביבה ומנכ"לו. מצאתי את עצמי בחדר ישיבות צפוף, ואדם מזור פתח בדברים. התרשמתי מיד מכושר הביטוי, מהדיבור המהיר, החשיבה הרחבה והמשכילה. בעיקר התרשמתי משקף אחד, תמונה שנחרטה בזכרוני והיא נשארתי איתי עד היום הזה.

מזור סיפר על התכנית הראשונה לישראל - תכניתו של אדריכל אריה שרון אשר הוזמן על ידי דוד בן-גוריון להכנת תכנית אב למדינה החדשה. מאז פרסומה לא היתה לישראל חזון תכנוני חדש - זאת למרות השינוי הדרמטי במציאות הפיסיית. תכנית שרון שאפה לפיזור מקסימלי של אוכלוסיית המדינה, כיסוי מירבי של המדינה בשלמת בטון ומלט. מזור אמר כי אם היה מנתח את תכנית שרון כפסיכולוג ולא כמתכנן, הדיאגנוזה שלו היתה להגדיר את שרון וחבריו כסובלים מ"אגורפוביה קלינית" - פחד מפני שטחים פתוחים. תפיסת התכנון ב-1949 שאפה לכבוש את ה"שממה", להגיע לפיזור מרבי של האוכלוסייה ולקבוע עובדות בשטח. היום, הסביר מזור, אבד הכלח על הפרדיגמה הזאת. (למרות שאז, כן היום, רבים עדיין מחזיקים בה...). ואז הציג שקף - שהצליח להעיר אותי ולשנות את החשיבה שלי מקצה לקצה, בכל הקשור לחיים בארץ ישראל. התרשמתי היתה כה עזה, עד שהשפיעה עלי להמשיך ולהקרין תמונה זו בכל הרצאותי שעסקו בנושאי דמוגרפיה וקיימות - כפעם בשבוע, בתקווה שגם הדור הצעיר יתרשם מן המציאות החדשה שאדם מזור ראה בעין כה מפוכחת.



מפה 1: התיישבות ומצב השטחים הפתוחים בישראל בשנת 1990, והצפי לשנת 2020 (מתוך "ישראל 2020")

השקף כמובן מראה את ההתיישבות ומצב השטחים הפתוחים בישראל בשנת 1990, ומה צפוי להיות מצבם בעוד דור אחד בלבד, בשנת 2020 אם דפוסי התכנון הקיימים לא ישתנו. למעשה במעין תרגיל של Back to the Future הצליח מזור להראות לנו את פני העתיד - והעתיד אמור היה להיות מאד צפוף, מאד סלול, מאד אורבני. כדברי המשורר ס. יזהר (אשר היה גם אחד הראשונים שהתריע על כך בתפקידו כחבר כנסת): עתיד של "מלון ולא מולדת". כמובן שהשקף הציג את התסריט של "עסקים כרגיל". ומזור השכיל להציג גם תסריטים חילופיים, מוצלחים יותר - תשריט אחד אשר ברבות הימים יהפוך להיות הבסיס לתכנית המתאר המשולבת - תמ"א 35, התקפה עד ימינו אלה.

אפשר להצביע על אותו הרגע בו נחשפתי להרצאה אודות תכנית 2020 כתפנית אישית אשר הקרינה על פעולותי ב"אדם טבע ודין". באותם ימים היתה עמותת "אדם טבע ודין" ארגון שעסק במפגעי זיהום והגיב למטרדים סביבתיים. היו לי אמנם תארים במשפטים ובריאות הסביבה אך מעולם לא נוכחתי בשיעור לגיאוגרפיה או לתכנון. בעקבות ההרצאה, התחיל הארגון להרחיב את הראיה שלו ולעבור מסדר יום של "סביבה" במונח הצר ל"קיימות" במונח הרחב. "אדם טבע ודין" פתחה בקמפיין נרחב נגד סלילת כביש חוצה ישראל, אשר נערך בשעתוללא תסקיר השפעה כולל על הסביבה; האירגון החל לייצג ארגונים אחרים במוסדות תכנון; עד כדי הגשת עתירה נגד קרן הקיימת לישראל על שיטות הייעור שהיו נהוגות אז. עם השנים, "אדם טבע ודין" תעסיק את יעל דורי, מתכנתת בעלת שיעור קומה, שחזקה מאד את הבסיס המקצועי בתחום התכנון, ופיתחה משנה תכנונית סדורה לעמותה. יחד עם עורכי-דין כמו אלי בן-ארי וציפי איסר-איציק הארגון החל לעבוד במקביל לחברה להגנת הטבע בהנחלת המושג תכנון בר-קיימא.

ההרצאה השפיעה גם עלי, הן ברמה האישית והן ברמה המקצועית. למשל, מזור הסביר שבין 1970 עד 1975, 10% בלבד של המגורים שנבנו בישראל היו בתים צמודי-קרקע, ואילו בין 1985 ל-1990 שיעור צמודי-הקרקע קפץ ל-55%. המגמה היתה הרסנית ביותר מבחינת המרחב הפתוח. בקרב גופי הסביבה גובש קונצנזוס שיש לעצור אותה כליל. בשנת 2000, כאשר משפחתי החליטה לעזוב את קיבוץ קטורה בערבה ולעבור למודיעין, היה לי ברור שלא ארכוש בית צמוד-קרקע במכבים - למרות שהמחירים אז היו נמוכים למדי. אחרי הפנמת תפיסת העולם החדשה של אדם מזור ותובנות ישראל 2020, בזבזתה שלשטח במרכז הארץ היה בעיני צביעות קיצונית. הסתפקנו על-כן בדירה בבניין מדורגים.

ברמה המקצועית, כליום הביא בעקבותיו עדויות חדשות שריבוי האוכלוסייה הגבוהה בישראל מהווה גורם הפוגע באיכות החיים. לימים, הקמנו את עמותת "צפוף" והיום קבוצה הולכת וגדלה של אזרחים ואנשי אקדמיה הקוראים תיגר על התפיסה המיושנת שקוראת לצמיחת אוכלוסין מרבית. כיום ברור לכל כי במערכת אקולוגית סגורה, לא ניתן להוסיף ולגדול לנצח.

בשנת 1998 נסעתי לשנת שבתון לניו-זילנד, שם כתבתי את הספר הראשון שלי "הסביבה בישראל". כך כתבתי אז על תהליך הכנתה של תכנית 2020, אשר נחתמה אך שנה קודם לכן: "אדם מזור, פרופ' לאדריכלות ולתכנון ואיש הטכניון, עבר לאורכה ולרוחבה של הארץ בניסיונו לקדם את תכנית האב שלו לשנת 2020, ושינה תוך כדי כך במידה מסוימת את מהלך החשיבה של גופים ממשלתיים ולא-ממשלתיים רבים. המלצה אחת פשוטה שהציע היא לאמץ שיטה של מתחמים רבי שימוש, בהם יהיה ניצול משולש של השטח: מתחת לפני הקרקע, עלפני הקרקע ובאוויר. אדמות חדשות המצויות בשוליים יעברו תהליכי פיתוח, בעוד מרכזי הערים המזוהמים יעברו שיקום. פעילי הסביבה הסכימו כבר בעבר על כך שהמדבר, ובפרט חלקו הצפוני היבש למחצה, יותאם לשמש למגוריהם של מיליוני בני אדם."

היסטוריונים סביבתיים מרבים לסמן שני שלבים בתולדותיהן של מדינות חדשות, כגון אוסטרליה או ארצות הברית: השלב הראשון הנו "החלוצי" כאשר החברה רואה את ארצה כאין סופית, כמעין-frontier. הדחף הלאומי הינו לפתח ביתר-שאת, לכבוש את השממה, המאימת, הלא-נודעת. בשלב

שני, העם מתבגר, ותודעתו הלאומית מכירה ורואה שקיימות מגבלות של משאבי טבע וקרקע. אז מפנימה החברה את הצורך בהתייעלות וחשיבה מקיימת. מבחינת, פרסום תכנית 2020 סימן את המעבר בחשיבה הלאומית בישראל לשלב מבוגר יותר. למזלנו, היה לזה גם ביטוי בתכנית מתאר ארציות אשר באו בעקבותיה של תכנית 2020.

בזכות פעלו ותעוזתו של אדם אחד, אשר גם השכיל לצרף ולרתום את מיטב המומחים בארץ, קיימת היום בידינו משנה תכנונית וסביבתית סדורה. גם היום, דור לאחר השלמתה, ועת הגיענו לשנת היעד שלה - שנת 2020 היא חיה וקיימת ומשפיעה בכל רבדי התכנון: ממנהל התכנון ומוסדות התכנון, עד לרשויות מקומיות; מהחברה האזרחית ועד לסקטור הפרטי, מסמכיה משמשים עד היום ספרי לימוד באקדמיה, מתכננים מיישמים הלכה למעשה את העקרונות של תכנית 2020. הראיה המשותפת נותנת תקווה בידי הדורות הבאים, כי ניתן להשתחרר מכבלי העבר, ניתן להעז, ניתן לשנות. ניתן ליצור עולם חדש, טוב יותר ובד בבד לשמור על ארץ ישראל בריאה ויפה יותר.



ההפלגה אל הנודע ישראל 2020 כנקודת מפנה תכנונית

איריס האן

תקציר

ישראל 2020 הציבה את אזילת משאב הקרקע כבעיה המרכזית עימה על מערכת התכנון להתמודד. מכאן נגזרו מספר עקרונות יסוד, ובראשם הפניית עיקר הפיתוח לערים ושמירת חייצים ירוקים ושטחים פתוחים. תוצאות נקודת המפנה ניכרות בשטח עד היום, אך המהפכה טרם הושלמה. בחלק מאזורי הארץ, בעיקר בפריפריה, עדיין קיימת תחושת שפע מרחבים, ובניה בזבזנית פרברית נוהגת בהם, כמו גם במרכז הארץ.

תכנית 2020 הייתה הראשונה אשר ראתה בשטחים הפתוחים ערך בפני עצמו, הראוי לשמירה ולטיפוח, ולא דווקא מושא והזדמנות לפיתוח. מערך השטחים הפתוחים, ומדיניות פיתוח בר-קיימא זכו לכרכים בפני עצמם, ולתשומת לב רבה. התכנית הצביעה על חשיבותם של השטחים הפתוחים בנושאי ערכי חברה, מורשת ותרבות, זיכרון היסטורי, ופנאי ונופש, מעבר לערכיהם ה"קלאסיים" - שמירת טבע". התכנית הניחה יסודות ראשוניים למושגי רציפות השטחים הפתוחים וחשיבותם האקולוגית. ובכך קבעה ממדים נוספים להגנה עליהם ולטיפוחם.

בעקבות תכנית 2020 חל שינוי בהתנהלות מוסדות התכנון והציבור הרחב ביחס לשטחים הפתוחים, אך גם ביחס ל"שיבה העירה", כאשר הובן כי איכות החיים העירונית, הינה המפתח לשמירת הסביבה והטבע בישראל.

הייתי סטודנטית צעירה לתכנון ערים בטכניון, כשהושלמה יצירת הפאר התכנונית - תכנית האב לישראל לשנות האלפיים, ישראל 2020. את האמירה של סנקה, המצוטטת בפתח תקציר התכנית ולפיה "כשהאדם אינו יודע לאיזה נמל הוא מכוון, שום רוח אינה הרוח הנכונה" - זכיתי לשמוע לא אחת מפיו של ראש צוות התכנית, פרופ' אדם מזור, בשיעורי אולפן 4. אימרה זו הנחתה אותי בדרכי המקצועית כמתכננת, והאמת היא שגם בחיים בכלל.

דור שלם הפריד בינינו אז לבין שנת היעד, 2020. היא המתניה אי שם מעבר למישורי הזמן, מרחק שנות דור מאיתנו, וכדרכו של העתיד - מושכת ומאיימת גם יחד. אני מניחה שבזכות תכנית האב, עבור דור שלם של מתכננים, 2020 היא הרבה מעבר לציון דרך קלנדרי מספרי, הרבה מעבר להחלפה טכנית של עשור.

לקראת סוף 2019 התחזקה בי התחושה של מי שמתקרבת אל יעד, לאחר תהליך מדוקדק של דרכי ההגעה אליו. וכמו במצבים כאלו מעולמות ההגעה אל יעדים פיזיים, או אל תחנות ואבני דרך בחיים – ההגעה מערבת תחושות ותובנות של הגעה אל המוכר, יחד עם הפתעות ומפגש עם הלא צפוי, כמו גם מבט מחדש אל הדרך שעשינו.

משבר הקורונה טרף את כלקלפיה של השנה הזו, שתיזכר ככל הנראה כ"שנת הקורונה", ונגבאתה הילתה כשנת יעד תכנונית משמעותית. אבל אולי דווקא כעת, כאשר העולם המוכר מתערער, כאשר קבלת החלטות בתנאים של אי וודאות מקבלת משמעות יתר, כאשר אנו עסוקים ביצירת חוסן, בבנייה מחדשת של יחסינו עם הסביבה הקרובה והרחוקה – זהו הזמן הנכון להקדיש מחשבה להישגיה של תכנית האב לישראל לשנות האלפיים, ישראל 2020. הרי כל האתגרים הללו, הם בדיק אתגריו של תהליך התכנון, בגירסה קצת יותר קיצונית, האין זאת?

אם כן, צדקנו? כאשר ניגשים לבחון בדיעבד את הצלחתה של תכנית, השאלה הראשונה המתבקשת (גם אם אינה בהכרח השאלה החשובה ביותר), היא יעד כמה השכילו עורכי התכנית לעשות את הבלתי אפשרי ולראות את הנולד. או נכון יותר, להיערך אל הנולד ולעצב אותו באמצעות הסתמכות על הנחות ריאליטיות וארוכות טווח, וזיהוי הסוגיות המרכזיות, המשמעותיות והחשובות באמת.

ניתוח ההיבטים העיקריים המעסיקים אותי בישראל 2020: השטחים הפתוחים, פיזור הפיתוח ברמה הלאומית ויחסו אל המרחב הפתוח, האתגר לשמור על הטבע במדינה המצטופפת – מוביל למסקנה הברורה: ישראל 2020 היא אבן דרך משמעותית בנושאים אלו, ונקודת מפנה ביחסה של ישראל לתרבות הפיתוח ולשטחים הפתוחים.

שינוי תפיסות עולם

לתכנית 2020 קדמה השקפת עולם סדורה, אתוס הפיתוח היה כיבוש השממה, פיזור נקודות יישוב ופרישת מקסימלית של הפיתוח – כמתבקש מאתגרי ימי ראשית המדינה. ישראל 2020 שינתה תפיסה זו, והציבה את אזילת משאב הקרקע כבעיה המרכזית עימה על מערכת התכנון להתמודד. התכנית הציבה תפיסה שהיתה פורצת דרך לזמנה, ממנה נגזרו מספר עקרונות יסוד, ובראשם הפניית עיקר הפיתוח למרחבים מעויירים תוך שמירה על חייצים ירוקים ושטחים פתוחים. בשנת 1997 חיו בישראל כ-6 מליון נפש, והשיח על אזילת משאב הקרקע היה חדש, ואפילו עורר תימהון בקרב רבים.

נקודת המפנה היתה משמעותית, ותוצאותיה ניכרות בשטח עד היום, אך המהפכה טרם הושלמה. בחלק מאזורי הארץ, בעיקר בפרפריה הרחוקה, עדיין קיימת תחושה של שפע מרחבים, וטרם הופנמה ההכרה בדבר הצורך לחסוך בקרקע. למרות שישראל צועדת בבטחה לקראת היותה המדינה הצופה מבין מדינות המערב, עדיין בוחרת המדינה לחלק קרקע כאמצעי למימוש מדיניות, תוך התעלמות מהיותה משאב במחסור.

המודעות לחשיבותו של פיתוח עירוני איכותי, וההבנה שאין לישראל מנוס מהתנהלות כמדינה עירונית במהותה (ואם אין מנוס, עדיף שנעשה זאת כמה שיותר טוב..) – עדיין נותרו בגדר הצהרות שלא מומשו עד תום, לתכנית

עבודה ולמשימות ברורות. התחבורה הציבורית, שהיתה אמורה להחליף את התלות ברכב הפרטי, אמנם עשתה כברת דרך משמעותית, אבל היא רחוקה מלהימצא במקום בו ישראל 2020 קיוותה שתהיה. משבר הקורונה דרדר את התחבורה הציבורית עוד כמה צעדים לאחור, ולימד את הציבור הרחב לקח מטריד: בלי רכב פרטי, קשה לשרוד במדינה.

תכנית 2020 ומערכת השטחים הפתוחים

תכנית 2020 היתה הראשונה אשר ארתה בשטחים הפתוחים ערך בפני עצמו, הראוי לשמירה ולטיפוח, ולא דווקא מושא והזדמנות לפיתוח.

בין שמונה עשר כרכי התכנית יחד כרך אחד למערך השטחים הפתוחים, וכרך נוסף למדיניות פיתוח בר-קיימא. בנוסף לכך, בשלושת כרכי הסיכום עצמם - "תמונת העתיד", "מרחב האפשרויות", וכרך ה"סיכום", תופסים המורפולוגיה של המרחב, ויחסי הבנוי והפתוח חלקים מרכזיים.

תכנית 2020 הציביעה על שיבותם של השטחים הפתוחים כנושאי ערכי חברה, מורשת ותרבות, זיכרון היסטורי, ופנאי ונופש, מעבר לערכיהם ה"קלאסיים" - שמירת טבע", ובכך קבעה ממדים נוספים להגנה עליהם ולטיפוחם.

בעקבות תכנית ישראל 2020 חל שינוי דרמטי מצד מוסדות התכנון, ואף הציבור הרחב ביחס אל השטחים הפתוחים. עקרונות כמו רצף שטחים פתוחים הוטמעו היטב כאבני יסוד בהליכי התכנון. תכנית 2020 הניחה את היסודות הראשונים למושגי רציפות השטחים הפתוחים. התכנית הכירה בחשיבות האקולוגית שיש בשמירת רצף, חיבורים מסוגים שונים, ומארג שלם.

תכנית 2020 ראתה ברציפות השטחים הפתוחים ערך בפני עצמו, שיש בו ארבעה ממדים:

"ערכו של השטח הפתוח רב יותר ככל שהוא נרחב יותר וחופשי ממרקמים מבונים ומתשתיות אשר מפריים את רציפותו. תכונת הרציפות נגזרת מפרישתם במרחב של שטחים פתוחים בלתי מופרים, ולכן היא תלויה במיקומם של השטחים המבונים ובדפוסי פרישתם במרחב. לחשיבות רציפותם של השטחים הפתוחים ארבעה היבטים - ההיבט האקולוגי, ההיבט החברתי, ההיבט המערכתי והיבט של פיתוח בר-קיימא.

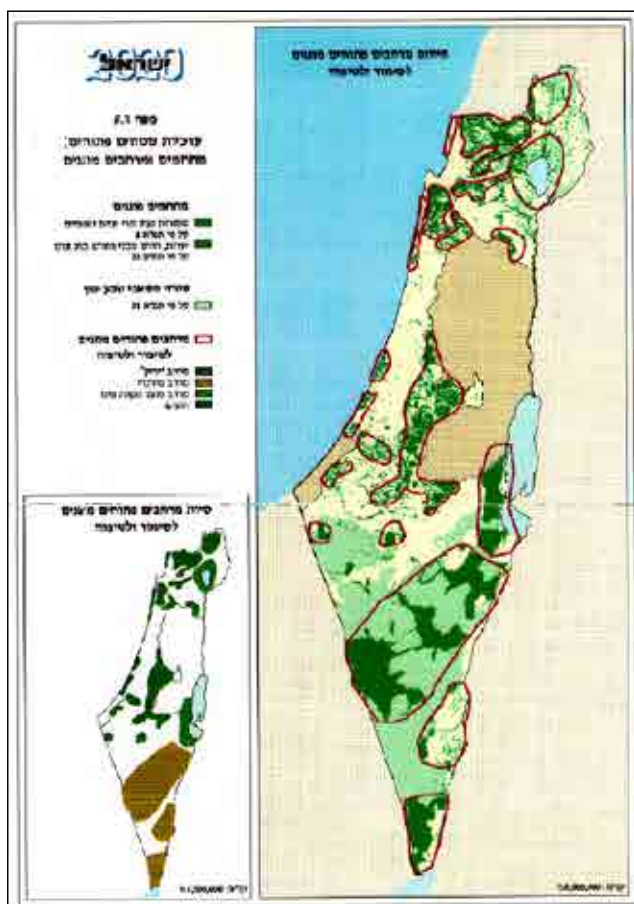
מההיבט האקולוגי התפקיד של שטח פתוח רציף וגדול ככל האפשר הוא לקיים אקוסיסטמות ובתי גידול טבעיים לחי ולצומח כבסיס לשימור המגוון הבייתי והזואולוגי.

מההיבט החברתי תפקיד הרציפות להרחיב את ההיקף הנתפס של המרחב הפתוח, להגביר את יעילותו בהקלת עקת הצפיפות במיוחד סמוך למרקמים המבונים הגדולים והאינטנסיביים ולשמור על האפשרות "ללכת לאיבוד" במרחב פתוח בראשיתי. אחד ההיבטים של פיתוח בר-קיימא מתייחס לשוויוניות הפנים-דורית, והיא באה להבטיח את האפשרות של שכבות דלות אמצעים באוכלוסייה ליהנות ממאגר נרחב של שטחים פתוחים לשימוש הציבורי. שמירת מרחבים פתוחים גדולים עומדת כנגד פריטתם למגרשים חד-משפחתיים צמודי קרקע למגורי האוכלוסייה העמידה יותר.

מההיבט המערכתי רציפות השטחים הפתוחים חשובה כאמצעי לתחום את המרקמים המבונים ולהדגיש את ייחודם, להגביר את תחושת הזהות וההתמצאות ולעצב תמונה נתפסת ברורה של המרחב הלאומי.

מההיבט של פיתוח בר-קיימא רצפים פתוחים גדולים מותירים מרחב אפשרויות רחב יותר לדורות הבאים כדי לספק צרכים עתידיים שאינם ניתנים לחיזוי. גם בדור זה רצפים פתוחים מאפשרים לטווח רחב יותר של קבוצות בציבור ליהנות מאיכות של נופים פתוחים גדולים ובלתי מופרים.

מארבעה היבטים אלה גם יחד הרציפות מחזקת את התיפקוד של השטח הפתוח כתוצר ציבורי. ככל ששטח פתוח גדול יותר ורציף, יותר אנשים יכולים להינות בו זמנית מהיקפו המלא מבלי לפגוע בהנאת האחרים או לבוא על חשבונם. (תמונת העתיד עמ' 56)

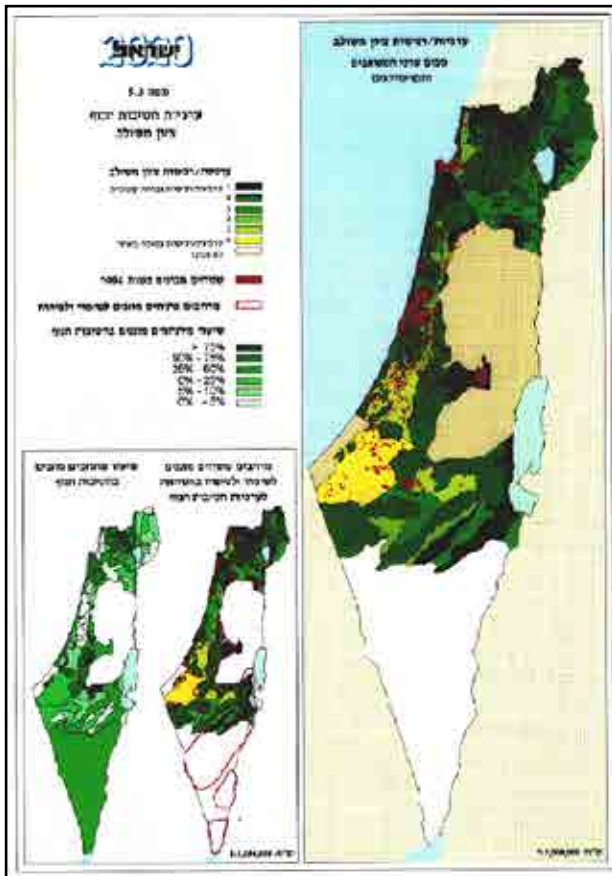


מפה 1: מימד הרציפות על פי תכנית 2020

רבדים נוספים

למרבה השמחה, הדורש חלף מאז ישראל 2020 הוסיף והרחיב רבדים נוספים ליסודות אלו: מפות רגישות שטחים פתוחים, שנקבעו כיסוד לניתוח והערכת השטחים הפתוחים בתכנית 2020 (במקביל לעבודתו של איתן גדליזון), הפכו להיות חלק בלתי נפרד מהליכי התכנון. הגדרת שטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה, שהיא כיום חלק בלתי נפרד מתשריטי תמא 35 ותמא אחת, מסדרונות אקולוגיים אשר נקבעו בתמא 35/1, בתכנית מתאר מחוזית מחוז ירושלים, תכנית מתאר מחוזית חלקים בקעת הנדיב ובגיבוש מסדרונות אקולוגיים אזוריים בעבודות ה.ט.ג.

