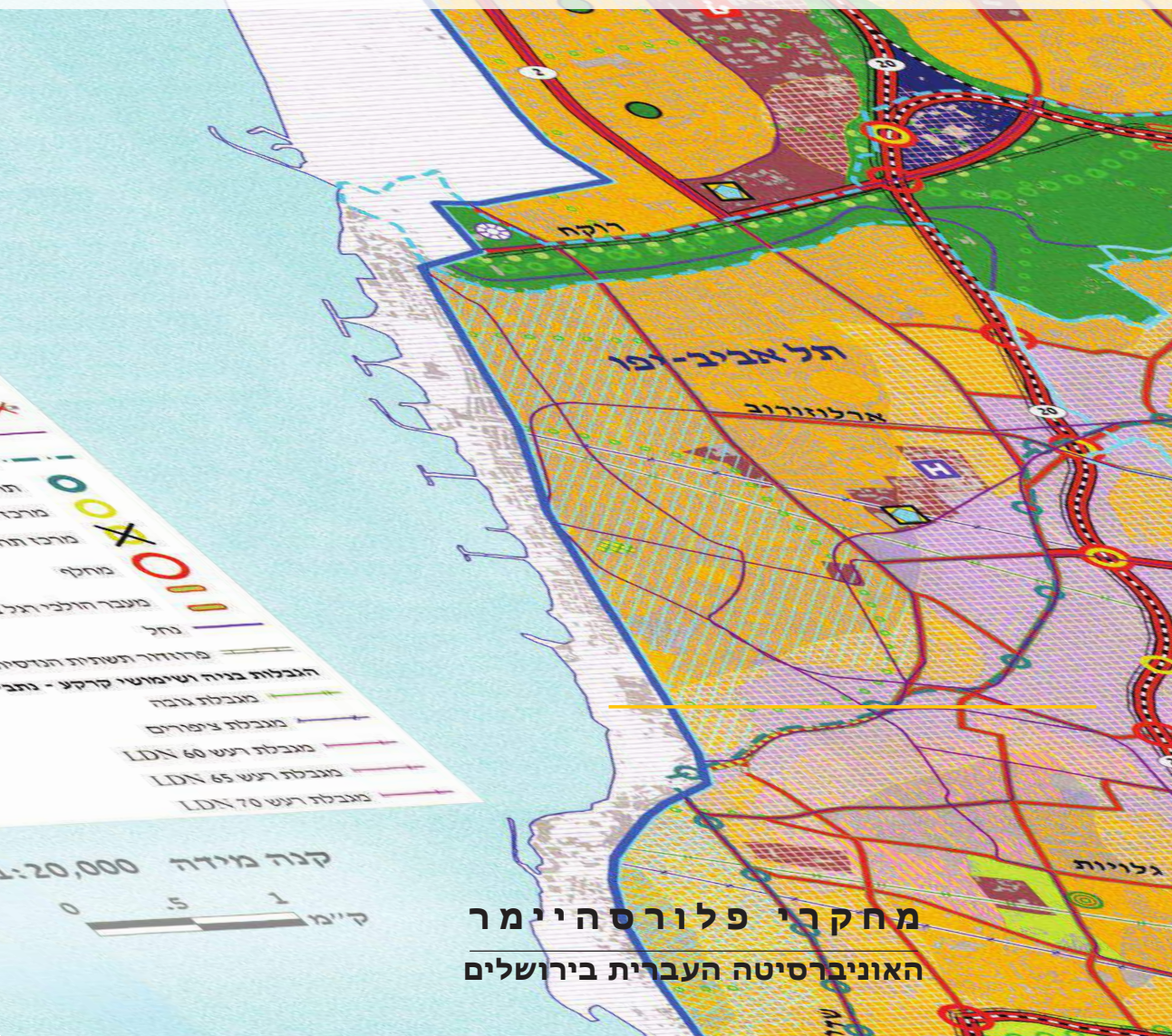


תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל

עורך: ערן רזין

קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר



מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר

עורך: ערן רזין

ירושלים, כסלו תשע"א – נובמבר 2010

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

National, District and Metropolitan Planning in Israel

A COLLECTION IN MEMORY OF
PROFESSOR ARIE SHACHAR

Edited by Eran Razin

עורכת אחראית: שונמית קרין

עיצוב ועימוד: רות סובל

הדפסה: דפוס אחוה

ISSN 0792-6251

© 2010 מחקרי פלורסהיימר

האוניברסיטה העברית בירושלים

office@fips.org.il

www.fips.org.il

תוכן עניינים

7

מבוא

תכנון ארצי ומחוזי

מאריה לאריה – הקונטקסט של התכנון הישראלי
דינה רצ'בסקי

הדור הראשון של התכנון המחוזי בישראל
ערן רוזין

דמות הארץ בעתיד: היבטים חברתיים-מרחביים
שלמה חסון

תל אביב והתכנון הלאומי
רפאל לרמן

תכנון יזום, תכנון רגולטיבי, פיתוח בר קיימא ומה שביניהם
ערן פייטלסון

בעקבות תמ"א 35: המעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי
שמאי אסיף

ערי המטרופולין

תמורות במע"ר המטרופוליני של תל אביב
יגאל צ'רני

חינויותה של התחדשות עירונית לתל אביב כעיר עולם וכמוקד מטרופוליני
סופיה אלדור

אסטרטגיות של התחברות ירושלים לשכנותיה
עמירם גונן

תרומתו של אריה שחר לגאוגרפיה העירונית ולתכנון העירוני

אריה שחר והתפתחותה של הגאוגרפיה העירונית בישראל
ערן רוזין

פונקצית הצפיפות של תל אביב בשנות ה-2000: מסע בעקבות מחקריו
המוקדמים של אריה שחר
דניאל פלונשטיין ושלומי חזאם

האטלס הלאומי והמיפוי העירוני: תרומתו של פרופ' אריה שחר
חיים סרברו ותמר סופר

Table of Contents

- **Introduction** 7

National and District Planning

- **From Arie to Arie – the context of Israeli planning** 13
Dina Rachewsky
- **The first generation of district plans in Israel** 49
Eran Razin
- **The future shape of Israel: socio-spatial aspects** 77
Shlomo Hasson
- **Tel Aviv and national planning** 110
Raphael Lerman
- **Proactive planning, regulative planning and sustainable development: the inter-relations in Israel** 117
Eran Feitelson
- **National Outline Plan no. 35: the institutional act, the public discourse and the academic engagement** 129
Shamai Assif

Metropolitan Cities

- **Transformations in the metropolitan CBD of Tel Aviv** 143
Igal Charney
- **The vital role of urban revitalization for Tel Aviv as a world city and a Metropolitan core** 151
Sofia Eldor
- **Strategies of interconnecting Jerusalem and its neighbors** 158
Amiram Gonen

Arie Shachar's Contribution to Urban Geography and Urban Planning

- **Arie Shachar and the development of Israel's urban geography** 185
Eran Razin
- **Urban density functions for Tel Aviv in the 2000's: Revisiting some of Arie Shachar's early work** 199
Daniel Felsenstein and Shlomi Hazam
- **The national atlas and urban mapping: the contribution of Professor Arie Shachar** 216
Haim Srebro and Tamar Soffer

על המחברים

- אדר' דינה רצ'בסקי** – יו"ר העמותה לקידום התכנון, הבנייה והסביבה בישראל (2004-2009), מנהלת מינהל התכנון, משרד הפנים (1995-2002)
- פרופ' ערן רזין** – מנהל המכון ללימודים עירוניים ואזוריים והמחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים
- פרופ' שלמה חסון** – המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים
- אדר' רפאל לרמן** – לרמן אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ
- פרופ' ערן פייטלסון** – המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים
- פרופ' אדר' שמאי אסיף** – הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, הטכניון, לשעבר מנהל מינהל התכנון, משרד הפנים (2004-2010)
- ד"ר יגאל צ'רני** – החוג לגאוגרפיה ולימודי סביבה, אוניברסיטת חיפה
- אדר' סופיה אלדור** – מנהלת אגף תכנון ובינוי ערים משרד הבינוי והשיכון
- פרופ' עמירם גונן** – המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים
- פרופ' דניאל פלזנשטיין** – המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים
- מר שלומי חזאם** – האגף למערכות מידע, משרד הבינוי והשיכון
- ד"ר חיים סרברו** – מנכ"ל המרכז למיפוי ישראל
- גב' תמר סופר** – המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

מבוא

ערן רזין

קובץ זה הוא תוצר של כנס רב משתתפים שאורגן על ידי מחקרי פלורסהיימר באוניברסיטה העברית ומכון ירושלים לחקר ישראל לזכרו של פרופ' אריה שחר ז"ל, ב-22.11.2007. רוב המאמרים מבוססים על דברים שנאמרו בכנס ועודכנו לאחר מכן. הקובץ עוסק בנושא התכנון הארצי, המטרופוליני והאזורי, בו הטביע אריה את חותמו במחקר האקדמי ובמדיניות התכנון. הקובץ אינו מתיימר להציג ניתוח שיטתי של התכנון הארצי והאזורי, אלא להציע שורת מאמרים מגוונים באופיים ובדרך כתיבתם, המאירים היבטים שונים של הנושא, שנכתבו בחלקם על ידי חוקרים אנשי סגל אקדמי ובחלקם על ידי בעלי תפקידים ביצועיים בכירים.

כל כותבי המאמרים הם עמיתיו של פרופ' אריה שחר, וליוו אותו שנים ארוכות. פרופ' עמירם גונן, פרופ' שלמה חסון, פרופ' ערן פייטלסון, פרופ' דניאל פלזנשטיין ופרופ' ערן רזין היו עמיתיו במחלקה לגאוגרפיה ובמכון ללימודים עירוניים ואזוריים של האוניברסיטה העברית בירושלים, והשניים האחרונים גם כתבו בהדרכתו את עבודות הגמר והדוקטורט שלהם. שלומי חזאם הוא מוסמך המחלקה לגאוגרפיה והמכון ללימודים עירוניים ואזוריים והשתתף בפרויקט מחקר על ערים שסועות בהנחייתם של פרופ' אריה שחר ופרופ' דניאל פלזנשטיין. תמר סופר מהמחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית מנהלת מזה שנים רבות את המעבדה הכרטוגרפית של המחלקה ושיתפה פעולה בפרויקטים רבים עם אריה שחר. ד"ר יגאל צ'רני כתב בהנחייתו של פרופ' שחר את עבודת הגמר שלו.

האדריכלים דינה רצ'בסקי, שמאי אסיף, סופיה אלדור ורפאל לרמן הם מבכירי המתכננים בישראל. אדר' דינה רצ'בסקי עמדה בראש האגף לתכניות מתאר ארציות ומחוזיות ולאחר מכן ניהלה את מינהל התכנון במשרד הפנים, בשנים בהן הוכנו תוכניות הדור החדש של התכנון הארצי, המחוזי והמטרופוליני, שבחלקן היה שותף פרופ' שחר, בראש ובראשונה תוכנית הפיתוח למטרופולין תל אביב שהוביל אריה ביחד עם האדריכלים רפאל ועדנה לרמן, ותמ"א 35 שהוביל ביחד עם אדר' שמאי אסיף. פרופ' שחר גם היה שותף לעבודה עם ועבור אדר' סופיה אלדור, מנהלת אגף תכנון ובינוי ערים במשרד הבינוי והשיכון. אסיף ואלדור גם לימדו ומלמדים במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית. לאריה הייתה מסורת ארוכת שנים של עבודה עם המרכז למיפוי ישראל, או בשמו הקודם מחלקת המדידות, וביחד עם מנהל המרכז ד"ר חיים סרברו ועם תמר סופר ערכו את מהדורת 2008 של אטלס ישראל החדש.



אריה שחר ז"ל בספריית המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים

חלקו הראשון של הקובץ עוסק במגוון היבטים של התכנון הארצי והמחוזי בישראל. מאמרה של דינה רצ'בסקי – מאריה לאריה – עוסק בשיבה לתכנון ארצי כוללני ודן בהתפתחות התכנון הארצי מתוכנית שרון (1948-1951) ועד תמ"א 35 (1998-2005). המאמר מדגיש דרכים בהן הועלה התכנון הארצי לסדר היום הציבורי אז והיום. ערן רזין עוסק בהתפתחות התכנון המחוזי בישראל, משורשיו המנדטוריים החדשניים ועד הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות הסטטוטוריות, שאמנם לא בלט באיכותו ובהשפעתו, אך הניח את המסד לדור שני של תמ"מים, שהיה לכלי עיקרי, לצד תמ"א 35, ליישום מדיניות התכנון. מאמרו של שלמה חסון עוסק בדמות הארץ בעתיד, סוגיה שהייתה מרכזית בעיצוב תמ"א 35, ומשרטט קווים לחזון מנחה לתכנון ארצי ארוך טווח. רפאל לרמן עוסק בסוגיית הדומיננטיות המתעצמת של תל אביב – תהליך שלא נצפה על ידי תמ"א 31, שהייתה התוכנית הארצית הראשונה ששמה את הדגש על פיתוח עירוני אינטנסיבי בארבעה אזורים מטרופוליניים. לפי לרמן, התכנון הסטטוטורי איננו אפקטיבי ככלי יחיד לפיתוח מאוזן של הארץ, אך ממדיה הזעירים של ישראל מעמידים אפשרויות שאינן קיימות במדינות אחרות לטפל בבעיה זו, על ידי המשך פיתוח "מדינת תל אביב" עד להכלתה על כל ישראל. ערן פייטלסון דן בדור החדש של התכנון הארצי

והמחוזי בישראל, בהקשרים של הדיכוטומיה בין תכנון יוזם לתכנון מסדיר ושל הטמעת המושג פיתוח בר קיימא בתכנון. שמאי אסיף מדגיש את מרכזיות שילובם של המעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי ביצירת תמ"א 35, אותה ערך ביחד עם פרופ' אריה שחר, ביישומה ובעדכונה. תמ"א 35 יצרה שפת תכנון חדשה ושורה של כלים לקראת דמות ארץ בת קיימא לדורות, כאשר השיח הציבורי הוביל במידה רבה שינוי במעשה המוסדי, מהדגשת יצירת היצע באזורי הביקוש לעידוד הפריפריה וכלימת פיתוח באזורי הביקוש.

חלקו השני של הקובץ מתמקד בערי המטרופולין: תל אביב וירושלים. יגאל צ'רני מדגיש שהמע"ר המטרופוליני של תל אביב נשאר דומיננטי בארץ, עובדה שיש לה חשיבות גם מבחינת מטרות התכנון הארצי, ומציין כי שמירה על דומיננטיות זו בעתיד תחייב רמת נגישות גבוהה למע"ר והימנעות מדחיקת שימושים עסקיים על ידי מגורים. ברוח דומה דנה סופיה אלדור בכלים להתחדשות עירונית ומדגישה את חיוניותה של ההתחדשות לשמירת מעמדה של תל אביב כעיר עולם וכמוקד מטרופוליני, בראש ובראשונה כדי לשמר את כוח המשיכה שלה לבני 'המעמד היצירתי'. עמירם גונן דן בשאלות דומות של אסטרטגיות לחיזוק מעמדה של ירושלים במרחב הארצי ובכלכלה הלאומית, על ידי התחברות אל ליבת הארץ, דהיינו למטרופולין תל אביב, והתחברות תפקודית בין יהודים לפלסטינים בתוך מטרופולין ירושלים.

חלקו השלישי של הקובץ עוסק באופן ישיר בתרומותיו של אריה שחר לגאוגרפיה העירונית ולתכנון העירוני. ערן רזין סוקר את התרומות, שגולת הכותרת שלהן הייתה ככל הנראה פיתוח הגאוגרפיה העירונית המודרנית בישראל בתחילת דרכו, ולקייחת תפקיד מרכזי בגיבוש דוקטרינת תכנון חדשה לישראל, שהגיעה לביטוייה המלא בתמ"א 35, בשנות התשעים ובתחילת שנות ה-2000. המאמר דן גם בעתיד הגאוגרפיה העירונית ובעתידה של דוקטרינת התכנון החדשה. דניאל פלונשטיין ושלומי חזאם עוסקים במעבר מכלי ניתוח גאו-סטטיסטיים, ששימשו את עבודותיו של שחר על המבנה המרחבי של מטרופולין תל אביב בשנות השישים והשבעים, לכלי ניתוח סטטיסטיים-מרחביים של תחילת המאה ה-21. הם מזהים מגמה של שימור עוצמתו של מרכז המטרופולין, אך גם תהליכי צמיחה של מוקדי משנה, המשקפים את הדינמיקה במטרופולינים צפון אמריקאים. לבסוף, מאמרם של סרברו וסופר עוסק גם הוא בכלים: בתרומתו של אריה שחר למיפוי העירוני ולאטלס הלאומי, בראש ובראשונה בהובלת המהדורות החדשות של אטלס ישראל.

אפשר לזהות ארבע תקופות בהתפתחות התכנון האזורי והארצי בישראל. התקופה הראשונה כוללת את השורשים המנדטוריים של התכנון. התקופה השנייה כוללת את התכנון היוזם ב-17 שנות קיומה הראשונות של המדינה. התקופה השלישית כוללת את הדור הראשון של תוכניות המתאר הארציות והמחוזיות – מאז חקיקת חוק התכנון והבנייה ב-1965 ועד שלהי שנות השמונים. התקופה הרביעית כוללת את הדור השני של תוכניות המתאר הארציות והמחוזיות, שביטאו את עלייתה של דוקטרינת תכנון חדשה. אריה שחר היה דמות מובילה בהערכת התקופה השנייה ומילא תפקיד מרכזי בגיבוש דוקטרינת התכנון בתקופה הרביעית. דוקטרינת תכנון זו, שזכתה להצלחה חסרת תקדים במובנים רבים, ניצבת כיום בפני אתגרים,

המשתקפים בלחצי פיתוח מתעצמים מחד גיסא ובפרדיגמות חדשות של פיתוח בר קיימא מאידך גיסא. עתידם של כלים ששימשו את התכנון בשלב הרביעי – כמו תוכניות המתאר המחוזיות – אינו ברור. קובץ זה עוסק בראש ובראשונה בהיבטים שונים של התקופה הרביעית, בהשוואה לתקופות קודמות. המאמרים המוצגים בו מבטאים את מורשתו של אריה שחר בגיבוש מדיניות התכנון, ועשויים להעניק תובנות לגיבוש דור חדש של תוכניות ארציות, מטרופוליניות ואזוריות בישראל.



שער ראשון
תכנון ארצי ומחוזי

גוש 6108
ת"א - יפו

גוש 6109

102-A
ת.ר.י.א.

מַאֲרִיָּה לָאֲרִיָּה – הַקּוֹנְטֶקְסֵט שֶׁל הַתִּכְנוֹן הַיִּשְׂרָאֵלִי

דִּינָה רִצ'בֶּסְקִי

פֶּתַח דָּבָר

תכנון הינו התחום המרתק המשפיע על כל תפיסת עולמי ובו עסקתי רוב שנותיי, תחילה בעבודה ליד שולחן השרטוט במגזר הפרטי ולאחר מכן כמתכננת במגזר הציבורי. בתפקידי השונים במינהל התכנון בירושלים הקדשתי במשך שמונה עשרה שנים את כל כולי לקידום התכנון הארצי, המחוזי והמטרופוליני.

משנות ה-90 ואילך ניכרת מגמת שינוי בחשיבה התכנונית, הן מצד המתכננים והן מצד מוסדות התכנון והגופים המקצועיים המלווים אותם. השינוי מתבטא בשיבה אל מסגרות התכנון הכולל שהופעלו בתקופת הקמת המדינה, לפיהן, לצד שיקולים תכנוניים פסיים נשקלים גם היבטים חברתיים, דמוגרפים, כלכליים, סביבתיים, משפטיים ואחרים, ובא לידי ביטוי הצורך בחשיבה אינטגרטיבית רב-תחומית וכוללנית בתכנון. עריכת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) וקבלת אישור הממשלה לתוכנית רב-תחומית, כוללנית ומשולבת – שתכליתה לקבוע את עיקרי התכנון הלאומי ולעצב את פניה ואת איכותה העתידיים של הארץ – הינה לדעתי, פסגתו של תחום התכנון וביטוייה של מגמת השינוי.

מאמר זה עוסק בתוכניות הארציות הכוללניות שנערכו מאז קום המדינה ועד היום, הרקע לעריכתן, ההשפעות על עיצובן, מטרותן ותכניהן וכיצד ובאלו דרכים וכלים הועברו המסרים של התכנון הכולל לאנשי המקצוע ולציבור בשנים האלו. תבחן גם השאלה האם החזרה למסגרת התכנון הכולל הוצגה אף היא לקהל הרחב באותה מידה של חשיפה והתאמה לטעמיו והלכי רוחו כבעבר, זאת כאשר התנאים והסביבה החברתית השתנו לבלי הכר.

פירושו המילוני של המושג "קונטקסט" מעלה שש מילים נרדפות: הקשר, רקע, מצב, סמיכות, רצף דברים, מסכת. אין מילה אחת בעברית שמכילה את כל רוחב היריעה של המושג קונטקסט, שכן כל אחת מן המילים משקפת פן אחד שלו. המאמר ידון במושג הקונטקסט של התכנון הלאומי בעזרת שש מילים אלה:

1. "הקשר" – ההקשר בין אריה שרון ואריה שחר: תכנון ארצי כולל.
2. "רקע" – ישראל בשנת 1948 והיום.
3. "מצב, סמיכות" – אירועים, גישות ומגמות תכנוניות בארץ ובעולם שהובילו והשפיעו על המתרחש בתחום התכנון בישראל.
4. "רצף דברים" – תיעוד הרצף התכנוני בישראל החל מהספר "תכנון פסי לישראל" (1951), וכלה בתמ"א 35 (2005).

5. "מסכת" – השפה המקצועית בה הוצג התכנון, כיצד הוצג המסר התכנוני בפני הציבור הרחב, באמצעות אילו כלים נוצרה חוויה, נגיעה בציבור. נברר איזו מסכת נוצרה להעביר את המסרים עם קום המדינה והאם ה"מסכת", שאופייה ותפקידה מוכרים לנו משנות ה-50, התאימה להקנות את אמירות התכנון בשלהי המאה, או שנדרשו אמצעים וכלים חדשים ושונים להעברת המסר התכנוני לציבור הרחב.

"הקשר" – ההקשר בין אריה שרון ואריה שחר: תכנון ארצי כולל

האדריכל אריה שרון

בימים של "טרום מדינה" היה תכנון ארצי כללי משאת הנפש של חוג אדריכלים ומתכננים וביניהם אריה שרון, זאב רכטר ודב כרמי שהתאגדו במטרה לקדם את התכנון והבנייה בארץ ישראל. בדצמבר 1935, לקראת הוועידה השנתית ה-15 של אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בארץ ישראל ולעת כינונה של המועצה החדשה של עיריית תל אביב, הוציא החוג גיליון מיוחד של עיתונו "הבנין במזרח התיכון" (דיקר, 1935), ובו דרישותיו, מהממשלה, העירייה, המחלקה הטכנית של עיריית תל אביב, אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים ומחברי החוג עצמם. הדרישה העיקרית בעת ההיא מממשלת הוד מלכותו הייתה לערוך "תיכון ארצי כללי".

ההזדמנות נוצרה רק בשנת 1948 עם הכרזת המדינה והקמת הממשלה הזמנית, כשהוקם אגף התכנון במשרד העבודה. התפיסה שהנחתה את מבנה האגף לצורך פעולת התכנון הפיסי הייתה בנויה משני מעגלים: מעגל מתכנן – אגף התכנון, ומעגל מבצע – מחלקת עבודות ציבוריות. מתוך ראייה כוללת ולפיה פעולת התכנון היא עשייה בין-תחומית ובאחריות בין-משרדית, הוצע גם להקים מועצת תכנון ארצית, וועדת שרים אשר תעמוד בראש התכנון הכלכלי והפיסי ותכריע בכל הקשור לתוכניות. האדריכל אריה שרון נקרא לעמוד בראש אגף התכנון (רייכמן, 1984).¹ תוך פחות משנה, עם כינון ממשלה נבחרת, פוצלה האחריות המיניסטריאלית על אגף התכנון לשניים: במשרד ראש הממשלה הוקם "התכנון הארצי היוזם" בראשות אריה שרון ובמשרד הפנים "התכנון המסדיר" – ענייני "בניין העיר והכפר" – בראשות ציון השמשוני. בפועל המשיכו עובדי שני האגפים לעבוד זה לצד זה והשלימו תרומה ייחודית לתכנון מדינת ישראל, שנוצרה תוך שיתוף פעולה נדיר. כל זאת עד תום שנת 1952 כאשר התמנה ישראל רוקח לשר הפנים ואגף התכנון הועבר בשלמותו למשרד הפנים, לירושלים, ואריה שרון וציון השמשוני "פרשו" למגינת לבם יחדיו. הם הצליחו במשך ארבע שנים מיוחדות במינן ליצור ולהתוות עשייה תכנונית רבת היקף, וזאת בתנאים של היעדר גיבוי מדיני רצוף ופיצול מסגרתו הארגונית של אגף התכנון (רייכמן, 1984).² תוצר עבודתם הוא הספר "תכנון פיסי בישראל" שבו הותוותה המדיניות ופורטו התוכניות שגובשו.

¹ רייכמן, ש', עמ' 11.

² שם, עמ' 24.

אריה שרון, אשר יש המכנים אותו "יד ימינו של בן גוריון",³ יליד פולין, 1900, עלה לארץ בבחרותו, נסע ללמוד בדסאו וסיים לימודיו כאדריכל באולפנא האוונגרדיסטית ה"באוהאוס". הוא השתלם ועבד אצל הנס מאייר, חזר לארץ והקים משרד בתל אביב (דובינסקי, 1934).⁴ כשנקרא ב-1948 לעמוד בראש אגף התכנון יחד עם צוות "שהיווה שילוב של אנשים בעלי ניסיון תכנוני בתחום הרשויות המקומיות היהודיות ובעלי משרדים פרטיים מהגדולים ביותר באותה תקופה" (רייכמן, 1984), כבר עמדו מאחוריו מטען מקצועי וניסיון ברמה בינלאומית. כך נקרתה בדרכו ההזדמנות לממש את חלום "תיכון ארצי כולל".

פרופסור אריה שחר

אריה שחר, יליד חיפה, 1935, בלט כבר בתחילת דרכו האקדמית כאשר ב-1965 סיים בהצלחה יתרה את העבודה לתואר דוקטור למדעים בנושא מרכז העסקים הראשי של תל אביב. תולדות חייו רצופים מינויים אקדמיים, מענקים ומינויי מחקר, תפקידי ייעוץ בכיר ותכנון, מינויים מקצועיים, עריכה ענפה של פרסומים ומחקרים והשתתפות באין ספור ועדות מחקר בארץ ובחו"ל. המוניטין הבינלאומי שלו מציב את פרופסור אריה שחר לצד אנשי אקדמיה מובילים בתחום התכנון כמו הפרופסורים ססקיה סאסן, פיטר הול, פיטר בוגנובויץ', סרו' דמיצ'לי ואחרים שבהזמנתו המשותפת הגיעו להרצות בכנס בינלאומי בארץ (1996).⁵

לעומת העקביות ארוכת השנים שגילה אריה שרון בחתירה לערוך תכנון ארצי כולל (שרון, 1968),⁶ אף שבשנות ה-50 תוכנית שכזו לא הייתה סטטוטורית בשל המסגרת החוקית שרווחה באותה עת, הרי שאריה שחר הגיע לתכנון הארצי הסטטוטורי רק לאחר שהוביל פרויקטים רבים בגישות תכנון פתוחות ובלתי מחייבות סטטוטורית. בשנות ה-90 המוקדמות, בעודו עומד בראש צוות המכון ללימודים עירוניים ואזוריים שבאוניברסיטה העברית, הכין שחר תוכנית פיתוח לאזור הבין-מטרופוליני של ציר ירושלים תל אביב ובמאמר אודותיה (תרגום שלי ד.ר.) כתב:⁷

זו תוכנית אחת בסדרה של תוכניות פיתוח חדשות שהוחל בהן בשנות התשעים המוקדמות. בהקשר זה תוכנית זו מייצגת גישה חדשה לתכנון אזורי בישראל שמטרתו להחליף את התכנון הסטטוטורי על ידי הצעת נקודת מבט אסטרטגית ארוכת טווח, המייצרת את הבסיס להנחיות ומטרות אפשריות לתכנון הגיאוגרפי של ישראל לדורות הבאים.

(Shachar, 1992)

³ www.sharon-ar.co.il

⁴ שם, נספח מודעות פרסום של משרדי מהנדסים ואדריכלים.

⁵ כנס ISOCARP 1996: *Migration & the global economy: Planning responses to disintegrating patterns and frontiers* Jerusalem, Israel.

⁶ שרון, א', "תפקיד ראשון ואתגר לארכיטקטים בישראל: להשפיע ולשכנע את מוסדות הציבור והממשלה לשנות את גישתם לתכנון כולל בבנין ערים וארכיטקטורה – לגייס את כוחם, ניסיונם וכישורונם לביצוע ולהגשמתו". מבוא, ארכיטקטורה בישראל, קטלוג התערוכה, מוזיאון תל-אביב, 1968.

⁷ ראו: Shachar, A' (1992) Development Plan for the Jerusalem-Tel Aviv Inter-metropolitan Region, in: *Planning & Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*, Y. Golani, S. Eldor, M. Garon (eds), Ministry of the Interior, Ministry of Construction & Housing, Israel, IFHP.

רק לאחר שתמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה, מימשה את שובו של התכנון הארצי הכולל ועוד ברמה סטטוטורית, מתמודדים בשנת 1993/4 אריה שחר והאדר' רפי לרמן וזוכים במכרז פומבי להכנת "מסמך עקרונות מדיניות פיתוח למטרופולין תל אביב ותוכנית מתאר למחוז תל אביב". לאחר מכן בשנת 1997, אריה שחר ואדר' שמאי אסיף זוכים במכרז להכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה ופיתוח – תמ"א 35. על פי הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על התוכנית לכלול שני מרכיבים: תוכנית מתאר ארצית (עפ"י סעיף 49 לחוק) ומסמך מדיניות פיתוח (לא סטטוטורי). כמו כן על התוכנית לקבוע כלים, הליכים ומנגנון ליישומה ומערכת לעדכונה השוטף, בהתאם לתמורות במדיניות, בצרכים ובזיקה לתרחישים וחלופות ארוכי טווח. את התוכנית יערוך מינהל התכנון וועדת היגוי רחבת תלווה את עריכתה.⁸

"רקע" – ישראל בשנת 1948 והיום

הנתונים הפיסיים של הארץ: הטבע, האקלים, הקרקע, מקורות המים והמחצבים משמשים יסוד לתוכנית ארצית כוללת (Master Plan), שתשרת ביעילות את האדם והחברה לנוחיותם.

(שרון, 1951)

מדינת ישראל היא הרקע לתכנון הארצי שלו מרכיבים רבים; רוב הרכיבים הפיסיים לא השתנו אך מקצתם עברו שינוי: הארץ נותרה קטנה כשהייתה, גבולותיה גבולות הפסקת אש, מרחביה מרהיבים, נופיה מגוונים ואזורים רבים בה רגילים. אך לעומת זאת אוכלוסייתה השתנתה ומשתנה במהירות, מארץ מיושבת בדלילות ב-1948 לארץ צפופה בשנת 2000 ולארץ צפופה מאוד בשנת 2020. אם בשנת 1948 היו 107 תושבים בממוצע לקילומטר מרובע בשטח שמצפון לנפת באר שבע, הרי שבשנת 2000 עמד הממוצע על 640 תושבים ובשנת 2020 צפויים להיות 900 תושבים לקילומטר מרובע ואולי אף יותר מכך. אזור נפת באר שבע ממשיך להיות מיושב בדלילות בשל אופיו ותנאי האקלים השוררים בו: בשנת 1948 הייתה הצפיפות הממוצעת נפש אחת לקילומטר מרובע, בשנת 2000 – 38 תושבים ובשנת 2020 צפויים להתגורר באזור 45 תושבים לקילומטר מרובע.⁹

שיעור גידול האוכלוסייה השנתי בישראל הוא הגבוה מכל מדינה מערבית וכדי לתת מענה למשק המבקש לצמוח ולהידמות למדינות המפותחות יש לספק את התנאים לצמיחתו ולהקצות עבורם קרקע. כיום מתקיימת תחרות עזה על הקרקע בין כל הביקושים, אם לצורכי פיתוח – למגורים, לתעסוקה, לתשתיות – ואם לצורכי שטח פתוח – לחקלאות, לנופש, לפנאי, לטבע ולנוף. צרכים אלה מתחרים ביניהם על אותו נתח קרקע שהינה משאב מוגבל. האתגר הגדול

⁸ הוראת המועצה הארצית לתכנון ולבניה, נספח מס' 2 לפרוטוקול מספר 354 מיום כ"ג בחשוון התשנ"ז – 5.11.1996.

⁹ מזור, א' (1997) 'ישראל 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, עמ' 16, 17.

ביותר של התכנון הארצי הוא כיצד להידרש לצרכים בטווח הקצר מבלי לפגוע בצרכים העתידיים שבטווח הארוך.

"מצב, סמיכות" - אירועים, גישות ומגמות תכנוניות בארץ ובעולם שהובילו והשפיעו על המתרחש בתחום התכנון בישראל

עם סיום מלחמת העולם השנייה בשנת 1945 הוצגו "תוכניות מרשל"¹⁰ (סייקס, 1966) לשיקום אירופה מנזקי המלחמה. האחריות לתכנון ולביצוען הוטלה על הממסד השלטוני ולא על השוק החופשי או על המגזר הפרטי. אז גם התבררו ממדי השואה שפקדה את יהדות אירופה וכן התחדש ביתר שאת המאבק להקמת מדינה יהודית בארץ ישראל. בשנת 1948 עם סיום המנדט הבריטי על ארץ ישראל והכרזת המדינה, מתקבצים בה פליטי השואה ועולים, וגישת התכנון ממעל אשר יושמה בתוכניות מרשל בעולם מגיעה גם לישראל. זאת ההזדמנות למימוש אותה דרישה של חוג האדריכלים והמתכננים משנת 1935 לתכנן "תיכון ארצי כללי", דרישה שנדחתה בזמנו על ידי ממשלת הוד מלכותו. כך עם קום המדינה התגשם גם חלום התכנון הארצי הכולל, כאשר החברה היא "חברה מגויסת", שמנהיגיה מדברים על "כור היתוך", שמעשיה מנותבים לרווחת הכלל, ואפשר להציב מטרות תכנוניות העונות על היעדים שלשמן הוקמה המדינה.

בשנת 1989 התחילה בחשאי ובטפטוף העלייה מברית המועצות לשעבר. גל עלייה זה מגיע אל עולם שונה מזה שהגיעו אליו גלי העלייה לאחר מלחמת העולם השנייה. העולם של סוף המאה העשרים מכונה "כפר גלובלי"; הכלכלה מבוססת על שוק חופשי וההפרטה היא מילת המפתח. גם בארץ מתרחשים תהליכים שמביאים לדרישה גוברת להרחבתו של שיתוף הציבור בתכנון. בין הגורמים מחוללי הדרישה לשיתוף הציבור בתהליך התכנון הייתה תביעה כללית לרפורמה במדינה בעקבות מלחמת יום הכיפורים, אשר נטעה בקרב הציבור את התחושה שקיים נתק בין הציבור לבין דרג מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות. גורמים נוספים היו התרופפות האידאולוגיה בארץ, ביזור ברמת השלטון המקומי, עלייה ברמת החיים שהשלכותיה היו ירידה בסולידריות החברתית ודגש על מרכזיות הפרט על חשבון המדינה והחברה כולה (פורטן, 2002). קריסת מסך הברזל והתפרקות ברית המועצות לשעבר יוצרות הזדמנות למימוש הקריאה "Let My People Go", וגל העלייה הגדול שמגיע לארץ, בצד צפי לא ידוע של מספר העולים וקצב עלייתם מעמידים את התכנון הארצי בפני אתגר חדש: כיצד להתמודד עם נחשול זה ולהפוך אותו למנוף לתכנון ארוך טווח וכל זאת בתנאים שונים לגמרי.

¹⁰ סייקס, כ' (1966): "תכנית מרשל לשיקומה של אירופה, שהיא אולי הפעולה המדינית החשובה והמצוינת ביותר בעת החדשה", עמ' 320.

"רצף דברים" – תיעוד הרצף התכנוני בישראל החל מהספר "תכנון פיסה לישראל" (1951/2) עד תמ"א 35 (2005)

תכנון פיסה בישראל

בפרק הפותח את הספר "תכנון פיסה בישראל" כתב אריה שרון את המשפטים הבאים:

כל תכנון פיסה, הקובע את ייעודם של שטחי-ארץ ומעצב את דמותם המרחבית, חייב להיות מושתת על גורמים כלכליים חברתיים ולאומיים-ביטחוניים. תנאי ראשון להצלחתו הוא ארגון, תאומם ושילובם של גורמים אלה במסגרת תכנונית שבעקבותיה צועד הפיתוח... שלושה מימדים מעצבים את התכנון בישראל למסגרת יחידה במינה והם: הארץ, העם והזמן. שלושת המימדים – הארץ, החברה והזמן – קובעים את התכנון בישראל ואת מגמתו.¹¹

אשר לרציונל העומד מאחורי רעיון פיזור האוכלוסייה מסביר שרון כי מאחר שבעת יסוד המדינה הצטופפו ברצועת החוף הצרה 82% מהאוכלוסייה, 11% בירושלים ורק 7% בגליל ובדרום:

התעוררה בעיית פיתוח האזורים הבלתי מיושבים וכיוון האוכלוסייה אליהם. בעוד שהאוכלוסייה הכפרית מחולקת באופן טבעי בכל הארץ, בהיותה קשורה בקרקע, וצפיפותה נקבעת על ידי תכונות הקרקע וכמויות מי ההשקאה שתעמודנה לרשותה, הרי חלוקת האוכלוסייה העירונית, העתידה למנות כ-80% מכלל האוכלוסייה, תלויה במידה רבה במדיניות התכנון, שבידה לכוון אותה בכיוונים הרצויים מבחינה מדינית וכלכלית ולקבוע את אופייה.

כדי לבסס את הגבולות שהם בעצם גבולות של הפסקת אש רצויה נוכחות בכל מקום ומאחר שמרבית הקרקע מרוכזת ברשות ממשלתית או ציבורית:

הדבר מאפשר התפשטות ההתיישבות העירונית והחקלאית בכל הכיוונים, וחלוקתה ההרמונית המאוזנת בכל חלקי הארץ.¹²

מטרות התוכנית הארצית הן קודם כל: ביטחון, בניית האומה, כיבוש השממה, מימוש האידאולוגיה הציונית של פרנסה מעבודת כפיים ובעיקר מחקלאות ושיעור ייצור של 75% מהמזון בארץ על מנת להבטיח "ביטחון מזון".

הדרך שמתווה התוכנית כדי להשיג יעדים אלה היא באמצעות פיזור האוכלוסייה. רעיון חלוקת האוכלוסייה עובד לראשונה כתוכנית עוד ב-1949 ואילו "תוכנית שרון" מ-1951 הינה התוכנית השנייה.¹³

האמצעי התכנוני להפעלת הדה-צנטרליזציה של האוכלוסייה והמשק הוא חלוקת הארץ לעשרים וארבע נפות תכנון שלכל אחת מהן נקבע יעד אוכלוסייה. מפות של המצב הקיים והמוצע והלוח לצדן מציגים את האמצעים להשגת היעד (אזור 1).¹⁴

¹¹ שרון, 1951/2, עמ' 5.

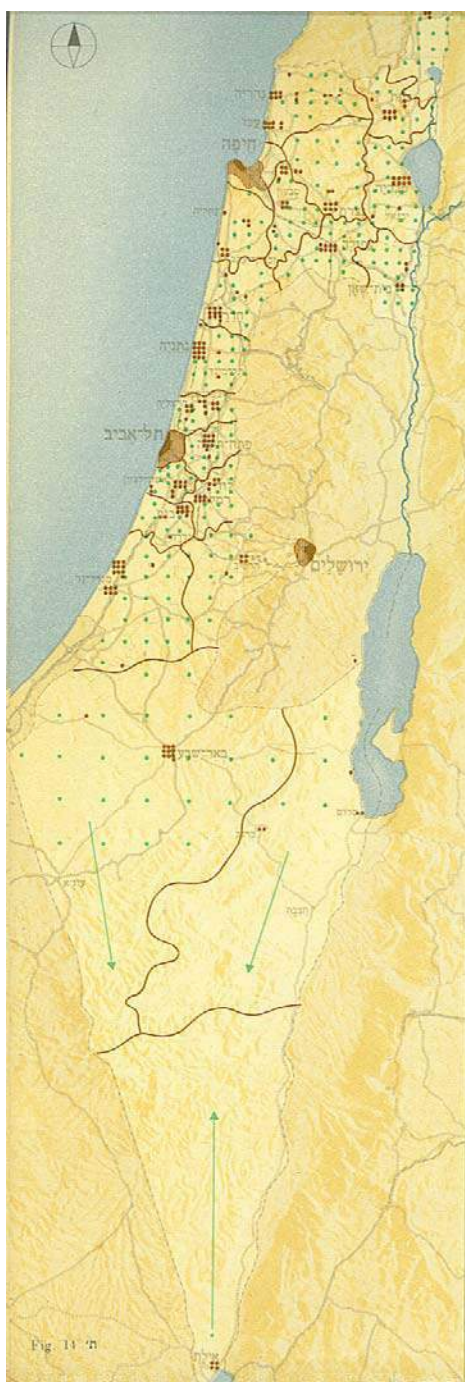
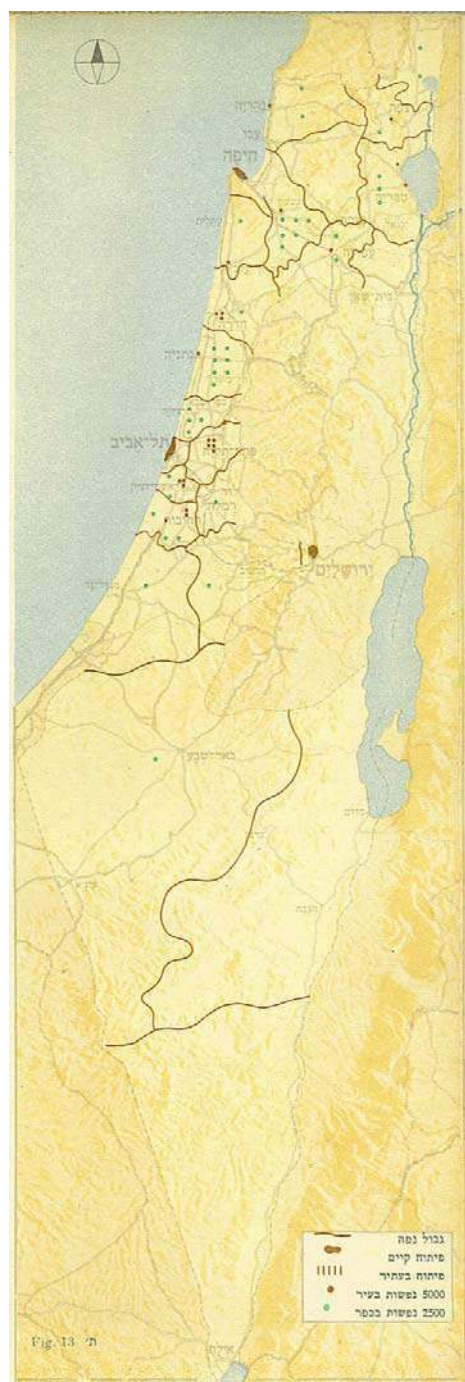
¹² שם, עמ' 6.

¹³ רייכמן, ש', מציין ש"תוכנית שרון" הינה אחת מבין שתי גרסאות. שם, עמ' 44.

¹⁴ שם, עמ' 16-17, מתוך "טבלת חלוקת האוכלוסייה וצפיפותה בנפות תכנון".

איור 1

תכנון פיסית לישראל: מצב קיים (1948) ומצב מוצע - פרישת 2,650,000 נפש



כדי להשיג את יעד פיזור האוכלוסייה, מגויסות ומשתלבות "חמש זרועות התכנון" והן:

- החקלאות
- התעשייה
- רשת התחבורה
- פארקים, ייעור ושמירת נוף
- ערים חדשות.

הזרוע הראשונה, "התוכנית החקלאית" מושתתת על האוכלוסייה הכפרית ועל תוכנית המים הארצית. תוכנית המים תאפשר את הקמתם של כ-120,000 משקים חקלאיים, מבוססים ברובם על גידולי חקלאות שלחין, שאוכלוסייתם תמנה 600,000 נפש מסך 2,650,000 נפש "בגמר השלב הראשון של ההתפתחות".

היקף האוכלוסייה החקלאית נגזר מתוך תחשיב השטח המתאים שיעמוד לרשותה וכמות המים הנגזרת מתוכנית המים הארצית "שמציעה את ניצול מקורות המים העשירים – מי הירדן והנחלים בצפון הארץ, מי הירקון ומי התהום בשפלה – אגירתם והזרמתם לשטחים העניים במים שבהרי יהודה ובנגב הצפוני." חלוקת המים מתוכננת גם לשרת את המרכזים העירוניים החדשים. תוכנית המים היותה בסיס למפעלים שיושמו בפועל במהלך השנים.

הזרוע השנייה, איתור התעשיות. פיזור התעשייה בכל חלקי הארץ לעומת המצב הקיים לפיו 50% מן התעשייה התרכזה בתל אביב והיא כוללת שלושה סוגים: כבדה, קלה ותעשיית מזון.

הזרוע השלישית שמשלבת בתוכנית פיזור האוכלוסייה היא רשת התחבורה המבוססת על שני מרכזי תחבורה עיקריים: חיפה (קיים) וסביבות אשדוד. במרכזים אלו אותרו נמלים ושדות תעופה ראשיים. הם משרתים את חבלי הארץ השונים ומקושרים ביניהם על ידי רשת דרכים צנועה: הרשת עוקפת מרכזים עירוניים וכוללת דרכי גישה אל היישובים העירוניים.

הזרוע הרביעית "פארקים, ייעור ושמירת נוף". התוכנית הארצית קובעת את שטחי הייעור על מורדות ההרים והגבעות ובתוכם שטחים מוגנים של שמורות ופארקים.

הזרוע החמישית והאחרונה היא "הערים החדשות". המושג ערים חדשות כולל גם כמה יישובים קטנים קיימים בעלי גרעין בריא ובר פיתוח. שרון מונה בספרו למעלה מ-70 מרכזים עירוניים, ביניהם גם רעיונות ליישובים חדשים, שלימים הציע משרד השיכון להקים.

"תוכנית האב של ישראל" (1964) ותוכניות מתאר ארציות חלקיות לפיזור אוכלוסייה

האג'נדה של התכנון הלאומי תאמה את האידאולוגיה השלטת מאז קום המדינה. תוכניות לפיזור האוכלוסייה נערכו גם לאחר שנוצרה המפה היישובית בקוויה הכלליים. עוד בטרם התקבל חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965, ולכבוד כנס של ארגון IFHP¹⁵ בירושלים, התפרסם ספרם של יעקב דש ואלישע אפרת (Dash & Efrat, 1964) "תוכנית האב של ישראל" ובו הצעה שנערכה על ידי אגף התכנון לפריסת אוכלוסייה בת 4 מיליון נפש בשנת 1982 באזורי עדיפות לפיתוח מוכוון. כבסיס להצעה שימשו תוצאות מפקד האוכלוסין שנערך בשנת 1961 שלפיהן

מנתה אז אוכלוסיית ישראל 2.31 מליון נפש, מתוכם 89% יהודים ו-11% ערבים. התפלגותם על פי מחוזות הייתה: 37% התגוררו במחוזות ירושלים, צפון ודרום, ו-63% במחוזות תל אביב, מרכז וחיפה. תוכנית האב הציעה להשיג בשנת 1982, באמצעות יצירת אזורי עדיפות לפיתוח, חלוקת אוכלוסייה שונה: 44% במחוזות ירושלים, צפון ודרום ו-56% במחוזות תל אביב, מרכז וחיפה.¹⁶ אלו הם אגב, בערך אחוזי ההתפלגות של האוכלוסייה בשנת 2007.

משנכנס חוק התכנון והבנייה לתוקף ב-1965 נכלל בו חידוש בולט ועיקרי, עוד ממד תכנוני, "תוכנית מת-אר ארצית" על כל שטח המדינה שתשלב לכלל תוכנית אחת את כל נושאי התכנון. בין התוכניות הארציות הראשונות שנערכו הייתה תוכנית חלקית, "תמ"א 6 – תחזית התמורות בחלוקת האוכלוסין במדינה כחלק מתוכנית המתאר הארצית, עבור אוכלוסיה בת 5 מליון נפש ובשלב ביניים 4 מליון נפש". התוכנית אושרה על ידי הממשלה וקיבלה מעמד סטטוטורי מחייב בשנת 1975. תוכנית עדכון ל-7 מליון אומצה והוגשה לממשלה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, והממשלה אמנם דנה בה ב-1986, לא דחתה אך גם לא אישרה אותה (Garon, 1992).

תוכניות אלו עסקו באמצעי מדיניות ובמכסת האוכלוסייה הרצויה לכל מחוז, יישוב, או אזור כפרי, ועל מכסות אלו התבססו יתר התוכניות הארציות הסקטורליות, המחוזיות וכן מתכננים בעיקר בתחום התשתיות. על היתרון הברור של בסיס פרוגרמטי אחד שהנהיגה התוכנית למערכות התכנון, העיב חסרון גדול והוא היעדרו של תשריט שבו מתוחמים גבולות שטחי ההקצאה שבהם צריכה מכסת האוכלוסייה להתכנס והוראות הקובעות את אופיים המפורט של סוגי השטחים הכלולים בתשריט: אלו שמועדים ל"פיתוח" ואלו שנועדו להישאר "פתוחים". כשבמרכז הארץ התמלאו במהירות מכסות האוכלוסייה שקצבה התוכנית, גברו והלכו לחצי הביקוש להפשיר עוד קרקע חקלאית לבנייה. בד בבד, החל מסוף שנות ה-70, עלה גם הביקוש למגורים עירוניים צמודי קרקע. כדי שלא לחרוג ממכסת האוכלוסייה המותרת על פי תמ"א 6 ובכדי לענות על הביקושים היו התוכניות שהוגשו לאישור עתירות קרקע אך בצפיפות נמוכה מאד.

כדי למנוע הפשרת קרקע חקלאית מסיבית נחלצה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית,¹⁷ הוועדה שהגנה על הקרקע החקלאית בחירוף נפש בשנים שלפני המשבר בחקלאות, והחליטה להתנות את שינוי ייעוד הקרקע בהגדלת צפיפות הבנייה, או לחלופין, בהקטנת השטח המופשר. אך בהיעדר תוכניות מתאר מחוזיות ומקומיות מעודכנות שעה שדנה הוועדה בכל סוגי התוכניות הרבות שהוגשו לה, הרי שהבסיס להחלטותיה לא יכול היה להיות מובנה ומעוגן בשיקולים כוללניים.

התוצאה הצפויה של תהליכים אלו נחזתה בחלופת "עסקים כרגיל" שבתוכנית האב "ישראל 2020" לפיה מגמות הפרישה המרחבית הכלליות החזויות יתבטאו בעיקר בהמשך פרבור מואץ של האוכלוסייה באזורים המרכזיים, במתכונת מפורזת ומפוצלת בצפיפויות נמוכות. הדבר יאץ

¹⁶ שם, עמ' 26.

Regions of Priority for Directed Development.

¹⁷ "תוקם ליד המועצה הארצית ועדה של אחד עשר לשמירה על קרקע חקלאית", התוספת הראשונה (סעיף

156 (א)) לחוק התכנון והבניה ה'תשכ"ה-1965, סעיף 1.

את הגידול גם בשטחי הדרכים, המסילות וזכויות הדרך שביחד עם סך כל השטח המפותח במדינה יגיע ליותר מפי שניים ביחס למצב ששרר בתחילת העשור (מזור, 1997).

תמ"א 31 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה (1993)

באביב 1990, מחליטה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת – פיסית, כלכלית, חברתית – לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה המונית. הוראת המועצה הארצית היוותה שינוי חסר תקדים במסורת התכנון הארצי. כבר במהלך הכנתה זכתה לחשיפה תקשורתית גבוהה ומסמכיה היוו בסיס כמעט לכל תוכניות המתאר ברמות השונות שנערכו בישראל.

יש לשאול כיצד קרה הדבר? מה קרה? מה הביא לשינוי במועצה הארצית? מה גרם למעבר מתכנון "מסדיר", רגולטיבי, לתכנון "יוזם"? למעבר מתכנון ארצי "חלקי" לתכנון "כוללני" משולב? למעבר ממסמך "קשיח" לתוכנית "גמישה ומתעדכנת"? כיצד נסדק האתוס הלאומי של "פיזור אוכלוסייה" (רצ'בסקי, 1991). מהפך כזה בהוראות המועצה הארצית היה אפשרי אך ורק נוכח אתגר רב-ממדים – קליטת העלייה ההמונית, עת "משבר".

באביב 1990, נשבו רוחות חדשות בעולם: ברית המועצות קרסה ומדינות מזרח אירופה, בזו אחר זו, נטלו את גורלן בידיהן. העלייה מברית המועצות לשעבר, הפכה לגל שצפוי היה להמשך שנים אחדות. בשנה זו מנתה האוכלוסייה בישראל 4.56 מליון נפש. המדינה הייתה נתונה בקיפאון כלכלי: התוצר לנפש לא גדל ושיעור האבטלה הגיע ל-9%. במשק התחולל תהליך מכאיב של הבראה והתייעלות בעקבות הזעזועים הכרוכים בבלימת האינפלציה הדוהרת. השפל והדשדוש באו לידי ביטוי כמעט בכל תחומי החיים ובמיוחד בענף הבנייה למגורים. למקבלי ההחלטות בישראל הסתבר כי המדינה עומדת בפני גל עלייה המונית וכי יש להתארגן במהירות לקליטתה. תחזית העלייה הצפויה¹⁸ נעה בין 1 מליון לכ-1.2 מליון עולים, בתוספת שיעור של 0.4 מליון נפש ריבוי טבעי של האוכלוסייה הוותיקה.¹⁹ דהיינו, גידול של יותר מ-30% בתוך חמש שנים!

הימים ימי "סיכויים וסיכונים" הנובעים מאי-ודאות. הסיכויים – אפשרות להגדלת אוכלוסיית המדינה בפרק זמן קצר, על-ידי עולים ברמה טכנולוגית גבוהה ביותר. אפשרות זו יוצרת פוטנציאל ייחודי להשגת יעדים המונחים על-ידי שיקולים ומטרות ארוכי טווח; כפי שנאמר: "היינו כחולמים" – חזרו ונמצאו ה"שבטים האבודים" שמאחורי מסך הברזל. נוצרה אפשרות להפוך את מכלול האירועים והשינויים הפוליטיים העולמיים ומשאבי כוח האדם האדירים, למנוף הדרוש לשינוי מבני – כלכלי, חברתי ומרחבי של ישראל לקראת שנות ה-2000. בסיכונים, התמקדה חוסר הוודאות בשלושה תחומים עיקריים: בתחום הדמוגרפי – קצב והיקף העלייה הצפויים; בתחום הכלכלי – תנאי פתיחה קשים, מיתון, אבטלה וסיכונים

¹⁸ הכוונה לתחזית "נתיב", הגוף שבמשרד ראש הממשלה שהתבסס על מפקד האוכלוסין שנערך בשנת 1988 בבריה"מ לשעבר ואשר לפיו כ-1,700,000 איש הצהירו על יהדותם.

¹⁹ בהוראת המועצה נקבע יעד של מליון עולים ואילו ב"תמצית התכנית תמ"א 31, דווח לממשלה בהתאם להחלטת המועצה הארצית בישיבה מס' 289 מיום 1.8.91 "היעד הוגדל ל-1,200,000.

אינפלציה, מחסור במקורות, בעיות מבניות וקשיחויות בשוק העבודה; ובתחום הפוליטי – אי יציבות ביחסיה הבינלאומיים של ישראל ומשבר ממשלתי ממושך.

מוסדות התכנון השונים, אשר פעלו בהתאם לחוק התכנון והבנייה, נתפסו כלא מתאימים ליצור את התנאים לקליטת העולים ולספק מאות אלפי יחידות דיור, מקומות תעסוקה, מבני ציבור ושירותים, תשתיות ותחבורה בפרק זמן קצר ביותר. לבד מכל אלה היעדר תכנון כולל מבוסס מטרות ויעדים, הקשה אף הוא על ההתמודדות עם המחסור בפתרונות הקליטה. קינן חשש שמא ישראל תהווה רק תחנת מעבר זמנית לעולים שיחפשו את עתידם בעולם הגדול אם לא ימצאו התנאים לקליטתם, או, שחיים נטולי איכות בישראל הצפופה – כתוצאה מגידול ענקי לא מתוכנן הצפוי בהיקף הצרכים של תוספת האוכלוסייה – יבריחו עולים וותיקים כאחד.²⁰ כך נוצר עיתוי ל"למידה משברית" (Dery, 1990) בארגון שהוא המועצה הארצית. עתה בלט עוד יותר הצורך בהכנת תשתית תכנונית כוללת. עיתוי זה היה המתאים ביותר לקליטת הרעיון אותו העליתי ב-20.5.90, כמי שתפקידה היה באותה עת מנהלת אגף תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות במינהל התכנון, במזכר אל שר הפנים:

לראשונה מאז קום המדינה עומד משרד הפנים מול אפשרות ואתגר יוצאים מן הכלל: להוביל את נושא התכנון הכולל והפריסה המרחבית לצורך קליטת העלייה ההמונית. הזדמנות זו יכולה להתממש באמצעות תכנית מתאר ארצית כוללת לקליטת העלייה אשר תוגש על-ידי שר הפנים לאישור הממשלה...²¹

(רצ'בסקי, 1992); (Alterman, 2002)

מינהל התכנון מצא עצמו מדולדל ממשאבי כוח אדם ותקציבים אחרי שנים רבות בהן נדחק לשוליים בתוככי משרד הפנים (Alterman, 2001b)²² וההתמודדות עם אתגר הכנת התוכנית חייבה איתור של צוותי תכנון רב-תחומיים חיצוניים במסגרת מכרז פומבי. צוות בן יותר מ-30 מומחים בראשותו של אדריכל רפי לרמן זכה במכרז. בעבודה מאומצת שכללה מפגש אחת לשבוע עם ועדת עבודה בראשותי, הסתיימה הכנת התוכנית ב-13 חודשים. בבת אחת התחולל בתמ"א 31 מעבר מתכנון "מסדיר", "נושאי" ו"קשיח" לתכנון "יוזם", "כוללני" ו"גמיש".

התכנון "המסדיר" מקובל במדינות הפועלות על-פי עקרון השוק החופשי. הוא שואב את הלגיטימציה שלו מתפקיד הממשלה כמפקח, מתאם ומסדיר, תפקיד מצומצם בדרך כלל. התכנון הפיסי "היוזם" מוגדר כתכנון יוזם אפקטיבי שבידיו גם שליטה על הביצוע. דבר זה היה אפשרי בישראל בראשית שנות החמישים במסגרת משרד העבודה והבנייה. השאלה שנשאלה הייתה, האם ניתן היה בשנות ה-90 להחיות את האידאולוגיה של התכנון המרכזי "היוזם" משנות ה-50 במציאות ובצד אידאולוגיה של תכנון "מסדיר"? התשובה נמצאה לדעתו של שלום רייכמן בידי השלטון המקומי: התכנון "המסדיר" העביר סמכויות לשלטון המקומי, חיזק

²⁰ עמ' 7, תמ"א 31, כרך ב, מרץ, 1992.

²¹ המזכר מופיע כמכתב פניה לשר הפנים בתוך תמ"א 31 – הוראות התכנית, דברי הסבר, תכנית למעקב ובקרה, כרך א, עמ' 61-62, ירושלים, אוקטובר 1992.

²² שם, עמ' 265.

וערב אותו בעשייה והפך אותו להרבה יותר מוכן וערוך לסייע לתכנון הארצי והמחוזי מאשר בתקופה הראשונה של התכנון "היוזם". ניתן היה להעמיד את הדברים בפרופורציה ולמצוא איזון חדש (רייכמן, 1990).

הוראת המועצה הארצית לא הסתפקה במילוי הדרישות הכלולות בסעיף 49 לחוק התכנון "להסדיר" בתוכנית הסטטוטורית את כל התחומים והסקטורים. היא דרשה גם "ליזום", לקבוע שלבים מתואמים ותוכנית לביצוע, ובעגה המקצועית "תוכנית פיתוח".²³

התכנון ה"נושאי" מוגדר כתוכניות ארציות חלקיות "בהתאם לעניינים שהם נושא התוכנית".²⁴ בישראל מספר רב של גופים נושא באחריות לתכנון ברמה לאומית, לצורך קידום מגזרים שונים. תוכניות שכאלו, ובמיוחד בנושאים בעלי השפעה והשלכות מרחביות, נדרשות לאישור מוסדות התכנון ברמה הלאומית והן מוגשות כתוכנית ארצית חלקית למועצה הארצית (Alterman, 2001b). משנת 1965, עת נקבע מעמדן בחוק, עד 1990 נערכו רק תוכניות ארציות חלקיות, לכ-30 נושאים במספר.

התכנון ה"כוללני" מוגדר כתוכנית על כל שטח המדינה, שעניינה תכנון חיינו כראוי תוך התחשבות בחיי הדורות הבאים בכלל ההיבטים המרחביים, הפיסיים, הכלכליים והחברתיים של איכות החיים ושל הסביבה (רצ'בסקי, 2004). התפיסה שרווחה ולפיה העתיד התכנוני ממילא ברור לכולנו, הואיל וממדיה ותנאיה של המדינה מאלצים את התכנון ומקבעים אותו לדפוסים הנהוגים בהווה, נחשפה במלוא מגבלותיה בראשית שנות ה-90. ההתפתחות הדרמטית פתחה טווח אפשרויות חדש ומורכב: האם לנתב את העולים לפריפריה של המדינה או למרכזה? האם להקדים את יצירתם של מקומות תעסוקה למגורים או להיפך? האם רצוי ליישב את העולים בקבוצות? או שמא ראוי לשלבם במרקמי האוכלוסייה הקיימים? ההכרה כי לישראל מרחב אפשרויות לדמותה העתידית היא גם ההכרה בצורך בתכנון כולל (מזור, 1997). כשנתנה המועצה הארצית ביוני 1990 הוראה לעריכת תמ"א 31 הייתה זו ההוראה הראשונה לערוך תוכנית ארצית כוללת משולבת בהתאם לכוונת המחוקק בחוק התכנון והבנייה.

התכנון "הקשיח" הקלאסי הוא זה המכונה בעגה המקצועית "Blue Print", תוכנית שהיא תוצר קצה שאין לסטות ממנה, אם כי גם ניתן לכלול בה גמישות מסוימת על ידי הטמעת מנגנון למתן הקלות שהוגדרו מראש.²⁵ בין תכנון "קשיח" ל"גמיש" קיים לא רק מנעד שלם של דקויות, אלא גם ההגדרות "קשיח" ו"גמיש" כוללות מגוון גדול של אפשרויות. התכנון ה"גמיש" הקלאסי הוא זה שהגמישות מוטמעת בו מלכתחילה: התוכנית מתווה קו מדיניות ויעדים ומותירה לפרוט איך להשיגם בידי תוכניות במדרג נמוך ממנה, או, באמצעות שיקול הדעת של מוסדות התכנון, או, אפילו של המבצעים בפועל (אלתרמן, 1981).

כל 30 התוכניות הארציות החלקיות, עד תמ"א 31, נערכו בגישה הקשיחה, אם כי ברובן

²³ "תוכנית הפיתוח" שנערכה ואומצה על ידי המועצה הארצית אך לא אומצה כהחלטת ממשלה הוצע, בין היתר, להקים מטה פעולה מקצועי בינמשרדי, שמוסמך ליזום פעולות ליישום התוכנית.

²⁴ סעיף 50 בחוק התכנון והבנייה.

²⁵ לדוגמה, הוספת סעיף בתוכנית בדבר הסמכת ועדת משנה למתן הקלות, או, סעיף סטיות מותרות הנובע מקנה המידה של התוכנית, בתמ"א 3 – תוכנית המתאר הארצית לדרכים.

נקבעו, בוריאציות שונות, מנגנוני הקלה מוגדרים מראש.²⁶ משמעות הגישה הקשיחה היא שכל שינוי שאינו מוגדר מלכתחילה, מחייב הכנת תוכנית חדשה בתהליך מלא של עריכה ואישור. צעד המטיב להשתקף בצורך לעדכן לעתים תכופות, במסלול סטטוטורי מלא, את רוב התוכניות.²⁷ החידוש בתמ"א 31 הוא מנגנון העדכון, הבקרה והמעקב. בהיות התמ"א תוכנית יוזמת, המתמודדת עם אי-ודאות בתחומים רבים, התוכנית חייבה תהליך מתמשך של בקרה ועדכון במטרה להשיג את הגמישות הרבה הנדרשת מתוכנית מסוג זה. גמישות זו מתייחסת למכלול תוצרי תמ"א 31 – התוכנית הסטטוטורית ותוכנית הפיתוח.

תמ"א 31 הייתה מלכתחילה בעלת אופק תכנון קצר מאוד, שכן היא תוכננה ל-5 שנים. עם זאת היא נשארה בתוקף, בשינויים קלים, עד סוף שנת 2005, מועד אישורה של תמ"א 35. תמ"א 31 עיצבה את מפת ישראל במשך למעלה מעשור ונודעה לה חשיבות חיונית בתקופה שבה קלטת המדינה קרוב למיליון עולים, וגם כלכלתה התקדמה בצורה ניכרת. תמ"א 31 קידמה דוקטרינת תכנון לאומי חדשה לישראל (Shachar, 1998), ופיתחה כמה תפיסות תכנוניות חדשות (שחר, 2002). תהליך הכנתה היה מואץ: ב-3.12.91 אימצה המועצה את פריסת האוכלוסייה המוצעת, את עיקרי אסטרטגיית הפיתוח, את אמצעי מדיניות התכנון ואת ההמלצות לפיתוח. היא הנחתה להגיש לה תוכנית סטטוטורית המיישמת אותם ו"תוכנית פיתוח" שתהיה תוכנית פעולה רב-שנתית להשקעות, מקורות וקביעת מועדים לפיתוח בנושאי מגורים, תעסוקה, תשתית, שירותים וסביבה. הואיל ויושבי הראש של הוועדות המחוזיות ומתכנני המחוזות היו חברים בוועדת ההיגוי הם החלו ליישם את התוכנית בפועל בהחלטות השוטפות של הוועדות המחוזיות מבלי להמתין לאישור הסטטוטורי של התוכנית. ב-17.1.93 אישרה הממשלה את התוכנית הסטטוטורית, הכוללת הוראות ושני תשריטים (איור 2). הדיון ב"תוכנית הפיתוח", שמשמעותו עיגונה בהחלטת ממשלה, נדחה למועד מאוחר יותר אך בפועל לא התקיים.²⁸

כך הוצעה לישראל וגם התקבלה דוקטרינה המתאימה יותר לתנאים האובייקטיביים של אותה עת. דוקטרינה חדשה זו הייתה פרי המודעות למחסור במשאבי הקרקע והצורך לשמר שטחים פתוחים עבור הדורות הבאים. בתמ"א 31 ניתן ביטוי לתפיסות חדשות שעד להכנתה לא באו לידי ביטוי בתוכניות סטטוטוריות, או במדיניות קרקעית. כך לדוגמה, תוכנית להקמת יישוב כפרי/עירוני חדש, שגילמה את האתוס הציוני של "כיבוש השממה", "נלבישך שלמת בטון ומלט", הפכה על פי תמ"א 31 לשלילית: שכן תוכנית זו "מפזרת אוכלוסייה" ו"נוגסת בשטח כפרי/פתוח או בשטח משאבי טבע". על כן מלכתחילה תוכנית זו לא תהיה רצויה ואם בכל זאת תוגש היא תישקל ותחייב בחינה מפורטת במועצה הארצית במסגרת תוכנית מחוזית.

²⁶ לדוגמה, תמ"א 24 – בתי סוהר, כשמה כן היא. אין הקלות ואין סטיות. תמ"א 7 – מוסדות, לימים בוטלה, בין היתר, בשל קשיחותה.

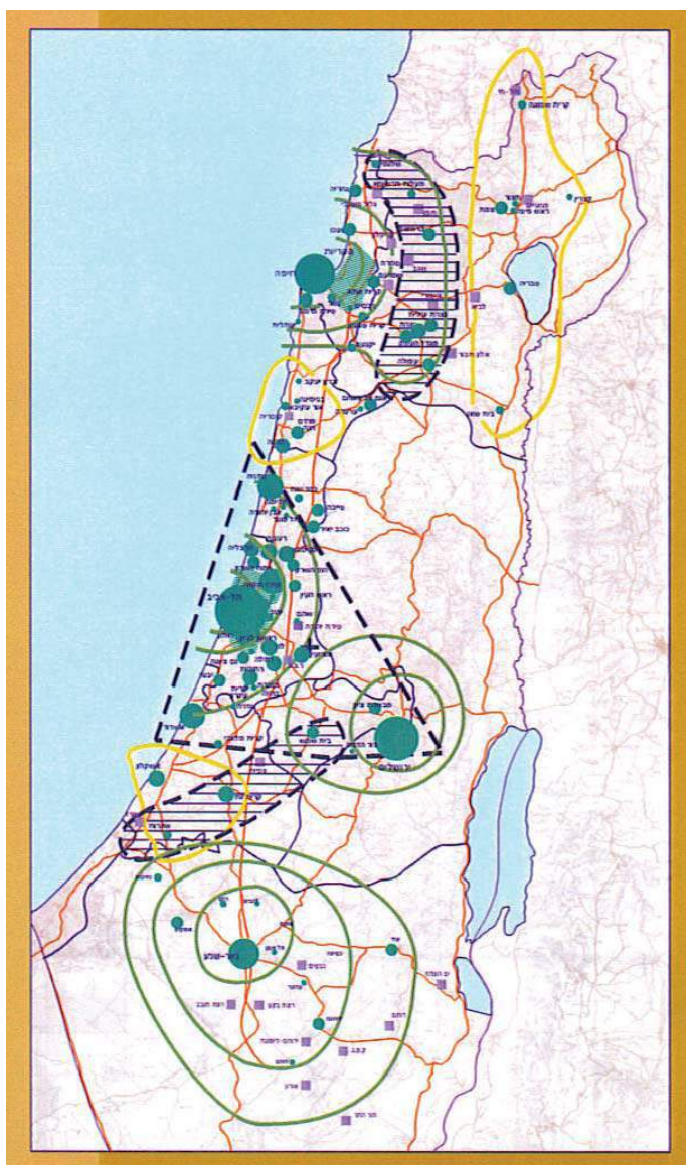
²⁷ ראה רשימת התוכניות הארציות המעודכנות באתר משרד הפנים.

²⁸ תוכנית הפיתוח הוגשה לממשלה על ידי שר הפנים אריה דרעי ונקבעה בנושא לדיון במליאה. הדיון בה נדחה למועד מאוחר יותר, אך במהלך שנת 1993 הושעה אריה דרעי מתפקידו בממשלה ומשום כך לא התקיים הדיון.

ארבעה עקרונות מייצגים את התפיסות שעיצבה תמ"א 31. כל עיקרון מתייחד בכך שהוא תוצר של שקלול רב-גורמי: כל עיקרון התגבש תוך כדי תהליך עבודה מקביל על מרכיבים שונים בתוכנית, עקב בצד אגודל, ושינה תפיסות תכנון לאומי שהיו מבוססות שנים רבות, למעשה עוד מלפני קום המדינה. אלו עקרונות משולבים שעוסקים באוכלוסייה, בתעסוקה, בתשתית ובאיכות החיים והסביבה בראייה לטווח קצר ובינוני ומבלי להתנתק מההשלכות על הטווח הרחוק.

איור 3

תמ"א 31, התפיסה התכנונית הכללית - מערך מטרופוליני ארצי



עיקרון ראשון: פריסה מטרופולינית

תמ"א 31 תפסה את המרחב הלאומי כצירוף של כמה אזורים מטרופוליניים, והתופעה המוכרת של התגבשות אזורים מטרופוליניים גדולים, הוטמעה והפכה למסגרת התוכנית. תמ"א 31 יצרה, לראשונה בישראל, את המסגרת של האזור המטרופוליני והגדירה לראשונה את הליבה הלאומית של ישראל במשולש ירושלים-נתניה-אשדוד (Shachar, 1998) (איור 3).²⁹ על-פי מדיניות התכנון שגובשה במהלך הכנת התוכנית, הנובעת מהנחת היסוד שרוב אוכלוסיית ישראל היא עירונית, כמו גם מרבית העולים המגיעים ממדינות חבר העמים, הוחלט להדגיש את המרקם העירוני המטרופוליני כבסיס לתוכנית תפרוסת האוכלוסייה, לאסטרטגיית הפיתוח העירוני ולהגנה על השטחים הפתוחים, ולהעלאת רמת השוויוניות בין המרכז לפרפריה.