כללו של דבר - הדרך לשמור על הטבע בישראל עוברת דרך שמירה על שטחים פתוחים גדולים, ערכיים רציפים ומנוהלים.



מפה 2: סדרת מפות הרגישות בתכנית 2020

אוהב טבע - חי בעיר

גם אצלנו בבית, בתנועה הסביבתית חל שינוי מקביל: החברה להגנת הטבע עצמחה בהתיישבות העובדת (למען הגילוי הנאות: כותבת שורות אלו צמחה בה), שפעלה בעיקר בפריפריית המרוחקות של הארץ, בין היתר בבתי ספר שדה - הלכה והתכנסה לפעילות במרחבים העירוניים, ואימצה את הסלוגן "אוהב טבע - חי בעיר". התנועה הסביבתית היום מגוונת בהרבה, ורבים מחבריה עוסקים באיכות החיים העירונית מתוך הבנה שזהו המפתח לשמירת הסביבה והטבע בישראל, וכי עירוניות טובה עומדת בבסיס תפיסת הקיימות והקשר שבין סביבה חברה וכלכלה.

סופה של תקופה? מתכנן רציונלי כוללני לתרבות הווסטאפ - מהירה וחפוזה?

תכנית ישראל 2020 היא יצירה מונומנטלית מבחינה מתודית, בנויה נדבך על נדבך - ניתוח מצב קיים, גיבוש תסריטי על וחלופות אב, הערכת מתודית של החלופות, ויצירת תכנית לאירגון המרחב הלאומי. תוצריה של ישראל 2020, ברוח הימים ההם, כללו שמונה עשרה כרכים של מסמכים מסכמים - ושלל מסמכי הביניים וניירות העמדה הם ספרי לימוד, עיון ומקור לרעיונות, שלא נס ליחס עד היום.

תהליכי תכנון מסוג זה מתקיימים גם כיום, גם אם בקנה מידה מצומצם יותר, אך בצידם חלו שינויים דרמטיים בעולם התכנון. מאז ישראל 2020, שגובשה על רקע מערכת תכנון היררכית וברורה - נערכו שינויים מבניים רבים. באופן מוצהר יותר או פחות, תכניות רבות נדונות רק בוועדה אחת ("תכנית אחת בוועדה אחת"), ובחלק גדול מהמקרים - בהליכים מקוצרים ומזורזים. ישראל 2020 הוכנה בשלהי תקופת הול"לים, שהרעידו אז את אמות הסיפים התכנוניות, אך מאז נפרץ הסכר - הוקמו הות"ל והותמ"ל, הוד"לים (שמאז כבר הפסיקו לפעול...), תכניות רבות מקודמות במסלול של תכנית ארצית ברמה מפורטת, והן מאפשרות הוצאת היתרי בנייה מכווץ. (והרי זה אינו תפקידה של תכנית מתאר ארצית, האמורה לעסוק בקביעת מדיניות...). סביב שולחן תכנוני אחד, ומהצד השני של ההיררכיה התכנונית - עברו סמכויות רבות לוועדות המקומיות באופן שהדיון בהן אינו טעון אישור הוועדה המחוזית. ביזור וזירוז ההליכים עשה את שלו, ובעולם בו מהירות וקיצור-הליכים הם שם המשחק הולך ונידחק מקומם של הליכי תכנון מעמיקים ומושכלים דוגמת תכנית ישראל 2020.

על חשיבותה של שותפות עם החברה האזרחית

תכנית ישראל 2020 נוסדה והובלה בידי צוות חיצוני לממשלה, מקרב הטכניון ומוסד שמואל נאמן. מסלול לא שיגרתי וכלל לא מובן מאליו. לחברה האזרחית היה מאז ומתמיד מקום סביב שולחן התכנון, מה שלא ניתן לומר על מקומה בהליכי קבלת החלטות אחרים. (יש בכך דמיון להליכי הכנתה של תכנית שרון בשנות החמישים של המאה הקודמת, שרעיונותיה נרקמו ונהגו על ידי "חוגי תכנון" של מתכננים והוגי דעות, מחוץ למעגלים המוסדיים. ראו על כך בהרחבה במאמר שבחוברת זו). ישראל 2020 מבטאת באופן מיטיב את

החשיבות של הרחבת מעגלי החשיבה, ההיועצות, שיתוף הפעולה בין מגזרי, שמוסד אקדמי הוא שמוביל אותו. בימים בהם רוחות פילוג נושבות בעם, ההתלכדות ליצירה משותפת, לקבלת אחריות משותפת על העתיד - עשויה להיות גורם מאחה ומלכד.

האתגר הבא - עם הפנים למערב

ישראל 2020, כמוגמת "א35 שהטמיעה רבות מעקרונותיה, התייחסוליבשה בלבד. בשנים האחרונות הולך ומופנה המבטגם מערבה, אל"החצי הכחולשל ישראל" - המרחב הימי - ששטחו, הכולל את המים הטריטוריאליים והמים הכלכליים - גדול מהשטח היבשתי. אין ספק כי תכנון וניהול המרחב הימי הוא אחד מאתגרי התכנון המרכזים כיום ובעתיד, ועל כל תכנית עתידית לכלול גם את המחצית הכחולה של המדינה.

שינוי אקלים ויצירת חוסן

אתגר מרכזי משמעותי שהמודעות לו גוברת בשנים האחרונות, הוא שינוי האקלים - סוגיה גלובלית עם השלכות מקומיות. אמנם המודעות לנושא זה היתה קיימת כבר בשנות התשעים, אך זו היתה אז ממש בראשיתה. למערכת התכנון יכולת משמעותית לקחת חלק בהתמודדות עם משבר האקלים - הן בצד של המיטיגציה (הפחתה), שכן למארג שימושי הקרקע יש השפעה של ממש על טביעת הרגל הפחמית, בוודאי לנושאים כמו אנרגיה ותחבורה, והן בצד של האדפטציה (התאמה והסתגלות) בנושאים כמו מדיניות ניהול מי נגר והתמודדות עם שטפונות, תכנון החופים נוכח עלייה צפויה של פני הים, המצוק החופי, ועוד. התכנון הכולל הבא, ישראל 2048, או 2050, יידרש לסוגיה זו.

אז מה היה לנו - תכנית כוללת, פורצת דרך לזמנה, שהסיטה את הספינה הגדולה של מערכת התכנון בישראל מתכנון מפוזר ובזבזני בקרקע, לטובת גישה תכנונית המפנימה את ערכו של המשאב היקר ומכירה בערכם של השטחים הפתוחים והצורך בהגנה עליהם. במובן זה, אין ספק כי ישראל 2020 היא נקודת מפנה משמעותית הממשיכה להשפיע על עצם היום הזה. כמו אז, גם היום, עולות מעת לעת יוזמות ותכניות הסותרות את דרכה של ישראל 2020, והמאמץ על שמירת הצביון ותרבות התכנון והפיתוח ככל הנראה לא יסתיימו לעולם.

בתוך עולם של אי וודאות הולכת וגוברת - קיומית ותכנונית כאחת - קיימת וודאות אחת בלבד: שטחה של הארץ לא יגדל, מצוקת הקרקע והתחרות עליה תלך ותחריף, והאתגרים שהציבה תכנית ישראל 2020, רק יעצימו. לאלו מצטרפים אתגרי העתיד, שלא היו מוכרים עדיין בשנות התשעים. מי ייתן ונדע להתמודד גם עם אלו כפי שהשכילה ישראל 2020 - בזיהוי של נמלי יעד, ובחתימה אליו בראייה ארוכת טווח, משתפת, מקצועית, רחבה ואחראית.

תכנית אב לישראל בשנות האלפיים (תכנית 2020): יחסים והשפעה על החשיבה התכנונית הארצית

מוטי קפלן

"תכנון ארצי כוללני - משאת הנפש
של אנשי המקצוע..."
(רצ'בסקי, 2011)

תקציר

תכנית 2020 יצרה שיח תכנוני חדש בישראל. עיקריה - שינוי תודעה והשקפות עולם שרווחו בעולם התכנון הוותיק, גיבוש 'הגות תכנונית' מצע לרעיונות ודרכים חדשות, ויצירת שפת תכנון, מונחים ומושגים חדשים. למעוף המחשבה והרעיונות שטבעה תכנית 2020, נמצא ביטוי בכל שדרות התכנון הארצי והמטרופוליני בישראל.

מקום מיוחד הוקדש ליחסיהן של תכנית 2020 ותמ"א 31, שנהגו ותוכננו יחד. תופעה יחידה במינה בשדה התכנון, בהיותן מקבילות מבחינות רבות, ובעלות זיקות הדדיות. תמ"א 31 הינה מעשית, תכליתית ומהירה, שפתה סטאטוטורית, על פי חוק התכנון והבניה. תכנית 2020 פורשת ומציעה כלים תכנוניים, חלופות, רעיונות, ופיתוח שפה צורנית תכנונית. שתי התכניות, אשר נרקמו במקביל, השפיעו זו על זו, ושתיהן כאחת - על תמ"א 35 התקפה עד היום.

בהמשך נבחנה השפעתה של תכנית 2020 על כמה מתכניות המתאר הארציות, ובראשן תמ"א אחת, מסמכי מדיניות ותכניות אב, ועד להחלטות ממשלה - דוגמת התוויית מדיניות פיתוח בר-קיימא, שמירת שטחים פתוחים, התמודדות עם משבר האקלים, מעבר לאנרגיה ממקורות בלתי מתכלים, התייחסות אל הים כמשאב לפיתוח ולשימור - סוגיות אשר נדונו בהרחבה וזרעיהן נזרעו בתכנית 2020.

"תכנית מתאר ארצית כוללת בתוכה שיקולים תכנוניים פסיים, חברתיים, כלכליים, סביבתיים, משפטיים... היא תוצר חשיבה אינטגרטיבית - תכליתית לקבוע את עיקרי התכנון הלאומי ולעצב את פניה הארץ-והיא פסגתו של תחום התכנון". כך תיארה אדר' דינה רצ'בסקי את תמצית רעיון התכנון. רעיון אשר קיבל ביטוי מלא ב"עשור התכנוני", תור הזהב של התכנון בישראל 1990-2000, שנות עריכתן של תכנית 2020, תמ"א 31 ותמ"א 22, ובהן נזרעו זרעיה של תמ"א 35.

תכנית מתאר ואב, תכניות מחוזיות ומטרופוליניות

בשלהי שנת 2020 ניתנת הזדמנות לבחון את השפעת תכנית האב לישראל בשנות האלפיים (תכנית 2020), מהלך עתיד משאבים ויזמרה, אשר ביקש לעצב את פני המדינה במבט צופה פני עתיד.

תכנית 2020 אשר עיקריה ותפיסותיה אומצו זה שנים בידי מוסדות התכנון בישראל, לא היתה בתחילת דרכה אלא רעיונות שנזרקו לחלל האוויר ונדונו בחוג מצומצם של אנשי אקדמיה, הרחק מעבר לשורות הממסד. בכך היא דומה ליוזמות התכנון הראשונות בארץ; אף הן נרקמו בשיחות "חוג לרפורמה התיישבותית" (ארתור גליקסון, היינץ ראו, ברוצקוס, השופט צבי ברנזון ואחרים) שהעלה רעיונות (ואידיאלים) (שחר 1971). בשני המקרים הפכו רעיונות שנרקמו מחוץ לכתלי המערכות הממשלתיות, לתכניות ארציות. בשנות החמישים - תכנית שרון, אף שאינה "מתארית" - השפעתה ניכר עד היום, ותכנית 2020 אשר התגלמו בסופו של דבר בתמ"א 35 ותמ"א 31.



מפה 1: פרישת הפיתוח על פי תכנית שרון

שינוי תודעה

משימתה הראשונה של תכנית 2020, היתה שינוי תודעה, טלטול החשיבה התכנונית הרווחת, פרי הגות של אותו "חוג לרפורמה התיישבותית" שהעמיד את התפיסה הרגיונליסטית, שעיקריה היו:

- עידוד פיזור האוכלוסייה באמצעות הפניית אוכלוסין והון ציבורי לפריפריה בנגב ובגליל.
- הקמת ערים חדשות באזורי הספר.
- פיתוח תעשייה ביישובים הכפריים
- הסבת כרבע ככוח התעסוקה לעיסוק בחקלאות, לצד שמירת קרקע חקלאית.
- חבלים סובבי עיר - המשרתים ונהנים ממרכזים עירוניים. (תזכיר של אליעזר ברוצקוס "לשאלת המבנה ההתיישבותי האופטימלי - קיצור המסקנות" (רייכמן 1979) ראוייה לאיזכור התפיסה שנדחתה - מוקדי פיתוח בערים הגדולות הקיימות, והימנעות מהקמת ישובים קטנים פריפריה. (Altman and Rosenblum 1973).

תפיסות אלו שהתגלמו בתכנית שרון הביאו לכרסום מתמיד בשטחים הפתוחים, ואיימו על מבנה מאורגן ויציב של הארץ.

מזור הצביע על "אזילת משאב הקרקע", כסוגיה התכנונית-מרחבית העומדת ביסוד כל חשיבה עתידית. ישראל, אחת המדינות הצפופות בעולם, מבזבזת עצמה לדעת על ידי בניה פזרנית, פרברית. במקביל - התפכחו אנשי תכנון וסביבה מחלום הכיסוי הרציף. וטענו כי יש להותיר בארץ גם שטחי טבע, חקלאות, פארקים, ריאות ירוקות.

מזור הציג את הצעתו לעריכת תכנית אב לטווח הרחוק, בכנס לשכת המהנדסים והאדריכלים שהתקיים באפריל 1989. צירף מומחים, גייס תקציבים, והחל ביוזמה - כמעט פרטית - לתכנון ישראל לשנת 2020. הצטרפו ליוזמה משרדי ממשלה, בהם משרד ראש-הממשלה, משרד הפנים, משרדי הבינוי והשיכון, האוצר, איכות-הסביבה, האנרגיה, הבטחון, החקלאות ועוד. הכנת התכנית נמשכה כ-6 שנים, ועם חתימתה (בשמונה עשר כרכים....) ואף בתוך ימי יצירתה, השתנו פני התכנון בארץ.

מהות השינוי - תפיסת "פיזור-אוכלוסייה" - יסודותיה בהאחזות בכל שעל: פיזור מירבי להשגת שליטה בשטח; עדיפות להתיישבות כפרית-על-פניערים; להקמת יישובים חדשים על-פני שיקום ושיפור הקיימים. מזור טען כי מדיניות הפיזור אינה יעילה, משבשת מערכות, פוגעת בתוצר הלאומי, אינה מאפשרת תחבורה ציבורית, בהיעדר נקודות כובד מרכזיות (יישובים קטנים אינם יכולים להיות משורתים על ידי תחבורה ציבורית), מרחיבה שטחים חברתיים, מבזבזת וקוטעת שטחים יקרי-ערך ופוגעת במשאבי קרקע ומים, בנופיה, טבעה ומורשתה של הארץ.

השינוי המרכזי שהוצע - במקום פיזור, ריכוז מאמצים - התכנסות וריכוז ב"מרחבים מעויירים". זוהי ראשית התפיסה המטרופולינית, מוקדים עירוניים בנויים בצפיפות ובאיכות גבוהה, רוויים בפונקציות חיוניות - פיננסים ועסקים, תרבות, חינוך, פנאי.

האם התגשם חזונה של תכנית 2020? האם פניה של ישראל היום, בשנת 2020, הושפעה ועוצבה על-פיה? התשובה מורכבת, ויש לשער שמחקר רטרואספקטיבי של מערכות התכנון בישראל יעסוק בזאת עוד שנים רבות. אך כבר היום נראה כי התכנית, הגם שלא קבלה מעולם תוקף סטאטוטורי, השפיעה רבות על תפישות התכנון הארצי, ותכניות המתאר הארציות שבאו בעקבותיה. מנמה כאן את ההשפעות העיקריות:

ריכוז מאמצים. תכנית 2020 הבהירה (במקביל להנחת יסודותיה של תמ"א 31 - ראו להלן), כי תמוימי פיזור-האוכלוסייה, כי עתידה של ישראל כמדינה מודרנית ושואפת קידמה, טמון בעיר ולא בכפר. תוספת האוכלוסייה ראוי שתמצא את מקומה בערים בהרויתן ובציפופן, וכי תימנע גלישה בלתי מבוקרת לשוליהן.

• תכנית 2020 ראתה את **השטחים הפתוחים כנושאי ערכים בפני עצמם** - **ולא כפוטנציאל ומושא לבינוי ולפיתוח**. בראשם ערכם החברתי והנגשתם לכל חלקי האוכלוסייה, מגוון ביולוגי, טבע ואקולוגיה, תרבות ומורשת ותיירות, חקלאות וערכים כלכליים. **נטבע לראשונה מושג "רציפות שטחים פתוחים"** ונמנו האמצעים לשמירת הרציפות ומניעת קיטועה.

- **שפה חדשה:** "מרחבים מעויירים", הם אבות המטרופולינים וה"מרקמים עירוניים" בתמ"א 35, בהם אמורה להתרכז למעלה מ-90% מן האוכלוסייה. הדגשת "ערך המקום", "גיוון מרחבי", "לבבות ירוקים", "צירים ומסדרונות", "רגישות שטחים פתוחים", "פרוודורים ירוקים", "חייצים" ו"מכלולים פתוחים", בסיס למסדרונות האקולוגיים ולמכלולי הנוף, אבני יסוד בתכנון הישראלי המודרני. שפת תכנון אשר השתרשה בכל קשת תכניות המתאר.
- **מדיניות פיתוח בר-קיימא,** לה הוקדש כרך בפני עצמו, המוכיח כי בתכנון זהיר ומושבכל ניתן לספק את צרכי המשק תוך שמירת משאבי הטבע והסובב. בכך הוא מבשר שורת החלטות ממשלה להטמעת מדיניות פיתוח בר-קיימא במשרדה. כאן כלול גם פרק אודות **משבר האקלים ודרכי התמודדות עימו**, סוגיה העולה כאן לראשונה בתודעה התכנונית בישראל.

כללו של דבר - לא ניתן לתאר את עולם התכנון היום ללא שפתה ועקרונותיה של תכנית 2020.

בדברים הבאים נסקור בקצרה כמה מן ההשפעות ויחסי הגומלין בין תכנית 2020 ותכניות מתאר ומסמכי מדיניות ברמה הארצית.

א. יחסים והשפעות הדדיות של תכנית 2020 ותמ"א 31

תכנית 2020 ותמ"א 31 נהגו ותוכננו כמעט במקביל. שנות גיבוש הרעיונות בתכנית 2020 ושנות תכנונה של תמ"א 31, (1990-1992) חופפות. מה היו חילופי הרעיונות ביניהם וכיצד השפיעו זו על זו?

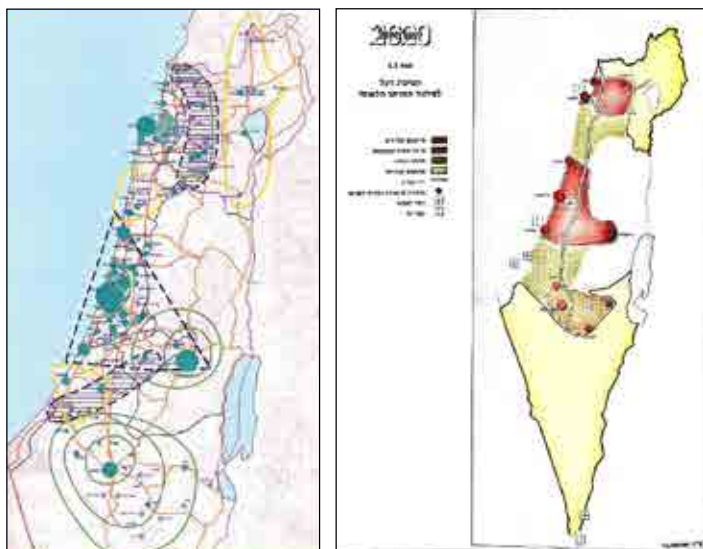
שני נתיבי תכנוניים ארציים מקבילים. תופעה יחידה בתולדות התכנון הארצי בישראל (ואולי גם בארצות אחרות). **תמ"א 31**, מהירה, תכליתית והחלטית - תכנית סטטוטורית מחייבת על פי חוק. **תכנית 2020** - עיתותיה בידיה, הגות תכנונית, רעיונות נרקמים לאיטם, מביטים אל אופק רחוק.

רקע - את יחסי הגומלין בין שתי התכניות יש להבין על רקע ההתרחשויות בתחילת שנות התשעים: **גל העלייה הגדול ואי-המוכנות לקדם את פניו**. דינה רצ'בסקי מתארת את רגע המפנה התודעתי: "עם פרוץ גלה העלייה סברה הממשלה כי מוסדות התכנון הפועלים בהתאם לחוק התכנון והבנייה, לא מתאימים לטפל בקליטת העולים: לספק מאות אלפי יחידות דירה, מקומות תעסוקה... תשתיות בזמן קצר ביותר. הממשלה החלה לגלגל בכנסת "הוראת שעה", שתאפשר לאשר במהירות תכניות למגורים ולתעשייה בוועדות תכנון מיוחדות (חוק "הוול" לים)". בנוסף החליטה להיערך לבנייה באמצעות תקנות לשעת חרום. חקיקת משנה שאינה מצריכה אישור הכנסת. (הן נפסלו מייד על ידי בג"צ....).

ברקע עמדה גם תכנית מתאר ארצית להקמת אתרים לדירור מידי זומני, הידועה גם כ"תכנית המגורונים". עיקרה הצעת אתרי קראוונים לתקופת בנינים בת 5 שנים, לקליטת העלייה ופתרון מהיר וזול לבעיית הדירור.

בעקבות ההחלטות קיימה המועצה הארצית (5.6.1990) התייעצות. יוזמות החקיקה נראו לחבריה "כפגיעה בסמכותה ובמעמדה והן עוררו חרדה מתוצאות ושגיאות בלתי ניתנות לחיקוק ובעיות לדורות". חרדה אשר יצרה פתיחות לשינויים. הוחלט: "לבוא עם הצעות קונסטרוקטיביות לטפל במצב

החרום "ולקיים לשם כך ישיבה מיוחדת". רצ'בסקי מוסיפה בנימה אישית "זו היתה ההזדמנות להציפיתי כדי להעלות על סדר יומה של המועצה הצעה לתכנון ארצי רב היקף - תכנית מתאר ארצית לקליטת עלייה - אתגר שעד אותו יום לא עלה לשולחנה..."