המרחב העירוני המטרופוליני מבטא את מרחב הבחירה האישי של האוכלוסייה העירונית המודרנית. הוא כולל יישובים עירוניים מגדלים שונים, יישובים קהילתיים, פרבריים וחקלאיים, המתפרסים סביב מוקד המטרופולין. המערכת המטרופולינית מרחיבה את מגוון האפשרויות וההזדמנויות בתחומי התעסוקה והשירותים ובכך תורמת ליישום מדיניות הפיתוח העירוני ולהעשרת איכות החיים בערים.

הפריסה הפיסית המוצעת בתוכנית מתבססת על ארבעה מרחבים מטרופוליניים:

- שני המטרופולינים של ירושלים ותל אביב – אזור הליבה של ישראל התחום במשולש ירושלים-נתניה-אשדוד, המרכז את מרבית הפונקציות השלטוניות, העסקיות, התעשייתיות והתרבותיות.
- מטרופולין חיפה – בתמ"א 31 התגבשה ההכרה שחיפה יכולה וראויה לשמש מוקד למטרופולין הצפוני. על-ידי ניצול יתרונותיה של העיר בצד פיתוח מערכות פעילות מרכזיות בתחומי העסקים, המסחר, השירותים והשלטון, חיפה יכולה להפוך למוקד מטרופוליני שישתת את הגליל המערבי והמרכזי ואת אזור העמקים המרכזיים.
- מטרופולין באר שבע – באמצעות ריכוז מאמצים בבאר שבע כעיר ראשה ניתן יהיה ליצור מסה של אוכלוסייה הנהנית מרמת שירותים גבוהה בעיר ובסביבתה. פעילות ממשלתית ומוסדית, שתתרום להקמת מערכות עסקים, שירותים ושלטון בבאר שבע, תקטין את התלות של אזור הדרום במרכז הארץ (תמ"א 31, 1997).
- בהתאם להנחת היסוד שרוב האוכלוסייה הוא עירוני, העלתה תמ"א 31 את נושא הפיתוח העירוני ופיתוח מרקם חברתי מגוון על סדר היום הלאומי ובהמשך, בראש המלצות מערכת המעקב והבקרה, הועלה הצורך להשקיע בתהליכי התחדשות של הערים הקיימות (לרמן, 2002).

עיקרון שני: שינוי במדיניות פיזור האוכלוסייה

הוראת המועצה הארצית כללה את היעדים הבאים:

²⁹ עמוד 18, מתוך תמ"א 31, כרך ב', 1992.

קליטת מליון העולים בחומש הקרוב (1990-1995) – תוך כדי: א. יישום מרבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה. ב. שימור עתודות קרקעיות. ג. קידום כלכלי ופיתוח תשתיות במקביל ובתאום עם המערכות האורבאניות והכפריות. ד. ניצול מושכל של משאבי המדינה. ה. שמירה על איכות הסביבה.

ליעד פיזור האוכלוסייה חברו אפוא יעדים חשובים אחרים. עם הקמת המדינה נשענה מדיניות התכנון על שלוש רגליים: "ביטחון", "כיבוש השממה" ו"ביטחון מזון". אחרי 40 שנה ותהליך התפכחות הובן שהאמצעי שננקט להשיגם, פיזור האוכלוסייה, הפך מטרה. ההתפכחות החלה עם עבודת הפיתוח של המסגרת המקרו-כלכלית של תמ"א 31 כשנלמדו הנתונים של ההתפתחויות במשק בראשית שנות התשעים. אז התברר כי השוק מפגר אחרי קצב העלייה, והצטרפותם של עולים חדשים לכוח העבודה צפויה להעלות את שיעור האבטלה מעל לרמה של 10%. משקלול החלופות והרצתן במודלים שונים ועל יסוד שיקולים עיוניים התעורר החשש כי ייווצר ניגוד עניינים בין יעד "קליטת עלייה" ליעד "פיזור אוכלוסייה", שכן התברר כי הקרבן הישיר של חלופת הפיזור הוא התעסוקה, וממדי האבטלה יהיו בלתי נסבלים (סדן, 1992). מלבד זאת נוצרה תחרות בין שני יעדים על הקצאת המשאבים: השקעות בבינוי למגורים מחד והשקעות בתשתית ובענפי המשק, מאידך. אך אם קליטת העלייה היא היעד המרכזי ומציאת תעסוקה היא זו שתסייע לכך, יש לתת עדיפות להשקעות בתעסוקה על פני המגורים.

יחד עם זאת הובן שלאמצעי המדיניות אשר בכוחם לעודד את התרחבות הייצור והתעסוקה יש תקופות הבשלה דיפרנציאליות: שנתיים עד שלוש שנים נדרשות לעידוד הייצור והשיווק של תעשיות ומפעלים הממוקמים בעיקר בריכוזי האוכלוסייה הקיימים, ואילו לצורך הבשלתן של השקעות חדשות באזורים חדשים נדרשים פרקי זמן ממושכים הרבה יותר, בני 5 שנים ומעלה.³⁰ כדי להתמודד עם המגבלה נוסף ממד הזמן לתוכנית, ובשלב הראשון הוחלט לשים דגש על יעד "קליטת העלייה". הואיל וקליטה מרבית מחייבת צמיחה כלכלית מואצת, עיקר הקליטה בטווח המידי תהיה באזורים המאוכלסים וסביב מוקדי התעסוקה הקיימים במרכז הארץ, גם אם היא אינה עולה בקנה אחד עם יעד פיזור האוכלוסייה. לכן הוצע שבד בבד תפעיל הממשלה מערכת העדפות והשקעות בתשתית, תעסוקה, שירותים ומגורים באזור הפריפריה, במגמה ליצור שם בסיס צמיחה וקליטה שיענה על היעד של פיזור האוכלוסייה בתום תקופת התוכנית ובשנים שלאחריה.

בהחלטת המועצה מ-1.8.91 נאמר:

המועצה הארצית דנה בהשלכות המבחנים הפסיים, הכלכליים והחברתיים של חלופות פריסת האוכלוסייה והמגבלות והאילוצים הנובעים מהם והגיעה למסקנות הבאות: מימוש מטרות העל שנקבעו בהוראת המועצה הארצית – מתן מענה אופטימאלי לקליטת המרבית של תוספת האוכלוסייה – מחייבים נקיטת אסטרטגיה משולבת... המועצה מאמצת את האסטרטגיה המוצעת של פיזור אוכלוסיה מאוון... יש להתאים את קצב פיזור האוכלוסייה לקצב פיתוח מקורות התעסוקה והשירותים במגמה להבטיח קליטה טובה.

יעד פיזור האוכלוסייה הוכנע, לפחות בשלב הראשון, על-ידי אסטרטגיית הקליטה ובאמצעות

³⁰ עמוד 12, מתוך תמ"א 31, כרך ב', 1992.

השימוש בממד הזמן: "תמ"א 31 גם הכניסה גישה דינאמית בקביעת סדר העדיפויות המרחבי לבניה למגורים ולתעסוקה" (שחר, 2002).

דו"ח הסיכום של צוות מעקב בקרה ועדכון תמ"א 31 משנת 1999 תאר את מצב פריסת האוכלוסייה בשנת 1997 והשווה אותה לפריסה שנחזתה בשנת 1992. מאחר שמערכת ההעדפות להשקעה באזורי הדרום והצפון לא הופעלה במלואה נמצא כי אכן בתום 5 שנים לא חלה מלוא הירידה החזויה בגידול מרכז הארץ, על חשבון העלייה במחוזות הפריפריה.³¹

עיקרון שלישי: שטחים פתוחים ואיכות סביבה

לשטחים הפתוחים יש חשיבות הן ברמה הארצית הן ברמה העירונית. ברמה הארצית מתבטאת חשיבות זו בהיבט הסביבתי-האקולוגי בשמירה על משאבי הטבע החשובים ביותר – מים, קרקע, צמחיה ובעלי חיים. בהיבט החברתי מתבטאת החשיבות בשימור ערכי מורשת ותרבות, ובריאות ירוקות שמאפשרות תיירות פנאי ונופש, נופים, היבטים ודימויים שמהווים גורם מחנך. ברמה העירונית – הם חשובים לשם שמירה על איכות החיים הבסיסית והיומיומית בעיר.

עד ראשית שנות ה-90 די היה בעובדה שרוב השטחים הפתוחים הוכרזו כחקלאיים כדי להבטיח את שמירתם ככאלה.³² הרציונלים לשימור הקרקע החקלאית בוטאו ב"תוכנית שרון" כגורם המפתח הקובע את ממדי האוכלוסייה הכללית בארץ, כשהייצור החקלאי מספק כ-75% מסל המזונות של המדינה. מצב זה השתנה באופן מהותי בראשית שנות ה-90 (פייטלסון, 1995א). בעקבות לחצי הבנייה שהביא גל העלייה מברה"מ לשעבר, שונתה המדיניות הקרקעית באמצעות החלטות מועצת מקרקעי ישראל והתאפשרה לראשונה יזמות פרטית בקרקע ציבורית. מעבר לכך, עקב המשבר שפקד את ההתיישבות העובדת, ובייחוד משבר האשראי, שכן כתוצאה מהמשבר בחקלאות צבר המשק החקלאי חובות כבדים, שינוי ייעוד הקרקע יצר אפשרות לרווחים כספיים. נוצרו אפוא לחצים להפשיט שטחים חקלאיים בתוך המגזר החקלאי עצמו (שלאין ופייטלסון, 1996). לכך יש השלכות גם מבחינה תכנונית, משום שבועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולק"ח), שלה זכות וטו על רוב השטחים החקלאיים בישראל, היו נציגי המגזר החקלאי בעמדת רוב.

בתגובה לחשש מפני התערעור מנגנוני השמירה על קרקע חקלאית והרציונלים שהנחו אותם, קודמו בתמ"א 31 רציונלים חדשים לשמירה על הקרקע החקלאית (פליישמן ופייטלסון, 2007). עקב חולשתו של החוק המציב מגבלות לשינוי יעודה של קרקע חקלאית נכללו בתמ"א 31 שני אמצעים חדשניים רבי השפעה: רציונל אחד קיבל ביטוי באמצעי הראשון – הצעה להסב את הגדרת השטחים החקלאיים ל"נוף כפרי פתוח", הצעה שהתקבלה בניסוח מעט שונה כ"שטח כפרי/פתוח". בהוראות התוכנית נקבעה הגדרתו של "שטח כפרי/פתוח" כ"שטח המיועד לשימוש חקלאי, נוף כפרי, ישובים כפריים... וכן שטח המיועד לשימור הנוף הפתוח."

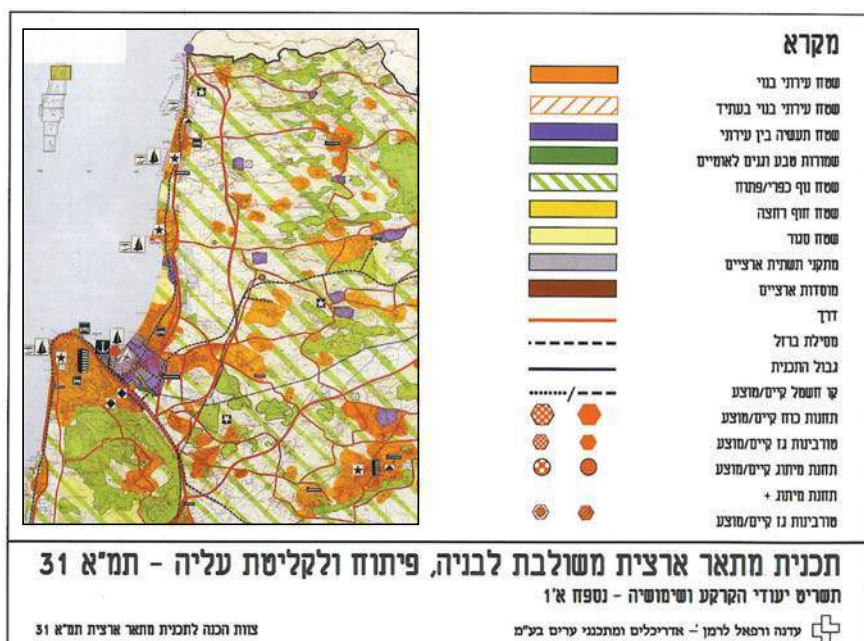
³¹ תמ"א 31, סיכום – מעקב, בקרה והערכת תהליכים, יולי 1999, עמ' 37.

³² "הכרזה" על קרקע כ"חקלאית" מתוקף חוק התכנון נעשתה בשנות ה-70. ההכרזה כללה את כל שטח המדינה למעט השטחים הבנויים וחלקו הדרומי של הנגב. כל שינוי ביעוד הקרקע חייב היה אישור של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולק"ח).

זוהי נקודת מפנה בפיתוח שפת תכנון חדשה ביחס לשטחים חקלאיים, שהשתקפה בסיווגים חדשים של השטחים הפתוחים, חקלאיים ואחרים, בתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות. מאחורי קביעה זו מסתתרת ההנחה שמטרתם העיקרית של השטחים הכפריים היא שמירה על הנוף הכפרי ולא דווקא על התוצר החקלאי, ועל כן יש לצמצם את הפגיעה בהם גם אם הכדאיות החקלאית פוחתת (פייטלסון, 1995: 4).

איור 4

תמ"א 31 - מקרא וקטע מתשריט ייעודי הקרקע ושימושיה, נספח א' 1



עוד רציונל קיבל ביטוי באמצעי השני שהוכנס בתמ"א 31 והוא סימון "שטח משאבי טבע" שטח נוסף מעבר ל"פארקים, שמורות טבע, גנים לאומיים ושמורות נוף" שנקבעו בשנת 1983 בתמ"א 8. שטח אשר מוגדר בתוכנית כ"שטח משאבי טבע" מהווה:

חלק משטח הנוף הפתוח ... שטח שלדעת גורמים שונים שעניינם איכות הסביבה, מאופיין בריבוי משאבי טבע ונוף איכותיים. בתחומי שטח זה לא תותר כל פעילות פיתוח, למעט מטרות תיירות ונופש ושמירת השטח ולשם העברת תשתיות ... בהתאם להנחיות נופיות של מוסד התכנון.

כדי להגן על שטחי משאבי הטבע, שלא דורגו פרטנית בהתאם לסולם איכות וערך, נקבע מנגנון חדש של שיתוף הציבור:

בכל תכנית המתייחסת לשטח משאבי טבע, כולו או חלקו, לא יינתן אישור מוסד התכנון אלא אם כן הוזמן לדיון בתכנית גם נציג ארגון הגג של הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ונציג רשות שמורות הטבע.

כך, מבלי לשנות את חוק התכנון והבנייה, נקבעה לראשונה חובת זימונם של נציג מכל אחד מארגונים אלו לכל אחד ממוסדות התכנון שבהם תידון תוכנית בשטחים אלו. התוכנית נקטה גם אמצעים חדשים ומיוחדים לשמירה על איכות הסביבה בתחומים רבים, כמו, מים, רעש מטוסים, מטרדים ועוד (איור 5).

איור 5

תמ"א 31 - מקרא וקטע מתשריט הנחיות סביבתיות, נספח א'2



עיקרון רביעי: תשתיות, תשתיות, תשתיות...

תמ"א 31 העלתה את נושא פיתוח התשתיות ההנדסיות, אחד המרכיבים העיקריים שלה, כמנוף המרכזי של הממשלה להשגת יעדי התוכנית. פיתוח מערכות התשתית מבטיח את מרב התועלת לצרכיו החזויים של המשק, הן בשל התפתחותו הצפויה עקב גל העלייה והן בשל הצורך החיוני של כלכלת ישראל להתמודד עם מתחרים בכלכלה העולמית. אסטרטגיית הפיתוח של המגורים והתעסוקה מתבססת על פיתוח מערכות תשתית באזורי הפריפריה כבר בשלב המידי של התוכנית כדי שבשלב הבאים שלה יהיה ניתן לפתח מקומות תעסוקה בצד מגורים במקומות מרוחקים יותר ממרכז הארץ. פיתוח מערכות התשתית מהווה אבן יסוד בפיתוח המטרופולינים בצפון בחיפה ובדרום בבאר-שבע.

התשתיות ההנדסיות מתייחסות למערכות תנועה ותחבורה - כבישים, מסילות, נמלי ים ואויר; למערכות אנרגיה - תחנות כוח ממקורות אנרגיה מסורתיים וחדשניים ופרוזדורים לקווי חשמל; למערכות תקשורת - קווית ואלחוטית, כבסיס חיוני לקשירתה של כלכלת ישראל עם הכפר הגלובלי; ולמערכות מקורות מים - טבעיים, מטופלים ומותפלים.

פיתוח התשתית ההנדסית הינו הזרז לפיתוח אזורי, טכנולוגי, כלכלי וחברתי. המלצת העיקרית של התוכנית היא תכנון משולב של פרוזדורי תשתית הנדסית ברמה עירונית ובין-עירונית, במגמה להגיע לנצילות גבוהה של הקרקע המוקצית ליעוד זה.

תמ"א 31 העלתה לדיון את הקשר שבין פריסת האוכלוסייה לפיתוח פתרונות תחבורה הולמים שכן פיתוח בסגנון "פיזור אוכלוסייה" מחייב שימוש בלעדי ברכב פרטי. במדינה צפופה כמו ישראל לא ניתן לשרת ביעילות את צורכי האוכלוסייה באמצעות הרכב הפרטי. לכן יש לפתח מערכות תחבורה ציבורית המתחרות ברמת השירות עם הרכב הפרטי. את אזורי המגורים ואזורי התעסוקה יש לרכז בהתאמה לנתיבי התחבורה הציבורית. במהלך הכנת התוכנית, ובעקבות זיהוי הפיגור במערכות התשתית ההנדסית בכלל ובתחבורה בפרט, החליטה המועצה הארצית לקדם מידית תוכניות תשתית, דרכים, מסילות ברזל ומערכות אנרגיה. אך רק מע"צ נענתה לאתגר לקידום תכנון 400 ק"מ של כבישים חדשים, ובראשם דרך מספר 6, והם קודמו בהליך של תוכנית מתאר ארצית, תמ"א 31-א' (דרכים). במהלך השנים קודמו, בין היתר, בתוכניות ארציות ומחוזיות נפרדות, תוכניות בתחום התחבורה – שדה התעופה המורחב של נתב"ג, נמל חיפה באשדוד, נמל חיפה מזרח ורכבות פרבריות בגוש דן ובירושלים, וכן תוכניות בתחום האנרגיה – מערכות חשמל, גז טבעי וגז פחמימני מעובה.

"ישראל 2020" – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים (1997–1990)

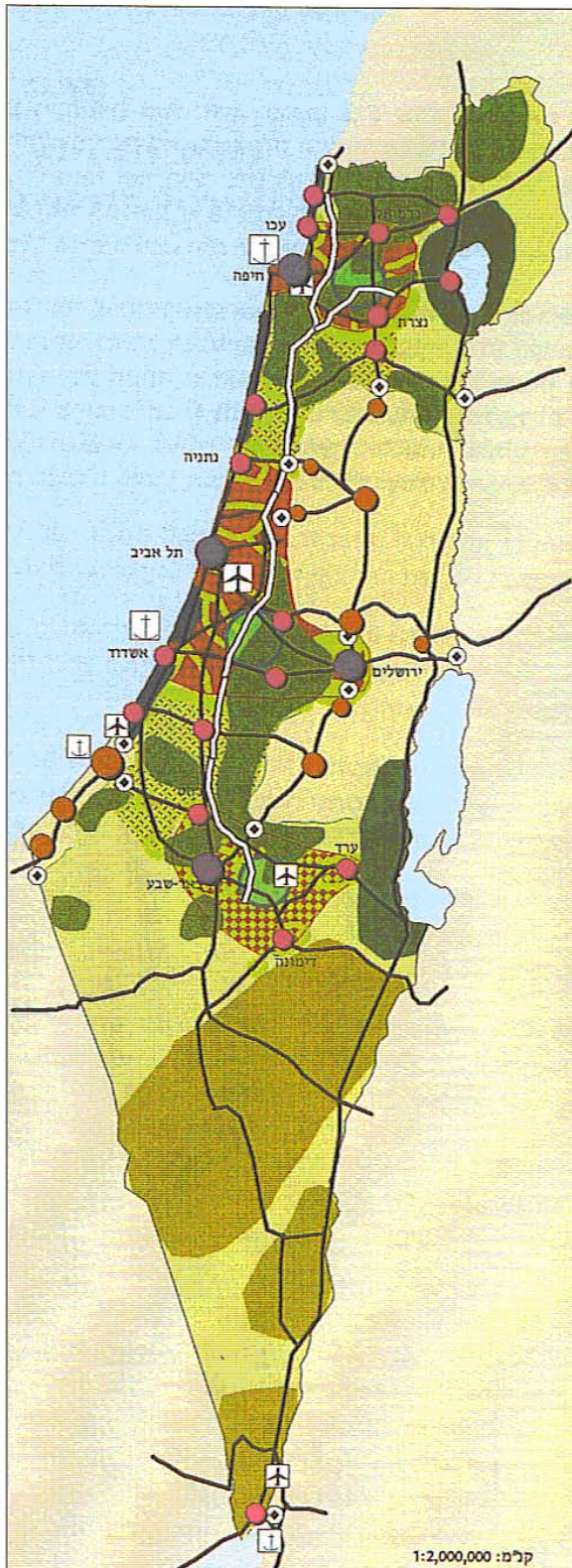
הרעיון להכנת "ישראל 2020" נבט ביום עיון שיזמה אגודת האדריכלים ומתכנני ערים בישראל עם תחילת גל העלייה מברית המועצות לשעבר. מימושו הוביל לתוכנית אב מקיפה שבה נטלו חלק יותר ממאתיים וחמישים אנשי מקצוע, מבכירי הקהילה המקצועית והאקדמית מכל הארץ. ההתארגנות לביצוע – באמצעות צוות מקצועי, ברובו מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים שבטכניון, בליווי ובמימון של משרדי הפנים, האוצר, השיכון, ממ"י והסוכנות – התפתחה ומוסדה בשלב הראשון של התהליך בו הונחה התשתית לעבודה, שלב שהסתיים בשנת 1993. בשלב השני, הורחב מעגל המשתתפים והמממנים מקרב משרדי הממשלה וגובשו שלושה "תסריטי על" שמהם פותחו חמש חלופות אב: עסקים כרגיל, שתי חלופות כלכליות, חלופה חברתית וחלופה פיסית-סביבתית. השלב השלישי והאחרון שהסתיים בשנת 1997 התמקד בגיבוש "תמונת העתיד" – תוכנית לגיבוש המרחב הלאומי ובניסוח מסמכי מדיניות התכנון שמטרתם לנתב את הדרך להגשמתה.

בפתח כרך הסיכום כתב מזור (מזור, 1997):

בפתח המאה ה-21 הפך התכנון ארוך הטווח להכרחי. צורך זה לא נובע מהיותה של המדינה "ריקה" ו"דלילה". נהפוך הוא – הציפוף המרחבי ואזילת משאב הקרקע הם המחייבים אותו עתה. 3 תהליכים מעצימים בעיות אלו בפעולתם המשולבת: 1. ישראל התפתחה להיות אחת המדינות הצפופות בעולם המערבי; 2. אוכלוסייתה ממשיכה ותמשיך לגדול בשיעורים גבוהים בהרבה מאלה המקובלים במערב; 3. המשק הישראלי פועל לצמצם את הפערים הקיימים בינו לבין המשקים של מדינות המערב המפותחות, מה שמחייב היקפי בנייה אדירים בשל האוכלוסייה הגדלה, העלייה בפעילות הכלכלית ובמדדי הרווחה.

איור 6

"תמונת העתיד" - אסטרטגיה משולבת; "ישראל 2020" תוכנית האב לארגון המרחב הלאומי



"תמונת העתיד" של ישראל 2020 היא אינטגרציה של נקודות המוצא לתכנון, רבדים של ארבע תפיסות מרחביות, מבטי "תקריב" ו"תרחיק" ופרוגרמה כמותית (איור 6).

עקרונות העל לפיתוח המרחב הלאומי הם: עקרון הפיזור המרוכז; ריכוז כ-80% מאוכלוסיית המדינה על 20% משטחה; חיבור ישיר בין המרחבים המעוררים בדרכים מהירות ובאמצעי הסעה המונית; הבחנה ברורה בין סוגי המרחבים ברמה הלאומית, שמירה על מרחבים פתוחים גדולים בין אזורי הבינוי האינטנסיבי - "מרחבי ביניים".

ארבעת הרבדים לארגון המרחב הלאומי הם (מזור, 1997):

א. "תפיסת העל לפיתוח המרחב הלאומי" המיישמת את עקרון "הפיזור המרוכז", מושג שטבעה ישראל 2020, מבוססת על המרחבים המעוררים, מרחבי הביניים והמרחבים הפתוחים.

ב. "תפיסת העל לשימור ולטיפול השטחים הפתוחים" הכוללת אבחנה בין סוגים רבים של שטחים ובין התפקודים השונים שלהם.

ג. "הסטרקטורה המרחבית; מערך הזיקות" - מערך של צירים ומוקדים במרחבי התכנון.

ד. "היקף השטחים המבונים והפתוחים 2020" – השלב שבו "מחפשים את המטמון":³³ כיצד מכניסים 80% מכלל האוכלוסייה לתוך 20% מהשטח בישראל בשנת 2020 (פרנקל, 2006).

ב"סוף דבר" בכרך הסיכום (מזור, 1997) נאמר:

ישראל 2020 מעמידה לרשות קהילת המתכננים ומקבלי ההחלטות במדינה תשתית רחבה ומתואמת של ידע מקצועי אשר מותירה "קצוות פתוחים" רבים המזמינים המשך מחקר ויצירה.

תמ"א 35 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (2005)

השפעתה בפועל של תמ"א 31 חרגה הרבה מעבר לעיצוב המרחב. היא סייעה להפנים את ההכרה שישראל זקוקה לתכנון ארצי כדבר מובן מאליו וסללה את הדרך לתכנון ארצי ארוך טווח, ולהחלטה על הכנת תמ"א 35 שהחליפה אותה בסוף שנת 2005. ההוראה לערוך את תמ"א 35 הייתה, בין היתר, גם החלטה להתמודד עם סגירת ה"קצוות פתוחים" שנזכרו לעיל. בהוראה שנתנה המועצה הארצית לעריכת התוכנית צוין כי:

מטרתה לקבוע מדיניות ולגבש מסגרת לתכנון ולבניה למגורים, ולתעסוקה בהיבטים פסיים, חברתיים, סביבתיים וכלכליים. התוצר המבוקש הוא מסמך שיכלול שני מרכיבים: "תוכנית מתאר ארצית (עפ"י סעיף 47 לחוק). מסמך מדיניות פיתוח (לא סטטוטורי)."³⁴

יעדי התוכנית הם להבטיח עתודות קרקע לפיתוח מגורים, תשתיות, תעסוקה, איכות חיים ושמירה על טבע ונוף עד שנת 2020 תוך כדי... וכאן באה רשימה ארוכה ומפורטת מאד שנועדה להניח את דעתם של כל חברי המועצה הארצית שלקחו חלק בדיון. לבד מכך הוטל על התוכנית להתבסס על נתוני יסוד אלו: 1. נתונים, חומר רקע של תוכנית האב "ישראל 2020", 2. המסקנות שאומצו על ידי המועצה הארצית במעקב, בקרה ועדכון של תמ"א 31, וכן תוכניות ארציות ומחוזיות מעודכנות, תוכניות אב ופיתוח, סקרים החלטות ממשלה, ועוד. התוכנית כוללת הוראות ושני תשריטים: 1. תשריט המרקמים; 2. תשריט הנחיות סביבתיות והפניות למרכיבי תשתית (איור 7). לדיון שקיימה הממשלה באישור התוכנית הוגש גם כרך מדיניות הפיתוח ובהחלטתה נאמר: "משרדי הממשלה וגופי הסמך שלה יפעלו, ככל הניתן, להטמעת אמצעי המדיניות המצורפים לתמ"א בפעולותיהם וידווחו לממשלה מדי שנה על יישומם."³⁵ אריה שחר³⁶ סיכם את משמעות התוכנית בנקודות הבאות:

1. תמ"א 35 מייצגת תחיית הגישה האסטרטגית אחרי תקופת היד הנעלמה, ההפרטה וגישת "השוק החופשי", חזרה ל"דרך השלישית": משק תחרותי יחד עם שמירת האינטרס הציבורי כמו, רווחה, שטחים פתוחים, באמצעות תכנון סטטוטורי.
2. תכנון בעידן גלובלי – כשיש תחרות בין ארצות וערים על חברות רב-לאומיות.

³³ מזור, א', דברים בטקס לרגל אישור תמ"א 35, 20.2.2006.

³⁴ הוראות המועצה הארצית לתכנון ולבניה, נספח מס' 2 לפרוטוקול מס' 354 מכ"ג בחשוון התשנ"ז – 5.11.96, סעיף 3.

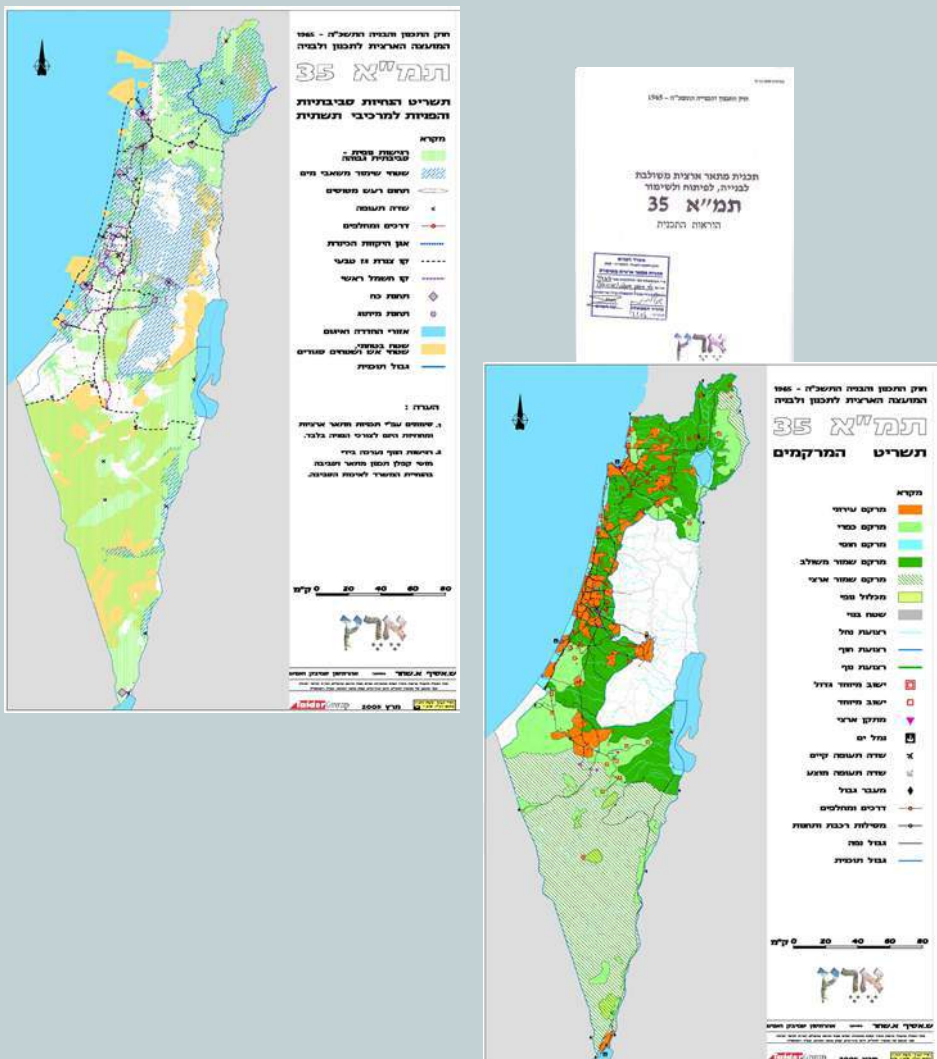
³⁵ החלטה מס' 4467 מיום 27.11.2005, סעיף 2.

³⁶ שחר, א', "תמ"א 35 – מקורות מקומיים ובינלאומיים", ישיבה חגיגית לרגל אישור התוכנית, 20.2.2006, תמצית הדברים.

3. הבטחה של איכות חיים באזורים פריפריים.
4. תכנון שקוף: אמנם בגישת "Top Down" קלאסית, אבל חשיפה בכל שלב.
5. ניסיון להחזיר את המאמץ לשטחים המבונים.
6. ויתור על רעיון ייעודי קרקע ובמקומם אזורים לפיתוח ולשילוב.

איור 7

תמ"א 35 - הוראות ותשריטים



"מסכת" – כיצד הועבר הנושא של התכנון הארצי לסדר היום הציבורי

פרק זה דן בדרכים בהן הוצגו התוכניות לאנשי המקצוע וכיצד הוצג המסר התכנוני גם בפני הקהל הרחב. שכן הבנת המסרים ושיתוף ציבור שמיועד להם בתהליך יישום התוכניות הוא בין התנאים להצלחתן. נסקור באלו כלים התמודדו המתכננים עם האתגר של יצירת חוויה והזדהות בציבור שאינו קהל "מכור מראש" לתכנון. אתגר זה הוא משולש: בראש וראשונה הוא חינוכי, ומציב שאלה כיצד להעביר לצופה את המסר שתוכנית מתאר ארצית אינה דבר תיאורטי וזר – נחלתם של אנשי מקצוע בלבד – והיא נוגעת לכל אחד ואחת ועוסקת בשאלות קיומיות ומיידיות: כיצד אנו וצאצאינו חיים ונחיה בעתיד בארץ הזאת? האתגר השני הוא כיצד להבליט את חדשנותה וראשוניותה של התפיסה של כל אחת מהתוכניות הארציות הכוללות. האתגר השלישי הוא המחשת המסרים של התוכנית לציבור: מדובר בנושא מופשט למדי וקשה חזותית, הצגה של מפות ותרשימים מעניינת בדרך כלל קהל מאד מצומצם ששולט בקודים ובז'רגון המקצועי. במשך השנים חלו שינויים בהתייחסות למעמד הפרט, ולחשיבות הכלל בתכנון הלאומי נוסף גם הדגש על הפרט. גם להצגת התוכניות נמצאו אמצעים חדשים: בשנות ה-50 מילאה הרטוריקה של "מסכת" תפקיד של כלי חינוכי המגבש המונים באמצעות הנרטיב הלאומי, אם על ידי קריינות ואם במסגרת של תערוכה. תערוכות שימשו כלי מתאים להעברת מסרי התכנון הלאומי בארץ בשנותיה הראשונות של המדינה, כמו למשל בתערוכת "כיבוש השממה" שהתקיימה בשנת 1953 ושבה ביקרו כ-554,000 איש, כשליש מאוכלוסיית ישראל אז.³⁷ לא כן בשנות האלפיים שבהן הוצגו התוכניות בעיקר בשפה מקצועית המוכרת למומחים. להלן נעקוב איך עמדו באתגר המשולש כל ארבע התוכניות בהן עסקנו.

תכנון פיסי לישראל

לספר "תכנון פיסי לישראל" קדמה בשנת 1950 תערוכה במוזיאון תל אביב שתיעדה את המרחב הישראלי העתידי. מוזיאון תל אביב, שבו הוכרזה המדינה, נמצא כאכסניה מתאימה מבין מבני הציבור הבודדים של תקופת המנדט, שכן ההשקעה הציבורית בפיתוח בכלל ובמבני ציבור בפרט הייתה מינימלית (Fruchtman, 1986). חלק מתצלומי הכרזות והתוכניות שהוצגו בתערוכה אותרו בארכיון של אריה שרון, והם הוצגו בשנית בתערוכה בשם "הפרויקט הישראלי" במוזיאון תל אביב לאמנות בשנת 2000 ואף נכללו בספר בשם זה.³⁸ על מטרת התערוכה בשנת 1950 כותב צבי אפרת: "כוונתה של התערוכה: לצרוב את המדינה החדשה בתודעת אזרחיה כגוף אחד..." (אפרת, 2005).

הכרזות מדגימות בציור ובמלל את המשנה הסדורה שפורטה בספר "תכנון פיסי בישראל" שנפתח במשפט:

כל תכנון פיסי, הקובע את ייעודם של שטחי ארץ ומעצב את דמותם המרחבית, חייב להיות מושתת על גורמים כלכליים, חברתיים ולאומיים – ביטחוניים.

³⁷ בסוף שנת 1953 מנתה האוכלוסייה בישראל 1,669,000 נפש כולל ערבים (זיו, 1958) עמ' 506.

³⁸ ראה שם, "תבנית" עמ' 1002, (7-20) כרזות בתערוכת התכנון הארצי, מוזיאון ת"א, 1950.

באמצעות כרזות הוצגו יחסי הגומלין שבין התכנון וגורמים אלו: מבנה כלכלי יציב יושג באמצעות התכנון, ארגון השירותים ונוחות האדם הם ממטרות התכנון (איור 8). מגמת התוכנית הייתה התבססות בכל חלקי הארץ באמצעות פיזור האוכלוסייה (איור 9). הומחשו גם חמש זרועות התכנון שמגויסות לביצוע ההתבססות: טיפוח החקלאות, תכנון אזורי התעשייה, תכנון מושכל של מערכת התחבורה, תכנון השומר על הנוף והקמת ערים חדשות.



איור 8

תכנון פיסית לישראל -
כרזות בנושא חשיבות
התכנון לכלכלה
ולחברה

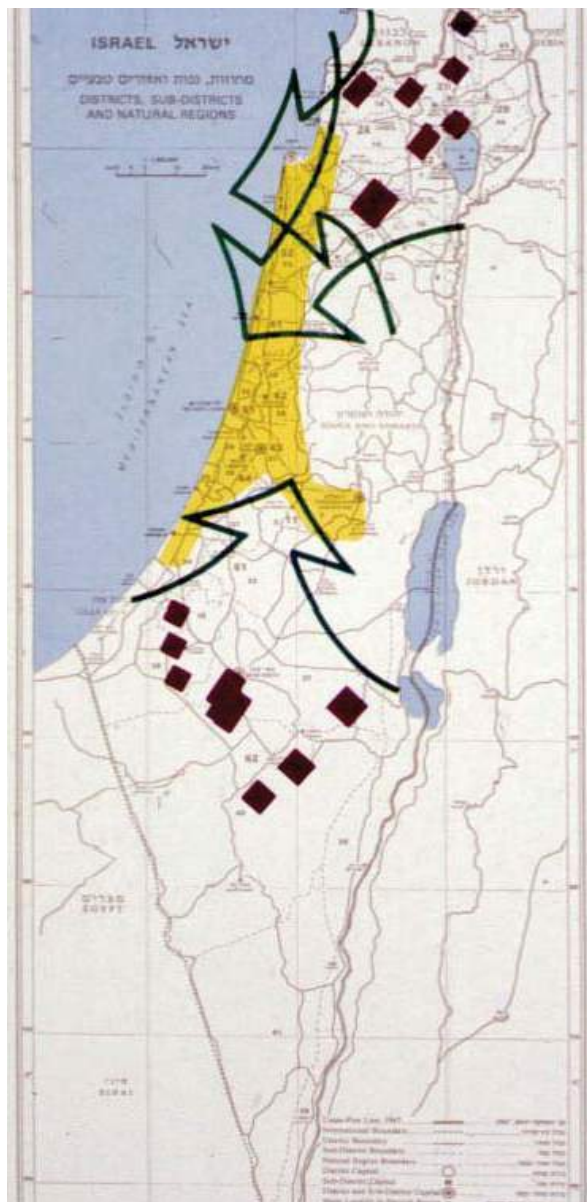


איור 9

תכנון פיסית לישראל -
כרזות בנושא מגמת
התוכנית

תמ"א 31 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה

בדברי הסבר שליוו את התוכנית ובאין ספור כנסים מקצועיים, בפורומים של הקהל הרחב וכשהובאה לאישור הממשלה, הוצגו התהליך והשינוי בפרדיגמת התכנון, סיבותיו ומרכיביו. לדוגמה, הסבר הרציונל למהפך במדיניות פיזור האוכלוסייה הוצג בפני הציבור גם באמצעות האיוורים הבאים:



חשש מהגירת התאמה; בעבודת הפיתוח של המסגרת המקור-כלכלית של התוכנית ולימוד הנתונים של המשק בראשית שנות ה-90 התברר כי הצטרפותם של עולים חדשים לכוח העבודה מפגרת לעומת קצב העלייה, מה שעלול לגרום לעלייה תלולה בשיעור האבטלה; אם כמו בשנות ה-50 תשלח המדינה את העולים לקצווי ארץ, לירוחם, אופקים ודימונה, האבטלה תגיע ליותר מ-14% ובעקבותיה תפתח הגירת התאמה למרכז הארץ או לחוץ לארץ (איור 10).³⁹

עדיפות השקעה בענפי משק ותשתית על חשבון השקעה במגורים; כשקליטת העלייה היא היעד המרכזי יש להעדיף את יצירת מקומות התעסוקה על פני מקומות המגורים ולכן עדיפה ההשקעה בענפי משק ותשתית (איור 11).

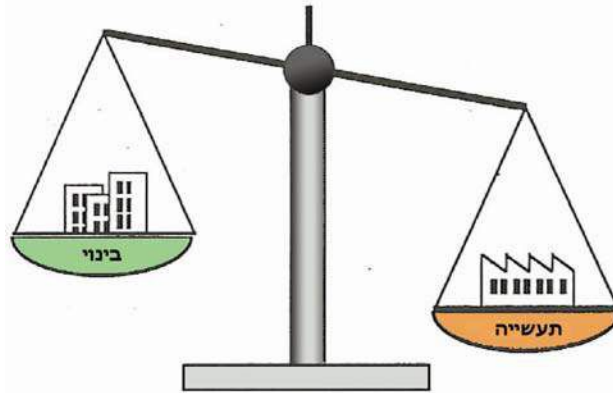
איור 10

תמ"א 31 - חשש מהגירת התאמה למרכז הארץ או לחוץ לארץ

³⁹ עמ' 25, מתוך תמ"א 31, כרך ב', 1992.

איור 11

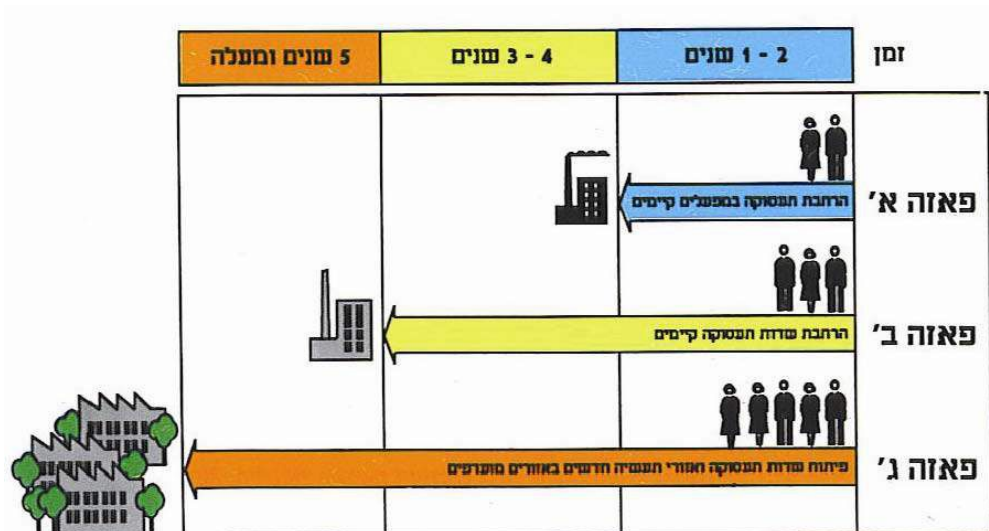
תמ"א 31 - עדיפות השקעה בענפי משק ותשתית ע"ח השקעה במגורים



פאזות הבשלת הון בהשקעות ובתעסוקה; לאמצעי המדיניות אשר בכוחם לעודד את התרחבות הייצור והתעסוקה יש תקופות הבשלה דיפרנציאליות: שנתיים עד שלוש שנים נדרשות לעידוד הייצור והשיווק של תעשיות ומפעלים קיימים הפועלים בריכוזי האוכלוסייה ולצורך הבשלתן של השקעות חדשות באזורים חדשים נדרשים פרקי זמן ממושכים הרבה יותר, בני 5 שנים ויותר. כדי להתמודד עם הבעיה הוכנס ממד הזמן לתוכנית (איור 12).

איור 12

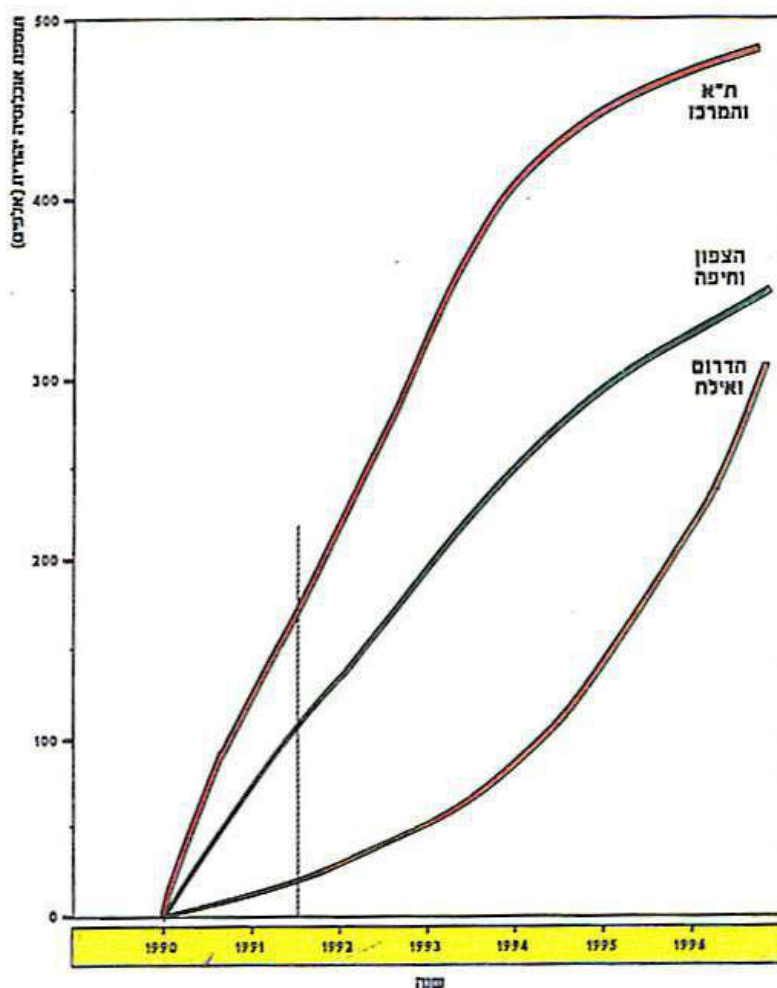
תמ"א 31 - פאזות הבשלת הון בהשקעות בתעשייה



קצבי אכלוס ותוספת אוכלוסייה יהודית באזורי תכנון: בשלב הראשון הוחלט לשים דגש על יעד "קליטת העלייה". הואיל וקליטה מרבית מחייבת צמיחה כלכלית מהירה של המשק, עיקר קליטת העלייה בטווח המידי תעשה באזורים המאוכלסים וסביב מוקדי התעסוקה הקיימים במרכז הארץ. החלטה זו תסייע לקליטת העלייה אך אינה עולה בקנה אחד עם יעד פיזור האוכלוסייה. לכן, במקביל תפעיל הממשלה מערכת העדפות והשקעות בתשתית, תעסוקה, שירותים ומגורים באזור הפריפריה, במגמה ליצור שם, לקראת סוף התוכנית ובתקופה שלאחריה, בסיס צמיחה וקליטה ובכך יתממש היעד של פיזור האוכלוסייה (איור 13).

איור 13

תמ"א 31 - קצבי אכלוס ותוספת אוכלוסייה יהודית באזורי תכנון



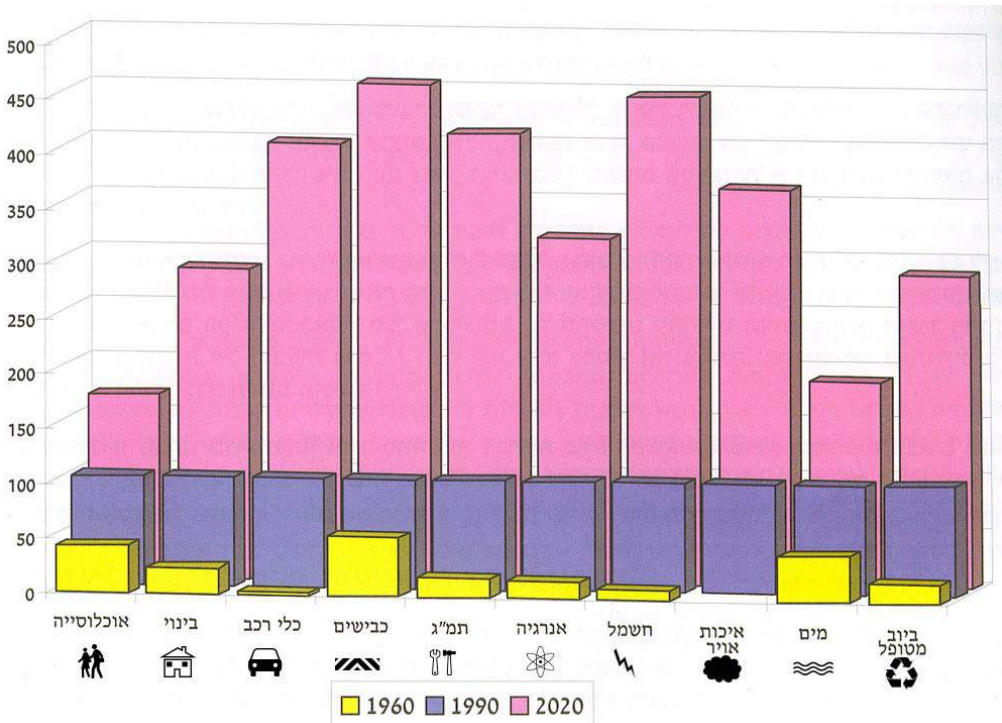
ישראל 2020 - תוכנית אב לישראל לשנות האלפיים

המחסור בקרקע הוגדר כדיבר המרכזי של תוכנית האב, שכן גודש ותת-פיתוח אינם מחוללי קידום. התוכנית הטמיעה את המודעות בציבור לכך שמשאב הקרקע הוא מוגבל. כבר בשנת 1992, בשלב הראשון של העבודה לאחר לימוד הנתונים, הועבר המסר של "ישראל 2020" על השלכות המחסור במשאבי הקרקע על רקע היקף הצרכים הגדלים והולכים. הצפיפות בארץ והאוכלוסייה הגדלה, הן מריבוי טבעי והן מקליטת עלייה, חייבו תוספות לכל אחד מהפרמטרים של גידול ופיתוח כדי לענות על צרכיה של מדינה מפותחת, תוספות שגדולות באופן ניכר משיעור התוספת באוכלוסייה.

מאז הוצג לראשונה שקף זה הוא הופיע בווריאציות שונות כמעט בכל מסמך תכנוני (איור 14).⁴⁰

איור 14

ישראל 2020 - תחזיות למדדי גידול ופיתוח



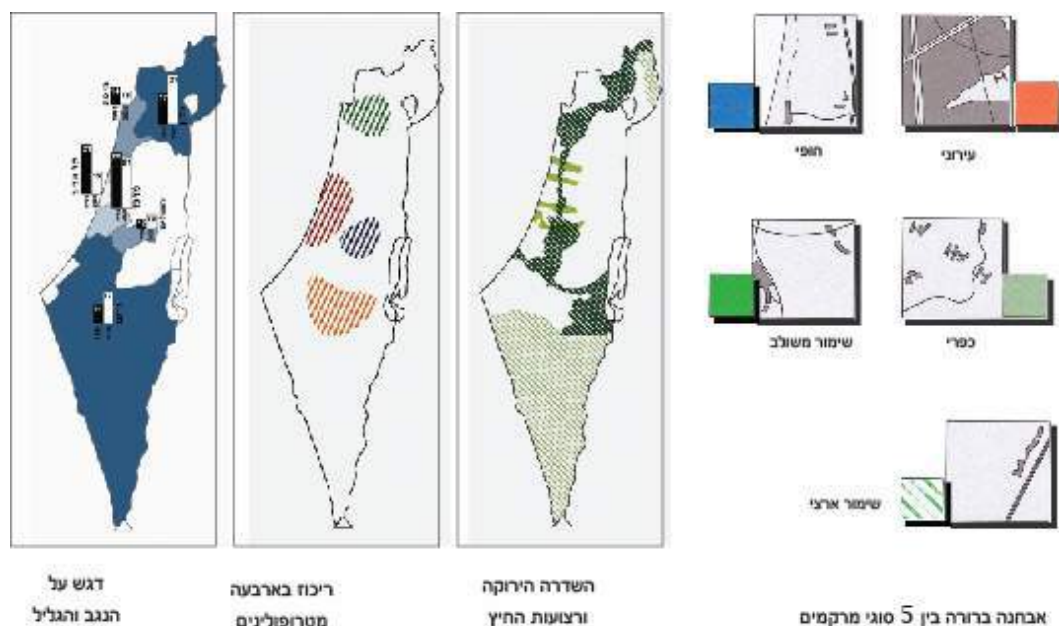
⁴⁰ מתוך עבודת גמר "למה תמ"א?", רצ'בסקי, 2007.

תמ"א 35 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ולשימור

כדי להציג את תמ"א 35 בפורומים מקצועיים ואחרים לאחר שהמועצה הארצית החליטה בנובמבר 2001 להעביר את התוכנית להערות הוועדות המחוזיות והמקומיות ולהעניק לה חשיפה מרבית, רוכזו עיקרי התוכנית בעלון שבו הם נוסחו בשפה מקצועית ועקרונות המבנה המרחבי הומחשו במצג חד, תמציתי וברור.⁴¹ בעת הצגתה בממשלה לקראת אישורה, בחוברת הסבר מיוחדת (תמ"א 35, 2006) שפורסמה לאחר שאושרה, וכן באתר משרד הפנים המיועד לקהל הרחב (Assif, 2007), נבחרו אותם איורים תמציתיים, איקוניים, המטיבים לשקף את עקרונותיה: ריכוז בארבעה מרחבים מטרופוליניים, שמירת השדרה הירוקה ורצועות החיץ, מתן דגש על הנגב והגליל, יצירת מרחבי יוממות וקישור בין מטרופולינים ואבחנה ברורה בין 5 סוגי המרקמים (איור 15).

איור 15

תמ"א 35 – איורים המסמלים את עקרונות התוכנית



⁴¹ עלון בשם "תמ"א 35 עיקרי התוכנית שבט תשס"ב – ינואר 2002" הופץ בימי עיון פתוחים לקהל הרחב על מנת שיוכל להביע את הערותיו לתוכנית, באמצעות גופים ורשויות, בהליך לפי סעיף 52 (ב) לחוק התכנון והבנייה.

סיכום

מאמר זה עוסק בקונטקסט של ארבע התוכניות הארציות הכוללניות שנערכו בישראל בשישים שנותיה הראשונות: אדר' אריה שרון עמד בראש צוות שהכין את התוכנית הארצית הראשונה בתחילת שנות החמישים ופרופ' אריה שחר, יחד עם אדר' שמאי אסיף, עמדו בראש הצוות שהכין את התוכנית הארצית האחרונה (תמ"א 35) שאושרה בשנת 2005. תנאיה המיוחדים, גודלה, צפיפותה ומצבה הגאופוליטי של ישראל, הם נסיבות מיוחדות המצדיקות תכנון ארצי כוללני משולב. מתוך הכרה בחיוניותו של התכנון הארצי מסוג זה סקר המאמר את התוכניות הארציות ואת תכניהן תוך התייחסות לשאלות אותן הציגה החברה, הסביבה והפוליטיקה בתקופות השונות.

הפרק הראשון עוסק בשני האישים, אריה שרון ואריה שחר, בפעילותם, בדמיון ובשוני בגישתם לתכנון ארצי.

הפרק השני מתאר את הרקע להכנת התוכניות בתקופות השונות:

- עת הקמת המדינה – ארץ שגבולותיה גבולות הפסקת אש, מדינה צעירה, דלת אוכלוסייה המצטופפת ברובה ברצועת חוף צרה וזרם פליטים חסרי כל מגיע אליה מקצווי תבל.

- עם פרוס שנת 1990 והגעתו של נחשול העלייה מברית המועצות לשעבר – מדינה נתונה בקיפאון כלכלי, שפל ודשדוש בכל תחומי החיים וצורך להתמודד עם עלייה המונית המביאה לתוספת אוכלוסייה של יותר מ-30% תוך תקופה קצרה. הימים ימי "סיכויים" ו"סיכונים" הנובעים מאי-ודאות. ה"סיכויים" – לעשות ממכלול האירועים ומשאבי כוח האדם האדירים, מנוף הדרוש לשינוי המבני-כלכלי, חברתי ומרחבי של ישראל לקראת שנות האלפיים. ה"סיכונים" – כשלון בהתמודדות עם קליטת העלייה, שפירושו החמצה היסטורית: הפסקת העלייה, ירידה, דכדוך חברתי וקיפאון.

בפרק השלישי נגענו בסמיכות שבין השתלשלות המאורעות בעולם בכלל לבין מה שקרה בארץ בפרט במחצית השנייה של המאה העשרים. סקרנו את התפיסות בדבר תפקידי המדינה כלפי אזרחיה שהיו תקפות בעולם לאחר מלחמת העולם השנייה וכיצד הם השתנו ב"כפר הגלובלי" של שנות האלפיים. תארנו את השתקפותן של תפיסות אלה בגישות של התכנון הארצי בישראל.

הפרק הרביעי עוסק בעקרונות כל אחת מארבע התוכניות הארציות שנערכו במהלך התקופה, "תוכנית שרון" (1951), תמ"א 31 (1993), ישראל 2020 (1997) ותמ"א 35 וכיצד בעקבות גל העלייה בשנות התשעים השתנתה דוקטרינת התכנון של ישראל.

הפרק החמישי והאחרון מתאר את הדרכים והאמצעים שנקטו להצגתן של התוכניות השונות. סקירת דרך ההצגה של התוכניות הארציות הכוללניות לקהל המקצועי ולציבור הרחב, החל משנת 1950 ועד 2006, מעידה על כך כי עם השנים הצגת התוכניות נעשתה מיועדת, יותר ויותר, לבעלי מקצוע. מסיבה זו התוכניות האחרונות הגיעו אולי פחות אל הקהל הרחב, זאת בהשוואה למידת חשיפתה של "תוכנית שרון" בפני ה"חברה המגויסת" של שנות החמישים. לדעתי יש להצר על כך רבות שכן לציבור הרחב תפקיד חשוב ביישום תוכנית ארצית כוללת.

ניתן אולי להתנחם בכך שמידת השקיפות והמעורבות של הציבור בתהליך הכנת תוכנית ארצית בשנים האחרונות גבוהה הרבה יותר מבעבר.

מבחנה של כל תוכנית ארצית, כמו מבחנם של דברים רבים, הוא בתוצאה. תוכנית ארצית קל לבחון במבחן התוצאה וזאת על-ידי בדיקת מידת יישומה בפועל באמצעות הטמעת עקרונותיה בתוכניות הנמוכות ממנה ברמה – בתוכניות המתאר המחוזיות והמקומיות – בהחלטות הפרטניות של מוסדות התכנון ובתוצאות הנראות לעין בשטח. עוד ביטוי ליכולת ההשפעה של התוכנית הוא מידת השימוש של הציבור בה ככלי לפיקוח על החלטות מוסדות התכנון ולמתיחת ביקורת על תוכניות שאינן נגזרות ממנה או סותרות אותה וכן להתמודדות בעת הצורך בבתי המשפט נוכח החלטות המנגודות לה (צ'רצ'מן וסדן, 2003). לכן יש חשיבות כה רבה לחשיפה של הציבור למשמעות התוכנית, להיכרותו עם הוראותיה, עם יעדיה ותכליתה והבנת המדיניות המנווטת אותה. ההשלכות של החלטות תכנוניות הן ארוכות טווח – עשרות ואולי אף מאות שנים לעתיד – ככל שמדובר במיקום יישובים, הנחת תשתיות והקמת מבנים. השפעותיהן של ההחלטות התכנוניות מחלחלות לכל תחומי החיים במדינה, והן בעלות משמעויות חברתיות, כלכליות ואף פוליטיות בכל הרמות, לכן ראוי לראות מעורבות ציבורית רבה בתכנון (היימן, 2002).

שאפת עורכי תמ"א 35, מתכנניה ורוב חברי המועצה הארצית היא שהתוכנית תוגשם ושיציפויותיהם לעצב מרחב איכותי ובר-קיימא בתכנון מושכל עבור החברה בישראל ייענו. ככל שהציבור הרחב והמקצועי, ישכילו להפנים את עקרונותיה ירבו הסיכויים לכך. כאשר חזון זה יתממש ומעורבות הציבור בתהליך התכנון תגדל תיווצר זיקה חזקה הרבה יותר בין הציבור לחלקי הארץ השונים. או אז "עמק יזרעאל" של גל ויינשטיין⁴² לא יהיה רק מיצב עשוי הדבקת שטיחים על דיקטים וה"ארץ אחרת" היפה שבכרזה של דוד טרסקובר⁴³ לא תישאר רק ציור על נייר.

רשימת מקורות

אלתרמן, ר' (1981), "חוק התכנון והבנייה: וויסות קשיח או מסגרת גמישה", **משפטים**, כרך 11, מס' 2: עמ' 179-220.

אפרת, צ' (2005), "הפרוייקט הישראלי: תכנון ואדריכלות 1948-1973", מוזיאון תל אביב לאומנות. דובינסקי, א' (1934), מסדר, **חוקי בניין ותעשייה**, הוצאה שנייה מתוקנת, תל אביב: הוצאת עיריית תל אביב.

⁴² מוזיאון הרצליה לאומנות, תערוכת יחיד, 2002.

⁴³ מתוך:

דיקר, י' (1935), עורך, פתיחה, מאמר המערכת, הבנין במזרח הקרוב – עיתונו של חוג אדריכלים בארץ ישראל, דצמבר, עמ' 1.

החלטת ממשלה מס' 674 (פ"ש/4) מיום 17.1.93, אישור תמ"א 31.

החלטת ממשלה מס' 4467 מיום 27.11.05, אישור תמ"א 35.

היימן, ב' (2002), חוק התכנון והבנייה – מדריך לציבור, ירושלים: שתי"ל.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה – תמ"א 31, תמצית התוכנית והמסגרת המקרו-כלכלית, דו"ח ביניים, פברואר.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה – תמ"א 31, כךך א, הוראות התוכנית, דברי הסבר, תוכנית למעקב ובקרה, אוקטובר.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה – תמ"א 31, כךך ב, התוכנית הכוללת, עיקרי הדברים, מרץ.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה – תמ"א 31, כךך ג, תוכנית הפיתוח, מרץ.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה – תמ"א 31, כךך ד, דברי הסבר מפורטים לתוכנית, מרץ.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1997), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה – תמ"א 31, עיקרי דברים, מוגש לפורום מנכל"ם, 4 אוגוסט.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1999), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה פיתוח ולקליטת עליה – תמ"א 31, סיכום – מעקב, בקרה והערכת תהליכים, יולי.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (2002), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, עיקרי התוכנית, ינואר.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (2005), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, הוראות התוכנית.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (2006), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, חוברת הסברים וצילומים.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1990), פרוטוקול ישיבה מס' 271, 12.6.90.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1990), פרוטוקול ישיבה מס' 272, 19.6.90, נספח מס' 2 לפרוטוקול, הוראות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לעריכת תמ"א 31.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1991), פרוטוקול ישיבה מס' 289, 1.8.91.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1991), פרוטוקול ישיבה מס' 295, 3.12.91.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1996), פרוטוקול ישיבה מס' 354, 5.11.1996, נספח מס' 2 לפרוטוקול, הוראות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לעריכת תמ"א 35.

זיו, א' (1958), 1958-1948 – עשר השנים הראשונות; יומן מאורעות ישראל, תל אביב: הוצאת הארץ.

חוק התכנון והבנייה, ה'תשכ"ה – 1965.

לרמן, ג' (2002), עשור לתמ"א 31 – התכנית בראי התקופה, חוברת מיוחדת.

מזור, א' (1997א), מרחב האפשרויות, חלופות והערכתן, ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

מזור, א' (1997ב), סיכום, ישראל 2020, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, חיפה: הטכניון.

סדן, ע' (1992), המסגרת המקרו-כלכלית של תמ"א 31, מתוך: תמ"א 31 תמצית התכנית והמסגרת המקרו-כלכלית, דו"ח ביניים, עמ' 12, פברואר.

סייקס, כ' (1966), מבלפור עד בוויין – מאבקים על ארץ-ישראל, תל אביב: משרד הביטחון – ההוצאה לאור.

פורטן, א', ואח' (2002), מדריך לבודקים ומנתחים של תוכניות במוסדות התכנון השונים, מפע"ם. פייטלסון, ע' (1992), שימור שטחים פתוחים וקליטת עלייה בתמ"א 31, הביוספירה, כ"ב, 2א, אוקטובר-נובמבר.

פייטלסון, ע' (1995א), שמירת שטחים פתוחים בישראל בנקודת מפנה, אופקים בגיאוגרפיה, 43-42: 27-22.

פייטלסון, ע' (1995ב), מדיניות שטחים פתוחים בליבת ישראל: עקרונות ודרכים ליישום, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

פליישמן, ל' וע' פייטלסון (2007), נוף כפרי פתוח מציאות ודימוי, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

פרנקל, א' (2006), מודל צריכת הקרקע לפיתוח, תכנון 3 (1): 98-120.

רצ'בסקי, א' וא' סדן (2003) (עורכות), השתתפות. הדרך שלך להשפיע, תל-אביב-יפו: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

רייכמן, ש' ומ' יהודאי (1984), פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל, סקר תכנון פיסי-יוזם-1948-1965, חלק א', ירושלים: משרד הפנים – מינהל התכנון, האוניברסיטה העברית, המחלקה לגיאוגרפיה.

רייכמן, ש' (1990), מקומה של תכנית האב הארצית, ירושלים: כנס השלטון המקומי.

רצ'בסקי, ד' (1992), מכתב פניה לשר הפנים מיום 20.5.90 מתוך תמ"א 31 – הוראות התוכנית, דברי הסבר: תוכנית למעקב ובקרה, עמ' 61-62.

רצ'בסקי, ד' (1991), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה – תמ"א 31: החל שינוי במועצה הארצית?, פרויקט מסכם בתוכנית למדיניות ציבורית, מנחה: ד"ר חנה אופק, הפקולטה למדעי החברה-התוכנית למדיניות ציבורית, רמת אביב: אוניברסיטת תל-אביב.

רצ'בסקי, ד' (2004), מדוע צריך תכנון כוללני? תכנון-ביטאון האיגוד לתכנון סביבתי בישראל, כרך 1, חוברת 1.

רצ'בסקי, ד' (2007), "למה תמ"א?", עבודת גמר במסגרת לימודי תעודה במוזיאולוגיה, מנחה: פרופ' מוטי עומר, הפקולטה לאומנויות, רמת אביב: אוניברסיטת תל אביב.

שחר, א', בימה חופשית, 17.11.2002, www.nfc.co.il

שלאין, א' וע' ופייטלסון (1996), מדיניות השמירה על קרקע חקלאית: התהוותה, מיסודה וערעורה, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

שרון, א' (1968), פתח דבר, ארכיטקטורה בישראל, קטלוג התערוכה, תל אביב: מוזיאון תל-אביב.

שרון, א' (1951/2), תכנון פיסי בישראל, הוצאת המדפיס הממשלתי.

- Alterman, R. (2001a). National-Level Planning In Democratic Countries: A Comparative Perspective, Chapter 1, pp 1-42, in: R. Alterman (ed), *National Level Planning in Democratic Countries; An International Comparison of City and Regional Policymaking*, Town Planning Review book series, Liverpool: Liverpool University Press.
- Alterman, R. (2001b). National-Level Planning in Israel: Walking the Tightrope Between Government Control and Privatization, Chapter 11, pp. 257- 288, in: R. Alterman (ed), *National-Level Planning in Democratic Countries; An International Comparison of City and Regional Policymaking*, Town Planning Review book series, Liverpool: Liverpool University Press.
- Alterman, R. (2002). *Planning in the Face of Crisis*, London &. New York: Routledge.
- Assif, S. Principles of Israel's Comprehensive NOP for Construction, Development and Conservation (NOP35), www.moin.gov.il.
- Dash, J. & Efrat, E. (1964). *The Israel Physical Master Plan*, Jerusalem: Ministry of the Interior, Planning Department.
- Dery, D. (1990). *Data and Policy Change*, Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.
- Fruchtman, J. (1986). Statutory Planning as a Form of Social Control: The Evolution of Town Planning Law in Mandatory Palestine and Israel 1917-1980's, A Thesis submitted for the degree of PhD, London: University College.
- Garon, M. (1992). The N.O.S. for the Geographical Distribution of the Population, in: Golani, Y., Eldor, S., Garon, M., (eds), *Planning and Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*, Jerusalem: R& L, pp 11-18.
- IFHP, 27th World Congress (1964). 1. Housing policy in regions of rapid population growth`
2. National Planning for the redistribution of population and for the building of new towns
- Levitte-Harten, D. (2005). *Die Neuen Hebraer; 100 jahre kunst in Israel*, Martin-Gropius Bau.
- Shachar, A. (1992). Development Plan for the Jerusalem-Tel Aviv Inter-metropolitan Region, in: *Planning & Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*, Y. Golani, S. Eldor, M.Garon (eds), Ministry of the Interior, Ministry of Construction & housing, Israel, 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

הדור הראשון של התכנון המחוזי בישראל

ערן רזין

מבוא

תוכניות המתאר המחוזיות הן כלי סטטוטורי עיקרי לתכנון פיסה ברמה האזורית בישראל. תוכניות אלו נמצאות בתווך בין תוכניות המתאר הארציות לתוכניות המתאר המקומיות, ולפחות לכאורה עשויה להיות להן השפעה רבה על דפוסי הפיתוח העירוני והאזורי, גם לאור היותן של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה זירה מרכזית לקבלת החלטות תכנוניות בארץ.

מקורן של תוכניות המתאר המחוזיות בחוק התכנון והבנייה משנת 1965 ושורשיהן המוקדמים יותר בפקודת תכנון ערים המנדטורית מ-1936. עם זאת, נדמה שהשפעתן של התוכניות המחוזיות על החלטות תכנוניות בלטה בעיקר מאז שנות ה-90 המאוחרות, כאשר תוכניות אלו היו לנדבך מרכזי ב"דוקטרינת תכנון חדשה" שגובשה בישראל בשנות ה-90 (Shachar, 1998). בבסיסה של דוקטרינה זו עמדו ההכרה במרכזיות המרחבים המטרופוליניים בתכנון הארצי והמחוזי, הצורך בשמירה על השטחים הפתוחים, נחיצות הפיתוח העירוני הקומפקטי, וההסתמכות על תכנון רב-תחומי, המתייחס להיבטים סביבתיים, כלכליים, חברתיים וארגוניים, והשואף ליצור שפת תכנון חדשה. לתוכניות המחוזיות גם היה, מאז תחילת שנות ה-90 המאוחרות, תפקיד חשוב בסגירת "פרצות" שנפערו במדיניות התכנון, בין היתר, בעקבות שחיקת מעמדה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (ולק"ח) מאז 1990, ובעקבות השינויים במדיניות מינהל מקרקעי ישראל בכל הנוגע להפשרת קרקע חקלאית מאז 1992.

מאמר זה עוסק בהתפתחותן של תוכניות המתאר המחוזיות בישראל מאז תקופת המנדט ועד סוף שנות ה-80 של המאה ה-20. המאמר דן במאפייני הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות הסטטוטוריות וברקע שקדם להוצרותן, במידת החדשנות שהייתה בתוכניות, בדרך הכנתן ובהשפעתן על מדיניות התכנון ויישומה. כל זאת לצורך קבלת פרספקטיבה חיונית להערכת הדור השני של תוכניות המתאר המחוזיות הסטטוטוריות, שהוכנו בשנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000 וגם לצורך מיפוי התמורות שהתחוללו בתכנון הסטטוטורי הישראלי בכלל ובחשיבה התכנונית המחוזית בפרט.

המאמר מזהה ארבע תקופות בתכנון המחוזי בישראל: **התקופה הראשונה**, בין 1938 ל-1946, כללה את השורשים המנדטוריים של התוכניות המחוזיות: תוכניות המתאר המקומיות הגליליות, שהוכנו לכל אחד מששת המחוזות, ועודכנו כעבור שנים ספורות. **התקופה השנייה**, אחרי קום המדינה ועד לאישור חוק התכנון והבנייה בשנת 1965, התאפיינה בתכנון ציבורי יוזם ודומיננטי, ללא תשתית תכנון מחוזי או ארצי סטטוטורי. **התקופה השלישית**, בין 1966 לסוף שנות ה-80, כללה את הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות הסטטוטוריות, ו**התקופה הרביעית**, מאז שנות ה-90, כוללת את הדור השני של תוכניות המתאר המחוזיות הסטטוטוריות.

המאמר הנוכחי מתמקד בשלוש התקופות הראשונות ומהווה חלק ממחקר רחב יותר בנושא הערכת תוכניות המתאר המחוזיות של הדור השני.¹ המאמר מבוסס על סקירת המחקרים הספורים שנגעו בהיבטים שונים של התכנון המחוזי מתקופת המנדט ועד שנות השמונים, על עיון בתוכניות עצמן ועל שורה של ראיונות.² המחקר אינו כולל ניתוח תכנוני-היסטורי של חומרים ארכיוניים ראשוניים, שעשוי היה ללמד על היבטים מקצועיים ופוליטיים בהתפתחות התכנון הפיסי בישראל, שהם בעלי עניין רב כשלעצמם, אך אינם נדרשים לצורך מתן פרספקטיבה להערכת הדור הנוכחי של תוכניות המתאר המחוזיות, או לגיבוש הכללות על שלבים בהתפתחות התכנון הפיסי בישראל.

בניגוד מסוים להערכה המוקדמת, מצביע המאמר על כך, שחדשנות מהותית בלטה לאו דווקא בדור הראשון של התכנון המחוזי הסטטוטורי, אלא בתכנון הגלילי המנדטורי, שהשפיע ככל הנראה במידה ניכרת על מאפייני התכנון המחוזי בישראל עד עצם היום הזה. יש לציין גם, שיוזמת מיסודם הסטטוטורי של תוכניות מתאר מחוזיות עמדה על הפרק מיד לאחר קום המדינה. הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות התבסס אפוא על חדשנות שמקורה בשנות ה-30 וה-40 של המאה ה-20 ועיקר תרומתו הייתה במימוש התקדים של תכנון מחוזי סטטוטורי. המאמר מראה שלתוכניות הדור הראשון היה תפקיד שולי יחסית במערכת התכנון הישראלית לפני שנות ה-90 המאוחרות, והן לא הטביעו חותמם בהליכי הכנתן ואישורן, באיכותן ובמידת השפעתן על החלטות תכנוניות. עם זאת, ולמרות מסר ביקורתי זה על איכותן ומידת השפעתן של תוכניות הדור הראשון, ניתן לזהות חידושים שונים שהוטמעו בהן, ברוח התקופה בה הוכנו: אפשר לראות בדור זה מסד לתפיסות שהגיעו לפרקן בדור השני של התוכניות המחוזיות; זאת לצד שורשים מוקדמים יותר מהתקופה המנדטורית, שהשפיעו גם הם על אופיין של תוכניות הדור השני.

השורשים לפני חוק התכנון והבנייה-1965

תקופת המנדט הבריטי - תוכניות המתאר המחוזיות הגליליות

תוכניות המתאר המחוזיות הן יציר כפיו של חוק התכנון והבנייה הישראלי משנת 1965 ואולם שורשיהן בתכנון המנדטורי. בפקודת בניין ערים 1921 לא נכלל דרג ביניים אזורי/מחוזי של תכנון, בין העיריות (ועדות בניין ערים מקומיות) לבין הדרג הארצי (ועדת בניין ערים מרכזית, בראשות הנציב העליון). תפיסת התכנון ייחדה את התכנון הפיסי ליישובים עירוניים בלבד,

¹ המחקר נערך עבור ומומן על ידי מינהל התכנון במשרד הפנים, על ידי צוות שכלל את דניאל פלונשטיין, ערן רזין וערן פייטלסון מהאוניברסיטה העברית בירושלים, אלי שטרן מאוניברסיטת בן גוריון בנגב, ואורלי עין דר נעים.

² תודה מיוחדת למתכננת ערים עו"ד תלמה דוכן ולאדרי' דינה רצ'בסקי על הערותיהן המפורטות לטיוטת העבודה. עם זאת, האחריות לעמדות המוצגות במאמר זה ולאי דיוקים שאולי נותרו בו היא כמובן עלי בלבד.

ותוכניות אזוריות שנערכו בתקופה זו, לעמק חפר לדוגמה, או לאזור מפרץ חיפה (של קאופמן בשנת 1927 ושל אברקרומבי בשנת 1936) לא היו בעלות מעמד סטטוטורי (רייכמן ויהודאי, 1984).

פקודת תכנון ערים 1936 יצרה לראשונה דרג ביניים של ועדה מחוזית, אליה הועברו סמכויות מהדרג הארצי במסגרת מדיניות של ביזור. ועדה זו הפכה, מאז ועד היום, לדרג המרכזי בתחומי התכנון ולזירה בה מלובנים בעיות וניגודי אינטרסים בענייני תכנון מחוץ לשטחים העירוניים וגם בשטחים העירוניים. הפקודה גם הגדירה שטחי תכנון מחוזיים "גליליים", שכללו את שטח המחוז כולו למעט הערים, ולהם הוקמו בכל מחוז ועדה גלילית (חופפת לדרג התכנון המקומי בערים) שהייתה מופקדת גם על הכנת תוכנית מתאר גלילית³ – תוכנית מתאר מקומית שכללה את שטח המחוז שמחוץ לערים.

תוכניות המתאר הגליליות כללו את כל שטח המחוז, למעט שטחי תכנון עירוניים, עליהם חלו תוכניות מתאר עירוניות, ושטח ערים גם כאשר לא היה להם שטח תכנון עירוני. דהיינו, התוכניות הגליליות לא עסקו בתכנון פנים עירוני. התוכניות הוכנו במשרד היועץ לתכנון ערים (בראשות הארכיטקט הנרי קנדל) – גוף ממשלתי שהוקם ב-1935, אותו החליף בפועל עם קום המדינה אגף התכנון שהוקם במשרד העבודה והבינוי, שהפך בסופו של דבר למינהל התכנון במשרד הפנים. תוכניות אלו שיקפו אפוא שליטה ישירה של השלטון המרכזי הקולוניאלי על התכנון הסטטוטורי בכל שטחה של הארץ.

במסגרת זו הוכנו בשנים 1938-1942 תוכניות גליליות (Regional Schemes) לששת המחוזות – הגליל (GR/1), השומרון (S/15), חיפה, לוד (R/6), ירושלים (RG/5) ועזה (R/1) – שרובן אושרו על ידי הנציב העליון בתחילת שנות ה-40. תוכניות אלו (למעט אחת) אף זכו לעדכון שנים ספורות לאחר אישורן, בשנים 1945-1946 (לפידות, 1977; רייכמן ויהודאי, 1984).

הרציונל לכיסוי כל שטח הארץ בתכנון מתארי סטטוטורי נבע במידה רבה מהפיתוח המואץ שהתחולל בשנות ה-30 של המאה ה-20, מהצורך להתמודד עם גלישת הפיתוח העירוני אל מחוץ לשטחי התכנון העירוניים, בפרט במישור החוף ובסביבות ירושלים, עם הצורך לשמור על הקרקע החקלאית, להגביל את התפשטות השטח הבנוי, ולמנוע "בנייה פראית" והתפתחות "בניית סרט" לאורך כבישים בין-עירוניים, למשל בין תל אביב לפתח תקווה. תוכניות המתאר הגליליות נועדו גם להעניק בסיס חוקי לתכנון עיר ובנייה בכל שטח ארץ ישראל, לטפל בסוגיות איכות הסביבה (שימור אתרים היסטוריים, אתרי טבע וחוף הים התיכון), ולשמור על צירי גישה לערים מפני "חנק" על ידי בנייה לא מתוכננת.

במהותן היו התוכניות הגליליות תכנון מסדיר, שכלל תקנון ותשריט מצורף. התוכניות הגדירו יעודי קרקע עיקריים כדלקמן: אזור לפיתוח (שטחים מבונים ושטחים מצומצמים נוספים לפיתוח סביב הכפרים, שסומנו בעיגול סכמטי), אזור חקלאי (השטחים שמחוץ לשטח המיועד לבינוי בכפרים – ערים לא נכללו כזכור בתוכניות), שמורות טבע וחופים. הוגדרו גם

³ המונח תוכנית גלילית הוא תרגום ל-regional scheme, שהיום היינו מתרגמים לתוכנית אזורית.

אזורים אסורים בבנייה וסומנה גם קרקע ממשלתית – רובה חקלאות, ייעור, שמורות טבע ושימושים צבאיים. הבנייה הממשלתית והצבאית הייתה פטורה מקבלת אישורים תכנוניים והתוכניות שמרו בקפדנות על זכויות הממשל. התוכניות כללו היררכיה של יישובים ודרכים והגדירו כללי בינוי (לפידות, 1977; Khamaisi, 1997). במהדורה המתוקנת של התוכניות הוקצו שטחים לפיתוח בסמוך לערים הגדולות (אך מחוץ לשטח השיפוט שלהן): תל אביב, חיפה, ירושלים ונתניה. שטחים אלה הוצאו מתחולת ההגבלות על בינוי באזורים חקלאיים (רייכמן, 1979).

התוכניות הגליליות הותירו מרווח רחב של גמישות בהנחיותיהן, מה שצמצם את האפקטיביות שלהן, אך הקל, מנגד, על התכנון היוזם בעשרות השנים שלאחר קום המדינה. לדוגמה, בתוכנית המתאר המקומית הגלילית למחוז לוד (R/6), שכלל את מחוז תל אביב וחלק ממחוז המרכז של ימינו, משנת 1941, מצוין שעל שטח שהוגדר כחקלאי אפשר בין היתר לבנות:

Buildings forming part of a properly controlled development scheme and subject to any conditions approved by the District Commission from time to time as to such development.

התוכנית המתוקנת משנת 1946 עוד הגדילה את הגמישות והתירה במפורש לבנות בתי מגורים על שטח חקלאי, לבד מסעיף המאפשר אישור תוכנית פיתוח נאותות על קרקע חקלאית על ידי הוועדה המחוזית. תיקון משנת תשט"ז-1956 התיר בניית "בניינים אחרים באישור הוועדה המקומית ובהסכמת הוועדה המחוזית" באזור חקלאי. התוכנית התירה הקמת חנויות, בתי מלאכה, בניינים ציבוריים ובניינים אחרים ב"אזור יישובים חקלאיים", באישור הוועדה המקומית ובהסכמת הוועדה המחוזית.

אפשר לראות בתוכניות הגליליות מעין דור ראשון לתכנון ברמה העל-מקומית בארץ ישראל, ואולם התוכניות הגליליות לא דמו לתוכניות המחוזיות על פי חוק התכנון והבנייה-1965, וזאת בשני מובנים עיקריים:

התוכניות היו השלמה של התכנון המקומי העירוני, כך שיכסה את כל שטח הארץ, עסקו בהסדרת התפקודים השונים במרחב המחוזי, אך לא היו אמורות להיגזר מתוכניות ארציות שהגדירו יעדים כלל ארציים. עם זאת, ככלל הוטמעו בהן פרטי התוכניות הארציות המנדטוריות, שעסקו בהיבטים אזרחיים וצבאיים-פוליטיים (לפידות, 1977).

התוכניות התמקדו במרחב שמחוץ לשטח השיפוט של עיריות, דהיינו במרחב הכפרי בלבד. גם אם היה תיאום בין התוכניות העירוניות לגליליות, לא שיקפו האחרונות תפיסה הרואה צורך בתכנון מחוזי אינטגרטיבי, שיכלול את המרחב כולו בתוכנית אחת.

התוכניות הגליליות באו להסדיר תכנון אך לא דווקא לקדם יעדים ארציים, וברוח תפיסות התכנון באותם ימים גם התמקדו בנושאים פסיים, ללא מטרות חברתיות או כלכליות (ביגר, 1996). יש להעיר גם שהתוכניות אמנם התבססו על סקר אך לא כללו גיבוש אלטרנטיבות והערכתן, וזאת בשל אילוצי הזמן. הראייה התכנונית הייתה סטטית ולא נעשה ניסיון לחזות דפוסי התפתחות בעתיד ולנתחם. עם זאת, הליך הכנתן של התוכניות כלל מרכיבים של שיתוף

תושבים (לפידות, 1977). כמו כן, לתוכניות הגליליות, חרף מעמדן כתוכניות מתאר מקומיות, היה ממד אינטגרטיבי והייתה בהן חשיבה אזורית, והן הקיפו את רוב שטחה של הארץ. אפשר לפיכך לראות בתוכניות אלו את המסד שהוביל בסופו של דבר לתוכניות המתאר המחוזיות, כמו גם להקמתן של ועדות תכנון מקומיות מרחביות (משותפות לכמה רשויות מקומיות).

מן הראוי לציין את פרק הזמן הקצר יחסית במסגרתו הוכנו התוכניות ואת עדכון המהיר. מהירות זו, שמוסדות התכנון הישראליים לא הצליחו לרוב להדביקה,⁴ נובעת אולי מכך שהיו אלו תוכניות פשוטות יחסית, ומאופי הלא דמוקרטי של השלטון המנדטורי, כאשר תוכניות אלו עברו כמעט ללא התנגדויות, בעוד שהתוכניות המחוזיות הסטטוטוריות הישראליות עברו הליך פורמלי של הפקדה לעיון הציבור ושמיעת התנגדויות, בהתאם לחוק התכנון והבנייה-1965.⁵

החשיבה התכנונית ביישוב היהודי בתקופת המנדט ראתה בתכנון אזורי נדבך יסוד לתכנון ההתיישבות. ראייה זו באה לידי ביטוי בעיקר בתכנון גושי התיישבות כפרית, שהוביל מ-1940 ואילך לראשית הקמתן של המועצות האזוריות. הרעיונות של ראיית האזור כמוקד לגישה תכנונית-יישובית מקיפה נותרו עם זאת על הנייר. התוכניות הגליליות הבריטיות נתפסו כבעלות אופי מגביל ולא יוזם, אשר "גררו" אחרי המציאות בשטח, לא שימשו אמצעי לקידום יעדים התיישבותיים, ותאמו לדימוי של תכנון פסי כגורם מפריע לפיתוח, גורר עלייה של מחירי הקרקע, ולא מסייע לפיתוח (רייכמן, 1979). היישוב היהודי ראה אפוא בתכנון המחוזי מגבלה נוספת על הפיתוח, אם כי גורמי התכנון היהודיים דווקא שיתפו פעולה עם גורמי התכנון הבריטיים במהלכים התכנוניים. להערכתו של רייכמן, התכנון לא עמד במוקד ההתעניינות של שלטונות המנדט ובודאי שלא בתודעת המנהיגות הפוליטית היהודית. גם יחסה של האוכלוסייה הערבית לתוכניות היה מעורב.

לסיכום, השפעתן של התוכניות הגליליות המנדטוריות הייתה כדלקמן:⁶

1. כיסוי תכנוני סטטוטורי כמעט מלא של הארץ מחוץ לשטחי התכנון העירוניים – חידוש גם ברמה הבינלאומית באותה עת. התוכניות היו אמנם תוכניות מתאר מקומיות, אך שימשו במקובץ גם מעין תוכנית מתאר ארצית שהייתה הבסיס החוקי לתכנון ערים בארץ ישראל. התוכניות נותרו בתוקף בחלקי ארץ מסוימים עשרות שנים אחרי קום המדינה, כל עוד לא הוחלפו בתוכניות מתאר מקומיות או מחוזיות עדכניות.
2. תוכניות המתאר המחוזיות הגליליות היו חדשניות בעצם הכנתן אולי יותר מכל יוזמה

⁴ למעט באישור תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה (תמ"א 31) בשנת 1993, ובאישור מספר תמ"אות בעלות אופי פרויקטלי, דוגמת תיקונים שנועדו להסדיר את כביש מס' 6 בתמ"א 31, ותוכנית המתאר הארצית ברמה מפורטת מרחב ניצנים וצפון אשקלון (תמ"א 39) בשנת 2005.

⁵ הגשת התנגדויות וערעורים היה דבר מקובל ושימוש נרחב בוועדות סטטוטוריות מקומיות בתקופת המנדט, אך נעשה בו שימוש מועט, אם בכלל, בכל הנוגע לתוכניות הגליליות. תוכנית המתאר הגלילית למחוז ירושלים (RJ/5) נתקבלה ללא כל התנגדויות ואושרה ב-1942 על ידי הנציב העליון (לפידות, 1977). אישור מהיר של תוכניות מתאר ארציות, על פי חוק התכנון והבנייה (כגון תמ"א 31 ותמ"א 39), מתאפשר בין היתר מכיוון שתוכניות אלו אינן מופקדות להתנגדויות הציבור.

⁶ נקודות 3-6 מבוססות במידה רבה על לפידות (1977).

שבאה אחרי קום המדינה ושנועדה לגבש מסגרת של תכנון מחוזי סטטוטורי. בהגדרתן הפורמלית כתוכניות מתאר מקומיות, המשלימות לתוכניות המתאר המקומיות העירוניות ולא מעליהן, קיבעו אולי התוכניות המנדטוריות את אופיו של המוצר המוגמר של התוכניות המחוזיות בישראל עד ימינו אלה, כמסמך סטטוטורי מפורט הכולל תשריט ייעודי קרקע והוראות.

3. תוכניות המתאר הגליליות לא השפיעו השפעה של ממש על היקף ההתפשטות העירונית, פרט ליצירת מנגנון של פיקוח והסדרה, ובהתמודדות עם הגלישה העירונית הייתה ידן על התחתונה. התוכניות המנדטוריות והפרשנות שניתנה להן לא היוו מגבלה קשיחה לפיתוח, ואפשרו גם מתן זכויות בנייה על קרקעות חקלאיות.
4. לתוכניות הייתה תרומה בהסדרת התכנון בכפרים ערביים, באמצעות הכפפת הבנייה להליך מסודר של היתרי בנייה, גם אם עלו תלונות על יחס סלחני של בתי המשפט לתביעות ממשלתיות נגד מפירי תקנות הבנייה (תוספות בנייה וכדומה).
5. ההשפעה הבולטת יותר של התוכניות הגליליות הייתה אולי בשטחים הפתוחים המרוחקים – בתרומה לשימורה ולאיכותה של הסביבה הכפרית הלא בנויה, בהתייחסות לשימור חוף הים ובמדדים אסתטיים להערכת הסביבה.
6. התוכניות יצרו הפרדה ברורה בין התכנון הסטטוטורי לבין תכנון אזורי ביוזמת גופים מבצעים.

מקום המדינה ועד קבלת חוק התכנון והבנייה-1965 - תכנון יוזם לא סטטוטורי

לשכות התכנון המחוזיות והוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה נותרו הדרג המרכזי של קבלת החלטות במערכת התכנון הישראלית, עם התמסדותה של המערכת בשנת 1953. מדינת ישראל ראתה חשיבות רבה בתכנון פסי יוזם בקנה המידה הארצי והאזורי, אך בהיעדר מעמד סטטוטורי לדרג הארצי, מתן תוקף משפטי לתוכניות ארציות יכול היה להיעשות רק באמצעות הוועדות המחוזיות, בצורה של תוכניות הנוגעות למרחבי תכנון מקומיים. עד אישור חוק התכנון והבנייה יכול היה אגף התכנון במשרד הפנים לעסוק בגיבוש תוכניות ארציות ומחוזיות מכוונות בלבד, שהיו אמורות להיות מוטמעות בתוכניות מקומיות סטטוטוריות. ניתן אפוא לקבוע, שבשנים 1948-1965, בהן בלט בישראל התכנון הממשלתי היוזם יותר מאשר בכל תקופה אחרת לפני הארץ שונו ללא הכר, נעשה הדבר ללא תכנון ארצי ומחוזי סטטוטורי. הדגש על תכנון ארצי לא סטטוטורי קיבל ביטוי מיד לאחר קום המדינה ב"תוכנית שרון" (שרון, 1951), שדיברה על חלוקת הארץ לארבעה אזורי השפעה ול-24 נפות תכנון המשלבות יישובים עירוניים ומרחב כפרי, ובתוכנית האב הפיסית הלאומית שפורסמה בשנת 1964 (Dash and Efrat, 1964), ערב קבלת חוק התכנון והבנייה הישראלי. תוכנית אחרונה זו משקפת את התקופה שבין הקמת המדינה לאישור חוק התכנון והבנייה ומהווה בעיקר חיבור של תוכניות שונות, שלא חרג מעקרונות תוכנית שרון, למעט מתן דגש רב יותר לפיתוח עירוני ומועט יותר לחקלאי. התוכנית כללה התייחסות נפרדת לכל אחד מששת המחוזות ותיאור של תוכניות אזוריות שונות: חבל לכיש, חבל ערד, חוף הכינרת ואזור מודיעים. הקובץ "ערים בישראל"

(שחר ואחרים, 1973), הכולל פרסומים עיקריים מאותה תקופה, מצביע על עיסוק רב בתכנון אזורי משולב במסגרת של אזורי תכנון או אזורים טבעיים, ועל תוכניות אזוריות באזורים כפריים, כמו חבל לכיש. ואולם השיח התכנוני הדגיש בעיקר תוכניות ברמה הארצית וברמה המקומית ולא התמקד ברמה המחוזית, למעט בהקשר לעיסוק בהכנת הצעת חוק התכנון והבנייה. יש לציין, עם זאת, שבמחוז המרכז הוכנו ביוזמת המחוז ועל ידי המתכננים הוותיקים שהיו בו מסמכים המתווים רעיונות וקווים למדיניות המחוזית עוד לפני שהוחל בהכנתה של תוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ 3), בעקבות כניסתו לתוקף של חוק התכנון והבנייה (ריאיון עם רצ'בסקי, 2008).

לא היה זה מקרי שהתכנון היוזם והפיתוח המואץ בשנותיה הראשונות של המדינה נעשה ללא תכנון ארצי ומחוזי סטטוטורי. הצעות למיסוד חוקי של תכנון כזה דווקא היו. הצעה לפקודת בניין עיר וכפר חדשה גובשה על ידי ממשלת המנדט עוד ב-1945, עודכנה בשנת 1947 ושימשה בסיס להצעת חוק התכנון והבנייה, תש"ט-1949. ההצעה המנדטורית, שהייתה מתקדמת ברמה העולמית, והתייחסה גם להערות שהתקבלו מטעם מוסדות היישוב היהודי, דיברה בין היתר על צירוף אנשים נוספים לוועדה המחוזית ועל תפקוד הוועדה המחוזית כוועדה מקומית בשטח תכנון גלילי, אך לא כללה דרג של תוכניות ארציות ושל תוכניות מחוזיות. הצעת החוק הישראלית שגובשה על ידי ועדת בן סירה בשנת 1949 הסתמכה על ההצעה הבריטית, אך בלטה בה רוח סוציאליסטית ריכוזית יותר והיא זו שכללה לראשונה היררכיה מלאה של ועדות תכנון ותוכניות מתאר: ארצית, מחוזית ומקומית (בר-כהן, 2007). רעיון תוכנית המתאר המחוזית הסטטוטורית הופיע אפוא בהצעת חוק מיד לאחר קום המדינה. בשנים הבאות עודכנו כמה פעמים הצעות לחוק חדש לתכנון ובנייה. ב-1954 הונחה הצעת חוק על שולחן הממשלה וב-1959 הוגשה הצעת חוק לכנסת, אך רק הצעת חוק מעודכנת שהוגשה לכנסת בשנת 1962 אושרה בקריאה ראשונה בשנת 1963 ובקריאה שנייה ושלישית בשנת 1965.

העובדה שמהלך חקיקת חוק התכנון והבנייה הישראלי ארך כ-16 שנים הוסברה לעתים על ידי שיקולים מפלגתיים, על ידי הקדימות הנמוכה שניתנה לנושא על ידי מנהיגי המדינה, ועל ידי מורכבות הנושא שחייבה כל פעם התייחסות להיבטים חדשים. ואולם גורם מרכזי לעיכוב היה אי רצונה של המדינה להכפיף את עצמה לחוק זה. הפקודה המנדטורית פטרה את המדינה מעולו של חוק התכנון והבנייה (בר-כהן, 2007). הפטור למדינה היה מכוחה של פקודת הפרשנות, על פיה אין לגרוע מכל זכות של המדינה או להטיל עליה חובה ללא הוראה מפורשת בחוק. הוראת פטור כללית למדינה הופיעה בסעיף 42 לפקודת הפרשנות (נוסח חדש), שהפך לסעיף 31 בחוק הפרשנות התשמ"א 1981, ושקדם לו סעיף 45 לפקודת הפירושים, 1945. שורשי חקיקה זו בעקרונות המשפט הבריטי עוד מהתקופה הויקטוריאנית הליברלית, כאשר פעולות הבנייה של המדינה היו מצומצמות. סביר שהמחוקק הבריטי ראה לנגד עיניו בניית מבני ממשלה, מחנות צבא וכדומה, אך מצב זה השתנה לחלוטין אחרי קום המדינה, כאשר הפטור שימש את המדינה כדי לקדם בניית שיכונים ומפעלי תשתית בהיקפים נרחבים, על רקע צרכי הפיתוח וקליטת העלייה ההמונית (Brutzkus, 1964).

המציאות החדשה אכן הובילה את הממשלה לקבל באוגוסט 1951 החלטה על פיה רשות ממשלתית שברצונה לבצע פעולה, אשר אילולא הייתה רשות ממשלתית הייתה מצריכה רישיון לפי פקודת בניין ערים 1936, נדרשת לקבל לפני כן אישור בכתב מאת אגף בינוי עיר וכפר במשרד הפנים (אורן, 2003). ואולם הכפפת המדינה לחוק התכנון והבנייה נתפסה כגורם שיעכב את הפיתוח ויצמצם את הגמישות הנחוצה לצורך מימוש התכנון היוזם הממשלתי ולבנייה נחוצה ללא תכנון כוללני מקדים. זכות זו של המדינה גם עמדה במבחן בג"ץ בשנת 1957 (בג"ץ 194/56), שאישר את חסינות המדינה מפני תחיקת בניין ערים. בהקשר של הקמת בתים לשיכון עולים מתוך התעלמות מהוראותיה של תוכנית בניין ערים. פסק הדין ציין, עם זאת, שסעיף 42 לפקודת הפרשנות קיצוני יותר מההלכה האנגלית בדבר חסינות הכתר והמליץ לשנותו, אך לא פסל את פעולת הממשלה הואיל ולא מצא בה שרירות לב. רק אישור חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 – ובו סעיף 259 הקובע את תחולתו על המדינה בדרך כלל – שינה מצב זה, ואולי סמלי הדבר שחוק זה אושר שנה אחרי שהוקמה עיר הפיתוח האחרונה וזמן קצר לפני מלחמת ששת הימים, כאשר אחריה פנה חלק ניכר מהיוזמה הציבורית לפיתוח בשטחים שנכבשו: איו"ש, רמת הגולן וסיני, עליהם לא חל חוק התכנון והבנייה.⁷

הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות, 1965–1989

הליך הכנה ממושך ותוכניות שלא אושרו מעולם

תוכניות מתאר מחוזיות סטטוטוריות הן חידוש של חוק התכנון והבנייה שאושר ב-1965. החוק קבע שהתוכניות המחוזיות יוכנו על ידי הוועדות המחוזיות ויוגשו לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בתוך חמש שנים ממועד תחילתו של החוק. אם לא יעשו כן הוועדות המחוזיות, רשאית המועצה הארצית להורות למי ששר הפנים ימנה לכך שיכין את התוכנית. משרד הפנים ניגש להכנת התוכניות המחוזיות זמן קצר לאחר שאושר החוק, במידת מה גם כ"עבודות יזומות" למתכננים, על רקע המיתון הכלכלי של 1966–1967. ואולם, מהלך הכנתן של התוכניות המחוזיות התמשך שנים רבות ואף לא אחת מהתוכניות עמדה בלוח הזמנים שנדרש בחוק. תוכניות לארבעה מששת המחוזות הוגשו בשנות ה-70, אך רק אחת אושרה

⁷ שאיפתה של המדינה לעקוף את מגבלות הליכי חוק התכנון והבנייה או לקבוע לעצמה הליכים מזורזים בלטה גם אחרי כינון החוק ב-1965. כך לדוגמה, עשה משרד השיכון שימוש בתוכניות רישום שיכון ציבורי (תרש"צ) לאחר כינון חוק התכנון והבנייה, כדי להימנע מההליך התכנוני הרגיל. ההליך התבסס על חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד-1964, שבא לטפל בבעיית רישום זכויות המשתכנים בשיכונים ציבוריים, במסגרתו הוקמה במשרד השיכון ועדת תיאום אשר ניתנה לה הסמכות לאשר מפות שיכון ציבורי ללא צורך בהבאתן בפני ועדות התכנון והבנייה. תיקון מס' 60 לחוק התכנון והבנייה, משנת 2002, במסגרתו הוקמה הוועדה לתשתיות לאומיות כדי לזרז הליכי תכנון של תשתיות המוגדרות תשתיות לאומיות, הוא דוגמה בולטת עדכנית להפעלת הליכי תכנון ייחודיים ליוזמות ממלכתיות.

בעשור זה (תמ"מ 1 למחוז ירושלים, אושרה ב-1977), שלוש תוכניות אושרו בשנות השמונים (מחוזות מרכז, דרום וצפון) והתוכניות למחוזות תל אביב וחיפה לא אושרו מעולם (לוח 1).

לוח 1

תוכניות המתאר המחוזיות – הדור הראשון

מחוז	משרד מכין	הוראות המועצה הארצית	הגשה לארצית	הפקדה	אישור
תמ"מ 1 ירושלים	משרד הפנים	1970 ¹	1972	1973	1977
תמ"מ 2 צפון	ת.א.ם הושלם ע"י משרד הפנים ²	1968	1974	1975	1984
תמ"מ 3 מרכז	אידלסון, הרץ, ציפור	1968	1973	1977	1982
תמ"מ 4 דרום	קסלר, שבח	1968	?	1977	1982
תמ"מ 5 תל אביב	השמשוני, הרץ	1972	1977	1982	לא אושר
תמ"מ 6 חיפה	פרלשטיין ושות'	1968	לא הוגש ³		

מקור: מגן ואלתרמן (1986) ועדכון לגבי השנים שאחרי 1986

¹ התכנון החל כבר ב-1967, עם החלטת הוועדה המחוזית.

² תוכנית מחוז הצפון הושלמה על ידי לשכת התכנון המחוזית אחרי שהצוות המקורי הפסיק את עבודתו.

³ התוכנית משנת 1975 נגנזה לפני הגשתה, בגלל מחלת המתכנן ובטענה שלא התייחסה לבעיה האקולוגית. משרד הפנים החל בהכנת תוכנית אחרת באמצעות צוות פנימי מצומצם, אך זו מעולם לא הושלמה.

הכנתן של חמש משש התוכניות נמסרה לצוותי תכנון רב-תחומיים מהמגזר הפרטי, אך רק בשלושה מחוזות סיים הצוות את עריכת התוכנית ובשני מחוזות – צפון וחיפה – נאלץ משרד הפנים להשלים את התכנון. מכיוון שגם התוכנית למחוז תל אביב לא אושרה בסופו של דבר, הרי שרק שתי תוכניות שהוכנו במלואן על ידי מתכננים פרטיים – למחוזות מרכז ודרום – אושרו. מן הראוי לציין גם שלתוכנית מתאר מחוז המרכז הוחל בעריכת תוכניות מחוזיות חלקיות מקיפות המשנות אותה (רמלה-לוד, מושבות דרום יהודה ואילון-מודיעין-אפק) עוד בטרם אושרה התוכנית המחוזית, ועדכון מקיף לתוכנית אף הוזמן שלוש שנים בלבד לאחר אישורה, מאחר שהתוכנית כבר התקרבה לשנת היעד ולקיבולות האוכלוסייה שנקבעו בה.

התכנון הארצי והמחוזי התקדם בקצב איטי ביותר. לפני קבלת החוק נטען כי התוכניות העיקריות הוכנו כבר במשרד הפנים וחסרה רק המסגרת המשפטית אשר תיתן להן תוקף מחייב, אך לא כך היה (גולדמן, 1973). מינהל התכנון התקשה להביא את הליכי אישורן של התוכניות המחוזיות לכדי גמר. היחידה שהייתה מופקדת על כך במינהל התכנון לא קידמה את הנושא ולמעשה, לא היה במינהל התכנון תפקיד של ממונה על תכנון מחוזי, אולי מכיוון שהחוק קבע

שהתוכניות המחוזיות יוכנו על ידי הוועדות המחוזיות.⁸ בהיעדר מי שייקח אחריות לתכנון המחוזי, הגיע הטיפול, בסופו של דבר, לידי מזכירות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. תוכנית מתאר מחוז הצפון הוגשה למועצה הארצית ב-1974, הופקדה שנה מאוחר יותר אך אושרה רק ב-1984. לעובדי מזכירות המועצה הארצית ולמתכנן המחוז התברר שבתוכנית כפי שהוגשה נפלו אי דיוקים רבים ובעיקר סתירות עם תוכניות מתאר ארציות שחייבו תיקון התוכנית אך גם גרמו להתלבטות אם נחוץ להפקידה מחדש. מכשול שני היה הליך ההתנגדויות. לתוכנית הוגשו מאות רבות של התנגדויות (רובן המכריע של ערבים שמחו כנגד מה שפירשו כהפקעת קרקעות) ולמועצה הארצית טרם היה מנגנון לטיפול במספר כה גדול של התנגדויות. בסופו של דבר נעשה שימוש ראשון בסעיף שאפשר לשר הפנים למנות חוקר לשמיעת ההתנגדויות. הליכי אישור התוכנית על ידי המועצה הארצית לקחו אפוא זמן ממושך, וגם כשאושרה התוכנית למחוז הצפון היא לא כללה את תוכנית המצפים (שחלקם הגדול כבר הוקמו כמה שנים קודם לכן), וזו שולבה בה רק בתיקונים שאושרו כעבור חמש שנים ויותר (ראו להלן). הליכי שמיעת ההתנגדויות עיכבו גם את אישורה של התוכנית למחוז המרכז, מכיוון שההתנגדויות כולן נשמעו בפני ועדת המשנה של המועצה הארצית, שהתכנסה פעם או פעמיים בחודש בלבד. פרק הזמן הארוך שנדרש לאישור התוכניות הביא לכך שעם אישורן הן כבר היו מיושנות ולא מעודכנות.

תוכנית המתאר של מחוז תל אביב הופקדה אך לא אושרה, ככל הנראה בגלל התנגדותן של הערים הגדולות הכלולות בו שחששו מהצרת צעדיהן, בפרט בגלל חוסר רצונה של עיריית תל אביב לתאם את התכנון עם שכנותיה, וגם עקב החשש של הרשויות המקומיות שאישור התוכנית יחייב אותן לתשלומי עתק של פיצויים. לתוכנית שהופקדה הוגשו מאות התנגדויות, אך לא התקיים אפילו הליך לשמיעתן ולהתייחסות אליהן. תוכנית המתאר של מחוז חיפה אפילו לא הופקדה וניסיון להכין תוכנית אחרת באמצעות צוות פנימי של משרד הפנים לא התקדם. מצב זה מנע במשך שנים רבות גם אישור תוכניות מתאר מחוזיות חלקיות במחוזות חיפה ותל אביב, בגלל חוות דעת משפטית שמנעה אישור שינויים לפני אישור התמ"מ הכולל, עד שהתקבלה בשנת 1997 חוות דעת משפטית שאפשרה אישור תוכניות חלקיות בטרם אושרה התוכנית הכוללת.

תפיסות תכנוניות ומתודות של חדור הראשון: היררכיה או קומפילציה?

סעיף 55 לחוק התכנון והבנייה הגדיר את מטרות תוכניות המתאר המחוזיות כדלקמן:

לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תוכנית המתאר הארצית במחוז וכל דבר שיש לו חשיבות כללית למחוז והעשוי לשמש מטרה לתוכנית מתאר מקומית, ובכלל זה תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה.

גישתו של חוק התכנון והבנייה הייתה אפוא היררכית: תוכניות מתאר ארציות שלאורן יוכנו

⁸ רק ב-1987 יושם שינוי במבנה הארגוני של מינהל התכנון והוקם האגף לתוכניות ארציות ומחוזיות, במקום התפקיד הקודם של ממונה על תכנון ארצי, שלא כלל באופן פורמלי את התכנון המחוזי.

תוכניות המתאר המחוזיות, כאשר תוכניות המתאר המקומיות יוכנו בהתאם לעקרונות שנקבעו בתוכניות הארציות והמחוזיות. עקרון ההיררכיה הוטמע אמנם במערכת התכנון עוד בתקופת המנדט, אך הנהגת תכנון ארצי ומחוזי סטטוטורי הייתה חידוש עיקרי של חוק התכנון והבנייה הישראלי. היישום בפועל לא ענה על הציפיות ועל דרישות החוק. רעיון ההיררכיה לא עמד במבחן המציאות, בין היתר מפני שהתוכניות המחוזיות לא היו מוכנות במועד. יתרה מזו, הועלו טענות (גם על ידי מרואיינים במסגרת מאמר זה) כלפי איכותן של התוכניות המחוזיות, ועל כך שהתוכניות שהוכנו בסופו של דבר היו בעיקר קומפילציה של תוכניות מקומיות וארציות, תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות, ולא תוכניות השואבות את עקרונותיהן מהתכנון הארצי הסטטוטורי ומנחות את התכנון המקומי.

סעיף 57 בחוק התכנון והבנייה כלל רשימת שימושים והוראות שיכולים להיכלל בתוכנית מחוזית, על לשון ההדגמה. אלה כללו שטחים וגבולות לפיתוח עירוני וכפרי, שטחים חקלאיים, אזורים תעשייה לסוגיה, שטחי ייעור ועתיקות, רשת מחוזית לתחבורה ודרכים, בתי קברות אזורים, שטחים מוקפאים שלא יקבע להם ייעוד כלשהו, הוראות בדבר שמירה על חוף הים ותנאים למתן הקלות מהוראות התוכנית. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה קבעה הוראות להכנת כל אחת משש התוכניות המחוזיות, בהתאמות הנדרשות, אך על פי דוח מבקר המדינה (1983), תוכניות המתאר המחוזיות לא כללו את כל הנושאים שפורטו בהוראות המועצה הארצית. חסרה גם אחדות בין התוכניות המחוזיות, בנושאים כמו בתי חולים ובתי אבות (שפורטו רק בתוכנית למחוז תל אביב), קווי דלק ובתי קברות. הוראות התוכניות המחוזיות של הדור הראשון לא השתמשו בהגדרות אחדות והיה שוני משמעותי ביניהן. לדברי מרואיינים סבלו התמ"מים גם מאי דיוקים, לדוגמה בתוואי דרכים.

תוכנית המתאר למחוז הצפון (תמ"מ 2) ספגה ביקורת רבה במיוחד על רמתה הטכנית ועל רמת הפירוט הנמוכה שאפיינו אותה. במחוז הצפון היו מעט תוכניות מתאר מקומיות מאושרות – בפרט חסרו תוכניות כאלו לרשויות המקומיות הערביות, והתכנון המתארי התקף בהן היה זה של התוכנית הגלילית המנדטורית בו סומנו היישובים ככתמים סכמטיים. סימונים סכמטיים אלה נותרו גם בתמ"מ 2, אפילו ללא פירוט פנימי מינימלי שהיה בתוכניות הגליליות. התשריט המאושר של תמ"מ 2 לא הצטיין בבהירות רבה, לא כלל שמות יישובים ולא גבולות מוניציפליים (בניגוד לתשריט של תמ"מ 3 לדוגמה). יש להעיר, שהדור השני של תוכניות המתאר המחוזיות – תמ"מ 9/2 ותמ"מ 21/3 – כלל תשריטים מפורטים יותר, שהתייחסו לייעודי קרקע, תשתיות והנחיות ומגבלות סביבתיות.

הכנת תוכניות המתאר המחוזיות הייתה אמורה להיעשות על ידי צוותים רב תחומיים, אבל קיים ספק רב אם הייתה בתוכניות אלו ראייה אינטגרטיבית של היבטים שהם מעבר לתכנון פיסית מתואם ברמה המחוזית והארצית. תהליך התכנון לא התיימר להיות רציונלי-כוללני, במלוא מובן המילה. הסקר שקדם לתכנון בחר תחומים באופן סלקטיבי, בהתאם לצרכים שזוהו על ידי מנחי התכנון מתוך היכרות אישית עם המחוז. נבדק מספר מצומצם של חלופות שהתייחסו רק לנושאים נבחרים. ברוצקוס (1986) לדוגמה, שנחשב לאיש מקצוע מוביל במשרד הפנים באותה תקופה, גם הביע גישה ספקנית כלפי המגמה להרבות בסקרים ובמחקרי

רקע לפני גיבוש תוכניות מתאר מקומיות ואזוריות וקרא להסתמך על הידע הקיים במשרד הפנים וברשויות המקומיות ולהסתפק בבדיקות מצומצמות של נושאים שהם רלוונטיים בבירור לגיבוש התוכנית האמורה. הניסיון שלא צלח להכין למחוז חיפה תוכנית שנייה על ידי עובדי מינהל התכנון, לאחר שהראשונה נגנזה, לא כלל סקרים חדשים, לא כלל שיתוף ציבור וגם ההתייעצויות עם הוועדות המקומיות לא נעשו כהלכה (מגן ואלתרמן, 1986).

הגדרה לקונית וטכנית של מטרות

המטרות שהוגדרו לתוכניות המחוזיות של הדור הראשון היו לקוניות וטכניות ולא כללו מסרים של מדיניות. גם אם נעשה מאמץ לחשיבה מקורית ויוזמת בקרב צוותי התכנון המקוריים, הרי שבמהלך העבודה על טיוטת התוכניות המחוזיות במשרד הפנים הושמטו מסרים רחבים כאלו, והמגמה הייתה להפוך את התמ"מים למסמכים בעלי אופי טכני גרידא במידה רבה.

המושג "יעדי מדיניות" לא נכלל כלל בהוראותיהן של התוכניות המחוזיות (לוח 2). תמ"מ 3 (מחוז המרכז), שהייתה המפורטת שבתוכניות הדור הראשון, הגדירה את המטרות הבאות: קביעת הפרטים הדרושים לביצוע תוכניות מתאר ארציות בגבולות המחוז, וקביעת התנאים, ההוראות וההנחיות לעריכת תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות. מטרות נוספות התמקדו ביצירת תנאי מגורים ותעסוקה נאותים, הבטחת תנאים נאותים מבחינת בריאות, תברואה, בטיחות ומניעת מטרדים, הבטחת מתן שירותים נאותים וקביעה וייעוד של השטחים הדרושים לשם כך. מטרה יחידה שלא הייתה סתמית או בנלית, אך גם היא פיסית וטכנית, הייתה קביעה וייעוד של שטחים הדרושים למתקנים, מפעלים ומוסדות המשרתים את מחוז תל אביב ואשר לא נמצא להם מקום בגבולות מחוז תל אביב (סעיפים 1.6.1-1.6.5 בהוראות תמ"מ 3). אם היו במסמך המקורי שהוכן על ידי צוות התכנון מטרות בעלות תוכן משמעותי יותר, הרי שאלו נמחקו במהלך קידום ואישור התוכנית.

עוד יותר הרחיקה לכת בגישתה הטכנית והלקונית תמ"מ 2 (מחוז הצפון) שהושלמה בהנהגת מזכיר המועצה הארצית דאז – מהנדס שדגל בכתיבה טכנית קצרה. מטרות מהותיות הוצאו מהוראות התוכנית ומטרת תמ"מ 2 הוגדרה כדלקמן (סעיף 3 בהוראות התוכנית): "מטרת תוכנית זו מפורטת בסעיף 55 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965". גישה לקונית דומה אפיינה גם את תמ"מ 4 (מחוז הדרום), שהוסיפה לאזכור סעיף 55 בחוק התכנון והבניה רק את הצורך בעמידה ביעדי האוכלוסייה של המחוז על פי תוכנית המתאר הארצית לפיזור אוכלוסייה. התוכנית הוותיקה ביותר – תמ"מ 1 (מחוז ירושלים) – לא כללה מטרות כלל (לוח 2).

לוח 2

השוואת יעדים ומטרות בתוכניות המתאר המחוזיות מהדור הראשון ומהדור השני

הדור הראשון (1984-1977)	הדור השני (2000 ואילך)	
י ע ד י ם		
תמ"מ 1 ירושלים	אין	- קביעת מדיניות התכנון למחוז ירושלים ומתן הנחיות לעריכת תוכניות מקומיות בתחומו. - קביעת יעודי קרקע והתוויות מערכת דרכים ותשתיות לפיתוח המחוז. - מתן מענה לדרישות מגורים באזורים העירוניים, בפרברים ובמרחב הכפרי, תוך מתן אפשרות לדיור נאות לכל מגוון האוכלוסייה, לשטחי תעשייה ותעסוקה על פי תחזיות, תוך שילוב מיטבי בין ייעודי קרקע, ושימוש יעיל במשאב הקרקע. - מתן מענה לשימושי פנאי במרחבים הפתוחים, חיזוק החיץ של שטחים ירוקים בין מטרופולינים ושמירה על נופים פתוחים במבואות ירושלים. - טיפול החקלאות והמרעה במרחב הכפרי, תוך מתן מענה לשינויים מבניים בחקלאות, שימור הנוף החקלאי המסורתי והחקלאות הקיימת, ייעוד שטחים לשמירה על מערכות טבעיות ועל ערכי טבע ונוף. - קביעת תנאים להבטחת ייעודי קרקע לפיתוח התיירות. - התוויית דרכים למערכות תנועה ותחבורה, ובכלל זה לתחבורה ציבורית ולהסעת המונים וקביעת הוראת לתמרוץ שימושי קרקע אינטנסיביים באזורים מוטי תחבורה ציבורית. - קביעת תנאים להולכת מערכות תשתית תוך צמצום מפגעים סביבתיים, התחשבות במערכת הניקוז והטופוגרפיה הקיימת. - קביעת תנאים ותמריצים לחידוש עירוני ולקידום פעולות שיקום ובינוי מחדש, לצורך חיזוק מרקמים עירוניים קיימים. - שמירה והגנה על צביון העיר העתיקה והאגן החזותי שלה. - שמירה והגנה על חזות ומבנה של שכונות, אזורים, מכלולים ומבנים במרקם העירוני, שהם בעלי ייחוד ארכיטקטוני, היסטורי ותרבותי. - קביעת תנאים לפיתוח היישוב הכפרי, תוך התאמתו לשינויים מבניים וכלכליים, יצירת תמריצים לחידוש ופיתוח המרקם הכפרי הבנוי והעלאת איכות הסביבה במרחב הכפרי הבנוי.

1. קביעת אסטרטגיה מרחבית לפיתוח כלכלי וחברתי לשנת היעד 2020. 2. יצירת תנאים להעלאת איכות החיים של האוכלוסייה, בדגש על הקטנת הפערים בין האוכלוסיות השונות. 3. חיזוק הערים במחוז באמצעות ריכוז הפיתוח בתחומן, ויצירת תנאים נאותים לפיתוח כלל שימושי הקרקע לרבות המסחר והתעסוקה. 4. הבטחת איזון בין פריסת האוכלוסייה לבין שימור המשאבים הטבעיים, התרבותיים וההיסטוריים. 5. שמירה מרבית על רצף של שטחים פתוחים גדולים ועל עתודות קרקע להגנה על משאבי הטבע והנוף החיוניים של האזור ולהבטחת עתודות הקרקע בכלל, וקרקע ליצור חקלאי בפרט.	תמ"מ 2 צפון	אין
אין, אך לבד מן המטרות (שמתאימות אולי להגדרת יעדים) יש פירוט רב של עקרונות והנחיות תכנון.	תמ"מ 3 מרכז	אין
מטרות התוכנית: 1. לקבוע הנחיות ותנאים הדרושים לביצוע תוכניות המתאר הארציות בתחום המחוז. 2. לקבוע הנחיות להכנת תוכניות מתאר מקומיות ומפורטת בתחום המחוז, בעניינים המפורטים בתוכנית זו. 3. לקבוע הוראות למעקב ובקרה ועדכון של התוכנית.	תמ"מ 4 דרום	אין
מטרות		
1. לאפשר את התנאים הדרושים לתפקודו היעיל ולפיתוח הכלכלי של מחוז ירושלים, כמרחב הכולל את בירת ישראל, מקום בעל משמעות היסטורית, דתית ולאומית, המהווה מרכז שלטוני, תרבותי וחינוכי ומוקד תיירות בינלאומי. 2. פיתוח איכות חיים גבוהה לתושבי המחוז, לרבות תושבי העיר ירושלים, תוך מתן אפשרות לדיור נאות לכל מגוון קבוצות האוכלוסייה. 3. שמירה על מרחבים פתוחים, ערכי טבע ונוף, עידוד חקלאות והמורשת התרבותית. 4. פיתוח ירושלים כבירת ישראל וכמרחב בעל זיקה לעם היהודי, המאפשר קיום בכבוד של דתות נוספות.	תמ"מ 1 ירושלים	אין
1. קביעת הוראות לעניין ייעודי הקרקע והנחיות סביבתיות לפיתוח, תוך שמירת ייחודיות האזור, ערכי טבע ונוף, איכות הסביבה והבטחה של פיתוח בר קיימא. 2. קביעת הוראות לעניין מערכות הנדסיות ותשתית. 3. קביעת הנחיות להכנת תוכנית מתאר מקומית ותוכניות מפורטות. 4. קביעת הוראות למעקב, לעדכון ולבקרה אחר ביצוע התוכנית.	תמ"מ 2 צפון	מפורטת בסעיף 55 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965

1. יצירת התנאים הנאותים מבחינת מגורים, תעסוקה ותשתיות לקליטת תוספת האוכלוסייה במחוז עד לשנת היעד של התוכנית שבה תגיע אוכלוסיית מדינת ישראל ל-8 מיליון תושבים. 2. יצירת התנאים הנאותים שיאפשרו תמורות במבנה התעסוקה ואת קליטתם של המועסקים החדשים במחוז עד לשנת היעד של התוכנית. 3. שיפור רווחת התושבים במגורים, בתעסוקה, בתחבורה, בדגש על התחבורה הציבורית, באפשרויות לפנאי ונופש ובנגישות למגוון שירותים ציבוריים ואישיים. 4. שמירה על רצף של שטחים פתוחים גדולים ועל עתודות קרקע לעיבוד חקלאי, אף מעבר לשנת יעד התוכנית, על ידי הגדלת צפיפויות באזורים בנויים והרחבת הבנייה צמודת הדופן.	1. קביעת הפרטים הדרושים לביצוע תוכניות מתאר ארציות בגבולות המחוז. 2. קביעת התנאים, ההוראות וההנחיות לעריכת תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות. 3. קביעת תנאים, הוראות והנחיות אלה: יצירת תנאי מגורים ותעסוקה נאותים; הבטחת תנאים נאותים מבחינת בריאות, תברואה, בטיחות ומניעת מטרדים; הבטחת מתן שירותים מנהליים, ציבוריים, תרבותיים, הנדסיים ותחבורתיים נאותים, לאוכלוסיית המחוז. 4. קביעה של וייעוד השטחים הדרושים לאמור לעיל. 5. קביעה של וייעוד השטחים הדרושים למתקנים, מפעלים ומוסדות ציבוריים המשרתים את מחוז ת"א, ואשר אין למצוא להם מקום בגבולות מחוז ת"א.	תמ"מ 3 מרכז
מטרות התכנון: 1. לאפשר בנייה ופיתוח בשטח מחוז הדרום, בהתבסס על משאבי הטבע באזור תוך כדי צמיחה כלכלית, כנדרש עקב התחזיות לגידול האוכלוסייה ולקליטת העלייה. 2. לקבוע ולפרט את תחזיות התמורות בפרסת האוכלוסייה, גודלם החזוי של יישובים עירוניים וכיווני התפתחותם. 3. לקדם את פיתוח מערכות התשתית והתחבורה במחוז הדרום כמנוף לפיתוחו. 4. ליצור את התנאים להעלאת רמת ואיכות החיים של האוכלוסייה, לטפח אוכלוסיות חלשות ולשלב את האוכלוסייה הבדואית בפיתוח המחוז. 5. לשמור על ערכי הטבע והנוף הייחודיים של מחוז הדרום, ולהגן על איכות החיים והסביבה בשטח המחוז תוך כדי פיתוחו. 6. להבטיח זמינות של עתודות קרקעיות בשטח המחוז לפיתוח ולשימור, מעבר לטווח הזמן של התוכנית.	מפורטת בסעיף 55 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ובין השאר, השגת הייעוד הדמוגרפי של המחוז כאמור בתוכנית המתאר הארצית.	תמ"מ 4 דרום

מקורות: הוראות התוכניות הסטטוטוריות בקיצורי נוסח מסוימים.

תוכניות הדור השני, לשם השוואה, כללו פירוט רב של יעדים ומטרות (לוח 2). בתמ"מ 9/2 שהחליפה את תמ"מ 2 (הופקדה ב-2001 ואושרה ב-2007) הוגדרו יעדים ברורים ובהם גיבוש אסטרטגיה מרחבית, איכות חיים, חיזוק הערים, איזון בין פריסת אוכלוסייה לשימור משאבים טבעיים, תרבותיים והיסטוריים ושמירה על שטחים פתוחים (לוח 2). הוגדרו גם מטרות שהתייחסו לתחומים שונים בהם יקבעו הוראות. בתמ"מ 21/3, שהופקדה ב-1998 ואושרה ב-2003, המסמלת אולי יותר מכל תוכנית אחרת את הדור השני של תוכניות המתאר המחוזיות, הוגדרו מטרות מהותיות בתחום יצירת תנאים לקליטת תוספת אוכלוסייה, תמורות במבנה התעסוקה, דגש על תחבורה ציבורית, שמירה על רצף שטחים פתוחים גדולים, הגדלת צפיפויות, בנייה צמודת דופן וכדומה (לוח 2). לצדם פורטו בהרחבה יחסית מרכיבי מדיניות ועקרונות תכנון רבים. תמ"מ 14/4 הבחינה בין מטרות התוכנית, דהיינו תחומים בהם יקבעו הוראות והנחיות, לבין מטרות תכנון שנגעו ישירות במדיניות. בניגוד חד לתמ"מ 1, שלא כללה כלל משפט המגדיר את מטרותיה, תמ"מ 30/1 כללה שורה ארוכה של יעדי מדיניות וכמה מטרות בעלות אופי כללי יותר.

עם זאת, אפשר לשאול באיזו מידה משקף מלל רב זה של יעדים, מטרות והנחיות תכנון, הכלול בהוראות תוכניות המתאר המחוזיות מהדור השני, עקרונות שאכן השפיעו על התוכניות, והובילו לתכנון יוזם ויצירתי, שנועד להביא להגשמתם של המטרות והיעדים?⁹ אפשר גם לטעון שהיעדר מלל מסוג זה בתוכניות הדור הראשון לא שיקף בהכרח היעדר חזון וחשיבה יוצרת, אלא תפיסה על פיה הוראות תוכנית סטטוטוריות אינן אמורות לכלול מלל שאיננו בגדר הגדרות והוראות ספציפיות. הגישה ה"טכנית" לכאורה של תוכניות הדור הראשון איננה מלמדת בהכרח על היעדר חשיבה תכנונית ברמה המחוזית. כך לדוגמה פירט ברצקוס (ללא תאריך) במסמך משנות ה-80 קווי מדיניות תכנון מפורטים לכל אחד מששת המחוזות. אך קווי מדיניות מסוג זה לא נכללו בהוראות התוכניות המחוזיות וספק אם בהכנת התוכניות המחוזיות נעשה מאמץ סדור לקדם באמצעותן יעדים כגון אלו שנוסחו על ידו. בשנים 1977-1985 עמד אדר' אדם מזור בראש צוות שעסק בתכנון אב למטרופולין תל אביב וגוש דן, אך עבודה זו לא הובילה למהלך של תכנון סטטוטורי (תמ"מ 5 כזכור לא אושרה כלל).

היעדר מרכיבים של תכנון יוזם וחדשנות או מידה בינונית של הצלחה

המסר המשתמע עד כה מהערכת הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות הסטטוטוריות מצביע על היעדר ממד משמעותי של חדשנות ותכנון יוזם, ועל התמקדות בקומפילציה מתאמת של תוכניות אחרות, כאשר גם זו לקתה לעתים ברמת דיוק נמוכה ובחוסר עדכניות, בגלל הזמן הממושך שנדרש לאישור התוכניות. על פי מסר זה, היו התוכניות המאושרות, בראש ובראשונה, קומפילציה של תוכניות ארציות ומקומיות, כולל יוזמות שקודמו על ידי גורמים כמו המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית ומשרד התעשייה והמסחר. התוכניות שיקפו במידה רבה את המצב התכנוני בעת הכנתן ואפילו לא בהכרח בעת אישורן.

⁹ בדיקה השוואתית כזו, הכוללת את תוכניות הדור השני, חורגת ממסגרת המאמר הנוכחי.

הערכה מוקדמת של תוכניות הדור הראשון, שנערכה על ידי מגן ואלתרמן (1986), ציינה בין היתר את נקודות התורפה הבאות בתוכניות המחוזיות:

- גבולות מחוזות שרירותיים ולא מתאימים.
- היעדר התאמה של התכנון הארצי לצרכי המחוזות, והטמעתו בתוכניות המחוזיות כפי שהוא.
- היעדר ניסוח של עקרונות, מטרות-על ויעדים במסמך הסטטוטורי.
- אופן גיבוש היעדים, שלקה בחסר בעיקר בשלושה מחוזות, ולא כלל שיתוף הציבור.
- התמקדות התוכניות באמצעים פסיים בלבד להשגת היעדים (שברוב המקרים גם הושמדו כאמור מהמסמך הסטטוטורי).
- מרכיבים של תכנון יוזם שנכללו בתוכניות המחוזיות לא מומשו והשפעתן של התוכניות הייתה אפוא רק בתכנון המסדיר.

כך, בתוכנית מחוז הדרום היה מרכיב של תכנון יוזם, מהטיפוס שאפיין את המדינה בעשרות השנים הראשונות לקיומה. מרכיב זה כלל לדוגמה שמירת תאי שטח להקמת 100 יישובים חדשים ולהקמת נמל תעלה לאילת, אך השפעת המרכיב היוזם הייתה שולית אם בכלל (עזורא, 2008). מי שקידם תכנון ציבורי יוזם באותן שנים היו משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל, ותכנון זה התחשב במידה מועטה ביותר בתוכניות המתאר המחוזיות.

למרות האמור לעיל, זכה הדור הראשון של התוכניות המחוזיות הסטטוטוריות למידה מסוימת של הצלחה, על פי הערכתן של מגן ואלתרמן (1986). אפשר לזהות בדור הראשון תרומה למדיניות התכנון בשני היבטים מרכזיים: ראשית, התמ"מים כללו סעיפים מפורשים שביטלו את הזכויות שהעניקו התוכניות המנדטוריות על קרקע חקלאית מוכרזת על פי חוק התכנון והבנייה-1965, ועיגנו תכנונית את ההכרזות שהיו בסיס כוחה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית. במחוזות בהם לא אושרו תמ"מים (מחוזות תל אביב וחיפה) נותרו הזכויות המנדטוריות בשטחים שלא אושרה בהם תוכנית מתאר מקומית. שנית, התמ"מים סימנו שינוי בתפיסה התכנונית מ"ישוב השממה" לשמירה על קרקע חקלאית והוסיפו גם שטחים מוגנים רבים. עם זאת, תרומה זו של התמ"מים הייתה צנועה, מכיוון שההגנה על הקרקע החקלאית מקורה בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה ללא קשר לתכנון המחוזי. התכנון המחוזי הצביע על שטחים בהם מומלץ להציע בעתיד שינויי ייעוד, אך בפועל, תכנון יוזם על שטחים פתוחים נרחבים קודם מבלי שנכלל בתוכניות המחוזיות והוטמע בהן שנים אחר כך.

בתוכניות המחוזיות של הדור הראשון הוטמעו חידושים מסוימים, וגם אם רמתן לא הייתה בהכרח גבוהה ולתוכניות הייתה השפעה מוגבלת על קבלת ההחלטות, אפשר להעריך שהייתה להן השפעה ארוכת טווח על התפתחות מדיניות התכנון בישראל.

תוכנית מתאר מחוז המרכז (תמ"מ 3) זכתה להערכה חיובית במיוחד על ידי מגן ואלתרמן (1986), אך הייתה מיושנת במועד אישורה. עוד בטרם אושרה הוחל בהכנת שלוש תוכניות אזוריות גדולות המשנות אותה, וזמן קצר בלבד לאחר שאושרה הוחל בהכנת תוכנית מתאר חדשה למחוז כולו – עוד בטרם החל להגיע גל העלייה מברית המועצות בשלהי 1989. תמ"מ 3 שמה את הדגש בראש ובראשונה על יעד השמירה על קרקע חקלאית, ועל יעד פיזור

האוכלוסייה הנשען עליו, ובהתאם "עטפה" את המחוז כולו בייעוד קרקע חקלאית. התוכנית סימנה שמורות טבע ושמורות נוף ותחמה גם שטחי יער, עוד בטרם הוכנה תמ"א 22 (תוכנית המתאר הארצית ליער ולייעור). ייעוד קרקע אחרון זה הוגדר בסעיף 57 לחוק התכנון והבנייה כאחד מתחומי העיסוק של התוכניות המחוזיות. התוכנית גם עידנה את רשת דרכי האורך (כולל כביש 6) והרוחב, שהופיעה בתמ"א 3 (תוכנית המתאר הארצית לדרכים).

תוכנית מתאר מחוז הצפון (תמ"מ 2) בלטה בתשריט שרמתו הייתה נמוכה ושסבל מאי דיוקים, מחוסר עדכון, ומהוראות לקוניות וטכניות, אך למרות זאת מזהה גם בה תלמה דוכן (נייר הערות, מרץ 2009) תרומה למדיניות התכנון ולחשיבה התכנונית המחוזית. תמ"מ 2 תרמה לרעיון השימור של שטחים פתוחים ערכיים ויצרה במחוז הצפון את הבסיס הסטטוטורי לשימורם. התוכנית הוסיפה שמורות טבע ושמורות נוף שלא נכללו בתמ"א 8 (תוכנית המתאר הארצית לגנים לאומיים, שמורות טבע ושמורות נוף), נתנה הנחיות לשימור שמורות נוף שלא נכללו בתוכנית הארצית והגדירה גם שמורות נוף מיוחדות, בהן חויבה הכנת תוכנית מתאר מקומית או מפורטת גם למבנים חקלאיים ונאסרה כריתת עצים ללא אישור הוועדה המחוזית. תמ"מ 2 גם סימנה שטחי יער נרחבים, עוד בטרם הוכנה תמ"א 22. שטחים ערכיים נכללו גם בתוכנית המנדטורית, אך בהיקף מצומצם בהרבה, כאשר התוכנית הגלילית המנדטורית הייתה בעלת מעמד של תוכנית מקומית בלבד ולא העניקה לשטחים אלה את ההגנות שנקבעו בתמ"מ. תמ"מ 2 גם הטמיעה את אזורי התעסוקה הבין-יישוביים שיזמה חברת מבני תעשייה ביחד עם מינהל מקרקעי ישראל באותן שנים, התווה בגליל כבישי אורך חדשים (בכיוון צפון-דרום), סימנה באופן סכמטי יישובים חדשים (לאו דווקא יישובים שהוקמו במסגרת תוכנית המצפים עוד לפני אישור התוכנית), וכללה הנחיות מתקדמות בנושאי כריה וחציבה, עוד בטרם אושרה תמ"א 14 (תוכנית המתאר הארצית לכריה וחציבה), ובעניין קביעת שטחים לריכוזי פסולת בניין בתוכניות מתאר מקומיות. בתמ"מ 2 סומנו גם מרכזים מסחריים ראשיים, פרויקטים שונים שהיו אז בתכנון, ומרכזים אזוריים פעילים ודוממים. להערכתה של דוכן, כישלון בולט של תמ"מ 2 היה באי התייחסותה ליישובים הערביים במחוז, שהתבטא בהיעדר ייעוד שטחים סבירים לקליטת גידול האוכלוסייה ולתעסוקה ביישובים הערביים.

חלק ניכר מהחידושים בתמ"מ היו ככל הנראה הטמעה של תוכניות ופרויקטים שקודמו באותן שנים על ידי גורמים כמו חברת מבני תעשייה והסוכנות היהודית, אם כי המאמר הנוכחי לא כלל בדיקה היסטורית שמבחינה אלו מן החידושים הוכנסו ביוזמת המתכננים המקוריים במחצית הראשונה של שנות ה-70 ואלו נוספו בשלב ההפקדה. ואולם, גם אם עיקר תפקידם של המתכננים הסתכם בהטמעת יוזמות של גורמים אחרים ובקומפילציה של תוכניות ארציות ומקומיות קיימות, וגם אם רמת התשריט וההוראות של התמ"מ לא הייתה גבוהה, הרי שתמ"מ 2 ריכזה חידושים שונים והציגה אותם לראשונה בתוכנית מחוזית סטטוטורית כוללת, ובכך תרומתה, ותרומת הדור הראשון כולו, לפיתוח החשיבה התכנונית וכלי התכנון הסטטוטוריים בישראל.

השפעה מוגבלת: ביצוע שינויים בדיעבד, התעלמות ומעקף חוקי בתחילת שנות ה-90

השפעתן של התוכניות המחוזיות מהדור הראשון על דפוסי הפיתוח המרחביים הייתה מצומצמת למדי. התכנון הציבורי היוזם לא הסתמך עליהן כלל, והתמ"מים הותאמו בדיעבד ליוזמות ציבוריות שלא היו בהן מלכתחילה. כך לדוגמה, הוקמו המצפים בגליל בשנים 1979-1981 ובמהלך שנות ה-80 בלי שנכללו כלל בתוכנית המופקדת ולאחר מכן המאושרת של מחוז הצפון,¹⁰ אלא על סמך התוכנית הגלילית המנדטורית משנת 1946 (סופר ופינקל, 1988; כץ-בן ששון, 2008). התוכנית הבריטית אפשרה לבנות גם מגורים¹¹ ושימושים נוספים באזור שהוגדר כחקלאי, וזאת בניגוד לתוכניות המתאר הישראליות. התוכנית הבריטית כללה גם תת-סעיפים שאפשרו להתגבר על הצורך באישור ולק"ח,¹² כל עוד לא קיבלה התמ"מ הישראלית תוקף.¹³ התוכנית המחוזית הותאמה אליהם רק אחר כך, בשינוי לתמ"מ 4/2, שהופקדה ב-1986 ואושרה ב-1989 ובשינוי לתמ"מ 5/2, שהופקדה ב-1990 ואושרה ב-1992, לאחר שהישובים החדשים כבר היו לעובדה מוגמרת מזה שנים. יש להעיר, עם זאת, שהליך שילובה של תוכנית המצפים בתמ"מ לא היה טכני גרידא. ההליך כלל מחקר הערכה על תרומת המצפים, ובסיומו הביאה המועצה הארצית להגדלתם של היישובים, כדי להבטיח בהם מסה קריטית של אוכלוסייה שתאפשר אספקת תשתיות ושירותים. האישור בדיעבד התעכב גם עקב התנגשויות עם גורמים כמו רשות שמורות הטבע, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון, שהתוכנית המקורית לא תואמה עמם מלכתחילה, מכיוון שלא נכללה בתמ"מ (סופר ופינקל, 1988).

גם תמ"מ 3 (תוכנית מתאר מחוז המרכז) הייתה מיושנת במועד אישורה, ועוד בטרם אושרה הוחל בהכנתן של תוכניות מתאר מחוזיות חלקיות המעדכנות אותה, שאושרו לבסוף כשינויים לתמ"מ, האחת תמ"מ 1/3 רמלה-לוד (הופקדה ב-1984 ואושרה ב-2003), השנייה תמ"מ 2/3 איילון-מודיעין-אפק במזרח המטרופולין (הופקדה ב-1984 ואושרה ב-1989), והשלישית תמ"מ 3/3 מושבות יהודה (הופקדה ב-1989 ואושרה ב-2003). שינוי המתייחס לתוכנית העיר מודיעין אושר כשינוי לתמ"מ א 6 (פיזור אוכלוסייה) בנובמבר 1991. הקמת העיר החלה ב-1992, כאשר התוכניות המפורטות של שכונותיה עברו במסלול הול"ל והיו פטורות

¹⁰ המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית לא הגישה התנגדות לתמ"מ 2 בזמן ההפקדה (כנראה מכיוון שלא ייחסה לכך חשיבות ולא סברה שתוכנית המתאר המחוזית תאושר בסופו של דבר). כאשר הייתה תמ"מ 2 קרובה לאישור הגישה המחלקה להתיישבות בקשה להכללת היישובים החדשים בתוכנית, אך זו נדחתה והוחלט לטפל בנושא במסגרת שינוי לתמ"מ.

¹¹ Dwelling houses.

¹² Buildings forming part of a properly controlled development scheme and subject to any conditions approved by the District Commission from time to time. Other buildings approved by the District Commission.

התוכנית המנדטורית כללה גם תת סעיף שאפשר לוועדה המחוזית לאשר בינוי למגורים על קרקע חקלאית, אם תואם לסטנדרטים של איזור וצפיפות של אזורים שיועדו לפיתוח ואם הבינוי מקדם על ידי גורם ציבורי שלדעת הוועדה המחוזית מסוגל לממשו.

¹³ גם במחוז מרכז הוקמו יישובים, כמו כוכב יאיר, כמצפים.

מהצורך לשנות תחילה את התוכנית המחוזית. ראשית האכלוס הייתה ב-1996, ואולם שינוי לתמ"מ (ג/2/3), שעסק במודיעין, הופקד רק ב-1995 ואושר רק ב-2001. בעת פינוי סיני וההערכות החדשה של צה"ל בנגב בעקבות הסכם השלום עם מצרים משנת 1979 הייתה תמ"מ 4 (תוכנית מתאר מחוז הדרום) בהפקדה. התוכנית המופקדת שימשה כחומר רקע בידי צה"ל, אשר ככלל לא נקט במהלכים משמעותיים שסתרו אותה; ואולם לא נעשה כל ניסיון להתאים את תמ"מ 4 לנסיבות החדשות ולהזדמנויות שאולי היו גלומות בהן (עזרא, 2008). בשנת 1986, ארבע שנים בלבד לאחר שאושרה תמ"מ 4, הוחל בשלב המקדים להכנת תוכנית מחוזית חדשה למחוז הדרום (תמ"מ 14/4).

חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן-1990, שהביא להקמת הוועדות לבנייה למגורים ולתעשייה (הול"לים) – ועדות שהחליפו את הוועדות המקומיות והמחוזיות והובילו הליכי תכנון מזורזים למתן פתרונות דיור ותעסוקה בעקבות העלייה ההמונית ממדינות ברית המועצות לשעבר – קבע שוועדות אלו, במסגרתן אושרו רוב הפרויקטים הגדולים במחצית הראשונה של שנות ה-90, לא תהיינה כפופות לתוכניות המתאר המחוזיות. החוק קבע, בתיקון משנת 1992, כי "על אף האמור בחוק התכנון, כוחה של תוכנית שאישרה הועדה לפי חוק זה יפה מכל תוכנית אחרת שאושרה לפי חוק התכנון, למעט תוכנית מתאר ארצית שעניינה קליטת עליה". סתירה לתוכנית ארצית אחרת הייתה אמורה לקבל את אישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בתוך 30 ימים מיום שהוגשה התוכנית לאישורה. במחצית הראשונה של שנות ה-90 לא היה אפוא כל צורך לערוך שינויים בתמ"מים כדי לאשר תוכניות בינוי גדולות שסתרו אותן, כמו תוכנית העיר מודיעין ותוכנית שכונת גני אביב שצורפה ללוד, מכיוון שאפשר היה להעביר את התוכניות במסגרת הול"לים. על רקע הנסיבות בהן אושרו תוכניות שאינן תואמות לתמ"מ בול"ל, קודמו ואושרו לדברי מרואיינים גם תוכניות נוספות שלא במסגרת הול"ל, שלא תאמו לתוכנית המחוזית, למרות שאישור כאמור היה בניגוד לדין.

מספר השינויים שנעשו בתמ"מים של הדור הראשון, בטרם הוחל בהכנת הדור השני של התכנון המחוזי בשנות ה-90, היה מצומצם ביותר והטיפול בשינויים לתמ"מ 3 ולתמ"מ 2 הפך אינטנסיבי רק במחצית השנייה של שנות ה-90. שתיים משלוש היוזמות היחידות לעריכת שינויים בתמ"מ 3 עד 1995 היו עדכונים אזוריים שנבעו מהתיישנותה של התוכנית המחוזית עוד בטרם אושרה כאשר שינוי אחד בלבד אושר עד 1996. גם בתמ"מ 2 נעשו שינויים ספורים בלבד עד 1995. מיעוט השינויים לא הצביע כאמור על השפעתן הרבה של התוכניות, אלא להיפך מכך – על התעלמות מהן, שקיבלה גושפנקא פורמלית בשנים בהן פעלו הול"לים. רק במחצית השנייה של שנות ה-90, כאשר בוטלו הול"לים וכאשר הדור השני של התמ"מים כבר היה בשלבים מתקדמים של הכנה, הוחל בטיפול מסודר בשינויים לתוכניות המתאר המחוזיות של הדור הראשון.