מפה 2: המרחבים המעוררים ומרחבי הביניים על פי תכנית 2020
מפה 3: ארבעת המטרופולינים על פי תמ"א 31

המועצה הארצית פרסמה את החלטתה בדבר עריכת תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עלייה, - תמ"א 31. והיא שעוררה את הארץ מתנומת התכנון שאחזה בה בשנות השבעים והשמונים. תמ"א 31 הוכנה בקצב מהיר ביותר - בתוך 13 חודש, ובינואר 1993 אושרה בממשלה.

שינוי מגמה - מפיזור לריכוז - החלטת המועצה הארצית, להכנת תמ"א 31, אשר ללא ספק נכתבה בהשראת הממשלה, היתה עדיין שרויה בעבר. הראשון ביעדיה "יישום מרבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה". ועם זאת, היו אשר התלבטו ביחס לתועלת בפיזור, המחליש את מוקדי היישוב הקיימים. (בורוכוב, 2015, רייכמן 1979). עורכי תמ"א 31, רפי ועדנה לרמן הוסיפו אמנם להשתמש במושג "פיזור", אך האדריכלים נתנו לו משמעות שונה לחלוטין - **פיזור מוקדים מרוכזים**. במקום "יישום מרבי", נכתב במטרות התכנית "**לקבוע תכנית פעולה רב שנתית - כללית לענין אסטרטגית פיזור האוכלוסייה**", שאינה אלא עמעום מושג הפיזור. בנוסף, מציגה התכנית מטרה 'הופכית' למדיניות הפיזור: "...שמירת שטחים פתוחים, משאבי טבע וערכינוף, ושטחים שישארו בטבעם, למנוע פגיעה בהם בעקבות הפיתוח המואץ".

תמ"א 31 גיבשה עקרונות תכנוניים חדשים, פיתוח מוקדים מטורפוליניים, בהם משולבות רשויות מונעציפליות ב"תחום בחירה" אחד, למיקום מגורים, תעסוקה ושרותים, חיזוק וקדימות לביסוס תשתיות, ולצידם, הגנה על שטחים פתוחים והימנעות מהקמת ישובים חדשים. עקרונות אלה עוגנו בתשריט ובהוראות (תמ"א 31, 1992, כרכי ביניים, דברי הסבר).

במקום פיזור - ריכוז מאמצים. זוהי ראשית התפיסה המטרופולינית, מוקדים עירוניים בנויים בצפיפות ובאיכות גבוהה, רוויים בפונקציות חיוניות - פיננסים ועסקים, תרבות, חינוך, פנאי.

דברי ההסבר, מבארים את כוונותיה ה"חתרניות" של התכנית: "בטווח המידי תיעשה עיקר קליטת העליה באזורים המאוכלסים וסביב מוקדי התעסוקה הקיימים במרכז. במקביל, תפעיל הממשלה מערכת העדפות והשקעות בתשתית, תעסוקה, שרותים ומגורים באזורי הפריפריה, במגמה ליצור שם בסיס צמיחה וקליטה לקראת סוף תקופת התכנית. ישראל, בתנאיה המיוחדים..... אינה יכולה להסתפק בשאיפה לקיים כאן עיר-מדינה במישור החוף, בעוד אזורי הפריפריה מתרוקנים. לפיכך חייבת המדינה להתמיד בנחישות ובעקביות בקיום אפקטיבי של מדיניות פיזור אוכלוסיה אלהאזורים הדלילים. (תמ"א 31 1992). ובניסוחו הצירורי של שחר: יעד פיזור האוכלוסייה "הוכנע", לפחות בשלב הראשון, על-ידי אסטרטגיית הקליטה ובאמצעות השימוש בממד הזמן: (שחר, 2002).

האם אלו הם דברי פרידה מנומסים ממדיניות הפיזור? בכל מקרה הם סללו את הדרך לשינוי הגורף בחשיבה. הם אשר כונו גם את המשך דרכה של תכנית 2020. כרכי הביניים של 2020 אשר התפרסמו בשנת 1993, אינם מזכירים את המושגים פיזור - ריכוז. תכנית 2020 אימצה אותם בעקבות תמא 31. (הגם שהם נרמזים ומרחפים בכרכיה הראשונים). וכך, למרות הדעה המקובלת, תמ"א 31, היא זו אשר טבעה את שינוי המדיניות, מפיזור לריכוז. שלוש שנותיה הראשונות של תכנית 2020 המסוכמים בשני כרכי שלב א' מהווים מסמכי דיאגנוזה תכנונית מבריקים, הצעת עשרות חלופות תכנון ובסיס צורני לשפת תכנון חדשה, המושגים פיזור אוכלוסייה לעומת ריכוז מרחפים באויר, אך הצעת היפוך המגמה אינו מפורש בהן.

יחסי הגומלין בין תמ"א 31 ותכנית 2020 - מעט ידוע עליהן. אין ספק כי היו ביניהן חילופי רעיונות ורישומן ההדדי ניכר. הן אף מאזכרות זו את זו. המבקש להתחקות אחר תהליכי החשיבה המוקדמים של תכנית 2020 - ימצא אותם בשני כרכי דו"ח שלב א'. טיוטות העבודה ומסמכי הביניים ספונים עד היום בארכיוני הטכניון, וממתינים וראויים למחקר.

רסיסי מידע על היחס בין התכניות ניתן למצוא בדבריה של רצ'בסקי:

"על מנת להכשיר את הקרקע לאשר במועצה הארצית ההוראה להכנת תמ"א 31, קיימתי פגישה עם פרופ' אדם מזור, שיזם בשנת 1989, את ההצעה לתכנית לטווח ארוך - "ישראל 2020". בדיון הראשון שהתקיים במועצה בו הצעתי להכין את תמ"א 31 הוא הביע הסתייגות מהרעיון. הבהרתו לו שתמ"א 31 תהיה לטווח קצר, לחמש שנים. ולא תיפגע בסיכוי שמשרד הפנים יתמוך בהכנת "ישראל 2020", שעד אז טרם נמצא לה מימון. גם כאשר נשאלתי על ידי מנכ"ל משרד הפנים לדעת האם יש בכלל צורך להכין את "ישראל 2020" לצד תמ"א 31 - השבתי בחיוב". ובנימת ביקורת: "בשל ריבוי

הדעות והמסמכים שפרסם צוות 2020 ניתן היה לאתר עמדות שונות ואפילו סותרות באותו עניין... בדיונים במוסדות תכנון, מביך למדי... לדוגמה, בקשר לכביש 6 ציטטו תומכים וגם מתנגדים פסקאות מתוך "ישראל 2020" בעד ונגד הכביש... ובנימת השלמה: "יחד עם זאת: המסר של "ישראל 2020" שמשאב הקרקע מוגבל הוטמע היטב במודעות הציבור הרחב עוד בטרם נשלמה העבודה. הצלחה זו האפילה על כל היתר". (רצ'בסקי, 2011).

מזור מצדו מאזכר את השפעתה של תמ"א 31 פעמים רבות במסמכי 2020: למשל, בהקדמתו לפרק מדיניות השטחים הפתוחים: "רק מראשית שנות ה-90, וזאת בעיקר בזכות תמ"א 31 והעומדים בראשה, הוכרו חבלי ארץ נרחבים כבעלי ערכי נוף אשר הפיתוח שבהם מן הראוי שיהיה מבוקר ומונחה לא רק משיקולי הפיתוח אלא גם משיקולי השימור. ישראל 2020 מוסיפה נדבך נוסף לסוגיה זו...".

תרומתה הייחודית של תכנית "ישראל 2020" היא בזווית המבט הכוללת - כלל ארצית ורב תחומית, המרחיקה ראות לעבר העשורים הראשונים של שנות האלפיים. בכך היא משלימה את תכנית המתאר הארצית לקליטת עלייה - תמ"א 31, שמתמקדת בתכנון כלל ארצי לטווח הקצר.

ישראל 2020 ותמ"א 31 בפתח "תור הזהב" של התכנון הארצי

השנים 2000-1990 יזכרו כשנים פוריות מאוד בתולדות התכנון בישראל. (כונה "שנות הפריחה", ה"עשור התכנוני", כביטוייה של דינה רצ'בסקי). בשנות הכנת תמ"א 31 ותכנית 2020, נרקמה במקביל תמא 22, שנועדה לשמירת היערות, אך בפועל היתה תכנית כוללת לשמירת שטחים פתוחים, (שגיא, 2020). ובהמשך, שפע תכניות מתאר ארציות, מטרופוליניות ומחוזיות, תכניות אב ומסמכי מדיניות, מבט מערבה אל מימי החופין והים ועוד כהנה. רישומן ניכר עד היום. מזור הירבה להשתמש במונח סינרגיה, הבא להעצים את חיבורם של נושאים מתחומים שונים. אבל הסינרגיה אינה רק בין תחומים ונושאים. זו גם סינרגיה בין מוסדות ודמויות אנושיות, שהגו ופעלו יחדיו. מנהל התכנון במשרד הפנים, בניצוחה של רצ'בסקי וכמה מתכננים שהובילו את שינויי תפיסה, והותירו יבול תכניות עשיר, ובמקביל, התפתחותה האיטית, היסודית, האקדמית של תכנית 2020. סינרגיה בין מוסדות התכנון והאקדמיה (שלום רייכמן, אריה שחר, עמירם גונן, רחל אלתרמן, ערן פייטלסון ועוד). חלקם השתתף בפועל בצוותי תכנון בהעשירו אותם בהגותם), והקשבה ושיתוף עם הגופים הירוקים, (יזאב שגיא, כחבר המועצה הארצית אשר השפיע על קבלת החלטות רבות).

על פני במות התכנון, זו של תמ"א 31, וזו של תכנית 2020, נצבו אותם שחקנים - מתכננים. (ישראל ארץ קטנה...), המתכננים, המופיעים בשתייהן, מופיעים ביחד גם בכנסים ובסדנאות, ונהנים מהחלפת הדעות. למרות התחרות הסמוייה, (אי-אפשר היה להימנע ממנה...), הפגינו קבוצת התכנון גישה נאורה וסובלנית זו כלפי זו. נוצרת תרבות תכנון חדשה, ועולם התכנון בכלל ומתעשר בשפה, מונחים וכלים שלא נודעו קודם לכן. עד היום אנו נוהגים מפרות אלה.

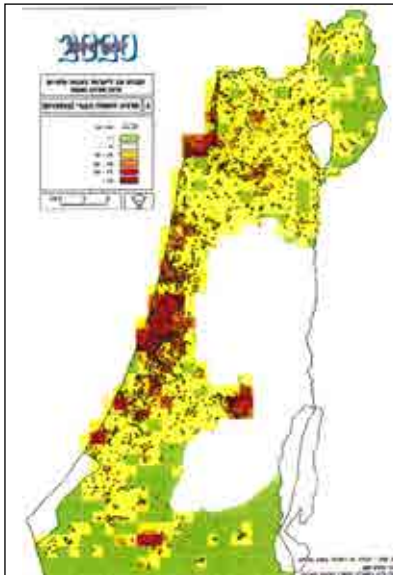
סקירות חלקיות, (המתמקדות בתקופה, או מנקודת מבט מבט מסויימת), אודות תולדות התכנון בישראל ניתן למצוא - "ממאחז לארץ מושב" (רייכמן



מפה 5: הערכת רגישות חטיבות הנוף

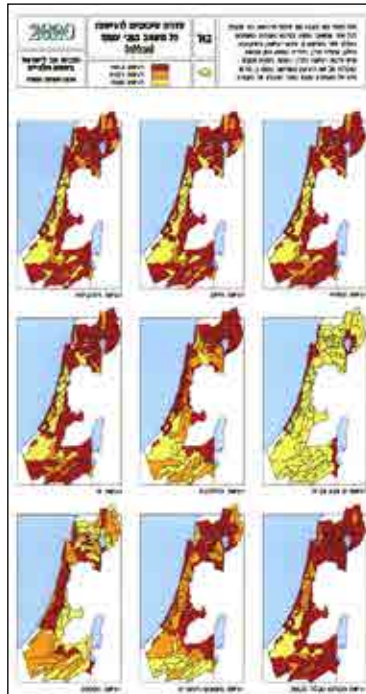


מפה 4: מפת חטיבות הנוף



מפה 6 (מימין): הערכת רגישות יחידות הנוף, מפה מסכמת.

מפה 7 (משמאל): מפת רציפות, תכנית 2020



(1979) "מאריה לאריה – הקונטקסט של התכנון הישראלי" (רצ'בסקי, 2010), "תמ"א 31: אבני דרך בתכנון ובתהליכי בישראל" (רצ'בסקי, 2014), ובספרה "תכנון ממבט אישי" (רצ'בסקי, 2011); "תכנון מרחבי בישראל" (הרשקוביץ, 2009), "הסביבה בישראל" (אלון טל, 1960), *Planning in the Face of Crisis*, (אלתרמן, 2002) ו"דמותה של ארץ" (שגיא, 2020). עדיין לא הועלתה על הכתב תמונה מלאה אשר תציג את תולדות התכנון הישראלי, התמורות בהשקפות היסוד שעמדו ועומדות בבסיסו וזיקותיו להקשרים חברתיים, פוליטיים וסביבתיים.

ב. תמ"א 22 - תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור

לצידן של תמ"א 31 ותכנית 2020, נרקמה, תמ"א 22, תכנית מתאר ארצית ליער ולייעור. ביסוד החלטת המועצה הארצית לעריכתה עמד שיקול זהה לשיקול אשר עמד ביסוד עריכת תמ"א 31 - ההיערכות לקראת גלי העליה, והחשש פנייפגעוהיערות. (חששדומה לא הובע ביחס לשמורות הטבע והגנים הלאומיים, שהיו מוגנים בתמ"א 8).

תמ"א 22 מעניקה לרעיונותיה של תכנית 2020, ביטוי מתארי, בתשריט ובהוראות. ראשית, בשמירת המגוון הביולוגי, אף בשטחים נעדרו-יער, ואפילו בשטחי טרשים ובתה ואף בדיונות חול, בקביעת עקרונות רציפות שטחים פתוחים, ותמיכה במסדרונות אקולוגיים, ובאספקת שרותי פנאי ונופש בחיק הטבע.

ויאב שגיא רואה את תמ"א 22 כתכנית הגנה על שטחים פתוחים:

"תמ"א 22 תרמה לשמירה על שטחים פתוחים. בקביעת הנחיות לתכנון וניהול גם לשטחים טבעיים רבים שאינם נטועים. התכנית עלתה לנוכח התגברות הלחצים שנבעו מגלי העליה מברית המועצות, ויזמות ממשלתיות לבינוי בשטחי היערות. בכירי קק"ל סברו, שהכנת תכנית מתאר כחוק עשויה להגן על היערות..... ארגוני שמירת הטבע תמכו, ובתנאי שהשטחים הנכללים בה יסווגו על פני ערכי הטבע והנוף בהם. עם השגת ההסכמות, החלתה ליד משותף ומזורז לאיתור השטחים לסוגי היער. התכנית הוכנה בהובלת מינהל התכנון והמועצה הארצית, על ידי משרדי התכנון של מוטי קפלן ושלמה אהרונסון ובשיתוף הדוק עם ארגוני שמירת הטבע. ...נוצרה שעת רצון נדירה, אשר איפשרה הגנה לשטחים פתוחים רבים, שקודם לכן לא ניתן היה להשיגה. בתמ"א 22 נכללו שטחים טבעיים: מדבר, חופים ודיונות חול שכלל אין בהם עצים. התכנית התקבלה במועצה הארצית כמעט ללא התנגדויות ובזמן קצר... הודות למעמד קק"ל, שבניגוד לארגוני שמירת הטבע, שעוררו התנגדות בקרב ארגוני הפיתוח, נחשבה לשותפה ידיונית. לאישור המהיר תרמה גם התנהלות צוות התכנון, שלא התעקש לכלול בה שטחים שנויים במחלוקת עם גורמי הפיתוח וניהול המקרקעין. כך הפכה התכנית, למעשה, לתכנית מתאר חלקית לשמירה על שטחים פתוחים וערכי טבע ונוף..." (שגיא, 2020).

תמ"א 22 ביטאה לראשונה את ההכרה בחיוניותם של שטחים פתוחים, כותב אדר' שמאי אסיף בהקדמתו למסמך המדיניות של תמ"א 22: "כשם שנדרשים שטחי בינוי ופיתוח נוספים כדי לענות על צרכיה של אוכלוסייה גדלה, חברה מתפתחת וכלכלה צומחת, כן ראוי להמשיך לחזק, לטפח ואף להוסיף שטחי פנאי וריאות ירוקות, וביניהם - שטחי יער וחורש טבעי. חשיבותם אינה נופלת

מחשיבות שטחי בינוי, תשתיות ופיתוח; אלו ואלו נדרשים כדי לקיים איכות חיים גבוהה לתושבי הארץ". (קפלן 2000).

ג. מפות יחידות הנוף, רגישות, רציפות וערכיות

תכנית 2020 יצרה הליך מתודולוגי סדור להערכת איכותם, רגישותם של השטחים הפתוחים וכושר ספיגתם לפיתוח, זאת מתוך הנחת היסוד כי בכל תרחיש עתידי תידרש המרת שטחים פתוחים לבינוי. אם כך, ראוי להקצות לכך את השטחים הפתוחים שרגישותם ואיכויותיהם הן הנמוכות ביותר. (ראו גם גדליזון 1987).

הערכת הרגישות סוכמה בסדרת מפות, ובמפה מסכמת (מפה 6). המישור השני בהערכת הרגישות הינו רציפות השטחים הפתוחים. ככל שהשטח הפתוח רציף ורחב ידיים, כן תגדל חשיבותו (מפה 7).

עבודת מקדימה המבחינה בין דרגות רגישות שונות, נעשתה בחופזה כבסיס לשכבת "שטח משאבי טבע", ועל פיה "תשריט הנחיות סביבתיות" בתמ"א 31. על יסודות אלו נערכה סדרת מפות רגישות חטיבות הנוף, בהכללה הומצרו עם מפות הרציפות. כעשור לאחר מכן, עודכנו המפות לעת עריכת תמ"א 35, והן הבסיס לשכבת "רגישות נופית סביבתית" בתשריט הנחיות סביבתיות בתמ"א 35. הן משמשות עד היום את המשרד להגנת הסביבה בקביעת רגישות שטחים פתוחים.

ד. הטמעת מושג החלופות בתכנון הארצי

חמישה מתוך שמונה-עשר כרכי תכנית 2020 הוקדשו לפרישת חלופות תכנון. ההיקף הגדול הזה, ממחיש את חלקן הרב של החלופות בגיבוש דרכה. העלאת נושא החלופות מסמנת גם תפנית בתרבות התכנון הישראלית, בתכניות המתאר שנערכו עד שנות ה-80 של המאה הקודמת, כמעט ולא ניתן למצוא הצגת חלופות והערכתן, נושא זה נדון אמן ספרות ובתיאוריה, אך לא מצא את מקומו בפרקטיקה התכנונית. מכאן ואילך הלכה והשתרשה תרבות הכנת חלופות בכל רמות התכנון בישראל.

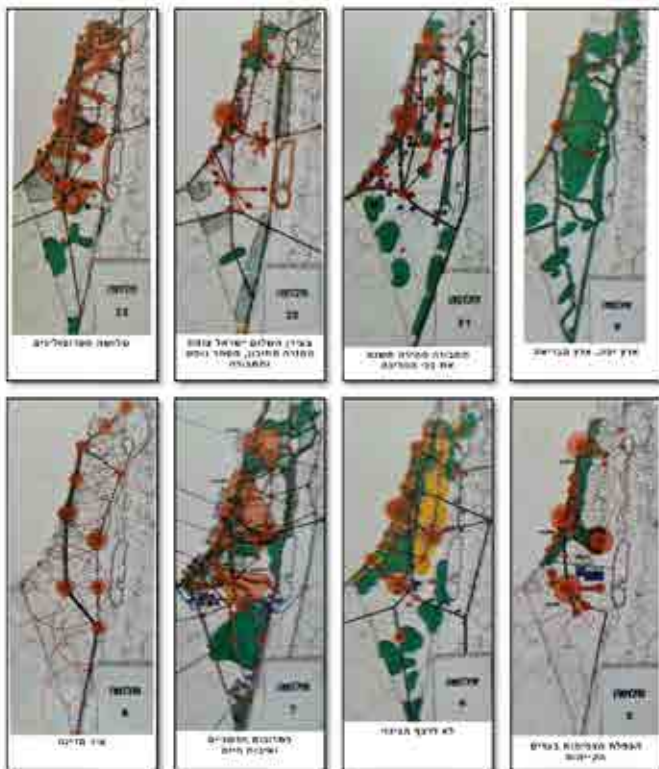
תכנית 2020 פרשה שני סוגים של חלופות:

1. חלופות מרחביות: בראשית דרכה של התכנית נדונו "חלופות מרחביות". הרכבת החלופות התבצעה במהלך יום אחד ויחיד, 24.6.1991, בסדנה מרוכזת שהתקיימה בטכניון, בהשתתפות 38 אנשי תכנון, חלקם מקרב ועדת ההיגוי (עמרם קלעגי מנכ"ל משרד הפנים, יהונתן גולני, דינה רציבסקי ממנהל התכנון) ומרביתם מתכננים ואנשי אקדמיה. מטרת הסדנה היתה לגבש "מספר גדול ככל האפשר" של רעיונות מרחביים לדמותה של המדינה, ולמעשה חלופות מאקרו. הסדנה הניבה לא פחות מ-26 חלופות מרחביות. מן החלופות נדלו עקרונות ופרטים ייחודיים להם, "קערת צימוקים", ואלו שימשו נדבכים לתימצות ולכינוס 12 חלופות בסיסיות לישראל. ראו מפה 8.
2. אחדות מן ההצעות, מוצגות ב"חלופות אב" - מרחב האפשרויות: חלופות האבהן "חלופות מוקצנות המשרטטות את מעטפת האפשרויות של ישראל, מבחינת התכנון המרחבי-כלכלי-חברתי לטווח ארוך". כל אחת מהן מהווה תכנית מקיפה לדמותה של ישראל בשנות האלפיים.

כל אחת מהווה מסגרת תכנונית בפני עצמה, המגובשת ונרקמת מתוך נקודת מבטה, או האוריינטציה המובילה אותה, והיא מנסה להשיא את ערכיה. חלופות האב הן:

- חלופת עסקים כרגיל - המשכיות המגמות הקיימות
- חלופות כלכלות - חתירה למיצוי כושרו של המשק
- חלופה חברתית - איכות חיים לכל, והעדפת ערכי השוויוניות
- חלופה פיסית סביבתית - בנוייה על ערכי פיתוח בר-קיימא ותכנון ערכי של הסביבה הפיסית

למעשה אילו אינן "חלופות" על פי המושג הרווח היום, אלו הם מתווי תכנון מוטי-כיוון מסוים: תכנון מתוך אוריינטציה או העדפה של ערכי חברה, ערכי סביבה, או מיצוי יכולת כלכלית. התכנית הנבחרת, היא "תמונת העתיד" של תכנית 2020, משלבת מרכיבים מתוך המתווים המוקצנים, ויוצרת "איזון אופטימאלי בין ערכי היסוד שלהן" (מרחב האפשרויות, חלופות והערכתן (1997).



מפה 8: אחדות מן החלופות אשר הוצגו בסדנא. שימו לב לחלופה מס' 7 - "פתרונות חדשניים ואיכות חיים". רבים טענו כי אדם ידע כבר אז, כי זו תהיה "תמונת העתיד" של תכנית ישראל 2020...