מגן ואלתרמן (1986) העריכו, כי עיקר השפעתן של התוכניות המחוזיות של הדור הראשון הייתה דווקא בתקופת הכנתן והדיון בהן, עד לאישורן. לטענתן, בתקופה זו קיימת במוסדות התכנון מודעות רבה לעקרונות התוכנית והיא עשויה להשפיע על שאר ההחלטות המתקבלות במוסד התכנון. אחרי אישור התוכנית, נתפסת התוכנית כמסמך סטטי וקשיח המתיישן

במהירות, לאור היותה תכנון "מצב סופי" ותגובה מסורבלת ואיטית של מערכת התכנון לשינויים. מאפיין זה בלט במחוז המרכז, כאשר לתמ"מ 3 הייתה השפעה רבה על מדיניותה של הוועדה המחוזית, בשנים הארוכות שבין הגשתה לאישור המועצה הארצית. ואולם כאשר אושרה התוכנית היא הייתה כבר מיושנת. יש להעיר, עם זאת, שחוק התכנון והבנייה לא כלל הוראות מעבר שאפשרו למנוע אישור תוכניות הסותרות לתמ"מ הנמצאת בהפקדה. ההתחשבות בתמ"מ שהופקדה אך טרם אושרה (שלב שנמשך שנים רבות) הייתה כאל מסמך מדיניות לא מחייב בלבד.

סעיפי גמישות

בתוכניות המחוזיות נכללו סעיפים שנועדו לאפשר גמישות באישור תוכניות מקומיות שאינן תואמות את תשריט התמ"מ, וזאת ללא הצורך בשינויה (לוח 3). סעיף 7.1.1 בתמ"מ 3 עסק ברמת דיוק התוכנית ובסטיות מותרות וקבע: "בציונים שבתשריט יש לראות מגמה כללית לאיתורו הרצוי של אזור ליעוד ושימוש קרקע מסוים. מיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו יקבעו בתוכנית מתאר מקומית או בתוכנית מפורטת". התוכנית התירה גם סטיות הנובעות מקנה המידה בו נערכה (1:50,000), או במטרה למנוע פגיעה בנכסי נוף, שטחי עתיקות, אתרים היסטוריים או בניינים בעלי ערך היסטורי. סעיף דומה הופיע גם בתמ"מ 4. סעיף 26 בתמ"מ 2 קבע: "מיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו של שטח שימושי קרקע המסומן בתשריט ייקבעו בתוכנית מתאר מקומית או בתוכנית מפורטת, והוא הדין בכל הנוגע לתכנון המפורט של תוכנית זו ולביצועה". גמישות זו, שהיא ראויה בתכנון מחוזי, אפשרה להימנע מהצורך בשינוי התמ"מים, כאשר תוכניות מקומיות סטו מהן במידה מוגבלת. עם זאת, ניסוח סעיפי הגמישות לא היווה ככל הנראה גורם בעל השפעה מהותית על אישור תוכניות שלא תאמו את התמ"מים, לאור ההתייחסות המוגבלת ממילא לתוכניות המתאר המחוזיות מהדור הראשון בקבלת ההחלטות בוועדות התכנון. הגורם המשמעותי ששימש חסם להתפשטות עירונית בשנות ה-70 וה-80 היה כאמור הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

בדור השני של תוכניות המתאר המחוזיות הועתקו או צומצמו סעיפי הגמישות. לדוגמה, סעיף 10.1 בתמ"מ 21/3 שמר על ניסוחים כמעט זהים לאלה שבתמ"מ 3. בתמ"מ 9/2 צומצמה רמת הגמישות, וסעיף 10.3, העוסק ברמת הדיוק וסטיות מותרות מזכיר רק סטיות הנובעות מקנה המידה של התשריטים. עם זאת, תוכניות הדור השני, שהן מפורטות ומדויקות יותר מאשר תוכניות הדור הראשון, כוללות גמישות מהותית רבה יותר למוסדות התכנון, בתחומים כמו הרחבת יישובים עירוניים וכפריים, הפחתת צפיפויות וכדומה.

לוח 3

השוואת סעיפי גמישות בתוכניות המתאר המחוזיות מהדור הראשון ומהדור השני

הדור הראשון (1977-1984)	הדור השני (2000 ואילך)	
תמ"מ 1 ירושלים פרק ד' – שונות, האזורים המסומנים בתשריט במרחב תכנון מקומי ירושלים לתעשייה ולבתי קברות, אינם קובעים את התחום המדויק והסופי של האזורים האלה, אלא ייקבעו בתוכנית מתאר מקומית או בתוכנית מפורטת. תוספת ז' – הגבלות להיתרי בנייה על מגורים – קיבוצים וכפרי מיעוטים ההגבלות הינן לפי תוכנית מתאר מקומית.	1. סטיות הנובעות מקנה המידה של התשריט שאינו מאפשר דיוק מבחינת האיתור, גודל השטח ומחמת התנאים הטופוגרפיים של השטח, תהיינה מותרות ואין לראות בכך שינוי לתוכנית זו. 2. סימון הסמלים בתשריט ייעודי הקרקע אינו מהווה איתור מדויק ויש לראות בו מגמה כללית לאיתור הרצוי של שימושי הקרקע. מיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו ייקבעו בתוכנית מקומית.	
תמ"מ 2 צפון מיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו של שטח שימושי קרקע המסומן בתשריט ייקבעו בתוכנית מתאר מקומית או בתוכנית מפורטת, והוא הדין בכל הנוגע לתכנון המפורט של תוכנית זו ולביצועה.	סטיות הנובעות מקנה המידה של התשריט שאינו מאפשר דיוק (מבחינת האיתור, גודל השטח ומחמת התנאים הטופוגרפיים של השטח), תהיינה מותרות ואין לראות בכך שינוי לתוכנית זו.	
תמ"מ 3 מרכז בציונים שבתשריט יש לראות מגמה כללית לאיתורו הרצוי של אזור לשימוש קרקע מסוים. מיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו ייקבעו בתוכנית מתאר מקומית או בתוכנית מפורטת. 1. סטיות הנובעות מקנה המידה של התוכנית (1:50000), שאינו מאפשר דיוק תהיינה מותרות. 2. סטיות הנובעות מכוונת תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת למנוע פגיעה בנכסי נוף, בשטחי עתיקות, באתרים היסטוריים או בבניינים בעלי ערך היסטורי תהיינה מותרות.	1. בסימונים שבתשריט יש לראות מגמה כללית לאיתורו הרצוי של אזור לשימוש קרקע מסוים. מיקומו המדויק, גודלו וגבולותיו ייקבעו בתוכנית מתאר מקומית או בתוכנית מפורטת. 2. סטיות הנובעות מקנה המידה של התשריט (קנ"מ 1:50,000), שאינו מאפשר דיוק (מבחינת האיתור, ומחמת התנאים הטופוגרפיים של השטח) תהיינה מותרות ואין לראות בכך שינוי לתוכנית זו. 3. יותר לסטות מיעודי הקרקע המסומנים בתשריט על מנת למנוע פגיעה בנכסי נוף, בשטחי עתיקות, באתרים היסטוריים או בבניינים בעלי ערך היסטורי ואין לראות בכך שינוי לתוכנית זו.	

4. מיקומם המדויק של האזורים ומערכות הדרכים והתשתית בתוכנית, גודלם וגבולותיהם המדויקים, ייקבעו בתוכניות מקומיות שיוכנו על פי הוראותיה של תוכנית זו, בהתחשב בין השאר בקנה המידה של תשרטי תוכנית זו (1: 100,000) שאינם מאפשרים דיוק ממשי, ובתנאים הטופוגרפיים והטבעיים של השטח.	1. בציונים שבתשריט יש לראות אינדיקציה של המתכנן לאיתורו הרצוי של אזור שימושי קרקע מסוים. מקומו המדויק, גודלו וגבולותיו ייקבעו בתוכנית מתאר מקומית או בתוכנית מפורטת. 2. סטיות הנובעות מקנה מידה של התוכנית הזאת (1: 100,000) שאינו מאפשר דיוק ממשי, הן מבחינת האיתור והן מבחינת גודל השטח, תהיינה מותרות ואין לראות בהן חריגה מתוכנית זו. 3. סטיות הנובעות מתוך כוונת עורך תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת למנוע פגיעה בנכסי נוף, בשטחי עתיקות, באתרים היסטוריים או במבנים בעלי ערך היסטורי, תהיינה מותרות ואין לראות בהן חריגה מתוכנית זו.	תמ"מ 4 דרום
---	--	--------------------

מקורות: הוראות התוכניות הסטטוטוריות בקיצורי נוסח מסוימים.

תפקוד מינהל התכנון ועדיפות נמוכה לתוכניות המחוזיות

ב-20 השנים הראשונות לאחר אישור חוק התכנון והבנייה תפקד מינהל התכנון בעיקר מכוח האינרציה וללא יוזמה רבה. בשנת 1982, לדוגמה, היה מספר העובדים במינהל התכנון 37 בלבד, מהם 26 עובדים מקצועיים והשאר עובדים מינהליים (מבקר המדינה, 1983). דוח מבקר המדינה הצביע על פעילות בהיקף מצומצם ובלתי מספק. התפיסה שהנחתה את מנהל מינהל התכנון שנכנס לתפקיד בשנת 1985 – אדר' יהונתן גולני – שמה את הדגש על החייאת התכנון הארצי האינטגרטיבי, שלא התחדש מאז המסמך הלא סטטוטורי משנת 1964, וזאת באמצעות תוכנית אב לאומית חדשה. גישתו של גולני דגלה בתכנון היררכי שמתחיל ברמה הארצית, כאשר בשלב ראשון תגובש תוכנית אב ארצית לא סטטוטורית, שעקרונותיה יוטמעו בשלב שני בתוכניות המתאר הארציות המגזורות. רק בשלב השלישי יעודכנו התוכניות המחוזיות לאור עקרונות התכנון הארצי העדכני. תפיסה זו שמה במוקד הכנת תוכנית שניתן יהיה לגבש סביבה קונצנזוס רחב, לא דווקא תוכנית סטטוטורית דוגמת התוכניות המחוזיות, וגם מסיבה זו לא מצא מינהל התכנון לנכון להעניק להן עדיפות גבוהה. החולשה התקציבית של מינהל התכנון והקדימות הנמוכה שניתנה לתכנון הפיסי בסדרי העדיפויות של משרד האוצר לא אפשרו גם הם לקדם יוזמות משמעותיות במהלך שנות ה-80, אם כי בשנים 1985-1989, עוד לפני תחילתו של גל העלייה בשלהי 1989, הוחל בהכנת תוכניות מתאר מחוזיות חדשות למחוזות המרכז, הדרום והצפון.

סיכום ומסקנות

החדשנות המהותית בתכנון מחוזי/אזורי סטטוטורי עד שנות ה-90 של המאה ה-20 הייתה בפקודת תכנון ערים המנדטורית משנת 1936, וביישומה בשנים 1938-1946, ולא דווקא בתוכניות המתאר המחוזיות של הדור הראשון, שהוכנו בשנים 1967-1984, אחרי כניסתו לתוקף של חוק התכנון והבנייה-1965. החקיקה המנדטורית הייתה חדשנית בהיבטים הבאים:

- היא יצרה את דרג התכנון המחוזי וקיבעה את הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה כזירה מרכזית להכרעות תכנוניות בישראל.
- היא יצרה את תוכניות המתאר הגליליות המחוזיות, שאמנם פורמלית היו תוכניות מתאר מקומיות ולא כללו שטחי תכנון עירוניים, אך הקיפו את כל שטחי המחוזות שמחוץ לשטחים עירוניים, והיו למסד שהשפיע על אופי התכנון המחוזי עד היום. אפשר לטעון שמעמדן של התוכניות הגליליות, כתוכניות מקומיות, קבע את דמותן של תוכניות המתאר המחוזיות של הדור הראשון, שהיו מסמכים טכניים הכוללים תשריט ייעודי קרקע והוראות, בדומה לתוכנית מקומית, ללא מסמך עקרונות תכנון.
- התוכניות הגליליות גיבשו את התפיסה של כיסוי הארץ כולה בתוכניות ייעודי קרקע סטטוטוריות אזוריות – חידוש גם ברמה הבינלאומית באותן שנים. התוכניות לא נשענו על תכנון ארצי כלשהו, אך הייתה בהן מידה של תיאום בהגדרות, מכיוון שכולן הוכנו באותן שנים במשרד הארצי של היועץ לתכנון ערים.
- הרציונל לתכנון האזורי התייחס לסדר יום מודרני למדי, שכלל היבטים של מניעת פרוור בלתי מתוכנן ושמירה על אתרים היסטוריים, אתרי טבע וחופי הים התיכון.
- התוכניות הגליליות היו גם המסד הסטטוטורי הראשוני לשמירה על שטחים פתוחים רגישים, כמו חוף הים. מסד זה היה רחוק מלספק בהיקף השטחים שסומנו וברמת ההגנה שניתנה להם, אך כלל כבר "שיח תכנוני" שהכיר בערכים סביבתיים ותרבותיים.
- התוכניות הגליליות המנדטוריות נותרו המסד לתכנון המתארי הסטטוטורי בישראל במשך שנים רבות – עד היום בשטחים שטרם אושרו עליהם תוכניות מתאר מחוזיות או מקומיות על פי חוק התכנון והבנייה.¹⁴ עם זאת, השפעתן בפועל הייתה מוגבלת למדי והן לא היו חסם אמיתי בפני פיתוח. הוראותיהן הותירו מרחב גמישות רב לוועדות המחוזיות, בראש ובראשונה באישור תוכניות בנייה על קרקע חקלאית. מרחב גמישות זה הקטין את מידת האפקטיביות שלהן, אך הקל על התכנון הציבורי היוזם אחרי קום המדינה. אפילו בתחילת שנות השמונים, נשענה עדיין הקמת המצפים בגליל על הגמישות שאפשרה התוכנית הגלילית בטרם אושרה תמ"מ מחוז הצפון בשנת 1984. תרומתן של התוכניות הגליליות המנדטוריות הייתה אפוא ביצירת כלי מתקדם לתכנון אזורי מסדיר ובייבוש עקרונות תכנון, אך לא דווקא בהשפעתן על דפוסי הפיתוח.

¹⁴ תוכניות המתאר הגליליות המנדטוריות עדין חלות בשטחי איו"ש (שטחי C על פי הסכמי אוסלו), פרט לכפרים שהוכנו להם תוכניות מתאר מיוחדות על ידי המינהל האזרחי (במקום, 2008).

המהפך הגדול במפה היישובית בין 1948 ל-1965 נעשה כולו על רקע התוכניות המנדטוריות הגמישות, לפני קבלת חוק התכנון והבנייה 1965, ולא הסתמך על מסמכים סטטוטוריים כלשהם. הבנייה הממשלתית והצבאית גם הייתה פטורה עד כינון חוק התכנון והבנייה מקבלת אישורים תכנוניים. התכנון היוזם לאחר קום המדינה נודע בגישה אזורית מובהקת, אך זו לא קיבלה ביטוי בתכנון הסטטוטורי וגם לא בקביעת מפת הרשויות המקומיות. הצעת חוק תכנון ובנייה שכללה תוכניות מתאר ארציות ומחוזיות סטטוטוריות עמדה על הפרק כבר ב-1949, אך לא התקבלה, במידה רבה בגלל רצונה של המדינה לשמור על הפטור המנדטורי שניתן לה מעולו של חוק התכנון והבנייה, בתקופה של פיתוח מואץ ביוזמה ממשלתית.

הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות הסטטוטוריות בלט בראש ובראשונה באי עמידה קיצונית בלוח הזמנים לאישורן, הן בגלל חסמים לאישור התוכניות, שהיו גבוהים בהרבה משהעריכו תחילה, הן בגלל תפקוד מינהל התכנון שהתבטא בסדרי עדיפויות אחרים ובהיעדר מנגנון מתאים לטיפול במספר גדול של התנגדויות. הכנת התוכניות והליכי אישורן ארכו בין 10 ל-16 שנים, ובמצב זה, התוכניות שאושרו, לדוגמה למחוזות מרכז וצפון, היו מיושנות כבר במועד אישורן. שתי תוכניות לא אושרו מעולם: למחוזות תל אביב וחיפה לא היו עדיין תמ"מ מאושרות 43 שנים לאחר שנכנס לתוקפו חוק התכנון והבנייה.

תוכניות הדור הראשון, כפי שאושרו, נקטו בגישה טכנית צרה והיו במידה רבה קומפילציה והתאמה של תוכניות ארציות ומקומיות, כולל יוזמות נוספות שקודמו באותה עת על ידי גורמים ממלכתיים, ללא הטמעה מלאה של עקרון ההיררכיה התכנונית, על פיו היה עליהן להישען על עקרונות התכנון הארצי ולהתוות את הדרך לתכנון המקומי. המטרות שהוגדרו לתוכניות בהוראותיהן היו לקוניות וטכניות לכל היותר, ולא כללו כלל עקרונות למדיניות תכנון. התשריט לא הצטיין בכל המקרים בדיוק רב (לדוגמה, תמ"מ 2), והתמ"מים השונים לא השתמשו בהגדרות אחידות.

התכנון הממשלתי היוזם נותר מחוץ להשפעת תוכניות המתאר המחוזיות, וחולשת התכנון המחוזי והארצי המסדיר הייתה נוחה ככל הנראה למדינה. משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל לא ייחסו לתוכניות המחוזיות חשיבות רבה. חשיבה תכנונית יוזמת, שהייתה באותה תקופה גם במשרד הפנים, לא הודגשה ככל הנראה בהכנת התמ"מים, אם כי התמ"מים הטמיעו רעיונות מסוימים לתכנון יוזם, שעמדו על הפרק בעת הכנתן, והוטמעו בהן גם חידושים אחרים כמו סימון שטחי יער בטרם הוכנה תמ"א 22. עם זאת, התכנון היוזם היה חיצוני לתמ"מים והוטמע בהן במקרים מסוימים רק בדיעבד. כך לדוגמה, לא כללה תמ"מ 2 במועד אישורה את התוכנית רחבת ההיקף של המצפים בגליל, שבחלקם הגדול כבר היו קיימים בשטח. לא נעשה גם ניסיון לעדכן את תמ"מ 4 המופקדת בעקבות פינוי סיני והערכות צה"ל בנגב בתחילת שנות ה-80. מן הראוי לציין שמינהל התכנון שם את הדגש על התכנון הארצי, כולל שאיפה להכנת תוכנית אב לאומית לא סטטוטורית חדשה, והתכנון המחוזי זכה למקום נמוך יחסית בסדר העדיפויות. התוכניות המחוזיות של הדור הראשון חסרו גם את הממד של תכנון אינטגרטיבי שאפיין את התכנון הארצי והמחוזי מאז שנות ה-90 (תמ"א 31 סימנה ב-1991/2 את המפנה בכיוון זה).

היחס לתמ"מים לאחר אישורן לא היה רציני במיוחד. תוכניות מקומיות שעמדו בסתירה לתמ"מ אושרו לפעמים ללא שנדרשו לטפל בשינוי התמ"מ. במצב בו תשריטי התוכניות לא היו ממוחשבים אושרו גם תוכניות שסטו מהתמ"מים בהיעדר יכולת לבדוק את התאמתה של כל תוכנית ותוכנית לתמ"מ. סעיפי הגמישות בתמ"מים יכלו גם הם להצדיק סטיות שונות. הול"לים העניקו גושפנקא חוקית להתעלמות כמעט מוחלטת מהתמ"מים בשנים בהן היו הול"לים בתוקף והייתה דחיפות באישור תוכניות.

מהמסקנות שצינו לעיל משתמע מסר ביקורתי של היעדר מעוף, חוסר יעילות והשפעה מוגבלת של הדור הראשון של התוכניות המחוזיות, שלא הצליחו להפוך לכלי עיקרי המשמש את מתכנני המחוזות ואת הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (עד אמצע שנות ה-90). אף על פי כן, אין להמעיט בתרומות שהיו לדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות:

- בפעם הראשונה אושרו תוכניות מחוזיות סטטוטוריות, שעמדו מעל תוכניות המתאר המקומיות. תוכניות אלו הטמיעו חידושים שונים, כגון בתחום שמירה על שטחים ערכיים, עוד בטרם אושרו תוכניות מתאר ארציות רלוונטיות. אמנם הליכי הכנתן ואישורן של התוכניות התמשך יתר על המידה, איכות רוב התוכניות הייתה רחוקה מלספק והתוכניות המאושרות כשלו בייעודן לשמש כמסמך תכנון מסדיר סטטוטורי אפקטיבי, אולם, עצם אישורן של תוכניות מחוזיות סטטוטוריות, ובהן התייחסות לתחומים שלא טופלו עד אז בתוכניות ארציות או גליליות, היה צעד משמעותי בהתפתחות התכנון העל-מקומי בישראל, שהגיע לפרקו בדור השני של תוכניות המתאר המחוזיות ובתוכניות המתאר הכוללניות הארציות.

- בתמ"מים נכללו סעיפים מפורשים שביטלו זכויות שהעניקו התוכניות המנדטוריות על קרקע חקלאית מוכרזת.

- התמ"מים סימנו שינוי בתפיסה התכנונית מ"יישוב השממה" לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים מוגנים (גם אם שינוי זה היה הדרגתי מכיוון שהתמ"מים של הדור הראשון לא נאכפו בקפדנות). תרומה זו הייתה צנועה והמכשיר האפקטיבי ביותר של חוק התכנון והבנייה בתחומים אלה, בשנות ה-70 וה-80, היה הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית.

- הדיונים שליוו את הליכי אישור התמ"מים יצרו מודעות לעקרונותיהן בוועדות ובקרב גורמי התכנון, ודווקא בשלב הדיונים, שנמשך שנים רבות, הייתה ככל הנראה לתמ"מים השפעה רבה יותר על מקבלי ההחלטות מאשר בשלב בו הפכו לתוכניות מאושרות.

אעיר עוד, שיש להיזהר מלהסיק מסקנות מרחיקות לכת מהערכת הדור הראשון של תוכניות המתאר המחוזיות לגבי מערכת התכנון הציבורית כולה, שהמרכיב היוזם והמוביל בה היה אז מחוץ למינהל התכנון. גם במינהל התכנון הייתה חשיבה יצירתית ועבודה מקצועית, שבאה לידי ביטוי במסמכים שונים. לתוכניות המתאר המחוזיות לא היה מעמד מוביל בחשיבה התכנונית ובעשייה התכנונית לפני שנות ה-90, אך סביר מאוד, שפריצות הדרך של הדור השני של התכנון המחוזי והארצי הסטטוטורי, שהחלו עם תמ"א 31, תמ"מ 9/2 ותמ"מ 21/3, נשענו על תפיסות שהתגבשו בהדרגה עוד בתקופת הדור הראשון.

הכנתן של שלוש משש תוכניות המתאר המחוזיות של הדור השני החלה עוד בשנות ה-80, שנים ספורות לאחר אישור תוכניות הדור הראשון, וזאת במטרה לעדכן את התוכניות ולהטמיע בהן לקחים שנלמדו. תוכניות המתאר המחוזיות של הדור השני כללו הגדרה מפורטת של יעדים ומטרות, גישה אינטגרטיבית לתכנון וחדשנות בהגדרת ייעודי קרקע ובהוראותיהן. מחשוב תוכניות הדור השני יצר קפיצת מדרגה בכל הנוגע לרמת דיוקן ולזמינותן של תוכניות הדור השני, מה שאפשר ליישמן באופן קפדני, כאשר הן ממלאות תפקיד מרכזי בדיוני הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה, משמשות מסד לגיבוש תוכניות על ידי גורמים ציבוריים ופרטיים, והופכות לכלי מרכזי להגבלת פרבור מפוזר ולהכוונת התפשטות השטחים הבנויים. כל זה לא אפיין אמנם את תוכניות הדור הראשון, אך תוכניות הדור הראשון היו מסד שסייע לגיבוש הדור השני ולהפיכתו לכלי סטטוטורי אפקטיבי.

רשימת מקורות

- אורן, ע' (2003) **צבא ומרחב במדינת ישראל: שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד מבצע סיני (1948-1956)**, עבודת דוקטורט, חיפה: אוניברסיטת חיפה, החוג לגאוגרפיה.
- בג"ץ 194/56, רוברט ון מירופ נגד מנהל אנף השיכון, משרד העבודה ואח'. פסק דין, 15.5.1957.
- ביגר, ג' (1996) **התכנון המסדיר בערי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי, ניסויים במרחב, פרקים בגאוגרפיה יישובית של א"י, יח' 3**, תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- במקום, מתכננים למען זכויות תכנון (2008) **התחום האסור, מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C: ירושלים**.
- ברוצקוס, א' (ללא תאריך: 198?) קוים למדיניות התכנון הארצית.
- ברוצקוס, א' (1986) דרכי הכנת תוכניות מתאר מקומיות ואזוריות, **קרקע** חוברת 27-28: 32-33.
- בר-כהן, ע' (2007) **הליך החקיקה של חוק התכנון והבנייה תשכ"ה-1965 בהקשרם של "מוסדות התכנון" (פרק ב' לחוק) ו"תוכניות" (פרק ג' לחוק)**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, רמת גן: אוניברסיטת בר אילן.
- גולדמן, מ' ד' (1973) חוק התכנון והבנייה במבחן המציאות, **עיר ואזור** כרך 1 חוברת 2: 21-25.
- כץ-בן ששון, נ' (2008) **מפעל המצפים כנקודת מפנה בשיח התכנוני בישראל**, עבודת גמר לתואר מוסמך, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר למדיניות ציבורית.
- לפידות, א' (1977) **תוכניות המתאר הגליליות בתקופת המנדט – אשנב לפעילות התכנון הפיסי הסטטוטורי בארץ ישראל**, ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית.
- מבקר המדינה (1983) מינהל התכנון, בתוך: דו"ח שנתי 33 לשנת 1982 ולחשבונות שנת הכספים 1981, ירושלים, עמ' 263-272.
- מגן, נ' ור' אלתרמן (1986) **תוכניות מתאר מחוזיות בישראל: יעדים, ביצוע והערכה**, חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- סופר, א' ור' פינקל (1988) **המצפים בגליל – מטרות, הישגים, לקחים**, רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.

עזרא, א' (2008) **התמודדות מערכות התכנון – הצבאית והאזרחית – עם עיצוב ופיתוח מרחבי בהדרגה על פריסת צה"ל כנגב במסגרת יישום הסכם השלום עם מצרים**, עבודת שלב א' דוקטורט – מתמחה למחקר, ירושלים: המחלקה לגאוגרפיה, האוניברסיטה העברית.

רייכמן, ש' (1979) **ממאחז לארץ מושב**, ירושלים: יד בן צבי.

רייכמן, ש' ומ' יהודאי (1984) **פרקים בתולדות התכנון הפיסי בישראל: סקר תכנון פיסי-יוזם, 1965-1948, חלק א'**, ירושלים: משרד הפנים – מינהל התכנון, האוניברסיטה העברית – המחלקה לגאוגרפיה.

שחר, א', וינטראוב, ד', כהן, א' ושלח, א' (עורכים) (1973) **ערים בישראל**, ירושלים: אקדמון.

שרון, א' (1951?) **תכנון פיסי בישראל**, תל אביב: המדפיס הממשלתי.

Brutzkus, E. (1964) *Physical Planning in Israel, Problems and Achievements*, Jerusalem.

Dash, J. and Efrat, E. (1964) *The Israel Physical Master Plan*, Jerusalem: Ministry of the Interior, Planning Department.

Khamaisi, R. (1997) Israeli use of the British Mandate planning legacy as a tool for the control of Palestinians in the West Bank, *Planning Perspectives* 12: 321-340.

Shachar, A. (1998) Reshaping the map of Israel: a new national planning doctrine, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555: 209-218.

ראיונות

מר **חיים אלישיב** – לשעבר מזכיר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ומי שפעל להבאת הדור הראשון של התוכניות המחוזיות לידי גמר (נובמבר 2008).

מר **אורי גדרון** – מינהל התכנון, משרד הפנים (רפרנט מחוזות צפון וחיפה) (אפריל, 2009).

אדר' **יהונתן גולני** – לשעבר מנהל מינהל התכנון (1985-1994), משרד הפנים (אוקטובר 2008)

עו"ד **תלמה דוכן** מתכננת ערים – חוקרת תכניות מתאר לפי סעיף 107א לחוק התכנון והבניה (מסמך הערות, מרץ 2009)

מתכנן **אורי פוגל** – א' פוגל, א' שהם אדריכלים ומתכנני ערים בע"מ (שיחה טלפונית, מאי 2009)

אדר' **דינה רציבסקי** – לשעבר מנהלת מינהל התכנון (1995-2002), משרד הפנים (דצמבר 2008)

גב' **שלומית שער** – לשעבר במשרד הפנים (שיחה טלפונית, דצמבר 2008)

עו"ד **אברהם י' שפט** – היועץ המשפטי של משרד הפנים בשנים 1968-1989 (שיחה משנת 2006)

בירורים עם רפרנטים במינהל התכנון – מר **שמעון בר-שמעון** (מחוז מרכז), גב' **צילה ליטבק** (מחוז דרום), מר **חן פרנקל** (מחוז ירושלים).

דמות הארץ בעתיד: היבטים חברתיים-מרחביים

שלמה חסון

מאמר זה עניינו דמותה של ישראל בעתיד מבחינה חברתית ומרחבית. טענתי היא כי התוויית דמות הארץ היא חיונית ביותר בתהליך התכנון הארצי. הגשמת דמות זו היא ביסודו של דבר תכלית התכנון. דמות הארץ מהווה חזון שאמור להנחות את כל תהליך התכנון. ממנה צריכים להיגזר אמצעי המדיניות, הפרוגרמות, המפות, התסריטים והתקנונים. כל אלה, אחרות, צריכים לשמש כלים במימוש המטרות הנורמטיביות המגולמות בדמות הארץ.

דמות הארץ, האמורה להנחות את התכנון, יכולה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות: דמות "נגטיבית" המוגדרת על ידי סיפים שמהם אין לרדת, דמות "פוזיטיבית" המוגדרת על ידי תקרה שאליה יש לשאוף או דמות "מספקת" המצויה בתחום הביניים שבין הסיפים לתקרה. לכל אחת מצורות הדמות יש הצדקה משלה. דמות פוזיטיבית מתווה יעדים מרביים שאליהם מן הראוי לשאוף. אולם במציאות קיימות דמויות אלטרנטיביות שאתן יש להתפשר ואילו ציפים כלכליים המונעים מימוש ודוחפים אל הדמות הנגטיבית או אל דמות הביניים, המספקת, שבין הנגטיבי לפוזיטיבי. בין שהדמות היא פוזיטיבית או נגטיבית היא חיונית להנחיית תהליך התכנון ולהכוונת המאמץ העצום הכרוך בעיצוב המרחב הפיזי והחברתי.

כיצד מבנים את דמות הארץ בעתיד? מהם מקורותיה? וכיצד יש לפעול על מנת לממשה? כדי לענות על שאלות אלה יש לברר קודם כל מהי הדמות הקיימת, כלומר מהם הדגמים והתהליכים הקיימים. בירור זה הוא הכרחי לשם הבנת הזירה שבה מתנהל התכנון ולשם בירור הכוחות העשויים להשפיע על עיצוב דמות הארץ בעתיד. בצעד הבא יש לברר מהי דמות הארץ הרצויה בעיני קבוצות שונות באוכלוסייה. בירור זה הוא חיוני לשם יצירת דמות ארץ המתחשבת בערכים ובמאויים של קבוצות שונות. רק על סמך בירור זה ניתן לגבש דמות ארץ רצויה שיש בה סינתזה של מאויים שונים אם כי לא בהכרח הסכמה מלאה. הדמות הרצויה אינה זהה, כמובן, לדמויות האפשריות. למציאות יש דינמיקה משלה העשויה להוביל לעתידים אפשריים שונים. בירור דמויות הארץ האפשריות תוך כדי פיתוח מספר תסריטים, מאפשר לימוד ואיתור התפתחויות השונות מדמות הארץ הרצויה. לאור לימוד זה, על התכנון להציע דרכים, אסטרטגיות פעולה, להתגברות על הפער בין הדמויות האפשריות (ביניהן המשך המצב הקיים) לבין דמות הארץ הרצויה.

נושא דמות הארץ היה אחד הנושאים המרכזיים בעיצוב תוכנית המתאר הארצית המשולבת למגורים ושימושי קרקע – תמ"א 35. כדי להתמודד עם סוגיה זו הוקם צוות מיוחד שתפקידו היה לתאר את דמות הארץ העתידית ומתוך כך לגבש קווים מנחים לתכנון.¹ המאמר משקף את

¹ במסגרת זו פותחה דמות הארץ המרחבית על ידי אריה שחר, הדמות העירונית על ידי שמאי אסיף ונעמה מליס, הדמות הירוקה על ידי שלמה אהרנסון וכן דמות הארץ החברתית-מרחבית על ידי שלמה חסון.

עבודתי במהלך הכנת תמ"א 35 וכן חשיבה ומחקר נוספים בתקופה שלאחר השלמת התוכנית ואישורה. בפתח המאמר אברר את המשמעות של דמות הארץ, בחלק השני אתאר את הדמות הקיימת תוך התחקות אחר הדגמים והתהליכים הקיימים, בחלק השלישי, אתווה דגמים שונים של דמות הארץ הרצויה כפי שמצטיירים בעיני קבוצות שונות, וכן את דמות הארץ של תמ"א 35, בחלק הרביעי אשרטט בקצרה תסריטים מספר הנוגעים לדמויות עתידיות אפשריות, בחלק החמישי אתווה כמה אסטרטגיות המיועדות לקדם את מימוש דמות הארץ הרצויה כפי שגובשה בתמ"א 35.

1. מהי המשמעות של דמות הארץ?

דמותה של ישראל כיום ובעתיד אינה ניתנת למיזוי בתבנית אחת המקובלת על הכל. כיום ובעתיד יעמדו לנגד עיני התושבים דמויות רצויות שונות, שכל אחת מהן היא תולדה של שלושה מרכיבים:

1. עובדות המתגלות בתהליכים ובדגמים קיימים,
2. דמיון פרשני המבאר את העובדות והתהליכים ומייצר תסריטים אפשריים,
3. משאלות לב הבאות לידי ביטוי בהתרפקות על העבר, ביגונות של ההווה ובתקוות לעתיד.

שלושת אלה משמשים בערבוביה בהגדרת דמות הארץ. קבוצות חברתיות שונות מעבדות את העובדות על פי הדמיון הפרשני שלהן, יוצקת בהן את משאלות לבן, ומתוך כל אלה מגבשות את הדמות הרצויה בעיניהן.

בכל תקופה ותקופה קיימת תחרות על דמות הארץ הדומיננטית המבטאת את המאבק להגמוניה תרבותית ופוליטית בין הקבוצות השונות בחברה. כך הוא הדבר ביחס לדמותה של ישראל כיום וכך גם ביחס למתווה דמותה בעתיד. במהלך תחרות זו פועלים זרמי העומק האידאולוגיים להיווצרות דמות אחת דומיננטית המשקפת, כביכול, את המציאות יותר מכל דמות אחרת. דמות זו נחרטת בזיכרון ובתודעה הקולקטיבית כמייצגת הבולטת של ישראל בתקופה מסוימת והיא הדמות שאתה מזדהה רוב הציבור. התבוננות בתולדות ההתיישבות בישראל לאורך כמאה שנים מגלה מספר דמויות דומיננטיות.

דמות דומיננטית אחת היא זו של **ישראל האידאליסטית** שקוויה הבולטים הם מימוש זכות ההגדרה העצמית של העם היהודי בארץ ישראל, בניין הארץ תוך מאבק ועלייה והיאחזות בספר, בריאת אומה חדשה הנולדת תוך כדי המאבק והיאחזות בארץ. ראשיתה של דמות זו בתקופה שקדמה להקמת המדינה, בהתיישבות במושבות, בקיבוצים ובמושבים של בני העלייה הראשונה, השנייה והשלישית. היא באה לידי ביטוי בהתנערות מחוללי הגולה, ביצירת דמות

להצגה של דמות הארץ כפי שגובשה במסגרת תוכנית תמ"א 35 ראה: המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, משרד הפנים – מינהל התכנון. אומץ על ידי הממשלה 27.1.05. תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, עיקרי התוכנית ואמצעי מדיניות.

של יהודי חדש, החלוצן והמתיישב הנכון להגן על אדמתו ואם צריך למסור עליה את נפשו. עם הקמת המדינה הועתקה דמות זו אל מפעל הפרחת השממה, ההתיישבות בספר, הקמת הערים החדשות, פיתוח מפעל ההתיישבות הכפרית בנגב, בגליל ובפרוזדור ירושלים. הקווים הבולטים בדמות האידאליסטית היו עלייה, ביטחון והתיישבות. הסמלים המרכזיים היו הגשמה וסיוע לכלל, העלאת הקולקטיב מעל הפרט, נצורים אך צודקים, קיבוץ גלויות, כור היתוך ותהליכי מודרניזציה. הסמלים ההתיישבותיים של דמות זו אומצו על ידי המתיישבים ביהודה, בשומרון ובחבל עזה לאחר 67'. ההתנחלות בספר היא ביטוי טריטוריאלי מובהק של תפיסה זו. הגבול מסמן קו שבר חברתי בין "טובים" ל"רעים". הישראלי, הנמנה עם הראשונים, מושיט ידו לשלום אך נכון להיאבק על מקומו במרחב.

המציאות הייתה כמובן אחרת. החברה הייתה תערובת של מגזרים, מפלגות, ותיקים וחדשים וקבוצות אתניות שביניהם שררו יחסי מתח ותחרות. היחסים בין החוגים האזרחיים לפועלים, בין מפלגות ובין הארגונים הצבאיים היו רוויי מתחים ולעתים אף גלשו למעשי אלימות. ההגמוניה של יוצאי מזרח אירופה במוסדות השלטון התבטאה ביחס פטרנליסטי כלפי העולים מארצות האסלאם. הערבים היו נתונים תחת ממשל צבאי, הופקעו מהם קרקעות והם הודרו לא רק מהספירה הפוליטית אלא גם מהכתיבה האקדמית. בדמותה של ישראל האידאליסטית דומה שנעלמו כל אלה, כי הדמות אינה שיקוף של המציאות, אלא ייצוג שיש בו נוסטלגיה לעבר ויגוונות של ההווה.

בעקבות הניצחון הישראלי במלחמת 67', החלה ההתנחלות הישראלית בשטחי יהודה, שומרון וחבל עזה וכן בסיני ועם אלה חל שינוי בדימוי של ישראל. למשך תקופה קצרה התפרצה למרכז ההווה הישראלית דמות חדשה של ישראל באופוריה לאומית. בכרוז של "התנועה למען ארץ ישראל השלמה", שחובר ב-22 בספטמבר 1967 ושעליו חתומים סופרים, אנשי אקדמיה, אנשי צבא ואנשי ציבור (ביניהם אורי צבי גרינברג, ש"י עגנון, נתן אלתרמן וחיים הזז) נאמר בין היתר "וכשם שאין לנו רשות לוותר על מדינת ישראל, כך מצווים אנו לקיים את מה שקיבלנו מידה: את ארץ ישראל". תקופת מדינת ישראל התחלפה, כך עולה מהכרוז, בתקופת ארץ ישראל. ארץ ישראל ושלמותה הועמדו בלשון הכרוז מעל מדינת ישראל ו"שום ממשלה בישראל אינה זכאית לוותר על שלמות זו". לתפיסה זו נלווה נרטיב חדש המתקשר עם ההיסטוריה היהודית, קברי האבות והאמהות, נחלות השבטים, בירות הממלכה, כפרי הנביאים ושרידי מבצרי החשמונאים. הדמות האידאליסטית של ישראל שבמרכזה עמדו ערכים של לאומיות-חילונית, התיישבות ובריאת אומה חדשה, התחלפה בדמות אופורית שבמרכזה ערכים דתיים של לאומיות-דתית, המשכיות, רציפות העם ושיבה לדת ולמסורת. דמות זו לא התנחלה בלבבות ודעכה למן שנות השמונים. אולם תוצאותיה המרחביות ניכרות היטב כיום במרחב פלסטיני מפוצל ובטריטוריה יהודית מסובכת ומורכבת המקרבת את המציאות של מדינה דו-לאומית.

מבחוץ ומבפנים גאתה הביקורת על המדיניות הגאופוליטית של ישראל. מה שסייע בהעצמת הביקורת היה הניגוד בין אירופה לישראל. בתקופה בה התנהלה ההתנחלות היהודית בשטחים שנכבשו בשנת 67', הושלם בעולם תהליך הדה-קולוניזציה מעולה של אירופה. וכך

הפכו הפלסטינים בעיני האירופים מוכי רגשות האשם בשל היסטוריית הקולוניאליזם שלהם, לקורבנות של ישראל. לעומת הדמות האידאליסטית שכולה קווי זכות, דמות זו היא תמצית הרוע: ישראל מוצגת ככובש קולוניאליסטי, המנשל את הפלסטינים, מדיר את הערבים בישראל ומקפח את המזרחים. חוגים רדיקליים באירופה אף פיתחו את הדימוי של ישראל כמדינה כובשת אשר ניצלה באופן ציני את השואה להשתלטותה על ארץ ישראל ולכיבוש ודחיקה של הפלסטינים.² הדמות האידאליסטית עם הדגש על מודרניזציה, קידמה והגשמת מאוויים לאומיים עתיקים הוצגה על ידי הביקורת האנטי-ציונית והפוסט-ציונית כמסווה אידאולוגי המחפה על תהליך של התנחלות ונישול שקורבנותיו היו הפלסטינים בני הארץ. ההתיישבות היהודית הוצגה כמפעל קולוניאלי מנשל, המשליט את שלטון הלאום היהודי על קבוצת המיעוט הערבית ואת האידאליים המערביים על אלה של בני המזרח. המאבק לעצמאות מול מדינות ערב שדחו את החלטת החלוקה של האו"ם נתפס כתהליך של טיהור אתני שנישל את הפלסטינים מאדמתם.

לביקורת הגאופוליטית מבחוח נלוותה ביקורת של קבוצות חברתיות על המדיניות החברתית של הממשלה. על רקע ביקורות אלה נוצרה הדמות של **ישראל המפולגת**. הסרת האיום הקיומי מעל ישראל, הולידה מחאה חברתית מבפנים כנגד המדיניות הגאופוליטית והחברתית. כמו תנועות שלום, התעוררו תנועות מחאה חברתיות בערים הוותיקות והתעצמה הביקורת הפנים-חברתית. הסולידריות החברתית התחלפה בפיצול, קונפליקט ומאבק בין ותיקים ועולים, עשירים ועניים, מרכז ושוליים. הדמות של ישראל המלוכדת חלפה מן העולם ואת מקומה ירשה הדמות של **ישראל המפולגת**. דמות זו מציגה מדינה וחברה השסועה מבפנים והמוקצה מבחוץ. זוהי ישראל שבה ההתיישבות והטריטוריה ששימשו בעבר גורם מחבר ומלכד הפכו לסלע מחלוקת עיקרי. זוהי ישראל של קפיטליזם שלוח רסן, אי-שוויון גדל והולך ודעיכת מדינת הרווחה. זוהי ישראל של קיצוניות אידאולוגית, של חזרה לפונדמנטליזם דתי, של התנגשות בין חוק ומשפט, של שיח זהויות ללא מכנה משותף ושל מעמד ביניים שנשאר ללא מצפן וללא כיוון.

על אף השוני המהותי בין הדמות האידאליסטית לדמות המפולגת לשתי תבניות דומות: חלוקה מקוטבת לטובים ורעים, היעדר גווני ביניים והיעדר ריחוק המאפשר שיפוט מורכב וביקורת.³ שתי הדמויות משקפות יותר מכל את ההקשר ההיסטורי שבו נוצרו: ישראל האידאליסטית על רקע המאבק הכרוך בבניית אומה ואילו ישראל המפולגת והדחוייה על רקע ההתבססות של המדינה מבחינה פוליטית וכלכלית, והיכולת לבקר ללא חשש קיומי. שתי הדמויות הן לדעתי ייצוג מוטע, החסר פרספקטיבה היסטורית, חוסר שבו לוקה מן הסתם גם מאמר זה. לדעתי, רק ריחוק היסטורי יאפשר כתיבה מאוזנת שיש בה יסודות משתי הדמויות. דמות אחרת היא זו של **ישראל המפוכחת** שניצניה נראו בשנות התשעים של המאה

² לביקורת של גישה זו ראה אלחנן יקירה, 2006. פוסט-ציונות, פוסט-שואה: שלושה פרקים על הכחשה, השכחה ושליטת ישראל. תל אביב: עם עובד.

³ דיון בגרטיבים האופייניים לשני הזרמים מופיע בספרם של אייל נווה ואסתר יוגב, 2002. היסטוריות: לקראת דיאלוג עם האתמול. תל אביב: בבל.

הקודמת והיא ממשיכה ומתפתחת בעשור הראשון של המאה העשרים ואחת. זוהי ישראל שרוב בניה התפכחו מהאופוריה הלאומית של ארץ ישראל השלמה והשלימו עם הבלתי נמנעות של הקמת מדינה פלסטינית לצדה. מתווה אוסלו עם כל הביקורת שהוטחה בו היה צעד ראשון וחשוב בכיוון זה. זוהי ישראל החותרת לחזור ולגבש את עצמה כמדינה יהודית ודמוקרטית עם רוב יהודי ברור. זוהי ישראל שערה לאיומים הגאופוליטיים אך פועלת בהתמדה להשתלבות בכלכלה הגלובלית תוך צמיחה כלכלית שמאז אמצע שנות התשעים עולה על הממוצע המקובל במדינות המפותחות. זוהי ישראל שהתפכחה מתפיסה של זהות הגמונית אחת ומכירה באפשרות קיומן של זהויות שונות ומגוונות, תוך הקפדה כי אלה לא יחתרו תחת יסודותיה של מדינת לאום דמוקרטית.

כל ארבע הדמויות, האידאליסטית, האופורית, המפולגת והמפוכחת, קיימות בו-בזמן בחברה הישראלית בזמן כתיבת חיבור זה. הן משקפות תפיסות ופרשנויות שונות, הקיימות לעתים בתוך אותו אדם או קבוצה חברתית, ובמידה רבה מעידות על המאבק המתנהל ביחס לדמות הארץ הקיימת והעתידית. מבחינה פסיכולוגית-תרבותית קיומן הבו-זמני של ארבע הדמויות מעיד על "פיצול אישיות" ועל "פיצול זהות קבוצתי" ועל מתח רב הנובע מהחזקה בו-בעת של אמונות ותפיסות שונות. כמובן, שלא אצל כולם, יש כאלה המחזיקים בלהט בזהות אחת... פיצול זה יכול לגרום לדכדוך עמוק ולמשבר, אך גם להוות מנוף ליצירתיות וחדשנות. מן הראוי לבחון אפשרויות אלה במחקר נפרד.

תהליך התכנון, והדברים מכוונים במיוחד להכנת תוכנית מתאר ארצית כמו תמ"א 35, חייב להתייחס לדמויות השונות. כל תהליך תכנון מחייב בראש ובראשונה הצגת חזון ביחס לדמות הארץ הרצויה. אך הוא גם נדרש לברר מהי הדמות הקיימת וכיצד ניתן לעבור מהדגם המצוי לרצוי. על מנת להתמודד עם סוגיה זו יש לענות על ארבע השאלות הבאות:

1. מהם הדגמים והתהליכים המרכזיים המאפיינים את המערכת המרחבית-חברתית כיום?
2. מהם דגמי החזון של הקבוצות השונות ומהו העתיד הרצוי מבחינה מרחבית-חברתית?
3. מהם התסריטים האפשריים מבחינה מרחבית-חברתית?
4. מהם האתגרים התכנוניים וכיצד ניתן להתמודד איתם?

2. הדמות הקיימת

התהליכים הגאופוליטיים

אחד המאפיינים הפסיכולוגיים-תרבותיים של תקופתנו הוא ההתעוררות המחודשת של תחושת המצור, תחושה שלרגע דומה היה כי השתחררנו ממנה. הניצחון בשנת '67 ועמו פתיחת המרחבים של יהודה ושומרון יצרו תחושה כי הוסר מעל המדינה האיום הקיומי: לא עוד מותניים צרים באזור השרון ולא עוד פרודור צר המוביל לעיר המחולקת ירושלים הנשלטת על ידי עמדות הלגיון הירדני. והנה ארבעים שנה לאחר מכן שב ועולה האיום הקיומי בדמות האיום הגרעיני האיראני, התרחקות הסיכוי להסדר מוסכם עם הפלסטינים, התעוררותם של

הערבים בישראל עם "מסמכי חזון" המערערים על זכותה של מדינת ישראל לממש את החלום הציוני של הגדרה עצמית ויצירת מדינה לעם היהודי. ועל כל אלה נפרס האיום הישן-חדש של עוינות בינלאומית לישראל וכרסום גובר במעמדה. סקר שנערך על ידי BBC בינואר 2007 בקרב 27 מדינות דרג את ישראל במקום הנמוך ביותר. לדעת משתתפי הסקר ההשפעה השלילית של ישראל על המתרחש בעולם היא הגבוהה ביותר, ואילו ההשפעה החיובית שלה היא הקטנה ביותר.⁴ ישראל דורגה אף נמוך יותר ממדינות סוררות ורדיקליות כמו צפון קוריאה ואיראן המאיימות בנשק גרעיני על שכנותיהן. סקר עוקב שנערך בשנת 2008 מציג שיפור דל במעמדה של ישראל: מקום אחד מעל איראן הסוגרת את הדרוג. נוכח נתונים אלה עומד הישראלי, מתבונן בדמותו המשתקפת אליו מהסקר ושואל מה השתנה ביחס אל ישראל מצד משפחת העמים?

תהליכים כלכליים

מבחינה כלכלית ניתן לאתר שלוש תקופות ראשיות בהתפתחות הכלכלה בישראל: צמיחה מהירה בשנות החמישים והשישים, אינפלציה ודריכה במקום בשנות השבעים עד אמצע שנות השמונים, וצמיחה כלכלית מהירה תוך השתלבות בכלכלה העולמית מאז שנות השמונים. בד בבד עם תהליכים אלה חל מעבר כפול:

1. ממשק המתאפיין במידה גבוהה של מעורבות ממשלתית בכלכלה, בפיתוח ובתכנון למשק שבו הממשלה מקטינה את מעורבותה,
2. מכלכלה המעוגנת בחקלאות ובתעשייה לכלכלה המושתתת על תעשייה עתירת ידע, כלכלת מידע, פיננסים ושירותים.

ההשתלבות בתעשייה עתירת הידע עמדה בסימן של משיכת השקעות בינלאומיות לישראל ועובדים זרים. להתפתחויות אלה היו השלכות מרחביות מרחיקות לכת. שוק העבודה המרחבי התפצל בין עובדים בתעשיות מתקדמות המרוכזים בעיקר במרכז הארץ, לבין תעשיות מסורתיות המצויות בשוליים. בתוך פיצול זה מסתמן פיצול נוסף על רקע לאומי-כלכלי בין יהודים לערבים, פיצול שלישי הוא בין עובדים מקומיים לעובדים זרים.⁵

הכללים המקובלים במערכת הכלכלית אינם מאותתים על שינוי צפוי בפערים המרחביים-חברתיים. כללי המשחק המקובלים במערכת העולמית כיום הם ציות למדיניות מקרו-כלכלית אחידה כדי לחזק את כושר התחרות בשוק הגלובלי. מדיניות זו מושתתת על צמצום הוצאות הממשלה, הפחתת מסים, הפרטה, הסרת פיקוח וריסון האינפלציה. התוצאות הצפויות הן: צמיחה כלכלית, גידול האי-שוויון, היווצרות מרחבים של עולם ראשון ועולם שלישי באותה מדינה. בשנות השישים דורגה ישראל מבחינת רמת האי-שוויון במקום טוב באמצע, בין

⁴ BBC World Service Poll. 6 March, 2007. Israel and Iran Share Most Negative Ratings in Global Poll

⁵ ראה שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס, 2007. **תמונת מצב חברתית**, ירושלים: מרכז אדוה. הרוח מציג בין היתר את הפערים האזוריים בתחום האבטלה, ההשכלה וההשכלה הגבוהה בין יהודים לערבים וכן בין עיירות הפיתוח והיישובים במרכז.

הארצות במערב אירופה. כיום ישראל מפגרת אחרי מדינות דרום אמריקה מבחינת פערים ואי-שוויון.

ישראל של העולם הראשון זוכה לשבחים ברחבי העולם. שיעור הצמיחה שנמדד בישראל בשנת 2008 היה בין הגבוהים בעולם המפותח – בסביבות ארבעה אחוזים. שיעור האבטלה נמצא בירידה. לצד אלה בולט הפיצול בשוק העבודה בין חרדים לחילונים ובין ערבים ליהודים. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של גברים חרדים ונשים ערביות נמוך ביותר. בשנת 2005 היה אחוז הלא מועסקים בקרב הגברים החרדים 73 אחוז ואילו אחוז הלא מועסקות בקרב הנשים הערביות היה 79 אחוז.⁶

ומה צופן לנו העתיד? בהנחה של המשך המגמות עתיד משקל האוכלוסייה החרדית והערבית לגדול באופן משמעותי. בשנת 1960 מנתה אוכלוסיית התלמידים של שתי הקבוצות רק 15 אחוז מכלל האוכלוסייה, ואילו בשנת 2005 הגיע שיעורן לכדי 46 אחוז מכלל האוכלוסייה. אם מגמות האי-השתתפות בכוח העבודה יישארו בשתי הקבוצות ללא שינוי עתידה ישראל להידרדר לרמה כלכלית של מדינת עולם שלישי. ספק רב אם הפיצול המתקיים כיום יישמר בעתיד. עם גידול האוכלוסייה הלא-יצרנית והתגברות נטל המסים על המיעוט היצרני ייתכן שרבים מקרב הכוחות המשכילים המושכים כיום את המשק קדימה יעדיפו לעזוב את הארץ. סימנים מאיימים לכך הם תחולת העוני בשתי הקבוצות שהגיעה בשנת 2007 לרמה של 64 אחוז בקרב היהודים החרדים ו-53 אחוז בקרב הערבים לעומת 14 אחוז בלבד בקרב האוכלוסייה הלא-ערבית ולא-חרדית.⁷ החרדים והמיעוטים מהווים בעת כתיבת החיבור כרבע מאוכלוסיית ישראל, אך מייצגים יותר ממחצית המשפחות העניות.⁸

תהליכים חברתיים-תרבותיים

תהליכים כלכליים-מרחביים אלה מעצימים את ההתפרקות החברתית. מאז שנות השישים עוברת החברה הישראלית סדרה של שינויים הפועלים לפירוק הסולידריות. במהלך ארבעים השנים האחרונות הפכה החברה הישראלית מחברה בעלת תודעה של שליחות המודרכת על ידי חזון מדיני לחברה ללא חזון וללא תוכנית אסטרטגית עתידית עם פקפוקים כבדים לגבי המשך הקיום. בעשורים הראשונים לקיומה הדימוי הרווח היה של חברה מלוכדת ומגויסת עם גלעין מגובש של ערכים מלכדים המושתתים על שוויון וערכות הדדיות. המצב כיום הוא של חברה מגזרית מפוצלת, המתאפיינת באי-שוויון, ובהיעדר מיתוס מלכד. כך למשל בשנות החמישים והשישים שימשה ההתיישבות בספר, אף שהקיפה מעטים, מיתוס מלכד וסמל לאומי, ואילו כיום ההתיישבות החדשה בספר היא סלע המחלוקת ומהווה גורם מפצל ומפריד. בעבר עמדה האוריינטציה האידאולוגית הראשית בסימן תפיסות קולקטיביות של קהילות והתנדבות, ואילו כיום הערכים השולטים הם אינדיבידואליזם, חומרנות ורכושנות. התפתחות מאיימת לא פחות היא הדעיכה של הגניוס הישראלי. במהלך ארבעים השנים האחרונות נרשם מעבר

⁶ ראה לעניין זה את מאמרו של דן בן דוד. 5 בפברואר 2007. "רגע האמת", הארץ.

⁷ ראה המוסד לביטוח לאומי מינהל המחקר והתכנון. 2008. ממדי העוני והפערים בהכנסות 2006/7.

⁸ ראה משרד ראש הממשלה. 2008. תקציר אג'נדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010.

מחברה עם הישגים מרשימים בתחום החינוך לחברה שהישגיה בתחום החינוך נמצאים בנסיגה.⁹ דווקא בקרב קבוצות חברתיות המצויות בשוליים, כמו חרדים וערבים, מתגבשים אידאליים מלכדים הקוראים תגר על אלה ששררו בקרב הזרם המרכזי בעשורים הראשונים. לטוב או לרע יש בכך משום עדות למעבר מחברה המטפחת מיתוס תרבותי אחד לחברה רבת-תרבויות, ומחברה סמכותנית הנשלטת על ידי מגוון צר של אליטות לחברה דמוקרטית עם מגוון רחב של אליטות.

היווצרות מרחב הארכיפלג

העמקת הפערים החברתיים, התפרקות הסולידריות החברתית וההתעצמות הפוליטית של קבוצות שהיו בשולי החברה לצד דעיכת המרכז הוותיק יצרו את מרחב הארכיפלג. זהו מרחב הבנוי מאיים נפרדים שביניהם מתנהל מאבק על הגמוניה תרבותית ופוליטית ועל משאבים כלכליים. במרחב זה ניתן לזהות דגמים מספר של הפרדה.

1. הפרדה מרחבית על בסיס לאומי והדרה לאומית שסימניה הם תסיסה ועימות בין יהודים וערבים על טריטוריות ומשאבים;
2. הפרדה מרחבית על בסיס תרבותי-דתי שסימניה הבולטים הם היווצרות פריפריה חרדית חדשה והסתגרות מרצון של הדתיים לאומיים;
3. הפרדה מרחבית על בסיס כלכלי-חברתי והדרה חברתית המתאפיינת בקיטוב גובר בין מרכז המבוסס על תעשיות מתקדמות ומשולב בכלכלה העולמית לבין שוליים המבוססים על תעשיות מסורתיות שאינן משולבות;
4. הנצחת הפריפריה המזרחית, במיוחד בעיירות הפיתוח ובשיכונים שבשולי הערים הוותיקות. מאזורים אלה יצאו רבים שחוו מוביליות חברתית, אולם חלק גדול מאלה שנותרו במקום מתאפיינים ברמות הכנסה והשכלה נמוכות;
5. היבדלות, גטאות וקהילות מסתגרות, במיוחד בעיירות הפיתוח ובחלק מהשיכונים שבשולי הערים הוותיקות;
6. היווצרות מובלעות של עובדים זרים, במיוחד בשכונות הסמוכות למרכזי הערים של תל אביב וירושלים;
7. פערים בתחום החינוך בין המרכז לשוליים המעצימים את הפער. זהו תחום קריטי מכיוון שמוסדות החינוך מייצרים מחדש את הפערים החברתיים. המפתח לשבירת מעגל הקסמים של פער המונצח על ידי מערכת החינוך הוא יכולת ההתחדשות (חינוך) של כוח העבודה, כלומר רכישת השכלה שתעלה את כושר ההשתכרות. אולם הפער המרחבי-חברתי מעמיד בספק את אפשרות שבירת מעגל זה.

⁹ מיקומה היחסי של ישראל בקרב המדינות שהשתתפו בשני המחקרים של פיזה כמעט לא השתנה בין 2002 ל-2006. בשלושת תחומי הדעת, מדעים, קריאה ומתמטיקה, ישראל ממקמת בתחילת הרבע האחרון במדרג המדינות לערך. ראה: משרד החינוך, ראמ"ה - הרשות הארצית למידה והערכה בחינוך. 4.12.2007. 06 – נתוני ישראל – ממצאים ראשוניים PISA באתר

היווצרות זהויות הארכיפלג

הפערים החברתיים-מרחביים מעצימים מאבקים תרבותיים בין הקבוצות ואת שיח הזכויות. במסגרת זו מדגישות קבוצות שונות את הייחודיות שלהן ומבקשות לקדם אינטרסים וערכים פרטיקולריים. התפתחות זו קשורה בהיווצרותן של תצורות שיח חדשות, פוסט-לאומיות ופוסט-קולוניאליסטיות, המתמקדות בלאום, באתניות, במגדר ובסביבה. בין התהליכים שהובילו לפוליטיקת הזהויות ניתן למנות את המאבקים החברתיים בשנות ה-60, תהליכי הדחיקולוניזציה לאחר מלחמת העולם השנייה והגלובליזציה ומסגרות שיח כגון, פוסט-קולוניאליזם, פוסט-סטרוקטורליזם, פמיניזם ורב-תרבותיות. פוליטיקת הזהויות מבקשת להצביע על כך, שפעולות פוליטיות וחברתיות המיוצגות כאוניברסליות, כגון פעולות הקשורות ללאומיות או לאזרחות, משרתות או כפופות להגיון של הקבוצות הדומיננטיות בחברה. הגיון אשר לא תמיד עולה בקנה אחד עם האינטרסים של הקבוצות הלא דומיננטיות ועלול לדכאן. הדיכוי עצמו יוצר קטגוריות חברתיות חדשות (למשל, בישראל, מזרחיות) ותגובות נגד במסגרת פוליטית הזהויות.

במסגרת שיח הזכויות בולטים המאבקים הבאים:

1. המאבק בין ערבים ליהודים על זהות המדינה, הקצאת משאבים ושילוב במערכות המדינה. במסגרת זו מפותח הדיון אודות זכויות בתכנון של ערבים ובדואים המתייחס להקצאה הוגנת של הקרקע, לייצוג בתהליכי תכנון ובתהליכי קבלת החלטות. בהיעדר התקדמות בתחום זה פנו הערבים והבדואים לשיטות חדשות של תכנון מלמטה, תוך מעבר מתכנון מסגרי לתכנון הקורא תגר על המערכת הקיימת. הדבר בא לידי ביטוי בהקמת המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ובהקמת המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב.
2. מאבק בין חרדים ללא-חרדים על זהות המדינה, הקצאת משאבים ודמות הפרהסיה. ברמה העירונית מאבק זה בלט במיוחד בעיר ירושלים ואילו ברמה הלאומית הוא נסב על הקצאת משאבים למשפחות מרובות ילדים ולאברכים.
3. מאבק בין יהודים חילונים לבין זרמים בקרב הדתיים-לאומיים על אופי התהליכים המדיניים. מאבק זה מתנהל על מתווה הגבול ואופי המפה היישובית.
4. מאבק בין עשירים לעניים על חלוקת המשאבים. זהו מאבק על עתידה של מדינת הרווחה בעידן הנשלט על ידי תפיסות ניאוליברליות.
5. מאבק בין יזמים ופוליטיקאים לבין ארגוני איכות הסביבה על אופי הסביבה ובמרכזו שמירת שטחים פתוחים, שימור אתרים ותיקים, הגנה על החופים והנחלים, מניעת קרינה וזיהום אוויר.

היווצרות תרבות חדשה

שיח הזהויות הפרטיקולרי עומד בניגוד משווע לתהליכים הגלובליים של האחדה כלכלית ותרבותית. דווקא בעידן שבו בישרו על מות האלוהים, מות האומה ומות המשפחה ניכרת חזרה לזהויות יסוד. סקר של ה"אקונומיסט" שנערך בשנת 2007 מדגיש את מרכזיותן של מלחמות

הדת במאה ה-21 משל היינו בעיצומה של המאה ה-17.¹⁰ מי חשב במאה ה-20 שהדת תתפוס מקום כה מרכזי וחשוב במאה ה-21, ומי חשב שהלאומיות תתעורר בצורה כה עזה? מדינת ישראל, כמו מדינות אחרות, מהלכת על חבל דק בין תהליכי הגלובליזציה המאחדים לבין תהליכים הקשורים בשיח זכויות מפצל ומפלג. זהו מתח בין תרבות קוסמופוליטית ותרבויות מקומיות, בין מגמות של טשטוש השיח הלאומי לבין התעצמותו. בתוך כל אלה מתחדד המאבק התרבותי על דמות המדינה וצביונה, כאשר המחנות מדברים בשפות שונות: מצד אחד מחנה החורט על דגלו פוסט-לאומיות, פוסט-ציונות ומנגד מחנה המעלה על נס את הלאומיות והזכויות הלאומיות. מצד אחד, מחנה המצדד בקוסמופוליטיות חילונית ומנגד מחנה המחודד מסרים דתיים.

על רקע זה מתעוררות שאלות יסוד ביחס לדמות ישראל וצביונה. האם תהיה זו מדינה יהודית ודמוקרטית או מדינת כל לאומיה? האם תהיה זו מדינה המתנהלת לפי כללי החוק והמשפט או מדינה המתנהלת לפי כללי ההלכה? בויכוחים אלה עולה כוחה של התקשורת ההופכת לזירת מאבק פוליטי מרכזית וגוברת הסכנה לדמוקרטיה בשל בעלויות צולבות בתחום התקשורת.

היווצרות פוליטיקה חדשה

הפערים והמאבקים על דמות המדינה, החברה והמרחב מעלים את הצורך במערכת פוליטית בעלת יכולת ניווט והנהגה, מערכת בעלת חזון שתוכניתה זוכות לאוזן קשבת בקרב הציבור. מערכת מעין זו אינה קיימת בזמן כתיבת החיבור. ההפך הוא הנכון. בחינה של המערכת הפוליטית מגלה ממשל הנתון במשבר אסטרטגי עמוק, מנהיגות לקויה, תפקוד בלתי תקין של מערכות השלטון, שאליהם מתלווים תחושה של אי-ודאות וחוסר ביטחון. מאז רצח ראש הממשלה יצחק רבין המנהיגות בישראל היא חסרת חזון והדברים נכונים גם לגבי תקופת שלטונו של אריאל שרון שפועלו הגאופוליטי המרכזי היה היציאה מחבל עזה ללא תיאום עם הצד השני וללא חשיבה רצינית על ההשלכות הגאופוליטיות האפשריות. הממשלות מתקשות למשול, לתכנן ולבצע בשל היעדר יציבות שלטונית, בשל היעדר כלים לקבלת החלטות ובשל התערעורת מערכת האיזונים בין זרועות השלטון. החולשה השלטונית מלווה בסממנים ברורים של שחיתות ממוסדת הנסמכת על קשרים שבין הון לשלטון.

הציבור ער לחולשת השלטון ולשחיתות הפושה בו. על רקע זה מתעצם הניכור כלפי המערכת הפוליטית דבר הבא לידי ביטוי בירידה בשיעורי ההצבעה בבחירות הארציות והמקומיות, בירידת רמת האמון במוסדות השלטון ובמנהיגים.¹¹ תהליכים אלה עלולים לפגוע בטווח הארוך ביכולת התפקוד של השלטון. לצד ההיחלשות של השלטון המרכזי חלה עלייה בחשיבותן של תנועות חברתיות ותרבותיות בעיצוב העיר והמרחב. התנועות הבולטות הן תנועות זכויות אזרח: ערבים, נשים, פלורליזם דתי, תנועות סביבתיות, תנועות

¹⁰ ראה *The Economist*. 1st November, 2007. Special Report: The new wars of religion

¹¹ ראה שלמה חסון, 2006. *הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות. תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.

פונדמנטליסטיות בתחום הדתי ותנועות שלום.

כמו כן, נרשמה התחזקות של הרשויות המקומיות במרכז הארץ שאף הקימו פורום של רשויות חזקות. חלק מרשויות אלה אף השכיל למתג את עצמו ולמשוך הון פרטי לעיר באמצעות קואליציות בין הון פרטי לציבורי. לצד ההשתחררות ממוסדות השלטון המרכזי בקרב הרשויות החזקות במרכז נרשמה תלות מעמיקה בשלטון המרכזי של הרשויות באזורי השוליים.

ממשל הנתון במשבר עמוק תקופה כה ארוכה משפיע על תחום התכנון. התחלופה המהירה של שרים במשרדי הממשלה ועמם של המנכ"לים פוגעים קשות ביכולת לייצר משנה תכנונית ברורה וליישמה. הפעילות התכנונית הופכת בתנאים אלה למערכת של שלפוחית ממתקנת ללא כל חזון מנחה וללא כל אסטרטגיה רב-שנתית. אנשי המקצוע נאלצים להסתגל מדי תקופה קצרה לשר חדש שלו תוכניות חדשות. בתנאים אלה קשה לתכנן ולבצע.

במצב זה נודד המוקד התכנוני מהמדינה לעבר החברה האזרחית. נראה שבמאה העשרים ואחת התכנון לא יהיה רק תכנון של אנשי מקצוע היושבים במשרדי הממשלה אלא גם תכנון הנישא על כתפיהם אל ארגונים חברתיים אשר יעצבו במידה רבה את סדר היום התכנוני. ביטוי בולט לכך ניתן בפעילות עמותות כמו "במקום", "המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי", הארגון הירוק "אדם, טבע ודין", הקואליציה של "ירושלים בת קיימא" והקואליציה של "שימור הרי ירושלים" שהצליחו למנוע את מימוש תוכנית ספדיה להקמת עשרים ושניים אלף יחידות דיור במערב ירושלים.

נדידת המוקד התכנוני לעבר תנועות חברתיות ורשויות מקומיות יכולה להיות בעלת משמעות חיובית, לתרום לביזור ולהעמקת הדמוקרטיה. אולם אם הנדידה תהיה עמוקה ומקיפה, הדבר יכול להביא להתפוררות המערכת השלטונית ולאנרכיה, דווקא בתקופה שבה יש צורך יותר מתמיד ביד מכוונת.

היווצרות אקולוגיה חדשה

מדינת ישראל מתאפיינת בשיעור ריבוי טבעי גבוה מהמקובל במדינות מתפתחות, בהארכת תוחלת החיים, בגידול בצפיפות האוכלוסייה ובגידול במספר כלי הרכב. כל אלה מוליכים להצטופפות האוכלוסייה, להגברת הכרסום של השטחים הפתוחים, לבעיות של גודש ולהחרפת זיהום האוויר בערים, לזיהום מקורות מים בשל פעילות תעשייתית וחקלאית, ולהידלדלות מקורות המים. לבד מאלה, מתהוות בעיות סביבתיות חוצות גבולות הטעונות טיפול ובכלל זה שאיבת מים, טיפול בשפכים, ופינוי פסולת רעילה.

אין כל ספק שמאז שנות השמונים ובמיוחד מאז הקמת המשרד לאיכות הסביבה התגברה הפעילות המדעית והניהולית בתחום הסביבה וחלה עלייה במודעות הציבורית בתחום זה. כיום פעילים בתחום ארגונים חברתיים רבים, וכן קואליציות של ארגונים. בערים השונות קמו מפעלים לטיהור שפכים, קיים טיפול בפסולת ביתית ותעשייתית, חל צמצום בזיהום הים התיכון ויש התייחסות לנושאים סביבתיים בתכנון הפיזי בדמות תסקירי השפעה על הסביבה, הקרקע והמים.

למרות כל אלה נושא הסביבה אינו תופס את המקום הראוי לו בסדר היום הלאומי. דווקא תחום זה מבליט את הצורך בהיערכות חדשה שבמרכזה יד מכוונת ומידה גבוהה של רגולציה. תנועות חברתיות, ויהיו אלו המתקדמות ביותר, אינן יכולות להחליף את הראייה הכוללת של המערכת הממסדית. גם גורמים ליברליים המצדדים בהפרטה ובשוק חופשי מעלים את הצורך במשטר גלובלי נוכח הסכנות שעומדות בפני כדור הארץ, והדבר נכון בוודאי על אחת כמה וכמה לארץ קטנה ומצטופפת כמו ישראל.

3. דמות הארץ הרצויה

בשרטוט דמות הארץ הראויה יש להתייחס לא רק למגמות הקיימות אלא גם למאויים של קבוצות שונות ולדגמי החזון שלהם ביחס לדמות הארץ הרצויה. דמות הארץ בעתיד תהיה, בסופו של דבר, תולדה של מגמות קיימות, מפנים בלתי צפויים, שאיפות ומאויים של קבוצות שונות והחלטות פוליטיות. בשרטוט המאויים של הקבוצות השונות יש להצביע על נקודות הקונפליקט ולאתר את המכנים המשותפים. האתגר החברתי הוא כיצד לכבד מצד אחד את הרצון של קבוצה כלשהי לעצב לה מרחב בצלמה ובדמותה ומצד שני ללכת מול הזרם ולשמור על מסגרת מדינית וחברתית משותפת שבלעדיה ספק אם יתקיימו הקבוצות השונות.

דמות הארץ על פי המאויים של הקבוצות השונות

בשרטוט דמות הארץ על פי מאויי הקבוצות השונות נערכה הבחנה בין **הדמות הרצויה של המדינה לבין הדמות הרצויה של החברה** כפי שאלה מצטיירות בעיני הקבוצות השונות. הדמות הרצויה של המדינה עוסקת במערכות הכללים העומדים ביסוד המדינה. ניגוד חריף בתחום זה יכול להתהוות בשל עימות בין תפיסת המדינה כמושתתת על עקרונות דמוקרטיים-ליברליים לבין תפיסת המדינה האידאלית כמושתתת על עקרונות ההלכה. ניגוד אחר יכול להיווצר בשל עימות בין תפיסת המדינה כמקום בו מגשים העם היהודי את שאיפותיו להגדרה עצמית לבין שאיפת הערבים להחליף את המצב הקיים במדינה דו-לאומית.

הדמות הרצויה של החברה עוסקת בתפיסה של אופי החברה ובערכים והעקרונות המנחים אותה. האם תהיה זו חברה המושתתת על עקרונות של יעילות וצמיחה כלכלית, צדק חברתי או רגישות לסביבה. בשרטוט הדמות הרצויה של המדינה והחברה הובלטו הטענות של כל קבוצה על מנת לחדד את ההבדלים ומתוך כך להדגיש עד כמה מסובכת ואולי בלתי אפשרית המשימה של יצירת דמות רצויה משלבת.