מבחינה זו, הצלחתה-השפעתה של תכנית 2020 מוחשית וברורה. ביסודה של כלתכנית מתארארצית, מחוזית, כוללנית, ועד לרמת תכנית מתאר מקומיות, עומדת היום דרישה לבחינת חלופות ולהערכתן, על-פי קריטריונים ברורים ושקופים. גיבוש חלופות אומץ גם ככלי מרכזי בתסקירי השפעה על הסביבה, ובנספחים נופיים סביבתיים. בכלל זה נדרשת לא-אחת הצגת "חלופת אפס", קרי - הצגת האפשרות להימנעות מיישום התכנית, (לרוב מדובר בצורך להוכיח נחיצות תשתית, או נימוק משכנע להקמתה באתר מוגדר). לדוגמא, ניתן לאשר בשמורת טבע או ביער, תכנית, למתקני תשתית (בגודל והיקף מצומצמים), רק לאחר ששוכנע מוסד תכנון כי מיקום המתקנים, בתחום שמורת הטבע, או היער הוא החלופה המועדפת, ולאחר שהוצגו לו חלופות מחוץ לשטחם.... (תמ"א אחת 2020)

גיבוש חלופות במהלך עריכתה של תכנית, מהווה שלב קריטי במהלכה. כאן ניתן לבחון גישות ודעות שונות - גם קיצוניות, ולעיתים - לכאורה לא-רלוונטיות. דיונים אלה, מתקיימים היום דרך שגרה, בצוות התכנון, בוועדת ההיגוי, והיום - יותר ויותר בחשיפה לשיתוף ציבור ושמיעת דעתו. (אותה סדנת תכנון מרוכזת, היתה ככל הנראה אחד ממהלכי שיתוף הציבור - המקצועי - הראשונים בהיסטוריה התכנונית של ישראל...). וכאשר נעשים הדברים בדרך כנה ומקצועית, מתבררים ועולים כיוונים, אשר אפשר שלא היו עולים על הדעת, אילמלא השימוש בכלים אלה.¹

ה. תכנון ערכי

המושג "תכנון ערכי" הועלה בתכנית 2020, ככלי ראשון במעלה להכוונת מדיניות התכנון - על רקע החשש מפני צפיפות היתר אליה צועדת ישראל ועמה אבדן משאבי טוב, נוף ותרבות: "התרחבות המסגרות היישוביות עשויה להשרות על הכל מסכת אחידה, שכונה אחת הדומה לאחרות. שיכלול רשתות התחבורה עלול לגמד את ישראל ולתת תחושת חיים בחצר קטנה". התכנון הערכי מבקש לשוות אופי, שונות וייחוד לתבניות נוף, אתרים ומקומות יישוב... יבטא את תכונותיו של כל אתר וישתמש בערכים ובחמרים המקומיים בשפת התכנון ומעשה הפיתוח (מזור, 1996). התכנון הערכי פנים רבות לו, והוא כולל:

- שימור ערכי נוף, טבע ומורשת. יצירת איזון בין חשיפתם לתועלת הקהל הרחב לבין שימורם והבטחתם כבני-קיימא לדורות הבאים. העדפת פיתוח בר-קיימא על פני ניצול חד פעמי.
- שילוב ערכי הנוף, טבע ומורשת בתכנון ישוב כדי לתת לו תוויות חיוביות של צביון, תכנים וייחודיות.
- שזירת התוויות הערכיות של הישובים הבודדים והשטחים הפתוחים לתוויות אזוריות וייחודיות ולצירי דרך נושאים.
- פיתוח הארץ תוך הדגשת רב-גוניתה.
- שזירת ההבט המדעי וההבט האמנותי בכל רמות התכנון.
- הכוונה לנוי ואסתטיקה בכל רכיבי האזורים המבונים והשטחים הפתוחים.

ביטוי מעשי ניתן לדברים הללו במספר עבודות, (שטרן, 2013) אחת מהן זכתה לביטוי סטאטוטורי - "מכלולי נוף" בתמ"א 35:

מכלולי הנוף עוסקים בתרבות האדם ובעיקר במופעה החקלאי, כרמי הזיתים, נופי המדרגות בהר, הבוסתנים, מפעלי מים קדומים, דרכים עתיקות ועד נופי ימי שיבת ציון - ראשית תקופת ההתיישבות.

תמ"א 35 קובעת לראשונה הגנה על שטחים חקלאיים בתכנית מתאר ארצית. עקב: "ההכרה בחשיבותם של מופעי-נוף אלה, כעדויות לחיי היומיום ואורחות החיים בתקופות שונות, ולהסתגלות האדם לסביבה בה הוא חי".

מכלולי הנוף בתמ"א 35 מייצגים אוסף סיפורים מתולדות הארץ. תרומת החקלאות לעיצוב המרחב מוצגת בהקשר הרחב ובו מתבטאת הזיקה בין החקלאות לסובב ומקומה של החקלאות בהוויית רוח המקום והזמן. מכלולי-הנוף קובצו על פי "סיפורים", המיוצגים על ידי מעטפת המכלול. ניתן לשייך סיפורים אלה למספר קבוצות עיקריות: נופים מסורתיים, נופי ראשית ההתיישבות, נופי ארצות המים, נופים לאורך דרכים עתיקות ובנות זמננו ומופעי נוף ייחודיים.



מפה 9: פריסת מכלולי נוף בתמ"א 35

1. תפיסות פיתוח בר-קיימא

תכנית 2020 טבעה לראשונה את המושג "פיתוח-בר-קיימא" במסגרות התכנון בישראל. כרך בפני עצמו הוקדש לנושא (פייטלסון, מרינוב, קפלן 1996, קפלן 2004) והוא מבשר ומעלה את המושג לתודעה הציבורית בישראל. בין תריסר פרקיו, נמצא אחד העוסק במשבר האקלים ובדרכי התמודדות עימו. אין ספק שהוא מבשר את החשיבה והמעשה בתחום ההתמודדות עם שינויי האקלים: " ... הדלק הפוסילי... פולט CO₂, וגזים אחרים הגורמים ל"אפקט החממה". עליית הטמפרטורה תהיה בין 1.5 ל-4.5 מעלות... התופעות הצפויות: גידול במספר הסופות האקלימיות, עלייה בכמות המשקעים במספר אזורים וירידה באחרים, הפשרת קרחונים ועליית פני הים.

בשנת 1992 נחתמה האמנה על השינויים האקלימיים "The United Nations Framework Convention on Climate Change". שמגמתה הפחתת כמות הפליטות לאטמוספירה... במאמץ להקטין השימוש באנרגיה - בתעשייה, בתחבורה, במגורים... מעבר מפחם לגז... כיווני התפתחות העיקרי-אנרגיית השמש.

.... בישראל הפליטה הממוצעת לנפש כיום כ-2 טון לשנה. לשמירתה יידרשו דרכים להקטנת הפליטות. כיוון שלא צפויים שינויים טכנולוגיים מהותיים למניעת פליטות, יידרשו כיוונים נוספים:

- חיסכון באנרגיה: המדיניות אינה מעודדת חיסכון, כיוון שגורמי הייצור מקבלים פיצוי על כל עלייה בעלויות. יש צורך במדיניות החוסכת במשאבים בכלל ובאנרגיה בפרט... תחבורה ציבורית על חשבון הרכב הפרטי... הפסקת סבסוד הרכב הפרטי של העובדים השכירים... תכנון הערים והמבנים בשיטות לחיסכון באנרגיה...
- המעבר מפחם ונפט לגז... יאפשר להמשיך השימוש בתחנות כוח במרכזי הערים. יש להימנע מהרחבת השימוש בפחם מעבר לשימושים כיום.
- אנרגיה ממקורות בלתי מתכלים - המרת אנרגיית שמש לחשמל - תחנות כוח פועלות באנרגיית שמש... בתכנון העתיד יש לקחת בחשבון הקצאת שטחים מתאימים. אנרגיית רוח - טורבינות רוח אינן דורשות שטח רב, ואולם הן דומיננטיות בנוף, ובמיוחד בראשי ההרים. ניתן יהיה להפיק רק אחוזים מעטים של תצרוכת האנרגיה השנתית.

מידת ההשפעה לעליית פני הים. ... הסכנות - הצפת חופי הים ופגיעה בתיירות ופגיעה באקוויפר החוף המספק כשליש מכמות המים של ישראל, הצפת אזורים נמוכים (כגון שפך הנעמן), צמצום רוחב החופים והגברת התמוטטות מצוק הכורכר בסערות החורף". (שם).

שנות דור עברו מאז נכתבו הדברים הללו. הם נמצאים במרכז השיח הסביבתי-תכנוני היום. (אקולוגיה וסביבה 2019, חיים וסביבה 2009), יש להם הד בהחלטות הממשלה, למשל יעד 17% אנרגיה ממקורות שאינם מתכלים. (החלטה 3484, 17.7.2011). תמ"א 41 למשק האנרגיה מקדישה פרקים לרגולציה תכנונית של מתקנים פוטוולטאיים וטורבינות רוח, ולנקיטת אמצעי חיסכון באנרגיה ומשאבים.

ז. על תחושת שליחות ואינטואציה

שלוש שנים טרם פרסום הכרך העוסק בפיתוח בר-קיימא, וככל-הנראה, בלא שהכירו חברי 2020 את מסמכי אג'נדה 21 (אמנת-ריו - 1992), העמידה התכנית נתיבי בחירה, בהקשרי סביבה (הנוגעים במשבר האקלים). הם הוצגו במספר תסריטים:

"המשך עסקים כרגיל: מעמד הסביבה, זוכה לתשומת-לב מועטה מצד הממשלה והציבור. המינהל הסביבתי נטול-משאבים ומתקשה בהפעלת סמכויות, ומנהל משחק "שוטרים וגנבים" ביחסיו עם גורמי משק וממשל. טיפול בבעיות סביבה נעשה בחקיקה בכפיה או לחץ ציבורי. הפעילות בלתי-סדירה ובלתי-מכוונת. התעוררות ציבורית מתרחשת בעיקר עקב אסונות - תקלות בטיפול בחומרים מסוכנים, זיהום אויר ומי-שתייה.

פיתוח בר-קיימא: תפיסה מדעית-כלכלית, ויסודות ערכיים-מוסריים. מחויבות לדורות הבאים, זכות קיום לטבע - אינם נחלת קבוצת-שוליים קטנה ומזוהה, והופכים ליסודות בתפיסת היחיד והחברה, הנכונים לשינויים באורחות-חיים. גורמי המשק רואים באיכות-הסביבה יעד לאומי ופעילים מיוזמתם לצמצום נזקים. הציבור נוקט אחריות אישית ואמות-מידה סביבתיות בכל תחומי חייו. התקנים הסביבתיים מוכתבים, על-ידי יעדי האופק הרחוק, על-סמך עקרונות אקולוגיים. חדשנות טכנולוגית והשקעות במחקר מאיצים פיתוח טכנולוגיות סביבתיות. המשק מאמץ מדיניות חיסכון במשאבים ומיחזור, שימוש מיטבי בחומרי הגלם, חיסכון באנרגיה ובמים. ישראל מגלה אחריות מעבר לנדרש באמנות, ומסייעת למדינות מתפתחות לטפל בתחומים אלה". (שלב ב' 1993).

ובחרת בחיים...

התסריטים הללו, רלוונטיים, וניתן להביעם היום, ככתבם וכלשונם. הם מעלים בזיכרון את דברי אלהים לישראל לקראת כניסתם לארץ: "העידותי בכם היום את השמים ואת הארץ, החיים והמוות נתתי לפניך, הברכה והקללה, ובחרת בחיים למען תחיה אתה וזרעך" (דברים ל'). **משבר האקלים מעמיד את האנושות בצומת החלטות, בקנה-מידה גלובאלי ומקומי: המשך "עסקים כרגיל", המצעיד למצבי אסון, חלקם בלתי-הפיכים, ובין שינוי תודעה והתנהגות, המותירים סיכוי להמשך תקין של חיי המין-האנושי, בבחינת 'בחירה בחיים'.** (אנשי-מדע רבים סבורים כי 2020 מהווה נקודת אל-חזור בהיבטי ההתחממות הגלובאלית).

תכנית 2020, בדרך זהירה ומינימליסטית, מציגה לקורא שאלות, ומעמידה אפשרויות בחירה - ובלשונה:

- "תפיסת איכות-הסביבה ופיתוח בר-קיימא, נוהגת ברוח "שוטרים וגנבים", או על-פי כללים מדעיים ונורמות מוסר?
- מערכות השלטון נוהגות על-פיהתחיקה והסטנדרטים הסביבתיים, או עוקפות אותן, חלקן תוך אי-ציות לחוק?
- יחס ישראל לאמנות הבינלאומיות - 'ישראל חותמת, וכמעט שאינה מקיימת', או שהיא 'חותמת, מקיימת, מסייעת למדינות אחרות, ואף פועלת מיוזמתה'?

- טכנולוגיות סביבתיות ננקטות 'ספוראדית', או תוך "שימוש נרחב, בניטור, מודלים, וחיזוי ארוך טווח"?
 - טכנולוגיות 'ירוקות' כבנייה-ירוקה, אנרגיה מתחדשת, תיוותרנה בניצניהן, או שיבשילו ליישום מלא?
- השאלות הללו, שהועלו לפני 28 שנים, (גם הן - כאילו נוסחו היום...)... תקפות ומעוררות מחשבה ונוגעות בצמתיקבלת ההחלטות בישראל, כאן ועכשיו, בכל הנוגע להתנהלותה הסביבתית, ולמעשה, לאופי ולהמשך עצם קיומה.

ח. תמ"א אחת - תכנית המתאר הארצית האחדה

ולסיום, כמה קווים הקושרים בין תמ"א אחת ותכנית 2020. תכנית 2020 קוראת לתכנון מכליל, המבקש לראות את כל מרכיבי התכנון וליצור ממנו תמונה אחת:

"כוחה של תמונת-העתיד בכללניתיה ובבחירה בזווית ראייה רחבה... המשלבת נושאי תכנון רבים שייצגו את כל היבטי התכנון.... השילוב בין רבדי התכנון מרכיב את השלם התכנוני...". (תמונת העתיד 1997).

קריאה זו תואמת את רוחו של חוק התכנון והבנייה, הקורא אף הוא להכנת תכנית מתאר ארצית אחת, (חוק התו"ב 1965). היא קבלה אתיטיבה החלטת הממשלה להכנת תמ"א אחת (מרץ 2012): "לאור ריבוי תכניות המתאר הארציות (מעל ל-250) ומידת הפירוט בהן, שכבת התכנון הארצי נעדרת בהירות ושקיפות, כוללת סתירות פנימיות, קשה להתמצאות, משמשת כר נרחב לדיונים משפטיים, וגורמת לקושי באישור תכניות מפורטות למגורים, לתעסוקה, לתשתיות." (ממשלת ישראל 2012).

קשיים אלה היו ידועים זה שנים: "המושג 'תכנית מתאר ארצית' הוא נחלתם של בודדים ונער יספרם.... לרוב האדריכלים ולמתכננים ולמהנדסי הוועדות אין מידע אודות התכניות הארציות, לכן אינם מתחשבים בהן מלכתחילה. גם אם מתכנן היה רוצה לדעת מה קובעות התכניות הארציות לגבי שטח מסוים, המידע כמעט איננו נגיש. על מנת לקבל תמונה מלאה עליו לבדוק בנפרד מה מציינים התשריטים של כל אחת מהתכניות הארציות ולקרוא בעיון את ההוראות של כל אחת מהן. התהליך מקשה מאד על עבודת המתכנן. (רצ'בסקי, 2011)

בשנת 1992 נפתרה הבעיה על ידי "מפות קומפילציה", אשר ריכזו את כלל תכניות המתאר הארציות על פניגליון אחד. עשרים שנה מאוחר יותר התבקש פתרון אחר: "להביא לאישור המועצה הארצית הוראה להכנת תכנית מתאר ארצית אחת אשר תפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות רבות (למעט תמ"א 35), ותשמש כלי עיקרי, פשוט ובהיר, לשמירת שטחים ורצועות לטובת שימושים ציבוריים עתידיים, כגון: שטחים פתוחים, דרכים ומסילות".

תמ"א אחת. לאחר שנות דור, מכנסת את תכניות המתאר הארציות, וקושרת אותן למסגרת אחת שלמה. היה עליה להתמודד עם נושאי תכנון שונים, זרים, המבטאים אינטרסים שונים, ואף מנוגדים. תמ"א אחת יצרה "שפת תכנון" משלה, מסגרות וכללים, מבנים סדורים, המאפשרים התמצאות ונגישות בפרקי התכנית, את ההשראה לכל אלה ניתן למצוא בהגיונותיה של תכנית 2020. (קפלן 2019).

אחרית דבר - עשות ספרים הרבה אין-קץ או מעיין שופע?

יבולה הספרותי של תכנית 2020 רב, אולי רב מנשוא: שמונה עשרה הכרכים המסמכים את העבודה (1996-1997) שניכרכים המסמכים את שנות העבודה הראשונות, (דוחו"ת שלב ב', "הכרכים הלבנים" 1993), ועוד עשרות כרכי ביניים, ניירות עמדה וסיכומים, חלופות לרוב (למעלה מ-30...), ופיתוח תיאוריות תכנוניות, אשר נראו בשעתו בלתי מציאותיות בעליל, ואשר אף לא נכנסו ל"קאנון הספרותי" של תכנית 2020, (אך גם בהם קיים חומר תכנוני רב). יש שראו זאת, כ"עושר שמור לבעליו לרעתו". מעטים קראו את כל השפע הזה, ואין הפרדה והבחנה בין רעיונות חדשניים, מהפכניים ומחוללי שינוי, ובין "סיכומים ושגרה תכנונית". חוסר ההבחנה גרם לרעיונות רבים ומכוננים, להיות נשכחים ואובדים בים הדברים.

אך ניתן להתבונן בדברים הללו מנקודת מבט אחרת: פתח לדיון רחב אודות התיאוריה והשפעתה על המציאות. "תיאוריה טובה, אין לך דבר שימושי ממנה" (Lewin 1952) "Nothing is as practical as a good theory". ומוסיף על כך אלכסנדר, התכנון כל כולו מכון לפעולה (Prescriptive), הוא אינו תיאורי (Descriptive). לאחר שתכנית מסבירה ומבארת את המציאות (תיאור מצב קיים), היא מציעה דרכים חדשות לשינוי המציאות הקיימת (Alexander 1992). יחס זה נמצא גם בהגות היהודית: משנה וגמרא, כלכולם אינם אלא אוסף מחלוקות. המשנה, מפעלו העצום של רבי יהודה הנשיא נפתח בשאלה "מאימתי קורין את שמע בערבית?". היינו מצפים לתשובה מוגדרת וחותכת, אך כמענה ניתנות שלוש דעות שונות... (בדיוק כמו הפרשנות שניתנה על ידי אותם חברי מועצה ארצית באשר ליחסה של תכנית 2020 לכביש 6...).

קודיפיקציה - כינוס הדעות וחיתוך ההלכה מתוכן (כשם שעשו הרמב"ם ב"משנה תורה", ור' יוסף קארו ב"שולחן ערוך"), היא המוציאה מתוך ים הדעות והמחלוקות את ההלכות הפסוקות. (תמ"א 31, סוג של קודיפיקציה שהקדימה את זמנה?...). גם מעשה הקודיפיקציה אינו מאריך ימים, ולאחר קביעת הלכות פסוקות נוצרות אט אט פרשנויות, השגות, ורעיונות חדשים בתהליך אבולוציוני טבעי (כפי שארע גם לספרות פסיקת ההלכה לרמב"ם ול"שולחן ערוך").

באופן זה ניתן לראות את תכנית 2020 - ים גדול ורחב ידיים, שופע דעות ורעיונות, הגות, מחקר ויצירה. מהם - ידלה עולם התכנון פרקטיקות, כלי יישום, העונים אחר תנאי הזמן והמקום. (בתנאי כמובן שינוח ל"דחוף והבהול" וימצא זמן להרהר ולחשוב...).

כך גם סיכם אדם מזור את מפעלו - הנחת תשתית רעיונית לכלל התכנון אשר תגונה בעתיד: "ישראל 2020 מעמידה לרשות קהילת המתכננים ומקבלי החלטות במדינה תשתית רחבה של ידע מקצועי המותירה קצוות פתוחים, המזמינים המשך מחקר ויצירה".

הערות

1. בהקשר זה, מעניין לציין כי דווקא בתכנון הארציות אשר נהגו במקביל ובסמיכות לתכנית 2020, תמ"א 31 ותמ"א 35 לא נערך שלב מקדים של ניתוח חלופות, (או שהוא היה מצומצם ביותר ונותר חבו

בכרכי הביניים שלא פורסמו), והמקום שניתן להן במסמכי הסיכום - כמעט ואינו ניכר.

תודות

המחבר מודה לאדריכלית דינה רצ'בסקי ולאדריכלית עדנה לרמן, על שהאירו את עיניו ביחס למנגנוניה ודרכי הכנתה של תמ"א 31, והבנת היחסים בינה ובין תכנית 2020.

מקורות

- בורוכוב א. (2015) "תוכנית פיזור האוכלוסיה ותפרוסת ארצית של האוכלוסיה מ-1963" תכנון 12 (2): 126-134.
- גרון מ. (1995-6) "תכנית מתאר ארצית לתפרוסת הגאוגרפית של האוכלוסייה בישראל", קרקע 40.
- גידליון א. (1987) "הליך לניתוח והערכה של משאבי טבע ונוף למטרות תכנון שימושי קרקע בשטחים הפתוחים" עבודת מוסמך, הטכניון, החברה להגנת הטבע.
- הרשקוביץ א. (2009) "תכנון מרחבי בישראל - פוליטיקה מעוגנת בקרקע" מוסד הטכניון והמרכז לחקר העיר והאזור.
- המועצה הארצית (1990) הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לעריכת תמ"א 31, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, פרוטוקול ישיבה מס' 272 נספח מס' 2.
- חוק התכנון והבניה סעיף 49, 1965.
- "ישראל מול משבר האקלים", חיים וסביבה, 2015.
- מזור א. (1997) "סיכום" ישראל 2020 - תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה הטכניון.
- מזור א. (1994) הגדים תכנוניים ככלי תכנוני המשלים תכניות ממופות ובלתי תלוי בתסריטי העתיד" החלופה הפיסית סביבתית, אריה ועמוס ברנדייס דו"ח מס' 18 בשלב ב' של פירסומי "ישראל 2020".
- ממשלת ישראל (2011) החלטת ממשלה מס. 3484 "מדיניות הממשלה בתחום הפקת אנרגיה ממקורות מתחדשים", 17/7/2011
- ממשלת ישראל (2015) החלטת ממשלה מס. 542 "הפחתת פליטות גזי חממה וייעול צריכת האנרגיה במשק", 20.9.2015
- משבר האקלים (אסופת מאמרים), אקולוגיה וסביבה, גיליון מס' 4, דצמבר 2019
- קפלן מ. (2004) "הקלות הבלתי נסבלת של פיתוח בר-קיימא" תכנון 1 (2): 70-76.
- קפלן מ. (2005) תמ"א 22 הוראות התכנית ומסמך מדיניות.
- רייכמן ש. (1979) "ממאחז לארץ מושב"
- רייכמן ש., יהודאי מ. (1984) "פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל", סקר תכנון פיסיו-יזום 1948-1965, ירושלים משרד הפנים - מינהל התכנון, האוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה.
- רצ'בסקי ד. (2010) "מאריה לאריה - הקונטקסט של התכנון הישראלי" תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל, ירושלים: מכון פלורסהיימה.
- רצ'בסקי ד. (2011) "תכנון ממבט אישי" פתח-תקוה תשע"ב
- רצ'בסקי ד. (2014) תמ"א 31: אבני דרך בתכנון ובתהליכיו בישראל. תכנון 11 (1): 159-180.

- רצ'בסקי ד. (2004) "מדוע צריך תכנון כוללני?" תכנון 1 (1): 51-56.
שגיא י. (2020) "דמותה של ארץ: המסע מכיבוש הקרקע לשמירת השטחים הפתוחים - מהלכים ומאבקים מחוללי שינוי לשמירת טבע הארץ ונופיה".
שחר א. (2002) תכנון העתידי מתמקד בהגנה על שטחים חקלאיים תוך הגבלת הבינוי לאזורי חיפוש".
שרון א. (2013) ארבעים שנה לאמנת המורשת העולמית. תכנון 10 (1): 145-148.
"תמ"א 31 - תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה" המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, כרך א, הוראות דברי הסבר, תכנית למעקב ובקרה 1992
Alexander, E. R. (1992) *Approaches to Planning: Introducing current planning theories, concepts and issues*. Montreal: Gordon & Breach.
Alterman, R. (2001.a) Chapter 1 in R. Alterman (ed), *National-Level Planning in Democratic Countries; An International Comparison of City and Regional Policymaking*, Liverpool UK: Liverpool University Press
Alterman, R., (ed) (2001.b) *National-Level Planning in Democratic Countries; An International Comparison of City and Regional Policymaking*, Liverpool UK: Liverpool University Press.
Alterman, R. (2002) *Crisis of Face in Planning*, London & NY: Routledge.
Lewin, K. (1952) *Field Theory in Social Science: Selected Theoretical Papers*, London: Tavistock.
Shachar, A. (1992) Development Plan for the Jerusalem-Tel Aviv Inter-metropolitan Region, in Y. Golani, S. Eldor, M.Garon (eds), *Planning & Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*, Ministry of the Interior, Ministry of Construction & housing, Israel, Jerusalem: IFHP.
Shachar, A. (1998) Reshaping The Map of Israel: A New National Planning Doctrine, *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555: 209-215



תכנית 2020 - יצירת שפת תכנון חדשה

מוטי קפלן

תקציר

לצד השפעתה של תכנית 2020 בשדה התכנון, ניצבת תרומתה ביצירת שפת תכנון חדשה - מילון צורני העוסק במורפולוגיה ובסטרוקטורה של התכנון. תכנית 2020 פירקה את המבנים התכנוניים לתצורות ראשוניות (מעין אטומים של מבני תכנון) וחברה אותם למערכים אורבניים, פתוחים, משולבים ולזיקות והקשרים ביניהם. שפה זו אומצה, בשינויים מסוימים, על ידי תמ"א 35. מרחבים עירוניים הפכו למרקמים עירוניים, מרחבים ארציים - למרקמים ארציים וכו'. למעשה, השפיעה תכנית 2020 רבות גם על השפה הרווחת כיום - מסדרונות אקולוגים הניצבים על פרוזדורים ירוקים, חייצים ולבבות ירוקים, ויחסים שונים בין הפתוח והבנוי, שביטויים במרקם שמור-משולב, דגמי פיתוח שונים ודומיהם.

א. שפת התכנון של תכנית 2020

אין להעלות על הדעת תכנון מרחבי (Spatial Planning) ללא הנחת כתיב מיצבע על מפה (תכנון פיסי, הסדרה מרחבית, תכנון מתארי ודומיהם). הוא יהיה מעתה שם כולל לכל צורות התכנון הבאות לידי ביטוי בשטח). נסיונות רבים נעשו לקבוע "עקרונות תכנון", "כללים" וכדומה; אלא שבהעדר תשריט בו נקבעים גבולות בין יעודי השטח השונים, לא תהא זו תכנית.

בהיסטוריה קצרת השנים של התכנון הישראלי עולות מידי פעם דעות כי ראוי להמיר את התכנון המתארי במערכת הנחיות, עקרונות וכללים. לרוב הן באות מקרבאלה הרואים בתכנון גורם המגביל חופש פעולה. תכנית 2020, הגם שכבר בראשית דרכה הגדירה עצמה כתכנית אב, תכנית מנחה, ובפירוש לא תכנית סטאטוטורית - סללה לעצמה דרך ושפת תכנון פיסי, ודיברה בשפת תכנון קלאסית - תשריטים ומפות תכנון, ועימן מקרא והנחיות, והן מכוונות את התכניות הבאות אחריהן במורד המדרג.

בראשית דרכה של תכנית 2020 נטען כי תכנית הקובעת מדיניות לטווח כה ארוך, אמורה להסתפק בעקרונות מילוליים, ואל לה להתחייב באמצעות מערכת מפות:

התכנית הוצגה למומחים מדיסציפלינות שונות ולמקבלי החלטות. נחשפו פערים [...] היו שטענו שביטוי ממופה של המדיניות אינו מתאים לתכנית

כוללנית לטווח הארוך, הוא עלול לצמצם את תכניה ולקבע אותם. לעומתם נטען שתכנית מרחבית נדרשת להיבחן במרחב הלאומי הספציפי בתלות במיקום ובמרחק קונקרטיים המחייבים שימוש במפות. (תמונת העתיד 1997).

שמונה עשר הכרכים העוסקים בהגות תכנונית נוגעים בשאלות אתיות, חברתיות, כלכליות ואקולוגיות, וגוזרים ממנה עקרונות וכללים. לקראת חתימה, כאשר באו הדברים לידי קונקרטיזציה, לגיבוש "תמונת עתיד", עברה התכנית משפת הגות לשפת תכנון - המניחה כתמים על נייר - כמיטב המסורת התכנונית (למעשה היו רמזים לכך עוד בד"ח ב' שפורסם בשנת 1993).

אך לא היו אלה כתמים רגילים ולא היתה זו שפת תכנון מקובלת. מורשת התכנון בישראל נקטה תמיד בשפת ייעודי שטח (Land Destination). לכל ייעוד - כללי עשה ולא תעשה, וטווחי גמישות משתנים. עד ימיה של תכנית 2020 ידע התכנון הארצי בעיקר ייעודי שטחים פתוחים ותשתיות. תמ"א 8 - שמורות טבע, וגנים לאומיים, תמ"א 3 - כבישים, תמ"א 22 - יערות, תמ"א 16 - אתרי פסולת, וכדומה. תכנית 2020 קבעה מושג חדש: "מרחבי תכנון", כאשר לכל "מרחב" כללים והנחיות שאינם "ייעודי שטח", ואשר התכנון המפורט אמור ליצוק בהם תוכן. הם נחלקים ל"מרחבים עירוניים" ו"מרחבי ביניים", והם **אבותיהם של המרקמים העירוניים והמרקמים הפתוחים לסוגיהם בתמ"א 35**.

אמור מעתה, לא עוד ייעודי שטח "סגורים" שגבולותיהם וכללי ההתנהגות בהם קשיחים; אלא תכנית הקובעת את אופיו של המרחב ואת גבולותיו בצורה כללית, ומניחה לתכניות הבאות - במורד הירארכיית התכנון - ברמה הארצית, המחוזית ועד המקומית, לקבוע בו ייעודי שטח והוראות מפורטות לצד סימון גבולות מדויק, על פי תנאי הזמן, המקום והנסיבות אשר ישררו לעת עריכתן. זו דרגת חופש גבוהה, שלא היתה מוכרת בשפת התכנון השגורה, אך עם כל פתיחותה היא נתונה במסגרות וכללי התנהגות. ביטוי מתארי מובהק ניתן להם בהמשך בהוראות ובתשריטי תמ"א 35 - תכנית המתאר הארצית המשולבת, התקפה עד היום.

ב. רעיון ושפה - חומר וצורה

פרק מרתק בתכנון הארצי שעדיין לא נכתב, הוא בחינת הקשר בין תפיסת עולמה של תכנית לצורת הביטוי שלה - או אם תרצו בין רוח (הגות, תפיסת עולם), לחומר (כלי הביטוי - מילים, מפות...). שאלת הקשר בין רעיונותיה של תכנית לשפתה, הופכת מורכבת, בין השאר מפני ששפתה של תכנית כרוכה בלבוש משפטי, בניסוח הוראות, וכלי ביטוי גראפיים בתשריטיה. תכנית 2020 ותמ"א 35 היו מודעות היטב לעניין השפה, והעמידו שורה של כלי ביטוי חדשים בעולם התכנון.

תכנית 2020 כלל לא השתמשה במונח "שפה" לקביעת יסודותיה. וכאשר בקשה לתת ביטוי לתפיסת עולמה, היא ביכרה להשתמש במושגים טיפולוגיים-מבניים: **מורפולוגיה** - היחס בין הבנוי לפתוח, **סטרוקטורה** - מתייחסת לצירים - מערך הזיקות והקשרים. בכרכי הסיכום, לקראת חתימה - בשנת 1997, לוטשו מושגים אלה, פורטו וקיבלו ביטויים גראפיים-מוחשיים.

ג. יחסי בנוי פתוח - על כמות ורציפות

שפתה של תכנית 2020 נגזרת ומתחייבת מן המוטיב המרכזי העומד ביסודה - יחסי בנוי פתוח. והם מרכז עניינה ובשורתה - תופעת אזילת השטחים הפתוחים. בפתח דבריה היא קובעת כי "ניתן לאפיין כל מרחב באמצעות שני מרכיבים מרכזיים - המבונה והפתוח". במרכיב המבונה - שטחי היישובים, מרכזי התעסוקה, המתקנים ההנדסיים וכל פיתוח מעשה ידי-אדם. המרכיב הפתוח כולל מרחבי טבע ונוף, שמורות טבע, יערות ושטחים חקלאיים, שטחי בור ומדבר.

למרות הניגוד בין שני סוגי השטחים (ואולי דווקא בגללו...) ראתה תכנית 2020 בשניהם מכלול שלם אחד:

"המרכיב המבונה והמרכיב הפתוח משלימים זה את זה למרחב שלם שבו גידול במרכיב האחד בא על חשבון הקטנת המרכיב השני. כמו כן, רציפות המרכיב האחד באה לעיתים קרובות על חשבון קיטוע המרכיב השני".

במשפטים הקצרים הללו הניחה תכנית 2020 שני יסודות לחשיבה ההולכת וקורמת עור וגידים בהווייה התכנונית המודרנית.

כמות - השטח הבנוי לעולם יסיג את רגליו של השטח הפתוח. כל פיתוח פיסית תלוי-שטח, יבוא בהכרח על חשבון שטחים פתוחים ויקטין את ממדיו. תהליך בלתי-הפיך (במרבית המקרים ובתצורות הבינוי המודרניות). שטח פתוח אשר הופר, שוב לא יחזור להיות פתוח.

רציפות - הבנוי קוטע את רציפות הפתוח. בניגוד לממד הכמותי, כאן ייתכנו צורות שונות של הפרה - פיתוח מפוזר או לינארי הקוטע את השטח הפתוח, וגוזר אותו לחלקים קטנים, חוסם ומונע את רציפותו; מנגד, תיתכן גם צורת בנייה קומפקטית, מרוכזת, בשולי השטח, אשר לא תפר את רציפותו.



מפה 1: שלושת סוגי המרחבים על פי תכנית 2020

הכמות - זו על חשבון זו. הרציפות - גם היא אנטגוניסטית, אך השילוב הנאות, הקומפקטי, שימת-לב לרציפות והימנעות מקיטוע, יעמדו מעתה ביסודה של פרישה ארצית חדשה. היא בשורת ה"פיזור המרוכז". **פיזור -** באשר שלושת מוקדי הפיתוח מפוזרים - בצפון, במרכז ובדרום. **מרוכז -** באשר המוקדים הללו מכונסים, ומצטופפת בהם אוכלוסייה רבה.

המרחבים העירוניים: (תכנית 2020 נמנעה מלכנות אותם מטרופוליניים. שהם מעגלים רחבים המקיפים אותם). מרחב מעוייר צפוני, קדקדיו חיפה, כרמיאל, נצרת ועכו. מרחב מעוייר מרכזי-קודקודיה ירושלים, נתניה ואשדוד

ובמרכזות לאביב, ומרחב מעוייר דרומי (בהתהוות), באר שבע. במקום ניסוח "הוראות" בשפה הרגילה והמוכרת, מציעה תכנית 2020 איפיון כללי:

"התכנסות מירבית של הפיתוח העתידי אל המרחבים המעויירים, ובתוכם התכנסות אל השטחים הבנויים... הפרדה בין מרחבים מעויירים ומרחבי ביניים פתוחים... הרוויה, חידוש ורה-בינוי של מיכלולים בנויים. בכל מקרה תהינה תוספות הבינוי בשטח הצמוד ליישובים ותשתיות קיימים... הנשען בחלקו על התשתיות והפיתוח הקיימים ואינו פוגם ברציפות השטחים הפתוחים. הקיבולת האפשרית בצמידות ליישובים קיימים, עשויה לכסות את הביקוש הצפוי בעשרות השנים הקרובות".

שני מרחבי ביניים: גוש כרמל מנשה מפריד בין המרחב המעוייר הצפוני למרכזי. ומרחבי צפון הנגב מפרידים בין המרחב המעוייר המרכזי לדרומי. המרחבים הארציים: גליל ונגב. מעטפת ארצית פתוחה של שטחים פתוחים.

לסיכום - ישראל נחלקת לשבעה מרחבים: שלושה "עירוניים" בהם תמוקד מרבית הפיתוח, הם מחזיקים 20% משטח המדינה ובהם מתגוררים 80% מהאוכלוסייה. שני "מרחבי ביניים", שמתגוררים בהם 12% מהאוכלוסייה על פני 14% אחוזים משטח המדינה; ושני "מרחבים פתוחים", בצפון ודרום, המשתרעים על 66% משטח המדינה ומתגוררים בהם רק 8% מהתושבים, ובהם יושם דגש על שמירת משאבי הטבע והנוף. (שגיא 2020).

תכנית 2020 אינה מסתפקת באיפיון הכללי של אותם מרחבים, ומוסיפה להם פרוגרמה כמותית, שתכליתה - כינוס אוכלוסייה רבה בחבלי ארץ מצומצמים בשטחם, והותרת מרחבים גדולים פתוחים, נטולי בינוי ופיתוח.

ד. המתח בין הבנוי לפתוח - דרכי ההתמודדות של תמ"א 35

תמ"א 35, הדגישה דווקא את המתח בין מגמות הפיתוח ובין השאיפה לשמירת שטחים פתוחים. מתח זה הוביל להפרדה בין שני סוגי המרחבים, יצירת כללי משחק שונים בכל אחד מהם.

"המתח בין מתן מענה יעיל ומספק לביקושים הגדולים לבנייה, למגורים ולתעסוקה ובין החשש מפגיעה בלתי חוזרת בשטחים הפתוחים ובמשאבי הנוף והטבע מוליך להגדרת התפיסה המרחבית הראשית של תמ"א 35.

עקרון בסיסי שביטוי בחלוקה הראשית לחמישה טיפוסים מרקמי (Textures): חלקם מוטי-פיתוח וחלקם מוטי-שימור. הוראות המגדירות "כללי משחק" המאפשרים ומעודדים את תהליך הפיתוח במרקמי הפיתוח ומאידיך מגבילים ומצמצמים את היקפו במרקמי השימור" (עיקרי התכנית ואמצעי המדיניות פרק 5). שוב לפנינו איפיונים וכללי משחק, ולא הוראות "קלאסיות". פרי מורשתה של תכנית 2020.

העקרונות הללו מחייבים פיתוחה של שפה חדשה. פרק מיוחד מקדישה תמ"א 35 לביאורה. בבסיסה שתי הנחות יסוד, אותן נציג כלשונו:

1. "שפת תכנון שנועדה להוות כלי מרכזי למימוש מטרות התכנית... שתי מטרות שביניהן מתח מתמיד: מתן מענה לצורכי הפיתוח הצפויים בטווח התכנון ושמירה על שטחים פתוחים וערכי טבע ונוף.
2. כתכנית לטווח ארוך ברמה הארצית, על שפת תכנון לאפשר עריכת אבחנות מרחביות ברורות ומחייבות ולגלות גמישות ופתיחות לקראת העתיד. שפת התכנון נועדה לבטא את תפיסת דמות הארץ".

הגדרת המרקמים היא שילוב של שתי הנחות היסוד:

- הפרדה בין צרכי פיתוח לצורך על שמירת שטחים פתוחים
- גמישות לקראת העתיד

מסמך עיקרי התכנית ואמצעי המדיניות, אומץ בממשלת ישראל בנובמבר 2011. בנוסף, דברי ההסבר להוראות התכנית מוקדשים, רובם ככולם, לביאורה והנחלתה של השפה החדשה. וכפי שיסודותיה הרעיוניים - גישת הפיזור המרוכז - נמצאים בתכנית 2020, כך גם שפתה מעוגנת בה. אימוץ השפה נעשה בשינויים מתבקשים, הנובעים מן המעבר מתכנית אב ששפתה פתוחה וגמישה, ואין להגדרותיה תוקף חוקי, לתכנית מתאר שמונחיה והוראותיה מדויקים ומוגדרים.

ה. רעיון יוצר שפה - שפה יוצרת רעיון

נוכחנו לדעת כי רעיונות חדשים שלא מצאו להם מקום בכלי הביטוי הישנים, תרים לעצמם כלי ביטוי חדשים, שפה חדשה אשר תצליח לבטא אותם. האם ניתן בכלל לבטא רעיון שלא במילים? הרבה דיו נשפכה על שאלה זו (ראו ויטגנשטיין, טראקטט פילוסופי לוגי ואחרים).

רעיונותיה החדשים של תכנית 2020 - ההתכנסות, המיקוד - או בלשונה, **הריכוז המפוזר** - חיפשו לעצמם כלי ביטוי. רעיון הריכוז, ניתן לכאורה לסמנו בצורה פשוטית כנקודה אחת מוקפת מרחבים; אך אינו מציאותי, נקודות הפיתוח רבות ופזורות. הרעיון לכנסן ולמנוע פיזורן והתפשטותן, נדרש לביטוי. ביטוי מילולי יהיה מסורבל ולא נהיר. ביטוי גרפי הוא הכלי המתאים. זוהי מעין הקדמה, אשר משום מה נעדרת מן הכרך המרכזי והחשוב ביותר של תכנית 2020, "תמונת העתיד" (אחד משלושת כרכי הסיכום) - 235 עמודים, עתירי מפות, שרטוטים ותרשימים, המבטאים את רוחה ורעיונותיה.

תכנית 2020 קבעה כליבו של התכנון הוא מערכת היחסים בין הבנוי והפתוח. **יהיו לכך שני ביטויים מרחביים:** המימד הכמותי ומימד הרציפות. מילון היחסים, או השפה - כונו "מורפולוגיה" - ביחס למרחב, ו"סטרוקטורה" - ביחס לצירים.

"תמונת העתיד" - (המוקדשת בחלקה הגדול לביאורה של מסכת יחסים זו), ניתן לראותה כספר לימוד יסודי לתורת התכנון (אין בישראל למרבה הצער ספרות כזו, והעדרה מורגש היטב בקרב המחלקות לתכנון ולאדריכלות באקדמיה). נבחן את עיקריה ומידת השפעתה על התכניות הבאות, בעיקר תמ"א 35, ואת הפוטנציאל הטמון בה, ככלי האמור לעמוד לרשותם של מתכננים בכל שדרות התכנון.

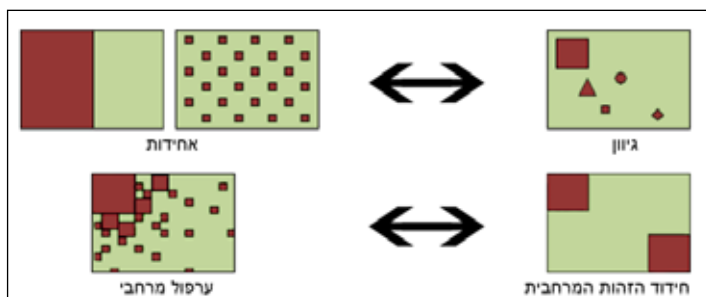
ו. הבנוי, הפנוי והיחס ביניהם

זוהי כותרת משנה, באחד מפרקי "תמונת העתיד" שנחקקה לקראת סופו של פרק 4 - "תפיסת העל לפיתוח המרחב הלאומי". בשורות הצנועות הללו, מסתתר אחד מחידושיה של התכנית - בירור המושגים "היחסים בין הבנוי והפתוח" - כלי עבודה בהמשך דרכה.

בנוסף לקביעת המרחבים ברמה הלאומית. בקשה התכנית ליצוק בכל אחד מהם תכנים מורפולוגיים שונים, ככלי ביטוי אשר יעניק לכל אחד מהם ייחוד

זזהות משלו. שוב לפנינו הקשר בין רעיון ושפת הביטוי. ייחוד וזהות, אינם רק תוכן חברתי רעיוני, אלא יש לקשור אותם לתנאים הפיסיים-עיצוביים בשטח. וכאן פותחו שורת דגמים, אשר כל אחד מהם מבטא תיפקודים ותכנים של המרחב:

"השאיפה לגוון ולייחד את המרחב הלאומי נחלקת לשניים: האחד מתייחס **למרכיבים עצמם - הבנוי והפנוי**, מקדם את האופי הייחודי של כל אחד מהם. השני מתייחס **להקשרים ביניהם**. כדי לחדד ולהבליט כל מרכיב בפני עצמו, לחזק את זהותו ולצקת משמעות ליחסים ביניהם... כנגד האחידות והעירפול - גיוון וחיידוד הזהות המרחבית. (תמונת העתיד 1997)



תרשים 1: המחשת דרכי ההימנעות מן העירפול והמונוטוניות



תרשים 2: חדות לעומת טשטוש, ריכוז לעומת פיזור

במאמר מוסגר - מבחינה דידיקטית, חסרים שני עיקרים: הראשון - ביטוי לריכוז לעומת פיזור (מקבל אמנם ביטוי באחידות, (מימין ביטוי לריכוז לעומת פיזור בשמאל), אך רעיון הריכוזיות מיטשטש על ידי הכותרות גיוון ואחידות, המסיחות את הדעת). השני - הערפול המרחבי, אינו מקבל את ביטויו המלא. כותרות התרשים "ערפול מרחבי לעומת חיידוד הזהות המרחבית" אמנם מבטאות רעיון זה, אך גם כאן הדעת מוסחת עקב משתנה נוסף המצטרף, והוא עניין חיידוד הזהות המרחבית, במקום בפשטות "קו ברור בין הבנוי והפתוח" (בלשונה של תמ"א 35).

מרחבים פתוחים רציפים

מרחבי הביניים וכן המרחבים הארציים, כוללים גם שטחי פיתוח. תכנית 2020 מציעה דגמי פרישה שונים של הבנוי המוקף מרחבים.

| | |
|---|---|
| <p>מרחב פתוח עם איי-בינוי: המרחב הפתוח מנוקד באיי-בינוי קטנים ומבודדים, השומרים על אופי כפרי ונבלעים ברצף פתוח גדול. (דוגמת מטה יהודה, הרי מנשה).</p> |  |
| <p>מרחב פתוח עם מוקד מבונה נקודתי על צומת צירים: מרכז מבונה נקודתי בעל אופי מעויר על צומת דרכים המצטלבות במרחב הפתוח, מוקף מרחב פתוח גדול. (לדוגמה: עפולה, קרית גת, אשקלון).</p> |  |
| <p>מרחב פתוח עם רצף של שטחים מבונים לאורך ציר: תנועה חוצה מרחב פתוח, לאורכו איי-בינוי היוצרים שרשרת יישובים. השטח הפתוח משני צידי הציר נקשר על ידי רצפים פתוחים גדולים שמפרידים בין איי-הבינוי. לדוגמה: חלקים מצירה החוף דרומה מגוש דן וצירה הגבעות.</p> |  |

תרשים 3: דגמים מתארים ארגון מרחב פתוח רציף

המרחבים המעויירים

המרחבים המעויירים אינם מקשה אחת. ניתן וראוי ליצוק בהם תכנים אשר יעניקו לכל אחד ייחוד משלו. כך גם ביחס לחלקים שונים באותו מרחב, ייחודן של ערים באותו מרחב. (כרמיאל אינה דומה לעכו, וחיפה אינה דומה לנצרת...). פרישת השטחים הפתוחים במרחב העירוני מעצבת את אופיו, ותורמת לייחודו.