הדמות הרצויה של המדינה

מגילת העצמאות מבטאת לדעת רבים את הנורמות והערכים האמורים להנחות את מערכת היחסים בין המדינה לאזרחיה. במגילה נאמר בין היתר:

מדינת ישראל... תשקוד על פיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונו של נביאי ישראל, תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע, ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות; תשמור על המקומות הקדושים של כל הדתות, ותהיה נאמנה לעקרונותיה של מגילת האומות המאוחדות.

נורמות אלה של שמירה על חירויות כלל האזרחים מופיעות לצד דמותה המוצהרת של מדינת ישראל כמדינה יהודית.

לפיכך נתכנסנו, אנו חברי מועצת העם, נציגי הישוב העברי והתנועה הציונית, ביום סיום המנדט הבריטי על ארץ-ישראל, ובתוקף זכותנו הטבעית וההיסטורית ועל יסוד החלטת עצרת האומות המאוחדות אנו מכריזים בזאת על הקמת מדינה יהודית בארץ ישראל, היא מדינת ישראל.

מטבע הדברים עורר הצירוף בין גישה אוניברסלית המקיימת שוויון זכויות גמור לכל אזרחיה לבין גישה פרטיקולרית של היות המדינה מדינה יהודית ויכוח ער על דמות המדינה הנמשך עד היום. יש כאלה הרואים בצירוף סתירה מניה וביה, ויש הסבורים כי המדינה יכולה להיות יהודית ודמוקרטית כאחת. הקשר לתכנון ברור ובא לידי ביטוי מוחשי במיוחד בתחום הקצאת הקרקעות. מדינה המקיימת שוויון זכויות גמור לכל אזרחיה חייבת לנהוג מידה שווה בהקצאת קרקעות, לאפשר נגישות שווה למשאבים ולהזדמנויות הכלכליות והחברתיות לכל אזרחיה ולהקפיד באופן שווה על שמירת זכויות הקניין של כל אזרחיה. היא גם חייבת להקצות משאבים באופן שווה לכל אזרחיה. לעומת המדגישים את המחויבות לכלל האזרחים ישנם חוגים וקבוצות המדגישים את קביעות המגילה בדבר אופייה היהודי, והם מפנים לסעיפים במגילה המציינים את "הקשר ההיסטורי שבין העם היהודי לבין ארץ ישראל ולזכות העם היהודי להקים מחדש את ביתו הלאומי".

הנורמה של שוויון זכויות גמור המוזכרת במגילת העצמאות הדריכה באופן סמוי או גלוי את שאיפותיהן ותביעותיהן של קבוצות שונות בחברה הישראלית. אלה טענו כי קבוצותיהן לא נהנו משוויון זכויות והציגו אידאל של יחסים חדשים בין המדינה לאזרח שבמרכזו הגנה וטיפול וקידום זכויות של יחידים וקבוצות בחברה הישראלית. הביקורת על מערכת היחסים בין המדינה לאזרח באה ממגזרים שונים בחברה: ארגונים של אזרחים ערבים, הארגונים ביישובים ובשכונות שבשולי הארץ שבהם רוב ליוצאי ארצות המזרח, ארגוני נשים, קשישים, משפחות חד-הוריות ועוד.

החברה הערבית

במרכז המאבק של האוכלוסייה הערבית עומדת התביעה לשוויון זכויות ברמת הפרט והכרה בקבוצה כמיעוט ילידי בעל זכויות קולקטביות. התביעה היא לשוויון זכויות בתחום החומרי ובתחום הפוליטי והתרבותי. מסמכי החזון של הציבור הערבי שפורסמו בשנת 2007 הבהירו בצורה ברורה כי המנהיגות הערבית דוחה את הגדרתה של מדינת ישראל כמדינה יהודית וכרכו

את הקמתה בתהליך של קולוניאליזם ונישול.¹² במקום דגם המדינה הקיים הם תבעו אימוץ דגם של מדינת כל אזרחיה ומאחר יותר של כל לאומיה. מסמכי החזון מדברים במפורש על מדינה דו-לאומית או למצער מדינה שבה למיעוט הלאומי זכות וטו על החלטות הרוב היהודי במתכונת של דמוקרטיה הסדרית.

לתביעות לשינוי אופי המדינה התלוו תביעות לשינוי בדפוסי התנהגות המדינה במיוחד מבחינת השיתוף הפוליטי של מפלגות ערביות בשלטון, ההכרה התרבותית בזכויות המיעוט לרבות הזכות לנהל באופן אוטונומי את מערכת החינוך, השבת נכסים והקצאת קרקעות. הנציגים והארגונים הערביים קראו למדינה להקצות באופן שוויוני את משאבי הקרקע בין הקבוצות השונות, להרחיב את תחומי השיפוט של היישובים הערביים ולהכיר בכפרים הבלתי-מוכרים. מבחינה מרחבית, נקראה המדינה לפעול לצמצום ההפרדה המרחבית, כלומר לאפשר כניסת ערבים ליישובים יהודיים, לאפשר אכלוס על בסיס הישגי ולא שיוכי. בתחום הרווחה, נקראה המדינה לפעול לצמצום פערים, להגדיל את שוויון ההזדמנויות בתעסוקה, במגורים ובחינוך, לשלב ערבים במערכות הבירוקרטיה והמוסדיות ולסייע למוביליות חברתית וגאוגרפית של בני המגזר. בתחום הכלכלי, נקראה המדינה להפנות משאבים למגזר הערבי, ולפעול לפיתוח אזורי תעשייה משותפים.

דמות הארץ הראויה כפי שמשורטטת על ידי נציגי הציבור הערבי מכילה שני מרכיבים המתנגשים זה בזה: הדגשת המוטיב הלאומי של נפרדות הקוראת תגר על המערכת הקיימת והדגשת המוטיב הדמוקרטי של שוויון, ביטול אפליה והשתלבות במערכת הפוליטית והחברתית. ציבור יהודי החש מאוים וכעוס בשל התביעה לפירוק המדינה הקיימת והחלפתה במדינה דו-לאומית, ואשר דוחה לחלוטין את הנרטיב המתאר את התיישבותו כקולוניאליסטית ובלתי לגיטימית יתקשה לקבל תביעות שיש בהן קריאה לצמצום פערים, הקצאת משאבים ושילוב בקבלת החלטות. המשך ההיצמדות לאסטרטגיה של טרנספורמציה של הקיים עלולה לחבל באפשרות של שינוי פרגמטי בכלכלה, בחברה ובפוליטיקה תוך יצירת הסכמות.¹³

האוכלוסייה הדתית

האוכלוסייה הדתית אף שאינה עשויה מקשה אחת הציגה כלפי המדינה תביעה לקיים קהילה בעלת תוכן מוסרי, חברת סגולה הפועלת לממש את ערכיה באמצעות המערכת הדמוקרטית. תביעה זו אינה מדגישה בהכרח את חירויות הפרט כפי שמקובל במערכת הליברלית ובכללן הזכות לשוויון וחופש בחירה אלא את התכונות המיוחדות של הקולקטיב. ניתן להבין תביעה זו

¹² מבין ארבעת מסמכי החזון שפורסמו על ידי גופים שונים בציבור הערבי, החשוב והמרכזי הוא זה שחובר ביוזמת הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות. ראה, הוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות בישראל. 2006. **החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל**.

¹³ לדיון מעניין במתח בין אסטרטגיה המאשרת את קיומם של פערים ופועלת לצמצומם באורח פרגמטי לבין אסטרטגיה השואפת לשנות את כל המערכת על מנת להביא לתיקון הפערים ראה: Nancy Frazer. 1995. "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age". *New Left Review* 212: 68–93

על רקע האמונות והערכים המיוחדים של העם היהודי. העם היהודי ראה עצמו תמיד כעם סגולה במשמעות הרוחנית (של שמירה על תרי"ג מצוות וכדומה) ובמשך ישיבתו בתפוצות העמיד במוקד החיים את הקהילה היהודית שנועדה לטפח חיים מוסריים וקדושים. גישה זו אף שלא הייתה ייחודית ליהודים, הייתה תמיד חלק בלתי נפרד מחיי היהודים הדתיים. ולכן עם הקמת המדינה המשיכה חברה זו לקיים את דרישתה לקיום מערכת ערכים מגובשת בעלת גוון מטפיזי.

התביעה לקיום חברה סגולה בלטה בקרב האוכלוסייה הדתית-הלאומית ובקרב החרדים, אולם בכל אחת מהן קיבלה משמעות אחרת. שתי הקבוצות שאפו להמשיך ולקיים את אורח החיים הוותיק ובמרכזו לימוד התורה ושמירת המצוות. אולם ההבדל הוא במידת הקבלה של המדינה ושל הציבור הלא-דתי.

החברה הדתית לאומית

החברה הדתית-הלאומית, בהשפעת הראי"ה קוק ובנו הרב צבי הכהן קוק, פיתחה יחס חיובי כלפי החזון המדיני הציוני-התיישבותי ומאמץ בניית הארץ. בני החברה עקבו בהתפעלות ובהערכה אחר המפעל ההתיישבותי הלאומי, השתלבו בו באורח פעיל, וראו בו משום "אתחלתא דגאולה". האידאולוגיה של האורתודוקסיה המודרנית נטתה לכיוון של סינתזה או דיאלקטיקה, כפי שמציין אביעזר רביצקי, ולא דווקא להפרדה ומידור.¹⁴ לאחר מלחמת ששת הימים פעלו חלקים מבני הקבוצה להגשמה בפועל של האידאליים ההתיישבותיים בשטחי ארץ ישראל שהיו תחת שליטת מדינת ישראל. חלק מבני הקבוצה אף הגביה את צו יישוב הארץ מעל צו המדינה, וייחס למעשה ההתיישבות תפקיד מרכזי במהלך הגאולה. במהלך הזמן עבר חלק מבני הקבוצות תהליך של התחרדות ופיתח תפיסה המצדדת בכינונה של מדינת הלכה בישראל. מבחינת הקצאת הקרקעות והמשאבים להתיישבות נציגי קבוצה זו פועלים להקצאה מעדיפה לאוכלוסייה הדתית מעבר לקו הירוק ביהודה ובשומרון. חשוב להדגיש כי חלקים גדולים בציבוריות הדתית-לאומית אינם שותפים לתפיסה זו. האוריינטציה הלאומית שלהם מתונה יותר, האידאולוגיה בורגנית ומתפשרת. עם זאת, הקו המאפיין את המפלגה הדתית-לאומית נוטה בכירור להקצאה מעדיפה להתיישבות מעבר לקו הירוק ביהודה ובשומרון.

החברה החרדית

מנהיגי החברה החרדית לא תמכו מלכתחילה בהקמת המדינה, אולם משעה שזו הוקמה קיבלו אותה בדיעבד, וראו בה מכשיר להגנה על זכויותיהם של בני תורה. היחס לציבור הלא-חרדי היה יחס דואלי. מצד אחד, הפרדה על מנת לקיים חברה סגולה וקהילה קדושה ללא כל הפרעה והשפעה מבחוץ. מצד שני, תלות במערכות שירותים, בתעסוקה ובמשאבים. היחס למדינה נקבע על ידי מתיחת קווי גבול של הגנות חיצוניות שנועדו לאפשר לקהילה החרדית לקיים את

¹⁴ ראה אביעזר רביצקי, 1999. *חירות על הלוחות: קולות אחרים של המחשבה הדתית*. תל אביב: עם עובד, ספרית אופקים. עמ' 174-177.

אורח חייה ולהנחילו לדורות הבאים. במיוחד חשובה הייתה השמירה על העצמאות בתחום החינוך וההגנה על זכותם של בני תורה להמשיך ולעסוק בלימודיהם תוך קבלת תמיכה מהמדינה. על רקע זה סויגו בהסכמי הסטטוס קוו תחומי מעורבותה של המדינה בחיי הקהילה החרדית, במיוחד בתחומי החינוך והתרבות, והוגבלה המחויבות של פרטים בקהילה החרדית כלפי המדינה. המדינה מצדה לא פעלה להתוויות קיום של מגבלות פנימיות אשר יקבעו את היקף ומידת ההתערבות של החברה החרדית בחופש הפרט בתוך הקהילה.¹⁵

במהלך השנים חלה השתלבות גוברת של החרדים במוסדות המדינה והיחס הפך למורכב יותר מבעבר. הדחייה שהתחלפה לקבלה בדיעבד הפכה במשך השנים להשתלבות ואף להובלה בתחומים מרכזיים של החיים הציבוריים. הגידול של האוכלוסייה החרדית לצד ההשתתפות הנמוכה בכוח העבודה העמיקו את התלות במדינה במיוחד בתחומי הדיור והחינוך. נציגי הקבוצה בכנסת פועלים להקצאת קרקעות ודירות לבני הקהילה בעיקר באזורים של עדיפות לאומית שבהם מחיר הדיור נמוך. הדגם המרחבי המועדף הוא הפרדה מיתר הקבוצות, לרבות הדתיים-הלאומיים, ומתן אפשרות לקהילה לקיים את אורח חייה ללא הפרעה. עם זאת, זקוקה קבוצה זו לקרבה למרכזי תעסוקה ושירותים שבהם היא תלויה. לכן הסידור המרחבי האידאלי הוא הפרדה המאפשרת שמירה על הערכים הקהילתיים, ומגע עם החברה שבחוץ המוגבל לתחומים האינסטרומנטליים בלבד. בחברה האידאלית מנקודת ראותה של האוכלוסייה החרדית תיהנה האחרונה מסידור עבודה לפיו המדינה מספקת את הצרכים החומריים בתחום הדיור והשירותים והכלכלה אגב הכרה בערך ובחשיבות של לימוד התורה.

החברה היהודית הלא-דתית

לעומת הניסוחים של דמות המדינה הרצויה אצל החרדים, הדתיים-לאומיים והערבים, בולטת השתיקה המתמשכת של הציבור היהודי הלא-דתי (החילונים והמסורתיים). הציגויות הסוציאליסטיות ביקשה בתחילת דרכה להקים חברה חדשה של יהודים, והעמידה במרכז ערכים קהילתיים ולא דווקא פרטיים של סולידריות חברתית, תרומה לכלל ושוויוניות.¹⁶ מבחינה זו היה דמיון גדול בין הקהילה הדתית והחילונית – שתיהן העמידו במרכז ערכים לגבי קיומה של חברת סגולה, אלא שכל קבוצה תפסה את חברת הסגולה בדרך שונה. כיום קשה למצוא זכר לחשיבה אוטופית בספרות, בשירה או בהגות החשיבתית של המחנה הלא-דתי. עיקר המאמץ נתון לקידום זכויות וחירויות בתחומים מוגדרים: זכויות אזרח, זכויות נשים, פלורליזם דתי, צמצום פערים חברתיים, שיפור איכות הסביבה, קידום תהליך השלום. מאמץ זה נועד להסדיר את היחסים בין המדינה לאזרח, כאשר האזרח נתפס על פי רוב לא כישות אקטיבית ושותפה אלא כצרכן הזקוק להגנה. מאמץ נוסף הוקדש על ידי בני קבוצה זו ליישוב מחלוקות המשטעות את הציבור, שבמרכזן דמות המדינה והארץ.

¹⁵ ראה מנחם פרידמן, 1991. **החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

¹⁶ הקושי במימוש אידאלים אלה הוגדר על ידי מרטין בובר כ"אי כישלון למופת". ראה: מרטין בובר, 1947. **נתיבות באוטופיה**. תל אביב: עם עובד.

הדמות של החברה הרצויה

הדמות הרצויה של המדינה אינה ממצה את השאיפות והחשיבה הקיימות לגבי דמותה הרצויה של החברה. בתחום שעניינו אופייה העתידי של החברה הרצויה, ניתן לזהות פסיפס של גישות ערכיות: הכלכלית המדגישה את הצמיחה, החברתית המדגישה את ההוגנות והצדק החברתי והסביבתית המדגישה את השימור.

הגישה הכלכלית

נושאי הגישה הכלכלית הם יזמים, פוליטיקאים, פקידות ומתכננים בעלי אוריינטציה כלכלית. המרחב כפי שנתפס על ידי בני קבוצה זו הוא מרחב כלכלי המתאפיין ביעילות, בצמיחה ובפיתוח מהירים. דגם ההשקעות המועדף מבחינה מרחבית הוא זה המפנה את המשאבים למרכז הארץ. זאת בשל יתרונות לגודל, ולהתמחות ובשל הימצאות תשתית אנושית, כלכלית ופיזית ביישובי מרכז הארץ. הטענה של המצדדים בגישה זו היא כי כל ניסיון לחלוקה מחדש יפגע בצמיחה. הם גם מבקרים את חסידי השימור הסביבתי וטוענים כי שימור פוגע בפיתוח ובניצול מקורות. מנגד הם מדגישים כי פיתוח כלכלי במרכז הארץ יוליך בעתיד להתפשטות הפיתוח לאזורי הארץ המרוחקים יותר.¹⁷

הגישה החברתית

המצדדים בגישה החברתית הם נציגים של עיירות פיתוח, של יישובים ערביים, ושל שכונות מצוקה. כמו כן נמנים עם מצדדי הגישה מנהיגי ההסתדרות, נציגים של ארגוני נשים ושל תנועות חברתיות, וכן פקידים ומתכננים בעלי אוריינטציה חברתית. בעיני נציגי קבוצות אלה נתפס המרחב החברתי כמקום שצריך להתאפיין בהוגנות, בצמצום פערים ובשוויון הזדמנויות. לשם כך יש לפעול לחלוקה מחדש של המשאבים וליצור מגוון הזדמנויות בתחומי הדיור התעסוקה והשירותים. הגישה החברתית קיבלה במהלך השנים ביטויים שונים. בשנות השבעים היא עלתה לפני השטח על ידי תנועות המחאה העירוניות שהוקמו על ידי יוצאי ארצות המזרח (וביניהם תנועות חברתיות כמו הפנתרים השחורים, האוהלים, צעירים למען שוויון בבאר שבע ומאוחר יותר ארגון הקשת המזרחית). במוקד המאבקים החברתיים עמדו תביעות בתחומי הדיור, בעיקר של זוגות צעירים, הקצאת מקרקעין וקידום צדק חלוקתי. כמו כן, הועלו תביעות בתחומי התעסוקה, החינוך, הרווחה והבריאות. המגמה הייתה להקטין את מה שנתפס כאי-שוויון כלכלי וחברתי ולהגביר את מעורבות התושבים בקבלת החלטות, ולעתים אף הועלתה תביעה לשמר מסורות תרבותיות.¹⁸

הביקורת החברתית על המדינה התרחבה בשנות השמונים והתשעים ונטלו בה חלק ארגוני קשישים שתבעו שירותים לקשיש, ארגוני חולים ונכים שתבעו שירותים משופרים, ארגונים של

¹⁷ גישה זו באה לידי ביטוי בדגמי ההשקעות של יזמים, אנשי נדל"ן ועמדות של פקידי האוצר ביחס להצעות לחלוקה מחדש של משאבים למשל על ידי יצירת דיור בהישג יד.

¹⁸ ראה שלמה חסון, 1987. **מחאת הדור השני**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

משפחות חד-הוריות, שתבעו שירותים לגיל הרך, שירותי חינוך והקצאות בתחום הדיור. עם התגברות גל העלייה בשנות התשעים התגבשו ארגונים של עולים חדשים, רוסים ואתיופים, שמחו על קיפוח ואפליה בתחומי הדיור והשירותים. כמו כן, התחזקה הביקורת על המדינה מצד קבוצות חברתיות שתבעו שוויון זכויות בחלוקת המשאבים. אחד הביטויים המובהקים לכך היה בג"ץ עמותת שיח חדש שבעקבותיו הועלה על סדר היום העיקרון של "צדק חלוקתי" בהקצאת הקרקעות. החשיבות הייתה בעיקר ברמה הסימלית מכיוון שברמה הפרקטית לא זכה העיקרון עד כה למימוש כלשהו.¹⁹

לצד המאבקים החברתיים התעצמה בשנות השמונים והתשעים הביקורת על המדינה ובמיוחד מצד ארגוני נשים על רקע אי-יכולתה להגשים את מדיניותה המוצהרת במגילת העצמאות לפעול לשוויון זכויות בלי הבדל מין. נושאי דגל הביקורת היו ארגונים שונים של נשים שביקרו את האי-שוויון בין גברים לנשים בתחומי התעסוקה, השירותים, הבריאות והחינוך. הביקורת הקיפה גם את תחום התכנון הפיזי והחברתי כפי שמתנהל על ידי המדינה. במסגרת זו הועלו דרישות להקצאת מעונות יום, להרחבת מגוון השירותים בשכונות, לשיפור מערכת התחבורה הציבורית בין מקומות המגורים למקומות התעסוקה ולקירוב מקומות העבודה לשכונות המגורים. בניגוד למאבקים הקלאסיים בתחומי זכויות האדם והאזרח, שהתמקדו באותן חירויות שאין המדינה רשאית לשלול מאזרחיה, המאבקים החברתיים והמאבק המגדרי התמקדו בצרכים ובשירותים שאותם המדינה נדרשת לספק לאזרחיה. המאבק של קבוצות אלה מסמן מאמץ לתחם ולהגדיר מחדש את מחויבות המדינה לאזרחיה ואת כללי המשחק בין החברה האזרחית לשלטון.

התביעות החברתיות זכו גם ללגיטימציה כלכלית מצד חוגים כלכליים בעיקר באקדמיה. אלה הדגישו כי השקעה בהון אנושי באמצעות השקעות בתשתית ובחינוך באזורי שוליים ובמקומות בהם יושבות קבוצות חלשות תתרום בטווח הארוך לצמיחה כלכלית.

הגישה הסביבתית

חסידי גישה זו הם נציגי ארגוני הירוקים, וכן פוליטיקאים, פקידים, ומתכננים בעלי אוריינטציה סביבתית. לגישתם הפיתוח של המרחב חייב להתחשב בכושר הנשיאה של הסביבה, לשמר את המגוון של צמחים ובעלי חיים ולשמר את ערכי הנוף התרבותיים והטבעיים. גישה זו גורסת על כן כי יש להפנות את הפיתוח לאזורים בנויים תוך שמירה מרבית על שטחים פתוחים ואזורים שאינם בנויים. חסידי הגישה מבקרים את המצדדים בגישה הכלכלית וטוענים כי הפיתוח הכלכלי מתאפיין בכשל שוק, כלומר הוא מנצל את משאבי הטבע בלי לשלם על הניצול. כמו כן מבקרים נציגי הגישה הסביבתית את הגישה החברתית וטוענים כי פיתוח ובנייה פוגעים לעתים באיכות הסביבה. לטענתם שמירה על המשאבים תועיל בטווח הארוך לפיתוח הכלכלי, מכיוון שהיא שומרת על משאבים שיש בהם כדי למשוך מבקרים ומטיילים. שמירה על משאבי הטבע

¹⁹ ראה בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש והקשת הדמוקרטית המזרחית ואח' נ' מינהל מקרקעי ישראל ואח',

ניתן ביום 29.8.2002.

היא גם חיונית ביצירת איכויות חיים שבלעדיהן יקשה למשוך יזמים ומשקיעים, ולרתק אוכלוסייה חזקה המחפשת איכות חיים.

מגוון הקבוצות והתביעות שהועלו העיד כי ירדה קרנה של אידאולוגיה מרכזית דומיננטית, וכי את מקומה של זו תפסו אידאולוגיות קבוצתיות ומקומיות שמאחוריהן ניצבות קבוצות רבות. על אף השוני בין התביעות והביקורות ניתן לאבחן בהן כמה קוים משותפים. הביקורת והתביעות חלקן על המדיניות הקיימת ושרטטו דגם חדש, מתוקן יותר בעיני המבקרים, לגבי דרך הקצאת המשאבים, הזכויות והחירויות. הן העלו דרישות חדשות ששאפו לקדם את הצדק החברתי ודרשו מהמדינה, באופן גלוי או סמוי, הקפדה על קיום ההבטחה המקופלת במגילת העצמאות בדבר קיום שוויון זכויות לכל האזרחים. כל הארגונים ביטאו מאמץ לשנות את כללי המשחק הפוליטיים: הם קראו תגר על המונופול של המדינה בתכנון ובהקצאות שירותים ובעיצוב דמותו של היישוב ושאפו להגביר את מעורבות התושבים בקבלת החלטות ובעיצוב מקום מגוריהם. כל הארגונים פעלו להעצמה של הקבוצות אותן ייצגו על ידי גיוס משאבים חומריים ואנושיים ועל ידי הפעלת לחצים על הממסד כדי שישנה את אופן הקצאת המשאבים.

אין כל ספק שכל קבוצה שביקרה את המערכת הקיימת הציגה תפיסה שונה וחדשה לגבי דמות המדינה ומערכת יחסיה עם האזרחים, אולם חזון זה היה מוגבל בהיקפו. במרכז החזון עמדו הזכויות של פרטים ושל קבוצות והמדינה נדרשה לפעול באורח הולם התואם את עקרונות היסוד שלה (עקרונות המנוסחים באופן כוללני במגילת העצמאות) במטרה לממש זכויות אלה. מבחינה זו פעלו כל הקבוצות והמגזרים באורח דומה ותכליתם כוונה לחיזוק המערכת הדמוקרטית-ליברלית. אולם רוב הביקורות, למעט הציבור הערבי, לא התכוונו להחליף את הערכים הקיימים בערכים חדשים. ביסודו של דבר הן יצאו נגד המצב הקיים כפי שמתגלה בחיי היומיום, והתנגדו למדיניות שיצרה את המצב הקיים. אולם הן נמנעו, בדרך כלל, מלהציע דגם אלטרנטיבי לדמות המדינה. רק קבוצות בודדות פנו להתמודד עם דמות מדינת ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית וליברלית (במובן של מדינה השומרת על חירויות היסוד של אזרחיה אפילו אם הדבר כרוך בהגבלת שלטון הרוב). ורק מעטים הציעו במקום הדמות הקיימת דמות שונה המהווה מעין אוטופיה אחרת.

דמות הארץ הרצויה על פי תמ"א 35

סקירת המאויים של בני הקבוצות השונות ביחס לדמות הארץ הרצויה מגלה מספר רב של אי-הסכמות, סתירות וקשיים. האם ניתן לגשר בין האידאל של מדינה יהודית לאידאל של מדינה דמוקרטית? האם האידאל הראוי למדינה הוא מדינה יהודית או מדינת כל אזרחיה? האם הציונות כתנועת שחרור של העם היהודי שכוונה להוציא את היהודים מהגלות ואת הגלות מהיהודים הגשימה את ייעודה? מה יהיו גבולות המדינה והארץ? מה הם מקורות הסמכות שיקבעו את גבולות המדינה, האם תהיה זו הכנסת שהיא בבחינת המחוקק הריבון או סמכות רבנית?

התשובות שניתנו לשאלות אלה הן מגוונות ומעמיקות וניכרת בהן נטייה למציאת פשרה המאגדת ומגדירה את ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. מדינה זו, כדברי השופט אהרן ברק, מושתתת על עיקרון קיבוץ גלויות, על השילוב ההדוק בין ההיסטוריה של המדינה לבין

ההיסטוריה של העם היהודי. זו היא מדינה ששפתה עברית, חגיה משקפים את התקומה הלאומית, היא מנציחה את זיכרון היהודים שנטבחו בשואה. זוהי מדינה אשר נועדה להיות פתרון לבעיית העם היהודי מחוסר המולדת. ערכיה הם ערכי החירות הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל והם שאובים ממסורתה הדתית. למדינה זו, כדברי ברק, "התנ"ך הוא הבסיס שבספריה ונביאי ישראל הם יסוד מוסריותה..."²⁰ זוהי פשרה בין מדינה יהודית לדמוקרטיה שעיקרה יצירת התאמה בין השתיים ברמת הפשטה גבוהה. הפשרה שמציע אמנון רובינשטיין בספרו "מהרצל עד רבין והלאה" היא "בית משותף בצד בעלות על דירות תרבותיות נפרדות".²¹ הצעות אלה מתאפיינות בחשיבה מפוכחת, פרגמטית, מתחשבת ורגישה החותרת לאיזון ריאלי בין זרמים ומגמות מגוונות. התווית המאפיינת אותן היא פשרה ולא דווקא חידוש, מידה מסוימת של התגוננות במקום פריצה חדשה, איזון ולא דווקא שינוי. העתיד של הבית המשותף אינו ברור. יהושע קנז בספרו "מחזיר אהבות קודמות" אינו צופה לבית המשותף עתיד מזהיר. הספר, שיכול להתפרש כאלגוריה על הבית המשותף הישראלי, מסתיים בהצפה של החלק התחתון של הבית על ידי מי הביוב הפורצים מקומת המרתף.²² רובינשטיין, לעומת זאת, פחות פסימי, אך גם הוא נמנע מלומר בבירור מה דמותה העתידית של המדינה.

דמות המדינה בעיני תמ"א 35

תמ"א 35 רואה בפשרה המוצעת על ידי אהרון ברק ואמנון רובינשטיין מתווה רצוי לגבי אופייה של המדינה. נכון כי אין בתמ"א ניסיון להתוות אוטופיה אידאלית ונועזת מסוג אלה שהותוו בעבר. אך בתנאי השסע המעמיק והיחס השונה של קבוצות שונות למדינה נראה החזון של בית משותף נועז דיו. בבית זה אין היחסים בין המדינה לאזרח קפואים. להפך. מתחוללות בו תמורות מהותיות שבמרכזן קידום חירויות האזרח והטלת מחויבויות גדולות על המדינה בתחום זה. החקיקה של חוקי היסוד **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו** ו**חוק יסוד: חופש העיסוק** מצביעה על שינוי משמעותי במערכת היחסים בין המדינה לאזרחים. החקיקה מבהירה במפורש כי הבטחת זכויות האדם היא התשתית המבטיחה את קיומה של מדינה ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בניגוד לאמירות פופוליסטיות שנועדו להציג את המדינה כגוף מפלה, מקפח ומדיר נועדה החקיקה להבהיר את הקשר הבלתי ניתן לניתוק בין קיומה של מדינה יהודית לבין קיומה של דמוקרטיה שנשמת אפה הן זכויות אדם.

חקיקה זו, בצד הפעילות המתמשכת של ארגונים הפועלים לקידום זכויות האדם והאזרח בתחומי חיים שונים, מקרינה גם על התכנון ובמיוחד על דגמי הקצאת קרקעות והמשאבים על פני המרחב ועל מעורבות תושבים ונציגי הציבור בעיצובם. בהקשר זה מן הראוי לציין כי תמ"א 35 פעלה יותר מכל תוכנית אחרת בעבר לשיתוף מרבי של קבוצות שונות בציבור בעיצוב דמות התוכנית. אשר לדמות המדינה כפי שעולה מצויר דמותה העתידית שואפת תמ"א

²⁰ ראה אהרון ברק, 2004. **שופט בחברה דמוקרטית**. חיפה וירושלים: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה והוצאת כתר. עמ' 87-88.

²¹ ראה אמנון רובינשטיין, 1997. **מהרצל עד רבין והלאה: מאה שנות ציונות**. תל אביב: הוצאת שוקן.

²² ראה יהושע קנז, 1997. **מחזיר אהבות קודמות**. תל אביב: עם עובד.

35 ליצור מרחב, שיוצג בפירוט בהמשך, שבו כל קהילה תוכל לחיות את חייה באין מפריע, להנחיל את ערכיה לדורות הבאים, מתוך סובלנות וכבוד הדדי כלפי האחר. לצד הפלורליזם התרבותי שואפת תמ"א 35 ליצור מצב שבו תוכלנה הקהילות השונות להתחבר ולתקשר זו עם זו על בסיס של ציוויליזציה משותפת המושתתת על קדמה מדעית, טכנולוגית וכלכלית.

בתחום החברתי תמ"א 35 פועלת להשגת איזון בין הגישות השונות. דמות הארץ בעתיד מושתתת על פיתוח כלכלי הרואה יתרון בטיפוח אזורי הפריפריה ובהשקעה בהון אנושי באזורי השוליים. ללא השקעה בהון האנושי תיפגע בטווח הארוך הצמיחה הכלכלית. התוכנית גורסת שסביבה מטופחת, שימור ערכי טבע ויצירת מרחב ציבורי מטופח ומושך הם חלק ממוקדי ההזדהות והזכות של קבוצות חברתיות שונות. בעולם תחרותי ופתוח להשפעות גלובליות, איכות חיים וסביבה הם תנאי לצמיחה כלכלית ולריתוק הכוחות החזקים.

דמות הארץ העתידית כפי שמותווית בתמ"א 35 מושתתת על מספר עקרונות:

1. מגוון תרבותי וציוויליזציה מודרנית משותפת;
2. תמיכה בקבוצות חלשות מבחינה כלכלית;
3. ריתוק קבוצות חזקות לארץ;
4. חברה אזרחית פעילה המעורבת בחיים הקהילתיים ובתחום הפיתוח והתכנון;
5. לכידות מתוך הזדהות עם ערכים מרכזיים של החברה.

לשם מימוש כל אחד מעקרונות חברתיים ותרבותיים אלה יש צורך בסדרה של פעילויות בתחומים שונים, חקיקה, היערכות פוליטית, שינויים חברתיים ותרבותיים ותכנון מרחבי. תמ"א 35 מצביעה בעיקר על הפעילויות הנחוצות בתחום המרחבי. פירוש הדבר כי עיצוב דמות הארץ על פי העקרונות המותווים מחייב מאמץ מקביל שיטתי גם בתחומים האחרים, תחומים המצויים מעבר לתמ"א 35.

מגוון תרבותי וציוויליזציה מודרנית משותפת

החברה בישראל כפי שמצטיירת בתמ"א 35 מושתתת על שני מרכיבים: מגוון תרבותי, כלומר פסיפס תרבותי שבתוכו מתקיימת התחשבות, סובלנות וכבוד הדדי, וציוויליזציה מודרנית משותפת. בין שני המרכיבים מתקיימים יחסי מתח והשלמה. המגוון התרבותי נועד לכבד מסורות ומורשות תרבותיות וכוון לעתים בהפרדות מרחביות בין קבוצות. ציוויליזציה מודרנית משותפת, הנשענת על כלכלה, השכלה, טכנולוגיה ושירותים מתקדמים, כרוכה בשילוב תפקודי ובהתכנסות מרחבית.

תמיכה בקבוצות חלשות מבחינה כלכלית

לצד העיקרון של כיבוד המובחנות התרבותית הכרוכה לעתים בהפרדה מרחבית, גורסת תפיסת תמ"א 35 כי יש למתן פערים כלכליים ולהקטין את הבידול המרחבי בין קבוצות חברתיות שההפרדה ביניהן אינה וולונטרית. גישה זו גורסת כי כאשר ההפרדה אינה נובעת מגורמים תרבותיים אלא מגורמים כלכליים בלבד יש לצמצם את ההפרדה, מאחר שזו עלולה לפגוע בהזדמנויות החיים של קבוצות חלשות מבחינה כלכלית.

בשפת התכנון הארצי משמעות תפיסה זו היא כי למדינה, ובהקשר זה למדיניות התכנון, יש תפקיד חשוב בצמצום פערים בדרך של יצירת שוויון הזדמנויות בין הקבוצות המרכיבות את האוכלוסייה ובכלל זה תושבי הפריפריה הלאומית והעירונית, ערבים, נשים וקשישים. לגבי כל קבוצה יש לפתח מדיניות מאפשרת שתתקן את המצב הקיים בדרך של הגדלת הזדמנויות. בקשר לאוכלוסייה הערבית אומץ העיקרון של אפליה מתקנת. מבחינה מרחבית משמעות הדבר היא הקצאת קרקעות של המדינה לצורך פיתוח יישובים ערביים, הכנת תוכניות מתאר ליישובים הערביים, פיתוח שירותים המותאמים לצורכי האוכלוסייה הערבית, פתרון בעיית יישובים בלתי-מוכרים, כל יישוב לפי העניין. בקשר לתושבים באזורי הפריפריה הלאומית והפריפריה העירונית, גורסת תמ"א 35 כי יש לעודד השקעות בתשתית ובחינוך באזורים חלשים בשולי הארץ, בשולי אזורי המטרופולין, בלב המטרופולין ובשולי הערים, שבהם מתרכזת אוכלוסייה שאמצעיה בתחום הדיור והשירותים מוגבלים. יש לפעול בכל מקום שהדבר אפשרי לעירוב חברתי בין הקבוצות בתחומי הדיור והשירותים על ידי הוזלת מחירי קרקעות ועל ידי בנייה של דירות במגוון גדלים.

ריתוק קבוצות חזקות לארץ

במדינה שבה מצוי כוח עבודה ברמה גבוהה גדלים הפיתויים לצאת החוצה לעבר מדינות שבהן איכות החיים והסביבה גבוהים יותר. אתגר מרכזי של המשק יהיה לא רק לטפח את החלשים אלא לשמור על החזקים. רק מקום שיכול להציע ציוויליזציה מודרנית ולצדה איכות חיים גבוהה וסביבה מטופחת יוכל לשמור על האוכלוסייה החזקה.

הביטוי המרחבי של גישה זו הוא כי לצד קידומה של ציוויליזציה מודרנית יש הכרח ביצירת סביבה מטופחת. באזורי המגורים תתבטא הסביבה המטופחת במרחב ציבורי מושך, מעניין ותוסס הכולל בין היתר: תרבות של מפגשים, פסטיבל וקרנבל ברחובות ובכיכרות העירוניות, מקומות של ייחוד וזיכרון לקבוצות חברתיות שונות, מקומות של משחק ושעשועים לקבוצות גיל שונות, מוסדות ציבוריים המאפשרים מימוש של שאיפות תרבותיות ורוחניות. יצירת סביבה מטופחת צריכה להתרחב אל מעבר לאזורי המגורים ולכלול גם את הסביבה הרחבה יותר העוטפת את אזורי המגורים. בהתאם לכך מציעה תמ"א 35 לגוון את תפיסת השטחים הפתוחים שמחוץ לשטחים הבנויים. לצד אזורי הטבע הראשוני המשומרים (שהם נכס צאן ברזל של שמירת הטבע) יש לצרף למערכת הירוקה גם אזורי חקלאיים ושטחי בור. בחלק מהאזורים, ובמיוחד בסמוך לאזורים הבנויים יש להשקיע בטיפוח הסביבה על מנת ליצור תחושת נוף מתמשכת ואחידה התורמת ומעשירה את פעולות האדם המתבצעות בשוליה.

חברה אזרחית פעילה בתחום הפיתוח והתכנון

אחד המאפיינים של החברה הישראלית הוא חוסר מעורבות של הציבור הרחב בחיים הציבוריים, אדישות ותחושות של ניכור וחוסר אמון במערכת. במציאות הקיימת מעורבות הציבור כפי שמשתקפת בחוק התכנון והבנייה היא בעלת אופי נגטיבי. על פי החוק הציבור מוזמן להיות מעורב רק בשלב הסופי של הפקדת התוכנית. מעורבות הציבור בשלב זה היא

בבחינת לעג לרש, מכיוון שהתוכנית כבר גובשה, נבחנה על ידי צוות מקצועי בוועדת התכנון, קוימו בה דיונים והוועדה מצאה לנכון להפקידה. לכן אין פלא שרוב התנגדויות הציבור שאינו נמנה עם מוסדות וארגונים גדולים נדחות. דרך זו של שיתוף הציבור מזמינה מראש עימותים ומרמזת לציבור שסיכויי הצלחתו בתהליך ההתנגדות מועטים. כתוצאה מכך, תהליך ההתנגדות כפי שהוא פועל כיום מתאפיין בחיכוכים ובמשברים, נמשך זמן רב ומסתיים לא אחת בין כתלי בית המשפט. זאת ועוד, התמשכות התהליכים מעכבת את ביצוע התוכניות ולצדדים המעורבים נגרמות הוצאות רבות.

דווקא בתחום התכנון ניתן היה לקדם את מעורבות התושבים ולסייע ביצירת חברה אזרחית פעילה. ניתן להתוות דרך אחרת המאפשרת לציבור להיות מעורב בתכנון מראשית התהליך. כמקובל במקומות אחרים בעולם ניתן להתחיל את תהליך התכנון במסירת מידע לציבור, התייעצות וקבלת משוב. הכלי המקובל להשגת יעדים אלה הוא שימוע ציבורי שבמהלכו מציגים היזמים את התוכנית ומקבלים משוב מהציבור. בשלבים מתקדמים יותר של התכנון כאשר קיימים חיכוכים וחוסר הסכמות בין הציבור ליזמים יש למצוא דרכים לגישור ולפישור ולהעדיפם על פני תהליך התנגדות והתדיינות משפטית ממושכת. מן הראוי לפתח פרוצדורה של גישור ופישור בסכסוכים על שימושי קרקע. פרוצדורה זו תקבע את הרכב הגוף העוסק בפישור ובגישור, אופי עבודתו, האמצעים העומדים לרשותו ומעמדו בחוק.

מעורבות הציבור בחיים המקומיים היא משאב חיוני בתחום התכנון והפיתוח ואינה מוגבלת רק לנושאי שימושי קרקע. מן הראוי שהציבור יהיה מעורב בתחום של פיתוח סביבתי בר-קיימא, הכולל בין היתר: מניעת בזבוז משאבים מתכלים, כמו קרקע ומים, ודאגה לצמצום תפוקות מזיקות כמו: רעש, זיהום אוויר, מים וקרקע. הציבור יכול להיות גם מעורב בתהליכים של מחזור, דאגה לחזות מקום מגוריו ובהגברת המודעות לאיכות הסביבה. לצורך זה יש לפתח אמצעים להעברת אחריות לציבור בתחומי איכות הסביבה, לפתח תוכניות לימודים ותוכניות השתלמות.

לכידות מתוך ההדחות עם ערכים מרכזיים של החברה

העקרונות של גיוון תרבותי, ציוויליזציה משותפת, השתתפות הציבור בקבלת החלטות ויצירת סביבה בת-קיימא יכולים להוות מכנים משותפים משמעותיים בתחום הערכי והתרבותי התורמים ללכידות החברה האזרחית בישראל.

4. דמויות ארץ אפשריות

בירור הדמויות האפשריות מבוסס על פיתוח מספר תסריטים המתארים עתידים אפשריים. פיתוח מעין זה הוא חיוני לכל תכנון העוסק בדמות הארץ בעתיד. הוא מאפשר לברר את העתידים האפשריים, להשוות אותם לעתיד הרצוי כפי שבא לידי ביטוי בדמות הארץ הרצויה ולאור זאת לפתח כמה אסטרטגיות שתכליתן צמצום הפער בין האפשרי לרצוי. פיתוח

התסריטים נשען על סקירת הדגמים והתהליכים היוצרים את דמות הארץ הקיימת. מתוך סקירה זו זוהו מספר אי-ודאויות באשר לדמותה וצביונה של ישראל בעתיד. המרכיבים העיקריים של האי-ודאות הם אלה:

1. אי-ודאות גאופוליטית המשקפת את מצב היחסים האפשרי בין ישראל לרשות הפלסטינית ובין ישראל לבין מדינות ערב;
 2. אי-ודאות פנים לאומית המשקפת את מצב היחסים בין יהודים לערבים;
 3. אי-ודאות נורמטיבית חברתית בנוגע לטיב היחסים בין חרדים לחילונים בשאלות הנוגעות לדמות המדינה ובנוגע לטיב היחסים בין דתיים-לאומיים לחילונים בשאלות הנוגעות ללגיטימציה של התהליכים המדיניים;
 4. אי-ודאות חברתית-כלכלית המשקפת את מצב היחסים בין קבוצות מבוססות וקבוצות מעוטות יכולת בחברה הישראלית;
 5. אי-ודאות תרבותית-פוליטית המשקפת את מידת הסולידריות והיכולת למצוא מכנים משותפים בחברה הישראלית;
 6. אי-ודאות תכנונית-סביבתית המשקפת את היחס בין רגולציה תכנונית ופעולת המנגנון של השוק החופשי.
- פיתוח מלא של התסריטים חורג מגבולות המאמר הנוכחי ולכן אסתפק בהצגת מתווה שלדי של מספר מצומצם של תסריטים בכל תחום.

התחום הגאופוליטי של יחסי ישראל ורשות הפלסטינית

השאלות העיקריות הן: האם יהיה או לא יהיה הסדר פוליטי ומה יהיה אופי הגבול בין ישראל לרשות הפלסטינית? אם יהיה הסדר פוליטי ויהיה גבול ברור, תהיינה שתי מדינות לשני עמים. אם לא יהיה הסדר, או שיהיה הסדר כפוי וגבולות לא ברורים, תתהווה מדינה דו-לאומית. לאור העובדה כי דמות הארץ הרצויה היא מדינת לאום יהודית הנשענת על אדנים דמוקרטיים, התפתחות זו היא רעה. אולם נראה כי הכוחות הקיימים של קידוש הטריטוריה והשתנות הדמוגרפיה לרעת ישראל מוליכים למדינה דו-לאומית. ירושלים היא כבר עיר דו-לאומית ואין זה משנה כרגע אם הערבים מהווים רק 35 אחוז ויגיעו רק בעוד עשר שנים או עשרים שנה לארבעים או חמישים אחוז. בעקבות ירושלים נעה המערכת כולה ונעשית דו-לאומית, והתנועה מתרחשת בעיניים פקוחות לרווחה עם פופוליזם המנפנף בשלטי חוצות כי ירושלים לא תחולק, והארץ לא תחולק... היא אולי לא נחלקת אך נפסדת והולכת מהנוף הפוליטי במשמעות של מדינה יהודית ודמוקרטית.

תחום היחסים בין יהודים לערבים

השאלות הן האם ייפתר הקונפליקט בין ישראל לרשות הפלסטינית שעמה מזדהים רוב הערבים בישראל והאם יקודם השוויון בין ערבים ליהודים בתוך ישראל? אם ייפתר הקונפליקט ויקודם השוויון יש סיכוי להתגבשות מדינת לאום דמוקרטית עם זכויות מיעוט. אך אם יתמיד הקונפליקט והאי-שוויון יישאר בעינו, תתגבש מערכת אתנוקרטית שבה הרוב הלאומי משתמש

בכוחו על מנת להדיר ולקפח את המיעוט. בתנאים אלה אף עלולה לפרוץ מלחמת אזרחים ולהביא לשינוי בגבולות של המדינה.

היחסים בין חרדים לחילונים

השאלות הן מהו מקור הסמכות והאם בחיי היומיום היחסים בין שתי הקבוצות יתמתנו או יקצינו? אם תהיה הסכמה בדבר קיומה של סמכות ארצית הנבחרת לתפקידה על ידי הציבור ואם היחסים יתאפיינו בסובלנות ניתן לצפות להיווצרותה של חברה רב-תרבותית המתאפיינת בסובלנות שיש בה סממנים של הפרדה תרבותית ושילוב כלכלי ופוליטי. אולם אם תידחה הסמכות הפוליטית על ידי סמכות עליונה העומדת מעל הפוליטיקה והיחסים החברתיים יקצינו ניתן לצפות להתפתחותה של מלחמת תרבות.

התחום החברתי-כלכלי

השאלות הן האם הצמיחה הכלכלית של השנים האחרונות תימשך והאם תמצא דרך להקצות משאבים לרווחה על מנת להקטין את האי-שוויון? אם התשובה לשאלות אלה חיובית תהפוך ישראל לחברת רווחה משגשת. אם הצמיחה תימשך והאי-שוויון יתעצם עלולה ישראל להפוך לחברה מקוטבת והקונפליקט החברתי עשוי להתפרץ במוקדם או במאוחר. אם המגמות של חלוקת המשאבים יתעצמו והצמיחה תיבלם עלולה ישראל למצוא עצמה יושבת על פצצת זמן של "רווחה מתקתקת".

התחום התרבותי-פוליטי

השאלות הן האם תחושת הסולידריות תמשיך להישחק והאם הגיוון התרבותי-חברתי הגבוה יישאר בעינו או יצטמצם בשל תהליכי התערות והידמות? אם הגיוון התרבותי-חברתי יישאר גבוה ותחושת הסולידריות תמשיך להישחק עלולה ישראל להתפרק מבפנים בשל חוסר סובלנות וכבוד הדדיים. הרצון לתרום לאחר ידעך וממילא גם הרצון להגדיר טוב כללי משותף ולהיאבק על מימושו. כבר כיום כמחצית מהציבור מביע התנגדות להעדפה מתקנת כלפי שני המגזרים החלשים ביותר בחברה הישראלית, הערבים והחרדים; ושיעור המתנגדים גבוה יותר כלפי חרדים מאשר כלפי הערבים. זוהי אולי אחת הסכנות הגדולות ביותר האורבות לישראל. אם תתגבר תחושת הסולידריות ולו גם בדרך נגטיבית, שבה הטוב הכללי מוגדר כמניעת ניצול הכוח הפוליטי על מנת להשליט את המרות של קבוצה אחת על אחרות, עשויה ישראל להפוך לחברה רב תרבותית סובלנית. אפשרויות אחרות עלולות להתרחש בעקבות מאורעות אלימים שבעקבותיהם ייפרדו קבוצות מסוימות מהמדינה והחברה תהפוך להומוגנית יותר. בעקבות אירועים כאלה עשויה להיווצר חברה הומוגנית רפובליקנית המתאפיינת בתחושת סולידריות שבמרכזה טוב כללי משותף.

התחום התכנוני-סביבתי

השאלות הנשאלות הן האם בתחום התכנוני-סביבתי תהיה רגולציה בהקצאת הקרקעות,

בקביעת שימושי הקרקע, בניצול המשאבים הטבעיים או איש הישר בעיניו יעשה ומנגנון השוק החופשי ייקבע את כל אלה? עוד שאלה היא האם ההקצאה תהיה בדרך דמוקרטית המכבדת את זכויות האדם ובכלל זה את השוויון בפני החוק, חופש הבחירה, העיסוק, והזכויות החברתיות? אם תתקיים מידה גבוהה של רגולציה, אם כי לא בהכרח מלאה, ויכובדו זכויות האדם תיווצר מערכת יישובית-מרחבית שהיא בת-קיימא. אם יכובדו הזכויות אך הרגולציה תידחק על ידי מנגנון שוק חופשי יתפתח מרכז הארץ בקצב מהיר, הפריפריה תדעך ורוב תושביה יעבור למרכז. במצב זה תיווצר עיר מדינה במרכז הארץ, מעין מדינת סינגפור ישראלית. אם הרגולציה תיוותר בעינה אך לא יכובדו זכויות האדם תיווצר מערכת יישובית של גטאות במרכז הערים, פרברים מבוססים בשוליים ומבצרים באזורי הספר של המדינה.

5. אסטרטגיות פעולה

הפער בין העתידים האפשריים המותווים בתסריטים לבין העתיד הרצוי המותווה בחזון של תמ"א 35 מצביע על האתגרים העומדים בפני התכנון בישראל. ניתן למצות אתגרים אלה בנקודות הבאות:

1. היעדר חזון פוליטי ותכנוני ארוך טווח בעל משמעות מוסרית;
 2. היעדר ראייה אסטרטגית המשלבת בין ראייה גאופוליטית, צמיחה כלכלית, פיתוח חברתי ושמירה על הסביבה;
 3. קושי בתכנון בהיעדר גבול ברור ובהיעדר ידיעה ברורה בדבר תחום השתרעותה של מפת הארץ;
 4. קושי בהתמודדות עם הפערים החברתיים והקיטוב הגוברים;
 5. קושי בהתמודדות עם מנגנון השוק וצרכנות בלתי מבוקרת המוליכים לפרבור וזחילה;
 6. ערעור מלמטה (תנועות חברתיות) ומלמעלה (יוזמות הממשלה) על התכנון המסדיר.
- מגוון זה מחייב הרהור מקדים ביחס לדמות המתכנן ואופי התכנון האמור להתמודד עם אתגרים אלה. באופן תיאורטי ניתן להעלות על הדעת ארבעה טיפוסים שונים של מתכננים אשר עשויים להתמודד עם סוגיות אלה בדרכים שונות: **המתכנן השמרן**, שעיקר מעייניו נתונים לשימור המערכת; **המתכנן הרדיקל**, שכל כוונתו ניתוח המערכת והחלפתה באחרת; **המתכנן הרפורמטור** הפועל לשינוי הדרגתי מבפנים, ו**המתכנן חוצה הגבולות** הפועל ליצירת מכנים משותפים.²³ לדעתי, דווקא בתקופה זו דמות התכנון הרצויה היא זו החוצה גבולות ומקיימת שיח עם קבוצות שונות שלהן סדרי יום שונים. מתכונת זו היא הראויה ביותר להתמודדות עם ההגיונות הסותרים המאפיינים את סביבת התכנון בישראל כיום וככל הנראה גם בשנים הקרובות. הקווים העיקריים של תכנון חוצה גבולות הם האפשרות לראות את הצדדים השונים ולנסות להגיע לסינרגיה בין תביעות שונות ואף סותרות.

²³ לפיתוח מלא של ארבעת הטיפוסים ראה חסון שלמה, 2006. "ערכים חברתיים בתכנון: הערכים, החסמים ואופציות התכנון", אצל בת שבע רונן (עורכת). **המדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי"**: ירושלים.

תכנון במפה אמורפית... ופזילה לעבר הגבולות העתידיים

הצורך בפזילה מעין זו נובע ממספר התפתחויות ובכללן: (1) הקמת גדר ההפרדה המסמנת מגמת מעבר ממצב של מדינה חסרת גבולות למדינה התחומה בגבולות גם אם הם זמניים ובלתי מוכרים. (2) הקמת יישובים חדשים בעקבות פינוי היישובים ברצועת עזה. (3) ההכרה של הנשיא ג'ורג' בוש בגושי ההתיישבות היהודיים הגדולים שמעבר לקו הירוק וקביעתו כי יהיה בלתי מעשי לחזור לגבולות 49' כפי שבאו לידי ביטוי במכתב ששלח לראש ממשלת ישראל, אריאל שרון ביום 14 באפריל 2004. במכתב נאמר בין היתר: "לאור המציאות החדשה בשטח, לרבות קיומם של מרכזי אוכלוסייה ישראלים גדולים, אין זה מציאותי לצפות שתוצאת המו"מ על הסדר הקבע תהיה חזרה מלאה ושלמה לקווי שביתת הנשק של 1949, וכל המאמצים בעבר לשאת ולתת בדבר פתרון של שתי מדינות הגיעו לאותה המסקנה." כל אלה מצריכים חשיבה ביחס לגושי ההתנחלויות שיצורפו למדינת ישראל וטיפול במתיישבים מהיישובים שיפונו. במסגרת זו יש לפתח חשיבה תכנונית חדשה סביב מרחב ירושלים ולהתוות מפה יישובית מעודכנת שתתייחס להקמת יישובים חדשים, למרקם האזורי בעקבות הקמת היישובים, לפיזור המרחבי שלהם בתוך המדינה, לקשר עם גושי ההתנחלויות שיצורפו לישראל ולמערכת התשתיות שתחבר בין ישראל לשכנותיה ובין רצועת עזה לגדה המערבית.

קבלת הביקורת של המיעוט הערבי... ושמירת הנחת היסוד של מדינה יהודית ודמוקרטית

ראוי לייחד תשומת לב רבה למצבו של המיעוט הערבי, ולנקוט במדיניות של אפליה מתקנת המתייחסת בכבוד לצרכים של האוכלוסייה הערבית. במסגרת זו יש להקצות קרקעות של המדינה לצורך פיתוח יישובים ערביים, להכין תוכניות מתאר ולהרחיב תחומי שיפוט של היישובים הערביים, לחדש ולהרחיב את מלאי הדיור, לפתח שירותים המותאמים לצורכי האוכלוסייה הערבית, לפתור את בעיית היישובים הבלתי-מוכרים אם במלואה, על ידי הכרה בהם, ואם בחלקה, על ידי אספקת שירותים ליישובים. פעולות אלו ילוו בהעצמה חברתית, בהקניית זכויות קיבוציות, בהשקעות כלכליות, בהשקעות בתחומי החינוך והתרבות. במסגרת זו יש לשים לב להשפעה של ההתנתקות מהאוכלוסייה הפלסטינית שבתחומי הרשות הפלסטינית ולמידת החיבוריות של היישובים הערביים ליישובים היהודיים. עם זאת, לצד ההכרה בערבים כמיעוט בעל זכויות ולצד צמצום פערים והסרת חסמים לפיתוח יש לעמוד בתוקף על היותה של מדינת ישראל מדינה שבה העם היהודי מממש את שאיפתו להגדרה לאומית; שאיפה שזכתה להכרה ברורה על ידי משפחת העמים.

חיזוק הסולידריות החברתית: המגוון התרבותי... ושילוב תפקודי המושתת על קיומה של ציוויליזציה משותפת

החברה הישראלית מתאפיינת בפיצול תרבותי עמוק המתגלה בין היתר בהתפרקות המיתוס המרכזי שליווה את הקמת המדינה, במעבר מחברה מגויסת לחברה מפוצלת ובהתגברות החיכוכים בין קבוצות התרבות. יש לכבד את המגוון החברתי המעוגן במורשות היסטוריות, לאומיות ותרבותיות, ובמקביל לחתור ליצירת מכנים משותפים תרבותיים וחברתיים

משמעותיים בין היתר באמצעות מרחבים משותפים שימשו כמקום מפגש בין הקבוצות השונות ויתרמו למיתון פערים, להכרת האחר ולחיזוק הסולידריות החברתית. במרחבים המשותפים יושם דגש על איזון בין שונות תרבותית-חברתית לבין שילוב וחיזוק תחושת הלכידות והשייכות, וכן על איזון בין שמירת מסורות ותרבויות לבין פיתוח חברה מודרנית המושתתת על טכנולוגיה, ייצור ופיתוח מתקדמים. השילוב יהיה בכל תחומי החיים: תעסוקה, הכשרה מקצועית ובילוי זמן פנוי. מקומות המפגש בהן יטופח השילוב יהיו ברמות גאוגרפיות שונות: עיר, מטרופולין, מרחב בין יישובי וברמת המדינה.

העקרונות המנחים הם גיוון תרבותי ושילוב תפקודי, עקרונות שביניהם מתקיימים יחסי מתח והשלמה. הגיוון התרבותי נועד לכבד מסורות ומורשות תרבותיות. השילוב התפקודי נועד לסייע ביצירת ציוויליזציה מודרנית מתקדמת התורמת למשק וללכידות החברתית. בניגוד לתרבות המושתתת על מסורות ותיקות, וערכים הקשורים באורח חיים, ציוויליזציה מוגדרת על פי הטכנולוגיות, אמצעי הייצור, דרכי התקשורת, הכלים המדעיים ואמצעי הארגון, שהם בעלי אופי אוניברסלי והם שקובעים את רמת הפיתוח של המשק והחברה.

הגיוון התרבותי פירושו מתן אפשרות למי שחפץ בכך לגור באזורי מגורים נפרדים, מותאמים ומפותחים היטב. כל קבוצה תוכל להתגורר אם תחפוץ בכך במרחבים ובמקומות משלה, אך לא יהיו כל מגבלות על פרטים שירצו להינתק מקבוצת התרבות לעבור ולגור במקום אחר. המגמה היא לאפשר לקבוצה, במיוחד אם מדובר בקבוצת מיעוט, לשמר את תרבותה מבלי לפגוע בחופש הפרט להינתק מהקבוצה. במקומות המגורים הנפרדים תוכל הקבוצה לקיים את אורח חייה, לשמר את ערכיה ותרבותה, להנחיל לדורות הבאים את מורשתה ולקיים ולטפח את זהותה בחינוך מינימלי עם אורחות חיים ותרבות של קבוצות אחרות. המגוון התרבותי מתבטא גם בהתייחסות לנופי המורשת התרבותית של קבוצות שונות בחברה. כבוד הדדי וסובלנות בין-קבוצתית פירושו מבחינה מרחבית שימור של מכלול נוף ואתרים בנויים שלהם חשיבות ערכית בעיני הקבוצות השונות. שמירה על כבוד האחר המקבלת ביטוי בנוף יכולה לתרום להעשרה של כלל הקבוצות מתוך חשיפתן לתרבויות, ערכים ומסורות שונות.

השילוב התפקודי המושתתת על ציוויליזציה מתקדמת מתבטא ביצירת 'צמתים' מרחביים משותפים שבהם יעבדו, יצרכו, ילמדו, יבלו, ייפגשו ויחליפו דעות בני הקבוצות התרבותיות השונות. צמתים אלה יקבלו ביטוי תפקודי-פיזי מובהק בחמשת המרכיבים הראשיים של התכנון הארצי:

1. **במרכזים העירוניים** המספקים הזדמנויות פתוחות למפגש, תעסוקה, השכלה ורב-שיח תרבותי.

2. **במוקדי תעסוקה אזוריים** שיספקו שירותים והכשרה מקצועית משותפים ואלהם יגיעו בני הקבוצות כולם. במרכזים אלה, שיפעלו ברמה מטרופולינית או אזורית יקובצו מפעלי תעסוקה, תינתן הכשרה טכנולוגית מתקדמת ויסופקו שירותים ברמה אזורית ותשתית תחבורתית שתקשר את היישובים עם המרכזים. השילוב התפקודי יאפשר לכל הקבוצות נגישות למקומות תעסוקה, לשירותים ולהכשרה תוך ניצול יתרונות לגודל ולהתמחות. הוא יאפשר הזדמנויות שוות לקבוצות השונות, צמצום הדרגתי של פערים

ופיתוח מיטבי של כוח האדם במשק. בפיתוח תוכניות ההכשרה תהיה התייחסות מיוחדת לקבוצות שבשולי החברה במטרה לקדם ולשלבן במשק. מעבר לערך הכלכלי אפשר השילוב התפקודי מפגש חברתי בין בני הקבוצות השונות. במפגשים אלה יוסרו סטריאוטיפים ותפותח היכרות מעמיקה ומעשירה עם האחר.

3. **בשטחים הפתוחים** הנותנים מענה לצורכי הפנאי והנופש המשותפים לקבוצות השונות ולקשר האישי והקבוצתי עם מורשות שונות ונוף מגוון.

4. **במערכות תחבורה ובעיקר התחבורה הציבורית** הכוללות רכבות בין עירוניות, רכבות פרבריות, רכבות קלות, ומערכות הסעה רבות קיבולת במטרופולינים. מערכת התחבורה תאפשר נגישות נוחה לכל הקבוצות למרכזי התעסוקה והשירותים.

5. **בהכנת תוכניות אינטגרטיביות** המתייחסות למרקמים יישוביים, מגובשים, מפוצלים וכפריים ולא ליישוב הבודד. ראייה זו תהייה רובד ביניים בין התכנון המקומי לבין התכנון המחוזי. באופן ספציפי מוצע לגבש בהדרגה מסגרות לשיתוף פעולה אזורי בתחומי התכנון, הפיתוח, חלוקת המס וגביית השבחות. באופן זה ניתן יהיה להקטין חיכוכים ומאבקים בין היישובים. במסגרת המרקמים היישוביים יסופק גם מגוון רחב של הזדמנויות למפגש ולשילוב בין הקבוצות השונות בתחומי השירותים, התעסוקה, ההכשרה המקצועית, השטחים הפתוחים והתחבורה.

השילוב התפקודי, הכרוך ביצירת צמתים משותפים המשרתים את קבוצות התרבות השונות, מחייב יצירת מפה חדשה של רשויות מקומיות שבה מסגרת ההתייחסות של השלטון המקומי אינה רק היישוב הבודד אלא גם ובעיקר האזור כולו. מסגרות אלה יתבססו על רשויות על-מוניציפליות, למשל: מועצה חבלית או ממשל מטרופוליני או דגם אחר. ברשויות אלה יהיו נציגים של מספר רשויות מקומיות וכן נציגים של גורמים מוסדיים מרכזיים המופקדים על נושאי קרקע, תחבורה, איכות סביבה ועוד. רשויות אלה יהיו בעלות סמכויות תכנון רחבות. הן יפעלו להכנת תוכניות ארוכות טווח המתייחסות בראייה אזורית לקשת רחבה של נושאי פיתוח לטובת כלל הקבוצות המצויות בתחומיהן. כמו כן, תעסוקנה רשויות אלה בסוגיות הקשורות בגביית מסים ובהקצאת משאבים הנובעים מפיתוח משותף ובנושאי איכות סביבה, כמו זיהום אור, קרקע ומים.

תמיכה בקבוצות חלשות... וצמיחה: תוך ריתוק קבוצות חזקות

צמצום פערים כלכליים וחברתיים צריך להתייחס להבדלים בין אזורים שונים ויישובים שונים וכן לפערים בין גברים ונשים, יהודים וערבים, ילדים, בוגרים וקשישים, בריאים ונכים. בהתאם לכך יש להעניק עדיפות בהשקעות ובפיתוח לאזורי הפריפריה במטרה להקטין את האי-שוויון האזורי. אמצעי המדיניות יהיו חקיקה מתאימה שתסדיר מענקים והלוואות בריבית נמוכה, הקלות במס על קרקע ועל הון, מתן הטבות לעובדים שיעברו לאזורי הפריפריה. יש לפתח תשתית שתקשר בין אזורי הפריפריה למרכז ותאפשר לתושבים בשוליים ליהנות מהיתרונות בתחומי השירותים והתעסוקה המצויים במרכז. יש לפעול לשיפור מערכת החינוך באזורי הפריפריה החל מגני הילדים, דרך בתי הספר היסודיים, חטיבות הביניים ובתי הספר התיכוניים

על מנת לצמצם את הפערים בתחומי החינוך בין המרכז לשוליים.

בתחום הפערים בין נשים לגברים ובין קבוצות גיל יש לפעול להקמת שכונות בעלות מגוון של שירותים על מנת להקל על אוכלוסיות לא נידות כמו נשים, קשישים וילדים. יש לדאוג להספקת מקומות תעסוקה בקרבת שכונות המגורים כדי להקל על אוכלוסיית הנשים. יש ליצור תנאים שיאפשרו לקשישים להישאר באזורי מגוריהם שאליהם הם קשורים. לצורך זה יש לפתח גישה של יצירת שכונה תומכת באזורים שבהם שיעור הקשישים גבוה במיוחד. יש לבנות דירות קטנות המיועדות לקשישים בסביבה עירונית צפופה, משום היותה ידידותית יותר לקשישים ולא בסביבה פרברית דלילה. מומלץ לבנות בניינים שיתפקדו בין דיור רגיל לדיור מוגן, כלומר יחידות דיור רגילות בתוספת שירותים שונים בבניין, ייתכן בתוספת "אב בית" או אב רחוב או שכונה.

כדי למתן את הפערים ולהגביר את העירוב בין קבוצות חלשות לחזקות באוכלוסייה שהבידול ביניהן אינו וולונטרי (כלומר, שהבידול אינו נובע מגורמים תרבותיים אלא מגורמים כלכליים בלבד) יש לעודד השקעות בתשתית ובחינוך באזורים חלשים בשולי הארץ, בשולי אזורי המטרופולין, בלב המטרופולין ובשולי הערים, שבהם מתרכזת אוכלוסייה חלשה. יש לפעול בכל מקום שהדבר אפשרי לעירוב חברתי בין הקבוצות בתחומי הדיור והשירותים תוך יצירת תמהיל דירות המיועדות לאוכלוסיות שונות. מטרה זו עלולה להתנגש בשאיפה של קבוצות סטטוס גבוה להיבדל על רקע חברתי-כלכלי. הפרמטרים המדויקים ליצירת התמהיל ייקבעו בהתאם לאופי החברתי של האזור, עלויות הבנייה, יכולת ההשתתפות של התושבים וכדומה. באזורים ותיקים שבהם יבוצעו תהליכים של פינוי ובינוי יהיה הזים חייב להראות תוכנית היוצרת תמהיל חברתי שבו לפחות חמישית מהאוכלוסייה באזור הפינוי והבינוי תורכב מתושבים ותיקים ומאוכלוסייה מעוטת יכולת.

הדגש הוא על יצירת דגמי מגורים עירוניים הטרונגיים שיספקו את הצרכים של הקבוצות החברתיות השונות והגברת האינטראקציה בין חלקי היישוב השונים במטרה לבטל סטיגמות ולגשר על פערים תרבותיים וחברתיים. לשם כך יש לדאוג לא רק לקבוצות מעוטות היכולת אלא גם לרתק את הקבוצות היצרניות והתוססות המבטיחות לעיר צמיחה והתפתחות. ריתוק קבוצות אלה לעיר מצריך אספקת דיור בהישג יד לצעירים העושים את צעדיהם הראשונים בסולם הרכוש. בד בבד יש ליצור תרבות עירונית תוססת ומושכת, הכוללת בין היתר מוקדי תרבות מגוונים בחלקי העיר השונים המשרתים אוכלוסיות מגוונות מאזורים שונים בעיר. יש צורך בהקמת מרכזי תרבות, מועדונים ומרכזים קהילתיים בעלי פעילות ייחודית, ביצירת ככרות עירוניות, בהקמת גלריות, מוזיאונים, בתי קפה ומקומות מפגש לבילוי הזמן הפנוי. במקביל יש לפתח שירותים חברתיים ברמה גבוהה תוך דגש על מצוינות בתחומי שירותי החינוך, הבריאות והפנאי. פיתוח דגמים אלה יישען במידה מסוימת על תשתיות קיימות אך גם יתרום לפיתוחן ולהשלמתן. אזורי המגורים ייבנו בצפיפות גבוהה, יכללו יחידות דיור מרווחות ויציעו מידה גבוהה של פרטיות ויכולת לקיים אורח חיים משפחתי מרווח בתוך העיר עצמה. בדרך זו ניתן יהיה להציע איכות מגורים גבוהה, רמת שירותים גבוהה, ספי כניסה טובים יותר בעיר ונגישות טובה יותר לשירותים מאשר בפרברים.

חיזוק כוחו של התכנון היוזם והמסדיר... וטיפול מעורבות חברתית

המעורבות הדלה של התושבים בחיים הציבוריים מקורה באדישות, בחוסר אמון בשלטון המקומי ובקצור בתקשורת. אחת התוצאות של חוסר המעורבות היא עיכובים ממושכים בפיתוח בשל התנגדות מצד תושבים. במקום מעורבות יש תהליך גובר של משפטיזציה של בעיות מקומיות שבו נגזרים יזמים והציבור לבית המשפט תוך עיכובים ממושכים בביצוע תוכניות. יש על כן צורך ערכי ותפקודי בהשבת הציבור למעורבות חברתית ובחיזוק הקהילתיות באמצעות השתתפות תושבים בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות לעתידם. במסגרת זו יש ליצור אפיקי תקשורת פתוחים בין השלטון לתושבים על ידי שיתוף תושבים בתהליכי תכנון: מסירת מידע, התייעצות בשלב מוקדם של הכנת התכניות. לצורך זה על הרשויות העירוניות להקים מסגרות קהילתיות המורכבות ממתנדבים ומאנשי מקצוע המועסקים בשכר. אנשי המקצוע יפרשו ויסבירו למתנדבים ולציבור את משמעות התוכניות ויסייעו בגיבוש עמדות התושבים. יש לפעול לביזור סמכויות ולהעצמה של התושבים על ידי העמדת משאבים לצורך התארגנות מקומית או התארגנות על בסיס פונקציונלי (צרכים של קבוצה מובחנת בעיר). הביזור ימומש על ידי הקמת מסגרות קהילתיות שלהן תחומי אחריות, תקציבים שיועברו על ידי הרשות ועל ידי משרדי ממשלה. המסגרות יהיו בחלקן טריטוריאליות כדוגמת המינהלים המקומיים בירושלים ובתל אביב, ובחלקן פונקציונליות כדוגמת ארגונים שלא למטרת רווח הנוטלים על עצמם שירות מסוים או טיפול במגזר מוגדר. יש ליצור מסגרות לגישור ופישור בסכסוכים על שימושי קרקע על מנת לצמצם את המשפטיזציה של תהליך התכנון. יש לפעול לשינוי האוריינטציה של עבודה קהילתית ברשויות שעיקרה לא רק טיפול ביחידים חלשים אלא גם סיוע בהתארגנות מקומית של כלל הקבוצות באוכלוסייה. העבודה הקהילתית תשולב בחינוך הפורמלי והלא-פורמלי. במסגרת הפורמלית יושם דגש בתוכניות הלימודים על הקהילה והסביבה של התלמיד, על מעורבות בחיי הקהילה, על טיפוח איכות הסביבה ואיכות החיים. במסגרת הלא-פורמלית יוקמו מסגרות למעורבות בחיי הקהילה: ועד השכונה, ועדות עבודה, ארגוני מתנדבים שונים: משמר אזורי, שיטור קהילתי ועוד. תרגום עקרונות אלה לפעילות ממשית פירושו כי כל תוכנית חדשה ברמה המקומית, המחוזית והארצית תלווה בתהליך של שימוע ציבורי. בשלב ראשון יונהג השימוע כנורמה ציבורית שאינה בגדר חוק. נורמה זו תונחל כערך שיש לכבדו אך לא לכפותו. בשלב מתקדם יותר יוקנה לנורמה זו מעמד של תקנה או חוק. בשלב זה תוכנית לא תאושר אם לא תלווה בתהליך שימוע. בכל פרויקט של פינוי ובינוי יפעלו המוסדות המופקדים על הפרויקט להקמת ועד של תושבים שילווה את התוכנית ויהיה מעורב בכל ההיבטים החברתיים והפיזיים שלה. בכל ועדה מחוזית יוקם גוף לגישור ופישור בחיכוכים הקשורים בתוכניות חדשות. גוף זה יפעל לצמצום ולמיתון קונפליקטים.