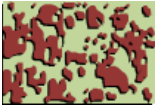

| | |
|---|---|
| <p>מרחב מבונה עפ "לב ירוק": איים של שטחים פתוחים מתלכדים ל"לב ירוק" בתוך מרחב מבונה, לדוגמה, "פארק מרכזי" במרקם מעויר. "לב הירוק" בעל אופי מרחבי, הנתפס כמתחם נקודתי.</p> |  |
| <p>מרחב מבונה עם רצף של שטחים פתוחים לאורך ציר פתוח: המרחב הבנוי נחתך על ידי שטחים פתוחים בעלי אופי צירי לינארי.</p> <p>ציר פתוח צר חוצה את המרחב המבונה. נשמרת המשכיות המרקם הבנוי. מאפיין צירי נחלים שחוצים רקמה בנויה. לדוגמה, תוואי הנחלים ירקון, קישון וגעתון שחוצים את המרחב העירוני. הציר הפתוח החוצה יכול לכלול הרחבות מובלעות פתוחות אל הרצף הצירי, ועדיין שומר על אופיו הלינארי.</p> |  |

תרשים 4: שני דגמים מתארים דרכים לארגון מרחב מבונה

דגמים אלה מכסים את קשת האפשרויות לשילוב מרכיבים פתוחים במרחבים מבוזגים רציפים. קיימים מצבי ביניים ומצבים משולבים בין הדגמים בתלות בקנה המידה של הניתוח.

מרחבים משולבים

המרחב המשולב - רצף שטחים מבוזגים או פתוחים. דגמי ביניים בהם הבנוי והפנוי משולבים באופן שלא ניתן להגדיר מרכיב דומיננטי במרחב. מבטא את רעיון השילוב המיטבי בין הבנוי והפתוח. (אביו של המרקם המשולב בתמ"א 25?)

| | |
|---|---|
| <p>מרחב משולב ממתחמים נקודתיים מבוזגים ופתוחים: איי בניוי ואיי שטחים פתוחים מרצפים את המרחב. אין סטרקטורה מרחבית ברורה המארגנת את האיים לרצפים גדולים.</p> |  |
| <p>מרחב משולב מרצועות מבוזגות ומרצועות של שטחים פתוחים - לסירוגין: המרחב מורכב מרצועות בניוי ורצועות שטחים פתוחים שנפרשות לסירוגין. לא ניתן להגדיר מרחב רציף דומיננטי, אך ניתן לזהות רצפים לינאריים אשר שילובם ההדדי מרכיב מרחב בעל אופי מפוספס.</p> |  |

תרשים 5: דגמים שונים של מרחבים משולבים

ז. מן המורפולוגיה של תכנית 2020 לשפתה של תמ"א 35

שפת המרקמים בתמ"א 35 מול "מרחבים" בתכנית 2020

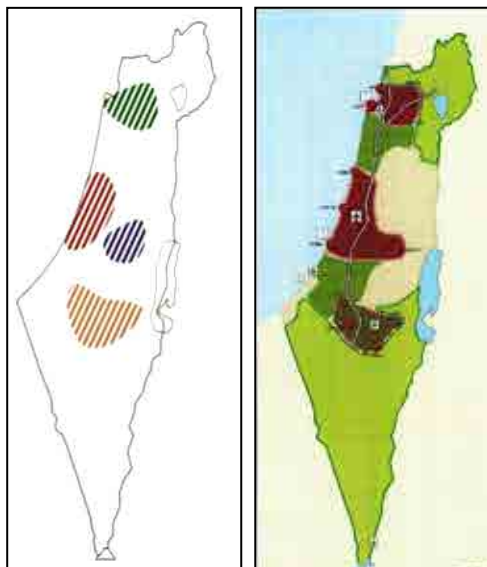
תכנית 2020 חידשה מושג חדש בתכנון הישראלי - "מרחבים". חבלי ארץ, שיש בהם אופי מסוים, וחלים עליהם שורת כללים וחוקי משחק ייחודיים להם.

מבט השוואתי על המפות הראשיות של תכנית 2020 ותמ"א 35 יבהיר את זיקותיהן, מבחינה תכניתולשונית. השוואת המטרופולינים בתמ"א 35 למפת המרחבים העירוניים, מציגה זהות כמעט מוחלטת. המרחבים העירוניים הצפוני והדרומי בתכנית 2020 והמטרופולינים הצפוני והדרומי בתמ"א 35 חופפים לחלוטין. מרחב הביניים המרכזי - פוצל לשניים.

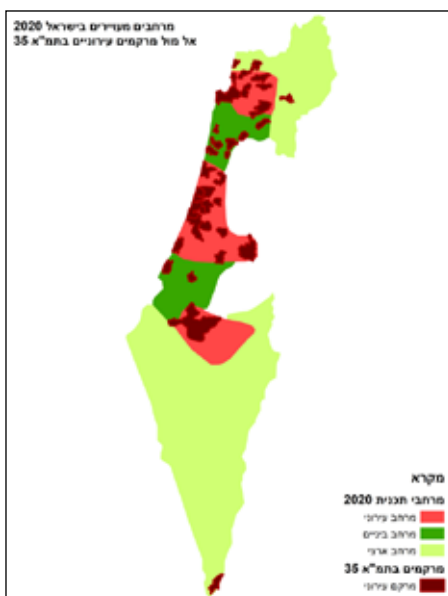
ביחס למרקמים - מרחבים מעויירים מול מרקמים עירוניים, (מפה 3), ימחיש את מידת החפיפה ביניהן. היוצאים מן הכלל, נהריה, מעלות רשיחא ועפולה, כולם מרקמים עירוניים בתמ"א 35, חורגים אמנם מגבולות המרקם המעוייר הצפוני, אך הם צמודים אליו, ומהווים למעשה המשך ישיר שלו.

כך הדבר גם לגבי אשקלון, מרקם עירוני בתמ"א 35, החורג אמנם מהמרחב המעוייר המרכזי, אך ניתן גם לראותו כצמוד אליו.

נותרה אם כן רק קבוצת מרקמים עירוניים אחת, החורגת לחלוטין מגבולות המרחבים העירוניים, ומצויה במרחב הביניים הצפוני (חדרה, פרדס חנה, אור עקיבא..). לצד שני מרקמים עירוניים בדרום - קריית גת ואילת.



מפה 2: השוואת המרקמים העירוניים בתכנית 2020 (מימין) למטרופולינים בתמ"א 35 (משמאל)

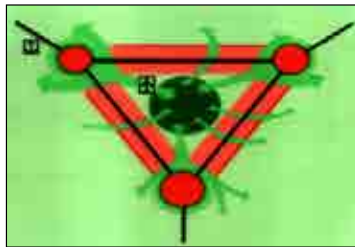
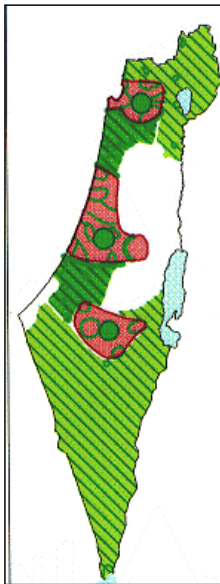


מפה 3: המרקמים העירוניים בהשוואה למרחבים המעויירים

המרחבים המטרופוליניים בתמ"א 35 הם בבואה כמעט מדויקת של המרחבים העירוניים בתכנית 2020, למעט שינויים מזעריים, שאינם מבטאים שינויי תפיסה, ולמעט שינוי משמעותי אחד. תכנית 2020 קבעה שלושה מרחבים עירוניים. תמ"א 35, בעקבות תמ"א 31, קבעה ארבעה מרחבים מטרופוליניים. ההבדל המשמעותי ביניהם - תפיסת המרחב העירוני המרכזי בתכנית 2020 כוללת את תל אביב ובנותיה ואת ירושלים, ורואה אותם כמרחב בחירה אחד, לעומת תמ"א 35, המבחינה בין שני מטרופולינים נפרדים, ירושלים ותל אביב.

עד כמה משמעותית הבחנה-הפרדה זו? אם היא מבטאת תפיסה, הרי שהיא ראוי לנמק זאת, מה עוד שעורכי שתי התכניות, אשר ראו את המטרופולינים כאבן-ראשה בתכנון הארצי, מעולם לא נתנו הסבר לכך.

סוגיה זו - שלושה מטרופולינים או ארבעה, ובעיקר, האם ירושלים ותל אביב הינם מרחב אחד או שניים, העסיקה רבות את צוות התכנון. טענה מרכזית בהקשר זה היתה ביחס לחוקי המשחק של המרחבים המעויירים. אם הם נתפסים כמוטי-פיתוח, יקימו ויגשימו התכניות הבאות כיוון זה ויטו אליו פיתוח. האם הרייחוד והשפלת יהודה, מרחבים פתוחים בעלי רגישות וערכיות גבוהה, הם מוטי-פיתוח? מזור הצביע על "הלב הירוק" הנמצא במרכז של המרחב המעוייר המרכזי, כתריס בפני פיתוח, המעניק לו הגנה מספקת.



תרשים 6 (למעלה): "לב ירוק"
במרכזו של מרחב מעוייר

מפה 3 (משמאל): "לבבות ירוקים"
במרכזם של שלושת המרחבים המעויירים

ויכוח זה הינו פתח לדיון בסוגיה המעסיקה אותנו כאן - הקשר בין רעיון ובין צורת ביטוי.

הרעיון עשוי להיות דומה בשתי התכניות, וכך טען מזור. הלב הירוק מפריד בין שני חלקי המרחב המעוייר המרכזי - מוקד תל אביב ומוקד ירושלים, ואין כל הבדל אם נכנה אותו "שני מטרופולינים".

ובמאמר מוסגר: כותב שורות אלה, שעמד בראש צוות שטחים פתוחים בתכנית 2020, ניסה ארוכות לשכנע את אדם מזור להפריד בין שני המוקדים ולראות בתל אביב וירושלים מטרופולינים נפרדים. אדם טען כי ירושלים נשענת במידה רבה על המוקד הארצי המרכזי השוכן בתל אביב, וכי אין הצדקה לראותם כמכלולים נפרדים. בדברים הללו היה טעם רב מבחינת חולשתה של ירושלים לעומת תל אביב, ובכך גם ניבא את המשך היחלשותה של העיר. הדברים נאמרו טרם גלי ההגירה השלילית הגדולים של אוכלוסיות חזקות אותם חוותה ירושלים החל משנות ה-90 של המאה הקודמת, אך דאגתי היתה נתונה לרצף השטחים הפתוחים בתווך. עניין זה בא, כאמור, על תיקונו בתמ"א 35, וביתר שאת בתמ"מ 30/1, תכנית המתאר המחוזית למחוז ירושלים, שמיצבה אותם כ"ליבה ירוקה" במרחב, והעניקה לו רצף של שמורות טבע, גנים לאומיים וערות.

נשוב לצורת הביטוי, כתם אדמדם המייצג מרחב עירוני מוטה פיתוח, ישאב אליו פיתוח עירוני מובהק, "הלב הירוק" הינו מרכיב בהווייה הבנויה, הוא "מתארח" במרחב הבנוי, וככזה עליו לציית לחוקי המשחק הרווחים בהם. ניתן לצמצמו, להסיט אותו ממקום ולמקום ומעמדו רעוע. הפרדה בין שני מוקדים ויצירת מרחב פתוח בעל מעמד משלו, לא תאפשר חיבור בין שני המוקדים.

כך אכן פעלה תמ"א 31, וכך פעלה תמ"א 35 בהבחנה בין שני מטרופולינים מובהקים – תל אביב וירושלים (בתמ"א 31 נותר "זכר" לתפיסת 2020, כאשר סומן משולש שקדקדיו נתניה, ירושלים ואשדוד, כמרחב ארצי מרכזי).

סוגיה זו עלתה בצורה דומה בדיון אודות המרקמים העירוניים בתמ"א 35, אשר תפסו כ-1.8 מיליון דונם, כאשר השטח הבנוי בפועל בתוכם לא עלה על 0.6 מיליון דונם. משמע – נותר שטח רב די והותר לקלוט את כל תוספת האוכלוסייה לשנת העיד (2030) והרבה מעבר לכך. **כאשר ההיצענייתן בנדיבות כה רבה, יוצר פיתוי מידי לבינו מרווח ובזבזני, ומכשול בפני מדיניות ציפוף והרוויית הקיים.** אדר' שמאי אסיף ראה במרקם העירוני מרחב חיפוש לפיתוח העירוני, וכי אין בהכרח כי יבונה כולו. כתריס בפני הבינוי בכל שטח המרקם העירוני נקבע "שטח מיוחד" – "חלקים משמעותיים יותרו שטחים שאינם מיועדים לפיתוח, באמצעות קביעה בהוראות כי כל תכנית לתוספת שטח לפיתוח (הכוונה לתוספת מעבר לשטחים המיועדים לפיתוח בתמ"מ) תכלול שטח פתוח בהיקף זהה, שנועד לשמש ריאות ירוקה פנים מרקמית וכרזרבה לפיתוח בעתיד" (עיקרי התכנית ואמצעי המדיניות, עמ' 80).

אמצעי בקרה נוסף נמצא בהוראות התכנית, המחייבות הכנת תכניות למרקמים העירוניים ולשטחים הפתוחים: "הוועדות המחוזיות יכינו ויגישו למועצה הארצית, [...] תכניות מתאר מחוזיות שיתייחסו... לאזור תכנון שלם או למספר אזורי תכנון בשלמות. סעיף 14.2 להוראות תמ"א 35:

למרבה הצער, הוראה זו לא התקיימה, ולא הוכנה כל תכנית למרקם עירוני בשלמותו. (למעט הכנת תכנית מתאר מחוזית חלקית תמ"מ 6/5 לבקעת הנדיב, וכמוה לנחל שקמה). ההוראה בוטלה – אף זאת למרבה הצער – לעת עריכת תיקון מס' 1 לתמ"א 35 (אושר בממשלה 2015).

הגישה הפתוחה יתר על המידה, עוררה ויכוח בצוות התכנון, גם כאן מכיוונו של אנשי הסביבה והשטחים הפתוחים, (יאב שגיא, דברים בעל-פה), אשר

הצביעו על חולשת ההצדקות לקביעת מרקמים עירוניים בהיקף כה רב; ראשית, מאחר ולא נקבע שטח מוגדר, פתוח, ריאה ירוקה פנים-מרקמית, ידחוק תמיד הבינוי את רגליו של הפתוח. בהיות השטח הפתוח זר במהותו למרקם העירוני מוטה הפיתוח, הוא ינוע ממקום למקום עד שיתברסם אט אט ויכחד כליל; גם כאן היתה הטענה המרכזית קשורה ליחס שבין רעיון לשפה. הרעיון בדבר הותרת מחצית שטח המרקם לפיתוח, ככל שאינו מקבל ביטוי בתשריט, לא יצליח לעמוד בפני עוצמתו של הכתם הצבוע, המשדר פיתוח. השפה (תשריטים) אינה מבטאת נכונה את הרעיון.

בנוסף לכך, עצם האמירה כי השטח הפתוח הנותר ישמש רזרבה לפיתוח בעתיד, מערערת את מעמדו (לאמירה זו בדברי ההסבר אין אמנם ביטוי בהוראות התכנית, אך היא העלתה חששות בקרב המתנגדים). מתייגעאותו "עתידי"? מה עוד שמועדו כלל לא נקבע.

כך או כך, טיעון זה היה מרכזי במסכת הטענות של הגופים הירוקים, אשר קיבלו בדרך כלל בעין יפה את התכנית. בעקבות הדיונים שהתפתחו, צומצמו גבולות המרקמים העירוניים, והוצאו מהם שטחים ערכיים ורגישים רבים. הוא שב והתחדש לעת עריכת תיקון מס' 1 לתמ"א 35, אשר קבע כללי גמישות לנושא היקפו של ה"שטח המיוחד".

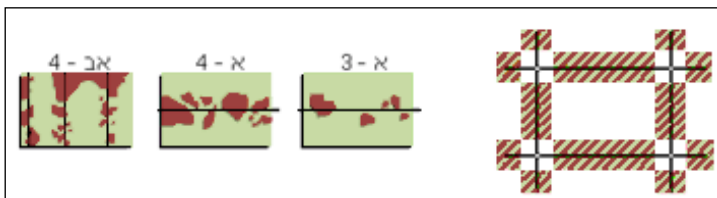
מערך הזיקות והקשרים

את מהות היחס בין הבנוי לפתוח כינתה תכנית 2020 בשם "מורפולוגיה". כאן מדובר במרחבים, יחסי המרחב הבנוי והפתוח. למערכות הקשרים בין המרחבים ניתן כינוי אחר, "סטרוקטורה".

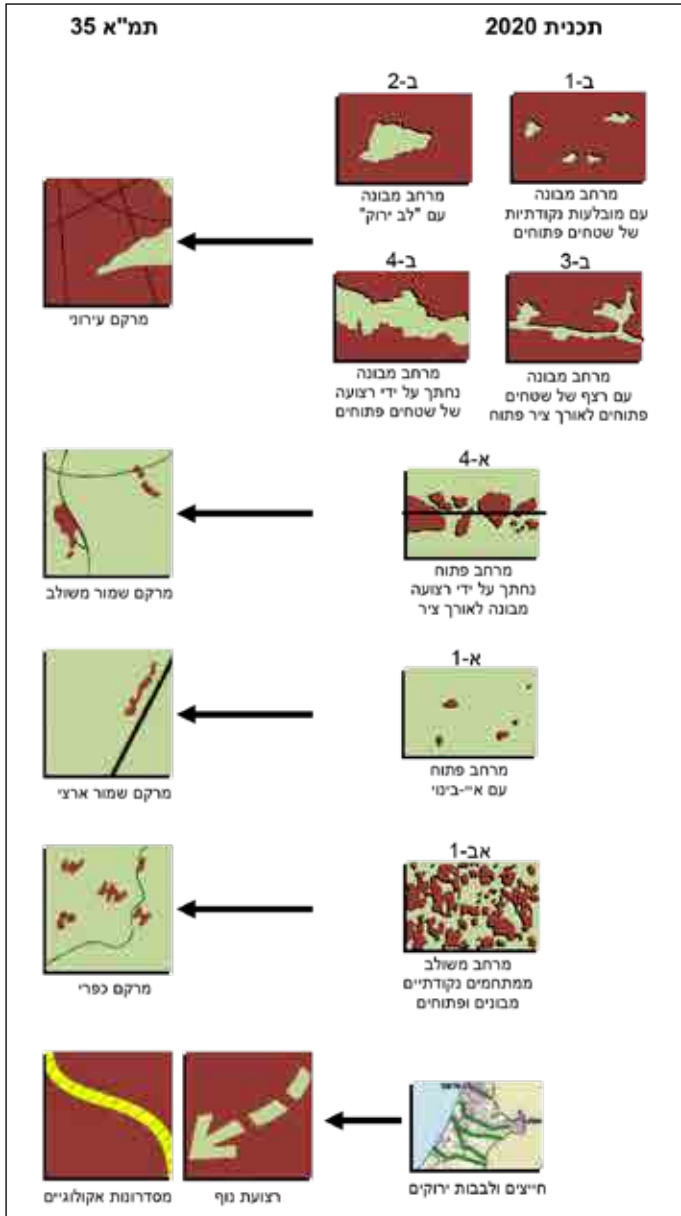
האבחנה הלשונית מבטאת את הרעיון כי השלד בנוי על ידי מחברים שהם באופיים ליניאריים, והם היוצרים את המבנה. צירים אלה קושרים את המרחבים, יהיו אלה מרחבים פתוחים או בנויים, בינם לבין עצמם, פתוח לפתוח, בנוי לבנוי, ופתוח לבנוי. זהו מערך הצירים והזיקות לו מוקדש פרק מיוחד בתכנית 2020. חידושנוסף בתפיסה הארצית, שאינה מסתפקת בעודי שטח לכשעצמם, אלא מתעניינת בקשרים ובזיקות ביניהם.

גם כאן, במקביל לבניית שפת תכנון מרחבית בדמותם של שלושת סוגי המרחבים, הוכנה שפת תכנון צירית.

כאן, השפה חסרה. מערך הזיקות מצטמצם בחיבורים בדמות דרכים ומסילות, הקושרים בין שטחים מבונים ושטחים פתוחים. תכנית 2020 לא נתנה ביטוי לקישורים ירוקים (למעט צירי הנחלים). אלו המתינו כעשור, עד להופעתם כמסדרונות אקולוגיים בתמ"א 35.



תרשים 7: אחד הדגמים המתארים את מערך הזיקות והקשרים



תרשים 8: השוואת שפתה הצורנית של תכנית 2020 על שפת המרקמים בתמ"א 35

ה. על מקומו של הפרק המוקדש לשפת התכנית - בתכנית 2020 לעומת תמ"א 35

הפרק העוסק בשפת התכנית - מורפולוגיה - גובש ופורסם בתכנית 2020 בכרכים האחרונים אשר יצאו לאור בשנת 1997 (מרבית הכרכים הופקו בשנת 1996). תמ"א 35, קבעה כבר בראשית דרכה את עניין השפה כגורם יסודי ומרכזי בהתנהלותה. (אך לא ירדה לפרטיה, ונמנעה מהצגת מגוון האפשרויות הטמון בה).

הפרק העוסק בשפת התכנון בתמ"א 35 נמצא בראש דברי התכנית, בדברי ההסבר המלווים את הוראות התכנית, ובראש הכרך "עיקרי התכנית ומסמך המדיניות".

תכנית 2020 פיתחה וגיבשה במשך שש שנותיה את תפיסותיה בדבר היחס בין הבנוי והפתוח ששיאו וסיכומו ברעיון **הפיזור המרוכז**. רעיון זה קיבל ביטוי בשלושה "מרחבים מעויירים" - מרחבי חיפוש להתכנסות הבינוי. רעיון מרכזי זה הפך להיות "נושא עם וריאציות" במישור הארצי ובמישור המקומי. על כן, רק משגובשה התפיסה ונוסחה השפה, על עושרה וגוניה, ניתן היה לסכמה ולפרסמה כתורה מגובשת, בפרקים ייעודיים לכך - מורפולוגיה המוקדשת למרחב, וסטרוקטורה המוקדשת לצירים.

בפני תמ"א 35 עמדה אם כן משנה סדורה - שפת תכנון אותה ירשה מתכנית 2020. על כן היא מניחה אותה לא כפרי הגותה ומחקרה, אלא כבסיס זמין ומוכן לה, עליה תמשיך ותבסס מכאן את רעיונותיה. המרקמים העירוניים הם נגזרותיהם של המרחבים העירוניים, כמוהם גם הם מרחבי חיפוש אליהם יתכנס מרבית שטח הבינוי העתידי, הם אינם ייעודי קרקע, אלא יש בהם כללי משחק, המתווים ומורים את דרכי פעולתם של התכניות במורד מדרג התכנון.

ט. אחרית דבר

מה הטעם בעיסוק בשפה, ומדוע להפוך בתכניות שנחתמו ומהלך גיבושן הסתיים זה כבר?

העיסוק בשפה - מפני ששפה אינה עניין טכני, כלי ביטוי בלבד; שפה מבטאת את רוחם של הדברים, היא מפיחה בהם חיים, ויש בה חיים משל עצמה. **בעת דיבור או כתיבה, ובהתייחס לתכנון - בעת ציורה של סקיצה ושרטוט מפה, מתגבשים רעיונות, מתחדדים, מוארים, מקבלים תפניות וזוויות מבט שונות. בכוחן של מילים, ובאומנות התכנון - איורים ומפות, לחזור אל יוצריהן, ולשנות מעצם הנחתן על הנייר, או ביטויין בקול, את כיוון מחשבתו.** "מוות וחיים ביד לשון" אמר החכם באדם, אך סיומו של הפסוק מוכר פחות - "ואוהביה יאכל פריה". מי שתשומת ליבו נתונה ללשון, לגוניה, לצליליה - יהיה שכרו רב, והוא "יאכל פריה", ייהנה מן העושר והאפשרויות הרבות שהיא מציעה בפניו.

מדוע להפוך בתכניות שנחתמו והסתיימו זה כבר? מפני שתכנית, כמעשה יצירה, הינה יצור חי. תפקידה - תיקון עולם, אך גם תיקון האדם. קדמה למילה תכנון המילה תיכון, וזו מתחלפת בעברית הקדומה עם המילה תיקון. התיקון, או התיכון, הוא תכליתו של האדם בעולם. כפי שראינו בדברי ההקדמה, אדם ממשיך וממלא בכך את תפקידו של אלוהים; "תחזוקה

שוטפת" של העולם, נטילת אחריות ומניעת קלקולים, ובריאה והמשך של עולמות חדשים, יפים ונכונים לעיתם.

הרבה הגות ודעת, ניסיון וחכמת חיים שוקעו בתכניות אשר נדונו כאן. החיאת הרעיונות, תפיסות העולם וכלי הביטוי שלהן - השפה, מפיחים בהן רוח-חיים מחדש. מעתה, לאחר חשיפת מנגנוניהם הפנימיים וצורת החשיבה שלהן, יהיו אלה כלים מעשיים, אבני-בניין וכלי-עבודה להכנתן של תכניות חדשות. חשיבותם רבה בעיקר לדורות התכנון הבאים, החובשים היום את ספסלי בתי הספר לתכנון, לאדריכלות, למשאבי טבע, בכל האוניברסיטאות בארץ. דור צעיר יעמוד על כתפיהם של מתכננים, הוגים ויוצרים, ויהיו בידי הכלים להרחיק לראות, לראות את הנולד - זוהי תכליתה של תכנית.

אדריכלית דינה רצ'בסקי, ראשת מנהל התכנון בשנות עריכתן של שלוש התכניות הגדולות: 2020, תמ"א 31 ותמ"א 35 נהגה לומר כי תכנית שנחתמה אינה מעניינת עוד. תכנית לעת הכנתה, בעת הגיבוש, הוויכוחים, המתחים בצוות בוועדות ההיגוי, הם המעניינים, מעוררים לדיון וחשיבה. ובכך, העיסוק בתכנית חתומה, אף הוא מפיח בה רוח-חיים, מעורר אותה, ובעיקר - חושף את אוצרותיה, את מנגנוניה הפנימיים, את מערכת השיקולים שעמדו ביסודה. ואפילו את החומר הרב אשר לא כונס במסמכיה הרשמיים - חלופות, טיוטות, סקיצות ראשוניות, כל זאת ראוי שיחשף בפני הציבור ויעמוד לרשותו.

ביבליוגרפיה

אסיף ש., שחר א., אהרונסון ש., ספיבק א. (2005) "תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור - תמ"א 35, עיקרי התכנית ואמצעי המדיניות". ירושלים: משרד הפנים - מינהל התכנון.

ויטגנשטיין ל. (1921) טרקט לוגי-פילוסופי.

לרמן ע., לרמן ה. (1992) "תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה פיתוח ולקליטת עליה - ת/מ/א 31" ירושלים: משרד הפנים - מינהל התכנון.

מזור א., סופר מ. (1996) "ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים. תמונת העתיד - תכנית לארגון המרחב הלאומי", הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

קפלן מ., דין א. (1996) "ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים. מדיניות תכנון נושאת - מערכת השטחים הפתוחים", הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.

שגיא י. (2020) "דמותה של ארץ - המסע מ'כיבוש הקרקע' לשמירת השטחים הפתוחים מאבקים ומהלכים לשמירה על טבע הארץ".

תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35 שינוי 1. משרד האוצר, מינהל התכנון, 2016.

תובנות ממהלך התכנון "ישראל 2020"

ארז סברדלוב

תקציר

תכנית בתחום פיתוח המרחב הפיסי הלאומי נגזרת מנקודת מוצא שמהותה היא ראייה לאומית, מתכללת, רב תחומית, לאורך של מכלול המגמות החברתיות, הטכנולוגיות, המדיניות, הביטחוניות והסביבתיות המתחוללות באזור. התכנון האופטימלי של הקצאת המרחב הפיסי לשימושים השונים לעתיד רחוק מושפע מהערכות ביחס לשינויים הצפויים בתחומים כגון: התרחיש הגאופוליטי האזורי הצפוי בעתיד הרחוק; ההתפתחות הכלכלית של המדינה; מאפייני השוקים; תמהיל מוצרי התעשיות וגופי המסחר והשירותים; השינויים הדמוגרפיים ארוכי הטווח החזויים על כלל הפרמטרים הרלוונטיים; חידושים טכנולוגיים והשלכות פעילויות מערכת הבטחון.

צוות "ישראל 2020" השקיע מאמץ להשתייאת התכנון על תפיסה הוליסטית ואחודה של כלל ההנחות הנדרשות לצורך התכנון, והנוגעות למגמות ההתפתחות השונות. מתוך תפיסה זו נבנו אסטרטגיות מפורטות ומתואמות לטיפול בנושאים הספציפיים התכנוניים.

תכנית "ישראל 2020" גיבשה והטמיעה תשתית בסיסית של אסטרטגיות פעולה במישורי התכנון והפיתוח הלאומי, הנשענות על מחקר ונתונים ומתודולוגיות מושכלת של תכנון פני העתיד הרחוק. עם זאת, כוונת צוות הניהול וצוותי החשיבה היתה שתשתית זו תשמש בעתיד מסד לבניית תכניות בעלות תוקף גולטורי.

אחת הסוגיות הבסיסיות הקשות שהיתה קשורה לתהליכי התכנון הלאומי ולתרבות התכנון בכללותה בישראל היא ההפרדה המובנית בין תכניות נושאיות שונות. כך - צוותים שונים, בזמנים שונים, ועל בסיס הכוונות האישיות נפרדות מצד הדרג המדיני - עסקו כמעט לגמרי בנפרד בהכנת תמ"א-ות בתחומי הפעילות והתפקוד המשקי והחברתי השונים, כל תמ"א בתחומה. בניגוד לכך, העקרון המנחה היסודי שבשורש מהלך התכנון שב"ישראל 2020" - עקרון הזוכה להערכתנו להסכמה כללית כיום - הינו כי יצירת תכניות מתאר בתחום פיתוח המרחב הפיסי הלאומי מחויבת להתבצע מנקודת מוצא שמהותה היא ראייה מתכללת, רב תחומית ולאומית

אחידה. מדובר בניתוח מכלול המגמות החברתיות, הטכנולוגיות, המדיניות, הביטחוניות והסביבתיות המתחוללות באזורנו והרלוונטיות לטווח ארוך. המגמות הללו משפיעות כיום גם על האופן שבו יש לעצב תכנית נושאת העוסקת ברכיב אחד מסוים שלה מערכת התכנונית (תב"ע מקומית; תשתית חיונית מסויימת; וכיו"ב). כך, התכנון האופטימלי של הקצאת המרחב הפיסי לשימושים השונים לעתיד רחוק חייב להיות מושפע באופן ניכר ולהיגזר מהערכות ביחס לשינויים הצפויים בתחומים כגון:

התרחיש הגאופוליטי האזורי הצפוי בעתיד זה הרחוק; דהיינו – מעמד הצפוי של השטחים הכבושים ושל הקהילה הפלסטינית בתוכם.

ההתפתחות הכלכלית של המדינה: מאפייני השווקים השונים; הרכב התעשיות השונות; התעצמות התוצר הלאומי ותמהיל מוצרי התעשיות וגופי המסחר והשירותים.

השינויים הדמוגרפיים ארוכי הטווח החזויים על כלל הפרמטרים הרלוונטיים בהם (גודל האוכלוסייה; החלוקה למגזרים שונים והפיזור הגיאוגרפי המשתנה).

תהפוכות טכנולוגיות מסתמנות בתחומי השירותים ה בעיקר בתחומי המרחב הקיברנטי (ובעיקר תשתיות תקשורת והבינה המלאכותית); אנרגיה; תחבורה; מים; סביבה; ועוד.

השלכות פעילויות שונות של מערכת הבטחון (צריכת הקרקעות למתקני היסוד; אילוצים הנגזרים מאופי הפעילויות ה"ל"; ועוד).

צוות "ישראל 2020" אימץ את התפיסה והושקע מאמץ להשתית את התכנון על תפיסה הוליסטית ואחודה של כלל ההנחות הנדרשות לצורך התכנון והנוגעות למגמות ההתפתחות השונות. מתוך תפיסה זו נבנו אסטרטגיות מפורטות ומתואמות לטיפול בנושאים הספציפיים התכנוניים, ובהם גם תכנון מערכי התשתיות השונות (אנרגיה; תחבורה; ועוד).

השאלה המרכזית העולה כיום ברצותנו להפיק לקחים ותובנות מדרכי התכנון והחשיבה שננקטו בפרויקט "ישראל 2020" – בהגיענו לשנת 2020 – נקודת זמן הייחוס שבבסיס התכנית – נוגעת למידת הדיוק וההצלחה של צוות התוכנית בחיזוי המגמות והמאפיינים השונים של המשק והחברה, כפי שהוזכרו לעיל. נראה כי בתחום זה היו סטיות שונות, אי-דיוקים ואף העדר אבחון נכון של מגמות מסתמנות. השיגאות העיקריות נעשו בתחומים הקשורים לחיזוי מגמות טכנולוגיות צפויות בעולם, כאלו המשפיעות בעוצמה רבה על תמהיל ההזדמנויות (וגם האיומים) שניצבו בפנינו, בעיקר בתחומי תכנון התשתיות. יתכן כי המקור המהותי לכך היה העדרה של המודעות – שבזמננו – כולל העשור האחרון של המאה הקודמת, שבו הוחל בביצוע הפרויקט – פרק זמן עתידי של 20-25 שנים הינו טווח זמן עצום שבו קצב השינוי של תמונת המצב הטכנולוגית והכלכלית הינו גבוה בהרבה מזה שהיה בדורות קודמים. טווח זמן עתידי של 20 שנה בתחילת שנות האלפיים ואף מספר שנים קודם לכן שקול לטווח של 50 שנה ויותר בתקופת אמצע המאה ה-20, מבחינת היכולת לחזות שינויים ומגמות בתחומי הטכנולוגיה והכלכלה בעיקר.

דוגמה בולטת לכך הינה תחום התעשייה דור רביעי (Industry 4). על פי התפיסה הקיימת מדובר למעשה בפרק רביעי חדש בתחום המהפכה התעשייתית העולמית שהחלה עוד במאה ה-18, הכולל המצאות ופיתוחים

בתחומים כגון הבינה המלאכותית, תקשורת רשתית בין מכונות, מכשירים ועצמים שונים לבין מחשבים (IOT) ועוד. מדובר במהפכה טכנולוגית של ממש שצפויות לה וכבר ניכרות ממנה השפעות ישירות ועקיפות רבות ומגוונות על דפוסי החיים, ומכאן גם על חלופות שונות לפיזור שימושים במרחב הקרקעי.

גם בתחומי האנרגיה והתחבורה חלו שינויים והתפתחויות שלא נחזו במלואן ובמלוא עוצמתן בתכנית ישראל 2020. כך למשל, האפשרויות הגלומות להקים מערכי ייצור ואגירה של אנרגיה סולארית פוטו-וולטאית מבוזרים על פני מרחבים, כאשר עלות הייצור בטכנולוגיה המתפתחת ירדה לרמות נמוכות בהרבה מהצפוי, לא נחזו באופן השלם והנכון. לו היו מתכנני "ישראל 2020" מצליחים לחזות ברמת דיוק ושלמות גבוהה יותר את הפוטנציאל הגלום בטכנולוגיה הסולארית אפשר היה בשנת 2020 להימצא במצב שבו נתח הייצור הסולארי חוצה גבול גבוה בהרבה מהמציאות היום וקצב ההתקדמות היה גבוה יותר.

גם התפתחויות טכניקות בתחום תחבורה חכמה (כגון תחבורה שיתופית, רכב אוטונומי חשמלי, כלי רכב לא ממונעים ודו-גלגליים לשירות; ועוד) לא נצפו לעומקן ובמלוא משמעותן. התפיסה הדומיננטית בחשיבה התכנונית התחבורתית נקשרה בעיקרה בצורך בפריסת תשתיות כבישים נוספות, כשלמעשה הצפת המרחב התחבורתי במסות כלי רכב פרטיים ההולכות וגדלות בקצבים שלא נחזו היא זו שיצרה ויוצרת עד היום כשל אסטרטגי משמעותי של גודש נסועה כבד במרחבים המטרופוליניים. לגודש זה יש השלכות קשות על איכות החיים וכרוך בו נזק כלכלי כבד למשק בשל אובדן זמן ייצור והטיפול בולא יפתר ע"י תוספת והרחבת תשתיות, אלא ע"י הכנסת מערכות תחבורה חכמה ופיזור מושכל של שימושי המרחב הקרקעי.

לא נחזו היטב גם מגמות עולמיות שעשויות היו להשפיע על משק החקלאות כמו מגמות בתחום הייצור והסחר במזון שפתחו אופק ליבוא המייתר חלק מהייצור החקלאי המקומי ומחייב שינויים בתמהיל הייצור והאספקה המקומיים.

יש להדגיש כי בעולם בו המציאות הכלכלית, החברתית, הטכנולוגית והסביבתית משתנה בקצבים שלא הכרנו בעבר מתקיים מצב קבוע ובלתי נמנע של אי וודאות גבוהה באשר למאפייני הסביבה החיצונית והפנימית כפי שתתקיים בעתיד רחוק של 20 שנה ומעלה. כיון שטעויות בחיזוי תרחישים של המציאות העתידית יכולות להיקשר למחירים חברתיים, כלכליים וסביבתיים גבוהים מאוד הרי למתכנן אסור להיצמד ולהתמקד בתרחיש אסטרטגי-לאומי אחד ויחיד, גם אם הוא התגבש על בסיס מערכת הנמקות סדורה ומושכלת ונתונים קיימים אמינים באשר למציאות שבהווה. במקום זאת יש צורך ביצירת מקבץ תרחישים מסתברים בטווח זמן רחוק, כאשר בכל אחד מן הפרמטרים הבונים את התרחיש יש ליצור מנעד ערכים מסתברים, מהאופטימי והקל ועד החמור ביותר. מתודולוגיית התכנון הנכונה צריכה לכלול הערכות באשר למחירי הטעות (בראייה לאומית ארוכת טווח) אשר ייגבומהחברהאםההנחותביחסלפרמטריםהשוניםשעליהןשענוהחלטות תכנוניות תתבררנה בעתיד כשגויות.

נושא מרכזי נוסף שעסק בו צוות ישראל 2020 נוגע למימוש עקרון שמירת הקיימות במרחב הישראלי לאורך שנים ארוכות. בהקשר זה הושם דגש חזק בתוכנית על הצורך בשמירת השטחים הפתוחים ע"י הימנעות מהקמת יישובים חדשים בישראל וחזיקו והעצמת ערים ויישובים קיימים. אולם

נראה כי לא נותחו לעומקם חסמים מרכזיים הניצבים בישראל מול יכולת מימוש ערכי הקיימות. חסמים אלו קשורים בעיקרם למגמות הדמוגרפיות בישראל, כאשר המאפיינים המרכזיים שלהם הם: קצב הגידול הדמוגרפי הכולל, שהוא מן הגבוהים בעולם המפותח; התרכזות הגידול הדמוגרפי בעיקר באוכלוסיות חלשות יחסית בהקשר הסוציו-אקונומי ובגדלות מרוב האוכלוסייה גם במאפיינים תרבותיים רבים המשפיעים וביאו להיווצרות כוחות ולחצים בתחום צריכת הקרקעות.

המגמות הדמוגרפיות הנ"ל - לכשתחברנה גם עם תהליכים (רצויים כשלעצמם) של התקדמות משמעותית במישור הסוציו-אקונומי של האוכלוסיות החלשות (התקדמות שהינה אינטרס לאומי חברתי ומשקיברור) - תיצרנה התנגשות מסוימת עם ערכים אחרים שנקבעו בתכנית ישראל 2020, ובהם ערכי שמירת שטחים כמו גם ערכי קיימות אחרים.

תכנית "ישראל 2020" נועדה במוצהר להוות תכנית-אב המעצבת תשתית של חשיבה אסטרטגית ועקרונות מדיניות מנומקים, שתהיה בהמשך תשתית תומכת במהלכי התכנון הפורמליים המסתיימים בתמ"א-ות ובתב"ע-ות. תהליך בניית התכנית נמשך מספר שנים כאשר התכנית ביסודה הינה כוללת רב-תחומית ורב-נושאת, הבוחנת את הסוגיות הנושאות השונות מתוך מבט מתכלל. הגישה המנהלית בהקשר לתוצר התכנית - הינה כי יש להגיש סדרת דו"חות מסכמים כאשר חלק מן הדו"חות עסקו במבט המתכלל וחלק אחר הינם דו"ח-ות המציגים את העקרונות הנגזרים ממבט זה בהקשר לנושאים מרכזיים (בטחון, אנרגיה, תחבורה ועוד). הצוות אכן הגיש לממשלה סדרה בת 18 דו"ח-ות מקיפים שהוצגו כתוצר הסופי והמסכם של התהליך. עם הגשתם הסתיים למעשה התהליך כולו וחברי הצוות הלכו לדרכם. במבט לאחור נראה כי תפיסה מנהלית זו נגועה בכשל יסודי שיש להכיר, להבינו ולתקנו. הכשל קשור בהעדר תובנה בסיסית שהסביבה על כל מרכיביה - החברתיים, הכלכליים, הטכנולוגיים, המדיניים - היא דינמית ומשתנה ברציפות, כך שמידע ונתונים חדשים רלוונטיים לתכנון ארוך הטווח מתווספים בכל עת. כמו כן, גם העדפות ממשליות מתעדכנות ושינויי מדיניות כאלה ואחרים מתרחשים מעת לעת. נוצרות גם תובנות חדשות שונות באשר לסיכונים שבסביבות החיצוניות והפנימיות. כל זאת מחייב למעשה לקיים מעין "תחזוקה" שוטפת ורציפה של תכנית האב הלאומית לטווח ארוך, כאשר תחזוקה זו כוללת עדכונים, תוספות וחיידושים שונים ברמת עקרונות המדיניות וברמת כיווני הפעולה המרכזיים המתעצבים וכן אבחון טעויות והתאמה לאילוצים ולחסמים חדשים שונים המתגלים בהקשרי יכולת יישום התכנית הכוללת ארוכת הטווח. עם השנים מתפתחים ובבנים בעולם האקדמי ובעולמות התכנון בכלל כלים חדשים ומעודכנים לביצוע תהליכי אופטימיזציה ובחירה נכונה של חלופות היסוד האסטרטגיות בתחומי התכנון השונים.

כיון שבך, היתה זו שגיאה להערכתנו "לחתום" את עבודת תכנון האב באותם כרכים מסכמים וסופיים האמורים כביכול לשרת כפי שהם את גורמי התכנון מכאן ולעוד כ-20 שנה. יש צורך להפוך את התהליך שבוצע לתהליך דינמי ומתמשך, הכולל שגרת בחינות מחדש ועדכונים של עקרונות יסוד שונים, וזאת תוך אינטראקציה פוריה עם גורמי התכנון הממשלתיים מכאן וגופי תכנון ומחקר אקדמיים וחוגי ממשלתיים מכאן.

מ'ישראל 2020' ל'ישראל 2050': האתגר התכנוני של מדינת ישראל לקראת יובלה השני המשך פעילות 'ישראל 2020' במסגרת 'מוסד שמואל נאמן'

תמר לניר-שצברג

תקציר

על המשכה של תכנית 2020 בשלושה מישורים: הראשון - הטמעתה בתמ"א 35 ובתכניות רבות אחרות שבאו בעקבותיה; השני - ניסיון ליצור אופק תכנון רחוק יותר - שנת 2050 והלאה; והשלישי - המשך פיתוח תסריט "ישראל כסביבה של שלום" - הצעות למתווי תכנון משותפים חוצי גבולות ופרויקטים משותפים בין ישראל לשכנותיה, במרכזו ארגון משותף של המרחב הלאומי "ישראל 2020", "פלשתין 2015". הניסיונות להמשכה של הדרך לא צלחו, ואולי הקדימו את זמנם; אך ראוי ונכון שיימצאו הדרכים להגשמתם.

תכנית ישראל 2020 היא ללא ספק ציון דרך בתכנון בישראל; בפעם הראשונה חברו יחדיו מומחים מתחומים שונים האקדמיה, הפרקטיקה וגופי הממשל ליצירת מסמך תכנון אסטרטגי, קוהרנטי ומוסכם, המכוון וצופה פני עתיד. הם הוכיחו את כוחו של המושג שהיה שגור בפיו של המנצח על התכנית, הפרופ' אדם מזור, 'סינרגיה': השלם עולה על סה"כ חלקיו. התכנית הכשירה את הקרקע לתכנון ולהערכות לקראת אתגרי התכנון של ישראל. העבודה החלה בתחילת שנות ה-90 כשברקע אוירה של שינוי: קליטתו של גל עליה, הגדול מאז הקמת המדינה, תחילתו של תהליך לקראת שלום אפשרי (הסכם אוסלו הראשון נחתם ב-20 לאוגוסט 1993). אופטימיות זהירה המבחינה כי זו העת לבחינת כיווני הפיתוח והתאמתם למהווים הלאומיים.

התכנית ורוחב היריעה, מעוררים השראה והם ראויים לעבודת השוואה מעמיקה ויוסודית! הירידה לפרטים, החשיבה הפלורליסטית, ריבוי הנושאים, הפרופסיות, והדעות בשילוב של מתודת הדוקה, הניחלת פתחנות וצורה המתייחס למעגלים ונושאים רבים בהתפתחות המדינה ותושביה. זותכנית אסטרטגית שהציבה שלושה נמלי יעד אליהם יש לכוון את הספינות, לרכב על הרוחות הנכונות ולפעיל את מנורי המפרשים. שלושה תסריטי על: ישראל כסביבה של שלום, ישראל במסלול המדינות המפותחות, וישראל והעם היהודי. השפעת כלתסריט נבחנה לפרוטרוט: שדות הכלכלה, החברה, ביטחון הפנים וביטחון

המדינה, השפעות אזוריות והשפעות על הדמוגרפיה, ההשפעה על מגזרים שונים, פריפריה מול מרכז, מעורבות הממשלה בתכנון ועוד. התוצר, אינו רק מאיר עיניים, מעורר למחשבה, יש בו ארגז כלים אופרטיביים לתכנון. השלמת התכנית, בשנת 1997, לא סימנה את סיום הפעילות וזו אכן לא פסקה. ההמשך נותב לשלושה מישורים עיקריים:

הראשון, הטמעת עקרונות התכנון הכוללני ארוך-הטווח באקדמיה ובפרקטיקה, בידי מקבלי החלטות וככלילמתכנני העתיד. ביטוי הסטטוטורי מוכר בתכנית המתאר הארצית (תמ"א 35).

השני - הציע מבט אל אופק רחוק, תחת האכסניה של 'מוסד שמואל נאמן'. מוסד חקר בין תחומי שהיה בו להציע המשכיות ליישום, הלכה למעשה. המוסד אמון על מחקר ותכנון אסטרטגי בידי מומחים מתחומים שונים, לשם קידום נושאים לאומיים ויעדי פיתוח לעתיד ישראל. במישור זה נכללות פעילויות נוספות להפצת לקחי התכנית, עקרונות התכנון והידע עם גופים תכנון שונים, קביעת מדיניות וחקר, בארץ ובעולם.

בין היתר, בשולי הדברים, זכור לי לטוב דיאלוג שהתקיים עם "נציבות הדורות הבאים"², מוסד מייעץ לכנסת, בראשות השופט בדימוס שלמה שהם, אשר למרבה הצער - הופסקה פעילותו. היה זה שיח על החינוך ומהלכי תכנון בראיה ארוכת-טווח והשפעותיהם העתידיים. אינני יכולה להימנע מהמחשבה כי בעת הנוכחית, ייתכן וחשיבה על הכשרת עתיד ושיגשוג לכל שדרות החברה, ירושתנו בעבור הדורות הבאים, היתה עשויה להיות מנוף לשיח מאחד ומעורר תקווה.