בנייה ופיתוח... ויצירת ערים ואזורים בני קיימא:

עדיפות לפיתוח עירוני על פיתוח פרברי

תהליכי הפרבור והזחילה העירונית פוגעים בערים הקיימות ומביאים לניוון של העיר הפנימית ולדעיכה של מרכזי הערים. מלבד זאת, הם גורמים לצמצום השטחים הירוקים, להישענות

גוברת על המכונית הפרטית, לנסיעות רבות, לגודש ולזיהום. בנייה ופיתוח באוריינטציה של קיימות מחייבים שחיה נגד הזרם. יש לפעול להתחדשות של הערים הוותיקות ולשיקום מרכזי הערים. לאזורים אלה יש פוטנציאל רנטה גבוה המאפשר חידושים בדרך של תוספות בנייה תוך שילוב המגזר הפרטי. מה שנדרש הוא יצירת דפוסים חדשים של גיוס הון ותכנון לצורך התחדשות המרכזים העירוניים. בתהליכים אלה יש לתת תשומת לב לעקרונות של הוגנות חברתית שיאפשרו חלוקת ההשכחות הנובעות מהחידוש בין קבוצות אוכלוסייה שונות ובכללן צעירים יצירתיים הנחוצים לכלכלת העיר וקבוצות מעוטות יכולת. כמו כן יש לטפח ולקדם את השימור העירוני תוך ניצול ההשכחות הקיימות. פיתוח בשולי הערים ייעשה רק לאחר מיצוי עתודות הקרקע המצויות בתוך הערים, ולא יותר פיתוח בקפיצות כפי שהותווה על ידי תוכנית דרום מערב ירושלים הידועה כתוכנית ספדי (תוכנית שבסופו של דבר בוטלה).

במקום שנוצלו העתודות בתוך העיר, יהיה הפיתוח צמוד לדופן העירונית, תוך הגדרה ברורה של המרחב הבנוי והפתוח. הבנייה במרחבים הפתוחים צמודי הדופן תיעשה תוך רגישות לנוף ולחברה. כספי ההשכחות ייועדו בחלקם לטיפול הנוף ובחלקם יועמדו לצורך בניית דיור בהישג יד ודיור לקבוצות מעוטות יכולת.

סיכום

השאלה הבסיסית שעל המתכננים לשאול בעת הכנת תוכנית, במיוחד כשמדובר בתוכנית ארצית, היא לשם מה מתכננים. שאלה זו מתפרטת לכמה שאלות משנה: מה תהיה דמות הארץ (מדינה, חברה ומרחב) שעבורה מכינים את התוכנית? כיצד היא משתלבת בתוכנית? מהן הבעיות שלה? מהן התקוות? אלה הן שאלות נורמטיביות המחייבות יצירת חזון של דמות הארץ הרצויה. רק על בסיס שאלות אלה ניתן לעבור להסדרים הטכניים של קביעת שימושי קרקע, התוויית מערכות תשתית, פריסת שירותים, הקמת המבנים ועיצובם הארכיטקטוני.

היסוד הנורמטיבי והיסוד הפוזיטיבי-טכני משלימים זה את זה. דמות הארץ הרצויה, המבטאת את התפיסה הנורמטיבית, צריכה להנחות את פיתוח התוכנית. מתוכה יש לגזור אמצעי מדיניות שאותם יש להפוך לפרוגרמה מנחה שממנה ייגזרו התסריטים וההוראות של התוכניות. המשמעות היא כי יש צורך בשינוי יסודי של מקצוע התכנון עצמו, והפיכתו מתחום טכני לתחום עשיר בתכנים פוליטיים, חברתיים, תרבותיים ומרחביים. האתגר הגדול הוא להעשיר את התכנון בתכנים אלה, ולעצב דמות חדשה של מתכנן. לצד ההכשרה הטכנית של אנשי מקצוע, מומחים, יש צורך ביצירת אינטליגנציה חברתית המסוגלת לקשר בין מערכות חברתיות ומרחביות, שתזין את התכנון בתכנים נורמטיביים עמוקים החסרים בו כיום. ההכשרה צריכה להיות מלווה בפתיחות כלפי קבוצות שונות שלהן דמות שונה של ארץ. אין צורך להגיע לקונסנזוס, מה שנדרש הוא יכולת שילוב וסינרגיה. דבר זה מחייב טיפוח אמפתיה כלפי האחר בעל הדעות השונות, ויכולת תקשורת בין המתכנן לבין תנועות חברתיות מצד אחד ובין המתכנן לבין מקבלי ההחלטות מצד שני. המתכנן על פי גישה זו הוא מתקשר ומגשר בין

השלטון לבין החברה האזרחית. בפעילותו הוא נדרש לטפח ערכים של דמוקרטיה, להגן על זכויות אדם ואזרח וזכויות מיעוט ולתת ביטוי לכל אלה בתהליכי התכנון ובתוצריו. הדבר מחייב התייחסות בכבוד לכלל האזרחים והקבוצות, וגישה המאזנת בין הראייה של צורכי המדינה לבין מגוון האינטרסים והצרכים של המגזרים השונים.

תל אביב והתכנון הלאומי

רפאל לרמן

את אריה שחר ז"ל פגשתי לראשונה כמרצה לנושאים אורבניים בהיותי סטודנט בבית הספר למוסמכים של הטכניון בחיפה. מאז שמרנו על קשר מזדמן בשיחה, בהתייעצות, בהעברת מידע הדדי סביב עבודות תכנון שונות שבהן היינו מעורבים לאורך השנים. שיתוף פעולה ממשי נוצר בינינו בעת עריכת מסמך המדיניות לפיתוח מטרופולין תל אביב, והמשכו – עריכת תוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ 5) למחוז תל אביב. בעבודות אלו באו לידי ביטוי נושאים ורעיונות עליהם שוחחנו במהלך שנות הכרותינו הארוכות. אריה תרם רבות לצוות התכנון בהגדרה ובניסוח של נושאי התכנון המרכזיים, בניסיון התכנוני העדכני שהביא מהעולם וביצירת אווירת עבודה פורה, מקצועית, מעניינת ונעימה. יהי זכרו ברוך.

מאז הכנת מסמכי מדיניות הפיתוח למטרופולין, עברה תל אביב שינוי מרחיק לכת. על השינוי והשלכותיו על התכנון הלאומי אפרט להלן.¹

רקע היסטורי

מדינת ישראל הינה תולדה של החזון הציוני לפיתרון המדיני, הפוליטי והפיסי לעם היהודי בארץ ישראל. בתהליכי העלייה לארץ שקדמו להקמת המדינה נתפסה ההתיישבות החקלאית ככלי מרכזי במהפכה הציונית – הפיכת היהודי הגלותי, העירוני לעובד אדמה שורשי תוך כדי יצירת נוכחות במרחבי הארץ הריקה.

למעשה ההתיישבות נוסף פן חברתי-סוציאליסטי – אשר ביסס את אתוס ההתיישבות החלוצית, מלווה בתפיסה ביטחונית, אשר התפתחה בכורח הנסיבות.

ערכה של גישה זו הוכח בתקופת מלחמת השחרור, הקמת המדינה וקביעת גבולותיה. על אף הגישה החלוצית-סוציאליסטית להתיישבות החקלאית, מרבית אוכלוסיית העולים לארץ לפני קום המדינה התמקמה בערים, כאשר התפתחותה של העיר תל אביב הינה הבולטת והמרשימה ביותר ביניהן.

ההרכב הפוליטי-חברתי של הנהגת היישוב ואחר כך הנהגת המדינה, תרמו לגיבוש מדיניות התכנון הפיסי הלאומי בשנות החמישים. התוכנית הלאומית הכוללת הראשונה, שנערכה על ידי

¹ המאמר אינו מציג מחקר או עבודה אקדמית, אלא משקף ניסיון רב שנים בתכנון עירוני, התרשמות מסממנים המצביעים על מגמות פיתוח והערכת התוצאות של תהליכי תכנון שונים.

צוות ברשות האדריכל אריה שרון, קבעה את מדיניות ההתיישבות ופיזור האוכלוסייה, כהמשך ישיר לתפיסה ולמדיניות ההתיישבות שקדמו להקמת המדינה, במסגרת מרחב האפשרויות החדש שנוצר.

גלי העלייה בשנות החמישים ומבנה השלטון – אשר שימש בפועל כ"קבלן" מבצע ראשי – אפשרו מימוש טכני של מדיניות פיזור האוכלוסייה. תוכנית זו התבטאה בהקמת ערים ויישובים חקלאיים חדשים בכל חלקי הארץ ויישובם בעולים חדשים שהועברו לשם הישר מ"שער העלייה".

מימוש מדיניות הפיזור גבה מחיר חברתי גבוה מהחברה הישראלית שבא לידי ביטוי מוחשי מאד עד עצם היום. חלקם של אזורי הפריפריה אמנם גדל ביחס לאוכלוסיית המרכז, בעיקר בהתיישבות עולים חדשים, אך לאורך זמן התרחש תהליך מיון של הגירת אוכלוסייה חזקה למרכז, שהותיר ריכוזי אוכלוסייה חלשה בפריפריה.

כל עוד הייתה רמת החיים בארץ נמוכה ומעורבות הממשלה במשק גבוהה, התרחשו בפועל תהליכים חיוביים מבחינת מימוש המדיניות: אוכלוסייה צעירה וחזקה עברה ממרכז הארץ לנגב, שבו נוצרו ההזדמנויות המבטיחות לטווח ארוך – אוניברסיטת בן גוריון ובית חולים סורוקה בבאר שבע, קמ"ג, מפעלי ים המלח ומפעלים נוספים, הקמת ערד כעיר איכותית ועוד. קצב הצמיחה של אזור הנגב בשנות השישים היה הגבוה ביותר בארץ.

לקידום מדיניות התכנון נקבעו תמריצים לאזורי הפיתוח ומגבלות סטטוטוריות כמותיות על הערים המרכזיות. מדיניות זו הוליכה להשקעות מסובסדות, להקמת מפעלים כושלים, להעתקת קווי יצור ממרכז הארץ לפריפריה, תוך שהיא מותירה חלק ניכר מהנהלות המפעלים במרכז, וליצירת מקומות עבודה ברמות שכר נמוכות בקרבה לריכוזי אוכלוסייה חלשה.

בחלוף הזמן החלה להיחשף אי התאמה בין מדיניות התכנון המוצהרת – שנמשכה משנות החמישים – ובין ההתפתחות החברתית והכלכלית הממשית. התיאוריה של המקומות המרכזיים (תיאורית קריסטלר) של היררכיה יישובית לא תאמה למבנה תנועות ההתיישבות – הקיבוצית והמושבת – אשר "דילגו" מעל עיירות הפיתוח כמוקדי שירותים ואזוריים בתקופה בה החקלאות היוותה גורם כלכלי חזק. ירידת משקלה של החקלאות וירידת כוחן של תנועות ההתיישבות תרמו לעזיבת צעירים והחלישו פן נוסף של הפריפריה.

בדיעבד, ניתן לומר כי למדיניות פיזור האוכלוסייה נלוו היבטים אשר תרמו בפועל לחיזוק הדומיננטיות הכלכלית של תל אביב: יצירת עודפי היצע בדיוור בפריפריה הורידה את מחירי הדיוור, פגעה בערך הנכסים שבידי הציבור והוליכה רבים וטובים לרכוש נכסים במרכז, במקום בו השקעה בנדל"ן הניבה תשואה חיובית. חוק עידוד השקעות הון עודד הפרדת קווי ייצור מהנהלות המפעלים ובכך סייע ליצירת הריכוזיות הכלכלית בתל אביב. ניסיונות ליצירת מחסור בקרקעות לבנייה ב"אזורי הביקוש" תרמו לעליית מחירי הנכסים ולשיפור הכדאיות הכלכלית של השקעות בתל אביב ובמרכז לעומת אי הכדאיות של השקעות בפריפריה.

הסדקים במדיניות התכנון הלאומי התרחבו ככל שעלו רמת החיים ורמת המינוע. במרכז הארץ התפתחו יישובים פרבריים, שיעור ההפרטה גבר לצד ירידה במעורבות הישירה של הממשלה במשק ובמקביל לתהליכי הגלובליזציה בעולם.

ברמת התכנון הלאומי – ההתאמה לתנאים החדשים קבלה ביטוי סטטוטורי ראשון רק בראשית שנות התשעים – עם גל העלייה הגדול ממדינות חבר העמים לשעבר. בתמ"א 31 – תוכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה – הושם דגש על הפיתוח העירוני האינטנסיבי, על יצירת מערכים מטרופוליניים, על שמירת השטחים הפתוחים ועל הימנעות מהקמת יישובים חדשים. ובשפת תמ"א 35:

התפיסה המרחבית הראשית של התכנית: פיזור מרוכז, הגדרה ברורה של מרחבים מטרופוליניים, איגוד שטחים פתוחים בעלי ערך בשדירה בעלת השתרעות כלל ארצית, שמירה על חיצים בין מטרופולינים ובין יישובים ופיתוח מערך נגישות הנשען על שלד מסילות וכבישים.

תל אביב העכשווית

תהליכים שונים שהתרחשו בחברה ובמשק הישראלי בעשרים השנים האחרונות, לצד תהליכי הגלובליזציה, חיזקו מאוד את מעמדה הדומיננטי של תל אביב כליבת המטרופולין והמוקד העסקי והתרבותי הארצי. על אף ממדיה המוגבלים של הכלכלה הישראלית, הצליחה תל אביב לתפוס מקום בין עשרת המרכזים המטרופוליניים המובילים בעולם בתחומי התעשייה החדשים, עתירי הדמיון והידע.

תהליך ההפרטה של המשק, המתבטא בהקטנת חלקה של הממשלה בפעילות הכלכלית והיזמית, חשיפת המשק לתחרות עם השווקים המפותחים בעולם, התפתחות מסיבית של התעשייה החדשה המבוססת על ידע, דמיון ויצירתיות, התפתחות מהירה של הכלכלה בישראל, והרחבת פעילותן של חברות ישראליות בכל רחבי העולם תורמים בהתמדה להגדלת חלקן של המגזר הפיננסי-ניהולי והשירותים העסקיים המרוכזים בתל אביב.

בד בבד חל שינוי מגמה באוכלוסיית העיר. מעיר מזדקנת, שאוכלוסייתה מצטמצמת, הפכה תל אביב לעיר גדולה, מושכת אוכלוסייה צעירה וצעירה מאוד. הגירת צעירים לתל אביב החלה כהתמקמות "זמנית" בעיר וסביבתה הקרובה עד שלב התבססות המשפחה, גידול הילדים, התקשרות למוסדות חינוך ורכישת דיור קבוע (בשלב זה עזב חלק ניכר מהאוכלוסייה הצעירה את האזור העירוני הוותיק ועבר ליישובים פרבריים או לערים בפריפריה המטרופולינית). נוכחותה של אוכלוסייה צעירה גדולה בתל אביב תרמה רבות להתפתחות עסקים, שירותים, אתרי בילוי, פנאי ותרבות. הגאוגרפיה של ריכוז ההון והאוכלוסייה הצעירה יוצרים תמריץ גבוה להתפתחות כלכלה עתירת דמיון ויצירתיות. הצלחות מסחריות של חברות סטארט-אפ צעירות בשוק העולמי מדרבנות תעוזה בתחום השקעות הון-סיכון ומושכות כוח אדם איכותי ל"כלכלה החדשה".

השילוב בין התפתחות מרחב אפשרויות התעסוקה, רמות שכר גבוהות, מגוון ההיצע בתחומי התרבות, הביילוי וצריכת מוצרים, מגדיל את כוח המשיכה של העיר להתיישבות קבועה של צעירים ומשפחות צעירות, המשנים במהירות את תדמיתה, והופכים אותה לעיר צעירה ודינמית, "עיר ללא הפסקה".

כאשר נבחן את ההתפלגות הגאוגרפית של התפתחות "הכלכלה החדשה", שהיא אחד הביטויים המובהקים לקשרים המקומיים עם העולם והגלובליזציה, נמצא פריסה "תל אביבית"

מובהקת, המשתרעת על פני מרחב מצומצם יחסית שמרכזו צפון תל אביב. עבודת מחקר שנערכה באוניברסיטת בן גוריון על ידי נורית אלפסי וטובי פנסטר, חושפת את משקלה הגובר והולך של הכלכלה החדשה, את התמקדותה בתל אביב ופריסת רוב רובה בערי מטרופולין תל אביב. ירושלים וחיפה הן הערים היחידות המצטרפות לתמונה זו, וחלקן היחסי בה – נמוך.

יצירת הנכסים הכלכליים בתל אביב, גוררת את שוק הנדל"ן, מעלה את ערכי הקרקע, מושכת השקעות הון גדולות לבנייה חדשה ולחידוש בנייה ישנה. העיר נהנית מקצב בנייה מואץ בתחום המגורים, מגורי יוקרה, חידוש מבני מגורים ומבני משרדים. מכלול האירועים המתואר כאן מביא לידי ביטוי קיצוני את חוזקו של מטרופולין תל אביב בכלל ושל העיר תל אביב בפרט, ביחס לאזורים אחרים בארץ.

תל אביב – כעיר הראשה במטרופולין והמוקד הכלכלי-תרבותי הארצי – הפכה ל"עיר עולם" המשולבת בתהליכי הגלובליזציה. הפעילות הכלכלית והבורסה בתל אביב מושפעות יותר מהכלכלה הגלובלית וממיעובו של המשק הישראלי בכלכלה זו, מאשר מהתפתחויות פוליטיות או ביטחוניות בתחומי ישראל. מלחמת לבנון השנייה מחד, והמשבר הכלכלי העולמי בסוף שנת 2008 מאידך, ממחישים תופעה זו בבהירות. מעמד זה מאפשר לעיר לפתח פעילות עצמאית, בעלת תלות פחותה בשלטון המרכזי, לטשטש את זהותה ה"לאומית" לצד הדגשת הקוסמופוליטיות, ולהפכה לפתוחה וסובלנית יותר כלפי "חריגים", יותר אטרקטיבית לתושביה, ומגנט רב עצמה להשקעות הון ולאוכלוסיות הצעירות והיצירתיות בישראל.

"מדינת תל אביב"

"מדינת תל אביב" עולה מדי פעם לכותרות בהקשרים שונים בעלי הגדרות סמליות כגון: "הנוער הסלוני" או "דור האספרסו" כנגד "הנוער החלוצי" כובש השממה, "המשתמטים" כנגד "המגויסים" ועוד. בהקשרים העכשוויים, אין ספק כי תל אביב היא הנהנית העיקרית מהשתלבות ישראל בכלכלה הגלובלית, וכתוצאה מכך זוכה לשגשוג חסר תקדים בתולדותיה. מציאות זו יוצרת בעיר נכסים כלכליים, תרבותיים וחברתיים בקצב מהיר, המרחיב את הפער בינה לבין הפריפריה. עליית ערכי הנדל"ן בתל אביב "מרחיקה" אותה מבאר שבע בקצב ממוצע של 1.4% לשנה – התרחבות הפער מאפיינת את 30 השנים האחרונות, בהן ירדה פעילות הממשלה ומעורבותה במשק.

תהליך ההפרטה גורם לנדידת עסקים ומוסדות אל המרכז. תופעה זו בולטת למשל בדוגמה של חיפה, אשר אכלסה בעבר הנהלות של גופים ארציים, שנדדו לאזור תל אביב במסגרת ההפרטה. הקמת משרדי חברת החשמל במבואות הדרומיים של העיר חיפה – על התוואי המוליך את אנשי ההנהלה מהכרמל לעבר תל אביב – בעוד מרבית עובדיה מתגוררים בקריות, מהווה גם היא דוגמה להשלכות של עוצמת "מדינת תל אביב".

התוצאה המצטברת ברורה: הגירת אוכלוסייה חזקה וצעירה מהפריפריה למרכז הארץ ובמיוחד לעיר תל אביב, צמצום השקעות ההון בפריפריה ביחס להשקעות במטרופולין תל אביב. היתרון הכלכלי המובהק שממנו נהנות ההשקעות באזור תל אביב פוגע בהתפתחות בפועל ובתוכניות הפיתוח של המוקדים העירוניים הפריפריים.

פיתוח מערכות תחבורה ארציות, דוגמת רכבת ישראל וכבישים מהירים, מקרבים את הפריפריה למרכז. ממדיה הזעירים של מדינת ישראל מאפשרים נגישות נוחה יחסית מירושלים, חיפה ובאר שבע אל המרכז הכלכלי והתרבותי הדינמי שבו מתרחשת עיקר הפעילות, ובו נוצר מרחב ההזדמנויות הגדול לצעירים וליזמים, תופעה התורמת אף היא להדגשת מרכזיותה של תל אביב.

התחרות "הבלתי הוגנת" בין "מדינת תל אביב" ובין הפריפריה מחריפה את תחושות הקיטוב החברתי בין קבוצות אוכלוסייה חלשות ובין הקבוצות החזקות ומעמידה סימני שאלה ביחס לאופן היישום של מדיניות התכנון הלאומי.

מדיניות התכנון הלאומי

בראשית שנות ה-90 חל שינוי במדיניות התכנון הלאומי, במקביל לגלי העלייה מארצות חבר העמים לשעבר. הפיתוח העירוני האינטנסיבי זכה, עם אישורה של תמ"א 31, להכרה כנושא התכנוני המרכזי המבטיח איכות חיים וצמיחה כלכלית לטווח ארוך.

הפריסה המרחבית התבססה על פיתוח ארבעה מרחבים מטרופוליניים: ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע. ההתיישבות החקלאית והמרחב הכפרי נועדו לשמש כחיצים ירוקים ושטחים פתוחים בין המערכים העירוניים הצפוניים, כאשר התוכניות הארציות אינן מוצאות לנכון להוסיף יישובים חדשים למפת ההתיישבות הקיימת. המוקדים המטרופוליניים בירושלים, חיפה ובאר שבע נועדו לשמש כמנופים למדיניות פריסת אוכלוסייה ארצית מאוזנת ביחס למגמות ההתפתחות במרכז. תל אביב הוכרה כקטר המוליך את כלכלת ישראל, אשר המשך התפתחותה התקין מהווה תנאי הכרחי ליכולת התחרות של המשק הישראלי בכלכלה הגלובלית, וגורם מרכזי בתהליך הצמיחה של התוצר הישראלי ובעקבותיו עליית רמת החיים ואיכות החיים בארץ כולה.

בדיעבד ניתן לומר כי חיזוק הפריפריה באמצעות הפיתוח המטרופוליני של המוקדים העירוניים בירושלים, באר שבע וחיפה – לא הוליד לתוצאות מספקות במהלך עשרים השנים האחרונות. גרמו לכך פעולות ומחדלי הממשלה, חולשה יחסית של השלטון המקומי ועצמת התחרות מצד מטרופולין תל אביב. לדוגמה: הצפת באר שבע בבנייה למגורים בעידוד ממשלתי גרמה להורדת ערך הנכסים בעיר, לפגיעה קשה ב"קופת החיסכון" המשפחתית של האוכלוסייה החלשה ולהגירת אוכלוסייה חזקה אל מרכז הארץ ואל היישובים הקהילתיים שפותחו מצפון לבאר שבע. פיגור בביצוע תשתיות תחבורה ארציות, בשיפור איכות החיים העירוניים, בתחזוקת הערים ובטיפול האוכלוסייה המקומית בצד מגבלות בתחומי התעסוקה וההכנסה תרמו להרחבת הפער בין תל אביב לפריפריה (בטווח הארוך, שיפור ניכר באיכות החיים העירוניים ופיתוח מערכות תחבורה יעילות – צפויים להערכתי לחולל שינוי חיובי ביחס שבין מטרופולין תל אביב והפריפריה על בסיס התפתחות עירונית שניצניה כבר מבצבצים).

הצלחתה היתרה של תל אביב במערכת זו והיעדר התפתחות מקבילה במוקדים המטרופוליניים האחרים, מעלים טיעונים כנגד "מדינת תל אביב" על שלל היתרונות המוקנים לה מתוקף הדומיננטיות הכלכלית ביחס לאזורי הארץ האחרים.

בהקשר זה אין להתעלם מהמשמעות החיובית של הפיכת תל אביב ל"עיר עולם", הזוכה לכתבות חיוביות בעיתונות בינלאומית בזכות מאפיינים מטרופוליניים כגון: רמת המסעדות המעולות שבה, או מופעי תרבות לסוגיהם, או האווירה הים-תיכונית המתפתחת לאורך טיילות החוף שלה וכדומה. מעבר לקשיי התחרות בין מרכז ופריפריה בישראל, קיימת התחרות הגלובלית, של עולם מערבי פתוח ועשיר (שנסגר מעט לאחרונה עקב המשבר הכלכלי) הפונה אל האוכלוסיות החזקות הנמשכות אל המוקדים העולמיים. כל העולם המערבי עושה כיום מאמצים גדולים לשיפור איכות החיים העירוניים. הסיסמה השלטת בסין Better cities – Better life שבה ומהדהדת בפיתוח העכשווי של המרכזים האורבניים בכל העולם. בקונטקסט זה, בהיבט מדיניות תכנון לאומי, עדיף שצער מתוסכל מבית שאן יתיישב בתל אביב ולא יצטרף ל-300,000 הישראלים המאכלסים את לוס אנג'לס.

מכאן, מדיניות תכנון לאומי, הנשענת בעיקרה על תהליכי התכנון הסטטוטורי, אינה מהווה כלי מספיק להשגת יעדיה. התכנון הסטטוטורי מהווה פן אחד של הנושא החייב להיות מלווה בצעדים אפקטיביים נוספים.

ממדיה הזעירים של ישראל פותחים מרחב אפשרויות להתפתחות פיסית מאוזנת, שבה תל אביב ממשיכה למלא תפקיד מרכזי בתוך מרקם ארצי של יישובים עירוניים וכפריים, הנשענים על מערכות תחבורה מהירות ויעילות. המקבצים העירוניים במרקם זה מאפשרים פיתוח איכות חיים עירונית גבוהה, רמות שירות גבוהות בתחומי המגורים, החינוך, התרבות, הפנאי, המסחר והשירותים המוניציפליים באופן שיוצר הזדהות חיובית של התושבים עם סביבתם העירונית או הכפרית.

ניתן להקיש מתופעות שהתרחשו לאחרונה בערים סמוכות לתל אביב ובערים פריפריות על הפוטנציאל הטמון בפיתוח איכות החיים העירוניים כמכשיר רב עצמה להשגת מטרות מדיניות התכנון הלאומי. שינויי גישה של הנהגה מקומית דינמית ונמרצת, דוגמת חולון לפני שנים מספר ובת ים רק לאחרונה, משנים במהירות את תדמית העיר כתוצאה מהעלאת רמת מוסדות הציבור, רמת ואיכות מוסדות החינוך, רמת, איכות ותחזוקת המרחב העירוני הציבורי. כל אלה מעלים את ערך הנכסים, מושכים השקעות הון, מושכים אוכלוסייה חזקה המזדהה עם המקום ומשתתפת בהעלאת ובשיפור התרבות העירונית. בתחומי מטרופולין תל אביב ניתן ליחס זאת לביקוש הגבוה למגורים בקרב פרטים שאינם עומדים בעלויות הדיור הגבוהות בתל אביב. אולם מנגד מתרחשת תופעה דומה גם במקומות בלתי צפויים בהקשר זה, דוגמת דימונה או ירוחם, בהן הצליחה הנהגה מקומית חדשה לשנות את התדמית העירונית ואת תחושת השייכות של תושביה בצורה מרשימה ביותר.

שכלול ופיתוח מערכות התחבורה הציבורית ומערכת הכבישים המהירים, נותנים את אותותיהם הברורים על הרחבת מרחב החיפוש האישי של מקומות עבודה ביחס לאזורי המגורים. יש מי שיראו בכך תמרוץ לפריסה פרברית ולהתפרסות השטח הבנוי על חשבון השטחים הפתוחים. בתחום זה יש לרגולטור, באמצעות התכנון הסטטוטורי, אפשרויות פעולה נרחבות. גם כאן היצע זמין של תחבורה ציבורית יעילה ומהירה תסייע להעדפת התיישבות עירונית על פני פריסה פרברית מובהקת. כבר היום, ברמת הפיתוח הראשונית של רכבת

הפרברים, ניתן לפגוש עובדים בתל אביב המגיעים מחיפה או מבאר שבע ולהיפך. לסיכום: ממדיה הזעירים של ישראל מעמידים בפניה אפשרויות שאינן קיימות במדינות עתירות שטח ודלילות אוכלוסייה. המרחקים הקצרים שבין הפריפריה הלאומית ובין המוקד הכלכלי והתרבותי של המדינה, הרכב אוכלוסייה דינמי ויוזם יוצרים אפשרויות מרחיקות לכת בצמצום הפערים הכלכליים והחברתיים. התכנון הסטטוטורי הוא כלי חיוני למניעת כשלי שוק והרס סביבתי, אולם אינו מהווה כלי יחיד ובלעדי למימוש מדיניות הבנייה, הפיתוח ופריסת האוכלוסייה. יוזמות מקומיות לטיפול איכות הסביבה ותרבות החיים העירוניים על כל היבטיהם, לצד שכלול מערכות התחבורה, תוך השארת מרחבים פתוחים נרחבים, עשויים להתגלות ככלים המרכזיים לפיתוח מאוזן של הארץ לטווח ארוך כמקום שטוב לחיות בו. בהקשר זה אין כל רע בהמשך פיתוח "מדינת תל אביב" עד להכלתה על כל ישראל.

תכנון יוזם, תכנון רגולטיבי, פיתוח בר קיימא, ומה שביניהם

ערן פייטלסון

מבוא

יש שני זרמים עיקריים בתכנון: התכנון היוזם והתכנון המסדיר, הרגולטיבי. התכנון היוזם בא לשנות, לכוון השקעות. מאחוריו עומדים יזמים, בין ציבוריים ובין פרטיים. תוכנית שרון היא דוגמה לתכנון יוזם ציבורי שבא לעצב את פני הארץ (שרון, 1951). לתוכנית שרון הייתה מקבילה, תוכנית יישובה של הארץ, שתכננה את ההתיישבות הכפרית בישראל של ראשית שנות החמישים, ושבמסגרתה תוכננו כ-400 יישובים כפריים, מהם הוקמו בפועל 105 (רוקח ווייץ, 1991). התכנון המסדיר, לעומת זאת, בא להסדיר את השימוש בקרקע. תכנון זה נתפס לרוב כאפור ובירוקרטי יותר, שכן הוא עוסק בניהול השימוש בקרקע, וזאת באמצעות מנגנונים מוסדיים מנהליים, ועדות התכנון. הוא נתפס לכן כזרם שאינו מקדם חזון או מכוון השקעות באופן ישיר.

בשנותיה הראשונות של המדינה ועד לכניסת חוק התכנון והבנייה לתוקף, בשנת 1965, הבכורה בישראל ניתנה לתכנון היוזם, כאשר הדגש הושם על ההתיישבות. התכנון היוזם בשנים אלו היה ממלכתי בעיקרו, אם כי בחלקו, ובעיקר במגזר הכפרי, הוא התבצע באמצעות המוסדות הציוניים (ובייחוד מחלקת ההתיישבות של הסוכנות). לעומת זאת התכנון המסדיר בתקופה זו התמקד בערים ונועד בעיקר להכוונת היזמות הפרטית והגבלתה. למעשה, עד לחקיקת חוק התכנון והבנייה הממשלה הייתה פטורה במידה רבה מעול התכנון המסדיר.

השנים שבין כניסת חוק התכנון והבנייה לתוקף, 1965, לבין משבר העלייה בשנת 1990 הן, בדיעבד, שנות ביניים. אלו הן שנים בהן התכנון היוזם היה סקטורלי בעיקרו. הדגש בפעילות ההתיישבותית עבר בתקופה זו לשטחים, והובל בחלקו הניכר על ידי תנועות ההתיישבות, ובעיקר על ידי גוש אמונים. יחד עם זאת, גם בתחומי הקו הירוק המשיך לפעול תכנון יוזם ציבורי. בייחוד בלט הדבר בגליל בראשית שנות השמונים, במפעל המצפים, ובנגב, בתוכנית 'רמון' לפריסתו המחודשת של צה"ל בנגב. בשנים אלו התכנון המסדיר התמסד והתרחב, אך הוא נותר חלקי. בתקופה זו הוכנו מספר תוכניות מתאר מחוזיות, אך לא לכל המחוזות, וכן מספר תוכניות מתאר מקומיות, אך לא לרוב היישובים. כמו כן הוכנו ואושרו תוכניות מתאר ארציות לא מעטות, אך אלו היו תוכניות מגוריות (כגון תוכניות לכבישים, למסילות, לשמורות טבע וגנים).

תמונת מצב זו, בה התכנון היוזם מוביל, בעוד שהתכנון המסדיר מקוטע וחלקי, משתנה מן היסוד בתקופה השלישית, שראשיתה בשנת 1990. מעבר לכך, בתקופה זו משתנה הן אופיו של

התכנון היוזם, והן אופיו של התכנון המסדיר. אחד השינויים שחלו בתכנון הישראלי מאז שנת 1990 הוא חדירת מושגי פיתוח בר קיימא לשיח התכנוני. אך, למרות הזיקה הטבעית שבין יעדי התכנון לתפיסות של פיתוח בר קיימא, עליהן אעמוד בהמשך, השילוב של עולם המושגים הנגזר מפיתוח בר קיימא בתכנון, בישראל ובעולם, מוגבל (Feitelson, 2004).

מאמר זה בא לבחון את התמורות שחלו בתכנון היוזם ובתכנון הרגולטיבי, וביחסים שביניהם, מנקודת ראות של פיתוח בר קיימא. לשם כך, לאחר הסקירה של התמורות הללו בסעיף הבא, וסקירה קצרה של מושג הפיתוח בר הקיימא, והקשר בינו לבין תכנון, בסעיף השלישי, אתמקד ביישום של רעיונות פיתוח בר קיימא בישראל, מחד (בסעיף הרביעי) ובהערכה של תמונת התכנון הישראלי, המסדיר והיוזם, לאור תפיסות של פיתוח בר קיימא, מאידך. הסעיף החמישי, על כן, מוקדש להערכה זו. לבסוף, על סמך ההערכה אצביע על נקודות עיקריות שדורשות התייחסות במבנה מערכת התכנון ודרך התנהלותה.

התמורות בתכנון וביזמות הקרקעית בישראל מאז 1990

כאמור, התכנון בישראל השתנה מן היסוד מאז 1990, הן מצד התכנון היוזם הן מצד התכנון המסדיר. התכנון היוזם הופרט ברובו הגדול. מאז גל העלייה הגדול היזמות מובלת במידה רבה על ידי ההון הפרטי, כאשר גם היזמות הממשלתית מבוצעת בחלקה באמצעות גופים פרטיים. בד בבד, אנו עדים בתקופה זו להתחדשות התכנון המסדיר, דבר שעליו עמדה דינה רצ'בסקי, וזאת בשורה ארוכה של תוכניות ארציות: תמ"א 31, ישראל 2020, ותמ"א 35; ובשורה של תוכניות מתאר מחוזיות חדשות. למעשה כל התוכניות המחוזיות הוכנו או עודכנו מאז 1990. כך נוצר רובד חדש ושלם של תוכניות מתאר מחוזיות. בתוכניות אלו מעוצבת דוקטרינת תכנון חדשה, עליה עמד אריה שחר כבר לפני כעשור (Shachar, 1998). בעיקרה דוקטרינה זו מתמקדת בארבע המטרופולינים, בהן היא רואה את הבסיס לצמיחה הכלכלית בישראל, צמיחה המבוססת על הי-טק וגלובליזציה, ומכירה במחסור הגובר בשטח בישראל, ומכאן בחשיבות השמירה על שטחים פתוחים ככאלו, מחד גיסא, ובהגברת אינטנסיביות השימוש בקרקע, מאידך גיסא.

בצד התכנון היוזם ניתן להבחין בשני סוגי יזמות שמתפתחים במהלך התקופה, מאז 1990. הסוג האחד הוא היזמות הממשלתית, אך גם זו משנה את פניה. בתחום המגורים הדגש מושם על הפיתוח העירוני האינטנסיבי, ולא הכפרי-פרברי, וזאת בניגוד בולט לשנות השמונים בהן הדגש היה על תוכניות 'בנה ביתך' הן בערים הן במגזר הכפרי-פרברי (ביישובים קהילתיים). אך, בהדרגה, היזמות הממשלתית העיקרית מוסטת לתחום התשתיות. כיום אנו מצויים בעיצומה של מהפכת תשתיות. מבחינת התשתיות פני הארץ עוברים מהפך, שלא היה כמותו מאז שנות החמישים. השוואה של מצבת התשתיות הקיימות והנבנות היום לתשתיות של 1990 מראה שמאז 1990 נבנתה שורה של תשתיות-על חדשות, בתחבורה ובאנרגיה. מעבר לכך נבנו מערכות שלמות חדשות, ובהן תשתית גז, תשתית מסילתית ומפעלי התפלת מי-ים. הדגש בהשקעות הממשלתיות עבר אם כן במהלך שנות התשעים ובראשית שנות האלפיים מבינוי למגורים לבינוי תשתיות, כאשר סכומי הכסף המושקעים בתשתיות נמדדים במיליארדי דולרים.

סוג שני של יזמות שעולה ופורחת בתקופה זו הוא היזמות הפרטית. יזמות זו ממוקדת בעיקר בתעסוקה ומסחר, כאשר חלק גדול והולך של מרכזי המסחר והתעסוקה נבנה מחוץ לשטח העירוני, וכן בהרחבת יישובים. הרחבת היישובים שהתאפשרה כתוצאה משינוי במדיניות הקרקעית (שבאה לידי ביטוי בשורה ארוכה של החלטות מועצת מקרקעי ישראל), נדחפה בפועל על ידי יזמים פרטיים, בעיקר בשנות התשעים. יזמים אלו פעלו הן כיוזמים מבניים, יזמים הפועלים לשינוי 'כללי המשחק' במגרש הפוליטי, והן ברמת היישובים הבודדים, כאשר בהדרגה ההובלה עוברת ליזמים פנים-יישוביים (בר שישת ופייטלסון, 1998; אש ופייטלסון, 2009).

בשנות האלפיים ניכר שינוי ביחס בין התכנון היוזם לתכנון המסדיר. אם בשנות התשעים התגלע קונפליקט בין המדיניות הקרקעית, שעודדה פיתוח בשטחים הפתוחים והרחבת יישובים, לבין המדיניות התכנונית כפי שבאה לביטוי בדוקטרינת התכנון החדשה, קונפליקט זה הוכרע בשנות האלפיים לטובת המדיניות התכנונית. זוהי תוצאה ישירה של בג"ץ הקרקעות (משנת 2002), המסתמך בפועל על שורת דוחות של ועדות שונות, ובעיקר ועדת מילגרום (פייטלסון, 2007). הביטוי הברור ביותר להכרעה זו מצוי בדוח ועדת גדיש שקבע כי המדיניות הקרקעית צריכה לתאם את המדיניות התכנונית. כלומר יש עדיפות לתכנון סטטוטורי רגולטיבי על פני התכנון היוזם, שהתבסס על המדיניות הקרקעית.

עוד מגמה שנצפתה במהלך שנות התשעים היא התחזקות הממד הסביבתי בדיון התכנוני. התחזקות זו היא תולדה של האינטגרציה ההולכת וגוברת של הנושאים הסביבתיים בהליך התכנוני. אינטגרציה זו מתרחשת בשלוש דרכים. האחת היא באמצעות שילוב יועצים סביבתיים או אנשי סביבה בצוותי התכנון באופן אינטגרלי. החל מתמ"א 31 אין צוות תכנון שאין בו אנשי סביבה, וזאת בניגוד להרכב צוותי התכנון בשנות השבעים והשמונים שהיו מורכבים מאדריכלים, מתכננים עירוניים ומתכנני תחבורה בלבד. הדרך השנייה היא אינטגרציה של אנשי סביבה בוועדות השונות. בעקבות חקיקה המחייבת הכללת אנשי סביבה מהחברה האזרחית, בוועדות ובמועצות למיניהן, אנו רואים כיום נציגות ירוקה אפילו במועצת מקרקעי ישראל. הדרך השלישית היא באמצעות התוצר התכנוני, התוכניות. בתוכניות שהוכנו במהלך שנות התשעים הנושא הסביבתי מופיע בין יעדי התכנון, ולא רק כקריטריון להערכת חלופות. כתוצאה מזה הנושאים הסביבתיים באים לידי ביטוי כחלק מרכזי של התוכניות עצמן (מרגלית, Feitelson, 1998; 2007). כך הנושא הסביבתי הפך למרכזי בתכנון הרגולטיבי.

במקביל, אנו עדים מאז ראשית שנות האלפיים לתמורות בתמונה היזמית, ולהעתקה של חלק ניכר מהפעילות הנדל"נית היזמית לחו"ל. אם בוחנים היכן פעילים כיום היזמים הישראליים הגדולים ניתן לראות שחלקם הגדול פועל בצפון אמריקה, שם זכתה הפעילות בניו יורק לכותרות לאחרונה, וכן במזרח אירופה. כתוצאה מהמיתון בשוק הנדל"ן בישראל, שמתחיל בסוף שנות התשעים, ומעמיק בשנות האלפיים, ההון הפרטי מוסט למעגל השלישי של ההון, בטרמינולוגיה של Harvey (לתחום התקשורת), וכן לחו"ל.¹ כלומר, בעוד שבראשית שנות התשעים אנו עדים להסטה (switching) של הון פרטי לתחום הנדל"ן המקומי (למעגל

¹ על הליכים אלו, ראה: Harvey, 1985.

השני של ההון, על פי Harvey), הרי בשנות האלפיים אנו רואים הסטה מתחום הנדל"ן המקומי החוצה. הסטות אלו מבטאות הן את השינויים המבניים שחלו בכלכלה הישראלית, וריכוז ההון בידי יזמים גדולים מעטים, הן את תהליכי הגלובליזציה המאפשרים ומעודדים הסטות מהירות של ההון. הסטות אלו של ההון מחלישות מצדן במידה מסוימת את הלחצים היוזמים בתוך ישראל.

הסטה נוספת שאנו עדים לה מאז שלהי שנות התשעים היא לעבר ההשקעה בתשתיות. לאור הדגש הגובר מצד הממשלה, ובעיקר משרד האוצר, על תשתיות כמנועי צמיחה, מחד גיסא, ופתיחת שוק התשתיות ליזמות פרטית באמצעות מכרזי BOT, מאידך גיסא, גובר העניין של בעלי ההון בשוק התשתיות. הדגש הגובר המושם על תשתיות, מצד אחד, והתחזקות התכנון המסדיר, מנגד, מביאים להקמת ועדה מיוחדת לתשתיות לאומיות (הות"ל) שפועלת כמקבילה למועצה הארצית לתכנון ובנייה, ויכולה להחליף בפועל את כל מערכת התכנון המסדיר בכל הנוגע לתשתיות פיזיות לאומיות. מעניין לציין שוועדה זו מוקמת על אף שלא היו עדויות לכך שהתכנון המסדיר מאט או מעכב באופן בלתי סביר את קידום התשתיות, בהשוואה בין-לאומית או בהשוואה לשלבים אחרים בהליך קידום התשתיות (פייטלסון, 2002).

השינוי האחרון, ואולי החשוב ביותר, שחל בתחום התכנון במהלך שנות התשעים ובעיקר בשנות האלפיים הוא השינוי בשיח. בשנות התשעים התחזקו קווי השיח הכלכלי והסביבתי במסגרת התכנון המסדיר בישראל, כפי שהוא בא לידי ביטוי בתוכניות הארציות והמחוזיות, ובדיונים סביבן, דבר שקיבל ביטוי בדוקטרינת התכנון החדשה שצוינה לעיל (Shachar, 1998).² בשנות האלפיים חדרו שני קווי שיח נוספים לתכנון הישראלי. קו השיח האחד הוא השיח החברתי. קו השיח השני עוסק בפיתוח בר קיימא. אמנם תחילתו של קו שיח זה מסתמנת כבר בשנות התשעים (Feitelson, 1998), אך הוא זוכה לתשומת לב מעבר לתחום הסביבתי רק בשנות האלפיים. השאלה שעולה כעת היא עד כמה שיח זה משפיע על התכנון ועל מדיניות התכנון בפועל, אם על התכנון היוזם ואם על התכנון המסדיר. כדי לענות על שאלה זו, יש להבהיר למה הכוונה כאשר מדברים על פיתוח בר קיימא, ולסקור את התהליכים להבניית מדיניות פיתוח בר קיימא בישראל. שכן, ניתן לטעון שהתכנון, ובייחוד המסדיר, צריך להוות כלי ביישום תפיסת הפיתוח בר הקיימא, ולכן בטרם בוחנים באיזו מידה פיתוח בר קיימא משפיע על התכנון, ראוי לבחון באיזו מידה התכנון יכול לקדם פיתוח בר קיימא בתמונת המצב הנוכחית בישראל.

פיתוח בר קיימא: מהו?

המונח פיתוח בר קיימא (sustainable development) זכה לתשומת לב עולמית בעקבות דוח ברונטלנד (World Commission on Environment and Development, 1987). על אף הדגש החברתי בדוח זה, השיח העולמי שהתפתח בעקבותיו התמקד בעיקר בממד הבין-דורי. כך, הדגש בהגדרות הראשוניות שבאו לקדם את רעיון הפיתוח בר הקיימא (פב"ק) הדגישו את

² על המונח קו שיח ומשמעותו בדיוני מדיניות, ראה אצל Hajer (1995).

התחלופה שבין יעדים כלכליים לסביבתיים (Pearce et al., 1989). מבחינה זו, ובהשוואה לתכנון בשנות השבעים והשמונים, הדגש בשיח על פב"ק היה על הארכת טווח ההתייחסות בראייה בין-דורית, מחד-דורית (כעשרים שנה קדימה) לרב-דורית. זו הייתה גם התובנה העיקרית בניירות הראשונים שהוכנו בנושא זה בישראל (פייטלסון וחוב', 1996).

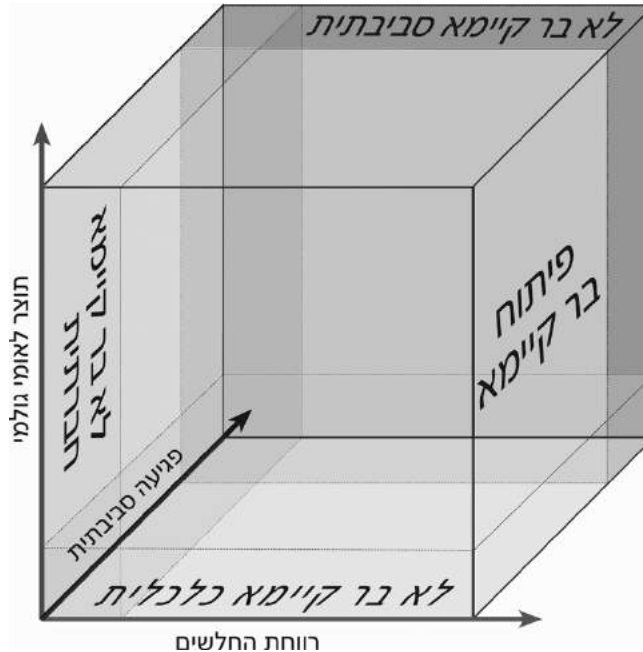
אך בפועל, לפב"ק יש שלוש מטרות על, וזו התובנה המקובלת בספרות מזה יותר מעשור. האחת היא שוויון בין-דורי, שזו אותה ראייה רב-דורית, ארוכת-טווח, שצוינה לעיל. המטרה השנייה היא שוויון פנים-דורי, בדגש על שכבות חלשות. השלישית היא פיתוח, כאשר בעברית לפחות הפיתוח מופיע ראשון. כלומר פב"ק מחייב הגדלת העוגה, צמיחה כלכלית. מכאן שפב"ק אינו שימור כל ההון הטבעי, כפי שתנועות ירוקות כהות לעתים טוענות, אלא שילוב ואיזון בין כל שלוש מטרות-העל הללו, וזהו גם האתגר העיקרי העומד בפניו. לכאורה, פב"ק צפוי לתאם את יעדי התכנון, שכן במהותו תכנון, ובייחוד תכנון מסדיר, אמור אף הוא לאזן בין שיקולים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. אך בפועל עד לשנות התשעים, ואף לאחריהן, כמעט לא נוצרו קישורים משמעותיים בין השיח והפרקטיקה התכנונית לבין מדיניות פב"ק, לא במעט בשל קנה המידה המרחבי השונה של שני התחומים. בעוד שעיקר העשייה התכנונית הוא ברמה הפנים-לאומית (אזורית, עירונית או יישובית), מדיניות של פב"ק קודמה ונדונה בעיקר במסגרות על-לאומיות, תוך הדגשת קנה המידה הגלובלי (Rao, 2000), קנה מידה בו מתכננים ממצעים לעסוק (Feitelson, 2004).

מעבר לכך, בעוד שמתכננים מנסים להגדיר יעדים ברורים, הצורך לאזן בין שלוש מטרות-העל של פב"ק מקשה על הגדרות מעין אלו, וזאת משום שלאיזון זה יש היבטים נורמטיביים. מאליו ברור שלאנשים שונים יש תפיסות שונות לגבי האיזון הראוי. כתוצאה מכך בטיוטת האסטרטגיה לפב"ק שהכנו בישראל בסוף שנות ה-90 הגדרנו פב"ק על דרך השלילה. כלומר, פב"ק הוא פיתוח שאינו פיתוח שאינו בר קיימא. הסיבה לכך היא שקל יותר לזהות מה אינו בר קיימא, ולכן כל מה שלא ניתן לטעון שהוא לא בר קיימא הוא מן הסתם בתחום הוויכוח הנורמטיבי לגבי מהות פב"ק. תפיסה זו מוצגת באיור 1.

לדוגמה, אם התוצר הלאומי הגולמי יורד מתחת לסף מסוים, המצב והמגמה אינם בני קיימא, וזאת ללא קשר לממדים האחרים. בדומה, אם רמת הרווחה של החלשים יורדת מתחת לרמה מסוימת או אם הפגיעות הסביבתיות עולות מעל תקרה מסוימת המצב אינו בר קיימא. כלומר אנחנו צריכים לשאוף להיות ברביע הימני העליון של הקוביה באיור 1, כאשר המיקום המדויק הוא שאלה נורמטיבית.

איור 1

הגדרת הפיתוח בר קיימא על דרך השלילה



פיתוח בר קיימא בישראל

ישראל השתתפה בוועידת ריו ב-1992, שם ייצג אותה פרופ' אורי מרינוב, מנכ"ל המשרד לאיכות הסביבה דאז. אך בפועל לא ננקטו בישראל צעדים כלשהם בעקבות ועדה מכוננת זו (בראייה העולמית). במסגרת תוכנית אב ישראל 2020 הכין הצוות הסביבתי, בראשות כותב שורות אלו, נייר ראשוני, שמטרתו הייתה להציג את המונח בפני הקהילה התכנונית בישראל (פייטלסון וחוב', 1996). מסמך זה שימש כבסיס להכנת אסטרטגיה ראשונית לפב"ק, ביוזמת המשרד לאיכות הסביבה ובמימון תוכנית הים התיכון, שבמסגרתה פותחה הקוביה המופיעה באיור 1. במסגרת אסטרטגיה זו פורטו שלוש מטרות-העל לשורה של מטרות ויעדים. היעדים אופיינו גם על בסיס עבודה של שישה צוותים בתחומים שונים, כאשר כל צוות מורכב מבעלי עניין, אנשי אקדמיה ואנשי סביבה באותו תחום. לבסוף, הוצגה שורה של צעדים אופרטיביים לקידום היעדים השונים של האסטרטגיה (פייטלסון, 2000). אסטרטגיה זו פורסמה באתר של המשרד לאיכות הסביבה, אך בפועל לא נעשה בה שימוש. בעקבות ועידת יוהנסבורג בשנת 2002 (ועדה שבאה לציין עשר שנים לוועידת ריו), שבה השתתפו שר החוץ והשר לאיכות הסביבה דאז, אושרה החלטת ממשלה להכנת אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא, אשר תלווה על ידי

צוות מנכ"לים. ואכן, בארבע השנים האחרונות נמצאת בהכנה אסטרטגיה ממשלתית לפיתוח בר קיימא.³

בה בעת קודם במכון ירושלים לחקר ישראל פרויקט לזיהוי אינדיקטורים לפיתוח בר קיימא. מטרת הפרויקט הינה לזהות את הפרמטרים שאחריהם צריך לעקוב בכדי לזהות מגמות שליליות מנקודת ראות של פב"ק, וכן שיפורים מנקודת ראות זו (פייטלסון, 2004). התמונה העולה, לכן, היא של תהליך מודרג שבמהלכו מתרחב השיח על פב"ק, ומפותחות אסטרטגיות לקידומו.

עם זאת, על אף חדירת המונח פב"ק לשיח המדיניות הסביבתית בישראל קשה למצוא יישום כלשהו שלו במערכת התכנון והבנייה. עיון במסמכי התכנון, מעלה שאין כמעט התייחסות לפב"ק במטרות התוכניות, והיכן שיש התייחסות כזו היא באה כתחליף לנושא הסביבתי או במסגרתו, ולא בראייה הרחבה שצוינה לעיל. במילים אחרות, עד כה ההתייחסות התכנונית לתפיסות העומדות בבסיס הפב"ק מוגבלת, הן מבחינת היקף ההתייחסות, הן מבחינת הפנמת המשמעויות המרובות של פב"ק. מאחר שמערכת התכנון, מטבעה, באה לאזן בין שיקולים חברתיים, כלכליים וסביבתיים, ניתן לצפות שהיא תיישם בפועל תפיסות של פב"ק, גם אם הדבר לא מופיע בתוכניות השונות במפורש. השאלה האם ובאיזו מידה זה קורה, היא השאלה הנידונה ביתרת המאמר.

מערכת התכנון מנקודת ראות של פיתוח בר קיימא: הערכה

כדי לענות על השאלה באיזו מידה מערכת התכנון מיישמת בפועל עקרונות של פב"ק (אפילו אם לא במוצהר) אני בוחן בסעיף זה באיזו מידה מערכת התכנון מפנימה כיום שיקולים בין-דוריים, שאלות של שוויוניות פנים-דורית, ובאיזו מידה היא, כמערכת, מאזנת בין שני שיקולים אלו לשיקולים של צמיחה כלכלית. חשוב להדגיש שבניתוח זה נבחנת מערכת התכנון המסדיר ככזו, ואין אפוא ניסיון בעת זו לבחון את תוצרי מערכת התכנון המסדיר (תוכניות המתאר), או את פרטי היוזמות של התכנון היוזם, אלא את התנהלות המערכתית.

הנקודה הראשונה שיש לציין כאשר באים לבחון את מידת השילוב של היבטים בין-דוריים במערכת התכנון היא מעורבותם של גופים סביבתיים בכל הוועדות, למעט הוועדה למתקנים ביטחוניים (הולמ"ב). כיום ישנה מעורבות ופעילות נרחבת של הגופים הסביבתיים בכל אותם הפורומים התכנוניים, למעט הולמ"ב. מעבר לכך, לאור מקצועיותם המשתפרת של הגופים הסביבתיים, עולה משקלם הסגולי בדיונים אלו (קרי, משקלם מבחינת תרומתם ומרכזיותם בדיונים). התוצאה הישירה של תהליכים אלו היא שילוב גובר של היבטים ונושאים סביבתיים רב-דוריים או בין-דוריים במערכת התכנון המסדיר. למעשה, נושאים אלו אינם משולבים רק בשלב הדיון בוועדות, אלא הם משולבים לאורך כל תהליך התכנון, מהגדרת מטרות התוכניות, דרך גיבוש החלופות, התוצר התכנוני (התוכניות) ועד לשלב אישורן. במילים אחרות, כתוצאה

³ לפרטים ראה באתר המשרד להגנת הסביבה: www.sviva.gov.il

מהעוצמה הגוברת של הגופים הסביבתיים⁴ במוסדות התכנון, וההפנמה של שיקולים סביבתיים בשיח המקצועי-תכנוני אנו רואים שנקודת ההתייחסות הראשונית לנושאים הסביבתיים קודמה על פני זמן, משלב של גיבוש החלופה הנבחרת (כתוצאה מתסקיר ההשפעה על הסביבה) לראשית ההליך התכנוני. תמורה זו חלה גם בגופים היזמיים. כיום רוב הגופים הללו מעסיקים מומחים סביבתיים ישירות, או כיועצים חיצוניים, ובכך הם מפנימים את הנושאים הסביבתיים בהליכי התכנון היוזם בשלבים הרבה יותר מוקדמים מבעבר. כלומר מן הממד הבין-דורי ניתן בהחלט לומר שמערכת התכנון, היוזם והמסדיר, מממשת את עקרונות הפב"ק. בממדים האחרים של פב"ק התמונה פחות ורודה.

בבחינת הממד הפנים-דורי לא ניתן לזהות אותה רמה של שילוב שיקולים חברתיים בהליכי התכנון כמו זו שנמצאה לגבי הממד הבין-דורי. הגופים העוסקים בשוויוניות פנים-דורית, ובכללם גופים אזרחיים העוסקים בהיבטים שונים של שוויוניות, לא הצליחו עד כה לזכות במעמד דומה או מקביל לזה שלו זכו הגופים הירוקים. על אף שקמו קבוצות מתכננים המשמשים כפה לקבוצות חלשות בתהליכי תכנון, כגון 'במקום', לא עלה בידם עד כה להשתלב בתהליכי התכנון במידה שווה לזו שהצליחו בה הגופים הירוקים. בפועל, אין כמעט ייצוג מובנה של קבוצות חלשות בהליכי התכנון המסדיר, וכתוצאה מכך אין גם תמריצים לגופים היזמיים להכלילם במסגרת התכנון היוזם. יחד עם זאת, בממד החברתי ניתן לראות פעילות ענפה של גופים חוץ ממסדיים. בממד זה אנו רואים בעיקר תכנון יוזם חוץ ממסדי, שהוא זה שמעלה לרוב את ההיבט החברתי בדיון התכנוני-ציבורי. בולטים בהקשר זה 'במקום', וגופים במגזר הערבי. כלומר, אנו עדים לפעילות גוברת של גופים חוץ ממסדיים הפועלים בצורה יזמית בתחום החברתי בעוד שהממסד פחות פעיל בממד זה.

בממד הכלכלי אנו עדים בעשור האחרון למה שאני מכנה פטישיזם של תשתיות לאומיות. התפיסה השלטת בממד זה היא שתשתיות "זה טוב". אמנם נשמעים פה ושם קולות מתנגדים לעדיפות המוחלטת שמוענקת לתשתיות, אך בראייה כוללת אלו קולות קוראים במדבר. הבקרה התכנונית המופעלת במסגרת התכנון המסדיר בתחום התשתיות היא פרוצדורלית ונקודתית בעיקרה. בקרה זו מביאה לשיפורים בתוצר התכנוני, ואכן חל שיפור ניכר באיכות התכנון של תשתיות. אבל השאלה האם תשתית כלשהי אכן דרושה, ואם כן למה ומדוע לרוב לא נשאלת. כלומר השאלות האפיקורסיות לגבי תשתיות לאומיות כמעט ואינן עולות בדיונים התכנוניים, לא בתכנון המסדיר ולא בתכנון היוזם. כך, אם תשתית מוכרזת כתשתית לאומית, קטן הסיכוי שקידומה ייעצר. תמונת מצב זו שונה מהותית מן התמונה בתחומים אחרים, ובכללם יזמות כלכלית, שבה אנו עדים כבר משנות השמונים לעליית יכולתם של גופים אזרחיים לבלום את מימושן של יוזמות כלכליות, גם אם הן נתמכות על ידי גופים כלכליים רבי עוצמה (Feitelson, 1997).

ההסבר לתמונת מצב זו, לפיה לא נשאלות שאלות אפיקורסיות לגבי תשתיות לאומיות, טמון בהרכב הוועדות הדנות בתשתיות לאומיות ובשיח הנוהג בוועדות אלו. בוועדות התכנון, ובכללן

⁴ גופים אלו כוללים, לבד מן המשרד להגנת הסביבה, את רשות הטבע והגנים, הקק"ל (בכל הקשור ליערות) וכן גופים לא ממשלתיים שהבולט בהם הוא החברה להגנת הטבע, אך הכוללים גופים נוספים לא מעטים.

הות"ל, לא מצויים כלכלנים עצמאיים, ומועטים אנשי המקצוע העצמאיים, העשויים להטיל ספק בכדאיות הפרויקטים הללו, והמסוגלים לעמוד נגד השיח הנוהג. שיח זה מניח שלתשתיות, ובייחוד לתשתיות תחבורה, יש תרומה משמעותית לצמיחה כלכלית ולפיתוח אזורי. על אף הספקות שהועלו לגבי "אמיתות" אלו בספרות האקדמית (Banister & Berechman, 1999), הן רווחות בשיח המדיניות כפי שהוא מתנהל בוועדות התכנון. מעבר לכך, התפיסה הרווחת בוועדות התכנון היא ששאלת הכדאיות הכלכלית לא מצויה בתחום אחריותן, ועל כן הן ממעטות לדרוש בדיקות כדאיות או לבחון אותן באופן עצמאי וביקורתי. כתוצאה מכך הדיון התכנוני בסוגיות תשתית מתמקד ברמת המיקרו – בעיצוב התשתית, ובאמצעים להפחתת מפגעים, ומתעלם כמעט לחלוטין משאלות ברמת המיקרו – עצם כדאיות התשתית והשלכותיה הכלכליות והחברתיות.

הערכת דרך הפעולה של מערכות התכנון, מנקודת המבט של שלושת ממדי פב"ק, מעלה שישנה התייחסות רחבה לשאלות של איזון בין-דורי. אך הדיון בשני הממדים האחרים, הממד הפנים-דורי וממד הפיתוח לוקה בחסר, וזאת לא מעט מטעמים של הרכב ועדות התכנון, בהן חסרים מומחים בתחום החברתי וכלכלנים ספקניים. כתוצאה מכך התכנון המסדיר לא יכול לאזן כיאות בין שלושת הממדים. התוצאה היא היעדר התייחסות מספקת לממד החברתי, והתחשבות יתר בתועלות הכלכליות המיוחסות לתשתיות.

סיכום

יש שתי נקודות ציון עיקריות בהיסטוריה של השיח הסביבתי העולמי: ועידת שטוקהולם בשנת 1972 וועידת ריו עשרים שנה מאוחר יותר. בוועידת שטוקהולם הדגש הושם על ההתמודדות עם ההשלכות הסביבתיות של פיתוח (בעיקר בעולם המפותח). בוועידת ריו השיח הורחב לפב"ק, תוך השמת דגש על המדיניות המתפתחות. ניתוח מערכת התכנון בישראל מראה שהיא השכילה להתמודד היטב בעשרים השנים האחרונות עם ההשלכות הסביבתיות של פיתוח. הן התכנון המסדיר והן התכנון היוזם מפנימים כיום את ההשלכות הסביבתיות ויחד עם זאת גם לתמונה חיובית זו יש סייגים מספר.

ראשית, ישנם תחומים ואזורים בהם האמור לעיל אינו חל, ובייחוד אמורים הדברים ככל שהם נוגעים למערכת הביטחון. שכן היבטים סביבתיים אינם באים לידי ביטוי בדיוני הולמ"ב, עובדה שהובילה בשנים האחרונות לכמה עימותים שהתגלגלו לפתחם של בתי המשפט, שהבולטים שבהם היו בהושעיה, בעתלית, בחיפה וסביב עיר הבה"דים. כמו כן, הבקרה הסביבתית לא חלה בשטחים, שם פועלת מערכת מקבילה, שרמת האכיפה בה ירודה.⁵ לבסוף, מערכת התכנון לא השכילה עד כה להתמודד עם בעיית היישובים הבלתי מוכרים בנגב (בניגוד להתמודדות המוצלחת בגליל). כתוצאה מכך סביב באר שבע ישנה אוכלוסייה ניכרת שחיה בתנאים של עולם שלישי. אך הכשל בנגב הוא חלק מכשל רחב יותר בהפנמת עקרונות פב"ק

⁵ על נקודה זו ראה בדוח טליה ששון:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Comissions/bilymorshim.htm>

במערכת התכנון והבנייה. בעוד שההיבט הבין-דורי הופנם הן במערכת התכנון המסדיר הן בתכנון היוזם, ההיבט החברתי, ובכלל זה שאלות של עוני ודירור בר השגה, נדחקים יחסית לשוליים. כיום עיקר העשייה בממד זה היא של גופים חוץ-ממסדיים הפועלים כיזמים חברתיים.

פב"ק מחייב בראש ובראשונה איזון בין שלוש מטרות-העל: הבין-דורית, הפנים-דורית והצמיחה הכלכלית. כיום איזון זה נשמר במערכת התכנון בכל הקשור לבנייה למגורים, ואף לאזורי תעסוקה. אך בתחום התשתיות, ולא במעט בשל עצמאות היתר של הות"ל, איזון זה מופר, משום שלתשתיות ניתנת עדיפות מוחלטת. על כן, אף שהות"ל, פועלת על פי אמות מידה מקצועיות גבוהות ביותר, ומטיבה לשלב היבטים סביבתיים ברמת המיקרו, האיזון בין שיקולי התשתיות לשיקולים אחרים, ובכללם שיקולים מקרו-כלכליים, לא נבחן כראוי, וזאת בשל מבנה הות"ל וסמכויותיה.

התמונה העולה מהערכת דרך פעולתה של מערכת התכנון, בדגש על התכנון המסדיר (שהוא המוביל בכל הקשור להחדרת אמות מידה אתיות לתכנון בכללותו), היא של התמודדות טובה בממד הבין-דורי, עם כמה סייגים בולטים, וכן עם חלק מהיזמות הכלכלית, ופחות טובה עם הממד הפנים-דורי. כתוצאה מהסייגים שצינתי לעיל, הן התחומיים (במערכת הביטחון) והן המרחביים (לגבי צפון הנגב והשטחים), מההטיה כלפי תשתיות, ומהרפיון בהפנמת הממד הפנים-דורי, ובייחוד שאלות של עוני ומחסור בדירור, מערכת התכנון מוגבלת ביכולתה לאזן כראוי בין שלוש מטרות-העל.

בכדי להתמודד עם הכשלים המבניים, הגורמים לכך שמערכת התכנון, על שתי זרועותיה, לא מאזנת כראוי בין שלוש מטרות-העל, ראוי לשקול כמה צעדים:

1. להפנים את הממד הפנים-דורי בשיח התכנוני, ובעיקר בתכנון המסדיר. לשם כך ניתן ורצוי לשלב נציגים מהמגזר האזרחי ומומחים בתחום החברתי בוועדות התכנון. כמו כן, ראוי לשלב דרישות לדירור הוגן ובר השגה בארגז הכלים התכנוני במסגרת תוכניות המתאר. דרישות מעין אלו שיחייבו גם יזמים לתת תשומת לב לסוגיות של עוני, עשויות להביא לשילובן גם בתכנון היוזם, כפי שקרה בעבר בתחום הסביבתי.
2. ראוי לשנות את הרכב הולמ"ב ולשלב בתוכה אנשי מקצוע עצמאיים ונציגים של הגופים הירוקים. מעבר לכך, ראוי להגביל את הפרויקטים הנידונים בה, לכאלה שיש סיבות ביטחוניות אמיתיות לשמירה על החיסיון. כיום נידונים במסגרת זו גם פרויקטים שאין להם רכיבים חסויים כלשהם, ובמהותם אינם שונים מפרויקטים אזרחיים רבים.
3. כדי לאפשר לוועדות התכנון להתמודד טוב יותר עם פיתוח התשתיות, ראוי לשלב את הות"ל במערכת התכנון ולהכפיפה למועצה הארצית לתכנון ובנייה, ולהוסיף לה כלכלנים עצמאיים אשר יוכלו לערוך בדיקות כדאיות לפרויקטים בראייה ביקורתית.
4. ראוי להקדיש תשומת לב מיוחדת להתמודדות עם סוגיית היישובים הבלתי מוכרים בנגב. תמונת המצב בחבל ארץ זה נוגדת את כל עקרונות הפב"ק. יש צורך אפוא במאמץ מיוחד בנושא, אשר ישלב בין תכנון יוזם, ממלכתי, לבין תכנון מסדיר

ומאפשר, וזאת במטרה למנוע המשך מצב שמנציח אנרכיה תכנונית בחבל ארץ נרחב, ומנציח את קיומה של אוכלוסייה נרחבת בתנאי עולם שלישי.

5. לבסוף, ראוי להדק את תיאום התכנון משני צדי הקו הירוק, ולהחיל נורמות הנהוגות בצד הישראלי של הקו הירוק גם מעבר לו. אמנם זהו נושא טעון פוליטית בציבור הישראלי, אך יש מקום למתכננים להביע את עמדתם כאנשי מקצוע בעלי אתיקה מקצועית (כפי שהשתקף לאחרונה באמנת המתכננים). מנקודת ראות של פב"ק, אין משמעות לקו כחול של תוכניות, או לקו הירוק, שכן כל פיתוח מחייב מבט כוללני, חוצה-גבולות.

נקיטת צעדים אלה עשויה להביא לכך שמערכת התכנון תתרום לקידום עקרונות הפב"ק, וכנגזרת מכך לצמצום הפער בין עקרונות אלו לפרקטיקה התכנונית הנוכחית בישראל.

מקורות

אש, ת' וע' פייטלסון (2009) **דיוני ועדת ניסים כצוהר לתהליך היזמות בקרקע ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

בר שישת, א' וע' פייטלסון (1998) **התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מרגלית, א' (2007) **בחירת השילוב של שיקולים סביבתיים בתכניות שימושי קרקע כוללניות**, עבודת גמר לתואר מ.א., חיפה: הטכניון.

פייטלסון, ע' (2000) **הצעת אסטרטגיה לפיתוח בר קיימא בישראל**, בתוך: **לקראת פיתוח בר קיימא בישראל**, המשרד לאיכות הסביבה, מצוי באתר המשרד להגנת הסביבה:

http://www.sviva.gov.il/Enviroment/Static/Binaries/Articals/sd_intro_1.pdf

פייטלסון, ע' (2002) **עיכובים ומעקפים בתכנון התשתית הלאומית בישראל**, ירושלים: המועצה הלאומית לאיכות הסביבה.

פייטלסון, ע' (2004) **אינדיקטורים לפיתוח בר קיימא בישראל: דו"ח מסכם שלב א'**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.

פייטלסון ע' (2007) **המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית**, קרקע 62, 38-54.

פייטלסון, ע', מרינוב, א' וקפלן, מ' (1996) **כיוונים לפיתוח בר קיימא**, מדיניות תכנון נושאת, תכנית אב לישראל בשנות האלפיים – ישראל 2020, חיפה: הטכניון.

רוקח, א' ור' ויץ (1991) **לקחי התכנון החקלאי וההתיישבותי במדינת ישראל**, בתוך: י' אבירם וא' שחר (עורכים) **ארץ ישראל: מחקרים בידעת הארץ ועתיקותיה**, כרך 22: **ספר דוד עמין**, ירושלים: החברה לחקירת ארץ ישראל ועתיקותיה.

- Feitelson, E. (1997). "The Second Closing of the Frontier: An End to Open Access Regimes", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 88: 15-28.
- Feitelson, E. (1998). 'Muddling Toward Sustainability: The Transformation of Environmental Planning in Israel', *Progress in Planning* 49: 1-53.
- Feitelson, E. (2004). "The Potential and Limitations of Planning in Advancing Sustainability at the Sub-national Level: An Introduction", in: E. Feitelson (ed.) *Advancing Sustainability at the Sub-National Level: The Potential and Limitations of Planning*, Gower House: Ashgate; Croft Road: Aldershot.
- Hajer, M. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (1985). *The Urbanization of Capital*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pearce, D., Markandya, A. and Barbier, E. (1989). *Blueprint for a Green Economy*, Earthscan.
- Rao, P.K. (2000). *Sustainable Development: Economics and Policy*, Oxford: Blackwell.
- Shachar, A. (1998). Reshaping the Map of Israel: A New National Planning Doctrine, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555, 209-218.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.

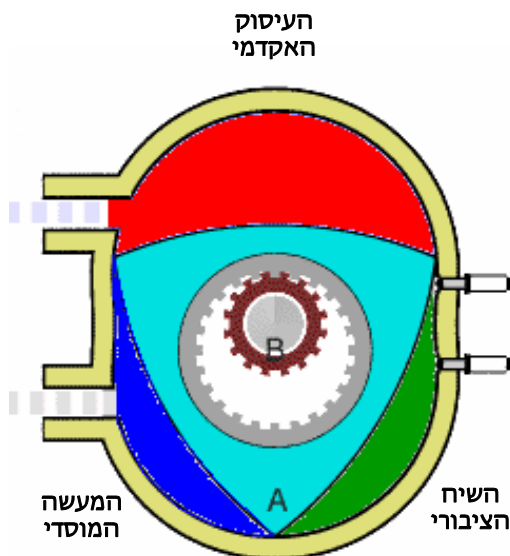
תמ"א 35 המעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי

שמאי אסיף

מאמר זה הוצג בכנס שנערך בנובמבר 2007, והוקדש לזכרו של פרופ' אריה שחר ז"ל, שותפי בראשות צוות התכנון של תמ"א 35, שנפטר זמן קצר לאחר אישורה של התוכנית. במאמר שזורות הבחנות ותובנות שנתגבשו בשיחות ארוכות ובכתובים רבים שליוו את הכנת התוכנית. לפרופ' אריה שחר הייתה תרומה מכרעת בכל אלה, שנוספה למורשתו העצומה. לכן, על אף שבדברי יהיו שזורים, מטבע הדברים, מעט זיכרונות, כל כולם מכוונים כלפי העתיד.