המישור השלישי - מבט אל האופק בהסתמך על תסריט ישראל בסביבה של שלום.³ השלום על פי תפיסת צוות 'ישראל 2020', הוא תנאי למימוש רבות ממטרותיה של ישראל והתסריט שרטט רגיעה המאפשרת וודאות לתכנון לארוך טווח. תסריט העל לישראל לעת שלום מניח שביום מן הימים תהייה שתי ישויות מדיניות החיות זו לצד זו במרחב שבין הים לירדן. תהיה זו התכנסות לגבולות ברורים מחד, ומנגד, מדינה המשולבת במרחב ובהקשר הרחב יותר של המזרח (אגן הים) התיכון; לא עוד ישראל כ'מדינת אי' אלא כ'מוקד ברשת אזורית' (מזור, תסריט השלום). ברשתות הקשר 'ישראל 2020' מזהה רעיון שחורג מפתחת הגבולות הפיסיים אלא מגביה עוף להתרת גבולות היצירה ושיתופי פעולה בנושאי כלכלה, סחר ותיירות, תרבות והרבה מעבר לזה. לפיכך, נדרש לקידום פרויקטים שיש בהם בכדי לעצב ולאפשר לישראל ושכנותיה עתיד משותף. תכניות אלו סומנו כגולת הכותרת של העשייה, והכוונה הייתה כי יסתמכו על כלי התכנון לטווח הארוך שנרכשו בהכנת 'ישראל 2020'.

מעט תעוד נותר מעבודת ההמשך במישור השלישי: הזמנים והמשכות ארועי האינתיפאדה השניה גרמו להאטת הפעילות, ובהמשך לעצירתן של תכניות אלו ובאמצעים למימון. התכנית ראשונה במישור זה, החלה בשנת 2002 כיוזמה משותפת של המשרד לשיתוף פעולה אזורי ומשרד הפנים: תכנון חוצה גבולות בן ישראל ושכנותיה - תכנית אב למרחבי הממשק בין ישראל לשכנותיה. העבודה התבססה על עקרונות "ישראל 2020" ועל הנחיית תמ"א 35 לעריכת תכנית אב המאפשרת "שיתוף פעולה חוצה גבולות" לממשק האזורי שבין ישראל והמדינות הגובלות בה. ניהול הפרויקט היה בידי ועדת היגוי בנציגות משרד הפנים - מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון ומשרד

ראש הממשלה. בראש צוותי התכנון עמדו פרופ' אדם מזור ופרופ' אריה שחר. לאחר השלמת השלב הראשון נעצרה הכנת התכנית (סגירת המשרד בשנת 2003).

התכנית השנייה לתכנון לשיון בין יהודים וערבים בישראל. תסריט השלום הציג (בתרחישי השונים) כי הציבור הערבי ירכוש השכלה ויתערה בחברה, גם אם הממסד לא ימהר לשלבו, התהליך יקרה. כחלק מהחברה, הציבור הערבי ישראלי יכול לשמש כמגשר בין אזרחי ישראל היהודים למרחב התרבותי ערבי/מוסלמי. התכנית, ביוזמת ECF ו-ACAP ובמימון קרן אברהם וקרן גולדמן, נחלה גם היא גורל דומה לזו הראשונה.

התכנית השלישית, 'ישראל 2020' - 'פלשתין 2015', ארגון מתואם של המרחבים הלאומיים בין הים והירדן, נועדה ליצירת תאום, תכנון, שפה ושיתוף פעולה בין שני צוותי התכנון: הפלשתינאי "פלשתין 2015" והישראלי "ישראל 2020". מטרתה העיקרית הייתה להובלה משותפת של מהלך תכנוני לטווח הארוך אשר במסגרתו תתואמנה מטרות שני הצדדים ויגובשו עקרונות לתפיסה ולמדיניות תכנונית מתואמת. ישראל פלשתין וירדן, חולקות שטח גיאוגרפי מצומצם ולפיכך, תכנון מושכל יוכל להסדיר את הממשקים ואת ההשפעות שיש לתכנון במדינה אחת על רעותה. לשם דוגמא, הסדרת הטיפול בשפכים ומפגעים כמוגם, הסדרה של שמורות טבע ומשאבים, אשר באופיים הם חוצי-גבולות. דוגמא נוספת היא תכנית שנקמה כבר אז, לחיבור נמל חיפה לקו רכבת המגיע עד לאירביד בירדן (ואולי, כיום, אף רחוק עוד יותר). משילוב התכנון ניתן יהיה לחלץ פרויקטים משותפים לטווח הקצר ולשלב כוחות. באופן זה ניתן יהיה ליעל במשאבים, בראש ובראשונה משאבי הטבע המוגבלים, אך גם במימון וכח אדם. תפיסתה של ישראל כ'מוקד במרחב האזורי' עולה בקנה אחד עם התארגנויות לבניית תשתיות-על לשלוש המדינות. ייתכן ואין צורך בבניית מקביל לכביש 6 ביישות הפלסטינאית העתידית או כפל בנמלי תעופה וים, תחנות כח, מט"שים, מתקני התפלה ואנרגיה מתחדשת.⁶

'פלסטין 2015' תוכננה במקביל לתכנית ישראל 2020, על-ידי הרשות הפלסטינאית. מובילי הרעיון לתאום ותכנון חוצה גבולות היו שלושה: ד"ר סמיח עביד, סגן השר לתכנון ושיתופי פעולה בינלאומיים וראש צוות התכנון של 'פלסטין 2015'. פרופ' אדם מזור, ראש תכנית 'ישראל 2020' וד"ר יאיר הירשפלד, המנהל הכללי של ECF. המפגש הראשון נערך בפברואר שנת 2000 בכדי לבסס דיאלוג מקצועי בין מתכננים ישראלים לעמיתיהם הפלסטינאים. מפגש הסדנא בן שלושת הימים הוליד הסכמה כי שיתוף פעולה לשם תיאום ותכנון ארוך טווח הוא מבורך וכי במפגש לאחריו יוגדרו יעדים משותפים ותכנית עבודה. ארועי אוקטובר 2000 (האינתיפאדה השנייה) עצרו את התקדמות הפרויקט.

ארבע שנים מאוחר יותר, במפגש בין פרופ' מזור ופרופ' פיטר זלוניצקי, אדריכל ומתכנן ערים ששמו נקשר לאיחוד מזרח ומערב ברלין, הוליד קשר עם האקדמיה לאמנויות⁷ ברלין. האקדמיה, בשיתוף משרד החוץ הגרמני, נאותו לתת אכסנייה וחסות לפרויקט. ניהול הביצוע על ידי 'מוסד שמואל נאמן', בשיתוף משרד התכנון של הרשות הפלשתינית, וביעוץ E.C.F. תכנית עבודה מפורטת הוגשה למשרד החוץ הגרמני בפברואר 2005. ובמרץ 2005 התקיים ברלין המפגש השני בראשות ד"ר סמיח עביד, פרופ' מזור וד"ר

הירשפלד. צוותי התכנון היו נלהבים לקראת המפגש, נקבעו יעדים, כללים וסייגים בכדי לנטרל מראש מכשולים ולאפשר שיח פורה. אך האירועים סביב הסלימו ואיתם נחתם גורל הפרויקט. שעות הכנה רבות סיפקו לנו בזמנו הצצה מרשימה ומעוררת תקווה לעבר שכנינו למרחב.

בפרספקטיבה לאחור אני נמלאת תחושות מעורבות של החמצה, פיחון ופחד. בעיקר תקווה גדולה. תכנית כוללת אחת לא הגיעה לכלל בשלות וסיכום. אולם, עבודה ברוכה של גופים רבים⁹ ממשיכה את רוח התכנית וזרעי הרעיון נבטו באופנים שונים. קצרה היריעה מלהזכיר את כולם. כלי התכנון נלמדו והוטמעו במהלך השנים בכל שדרות התכנון, בתכנון על נושאי ורמותיו השונות: בתכנון בכלל בתכנון מדיניות בפרט. באקדמיה בפרקטיקה, בשיח המדיני ובעשייה. ב'מוסד שמואל נאמן', אבסניית פרויקטי ההמשך לקראת 'ישראל 2050' נמשכה וממשיכה עשייה ברוכה של ניסוח מסמכי מדיניות ומחקר לצד קידום ראייה רחוקת טווח ואסטרטגית.

| | |
|-------|---|
| מבוא | ישראל בסביבה של שלום אדם מזוז |
| פרק א | מטגרת פוליטית - אסטרטגית לתכנון ישראל לשנת 2020 שלמה גזית |
| פרק ב | מגוון מרכזיות העשויות לנבוע מהסריט השלום אדם מזוז |
| פרק ג | השלכות הסריט השלום - נירות עמדה 1.1 השלכות ביטחוניות על תהליך השלום שלמה גזית 2.2 ממשלת אבסניית לחתמת חתמת על סריט ישראל יגאל שירן |
| | 3.3 תוספת סקור-סרטיבית בעקבות הסנטי השלום בין ישראל לשכנותיה אריה שירן, דניאל שירן, דניאל פלגוסטין |
| | 4.3 קווים לרעיון של "תסריט השלום" מנחם כהן |
| | 5.3 עדיין ישראל בסביבה של שלום עוזי ניר, ראם חאסיני |
| | 6.3 סוגיות מרכזיות של תסריט השלום בתנאים להיבטים הפנימיים - סביבתיים אריה חאסיני, עמוס ברדייץ |
| | 7.3 השלכות סביבתיים של הסנטי השלום עין פייגלסון |
| | 8.3 שלום בארץ ישראל: שיקולים תחבולתיים יגאל שירן, אילן סלמון |
| | 9.3 ממשליות תחבולתיים של שלום: נקודות ראשוניות עין פייגלסון |
| פרק ד | היגוים התכנוניים לתסריט השלום 1.1 היגוים תכנוניים בעקבות הסנטי השלום - החיבת הכלכלי אריה שירן, דניאל שירן, דניאל פלגוסטין 2.1 היערכות ישראל לעידן השלום - היגוים תכנוניים מנחם כהן 3.1 היגוים תכנוניים לעידן של שלום במזרח התיכון אריה חאסיני, עמוס ברדייץ 4.1 היגוים תכנוניים בתחום התחבולתי יגאל שירן |
| נספח | הצעות להגוים כלליים א. הצעות להגוים תכנוניים עוזי ניר ב. ישראל 2020 - היגוים לתסריט השלום אדם מזוז |
| נספח | מורה תוכן חדש - תכנון אחיד כולל ומוקדים בתחום ישראל ולשכנותיה, ככלי לקידום השלום אריה שירן |

איור 1: תוכן העניינים של דו"ח "תסריט השלום - נירות עמדה" משלב ב' של הפרויקט

מקורות

אדם מ., בר-אל ר., גזית ש., קורן נ., "תסריט השלום - השלכות תכנוניות עיקריות", תסריטי על: ישראל בסביבה של שלום, חלק ד', 1.3 פיתוח רשתות אזוריות, עמ' 6

הערות

1. קריאה המחודשת במעט ממסמכי ישראל 2020, בתכנית כלובתסריט 'ישראל בסביבת שלום' בפרט, הותירה בי מחשבות ותובנות מרובות; המציאות הציבה לפתחנו ארועים משני גורלות וכיוונים שלא תיארונו או צפינו: השפעת 'האביב הערבי', תפקידן של ארה"ב באזורנו, של אירן, תורכיה וסין באזור. המלחמה בסוריה והשפעותיה. ורק כעת, ההסכמים עם איחוד האמירויות. השפעת גילויי הגז הטבעי, משקלו של המרחב הימי ועוד. מרתק לראות מה נצפה אז, לאילו עומקים וחשיבה העמיקה התכנית ועם זאת, אילו שינויים חווה המרחב כעת.
2. 2010-2001 יועץ מיוחד לכנסת שתפקידו, על פי חוק, לפקח עלחקיקה שעשויה הייתה להיות לה השפעה ניכרת על דור העתיד. ויקיפדיה: https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A0%D7%A6%D7%99%D7%91_%D7%94%D7%93%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%91%D7%90%D7%99%D7%9D
3. פרופ' אדם מזור; אלוף (מיל.) שלמה גזית, חבר הצוות לשיתוף פעולה עם המרכז למחקרים אסטרטגיים באוניברסיטת תל אביב; ד"ר רפי בר-אל, עמד בראש הרשות לתכנון לאומי וכלכלי, במשרד הכלכלה והתכנון, ובמשרד ראש הממשלה; נורית קורן, צוות 'ישראל 2020', הטכניון, חיפה
4. Economic Cooperation Foundation (ECF): הקרן לשיתוף פעולה כלכלי.
5. Israel 2020 - Palestine 2015
6. לשם דוגמא, רעיון ה-Water Energy Nexus ראה: Dr. Jonathan Chenoweth, Univ. of Surrey מתוך כנס באוני' חיפה 9/12/2019 יוזמת ד"ר דוד כץ, אוניב' חיפה.
7. Samih Abid, the Deputy Minister of the Palestinian Ministry of Planning and International Cooperation (MOPIC), head of the "Palestine 2015" plan and the Palestinian team
8. 'Akademie der Kuenste', נוסדה ב 1696 ומהמוסדות התרבות הוותיקים באירופה: חבריה בין לאומיים והם מתחום האומנות היוזואלית, ארכיטקטורה, ספרות, תאטרון, ריקוד, קולנוע ואומנות המדיה.
9. קצרה היריעה לתאור שיתופי פעולה עכשוויים, מחקרים והסכמים, יוזמות אזרחיות, גופי מחקר ואחרים. בנושאי המים (ראו פרסומי EcoPeace, האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת חיפה) ובקידום נושאים אחרים כגון אנרגיה, התחממות גלובלית ועוד.

חתימה

מוטי קפלן

תכנית האב לישראל לשנות האלפיים, תכנית 2020, נמשלה לאחת לאוקיינוס רחב של רעיונות, דעות ומתוויתכנון, אשר לדעת רבים, שינו לבלבי הכר את פני התכנון בישראל.

היריעה הקצרה במסגרת הנוכחית, איפשרה להעלות רק מקצת הרעיונות. מטבע הדברים בחרנו להתמקד באמירותיה של תכנית 2020, העומדים היום על סדר התכנון, ואשר מעסיקים את מוסדות התכנון, הציבור הרחב ומקבלי ההחלטות: התפנית במסורת התכנון הארצית, מפיזור מירבי של נקודות במרחב, להתכנסות, ריכוז, ומיקוד מאמצים; ציפוף והרוויית הבנייה הקיימת, היצמדות לדפנותיה ומניעת פיתוח מיותר בשטחים הפתוחים; תפיסת השטחים הפתוחים כנושאי ערכים בפני עצמם, ולא דווקא מושא לפיתוח; עקרון הרציפות ומניעת קיטוע; יצירת שפת תכנון חדשה, הרווחת עד היום בתכניות המתאר, לכל רבדיהן; דגשים שניתנו לשמירת איכות הסביבה, קריאה לנקיטת מדיניות פיתוח בר-קיימא, והצעת אמצעים וצעדים להתמודדות עם משבר האקלים. הנושאים הללו, כאילו נכתבו היום, והם נכונים ורעננים כבשעת נתינתם - כתיבתם, לפני שנות דור ומעלה. לא נבואה היתה כאן, אלא מחשבה מעמיקה, זהירה ומרחיקת ראות. תכנון שקול המתעלם מאופנותו "משברים" לכאורה, ונוטל אחריות המכוננת לאופק רחוק.

הרבה נותר בכרכיה של התכנית, ממתין ומצפה לחשיפה והארה. יש לקוות כי ימצאו לכך הבמות המתאימות. כאן המקום לומר כי ראוי להשקיע מאמץ בהעלאת כרכי התכנית כולם לרשת האינטרנט. בשמונה-עשר כרכי התכנית, בשני כרכי דו"ח ב' ובעשרות דוחות הביניים, פרי עמלם של עשרות ממיטב אנשי תכנון ואקדמיה, משוקעת הגות תכנונית מעמיקה, רעיונות ומתווים אשר לפחות חלק מהם - ליחס לא נס עד היום. (לצד כינוס החומר הרב, יידרשו גם עריכה וצמצום, לבל יטבעו הקוראים בים הדברים...). החשיפה וההנגשה לציבור נדרשת, לאו דווקא בשל חשיבותם ה"היסטורית" של הדברים, ואף לא מבחינת חשיבותם כספרי לימוד והשראה, אלא מפני האקטואליות שלהם, והמשמעות כבדת-המשקל שיש בהם, והנוגעת לעתידה של ישראל.

המשתתפים בגליון האירואת תכנית 2020 מנקודות מבט שונות, וכולם קשרו את נקודת המבט ההיסטורית עם הלקחים אותם ניתן להפיק מהגיונותיה

של תכנית 2020. לכל אחד מן הכותבים, נקודת מבט אישית וייחודית לו, ובהצטרפן יחד מתבהרת תמונה רחבה, פתח לעיון מעמיק אודות התכנון הארצי.

אחדים מן התכנית, נטלו חלק בהכנתה, ואף בימי הורתה-לידתה. תיאורה של רחל אלטרמן את ימי היווצרות הרעיונות, מלמד הרבה על כוחה של התעוררות ויזמה מצידה של האקדמיה, החברה האזרחית, והציבור הרחב, ולא דווקא מתוך יוזמת הממשלה. וכאן עולה השאלה, האם לנוכח הפער בין תפיסות התכנון שגובשו בקרב תכניות המתאר הארציות (והן התקבלו ואומצו במלואן בקרב מוסדות התכנון), ובין החלטותיה - מעשיה של הממשלה, לא הגיעה העת לנקוט בדרך דומה? ביזמה ציבורית לגיבוש אופק תכנון מרחיק-ראות. לקריאה זו נודע היום משנה-חשיבות עקב הצפיפות ההולכת ומתגברת, והכירסום המתמיד באיכותם וכמותם של השטחים הפתוחים, ולנוכח האיום הקיומי הניצב בשער, בדמותו של משבר האקלים.

ארזסברדלובותמרלניר-שצברג, נגעובנסיונותההמשך שלהתכנית. סברדלוב קובע כי "חתימתה" וקיבועה של התכנית, מהווה משגה. ראוי היה להפוך את עצם תהליך הכנת התכנית, על רעיונותיו, חידושי והצעותיו, למומנט דינמי ומתמשך, אשר יבחן מחדש את עקרונות היסוד, תוך שיח מתמיד עם גורמי התכנון הממשלתיים וגופי תכנון ומחקר אקדמיים. לו היתה גישה זו מתקבלת, היה אולי נמנע הפער בין הרעיונות והמסקנות התכנוניות, ובין מדיניות הביצוע, המשבשת לא-אחת את רקמת התכנון.

תמר לניר-שצברג ורחל אלטרמן חשפו פרק עלום בתולדות התכנון הארצי, נסיונותיו של אדם מזור ליצור מסגרות שיתוף פעולה עם המדינות השכנות והרשות הפלשתינית. מהלכים אלה דעכו נוכח המציאות ששינתה את פני המדינה. האם תשוב ותקרום עור וגידים תקוותו של אדם ל"גבולות כמפגשים", ולא כגדרות מפרידים, נעולים וסגורים? למדיניות של שיתופי פעולה, פתיחת שערים, פרויקטים חוצי גבולות, מהם יהנו ישראל וכל שכנותיה?

כ"עורך אורח" נטלתי לעצמי חרות להרחיב בנושאים הקרובים ללבי, וביחד עם איריס האן, נפרשה היריעה הנוגעת בתכנים חדשים שנוצקו בשטחים הפתוחים: ערכי חברה, מורשת, נוף ותרבות, מעבר לערכיהם ה"קלאסיים" הטבעיים. לצידם, עקרונות הרציפות והשלמות, צירים ולבבות ירוקים, הלא הם אבותיהם של המסדרונות האקולוגיים, אשר המתינו דור שלם לקיבועם בתמ"א³⁵. והרעיון ליצור "מפות רגישות", אשר יכוונו את הפיתוח הנדרש למקומות בעלי רגישות נמוכה וימנעו פגיעה בשטחים יקרי-ערך. מפות רגישות הפכו להיות יסוד תכנוני בכל רמות התכנון בארץ. התכנים אשר נוצקו בשטחים הפתוחים, מסייעים היום כתרס בפני נסיונות הפרה ובינוי, (מרביתם שלא לצורך). עניין מיוחד נמצא בביסוסה של תפיסת "פיתוח בר-קיימא" שהוטבעה כאן לראשונה בתולדות התכנון בישראל. בפרקי כרך "פיתוח בר קיימא", הועמדו לראשונה יסודות וקווי פעולה להתמודדות עם משבר האקלים - האתגר התכנוני-קיומי הגדול ביותר מולו ניצבת כיום האנושות. קווי הפעולה הללו (אשר נדונו כאן), נכונים במלואם גם בימים אלה.

נקודת מבט רעננה, המשלבת את הפן האישי והמקצועי, עולה מפילאשו אשר כלל לא היו שותפים בגיבוש תכנית 2020 - אלון טל ואיריס האן. שניהם

מתארים, כל אחד מנקודת מבט שונה את השינוי בהשקפת עולמם, נוכח הרעיונות שנהגו בתכנית 2020. מדברי שניהם עולה "רגע של הארה, המשנה תפיסת עולם, רגע מכוון", המציב קו פרשת המים בין גישות תכנון וותיקות, שהיו אולי מתאימות וזמנן, אך המשך האחיזה בהן איים על דמותה של הארץ.

בשל המגבלות והסייגים בימים האלה, נמנע דיון בנושאים רבים נוספים שנכללו בתכנית 2020, ושיתופם של רבים וטובים מחברי צוות התכנון. עם זאת, הרבה למדתי משיחות ארוכות עם אלו שנטלו חלק במהפכת התכנון בשנות התשעים של המאה העשרים, אדריכלית דינה רצ'בסקי, ואדריכלית עדנה לרמן האירו את מנגנוניהן הפנימיים ויחסיהן של תמ"א 31 ותכנית 2020. התכניות שעמדו בפתחו של העשור התכנוני, "תור הזהב" של התכנון בישראל, בו נוצקה תורת התכנון החדשה, ובהשראתן, תכניות המתאר הארציות והמחוזיות המלוות אותנו עד היום. מן השיחות עם יואב שגיא שליווה שתרם להכרה בחשיבות שמירת השטחים הפתוחים - יסוד במערכי התכנון הארצי - ניתן היה ללמוד על הפעילות 'מאחורי הקלעים' לקידום של רעיונות חדשים. יונה בר-גור, מעמודי התווך של תכנית 2020 הגה ויסד את מערכת החלופות העומדת בבסיסה, הבהיר וסייע בהבנת הדרכים בהן ניטוו ונארגו החלופות, למסכת אחת של "תמונת עתיד". אין לתאר היום את פני התכנון בישראל, תכניות מתאר בכל הרמות, תסקירי השפעה על הסביבה ונספחים נופיים - סביבתיים, בלא שנמצא פרק חלופות תכנון בבסיסן.

תם ולא נשלם. יש לקוות כי הגליון הנוכחי יפתח פתח לחידוש השיח - רחב היריעה, בסגנונה של תכנית 2020. יתר על כן, דרכי התכנון כיום, ברוח ימי "המהירות והתכליתיות", נוטות לתת מענים לכאורה - פרקטיים מיידיים - ל"משברים ומצוקות" בני הזמן. יתכווה מצליחות במתן מענה מקומי, דחוף ונדרש, אך תוך כדי כך הן משבשות את האפשרויות לעתיד, וסותמות את הגולל לקיומה של "ארץ". מהותה ותמציתה של "ארץ", נדונה בפרק העוסק בנמל היעד הבא: המציב תמונת עתיד של "פתוח, סגור, פתוח". יישובים רוויים ומכונסים ואיכותיים, לצד שטחים פתוחים שמורים. תיקון הארץ, תיקון האדם, נדרשים להגות תכנונית - מחשבה מתונה, מעמיקה, שקופה וניתנת לבחינה וביקורת מצד הציבור המקצועי. ראוי היה לשוב וללמוד את דרכי החשיבה של תכנית 2020. החשיבה הנאורה, המושכלת, אותואומץ-לב תכנוני שנטלה על עצמה תכנית 2020 בהפלגה אל הלא-נודע, נכון שיעמדו לפתחו של כלל מערכות התכנון וקבלת החלטות בישראל.