תמ"א 35 היא תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור של ישראל. בדצמבר 2005 התוכנית קיבלה תוקף מממשלת ישראל והיא מהווה את הבסיס הסטטוטורי העליון לתכנון במדינת ישראל. התוכנית הוכנה עבור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה במשך תשע שנים בקירוב, על ידי צוות מקצועי ורחב בראשותם של כותב דברים אלה ופרופ' אריה שחר ז"ל.

מאמר זה מבחין בין שלושה תחומי עיסוק בתמ"א 35: **המעשה המוסדי, השיח הציבורי, העיסוק האקדמי** וקשרי הגומלין ביניהם (איור 1).



איור 1

משולש תחומי העיסוק של
תוכנית המתאר הארצית 35

השילוב המיוחד הזה הוא כרטיס הביקור שפרופ' אריה שחר הביא איתו אל התכנון ואל ידיעת הארץ בכלל. המעניין במשולש הזה – המוסדי, הציבורי והאקדמי – איננו רק בסימטריה המשולשת של קודקודיו או פאותיו אלא דווקא ביחסי הגומלין הדינמיים שביניהם ובדחף הפנימי שיחסי גומלין אלה יוצרים. למשולש הזה תפקיד מכריע בקידומו של המקצוע ובהובלתו קדימה. הדימוי הקרוב ביותר למשולש שיוצר דחף דינמי הוא מנוע הויינקל, שניסה להחליף את מנוע השריפה הקלסי, ההופך באופן מאוד מורכב, תנועה ליניארית של בוכנות וגל ארכובה לתנועה סיבובית. מנוע הויינקל הוא מנוע קטן ופשוט, היוצר בין המשולש למיכל המעגלי המקיף אותו שלושה תאי שריפה המניעים את המשולש. ממש כשם שהמעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי מניעים זה את זה בהתמדה, קדימה, הלאה והלאה.

את הדינמיקה במעשה המוסדי אני מבקש להדגים דווקא דרך ההוראה של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להכנתה של תמ"א 35. הוראה זו ניתנה ב-1996 וכללה בסעיף 5ד' דרישה, לפיה רק 25% עד 40% ממלאי יחידות הדיור שתייצר תוכנית המתאר יהיו מחוץ לאזורי הביקוש. זוהי דרך אלגנטית שמשמעותה בפשטות, כי לא פחות מ-60% עד 75% של יחידות הדיור הנוספות יועדו לאזורי הביקוש. העדיפות המובהקת שהוענקה לאזורי הביקוש, לא הפריעה למועצה הארצית להוסיף בסעיף הבא עוד הוראה בדבר: "יישום מרבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה".

צוות התכנון של תמ"א 35, כספק החתום על חוזה תכנון הכולל, כמובן, את ההוראה המחייבת של המועצה הארצית, אמור היה ליישם את ההוראה ככתבה וכלשונה. אלא שתוך כדי פיתוחה של התמ"א, הסתבר שהיעדים הנורמטיביים המתגבשים בה יוצרים חלוקה כמעט הפוכה. בדרך זו ניתן היה לבלום את הפיתוח באזורי הביקוש המובהקים ולכוון גידול ניכר, גם יחסי, של מחוזות הצפון והדרום, כלשון ההוראה בדבר פיזור האוכלוסייה.

כדי ליישב את הסתירה שנוצרה ומבלי לשנות את השיעורים שנקבעו בהוראת המועצה, נזקק צוות התכנון להגדרה מחדש של אזורי הביקוש. ראשית, ושלא כנהוג עד אז, צורפו גם מחוזות חיפה וירושלים למחוזות תל אביב והמרכז והוכללו באזורי הביקוש. שנית, לאחר לימוד ההתנהגות המרחבית של האוכלוסייה הערבית בישראל, ובשל הניידות המוגבלת שלה במרחב, הוגדרו כל היישובים הערביים (וכמובן, הערים המעורבות) כאזורי ביקוש לאוכלוסייה זו.

ההגדרה מחדש של אזורי הביקוש אפשרה לקדם את היעדים הנורמטיביים של תמ"א 35, השמים דגש על פיזור האוכלוסייה, מבלי לפגוע בחלוקה האזורית שנקבעה בהוראת המועצה.

השיח הציבורי בנושא זה התפתח מאוד בתקופת הכנתה של תמ"א 35, לא במעט הודות לחשיפת עצם הכנתה של התוכנית לדיון ציבורי על ידי צוות התכנון ומינהל התכנון. אכן, התפישה שביטאה תחילה הוראת המועצה הארצית התחלפה בשיח הציבורי ובביטוי הפוליטי לתפישה של עידוד הפריפריה וכלימת אזורי הביקוש. עד כדי כך חריף היה השינוי, שעוד סמוך למועד ישיבת הממשלה בדצמבר 2005 ובישיבת הממשלה עצמה נשמעו קולות ברורים מאד, הקוראים לצמצום נוסף של מלאי הדיור המיועד למרכז ולהרחבת האפשרויות בפריפריה. בסופו של תהליך, הוגבלה מאוד האפשרות להרחיב את השטח המיועד לפיתוח מעבר לזה שכבר אושר בתוכניות מחוזיות (תמ"מ), בעיקר במחוזות תל אביב והמרכז וככלל, נמנעו

יוזמות של שינויי תמ"מ המוסיפים שטחים לפיתוח.

יש לציין שבבחינת ההתקדמות ליעדי תמ"א 35, עד למחצית פרק הזמן שבין שנת הבסיס 1995 לשנת היעד 2020, טרם התרחש המהפך שנקבע ביעדי התוכנית. מחוז המרכז דוהר קדימה על בסיס תוכניות שאושרו עוד לפני תמ"א 35 ואילו מחוז הצפון ונפת באר שבע אינם מצליחים למשוך אליהם אוכלוסיות בהיקף מספק.

שאלת המפתח החשובה מכולן, באשר להשפעה של המשולש – המעשה המוסדי, השיח הציבורי, והעיסוק האקדמי – על המציאות נמצאת מחוץ לתחום עיסוקו של מאמר זה, הן בגלל הקושי להגדיר את המציאות מחוץ לקונטקסט של הכלים המודדים אותה, והן בגלל הצורך לבחון את ההשפעה בטווחי מידה וזמן. די אם נאמר שדווקא ארץ ישראל, במאה ועשרים שנות התיישבות ובשישים שנות מדינה, התפתחה באופן מובהק בהתאם להחלטות ולתוכניות מוסדיות. המעשה המוסדי התבסס היטב על שיח ציבורי ובמידת מה על עיסוק אקדמי ויש מקום להניח שהשפעה כזו על המציאות, גם אם תתרופף במידת מה, תמשך גם בעתיד. סוגיה קריטית זו תותר מרכזית במעשה המוסדי, בשיח הציבורי וגם בעיסוק האקדמי. ומהלך המעקב והעדכון, הנמצא בעצומו, יעדכן את תמ"א 35 לקראת סוף 2010.

המעשה המוסדי מתבצע באמצעות מינהל התכנון, ועדות עבודה וועדות היגוי ובאמצעות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. הם שהפעילו צוות תכנון רב-תחומי חיצוני רחב ומגוון, שהוקם במיוחד באמצעות מכרז פתוח לצורך הכנתה של תמ"א 35 (איור 2). חלק גדול מחברי צוות התכנון ויועציו הם אנשי אקדמיה מובהקים, ובראשם, פרופ' אריה שחר ז"ל. אנשי אקדמיה אלה שילבו, במהלך גיבוש התוכנית, את מיטב גוף הידע העדכני שנצבר באקדמיה ואף חזרו ונטלו עמם אל העולם האקדמי את התובנות והתוצרים החדשים שנוצרו בתמ"א.

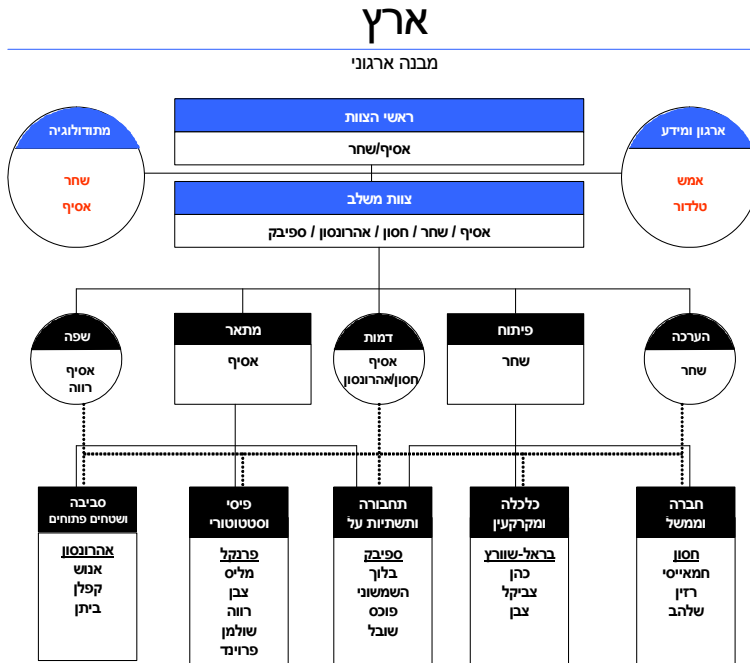
צוות התכנון כלל למעלה מחמישים מומחים ויועצים מתחומים שונים, מהמגזר הפרטי ומהאקדמיה, שלא היו חלק מהמעשה המוסדי השוטף. האיסוף וההפעלה של צוות כזה יצרו כשלעצמם פתיחות ציבורית רבה, ובעיקר בציבור המקצועי ובתחומי העשייה התכנונית המגוונים והרבים. אלא שלא רק איוש הצוות הוא שיצר את החיבור האקדמי והציבורי אל המעשה המוסדי, גם המבנה הארגוני ושיטת העבודה של הצוות תרמו ליצירת החיבורים האלה. הצוות המשולב, יצר אינטגרציה בין נתיבי התכנון וקשר מתמיד עם רחשי הלב של הציבור ועם הלכי הרוח האקדמיים.

העיסוק המתמיד בדמות הארץ, טווח, בלב העשייה התכנונית, קשרים והקשרים עם מקומות, עם קבוצות אוכלוסייה ועם פסיפס של מאויים משתנים. כך גם נתיב ההערכה שיצר, באורח מובנה, במה פתוחה ואוזן כרויה לקולות של ביקורת ולדעות אחרות מן הציבור, מן האקדמיה ומתוך הצוות עצמו.

לא קשה לסמן את ההבדלים בין המעשה התכנוני של ראשית המדינה לבין המעשה התכנוני של העשור השישי. אז, בראשיתה של דרך עצמאית וריבונית, יצרו האוטופיות הברורות והציבור המגויס קשרי גומלין מעצימים בין המעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי.

איור 2

המבנה הארגוני של צוות תמ"א 35



אך מעבר לקשרי גומלין הדוקים אלה שאפיינו את ראשית המדינה, ההבדל הברור בין הגישות התכנוניות של אז ועתה הוא בתפישת המרחב. תפישת המרחב של ראשית המדינה הייתה זו של ארץ ריקה, שצריך ליישב ולמלא אותה. זו הייתה תוכנית של אדריכל, אריה שרון, שמונה להכין את התוכנית הלאומית של ישראל. שרון היה קודם כל אדריכל, מגדולי האדריכלים שקמו לנו מעולם. ואדריכל, כמו אדריכל ובודאי מודרניסט כמו שרון, בא אל מגרש ריק מתוך תחושה של שליחות: "מתפקידי לבנות כאן בניין". ועתה, משקמה מדינה, עוסקים אנו ב"בניין הארץ" ותפקידנו לבנות כאן ארץ.

הצעת חלוקת האוכלוסייה, מלווה תוכנית מרחבית כוללת, הקובעת את מקום היישובים, הערים, התעשייה והשירותים היא הכרחית מבחינה לאומית וביטחונית ואפשר לבצעה רק על ידי מדיניות תכנון ופיתוח נועזת ועקבית של המדינה. בהיעדר מדיניות כזאת, תוביל הסטיכיה את המוני האוכלוסייה, בקו ההתנגדות הקלה ביותר, למרכזים הגדולים הקיימים – ותשאיר את מרחבי הארץ ריקים מאדם ומיוזמה.¹

¹ שרון אריה, תשי"ב, (1952). תכנון פיסי בישראל: הוצאת המדפיס הממשלתי.

איור 3

תשריטים קונצפטואליים של תוכניות ארציות: מתוכנית שרון לתמ"א 35



תכנון פסי לישראל
1951



תמ"א 31
1993



ישראל 2020
1997



תמ"א 35
2005

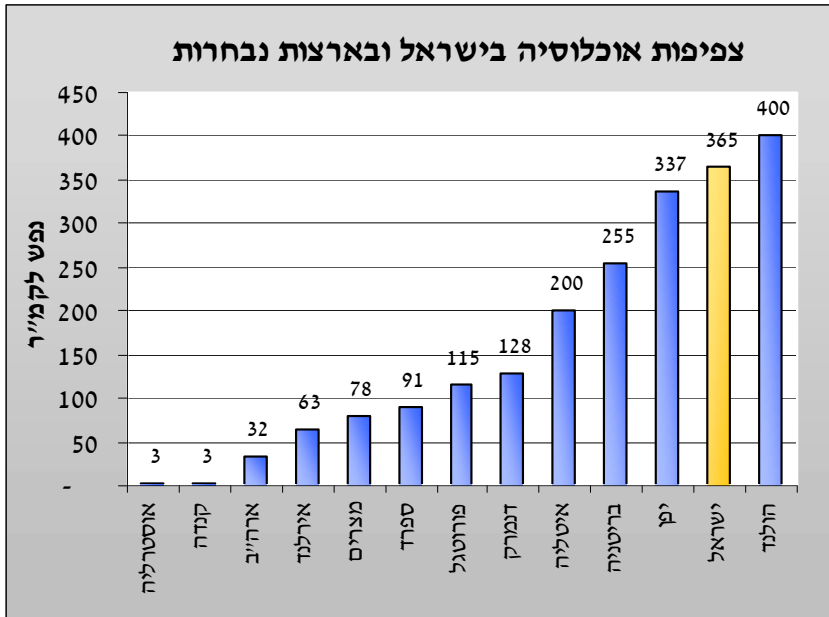
תפישת התכנון המוסדית של העשור השישי שונה במהותה (איור 3). זוהי תפישת הארץ כארץ מלאה: מלאה אנשים, בקבוצות חברתיות שונות ומגוונות, מלאה תשתיות, אינטרסים, מאויים, מערכת יישובים מפותחת ומלאה רשויות שלטוניות ויזמים. זו גם ארץ רווית קונפליקטים. כמעט על כל חלקת קרקע ניטשת תחרות קשה: בין ירוקים למפתחים, בין רשויות עירוניות למועצות אזוריות, בין כפריים לעירוניים, בין יהודים לערבים, בין עדה לעדה ובין בעלי עניין כאלה לכאלה. תמ"א 35, תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור יוצאת מנקודת מוצא ברורה:

מול הביקוש הגדול לתוספת שטחים מבונים ניצבת במלוא חומרתה תופעת הצטמצמות ההיצע הקרקעי, פרי הבנייה בצפיפויות נמוכות המפוצלת בין מספר רב של יישובים קטנים. צורת הבנייה הפרברית, המאפיינת חלק משמעותי של הבנייה החדשה בישראל, נוגסת במלאי השטחים הפתוחים ופוגעת ישירות בכושר הקיום וההישרדות של המרכזים העירוניים הקיימים. המשך הבנייה בצפיפויות נמוכות וההתארגנות המרחבית במספר רב של יישובים קטנים תקטין מאד את

אפשרות השימוש בתחבורה ציבורית לכל צורותיה ותגביר את מגמות ההיבדלות והקיטוב המרחבי של קבוצות אוכלוסייה ברמות שונות של החברה הישראלית.²

איור 4

צפיפות האוכלוסייה בישראל ובמדינות נבחרות, 1997³



אבל המעבר מתפישת "ארץ ריקה" לתפישת "ארץ מלאה", מתבטא לא רק במדדים הסטטיסטיים של צפיפות השימוש בקרקע (איור 4) והפעילות בתוכה ולא רק בקונפליקטים הנוצרים ביניהם, אלא גם בהיכרות ובהבנה רחבות ומעמיקות יותר של המרחב.

כאן שוב בולט הקשר ההדוק בין המעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי. הבנת המרחב, תכליתה המובהקת של הגאוגרפיה, מתורגמת לעברית כראוי כ"ידיעת הארץ", ובדגש מובהק על הארץ הזאת, הופכת לחלק חשוב מהמעשה האקדמי. גם הציבור מכוון את רגליו למרחביה, מקשט את ביתו באלבומים מפוארים לכבודה. ב"סלון" הפרטי בצריפם של פולה ודוד בן גוריון בשדה בוקר תלויה, מה אם לא, מפת ארץ ישראל. כך גם פרופ' אריה שחר ז"ל שגילם בפועלו את ידיעת הארץ כולה – לאורכה, לרוחבה ולעומקה.

² שחר אריה, אסיף שמאי, 2005. תמ"א 35 – תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור. עיקרי התוכנית ואמצעי המדיניות (עמ' 11). משרד הפנים, מינהל התכנון.

³ מתוך: פיין צביה, שגב מאירה, לביא רחלי (2002). ישראל, האדם והמרחב – נושאים נבחרים בגאוגרפיה. מט"ח – המרכז לטכנולוגיה חינוכית.

ואכן, בשישים השנים אחרי קום המדינה נוספו נדבכים חשובים של הכנת המרחב של ישראל וידיעת ארץ מעמיקה. לדעת את הארץ איננו עניין פשוט. אין מדובר רק על לדעת עוד על הארץ, אלא גם להיטיב לדעת את הארץ. ולדעת את הארץ במשמעה המטפורי איננה אלא כי אם לאהוב את הארץ: לאהוב את הפסיפס העשיר של אנשים, של קבוצות ושל סביבות. זהו, ללא ספק, הבסיס לעשייה התכנונית העכשווית והוא שונה בכל אלה מהעשייה של ראשית המדינה.

אכן, הארץ המלאה לא תמיד מחמיאה לתושביה, למבקריה ולעצמה. קל למצוא פה ושם יישובים שאינם בדיוק במקומם הראוי ואולי אפשר היה לוותר עליהם. אפשר גם למצוא כמה כבישים או קווי חשמל מאיימים שאפשר היה להתוות אחרת או לחסוך בכלל. הנחת היסוד של תמ"א 35, כמו גם של תמ"א 31 ותוכנית האב לישראל 2020, הייתה שמעורר ההתיישבות והתשתיות, כולל "התשתית" של שטחים פתוחים, הם הבסיס להמשך הפיתוח. השינוי בהם יהיה תוספתי ומדורג, גם אם מהיר ומשמעותי, וזאת מסיבות ערכיות ומעשיות כאחד.

תמ"א 35 מכוונת את רובו של הפיתוח הצפוי לדור הבא אל עבר המרקם העירוני... הקבצת רוב הפיתוח של השטח המבונה לתוך 9% משטחה של ישראל יאפשר מיקוד וצמצום של אזורי הקונפליקט בין מגמות הפיתוח והשימור ויאפשר בקרה יעילה על גידול השטח המבונה. למטרה זו נקבעו הוראות מפורטות המבטיחות פיתוח הדרגתי ואיכותי של המרקמים העירוניים, שמירת רורבות מספיקות לשנים רבות ושילוב שטחים פתוחים גדולים במסגרת המרקמים העירוניים... השלכיות בפיתוח השטח המבונה בתוך המרקם העירוני והשמירה על היקף מוגדר של שטחים פתוחים בתוכם יגדילו את הדחף לפיתוח מחודש של השטח המבונה הקיים.⁴

שינוי תפישה זה איננו מנותק מהשינויים במחשבה האקדמית ובעשייה התכנונית בעולם כולו. תפישה העולם המודרניסטית של מחצית המאה העשרים, חדורת האוטופיות הגדולות, נתחלפה במגוון גישות קשובות וזהירות יותר, צנועות יותר, שנסתכמו בראשית המאה הנוכחית בעקרון הקיימות. עקרון הקיימות מאזן מחדש בין מכלול מורכב של כוחות שהקיים הוא מרכיב מרכזי בו. זוהי תפישה שכרוכה בקיים, בידיעת הקיים, בלימוד הקיים ובאהבת הקיים. היא נתגבשה כמוביל מרכזי של תמ"א 35 וכוונתה בכינוי שניתן לתוכנית על ידי מחבריה – "ארץ". תמ"א 35 יוצאת אפוא מהקיים, בונה על הקיים ומבססת עליו את המבט מכאן והלאה. גישה זו איננה עומדת בסתירה להיקפי הפיתוח העצומים שיוסיפו לאפיין את דמות הארץ. כבר עתה הקיים והמתוכנן הם הבסיס המוצק להכפלתם ויותר במהלך 20 השנים הבאות של מרכיבי הפיתוח והתשתיות הקיימים היום.

השאלה שהציבה לה תמ"א 35 הייתה, על כן, כיצד אנחנו בונים על הקיים ויוצרים מתוכו מרחב מובנה יותר, ברור יותר, איכותי יותר. היכן להוסיף וכיצד והיכן להגביל פיתוח, לשמר ולטפח. ואכן, המנוע המשולש שתאי ההצתה שלו הם המוסדי, הציבורי והאקדמי, הוא זה שיצר את תמ"א 35 וגם ממשיך ומניע את תוצריה.

השיח הציבורי שנלווה לשלבי הכנת התוכנית וכיום נלווה ליישומה, הפך עם הזמן לכוח פועל משמעותי ששכלל מאוד את תוצרי התוכנית, פיתח וטייב אותם ובהדרגה הפך לכלי יישום משמעותי. שיח ציבורי בנושא מקצועי איננו עניין של מה בכך. הצורך לתרגם את שפת התכנון

בסופו של דבר, האסטרטגיה שננקטה הוכיחה את עצמה: התוכנית שימרה את העושר והעומק התוכני והצליחה, באמצעות מאמץ עקבי, להעביר את המסרים אל הציבור ואף לקבל היזון חוזר ותורם. כשהתוכנית הפכה למסמך סטטוטורי מחייב, יותר ויותר חלקים של הציבור נזקקים לו ואלה חוזרים אל המסרים ואל המסמכים ומעבירים אותם לאחרים וכן הלאה. צוות התכנון, מינהל התכנון והמועצה הארצית שבו ובחנו כל סעיף וכל קו בתוכנית על בסיס השיח הציבורי. אולי במחיר ניכר של זמן ומשאבים, אבל עם תוצאות משופרות. מתוך מאות דוגמאות של שינויים שנעשו בתוכנית במהלך גיבושה, שלוש ראויות לאזכור מיוחד:

עם גיבושה של השפה החדשה, "שפת המרקמים", הציע צוות התכנון את חלוקת המרחב של ישראל לששה סוגי מרקמים: עירוני מגובש, עירוני מפוצל (לימים עירוני-כפרי), כפרי, שמור משולב, פתוח ארצי (לימים שמור-ארצי) וחופי. המרקם העירוני המפוצל או העירוני-כפרי נועד לאפיין מרחבים המשובצים ביישובים עירוניים וכפריים שיש לאפשר בהם פיתוח, ובה בעת לשמור על רציפות השטחים הפתוחים הבין-יישוביים. מרחבים שנקבעו כמרקם עירוני מפוצל היו המרחב הכולל את הערים והכפרים של מערב הנגב, המרחב הכולל את צפת, ראש פינה, חצור, מחניים וטובה ונגרייה והמרחב שבעורף העיר נתניה. מהותו של המרקם לא הייתה מובנת לרוב המבקרים והוא נתפש, במידה רבה של צדק, כמרקם פרברי, העלול להאיץ פרבור ולפגוע במרחב הכפרי-חקלאי וביישובים העירוניים כאחד.

לימים נִשְׁלָה הביקורת, וגרמה לביטולו של סוג מרקם זה. שפת התכנון הורכבה מחדש מחמישה סוגי מרקמים בלבד: עירוני, כפרי, שמור משולב, שמור ארצי וחופי. מקצת מהשטחים שסומנו בתחילה כמרקם עירוני-כפרי סומנו עתה כמרקם עירוני, ורובם כמרקם כפרי. יישובים גדולים במרקם הכפרי סומנו בסימול של "יישובים מיוחדים". שינוי זה תרם לבהירותה של השפה וקליטתה ושיפר, ללא ספק, את הכלים שעמדו לרשות התוכנית למימוש יעדיה.

שיח מורכב וממושך יותר התנהל בקשר לגודלם של המרקמים העירוניים. צוות התכנון ראה חשיבות בהתווייתם של גבולות הפיתוח העתידיים של היישובים העירוניים שתאפשר את גיבושן לערים אינטנסיביות ותוססות ותעודד שימוש בתחבורה ציבורית. בחלופה הנבחרת היה שטחם של המרקמים העירוניים (מגובש ומפוצל) כ-11% משטח המדינה. גבולות אלה היו אמורים לתת מענה מלא וגמיש לביקושים, כפי שהוגדרו בעקרונות התמ"א, ובעיקר להסיר את לחצי הפרבור מעל רוב רובו של שטח המדינה, 89% שמחוץ לגבולות המרקם העירוני. מבקרים רבים ראו את היקפם של המרקמים כגדול מדי ובעיקר תקפו את הכללתם של שטחים בשולי הערים ובתחומי המועצות האזוריות בתוך המרקם העירוני. המבקרים חישבו מחדש את הצרכים ואת היצע הקרקע בתחומי הערים והציגו שוב ושוב את הפוטנציאל הקיים בהם ובקשו לצמצם את שטחי המרקם העירוני. גם הגופים הירוקים חברו לביקורת זו כשהם מביעים חוסר אמון ב"סופיותם" של גבולות המרקמים העירוניים כפי שהוצעו. הם גרסו שעם השנים גבולות אלה יפרצו ועל כן עדיף לצמצמם כבר בשלב זה.

דיון מתמשך זה תרם שתי תרומות לתמ"א 35: מחד גיסא, אכן צומצמו המרקמים

העירוניים לכדי 9% משטח המדינה ותחשיבי הצפיפות והקיבולת הותאמו למסגרות החדשות. מאידך גיסא, נקבעה הוראה שאיננה מאפשרת בשום מקרה למלא את השטחים שאינם מתוכננים לבינוי בתחום המרקמים אלא עד למחציתם. זאת, על ידי סעיף בהוראות התוכנית, הדורש שכל הגדלה של השטח המיועד לפיתוח בתמ"מ תחייב הקצאת שטח דומה בתוך המרקם העירוני עצמו כשטח פתוח מוגן בין-יישובי.

עוד תרומה של השיח הציבורי לשינויים בתוכנית הייתה לשטחים שבין באר שבע, ערד, דימונה וירוחם, שבפועל רצופים פזורה בלתי מוסדרת של בדואים. מרחב זה הוגדר בתחילה כמרקם שמור משולב מתוך כוונה לראות את התיישבות הבדואים מתגבשת למספר מצומצם של יישובים במרחב ושימור רובו כמרחב פתוח, מעין לב ירוק של מטרופולין באר שבע. הביקורת שהושמעה נגד קביעה זו ראתה צורך במגוון של יישובים בדואים, חלקם כפריים, כפתרון לתושבי הפזורה. השטחים הבין-יישוביים לא נמצאו רגישים במיוחד והשטחים הערכיים הפתוחים אותרו בלאו הכי בהיקפים גדולים מסביב לאזור זה ומחוצה לו: אזור יתיר ודודאים מצפון, ארץ המכתשים ממזרח ואזורי רמת הנגב והר הנגב מדרום. המרחב כולו הוגדר, אפוא, כמרקם כפרי ופתח פתח לתכנונם של יישובים נוספים מסוגים מגוונים האמורים להסדיר את התיישבות הבדואים המתפתחת באזור.

השיח הציבורי לא חסך ועדיין איננו חוסך ביקורת גם כיום. אבל יותר ויותר ברור לגורמים רבים, שהערך המוסף של התוכנית עולה בהרבה על היתור של בעלי עניין מסוימים וכי עדיף ללכת בתלמים העמוקים שהתוכנית פתחה מאשר לכרסם בשוליה, לפחות עד לערכונה הראשון ב-2011.

האיזון שנוצר בין שמירה על ושלמותם של עיקרי התכנון לבין הקשבה מתמדת לשיח הציבורי, גיבש את תמ"א 35 לכדי מעשה זהיר יותר, מקיים ופתוח. תהליך הכנתה והטמעתה תרם בתמורה גם לשיח הציבורי-תכנוני, שכמעט שלא היה קיים בעבר ובהדרגה העמיק והתרחב. מזה שנים אחדות עומד לרשות הציבור אתר אינטרנט עשיר⁵ והזמנה קבועה להיכנס אליו, לכתוב, להעיר ולהאיר, שהרי השיח האמיתי עדיין לא מוצה ורובו עוד לפנינו.

ובלי להבין מה קדם למה ומי מזין את מי, נוצר במקביל גם העיסוק האקדמי. בכל בתי הספר לאדריכלות ולתכנון בארץ לומדים את תמ"א 35 מזווית זו או אחרת והיא משמשת בסיס למחקרים לא מעטים, החל מההשוואות בין תוכניות שונות, מתוכנית שרון עד תמ"א 35, וכלה בבחינה של שפת התכנון ומשמעות הכללים החדשים לעתיד המרחב ברמות השונות ובקני המידה השונים.

הגדילה לעשות דר' טובי פנסטר מאוניברסיטת תל אביב שבנתה קורס שלם וכתבה מחקר מקיף⁶ מתוך ההגדרה של תמ"א 35 למושג "איכות חיים". תמ"א 35 הגדירה באחד ממסמכי הרקע שלה את שלושת המרכיבים של המושג איכות חיים: **נינוחות, שייכות ומחויבות**. בהזדמנות זו טבעו דר' פנסטר והסטודנטים שלה גם את ראשי התיבות: **"נש"מ"**. בהמשך נבחנו שלושת

⁵ אתר משרד הפנים – מינהל התכנון: www.moin.gov.il/tichnun

⁶ Fenster, T. (2004). *The Global city and the Holy City: Narratives on Planning Knowledge and Diversity*. London: Pearson.

המושגים האלה נוכח הדירה, הבניין, הרחוב, השכונה, היישוב והארץ כולה. הניסיון לחבר בין המושג בית, במובן הרחב והעמוק שלו, הכמעט פילוסופי, לבין הארץ כולה, הוא כשלעצמו ניסיון בעל משמעות ערכית ויש בו אמירה מובהקת וברורה. הקשר בין מרחב, איכות חיים וסביבה יורד לשורשיו של התכנון כולו וימשיך להעסיק את שלושת המנועים של התכנון.

הירחון המרתק "בלוק"⁷, שלא חסך את שבט ביקורתו מתמ"א 35, משקף עשייה אקדמית עשירה, המנסה להתמודד מחדש עם מושג האוטופיה ומקומו בתכנון. המאמר של אדר' דן הנדל, למשל, מתרפק על התפיסה המודרניסטית של תוכנית שרון ומבקר את תמ"א 35 על שאינה קובעת דפוסים פסיים דטרמיניסטיים, כפי שקבע אדר' שרון בתוכניתו משנות ה-50. עם זאת, קובע המאמר כי:

תוכנית שרון נוקטת ברוב המקרים גישה מודרניסטית-אידיאליסטית. המרחב הקיים הוא כמעט בגדר טאבולה רסה, מרחב ריק מאוכלוסייה ומהיסטוריה, הממתין למילוי ע"י האוכלוסייה היהודית – "העם", שלמענו יכוננו את המבנים החברתיים העתידיים.

(אתר האינטרנט, כתב העת "בלוק")

המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית מקיים מזה שנים מספר אולפנים בנושא תמ"א 35. באולפנים נלמדה תמ"א 35, ונבחנו בעין ביקורתית ובגישה יצירתית החזון והמטרות, עקרונות התכנון, הפרוגרמה והמבנה המרחבי. כך נערכה באחד האולפנים השוואה בין מרקמים דומים, כמו אלה של נתניה ואשדוד (איור 5, עמ' 136), ונשאלה שאלה באיזו מידה מציידת אותנו תמ"א 35 בכלים מבחינים העונים על דרכי השימור והפיתוח בכל אחד מהם. כך נבחנה גם רמת הישימות והאפקטיביות של אמצעי המדיניות המשלימים בתמ"א.

באחד האולפנים נבחן לעומק הגליל המערבי ונשאלו שאלות בדבר חלוקת המרחב למרקם כפרי ולמרקם שמור-משולב והאם חלוקה זו משקפת היטב את המבנה היישובי, הקיים והעתידי באזור.

מרתק במיוחד הוא הניסיון לשלב אולפן של תלמידי תכנון ערים ואזורים באוניברסיטה העברית עם תלמידי אדריכלות בתא "עיר-מדינה" בצלאל.⁸ במסגרת זו נבחנו תהליכי עיור עתידיים בציר נהריה-עכו-חיפה לאורה של תמ"א 35 ומשמעותו של המושג "צמוד דופן" לעניין יישובי השרון והפרבור הזוחל (איור 6, עמ' 136). העשייה האקדמית עוברת דרך דורות של סטודנטים, דרך כנסים וימי עיון לשיח הציבורי ובודאי אל המעשה המוסדי והיא גם שמניעה את התכנון אל השלבים הבאים.

לסיכום, במאמר זה ניסיתי להדגים את שילובם של המעשה המוסדי, השיח הציבורי והעיסוק האקדמי ביצירתה של תמ"א 35 ובמהלך יישומה ועדכונה. חשובה בעיני הראייה של תהליך התכנון בכלל והתכנון הארצי בפרט, כתהליך מתמשך, דינמי, חלק מהמעשה התרבותי,

⁷ אתר האינטרנט של כתב העת "בלוק":

http://www.blockmagazine.net/tama35.pdf?bcsi_scan_9836791FF96CD3A5=0&bcsi_scan_filename=tama35.pdf

⁸ ראו אתר האינטרנט של תא עיר-מדינה במחלקה לארכיטקטורה, האקדמיה בצלאל: ירושלים.

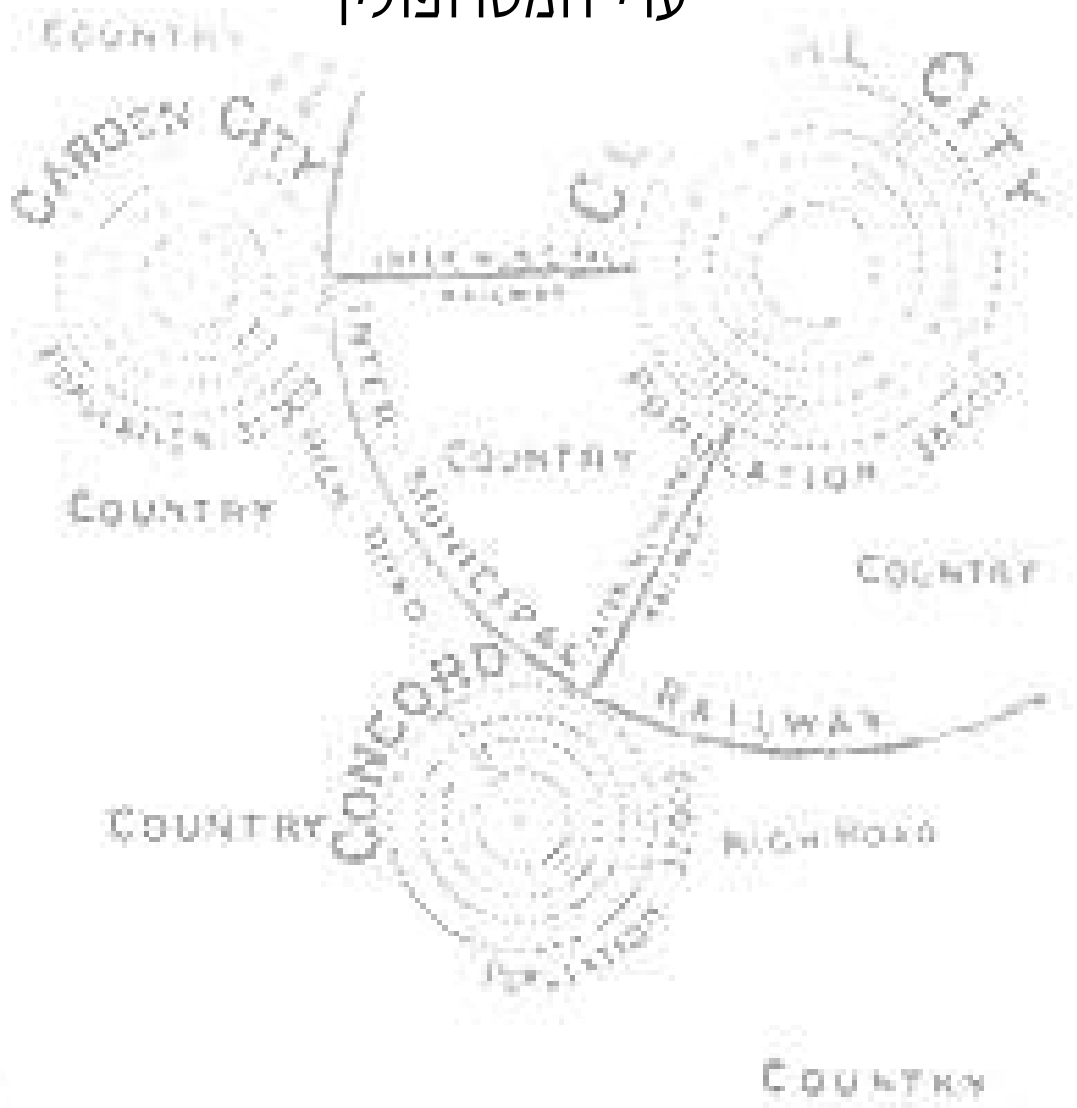
<http://www.citystateunit.com/newspage.aspx>

המשמר סדר ובה בעת פורץ אותו. יתרה מזו, השילוב הזה הוא מנוע הפועם בליבו של התכנון והוא זה המוביל אותו הלאה.

זהו הלב שפרופ' אריה שחר כמורה, כמתכנן, כשותף לגיבושה של תמ"א 35 וכחבר, השכיל לייצג ולסמל. זהו הלב שאריה השאיר לנו כשלבנו שלו נדם. לב קשוב ונדיב, לב יוזם ואוהב שממשיך להוביל אותנו בדרכי התכנון, ואנו ממשיכים בדרכו.

שער שני

ערי המטרופולין



תמורות במע"ר המטרופוליני של תל אביב

יגאל צ'רני

מבוא

במהלך השנים הפך המושג מרכז עסקים ראשי (מע"ר) שם נרדף לריכוז העוצמה הכלכלית בעיר ולאזור בולט מבחינה ויזואלית. המע"ר הקלאסי המוכר מן הספרות הוא ה-Central Business District או ה-Downtown. זהו אזור בתוך העיר בעל מגוון תכונות שהופכות אותו לייחודי בהקשר העירוני. כאשר מדברים על המע"ר הקלאסי מתייחסים לכמה תכונות ראשיות: נגישות גבוהה, עלות קרקע גבוהה, ריכוז גבוה של שימושים עסקיים ופיננסיים, ועל פי רוב קו רקיע מודגש המאופיין בבנייה לגובה. בעבר נתפס המע"ר כליבה של העיר אולם עם התעצמות תהליך הפרבור פחתה חשיבותו היחסית ברמה העירונית והמטרופולינית (Gad and Mathhew, 2000; Fogelson, 2001; Ford, 2003).

מע"ר תל אביב

המע"ר בתל אביב צמח ללא תכנון מוקדם אלא על ידי דחיקה הדרגתית של שימושי קרקע למגורים והפיכתם לשימושים עסקיים. בראשיתו, רק מקצת מהמבנים בו נבנו בבנייה ייעודית למטרות של מסחר ועסקים. רובם הוסב לשימושים של משרדים ומסחר ובתי המגורים בו החלו להיהרס ולהיבנות מחדש כבנייני משרדים ועסקים. צמיחתה המהירה של תל אביב בשנות העשרים ובמיוחד בשנות השלושים של המאה העשרים הגדירה את תחומי המע"ר, שבמידה רבה חפף לגבולותיה של השכונה הראשונה של תל אביב, אחוזת בית. מע"ר זה הפך כבר בשנות השלושים למרכז הפיננסי של היישוב היהודי בארץ-ישראל (שביט וביגר, 2001). כבר בשנות השישים משהחל אריה שחר לחקור את מע"ר תל אביב, זיהה את התהליך המאפיין אותו:

מע"ר תל אביב התקרב בתחילת שנות השישים לסיום שלב דחיקת שימוש המגורים מתוכו ומאז ואילך נמשך גידול על ידי ניצול יותר אינטנסיבי ומוגבר של הקרקע לשימושים עסקיים.

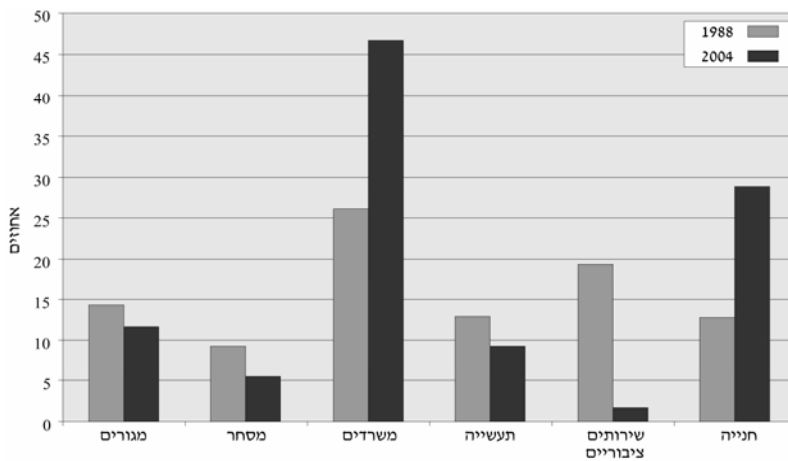
(שחר, 1968 עמ' 148)

במקביל להתפתחותה של תל אביב, גלש המע"ר מחוץ לתחומי שכונת אחוזת בית. התרחבות המע"ר בשנות השישים הושפעה לא רק מהתפתחות העיר תל אביב אלא גם מהתפתחות המטרופולין כולה. המע"ר התרחב מעבר לתחומי אחוזת בית מזרחה – לאורך שדרות רוטשילד, והרחבות יהודה הלוי ואחד העם, וצפונה – לאורך רחוב אלנבי. ההתרחבות הטריטוריאלית לתוך אזורים חדשים התנהלה בכיוון צפון-מזרח ואילו בחלק הישן ביותר של המע"ר, המערבי, ניכרו סימני קיפאון והחלשות הפעילות המע"רית. הסיבה לכך היא נטייתם של שימושים מע"ריים להימשך לאזורים הזוכים ליוקרה. לכן הם חודרים לתוך אזורים מגורים ברמה בינונית ואינם מתפשטים לעבר אזורים עוני ואזורי מלאכה ותעשייה. קיומם של מחסומי התפשטות בכל הכיוונים,

למעט בצפון ובצפון-מזרח, הותירו את האזורים הללו כפרצה יחידה להתפשטות המע"ר (שחר, 1968). עשרים שנה מאוחר יותר הפך המע"ר ההיסטורי לאזור כמעט ריק ממגורים. כמו כן, אזורים שהיו בשנות השישים בחזית ההתקדמות של המע"ר, הפכו אף הם לאזורים מע"ריים. כדי לבלום את יציאת התושבים ממרכז העיר יזמה עיריית תל אביב בראשית שנות השמונים את תוכנית לב העיר, שנועדה להגביל את תחומי התפשטות השימושים המע"ריים (מזור, 1987). החל משנות השמונים לא ניתן עוד לדבר על מע"ר קומפקטי בתל אביב אלא על מע"ר בו המרכיב הליניארי הוא הדומיננטי. דרכי האורך של העיר והמטרופולין הפכו לציר ההתרחבות הראשי העובר בדרך פתח תקוה (כיום דרך מנחם בגין) בתל אביב וברחוב ז'בוטינסקי ברמת גן. ציר זה היה רצועת החרושת של מטרופולין תל אביב כבר בשנות השלושים (גונן, 1970). האזורים בעלי האינטנסיביות המע"רית הגבוהה ביותר כללו שישה גלעינים מגובשים יותר ומגובשים פחות שאין ביניהם רצף פיזי אבל כיוונם הכללי הוא מדרום-מערב לצפון-מזרח, על הציר של מנשיה בדרום-מערב ומתחם בורסת היהלומים בצפון-מזרח. ניתן להסביר את כיווני ההתרחבות של התפקודים המע"ריים יותר בהקשר מטרופוליני מאשר כתהליכים פנים-עירוניים. ההתפתחות המטרופולינית נעה לעבר צפון-מזרח על שום היתרון שיש לאזורים עירוניים המצויים לאורך צירי הנגישות המטרופוליניים (גריצר, 1991). באזור מנשיה הנמצא דרומית-מערבית למע"ר ההיסטורי ראתה העירייה בשנות השישים את המשכו של המע"ר. אולם כוחות ההתרחבות המטרופולינית פעלו בכיוון ההפוך, כיוון צפון-מזרח. בשדרות שאול המלך סביב לבתי המשפט, באזור הקריה, לאורך ציר האיילון, ובאזור בורסת היהלומים ברמת גן התפתחו גלעינים מע"ריים ונוצר יתרון לאזורים הנמצאים לאורך צירי התחבורה הראשיים. תופעה זאת בלטה עוד טרם פתיחת נתיבי איילון והתעצמה עם פתיחתם (קיפניס, 2009). בסוף שנות השמונים נוצר לפיכך מע"ר רב-גלעיני שקצהו האחד נטוע בתחום המוניציפלי של תל אביב וקצהו השני ברמת גן.

איור 1

השתנות שימושי הקרקע במע"ר תל אביב בין השנים 1988–2004



מקור: עיריית תל אביב-יפו, נתוני ארנונה

המע"ר כיישות עירונית ייחודית במאה ה-21

בראשית המאה ה-21 מע"ר תל אביב שומר על ייחודיות מרחבית ברמה העירונית והמטרופולינית. תהליך הבנייה לגובה בהיקף נרחב החל בשנות התשעים, אם כי הבניין הגבוה הראשון נבנה כבר בשנות השישים (מגדל שלום). מבחינה מרחבית הבנייה לגובה התפזרה בין התחום ההיסטורי של המע"ר לאורך שדרות רוטשילד והרחובות הסמוכים לבין הציר המטרופוליני של דרך פתח תקוה ונתיבי איילון. בראשיתו, רוב הבנייה יועדה לשימושים עסקיים, קרי משרדים. הנגישות הגבוהה הנסמכת על נתיבי איילון וכבישים אחרים לצד שימוש גובר בכלי רכב פרטיים ושדרוג הפעילות של רכבת ישראל הפכו את הציר לנגיש במיוחד ברמה הכלל-ארצית. הביקוש הרב לשטחי משרדים בשנות התשעים האיץ את בניית המגדלים שברובם יועדו למשרדים. ציון דרך בהתבססותו של הציר המטרופוליני התרחש בשלהי שנות התשעים עם השלמת בנייתם של שני המגדלים הראשונים של מרכז עזריאלי. שימושי הקרקע המרכזיים והצומחים של המע"ר המטרופוליני (בשטחה של העיר תל אביב-יפו) הם משרדים וחנייה (איור 1). אולם עודפי היצע של שטחי משרדים בראשית המאה ה-21 והעלייה בביקוש למגורים בעיר תל אביב הטו את הכף לכיוון של מגדלי מגורים יוקרתיים שאף הם נבנו לאורכו של הציר המטרופוליני או בסמיכות מיידית אליו. לקראת סוף העשור הראשון של המאה ה-21 נראה כי בניית מגדלי מגורים החליפה את מגדלי המשרדים (איור 2). אף על פי כן, האופי המחזורי של ענף הנדל"ן והיעדר שטחי משרדים עשויים להחזיר את הבנייה של משרדים למע"ר.

איור 2

שימושי קרקע
במע"ר תל אביב



חתכנסות למגדלים

(מימין למעלה, בכיוון השעון):
מרכז עזריאלי; מגדל אמות השקעות
(לשעבר IBM) בשד' שאול המלך; מגדל
לוינסטין בדרך בגין; מתחם הבורסה
ברמת גן; דרום הקריה; מגדל דיסקונט
במע"ר ההיסטורי



תל אביב היא הליכה העסקית הבלתי מעורערת של מדינת ישראל. הנהלות של בנקים, חברות השקעה ואחזקות, פיננסים, והמשרדים המובילים בתחומי עריכת דין וראיית חשבון ממוקמים במע"ר. עיון במרכיבי מדד תל אביב 25 של הבורסה לניירות ערך לדוגמה, מייטיב להבהיר את הדומיננטיות המרחבית של מע"ר תל אביב. מדד זה הוא אחד המדדים המובילים המשקף את גודל השוק של החברות הגדולות הנסחרות בבורסה. מתוך 25 החברות המרכיבות את המדד, ההנהלות של 14 מהן נמצאות במע"ר המטרופוליני והן משקפות קרוב ל-60% ממשקל המדד (לוח 1). הדומיננטיות של המע"ר משתקפת גם בריכוזם של משרדי עורכי הדין הגדולים בישראל באותו האזור.

לוח 1

הנהלות תאגידים במע"ר תל אביב על פי מדד תל אביב 25, 2008

שם התאגיד	הענף
כימיקלים לישראל	תעשייה
שטראוס	
מכתשים אגן	
לאומי	בנקים
פועלים	
דיסקונט	
מזרחי טפחות	
החברה לישראל	השקעה ואחזקות
קרדן	
איי.די.בי. פיתוח	
דיסקונט השקעות	
גזית גלוב	נדל"ן ובינוי
כלל	ביטוח
בזק	מסחר ושירותים

מקור: הבורסה לניירות ערך בתל אביב www.tase.co.il

אולם המע"ר של ראשית המאה ה-21 אינו רק מרחב של עסקים ומשרדים. המע"ר ההיסטורי אותו זיהה והגדיר אריה שחר בשנות השישים הפך להיות מרחב בו מתקיימים זה לצד זה שימושי קרקע מעורבים, וכמו בערים רבות בעולם, אנשים החלו לגלות מחדש את איכויות החיים העירוניים. צעד זה לווה בחזרתם של צעירים, משפחות ומבוגרים אל לב העיר (שנל וגרייצר, 1993). במסגרת החזרה למרכז העיר (back to the city) הפכו גם המע"ר וסביבתו, בעיקר חלקו הישן, לאזור המושך אליו אוכלוסייה. מגורים התבססו במבנים זמינים קיימים, חלקם מוזנחים ומקצתם משופצים. העלייה החדה בביקוש למגורים נתנה את אותותיה בהאמרת מחירי הדיור בתל אביב בכלל, ובמע"ר בפרט. כך הפכו שדרות רוטשילד מושא של

פיתוח מגורים, אם על ידי שימור מבנים ישנים ואם באמצעות הקמה של מגדלי מגורים יוקרתיים. בשנים האחרונות הביקוש למגורים בעיר הביא יזמים לפנות לעירייה בבקשה להמיר שטחי משרדים במגורים (אפשרויות ההמרה ניתנו בתוכניות המקוריות. הצורך לשמור על התעסוקה במע"ר בכלל ובתל אביב בפרט הביא את העירייה להגביל את אפשרויות ההמרה מתוך מחשבה שהחלפה של שטחי משרדים במגורים תצמצם את אפשרויות ההתרחבות של הפעילות העסקית במע"ר ותעודד בסופו של דבר מעבר של משרדים לא רק לאזורים אחרים בתל אביב אלא מחוץ לגבולות העיר. התמריץ המרכזי להשאיר את המשרדים הוא בראש ובראשונה כלכלי משום שהמשרדים, ובמיוחד אלו של בנקים, משלמים את תעריף הארנונה הגבוה ביותר ויציאתם תהיה פגיעה קשה בהכנסות העירייה מארנונה.

מעבר לפעילות העסקית המהווה את הנדבך המרכזי, המע"ר הוא גם מוקד לפעילויות של בילוי ופנאי (איור 3). ריבוי של מסעדות, בתי קפה וברים מעיד על החיוניות המתפרצת של המע"ר. אנשים מטיילים, רוכבים על אופניים, דוחפים עגלות ילדים וממלאים את המרחב במשך כל שעות היממה. תכונה זאת הופכת את מע"ר תל אביב שונה מחלק גדול של המע"רים בצפון אמריקה בהם מרב הפעילות מתבצעת בשעות היום. המע"ר בתל אביב מתאפיין בפעילות הרבה מעבר לשעות העבודה המקובלות, בעיקר בשעות הערב והלילה.

איור 3

חיי רחוב במע"ר ההיסטורי של תל אביב, שדרות רוטשילד פינת הרצל



שלוחות מע"ריות

מעבר למע"ר המטרופוליני המשתרע בתחומי תל אביב-רמת גן החלו לצמוח שלוחות מע"ריות. שלוחה מע"רית היא אזור תעשייה או תעסוקה שהפך להיות אזור של משרדים, מסחר ובילוי. השלוחות המע"ריות נמצאות מחוץ לגלעין המרכזי של המע"ר. כל שלוחה נמצאת על כבישים ראשיים (כביש החוף, כביש גהה) ורמת המחירים בה גבוהה אבל עדיין נמוכה מזו אשר במע"ר. הבנייה ברובה עדיין נמוכה אבל ניצנים של בנייה לגובה נראים, כמו גם עירוב של שימושים או ראשיתם של שימושים מע"ריים (Kipnis and Borenstein, 2001; Kipnis and Noam, 1998).

במטרופולין תל אביב התפתחו שלוחות מע"ריות במעטפת של העיר המרכזית (העיר תל אביב-יפו). כיום ניתן להצביע על שלוש שלוחות דומיננטיות: הרצליה פיתוח, רמת החי"ל, וקריית אריה/קריית מטלון. שלוחות אלה מרמזות על תהליך דומה במקצת לזה המתרחש במטרופולינים בעולם. יציאת העסקים מהמע"ר האיצה את צמיחתם של מוקדי משנה בפרברים. מוקדים אלה החלו לקלוט עסקים שנהגו קודם לכן להתמקם במע"ר או

בסביבתו הקרובה. השיפור בנגישות הפנים-מטרופולינית והמשך פיזור האוכלוסייה והתעסוקה האיצו את התגבשותם של מוקדי המשנה בפרברים. בתל אביב, שבה המע"ר שומר על דומיננטיות מעוררת קנאה, צמיחתם של מוקדים המנותקים פיזית מהמע"ר לא התרחשה בהיקף ובקצב של מטרופולינים אחרים בעולם. אולם גם בתל אביב של ראשית המאה ה-21 אנו עדים לניצנים של יצירת מוקדי משנה (איור 4).



איור 4

שלוחות מע"ריות

בשלוחות המע"ריות אפשר לזהות חדירה של שימושים שמטבעם נוטים להימצא במע"ר. ניתן לציין כמה דוגמאות. אזור הרצליה פיתוח הפך מאזור תעשייה לאזור היי-טק ובראשית המאה ה-21 הוא הפך להיות מתחם בעל תכונות מע"ריות. לבד מחברות המחשבים והתקשורת השוכנות במוקד זה התמקמו בו ההנהלות של חברות גדולות כמו סופר-פארם, מבני תעשייה, א. דורי ולצדם חברות מתחומי הפיננסים: אלטשולר שחם (בית השקעות), UBS (בנק זר), ומספר רב של קרנות הון סיכון. לקריית אריה/קריית מטלון הגיעו חברות ביטוח ישיר (מגדל, AIG, ביטוח ישיר, שומרה), בית השקעות וכן הנהלות של חברות גדולות: IBM וקודאק-קריאו. התהליך אמנם רק בראשיתו אולם ניתן לצפות שבעתיד, עם העלייה במחירי הקרקע במע"ר והרצון לאחד תפקודים, חברות יעדיפו לצאת למוקדים נגישים הנמצאים לא הרחק מהמע"ר. לאחרונה מכרה חברת שטראוס את המגרש בו עמד מפעל עליית ברמת גן בסכום של 80 מיליון דולר ורכשה בניין משרדים בקריית מטלון בפתח תקוה.

מעבר לשלוחות המע"ריות התפתחו מוקדים הנמצאים בטבעת החיצונית של מטרופולין תל אביב. הדוגמה המובהקת היא Airport City או קריית שדה התעופה הממוקמת בצמוד לנמל התעופה בן-גוריון. זוהי הדוגמה הקרובה ביותר בהקשר הישראלי לתופעה של 'ערי קצה' (Edge Cities) המתארת ריכוז של פעילויות שירותים, עסקים ומשרדים הנמצא במרחק רב מהמע"ר בסמוך לכבישים מהירים. במוקד זה שוכנות הנהלות של חברות רבות בהן יוניליוור ישראל, נורטל ישראל, אגד, ומוטורולה ישראל.

סיכום

המבנה הפיזי והתפקודי של מע"ר תל אביב עובר תמורות רבות כבר החל מראשית שנות התשעים. בניגוד למטרופולינים רבים בעולם הוא עדיין הלב של הכלכלה המטרופולינית ושל ישראל. המע"ר הופך מצד אחד למתמחה בתחומי השליטה והבקרה של המשק הישראלי והוא גם אחד משערי הכניסה לישראל והקשר שלה לכלכלה הגלובלית. מנגד, הוא גם מבטא תהליך חזרה לעיר, תהליך שחלק מרכזי מהווייתו הוא קיומם של מגורים ופעילויות פנאי ותרבות. בראשית דרכו המחקרית בחן אריה שחר את המע"ר של תל אביב ולימים, כמוביל של צוותי תכנון וחשיבה, ראה את התמונה הגדולה יותר. הוא ראה במדיניות פיזור האוכלוסייה ניסיון לשנות את המצב הקוטבי בו הייתה נתונה מדינת ישראל במשך עשורים רבים, מצב שהוא כינה 'ראש ענק וגוף מצומק'. בעידן הגלובלי מע"ר תל אביב הוא הראש הענק של מדינת ישראל. אולם בניגוד לתפיסה של פיזור אוכלוסייה שאפיינה את ישראל במשך עשורים רבים, לפיה נתפס הראש הענק באור שלילי, הרי שהתפיסה הדומיננטית כיום רואה בשימוש מושכל במשאבים המצומצמים של ישראל יעד מרכזי. במסגרת תפיסה זאת מע"ר תל אביב הוא אחד הכוחות המרסנים פרבור ופיזור במטרופולין וככזה, תואם את התפיסה המוצגת בתמ"א 35 שאריה שחר היה אחד ממוביליה.

המקרה של מע"ר תל אביב שונה מהמקרה של מע"רים רבים במדינות המפותחות, בעיקר אלה של המטרופולינים בצפון אמריקה, בכך שהמע"ר נשאר במידה רבה הכתובת המבוקשת והאטרקטיבית ביותר עבור עסקים רבים. הגורם המכריע בשמירה על הדומיננטיות של המע"ר

המטרופוליני הוא נגישות גבוהה. השימוש המוגבר במכונית הפרטית, הסלילה של כבישי רוחב במטרופולין, בצד פרבור מרוחק של האוכלוסייה ימשיכו לעודד את פרבור העסקים מעבר למע"ר ומעבר לגלעין המטרופולין. המשך יציבותו של המע"ר תלויה במתן פתרונות תחבורתיים נאותים ובשמירה על רמת נגישות וזמינות גבוהה של תחבורה ציבורית, יחד עם השמירה על היותו של המע"ר בראש ובראשונה מרכז עסקים ראשי.

מקורות

קיפניס, ב' (2009), תל אביב רבתי כ'עיר עולם': מוקד ברשת גלובלית ו'ראש ענק' במרחב הישראלי בתוך: ב' קיפניס (עורך) **תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם**, חיפה: פרדס, ע"מ 227-260.

Fogelson, R. (2001) *Downtown: Its Rise and Fall, 1880-1950*. New Haven and London: Yale University Press.

Ford, L. (2003) *America's New Downtowns: Revitalization or Reinvention?* Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

Gad, G. and Matthew, M. (2000) Central and suburban downtowns. In: *Canadian cities in Transition: The Twenty-First Century*, (eds.) T. Bunting and P. Filion. pp. 248-273. Toronto: Oxford University Press.

חיוניותה של ההתחדשות העירונית לתל אביב כעיר עולם וכמוקד מטרופוליני

סופיה אלדור

מאמר זה נכתב לקראת הכנס לזכרו של פרופ' אריה שחר, מתכנן ומורה דגול, שממנו למדתי על מהותה של עיר עולם, על הקשר בין המרכז לשכונות ולאוכלוסיות אותן הוא משרת ועל חשיבותן של התרבות והתיירות לערים מרכזיות. מושגים אלה הם ביסוד המאמר שלהלן.

תל אביב נהנית, ללא ספק, ממעמדה כליבתה הכלכלית של המטרופולין שמסביבה, ושל ישראל כולה, ובתור שכזו אין לה מתחרה. אך תל אביב שואפת לקבע את מעמדה גם כעיר עולם וככזו היא מושווית לערי עולם אחרות, ביניהן גדולות וחשובות כניו-יורק, פריז ולונדון. ההתחדשות חשובה לכל הערים, גדולות כקטנות, אך במקרה של עיר בעלת שאיפות להיכלל ב"נבחרת הבינלאומית" של ערי עולם, חידוש הרקמה הפיזית הוא תנאי יסודי.

עיר עולם – הכיצד?

השאלה הראשונה שנשאלת היא האם אמנם תל אביב היא עיר עולם; ואם כן בזכות אלו ממאפייניה? עיר עולם, על פי אחת ההגדרות המקובלות, היא מקום מושבן של הנהלות פירמות בינלאומיות. ואמנם, בתל אביב ובסביבתה נמצאות הנהלות של בנקים בעלי מעמד בינלאומי, כמו גם הנהלות של חברות בינלאומיות בתחום ההי-טק והביוטכנולוגיה. אך מסתבר שחברות אלה, שמספרן עולה מדי שנה, מעדיפות מסיבות שונות את הערים בשולי המטרופולין: נס ציונה, רחובות, הרצליה או רעננה.

לעומת זאת, מי שמעדיף באופן מובהק את העיר תל אביב, הם עובדיהם הצעירים של החברות, המתגוררים בה בהמוניהם. צעירים אלה ואחרים המעורים בכל התחומים היצירתיים – במדע, בתעשייה ובאמנות – הם "אמצעי הייצור" של העידן הפוסט תעשייתי שעל כמותם מתחרות ערי העולם כולן. ציבור צעיר ויצירתי זה, הנמצא בחזית העשייה בתחומים המובילים בעולם, הוא המצעיד את העיר קדימה. הוא תורם לחיוניותה של העיר ולקצב שלה, לפיתוח מוסדות התרבות והפנאי בה ובמקביל צורך שירותים מגוונים ואיכותיים ומחפש סביבת חיים נעימה, נוחה, מטופחת ואוהדת. הוא זקוק, לבד ממגוון רחב של דירות, גם למקומות מפגש לא פורמליים, למוסדות תרבות שונים, בחלקם אוונגרדיים, אם בתחום האמנויות הפלסטיות, אם בתחום אמנויות הבמה, הן כצרכן והן כתורם.

איור 1

צעירים בבית קפה תל אביבי



לסיכום, כדי שציבור זה יגיע לעיר ויישאר בה, עליה לספק לו מגוון אפשרויות מגורים, משרדים ושירותים, במקביל לסביבה עירונית נעימה, מתפקדת ותוססת. איכויות אלה ימצאו אך ורק בעיר המתאמצת להתחדש, להשתנות, ולהתאים את עצמה לצרכים העכשוויים.

כלים להתחדשות

- כדי ליזום ולהאיץ את תהליכי ההתחדשות, חייבת העירייה להפעיל כלים מגוונים, וביניהם:
- כלים "רכים", שנועדו לשדרג את התחזוקה, לשפר את רמת הביטחון, ליפות ולשפץ בעיקר את המרחב העירוני הפתוח. חשוב להדגיש שנושא ההתחדשות נוגע לא רק למלאי הבנוי, אלא גם, ואולי בעיקר, למרחב הציבורי, על חלליו הרבים והשונים.
 - כלים לעידוד שיפוצים משמעותיים, הרחבות, תוספת קומות ומעליות.
 - כלים לעידוד תהליכים של פינוי ובינוי.

כלים לשיפור התחזוקה, הביטחון וההופעה

מטרתם של הכלים "הרכים" היא לתגבר את התחזוקה, השמירה והביטחון, הצמחיה, התאורה וריהוט הרחוב.

בהשוואה לרוב רובן של הרשויות המקומיות פועלת עיריית תל אביב באופן מרשים ביותר לתחזוקת מרחביה הציבוריים ולהעשרתם. כולנו מכירים ומוקירים את פעילותה לחידוש שדרות העיר, הנמל, נמל יפו, התחנה ועוד. אין ספק שהעירייה עושה כמיטב יכולתה במגבלות התקציב העומד לרשותה.

אולם ערים רבות בעולם הבינו עד כמה חשוב להרחיב את הפעילות באופן שלא תהיה תלויה בתקציבים ציבוריים. באותן הערים נמצאה דרך לגייס למטרה זו גם תקציבים פרטיים של בעלי עניין עצמם שייחננו באופן ישיר משיפור התפקוד ומהשבחת המקום. מזה עשרים שנה פועל בשכונות רבות בעולם מנגנון תחיקתי המאפשר התאגדויות סוחרים/תושבים שמטרתן לפעול לשיפור הטיפוח, התחזוקה והשמירה בשכונותיהן.

ארצות הברית, קנדה וארצות מפותחות רבות נוספות מקדמות תוכנית זו המשרדגת את רמת תפקודן ומראן של השכונות במרכזי הערים. מכיוון שבדרך כלל ובאופן מקורי המנגנון הופעל באזורים מסחריים, נקראה התוכנית Business Improvement District או בקיצור BID. תוכנית זו מסייעת לקדם התארגנויות של סוחרים ודיירים הפועלות לקידום תוספת תחזוקה, שמירה, תאורה, ריהוט, צמחיה ועוד באזורים מוגדרים. עשייתם נגזרת מסל העבודות והתקציב שנקבע על ידי ההתארגנות עצמה.

מספר המתחמים הנהנים מיתרונות של תוכנית זו עולה בקצב מהיר וערים רבות בארצות שונות מאמצות אותה. בעיר ניו-יורק עצמה, הוכרזו כבר למעלה מ-60 מתחמי BID, ואגף מיוחד בעירייה נועד לקדם את על ידי סיוע מקצועי והן על ידי הענקת מלגות לזיהוי המתחמים המתאימים ולאפיונם.

על פי התשתית התחיקתית של התוכנית, רוב בעלי הנכסים באזור נתון יכולים "לכפות" את רצונם על הכלל בכל הקשור לביצוע עבודות באזור ולגביית התשלום בגינן, לפי המודל הישראלי המוכר של "הבית המשותף". העבודות הללו נעשות בנוסף להתחייבויות העירייה.

התוצאות ברוב המתחמים מבורכות ביותר; הם משנים את צורתם, חיוניותם גוברת והעסקים בהם משגשגים. מובן, על כן, שה"מממנים" מעוניינים להמשיך בתוכנית וכך נוצר תזרים יציב ורב שנתי של מזומנים והתוצאות ניכרות בשטח.

הפעלת תוכנית כזו בארץ מחייבת חקיקה מיוחדת. בדומה לחוק "הבתים המשותפים" על חקיקה זו לאפשר לציבור הבעלים/הסוחרים, שמהווה רוב באזור גאוגרפי מוגדר, לקבוע סל פעילויות ותשלומים בגינן עבור כלל הציבור באזור זה. חשוב כמובן שהחקיקה תהיה גמישה דיה וכל עיר תוכל להתאים לעצמה תקנות התואמות את תנאיה.

לאחרונה בישראל, עשה משרד הבינוי והשיכון ניסיון לגבש הצעת חוק מתאימה שתאפשר הקמת "BID" גם בארץ. לתוכנית זו חשיבות מיוחדת כי היא משרדגת ומטפחת את המרחב העירוני שברשות הציבור – הרחובות, הכיכרות והפארקים – שבלעדיהם שום התחדשות לא תצליח. ללא ספק יש לאמצה בחום ולהתאימה לתנאים ישראליים.

איור 2

בריאנט פארק בניו-יורק, אחד מה-BID הראשונים



כלים לעידוד עיבוי, שיפוח וחיזוק

גם האמצעי של שיפוצי מבנים, חיזוקם והרחבתם, תוספת קומות ומעליות וכדומה הינו חשוב ביותר. אם עבודת השיפוח וההרחבה של המבנים המוזנחים נעשית בהקפדה וביצירתיות, עשויים להיווצר מקומות בעלי עניין. כך ניתן לדאוג להמשך קיומם התקין של בניינים הראויים לשימור ולהבטיח רקמה עירונית בעלת אופי מיוחד וניחוח של רצף היסטורי ומורשת.

בארץ קיימים כבר כלים שונים, תחיקתיים, כלכליים, ארגוניים ותכנוניים שמטרתם לעודד פעולות אלה. אין ספק שעקרונות תמ"א 38, לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה, והנחות המיסוי המלוות אותה יתרמו גם לשיפור חזות המבנים המדרדרים והולכים וזאת לכד משיפור חוסנם ותפקודם (מעליות, הרחבות).

גם במסגרת הפרויקט הלאומי להתחדשות עירונית אותו מקדם משרד הבינוי והשיכון מוענקים לרשויות המעוניינות תקציבי תכנון לקידום תוכניות המאפשרות עיבוי משמעותי. פרויקטים אלה אף הם מלווים בהנחות מיסוי מפליגות.

לצערנו, ועל אף העידוד הממשלתי, התהליכים עצמם הם איטיים בעיקר בגלל חסמים ביורוקרטים. הממשלה מנסה לפתור בעיה כואבת זו על ידי שינויים רגולטיביים ונקווה שמאמץ זה יוכתר בהצלחה.

איור 3

בית משופץ בתל אביב



כלים של פינוי ובינוי

לבד מן הכלים החשובים שלעיל, גם הכלי של פינוי ובינוי הוא חיוני לעיר המתחדשת. על אף שלא תמיד הוגדרה הפעילות של "פינוי ובינוי" בשמה, רוב רובן של הערים בעולם, אפילו ערים היסטוריות, עוברות בהתמדה תהליכים אלה. בניינים ישנים נהרסים ותחתם נבנים חדשים מודרניים יותר וכמובן, כמעט תמיד, גדולים יותר.

השוואה בין ציורים וצילומים עתיקים של ערים שונות בארץ ובעולם למציאות העכשווית מעידה על "צמיחתן" לגובה של הערים הקיימות וזאת, ללא ספק, באמצעות פעולות מתמשכות של פינוי ובינוי. תהליכים של פינוי ובינוי חיוניים הן לשם החלפת המלאי הבנוי והתאמתו לאיכויות ולדרישות העדכניות והן לשמירה על רמת פעילות גבוהה בעיר.

השינויים הנורמטיביים בכל תחומי החיים גוררים בעקבותיהם גידול מתמיד של השטח הבנוי למגורים, למשרדים, לתעשייה ולמסחר. על כן, כדי לשמר את מספר האנשים החיים והעובדים בעיר, את רמת הפעילות הגבוהה ואת חיוניותה יש להוסיף לרקמתה בהתמדה בנייה חדשה בהיקפים ניכרים. מכיוון שהמגרשים הפנויים בתל אביב מתמעטים והולכים, ניתן לעשות זאת בעיקר על ידי פעילויות של פינוי בינוי, המאפשרת תוספת שטחים חדשים. בלעדיה, היקף הפעילות ומספר התושבים יצטמצמו מאוד ותפקוד העיר יפגע. תופעה זו מוכרת היטב בתל אביב ובערים ותיקות רבות וגורמת להידרדרות שכונותיהן.

מטרה חשובה אחרת של פינוי ובינוי מחדש, לבד מחידוש המלאי הבנוי ולתוספת בנייה ופעילות, היא שיקום רקמתה של העיר והשבחתה. זו ההזדמנות לשנות את דגמי הבינוי המודרניסטיים, השיכונים ולהחזיר לעיר, ולו מקצת מרחובותיה וכיכרותיה. ולא זו בלבד; ניצול של תת הקרקע בפרויקטים חדשים לחניות מאפשר רקמה רציפה, כמקובל בעיר, ללא "מדבריות" של חניה עילית.

אין גם לשכוח שחלקים לא מבוטלים של העיר תל אביב אינם ראויים לשימור. הם נבנו כמענה לדרישה שיצרו גלי עלייה המונית בתקופות שונות ואיכותם, ועמידותם בפני פגעי הטבע כמו רעידות אדמה מוטלת בספק ותחזוקתם ירודה. באותן שנים הרואיות, כאשר מעטים קלטו כה רבים והבטיחו קורת גג מעל ראשיהם, מים זורמים וחשמל, הושג הישג חסר תקדים ונדיר. אין פלא שהבניינים מאז, הבנויים כבר כ-50 שנה, אינם עומדים בסטנדרטים העכשוויים, הם חסרים חניות ומעליות ונעדרים כל התייחסות לרקמה העירונית.

ערים רבות מפעילות אמצעי זה של פינוי ובינוי בצורה יזומה בפרויקטים רבים, כמו העיר פריז למשל, המשוועת לתוספת מגורים לאוכלוסיות מהמעמד הבינוני והנמוך. עירייתה פועלת באופן נמרץ לפינוי קרקעות שאינן מנוצלות ביעילות, כאשר חלק מהשימושים נבנים מחדש במגרש עצמו, מתחת לפני הקרקע (חניוני אוטובוסים, בתי מלאכה וכד') וכך משתחררות קרקעות העיר לפיתוח מגורים. פריז איננה העיר היחידה הנוקטת באמצעים אלו. התהליך קורה בערים בחר תעשייתיות רבות היוזמות את פינויים ובינויים מחדש של שטחים שאינם מנוצלים היטב ולעתים אף מזוהמים ("השדות החומים" brownfields).

מזה עשר שנים פועלת ממשלת ישראל באמצעות ועדה בין-משרדית ברשות משרד הבינוי והשיכון לקידום תוכניות לפינוי ובינוי. כיום מקודמות כ-200 תוכניות, רובן ביוזמת העיריות ומיעוטן ביוזמה פרטית. המדינה מעודדת אותן על ידי הענקת תקציבי תכנון ומגוון של הנחות במיסוי. מעטות מביניהן הגיעו למימוש, אך גם כאן, כמו במתחמי עיבוי, התהליכים הם איטיים, בעיקר בגלל החסמים הסטטוטוריים. יש לקוות שהיוזמה הממשלתית העכשווית להסרת חסמים אלה או לפחות להקלתם תהיה אומנם אפקטיבית.

איור 4

פינוי ובינוי "ספונטני" בתל אביב



סיכום

הכלים שתוארו לעיל חיוניים להתחדשותה של כל עיר, לא כל שכן לעיר כמו תל אביב, המעוניינת לשמור על ואף לחזק את מעמדה כמוקד מטרופוליני וכעיר עולם. אלה כלים יעילים, אך יש לזכור שהתהליכים איטיים וכדי להצליח חשובה ההתמדה ודבקות במטרה. התחדשות, כמו הפיתוח העירוני בכלל, היא תהליך ארוך-טווח, לעתים מייגע, שמצריך אנרגיות רבות ועל כן רק מנהיגות עירונית נחושה ובעלת כישורים ותושבים מעורבים בנעשה בעירם עשויים להבטיח את הצלחתה.

אסטרטגיות של התחברות ירושלים לשכנותיה

עמירם גונן

הקדמה

כמו כל עיר גדולה בליבו של אזור מטרופולין גם ירושלים ניצבת בפני כמה אסטרטגיות לחיזוק כלכלתה על ידי התחברות אל העולם בו היא נתונה ופועלת. אסטרטגיות אלה נחלקות לארבע: (א) אסטרטגיות העוסקות בהתחברות ירושלים אל בנותיה, אותן ערים בינוניות וקטנות הסמוכות אליה וקשורות בה במערך מטרופוליני אחד; (ב) אסטרטגיות המבקשות להדק את התחברות העיר אל שכנותיה הגדולות הקרובות אליה, מטרופולין תל אביב בצפון-מערב והמטרופולין הערבית של ירושלים במזרח; (ג) אסטרטגיות המחפשות דרכים לחיזוק מעמדה של ירושלים במרחב השוק הארצי; (ד) אסטרטגיות לחיזוק ההתחברות של כלכלת ירושלים אל הכלכלה העולמית (גונן, 2007). במאמר זה אני מבקש להתמקד באסטרטגיות המבקשות לחזק את ירושלים על ידי הידוק ההתחברות שלה אל שכנותיה הגדולות, מטרופולין תל אביב מצפון-מערב והמטרופולין הערבית של ירושלים-אלקודס ממזרח. אסטרטגיות אלה מושתתות במידה רבה על חשיבה של תכנון מרחבי באזורים עירוניים, תחום בו עסק פרופ' אריה שחר במשך כל שנות חייו המקצועיים והרבה לתרום בו לפיתוח המחקר והחשיבה התכנונית על התפתחותה של מטרופולין ירושלים.

התחברות אל ליבת הארץ

מטרופולין תל אביב היא אמנם צרתה של מטרופולין ירושלים מן הבחינה הכלכלית, בהיותה אבן שואבת לאנשים ולעסקים, אך דווקא בשל כך ראוי לירושלים להתחבר אליה, ולהיות לחלק אינטגרלי מאזור הליבה, האזור המשגשג ביותר במדינת ישראל והמהווה צומת ראשי של קשרי הכלכלה הישראלית עם הכלכלה העולמית. התחברות ירושלים לליבת הארץ עשויה לסייע לירושלים להתחבר גם היא עם הכלכלה העולמית. המרחק בין ירושלים לתל אביב הוא כשישים קילומטרים. בין פאתי מטרופולין ירושלים ועיבורה של מטרופולין תל אביב המרחק אף קטן יותר והוא מרחק יוממות מקובל לעבודה, לעסקים ולבילוי. כיום המאמץ הירושלמי מכוון בדרך כלל למציאת דרכים לעמוד בתחרות הקשה עם מטרופולין תל אביב, אך יש מקום לשקול את האפשרות של מאמץ לצרף את ירושלים למכלול הגאוגרפי המצליח שבמרכז הארץ.

הרעיון של ראיית ירושלים כחלק מן "הליבה הלאומית" הועלה במסגרת תוכנית המתאר הארצית מס' 31 שהוכנה בראשית שנות התשעים כדי לקדם את קליטת העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1993). אולם עד עתה לא צמח רעיון זה לכדי אסטרטגיה מקפת, המדריכה את קובעי המדיניות ברמה הלאומית, האזורית והמקומית. ראוי היה שהוא יועלה מחדש כי טמונה בו אפשרות לחשיבה תכנונית חדשה על המערך המרחבי ההולך ומתפתח בישראל, חשיבה שיש לה השלכות כבדות משקל על גורלה של ירושלים. על-פי חשיבה זו, המערך המרחבי של ישראל מובל על-ידי אזור הליבה במרכז הארץ, אזור המקרין על כל התפתחות בעלת היקף ומשמעות ברחבי הארץ. אזור הליבה מרכז את עיקר הפעילות הכלכלית בישראל. באזור זה נמצאות ההנהלות של עסקים ומפעלים הפרוסים על פני כל הארץ. כאן גם מרוכזים ענפי הבנקאות, הפיננסים והביטוח, השולטים על ההון המצוי בישראל. אזור הליבה מכנס בתוכו את מרבית המפעלים והעסקים של תעשיות הטכנולוגיה העילית ואת הקשרים המתפתחים של כלכלת ישראל עם הכלכלה העולמית. באזור זה יושב חלק גדול של האוכלוסייה המבוססת, המהווה את השוק העיקרי למוצרים ושירותים ואת המקור החשוב ליזמות ויצירתיות בתחומים שונים של הייצור והצריכה. ראוי, אפוא, שיישובים אחרים בישראל ישקלו את צעדיהם על פי היחסים בינם לבין הליבה. אלה הגורסים כי עתידם של אזורים שוליים בישראל כרוך בקשר הדוק עם אזור הליבה סבורים כי יש לשפר במידה ניכרת את תשתיות התחבורה והתקשורת בין אזורים אלה לאזור הליבה. סלילת דרך מס' 6 היא אחד המפעלים הגדולים הנגזרים מחשיבה זו.

אזור הליבה אינו שוקט על שמריו. כדרכם של אזורים עירוניים דינמיים הוא התרחב והתפשט אל מקומות חדשים הסמוכים אליו. ראשיתו של אזור הליבה בתל אביב ובנותיה הסמוכות לה אך עם הזמן התרחב וכולל היום יישובים כנתניה בצפון, ראש העין במזרח, מודיעין בדרום-מזרח, יבנה ואשדוד בדרום. בעתיד עשוי אזור הליבה לחבוק גם את ירושלים, ואולי אפילו את חיפה. שתי ערים אלה מקיימות כבר כיום קשרים אינטנסיביים, עסקיים ותעסוקתיים, עם אזור הליבה. בחיפה, חלה בשנים האחרונות תפנית גאוגרפית המכוונת לאזור הליבה. עיקר הפיתוח העסקי בחיפה בתחומים החדשניים עבר מאזור המפרץ, שהיה במשך שנים רבות כר הפיתוח העיקרי של העיר, לאורך חוף הכרמל בדרום העיר. ביסודה של תפנית גאוגרפית זו עומד המאמץ להתחבר אל ליבת הארץ שמסביב לתל אביב. דרך מס' 2 (כביש החוף) ודרך מס' 4 הן קו השלד של הליבה המתרחבת צפונה. בירושלים, לעומת זאת, אין הדבר בא לידי ביטוי בדפוסים הגאוגרפיים של הפיתוח העירוני, אולי בשל המאמץ שהושקע בפיתוח צפון העיר, מזרחה ודרומה בשל התחרות הגאופוליטית עם הפלסטינים. נראה כי במצב העניינים השורר עתה בין ישראל לפלסטינים, מאמץ הפיתוח יופנה בחלקו הגדול אל צפון-מערב המטרופולין.

היסטוריה ארוכה של התפתחות בכוון צפון-מערב

הפיתוח העתידי בכוון צפון-מערב, המלווה את ירושלים למעלה ממאה חמישים שנה, התקיים בירושלים מאז החלה היציאה מן החומות לאורך דרך יפו. הודות לנוכחותן של יפו ושל תל אביב בקצה הדרך המוליכה צפון-מערבה מירושלים הייתה ההתפתחות הרדיאלית של ירושלים בכיוון זה להתפתחות העיקרית והדינמית ביותר מבחינת האוכלוסייה היהודית. חשיבותו של כוון התפתחות זה גברה ככל שתל אביב הפכה למטרופולין גדולה יותר וחשובה יותר במערך הגאוגרפי של ישראל. לחשיבות מכרעת זו של ההתפתחות לאורך הציר הצפוני-מערבי הוסיפה העובדה שירושלים היהודית הייתה במשך תשע-עשרה שנה, בין 1948 ל-1967 עיר בקצה פרוזדור גבולות. המהפך הגאופוליטי שהתחולל בעקבות מלחמת ששת הימים שינה במידה ניכרת את כללי ההתפתחות של העיר היהודית. נפתחו כווני פיתוח נוספים עם הבנייה המסיבית מעבר ל"קו הירוק" ההיסטורי בתחום המוניציפלי המורחב של ירושלים. אולם בשנים האחרונות, ככל שמתבסס מעמדה המרכזי של מטרופולין תל אביב וככל שמסתמנים קשיים פוליטיים בפיתוח עירוני ליהודים בשטחים מעבר ל"קו הירוק" עולה מחדש חשיבותו של הפיתוח בכוון צפון-מערב.

חיזוק הפיתוח בציר צפון-מערב

ממערב לירושלים נמצא אחד מאזורי הטבע והנוף הנחשבים ביותר במרכז של מדינת ישראל והוא מכנס מסביבו תומכים רבים במניעת פיתוח עירוני הפוגע בערכים הסביבתיים של אזור נרחב זה. אולם ניתן לזהות בו מסדרון צר בעל אפשרות של פיתוח עירוני נמרץ שנועד לקשור את מטרופולין ירושלים עם אזור הליבה, בדומה למתרחש בדרומה של חיפה בשנים האחרונות, וזאת ללא פגיעה מסיבית באזורי טבע ונוף. מסדרון זה נמצא מצפון-מערב לירושלים משני צדי כביש ירושלים-תל אביב בואכה נווה-אילן, ובו שורת יישובים עירוניים וכפריים, שחלקם הגדול בנוי עדיין בדלילות. במסדרון זה אין שטחים פתוחים נרחבים של ערכי נוף וטבע והוא ברובו שטח בנוי זה שנים רבות. ראוי, על כן, שהוא יהווה חלק אינטגרלי של עתודת ההתפתחות הרדיאלית של מטרופולין ירושלים, וזאת בלא להתפזר על כל החזית המערבית של העיר. זה כמה שנים אני שותף בדעה זו לעמיתי פרופ' שלמה חסון (גונן וחסון, 2004: 150-153). דעה זו לא איבדה מנחישותה עם השנים וכיום יש לה משנה תוקף כאלטרנטיבה לתוכנית 'מערב ירושלים', התוכנית שהכין האדריכל משה ספדיה ואשר המועצה הארצית לתכנון ולבנייה דחתה לפי שעה. בעוד תוכנית 'מערב ירושלים' נשענת על מערך טבעי של התרחבות, ההצעה של מסדרון פיתוח עירוני לאורך הציר הצפוני-מערבי מבוססת על מערך רדיאלי. המערך הטבעי, ברובו הגדול, איננו עשוי לקדם את אסטרטגיית ההתחברות אל ליבת הארץ, בעוד המערך הרדיאלי המוצע מתמקד בהגשמת אסטרטגיה זו בלבד, ועל כן עדיף מבחינת מטרת מדיניות זו.

להפניית הפיתוח הדרוש לירושלים אל הציר הרדיאלי הצפוני-מערבי יש גם יתרונות מן הבחינה הסביבתית. הפיתוח מופנה כל כולו אל רצועה צרה וארוכה שזה עשרות שנים מתרחשים בה תהליכי פיתוח מגורים ועסקים והיא כבר איננה מהווה רצף של שטחים פתוחים וירוקים. מילוי רצועה זו בפיתוח נוסף, הדרוש למטרופולין ירושלים והנמצא במיקום אופטימלי מבחינת אסטרטגיית ההתחברות לליבה, יסיט את לחצי הפיתוח מהטבעת המערבית בשולי ירושלים למשך כמה דורות. בלי הסטה זו ימשיך מחנה התומכים בתוכנית 'מערב ירושלים' ללחוץ על קובעי המדיניות ועל מוסדות התכנון שיאשרו תוכנית זו, והדבר, אם אכן יתרחש בעתיד, יביא לפגיעה בשטחים נרחבים שהם כיום פתוחים וירוקים. בלי הסטת הביקוש אל הציר הרדיאלי יימשכו גם לחצי הביקוש להרחבה נקודתית בכל אחד מן היישובים הכפריים שממערב לירושלים, תהליך המתרחש ביתר שאת בשנים האחרונות. כך או כך, ריכוז הפיתוח לאורך המסדרון משני צדי כביש ירושלים-תל אביב עשוי לסייע לשמור ביתר שאת על אופיים הנופי של הרי ירושלים שממערב לעיר במחיר נזק סביבתי מצומצם יחסית.

פיתוח מחצבת הקסטל הנטושה כצעד ראשון

מרכיב אחד בפיתוח המערך הרדיאלי בכוון צפון-מערב חופף במקום אחד את המערך הטבעי המוצע בתוכנית 'מערב ירושלים'. מרכיב זה הוא השטח הכולל את מחצבת הקסטל הנטושה והצמוד מדרום למבשרת-ציון. בשטח זה תוכנן להקים מפעלים, עסקים וכן מגורים. יש להניח כי רבים מן המפעלים והעסקים שיקומו בו בעתיד יהיו קשורים בקשרי תעסוקה ומסחר עם המוקד הירושלמי ועם המוקד התל אביבי של הליבה. מפעלים ועסקים אחרים עשויים להעתיק את מקומם לכאן לאחר שימצאו את אזור הליבה צפוף ויקר מדי. במיקום החדש במטרופולין ירושלים, על ציר התחבורה הראשי המחבר אותה עם מרכז הארץ יוכלו מפעלים ועסקים אלה להמשיך את קשריהם עם כלכלת הליבה וגם להישען על מאגר המועסקים הירושלמי. מגורים שייבנו בשטח מחצבת הקסטל יוכלו לשמש לא רק את תושבי ירושלים אלא גם תושבים ממרכז הארץ שיבקשו להתגורר בסמיכות לירושלים ולמרחבים ההרריים הירוקים שבקרבת מקום. הערכים הנופיים והאקלימיים של הסביבה ההררית עשויים להוות מקור משיכה לרבים.

תופעה זו של מגורים בהרי ירושלים, המשלבים גישה נוחה גם לאזור הליבה וגם לעיר ירושלים התפתחה בשנים האחרונות לממדים משמעותיים בקרב תושביה של מבשרת-ציון. כך גם בקרב תושביהם החדשים של שכונות "ההרחבה" בכמה מהמושבים בהרי ירושלים. היישובים באזור זה, הם פרברים של שתי מערכות מטרופוליניות, זו הנשענת על תל אביב וזו הנשענת על ירושלים. שילוב זה של גישה נוחה יחסית אל שני אזורי המטרופולין הגדולים של מדינת ישראל, הוא יתרון חשוב לא רק למגורים אלא גם למפעלים ועסקים. יש להניח כי ככל שתגבר הצפיפות באזור הליבה ויעלו בו מחירי הקרקע והדיר, יגבר הביקוש למקומות באזורים שכנים. מטרופולין ירושלים תוכל להתחרות על ביקוש עתידי זה באופנים שונים של הרחבת והעמקת הפיתוח העירוני בה. אחד מהם הוא פיתוח נמרץ של היישובים לאורך כביש ירושלים-תל אביב.

היקפה המצומצם של בניית יחידות דיור ויחידות עסקים בשטח מחצבת הקסטל, יחסית להיקפה העצום של כל תוכנית 'מערב ירושלים', יענה על דרישות התרחבות מדודה של העיר

בשנים הקרובות. זאת, כמובן, מבלי לפגוע באופן קשה בהרכבה החברתי-הכלכלי והתרבותי של האוכלוסייה היהודית בעיר הפנימית של ירושלים. כמו כן, ההיקף המדוד של הבנייה בשטח מחצבת הקסטל הישנה לא יסיט באופן ניכר את הביקוש מתוכניות בינוי אחרות, הנרקמות לשטחים שמעבר ל"קו הירוק". צמידות המיידית של התוכנית למבשרת-ציון תבטיח רציפות של תשתיות ותצמצם את הצורך בכבישים רחבים, הפוגעים בשטחים הפתוחים, כפי שהציעה תוכנית 'מערב ירושלים'.

הבנייה בשטח מחצבת הקסטל הישנה, האמורה להיות ברובה בתחום המוניציפלי של העיר ירושלים, תשרת את הצורך להמשיך ולהציע אופק של פיתוח מרחיב אך מדוד של העיר בעוד היא ממשיכה לעסוק בעיקר במיצוי עתודות הקרקע הזמינות בתוך שטחה הבנוי. בעיר כירושלים יש חשיבות לקיומו של אופק התרחבות זה. יזמים בענף הבנייה ובעלי מפעלים ועסקים זקוקים לקיומו כאתגר להמשך פעילותם בעיר עצמה. תושבים המבקשים לצאת ממסגרת השטח הבנוי הקיים ולהתגורר בשטחים של בנייה חדשה, ופחות יקרה, גם הם מחפשים אחר אופק התרחבות זה. אם לא יתקיים אופק התרחבות זה בצפון-מערב ירושלים חלק מתושבים אלה יעזבו את מרחב העיר אל פרברים מרוחקים או לאזורים אחרים, ובעיקר אל אזור הליבה. מעלתה העיקרית של תוכנית הפיתוח בשטח מחצבת הקסטל הישנה היא בכך שהיא לא רק מסמנת את קיומו של אופק ההתרחבות הדרושה לירושלים אלא גם מעוגנת באסטרטגיה הקוראת להתחברותה אל ליבת הארץ על-ידי המשך הפיתוח בכוון צפון-מערב, פיתוח המתקיים בכוון זה מזה כשלושה עשורים במבשרת-ציון עצמה.

מבשרת-ציון היא היישוב העירוני הגדול מבין היישובים על אם הדרך בציר ההתפתחות הרדיאלית בכיוון צפון-מערב. קצב גידולו ואופי אכלוסו של יישוב עירוני זה, מאז הומרץ פיתוחו במחצית השנייה של שנות השבעים, הם ביטוי נמרץ לחיוניותו של הציר הזה. משניתן האות לפיתוח ולהרחבה של היישוב – לשעבר עיירת עולים זנוחה שהוקמה בראשית שנות החמישים – באו והשתקעו במקום משקי-בית ירושלמים רבים, בחלקם הגדול מבוססים מבחינה חברתית-כלכלית. הביקוש הנמרץ למגורים במבשרת-ציון מעיד על ההכרה ביתרונות שמציג יישוב על ציר הפיתוח הצפוני-מערבי, המאחד סמיכות לירושלים עם נגישות זמינה לליבת הארץ. הודות לכך יכולים תושבי מבשרת-ציון ליהנות מקרבה למרכזי תעסוקה ושירותים הנמצאים לכל אורכו של כביש ירושלים-תל אביב. הרחבתה של מבשרת-ציון מערבה, אל שטחים צמודי דופן הניתנים לפיתוח עשויה גם היא למלא חלק מהמשימה של פיתוח הציר הצפוני-מערבי במאמץ להדק את ההתחברות של מטרופולין ירושלים אל אזור הליבה.

עיר היישובים הכפריים בציר צפון-מערב

הקווים שעומדים ביסודה של הגשמת תוכנית הפיתוח בשטח מחצבת הקסטל עומדים גם ביסודה של המחשבה כי יש לערוך דיון מעמיק בעתיד פיתוחם של היישובים הכפריים הקיימים, הפרוסים לאורך כביש ירושלים-תל אביב, מירושלים ועד נווה-אילן (גונן וחסון, 2004: 150-153). יתרון הנגישות ביחס לאזור הליבה ולירושלים מציין גם את היישובים הכפריים האלה, אלא שהנסיבות ההיסטוריות של הקמתם הועידו אותם לפיתוח מצומצם בלבד.

המושבים והקיבוצים שעל הציר (בית-נקופה, קריית-ענבים, מעלה-החמישה ונווה-אילן) נחלצו רק בעשור האחרון ממגבלות הפיתוח שהטילה עליהם המסגרת המבנית שהיו מחויבים לה מבחינה אידאולוגית ותקנונית במשך עשרות שנים. יישובים אלה נפתחו לפיתוח מצומצם, הנושא אופי כפרי-פרברי. אלא שאפשרויות הפיתוח החדשות במושבים ובקיבוצים הן בבחינת קומץ שאינו משביע את הארי. כמה עשרות או מאות אחדות של "וילות" ו"קוטגים" במושבים ובקיבוצים אין בהם די להגשים את פוטנציאל הפיתוח הטמון לאורך ציר חיוני זה שבין שני הריכוזים הגדולים ביותר של מדינת ישראל. שני הקיבוצים שלאורך הציר – קריית-ענבים ומעלה-החמישה – לא עשו רבות בתחום הפיתוח המרחיב ונראה כי בשלב זה מתנהל בהם תהליך הפיתוח בעצלתיים. דרושה חשיבה יצירתית ונועזת באשר לעתידם של המושבים והקיבוצים האלה, שנקלעו ברבות הימים לציר פיתוח חיוני של מטרופולין ירושלים בפרט ושל ליבת ישראל בכלל. יש למצוא דרכים להנהגת שידוד מערכות ביישובים הכפריים שלאורך ציר זה, כך שיצטרפו באופן מלא לתהליך הפיתוח העירוני. ניתן לבחון שני תסריטים לשידוד מערכות זה: דינמי ודרסטי.

במסגרת תסריט דינמי מדוד, ייערך תכנון מרחבי חדש לקיבוצים ולמושבים שבצדי כביש ירושלים-תל אביב, תכנון אשר יאפשר פיתוח מעבר למקובל ולמותר כיום, ויכלול תמריצים שונים שיגבירו את נכונות התושבים להשתתף בתהליך השינוי, שיבטיח להם תמורה. במסגרת התכנון החדש יונחו היסודות לא רק להקמת שכונות מגורים נוספות אלא גם לאזורי עסקים – תעשייה, מסחר, שירותים, משרדים ומחסנים – אשר יביאו מקומות עבודה רבים למטרופולין ירושלים. כדי שגם ירושלים תוכל ליהנות מפיתוח העסקים ביישובים הקרובים אליה, יוחלו על הפיתוח החדש כללים של שיתוף במיסוי בין המועצה האזורית מטה יהודה, שבמסגרתה נמצאים המושבים והקיבוצים האמורים, ועיריית ירושלים בהתאם לנוהג העשוי להתרחב בעתיד הקרוב בישראל (רזין וחזן, 1999), וכך תשכיל עיריית ירושלים להגדיל את בסיס המס שלה. היישוב החרדי קריית-יערים (טלזסטון) ימשיך להתפתח על-פי מתכונתו הנוכחית של יישוב עירוני צפוף; היישוב הערבי אבו-גוש ימשיך בתהליך ההדרגתי של מעבר למתכונת יישוב עירוני, הקולט מספר גדל והולך של עסקים המשרתים את המטרופולין, והחילונים הירושלמים יוסיפו וירבו לנצל את אבו-גוש כאזור קניות וארוחות בשבת ובחג.

על-פי תסריט דרסטי ושאפתני לפיתוח לאורך כביש ירושלים-תל אביב, חברות פיתוח ששותפים בהן הון ציבורי והון פרטי יקנו בכסף רב את הקיבוצים קריית-ענבים ומעלה-החמישה מידי חבריהם. משכבות הקרקע של שני הקיבוצים יסופחו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים. שטחים שיימצאו מתאימים, כולל בניינים קיימים, יוסבו לפיתוח עירוני נמרץ כדי שיוכלו להכיל תושבים ועסקים רבים. גורלו של אזור המגורים בכל קיבוץ ייחרץ לכאן או לכאן: אפשרות אחת היא לשמור עליו כשכונת מגורים בצפיפות נמוכה, ואפשרות שנייה היא להעביר אותו – על דעת הדיירים המקוריים – תהליך של פינוי-בינוי אשר יסתיים בבנייה רוויה בצפיפות גבוהה יחסית. כך יוכרע עתיד הפיתוח גם לאורך ציר זה, בעוד עתידם הכלכלי של תושבי הקיבוצים ושל צאצאיהם הישירים יובטח באופן הוגן ונדיב.

על-פי התסריט הדרסטי, גם מושב בית-נקופה יצורף כשכונה לתחום השיפוט של עיריית

ירושלים. אולם, בשל מבנה הנחלות שהוא מושתת עליו, הוא יוכל לעבור תהליך מלא של הפרטה ושינוי ניכר באחוזי הבנייה שיתורו לו. מכאן כבר יפעלו תהליכי השוק בהתאם ליחסי ביקוש והיצע בשכונה ועל-פי תכנון דינמי המלווה ומסדיר יחסים אלה. בנווה-אילן, שהיה במקורו מושב שיתופי, יצטרך הליך הפיכתו ליישוב עירוני להיבחן ביתר פירוט, מעל ומעבר להרחבת המגורים הקיימת בו עתה. יהיה גם צורך למצוא דרך להפוך את היישוב הסמוך הקטן יד-השמונה לחלק מהרקמה העירונית שתצמח בסביבתו, ואולי אף לצרפו מבחינה מוניציפלית ליישוב העירוני שיתפתח בנווה-אילן, במסגרת זו גם עשוי להשתלב המתחם הסמוך של המדיה האלקטרונית. מתחם זה עשוי להיות הגרעין של אזור נרחב של פעילות מדיה אלקטרונית ועסקים נלווים, המעוגנים גם בירושלים וגם במטרופולין תל אביב. לקריית-יערים (טלזסטון) יש פוטנציאל ביקוש גדול בקרב האוכלוסייה החרדית, וגם יישוב זה עשוי להתחבר בבנייה אל שכניו ממערב ומצפון. כך יושלם רצף יישובי יהודי ממערב לאבו-גוש ומצדו הצפוני של כביש ירושלים-תל אביב. עתידו המוניציפלי של רצף זה יוכרע כאשר יוכרע מעמדה המוניציפלי של מבושרת-ציון.

ליישוב הערבי אבו-גוש עשוי להסתמן, בתסריטים הדינמי והדרסטי כאחד, תפקיד חשוב כמקום מגורים, לא רק לאוכלוסייתו הגדלה אלא גם לערבים אזרחי ישראל הבאים לגור במטרופולין ירושלים להגל עיסוקיהם ומתקשים למצוא לעצמם מקום מגורים בשכונות היהודיות בעיר ואינם נוטים להתגורר באופן קבוע בשכונות הפלסטיניות שלה. ערבים אזרחי ישראל אלה, ברובם עובדים במשרדי הממשלה או במקצועות חופשיים, משמשים מתווכים בין החברה הישראלית לאוכלוסייה הפלסטינית. הם מחפשים להתגורר בשכונות ערביות שנלמדת בהן תוכנית הלימודים הישראלית אך מתקיימים המנהגים החברתיים-תרבותיים שהתפתחו במשך השנים בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל. כל עוד הייתה אוכלוסיית אבו-גוש חברה כפרית מסוגרת, היה קשה למשק-בית ערבי מן הגליל או מן המשולש, שרכש מידה רבה של השכלה ומודרניזציה, להשתלב ביישוב זה. אולם עקב תהליכי העיור והמודרניזציה העוברים על אבו-גוש, מצטמצם והולך הפער החברתי האמור. ניתן לזהות התחלת מעבר משקי-בית של ערבים אזרחי ישראל מירושלים לאבו-גוש. אם יחול שינוי משמעותי בתכנון הפיזי של יישוב זה, אשר יאפשר בנייה רוויה של כמה קומות, ימצא מענה לביקוש ההולך וגדל לדיור מתאים בקרב ערבים אזרחי ישראל המתגוררים עתה בעיר ירושלים. וכך, במסגרת הציר הצפוני-מערבי של מטרופולין ירושלים, עשויה לבוא על פתרונה בעיית דיור כאובה של קבוצת אוכלוסייה זו, אשר בשנים האחרונות עושה את מטרופולין ירושלים ליעד הגירה מיישובים ערביים הנמצאים באזורים אחרים בישראל.

תסריט פיתוח לאורך ציר גבעת-זאב

במסגרת המאמץ לחזק את התחברות מטרופולין ירושלים אל ליבת הארץ יש מקום לסרטת בזהירות רבה תסריט נועז לתנאים של שלום, הנוגע לציר צפון-צפון-מערב ומקשר את ירושלים עם גבעת-זאב. לפי תסריט זה, גבעת-זאב וגבעון החדשה יחויברו למדינת ישראל ברצועה טריטוריאלית של ישראל תהיה שליטה בה, או זכות שימוש בדרך 443, וכך אפשר יהיה ליצור

ציר פיתוח צפוני-צפוני-מערבי, שיקשר גם הוא את מטרופולין ירושלים עם מרכז הארץ (גונן וחסון, 2004 : 151). עם הזמן תיווצר גזרת פיתוח צפונית-מערבית בת שני צירים, האחד לאורך כביש ירושלים-תל אביב והשני לאורך הדרך המוליכה לגבעת-זאב. המכנה המשותף לשני הצירים יהיה האוריינטציה הגאוגרפית אל ליבת הארץ והאפשרות לקשור את מטרופולין ירושלים אל ליבה זו.

חשיבותה של מסילת הרכבת החדשה בהתחברות ירושלים לליבת הארץ

מסילת הרכבת החדשה בין ירושלים לתל אביב מיועדת לחזק את ההתחברות של ירושלים ויש בה כדי לעשות רבות. מן הראוי שתהיה לה במהלכה לפחות תחנה אחת בתחום הציר הצפוני-מערבי, כדי לאפשר לתושבים ולעסקים לאורך הציר להישען על אמצעי תחבורה זה בקשריהם עם העיר הפנימית של ירושלים מחד גיסא ועם ליבת הארץ מאידך גיסא. למסילות רכבת היה תמיד משקל רב בפיתוח רדיאלי היוצא מן העיר; לאורכן צמחו ערים ופרברים התרחבו. על כן חשוב למצות את פוטנציאל הפיתוח הרדיאלי הטמון במסילת הברזל שתעבור בציר הצפוני-מערבי של מטרופולין ירושלים על-ידי הקמת תחנה אחת או שתים בדרך אל העיר. מבשרת-ציון היא המועמדת הראשונה לתחנה על אם המסילה, ויהיה זה משגה גדול לדלג עליה וכך לקצץ בפוטנציאל הפיתוח לאורך הציר הצפוני-מערבי. הפיתוח בהמשך הציר יבשיל בבוא העת לממדים ניכרים ויהיה מקום לשקול תחנה גם באזור אבו-גוש-נווה-אילן, כדי לשרת את הרקמה העירונית שתפתח בו במהלך השנים.

כל השקעה בשיפור דרכי התחבורה היוצאות באופן רדיאלי אל מרכז הארץ משרתת גם את הערים שבשולי המטרופולין, ממבשרת-ציון וגבעת-זאב ועד בית-שמש ומודיעין, ומחזקת את הקשר בינן ובין העיר המרכזית של המטרופולין – ירושלים. העיר המרכזית זקוקה לקשר זה כדי להמשיך לשמש מרכז צריכה ותעסוקה לתושבי הערים שבשולי המטרופולין. במיוחד חשובות ההשקעות בתשתיות תחבורה בכניסות אל העיר, כדי לאפשר גישה נוחה אל מרכזי המסחר והתעסוקה שבתוך העיר עצמה. בשל תנאיה הטופוגרפיים של ירושלים, סוגיית הכניסה אליה, במיוחד מצדה הצפוני-מערבי, היא קשה וכרוכה בפקקי תנועה, בעיקר בשעות שיא.

התחברות תפקודית בין יהודים לערבים בתוך מרחב המטרופולין

בשנים הקרובות, שבהן יוגדרו כנראה מסגרותיה של מדינה פלסטינית, עשויה לעלות שוב על סדר היום האפשרות שירושלים תחולק, ושוב ייווצר ניתוק בין שתי האוכלוסיות על כל השלכותיו. החלוקה עלולה להחזיר את ירושלים – הן היהודית הן הערבית – למצב של עיר קצה, עיר שבסוף הדרך. נראה כי רבים היהודים והערבים בירושלים שאינם ששים לשלם את המחיר הכלכלי של ישיבה בסוף הדרך תמורת הזכות למונופול מרחבי מוחלט על פיסת

הריבונות הפרטית של כל אחד מן הצדדים. בכל זאת חל כנראה בעת האחרונה שינוי בגישה. אמנם הצמא להגדרה עצמית קיים, והשאיפה לעצמאות ולריבונות עומדת בעינה, ומי כישראלים ועכשיו כפלסטינים מבינים כמיהה זאת. אף-על-פי-כן על שני הצדדים להבין כי אפשר להשיג מידה מסוימת של הגדרה עצמית וריבונות פוליטית ותרבותית גם מבלי להקריב למענן את הרווחה הכלכלית והסביבתית. אירופה לימדה את העולם פרק בלקח זה והיא ממשיכה ללמדו – היא פותחת נתיבים ומסלקת מחסומים כדי ליצור שוק אחד גדול ומשגשג, ולשם כך היא מבקשת רק לוותר במקצת על הקנאות לריבונות מוחלטת. בערי אירופה הסמוכות לגבולות מתרחב הניסיון לא רק בפתיחות לתנועת אנשים וסחורות אלא גם ביצירת מסגרות אזוריות ובין-עירוניות המנהלות מרחב מפוצל מבחינה פוליטית אך מאוחד מבחינה כלכלית, ובוודאי שמבחינה תחבורה. מטרופולין ירושלים על שני מרכיביה זקוקה לדעתי לסוג מעין זה של חיבוריות. אך קודם שאמנה את יתרונותיה של ההתחברות בין ירושלים היהודית והערבית, ראוי לסקור בקצרה את היטלטלותה של ירושלים בין חיבור לחלוקה.

בין עיר מחוברת למחולקת

במאה העשרים היטלטלה ירושלים בין עיר מחוברת לעיר מחולקת. בסוף התקופה העות'מאנית ובמהלך התקופה הבריטית היא צמחה כעיר אחת, אם כי אפשר היה להבחין בגזרות התפתחות נפרדות ליהודים ולערבים, עם מידה מסוימת של חפיפה ועירוב. היהודים בנו את שכונותיהם בגזרה הצפונית-מערבית ובגזרה המערבית, משני צדיה של דרך יפו; הערבים הנוצרים בנו שכונות בעיקר בדרום-מערב, בין דרך עזה לדרך חברון; ערבים מוסלמים בנו שכונות בעיקר בגזרה הצפונית, בצדי דרך שכם, ובגזרה המזרחית, משני צדי דרך יריחו. אבל הרחובות הראשיים חיברו את הגזרות התרבותיות-הלאומיות השונות לעיר אחת משותפת. גם העיר העתיקה שבין החומות הייתה משותפת ליהודים ולערבים, אם כי כל קבוצה התרכזת ברובע משלה: הרובע היהודי, המוסלמי, הנוצרי והארמני. המערכת הזו של שכונות ורבעים פעלה כישות אחת, שלה מוקדים עירוניים משותפים בעיר העתיקה ולאורך רחוב יפו. עירייה אחת ניהלה את כל המרחב המוניציפלי של ירושלים ורשתות התשתית של העיר (תחבורה, חשמל, מים, ניקוז וביוב) היו פרוסות על פני כל המרחב הזה.

מאה השנים שקדמו למלחמת העצמאות, בהיות ירושלים עדיין עיר מחוברת, היו שנות בניינה של העיר המודרנית שמחוץ לחומות. אלה היו גם השנים שהאחיזה היהודית התבססה בעיר. בשנים אלה נבנו עשרות שכונות יהודיות חדשות. לבניית מערכת השכונות היהודיות החדשות סייעה הנגישות למשאבים שנמצאו במגזר הערבי של המטרופולין – משאבי האבן באו מן המחצבות שבהרי חברון ויהודה ופועלי הבניין הגיעו מן השכונות הערביות של העיר ומהכפרים הערביים שבסביבתה. גם בתחומים אחרים הייתה מידה מסוימת של קשר כלכלי בין שני המגזרים. המסחר היהודי והערבי נגעו זה בזה ואף היו התקשרויות עסקיות בין סוחרים משני העמים. רבים מתושבי העיר היהודים, ביניהם גם אשכנזים, למדו לדבר ערבית של

יומיום; יהודים קנו בבתי המסחר של ערבים וערבים נזקקו לשירותי עסקים של יהודים. בתקופת המנדט נמצא ביטוי לקשרים שהתקיימו בין אנשי עסקים ובעלי מקצוע משתי הקבוצות הלאומיות גם במפת המגורים, במיוחד בתפר שבין רחביה וטלביה. יהודים וערבים התגוררו אלה בצד אלה מדרום לרחוב עזה, ובשכונת טלביה הערבית התגוררו יהודים אמידים. בתל אביב וביפו לא היה מצב כזה: שם המעמד הבינוני היהודי והמעמד הבינוני הערבי התרחקו זה מזה. היהודים המבוססים עברו צפונה והשאירו את השכונות הסמוכות ליפו הערבית לבני עמם מן המעמדות הנמוכים.

אולם, עם גבור העוינות בין שתי האוכלוסיות הלאומיות, במיוחד מאז המרד הערבי הגדול בשנים 1936-1939, החל תהליך הדרגתי של התנתקות המערכת היהודית מזו הערבית. יהודים שגרו בתוך שכונות ערביות או בקרבתן עברו מטעמי ביטחון אישי לגור בשכונות היהודיות, כמו בתל אביב ובחיפה. אולם בירושלים נשמרה עם זה מידה של קשרים מסחריים ועסקיים בין יהודים לערבים. רחוב יפו והרחובות הסמוכים לו ממערב לחומות העיר העתיקה הוסיפו לשמש את המסחר והשירותים של שתי הקבוצות הלאומיות עד פרוץ פעולות האיבה בעקבות הכרזת עצרת האו"ם על חלוקת הארץ ב-29 בנובמבר 1947. במהלך חודשי פעולות האיבה שהיו למלחמה של ממש נחלקה העיר לשתיים.

בשנים שירושלים הייתה מחולקת, לאחר מלחמת העצמאות, פעלו בה שתי ערים, ישראלית וירדנית, שהיו מנותקות זו מזו באופן הרמטי כמעט. כתוצאה מכך נדחקו שתייהן הצדה, כאשר אחיותיהן הגדולות, תל אביב במערב ועמאן במזרח, דהרו קדימה במרכז הפיתוח. בשנות החמישים והששים עזבו תושבים ועסקים רבים את ירושלים הישראלית ועברו למרכז הארץ. במשך תשע-עשרה השנים שעברו בין מלחמת העצמאות למלחמת ששת הימים, כשירושלים הייתה מחולקת בין ישראל וירדן, לא הייתה כמעט תנועה של אנשים ושל סחורות, וגם לא של רעיונות ומידע בין שני הצדדים. כאמור לעיל, הגבול היה חסום, להוציא אנשי או"ם ספורים שהיו עוברים אותו מדי פעם. כל צד היה מחובר רק אל העורף שמאחוריו – ירושלים הישראלית לתל אביב וירושלים הירדנית לעמאן – ושני הצדדים יצאו נפסדים מתלות בלבדית זו. שניהם היו נתונים במבוי סתום שמנע מהם לנצל את יתרונותיה של עיר גדולה, המשמשת מרכז במערכת עולמית של אמונות, נאמנויות וגעגועים, אך סגורה בפינתה כאשר מדובר במערכת עולמית של מסחר ועסקים. שום צד לא יכול היה להישען על יתרונות הסמיכות הגאוגרפית אל מאגר המשאבים של הצד השכן ולא ניתן לו לממש ביקוש והיצע של השוק בצדה השני של העיר, כרגיל במערכת עירונית-אזורית אינטגרטיבית, בשל חומת הגבול העוין. ירושלים, במקום להיות גברת לעצמה הפתוחה לכל קשר כלכלי ותפקודי, הפכה להיות אמתה של הגברת הגדולה היושבת לה במרחק 60-70 קילומטרים מאחוריה – תל אביב במערב ועמאן במזרח. שתי האוכלוסיות הירושלמיות שילמו בתשע-עשרה השנים מחיר גבוה על הניתוק המוחלט שביניהן. תושבים רבים עזבו את שתי הערים ובעקבותיהם עזבו גם עסקים, והעסקים שנשארו התקשו להחזיק מעמד. במיוחד סבלה ירושלים הערבית, משום שבירת ממלכת ירדן, עמאן, הייתה רחוקה ביותר. ירושלים היהודית לעומתה זכתה ביתרונות של עיר הבירה של המדינה וגם חלק מגלי העולים של שנות החמישים והשישים הופנו אליה.

מלחמת ששת הימים יצרה מצב חדש. העיר חזרה, במידה מסוימת, לתפקד כמערכת עירונית אחת. תושבים חדשים רבים באו והתיישבו בעיר, תיירים וצליינים החלו להגיע בהמוניהם, והכלכלה היהודית והערבית של ירושלים נאחזו והשתלבו זו בזו. תושבי ירושלים נוכחו לדעת מה רב כוח משיכתה של העיר במצב של רגיעה לאנשים ולעסקים ברחבי העולם. שכוונתיה החדשות של ירושלים, שנועדו לחזק את האחיזה הטריטוריאלית של ישראל בבירתה, ידעו להשתמש בכוח העבודה הערבי, המיומן והזול יחסית, שנמצא במטרופולין ירושלים. אלא שהפעם כבר קראו לפועלים אלה פלסטינים. וכך, גם בתקופת המנדט וגם בתקופת מדינת ישראל שלאחר מלחמת ששת הימים, כאשר העיר והמטרופולין פתוחות ואינן מופרדות בגבולות פוליטיים נוקשים, נבנתה ירושלים היהודית בחלקה הגדול בידי כוח אדם ערבי. עובדה היסטורית זו, הנמשכת עד היום, היא אולי למגינת לבם של שוחרי הלאומיות הפלסטינית, החרדים מפני השתלטות ישראלית על שטחים שהם רואים כפלסטיניים. אך עם זה, בניית השכונות היהודיות הייתה מקור הכנסה חשוב ביותר לאוכלוסייה הערבית-פלסטינית במרחב ירושלים, ובמגזר הפלסטיני של מרחב זה נבנו בתים ושכונות חדשים על בסיס ההכנסות ממשק הבנייה היהודית. כך היו כפרים קטנים לגדולים, בתים גדולים ומרווחים באו במקום בתים קטנים וצרים. העלייה ברמת ההכנסה הביאה שינויים ברמת החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, ולא רק ברמת הדיור, הגלויה לעין היהודית יותר מכל היבט אחר של החיים הכלכליים של הערבים-הפלסטינים.

ענף הבנייה לא היה ענף הכלכלה היחיד במטרופולין ירושלים שהתקיימה בו מערכת של יחסי השלמה בין המגזר היהודי והמגזר הערבי בשנים שהעיר חבורה. ענפי המסחר והתעשייה חיפשו גם הם לפרוץ גבולות ומחסומים כדי להגדיל את השוק שלהם. צרכנים יהודים שוב נזקקו למסחר הקמעוני הערבי שבמזרח העיר וקמעונאים ערבים נשענו על רשתות המסחר הסיטוני היהודי במערב העיר, והשוק המטרופוליני גילה דפוסים דומים. אל אלה חברו גם ענפי התעשייה והמלאכה בשני המגזרים הלאומיים. למעשה, גם בשוק הארצי, הישראלי והפלסטיני, נקשרו יחסים כלכליים דומים: התעשייה היהודית חיפשה שוק למוצריה בקרב האוכלוסייה הערבית-פלסטינית, ומוצרים של בתי מלאכה וחרושת שיוצרו בערים הפלסטיניות שמעבר ל"קו הירוק" מצאו את דרכם אל השווקים בערי ישראל. מערכת יחסים כלכליים זאת נשענה בחלקה על ירושלים כזירת ההתקשרות.

אולם לא עבר זמן רב ושתי אינתיפאדות פגעו בשגשוגה של העיר. הקמת הרשות הפלסטינית והמשא ומתן בין הישראלים לפלסטינים העלו מחדש את האפשרות או את האיום כי העיר תשוב ותחולק, על-פי תסריט זה או אחר. נוכח עתיד מעורפל זה, יש מקום להציע לתושבי ירושלים כי שני מרכיביה הלאומיים יפעלו בכל זאת להישאר מחוברים בכל מקום ונושא שיש בהם פוטנציאל של פיתוח ושגשוג. התחברות זו עשויה להפוך גם את ירושלים היהודית וגם את ירושלים הערבית לשחקניות חשובות ברשת הגלובלית של מטרופולינים. עיר המשולבת ופועלת ברשת זו זוכה לתנאים עדיפים בתחרות שבין הערים בעידן של כלכלה עולמית. אולם ההצטרפות לרשת העולמית מותנה בכך ששתי הערים ילכו יחדיו, יד ביד. כאשר הן מסתגרות או מסוגרות זו מזו, קשריהן עם הכלכלה העולמית נפגעים. ניסיון עשרות השנים האחרונות מלמד על כך.

היתרונות של מטרופולין מחוברת

יצירת מרחב חופשי לתנועה בין שתי אוכלוסיות, שתולדותיהן במאה השנים האחרונות רצופות עוינות ומאבק אלים, יש בו יסודות של סיכון ביטחוני. הוא ימשיך להעיב מדי פעם גם בעתיד על היחסים בין יהודים לערבים. ירושלים תאלץ לחיות אתו ולהתגונן מפניו. אולם, על-סמך התנסות של שנים רבות, נראה כי יש בשני הצדדים נכונות לקבל מידה מסוימת של סיכון ביטחוני ושל מתח בין-דתי למען מטרות חיוביות ארוכות טווח. בניית מערך שיאפשר חיבור גאוגרפי-תפקודי בעיר ובמטרופולין לשם הגשמת פוטנציאל התפתחות מן המעלה הראשונה היא לדעתי מטרה ראויה מאין כמותה, הטומנת בחובה שורה של יתרונות אותן אני מונה להלן.

מטרופולין מחוברת חיונית לשגשוג התיירות והצליינות

יש כמה סיבות אשר בעטיין ראוי שירושלים היהודית וירושלים הערבית יהיו מחוברות ביניהן מבחינה תפקודית בכל תסריט של הסדר מדיני. בראש וראשונה נמצא ענף התיירות והצליינות. ענף זה זקוק לשם שגשוגו לפתיחות גאוגרפית. תיירים מעוניינים לנוע בקלות מאתר לאתר בערים או באזורים שהם מבקרים בהם, וכל אתר מבקש לקחת חלק בתנועת התיירות, אפילו אם הוא אינו מחוללה העיקרי. אבל כל הגבלה על תנועה מצמצמת את מספר התיירים העשויים להגיע לירושלים ופוגעת בכיסו של מי שנמצא על מפת עסקי התיירות. חלק גדול מן התיירות לירושלים מבוסס על המקומות הקדושים. ירושלים משופעת במקומות קדושים לשלוש הדתות הגדולות; למעשה, בכל מרחב ירושלים יש מרכיבים של קדושה לבני דתות אלה. חלוקה נוקשה של מרחב זה, אשר תפריע לתנועה חופשית, תהיה מקור לקשיים ולאכזבות. גישה חופשית למקומות הקדושים הייתה נושא ראשי ביחסים שבין מעצמות אירופה הנוצריות והאימפריה העות'מאנית המוסלמית. בלחץ המעצמות הנוצריות נקבעו הסדרים עם השלטונות העות'מאנים שהתירו גישה חופשית למקומות הקדושים בירושלים. בדרך זו המשיכו גם שלטונות המנדט הבריטי. ישראל הבינה את הרגישות בעניין המקומות הקדושים ולכן, מיד כתום מלחמת ששת הימים והרחבת שטחה המוניציפלי של ירושלים, ב-27 ביוני 1967, חוקקה הכנסת את "חוק ההגנה על המקומות הקדושים". נושא הגישה החופשית אל המקומות הקדושים תפס מקום מרכזי בחוק זה (ברקוביץ, 2000).

אולם גישה חופשית למקומות הקדושים איננה מתבטאת מבחינה מעשית אך ורק בפתיחת שעריהם למתפללים ולמבקרים, אלא גם בפתיחת המרחב העירוני של המקומות הללו. המרחב הכולל של עיר הוא מרחב האתרים הנופיים, ההיסטוריים והתרבותיים, המהווים יחדיו מאגר של משאבים חווייתיים לתושבי העיר ולמבקרים בה. מאגר זה ראוי שיעמוד לרשותם במלואו, בלא מגבלות ומחסומים הפוגעים בעצם החוויה. הפתיחות חשובה גם לבאים כצליינים וכתיירים, ולא דווקא רק לירושלים היהודית או רק לירושלים הערבית, אלא כדי לחוותה כמכלול. ראוי שנתאמץ לעצב להם תנאים של גישה חופשית אל כל המכלול שהוא ירושלים. כך תגבר החוויה ובעקבותיה המשיכה אל העיר. וככל שתעצים המשיכה אל העיר כן יגבר זרם המבקרים בה, תיירים ועולי רגל. תנאי הפתיחות והרגיעה דרושים אפוא לעיר כדי לממש את

יתרונה הכלכלי העצום כאבן שואבת לתיירות מכל רחבי העולם.

אין להקל ראש בתיירות כמנוע להתפתחות עירונית. התיירות כיום היא חלק אינטגרלי של תרבות הצריכה המודרנית. ככל שרמת ההכנסה עולה ואמצעי התחבורה משתכללים ונעשים זולים יותר, זרם התיירים בעולם גואה. ראשית התפתחותה של ירושלים המודרנית, מאמצע המאה התשע-עשרה ואילך, קשורה בגידול בתנועת הצליינות והתיירות. אפילו יפו, בהיותה עיר נמל בדרך לירושלים, זכתה בנתח מתנועת תיירות זו וכך גם בית-לחם בדרכה-שלה.

חלק מהבנייה המודרנית בירושלים בראשיתה – בתי מלון, בתי מסחר ובתי מלאכה – צצו בעיר כדי למכור מוצרים ושירותים לתיירים ולצליינים. אולם בסיס זה נשמט מכלכלת ירושלים היהודית לאחר מלחמת העצמאות, כי המקומות הקדושים, ברובם המכריע, נשארו בתחום ירושלים שבשליטת ירדן. כך זכתה ירושלים הערבית כמעט למונופול מרחבי על רווחי הצליינות הנוצרית, שהגיעה למקומות הקדושים דרך עמאן. עסקי התיירות של ירושלים בעת השלטון הירדני קצר-השנים התבססו גם על עוד מרכיב חשוב – התיירות הצליינית המוסלמית, שכן ירושלים היא השלישית בחשיבותה במדרג המקומות הקדושים לאסלאם. כך נפתחו בעיר שבשליטת ירדן בתי מלון חדשים, ששירתו לא רק את הצליינים הנוצרים אלא גם את המוסלמים, ואילו בתי המלון של ירושלים הישראלית שמחו על מעט התיירים והצליינים שהיו בכל זאת מוכנים להקדיש לילה אחד לירושלים ולא לחזור בתום ביקור בן יום בעיר אל חוף המבטחים של תל אביב. למי שחפץ ביקרה הכלכלי של ירושלים היהודית אסור אפוא להתעלם מן הלקח של אותן שנים של עיר מחולקת.

מלחמת ששת הימים והנסיבות הגאופוליטיות שנוצרו בעקבותיה עצרו את זרם התיירות והצליינות המוסלמית לירושלים, אך אולי לא סתמו עליה את הגולל. אם ייווצר מצב חדש בירושלים וזרם התיירות המוסלמית יתחדש ואולי אפילו יגאה, בתנאים של מטרופולין מחוברת אפשר שתהיה גלישה שלו או של השלכותיו אל הכלכלה של ירושלים היהודית. הצליינים המוסלמים עשויים להיות תיירים סקרנים, שישאפו להציץ על שכונות היהודים ולבחון את מרכזי המסחר שלהם, ויהיו בהם אולי גם מי שירצו להכיר את המוזיאונים ושאר מוסדות התרבות המושכים אליהם בדרך כלל תיירים.

מכל האטרקציות התיירותיות בישראל, ירושלים עומדת בראש ומזינה חלק ניכר מן התיירות לשאר חלקי הארץ. בתנאי שלום ובמצב של מטרופולין מחוברת תביא אבן שואבת זו לעלייה עצומה במספר התיירים לירושלים ולישראל כולה. אולם אם לא כך יפלו הדברים, והמקומות מושכי התיירות יהיו מופרדים בגבול נוקשה, ספק אם התיירות תגבר, וכך לא רק ירושלים היהודית תפסיד אלא גם הכלכלה הישראלית בכללה.

מטרופולין מחוברת תחזק את הכלכלה של ירושלים היהודית

ראוי לה לירושלים היהודית שתתחבר לירושלים הערבית גם משום היא חסרה עורף יישובי גדול משל עצמה. בעוד שתל אביב נולדה עם עורף של מושבות יהודיות שהיו לערים ותמכו בפיתוחה כמרכז לסביבתה, תפקיד חיוני לכל עיר המבקשת לשגשג, ירושלים היהודית צמחה נטולת עורף של יישובים יהודיים (גונן, 2009). אך היה לה לירושלים היהודית עורף אזורי

בדמות היישובים הערביים שבמרחב ירושלים. אלה סיפקו מוצרי חקלאות לעיר, ליהודים ולערבים כאחד, וגם צרכו מוצרים ושירותים שחלקם סיפקו יהודים. פועלים ערבים רבים בנו את בתיהן של השכונות היהודיות. אומנם, מדי פעם קטעו שביתות מסחר ומאורעות את יחסי הכלכלה הדו-סטריים הללו, וגם חוגים לאומניים בשני המחנות ניסו לקטוע אותם או לפחות לשבשם, אך האינטרס היה אצור בעיר ובכל פעם שהיה נוח ומתאים שבו הקשרים הכלכליים והתחדשו.

הזרימה הדו-סטריית של סחורות ושירותים בין ירושלים היהודית לירושלים הערבית שבה והתחדשה במלוא העוצמה בימים שלאחר מלחמת ששת הימים. מוראות האינתיפאדה שבו והפרידו בין יהודים וערבים וצמצמו את יחסי הגומלין הכלכליים בין שתי האוכלוסיות. כלכלת ירושלים הערבית נפגעה מכך יחסית יותר מכלכלת ירושלים היהודית, כי קהל הקונים בעל האמצעים בא דווקא מקרב הציבור היהודי. אך גם עסקים בירושלים היהודית נפגעו ממצב הסגירות החדש.

בשנים האחרונות נותקו העסקים של ירושלים הערבית גם מן העורך המטרופוליני שלה-עצמה בשל בניית גדר וחומה, ומצבה הכלכלי הידרדר. בחזון המטרופולין המחוברת נתפס מצב זה של גדר וחומה בלב ירושלים המטרופולינית כזמני בלבד. גם אם ישראל תמשיך לשלוט בעיר ובאזורים רבים הסמוכים לה שיושבת בהם אוכלוסייה ערבית ומתנהלת כלכלה ערבית, יהיה צורך למצוא נתיבים לפתיחות מקסימלית בין מרכזי המסחר הערביים של העיר עצמה ובין הלקוחות וכוח העבודה שלה הנמצאים בפרבריה הפלסטיניים.

מטרופולין מחוברת תהווה פתח אל הכלכלה של המדינות הערביות השכנות

במבט אופטימי קדימה יכולה מטרופולין ירושלים מחוברת להיות גם פתח לכלכלה הישראלית למצוא נתיבים אל כלכלות ארצות ערב הסמוכות. אין ספק כי כאשר תקום המדינה הפלסטינית, תהיה ירושלים הערבית (אלקודס), מכל הערים הפלסטיניות, המרכז לפעילות הכלכלית הקשורה למדינות ערב. לצורך זה כוללת ירושלים הערבית גם את רמאללה, שהתפתחה בעשורים האחרונים למרכז עסקים חשוב לתושבי מטרופולין ירושלים הערבים לאחר שנות אינתיפאדה, אשר הקשו על התנועה בין ירושלים לשאר ערי הגדה המערבית.

המסחר עם ארצות ערב אמנם לא יביא למהפך בכלכלה הישראלית, הקשורה בינתיים בעיקרה לכלכלת אירופה וצפון אמריקה, אולם לכלכלה המקומית של ירושלים היהודית יכולה להיות לקשר זה משמעות רבה, לא תמיד ישירה. יש לשער כי את עיקר נטל הקשר הכלכלי עם ארצות ערב ישאו אנשי עסקים פלסטינים. אולם הם יישענו בין השאר על ההיצע הישראלי של מוצרים ושירותים החסרים בכלכלה הפלסטינית כדי להגדיל את חלקם בערך המוסף העסקי. בצד הישראלי של העיר והמטרופולין יוכלו עסקים להצטרף לשרשרת הייצור והמסחר אשר תיווצר בין ההיצע הישראלי לביקוש במדינות ערב. שערים פתוחים בירושלים יאפשרו לשרשרת זו לפעול ביתר קלות.

מטרופולין ירושלים מחוברת תיטיב להתמודד עם מטרופולין תל אביב

הקשר עם השווקים שממזרח עשוי לסייע לכלכלת ירושלים היהודית להתמודד עם התחרות הכבירה של כלכלת מרכז הארץ ובראשה העיר תל אביב. כאמור לעיל, מרכז הארץ הוא גורם ההשפעה העיקרי על כלכלת ירושלים היהודית ובעקיפין על גורלה של כלכלת ירושלים הערבית. אף שירשאל שלטה בכל העיר מאז 1967, ולמרות המשאבים העצומים שהופנו אל ירושלים וסביבתה כדי להקים בה שכונות ואף יישובים חדשים, ולתעשייה ניתנו הנחות והעדפות למיניהן, קשה היה לחלץ את ירושלים מצבת התחרות הבלתי שוויונית עם תל אביב ושכנותיה. הנחיתות היחסית של ירושלים ביחס למבנה הכלכלי-המרחבי של ישראל, שמוקד הכלכלה ומקור העושר שלה הם במרכז הארץ, אינה ניתנת לתיקון אלא אם כן יפתח פתח אל המזרח. אחת הדרכים העיקריות לכך היא באמצעות תגבור ההתחברות התפקודית בין ירושלים היהודית וירושלים הערבית.

מדינת ישראל יכולה לבנות את קשריה הכלכליים עם שכנותיה באמצעות תל אביב. כלכלתה של תל אביב בנויה להיות מתווכת בכל אפיק עסקי ולכל יעד גאוגרפי, ואם תיקרא לעשות זאת במזרח התיכון היא תדע מה ואיך לעשות, וגם תרוויח מכך רבות. כך יחזרו שוב ימי יפו של שלהי התקופה העות'מאנית, עת בנתה עיר זו את המערכות העסקיות החדשות בשעה שהירושלמים התכתשו ביניהם על מניעת חידושים ועצירת יזמות מודרנית בשם המאבק על רוח הדת היהודית (גונן, 2003). ירושלים היהודית דחתה חידושים רבים, למרות שהייתה אז הגדולה בערי הארץ. הסגירות בציבור היהודי בירושלים בסוף המאה התשע-עשרה ובתחילת המאה העשרים דחפה ירושלמים בעלי רוח יוזמה ושאפתנות לעזוב את העיר ולהצטרף לחגיגת הפיתוח ביפו, שהשתתפו בה ערבים ויהודים כאחד. אחר כך באה תל אביב וכבשה את הבכורה מיפו ובמהרה הכתירה עצמה למלכת ליבת הארץ, ואפילו הארץ כולה. ירושלים נותרה מאחור, מבודדת בפנינתה ההררית, סגורה בקנאות ובשמרנות ומצפה שגאולתה תבוא לה מיד ההשגחה העליונה, ואם לא, אזי מכספי ה"חלוקה" שמקורם בקרב נדבנים יהודים ברחבי העולם.

איבוד הבכורה לתל אביב חרץ את גורלה של ירושלים למשך עשרות שנים. גם כשהרעיון עליה את מעמד הבירה בימי הבריטים, לא חזרה להיות כלת הארץ. היא נשארה במעמד שושבינה כבודה, השולחת את בניה אל "כלת החוף", להתפרנס מכלכלתה ולהתבסס מחיוניותה המודרנית. אם יש לירושלים סיכוי להיחלץ ממעמד זה של "עיר שנייה" – אגב, גם נחלתה של חיפה – הריהו על-ידי פתיחות אל העולם הערבי באמצעות המתווכת הטבעית, ירושלים הערבית. אין כאן הבטחה לגדולות ונצורות, אלא רק להקלה במצב המלכוד שירושלים היהודית נתונה בו מבחינה כלכלית, למרות שהיא בראש שמחתם של רבים ברחבי העולם. ירושלים היהודית זקוקה לביעלת-ברית בהתמודדותה עם תל אביב, וירושלים הערבית נמצאת במקום המתאים לכך.

מטרופולין מחוברת תשרת בעלי אינטרסים משותפים בקרב שני העמים

העניין הכלכלי בקיומה של עיר המחוברת לה יחדיו ברור לעין. ביסודו עומדים שיקולים של גודל שוק ושל הסתעפות קשרים עסקיים. אך לירושלים מטרופולינית מחוברת יהיו אולי גם

רווחים נוספים. לירושלים היהודית והערבית יש דילמה משותפת: עד כמה להצטרף לעולם המודרני הליברלי ועד כמה להמשיך ולהיצמד לאורחות חיים של הסתגרות ושמרנות; עד כמה שואפים לחיי סובלנות ונאורות בעיר ועד כמה מבקשים לדבוק בערכים נוסנים ובדלניים, המוציאים את האחר מחוץ לתחום, ואולי אף רואים בו יריב מר ונצחי שאין דרך להידבר עמו ובוודאי לא להגיע לידי שיתוף אינטרסים. סוגיה זו מעלה מיד את השאלה מי הם בני הברית, והתשובה איננה ברורה וחד-משמעית. פתאום מתברר שאפשר שבני הברית נמצאים דווקא במחנה הלאומי האחר. בימים אלה, שריח האינתיפאדה עדיין עומד באוויר, הדברים נשמעים אולי נאיביים וחולמניים, אולם אין לדחותם על הסף. ייתכן שהתחברות בין המחנה המודרני-הליברלי היהודי למחנה המודרני-הליברלי הערבי בעיר תעצור את נסיגתה אל השמרנות ואל הקנאות הלאומנית והדתית ובכך תביא להכרעת המאבק על אופייה העתידי של העיר. לברית כזו בין שני המחנות נודעת משמעות קונקרטיה מאוד ועשויות להיות לה השלכות על היחסים שבין ישראלים לפלסטינים גם מעבר לגבולות ירושלים, ואולי אפילו בין ישראלים לתושבי מדינות ערב האחרות, שבשנים האחרונות מתחדד בהן המאבק על עתידן.

ומי יודע, אולי דווקא מחנות השמרנים והקנאים, בשני הצדדים, יהיו אלה שישכילו לכרות ברית כדי להבטיח שהעיר תישאר קדושה כרצונם ונאמנה להשקפת עולמם. יש אמנם מקום להציג תסריט זה כאחת האפשרויות, אולם, בהתחשב בהשקפת העולם של מחנות שמרניים אלה, הבנויה על התעלמות, עוינות ושלילת האחר, הסיכויים למימוש נראים קלושים.

דרושה רשת של מוקדי התחברות ברחבי המטרופולין

כדי לשמור על מידה ניכרת של התחברות בין ירושלים היהודית לירושלים הערבית יש לדאוג לקיומה של רשת גאוגרפית של מוקדי התחברות בהם יתקיימו קשרים עסקיים ותחבורתיים בין שני חלקי המטרופולין. במטרופולין ירושלים פועלת שורה של מוקדי התחברות, שמטרתם המשותפת להביא לקשירת מערכות כלכליות ברמה הבין-עירונית, המטרופולינית והבין-מדינתית. הם מצויים בטבורה של המטרופולין – בעיר העתיקה ובסביבותיה, בדרום העיר – בדרך לבית-לחם ולחברון, במזרח העיר – בדרך למעלה-אדומים ויריחו, בצפון העיר – בדרך לרמאללה ולשכם.

העיר העתיקה וסביבותיה כמוקד התחברות

העיר העתיקה היא מוקד ההתחברות ההיסטורי וגם העכשווי בין יהודים וערבים, ובינם לבני לאומים אחרים הפוקדים את ירושלים. העיר העתיקה על שעריה והרחובות המסחריים המסתעפים ממנה אל מחוץ לחומות, מהווים כולם מפתח חשוב בהתחברות הפוטנציאלית של שתי המערכות הכלכליות, הישראלית והפלסטינית. אזור העיר העתיקה מכנס בתוכו את מוקדי העלייה לרגל במקומות הקדושים לכל שלוש הדתות, ולפיכך לכל שלוש הדתות יש תביעה על קדושתה. משום כך היא צריכה להיות פתוחה לצליינים מכל הדתות ולאפשר תנועה חופשית

מכל הכיוונים, לכל השותפים לקדושתה, כדי שלא יצא אחד מן הצדדים נפגע. יש על כן למצוא הסדרים של תנועה והסדרים של ניהול וריבונות, שיבטיחו את פתיחותה המלאה. בכל תסריט אפשרי אסור שירושלים היהודית תנותק מן העיר העתיקה כמכלול.

אולם העיר העתיקה איננה רק אזור של מקומות קדושים אלא גם ריכוז של מסחר ושירותי תיירות. בה נמצא אחד המנועים הכלכליים החשובים של העיר וכאן מתקיים מפגש כלכלי אינטנסיבי בין כל מי שמוצא את דרכו אליו. בעבור האוכלוסייה הפלסטינית היא משמשת מרכז מסחרי יומיומי, ובמצב גאופוליטי וביטחוני אחר עשויה גם האוכלוסייה היהודית להישען ביתר שאת על המסחר והשירותים שבחלק מרכזי זה של העיר. בעתיד, כאשר תבוא לעיר רגיעה ביטחונית ויחזור מיליוני התיירים ועולי הרגל לפקוד אותה, תתנקז אל העיר העתיקה פעילות כלכלית עצומה והיא תהפוך לאמפוריום (שוק) ענק של שווקים וסמטאות מסחריות. מי שלא יהיה בתוך האמפוריום הזה יצא ניזוק.

האזורים הסמוכים אל העיר העתיקה יצאו גם הם נשכרים מן הפעילות הכלכלית המתמקדת בה. הרחובות המסחריים שמצפון לה, בקרבת שער שכם, ובראשם רחוב צלאח אלדין, קשורים באופן הדוק למערכת המסחרית של העיר העתיקה. החומה הצפונית שלה אינה מפרידה בין הפעילות המסחרית המתנהלת בתוך החומות וזו המתנהלת מחוץ להן. כיום מהווים הרחובות המסחריים שמצפון לעיר העתיקה את המרכז המסחרי והעסקי העיקרי של הכלכלה הפלסטינית בתוככי ירושלים. יש על כן עניין לירושלים היהודית להיות מחוברת אל מרכז זה בעתיד. להתחברות עשוי לשמש המרחב משני צדי ציר מס' 1, הנמשך ממערב לרחובות המסחריים האלה. כיום ציר זה משמש בעיקרו לתחבורה חוצה, אולם בתכנון נכון אפשר להפכו לשדרה ראשית של מסחר, שירותים ועסקים משני צדיו, כמקובל בערים רבות בעולם. בתי המלון הגדולים אשר הוקמו בשנים האחרונות סמוך לכביש זה הם אולי הסנוניות הראשונות של פיתוח רצועת פעילות כלכלית אינטנסיבית, שתשמש אחד ממוקדי ההתחברות בין כלכלת ירושלים היהודית לכלכלת ירושלים הערבית.

אם אכן יתממש הפיתוח של רצועת ציר מס' 1 לרצף של פעילות עסקית, עשויים לעבור על שכונת מורשה (מוצררה) שינויים ניכרים בהרכב שימושי הקרקע. שכונה זו, שבשנים 1948–1967 הייתה שכונת ספר שיושבה בעולים חדשים, במקום האוכלוסייה הערבית האמידה שהתגוררה בה קודם למלחמת העצמאות, הייתה עד לעשורים האחרונים בעיקרה שכונת עוני. לאחר איחודה של העיר במסגרת ישראלית החלה לעבור תהליך איטי של "התברגנות", כאשר משפחות מבוססות התיישבו בה ושיפצו את בנייניה הישנים. בשל התמורות הצפויות לאורך ציר מס' 1, קיימת אפשרות שייפתחו במקום בתי עסק למיניהם, וכך עם הזמן היא תפתח משכונת מגורים לריכוז חשוב של פעילות כלכלית, הנשענת על רצועת התפר בין ירושלים היהודית לירושלים הערבית בסמיכות לעיר העתיקה. אך אפשר שלא להמתין לתהליך הספונטני של חדירת עסקים אל השכונה, אלא לקדם אותו על-ידי תכנון יוזם. עם זה, יש עניין להבטיח כי תהליך ההסבה שלה משכונת מגורים לשכונה המערבת מגורים ועסקים ייעשה בלא הריסה דרסטית ומיותרת של תשתית הרחובות והמבנים הקיימת, כפי שקרה בשכונת ממילא שממערב לעיר העתיקה.

עד מלחמת העצמאות היו גם הרחובות המסחריים אשר יצאו משער יפו מערבה חלק אינטגרלי של המערכת הכלכלית שמוקדה בעיר העתיקה. רחוב יפו היה שוקק פעילות מסחרית, וכמוהו היה גם רחוב ממילא, אשר הסתעף ממנו בקרבת שער יפו, כולל המרכז המסחרי שבו, שהיה מן החשובים שבעיר עד שנהרס בפרעות שהתחוללו בראשית מלחמת העצמאות. חלוקת העיר הפכה את חלקו המזרחי של רחוב ממילא לאזור ספר של מגורי עוני ובתי מלאכה ומוסכים. מלחמת ששת הימים החזירה לו את הפוטנציאל הנובע מקרבתו לשער יפו, אולם מתכנני העיר התמהמהו בניצולו בהקדם, ומה שהיה בעבר מרכז מסחרי שוקק היה למרחב הממתין במשך שנים רבות לפיתוח של ממש. במשך השנים הפך חלק מאזור ממילא למגורי יוקרה שרבים מבעליהם אינם מתגוררים בארץ ולפיכך המגורים עומדים לעתים קרובות ללא שימוש. לאחר שנים רבות הושלם לאחרונה הפיתוח המסחרי בחלק האחר של האזור לאורך "שדרות ממילא". ההצלחה הרבה של פיתוח זה מעידה על החשיבות של החיבור אל העיר העתיקה דרך רחוב יפו. אולם דווקא הצלחה זו מעידה כי אילו נתנו אבות העיר לתהליכים הספונטניים לעשות את שלהם מיד לאחר מלחמת ששת הימים, היה רחוב ממילא, בשל קרבתו לעיר העתיקה על מיליוני התיירים ועולי הרגל המבקרים בה, חוזר לקדמותו כמרכז סואן ובו בתי קפה ומסעדות. יש מקום לחשוב מחדש על כל מה שנבנה עד עתה באזור ממילא. האתגר הוא לנסות להפיח בו רוח חיים אורבנית, המתבקשת ממיקומו האסטרטגי, ולו גם במחיר פינוי מגורי היוקרה, שאין להם כל צידוק גאוגרפי באזור זה. אז אולי יוכלו עסקים ומוסדות להתמקם בו ולהתחבר עם כלכלת העיר העתיקה וכך יתעשר פוטנציאל ההתחברות בין שתי הכלכלות, היהודית והערבית, בכל הסדר שהוא ובמיוחד בהסדר שיקבע את הגבול לאורך החומה המערבית של העיר העתיקה. במצב זה יהיה חשוב ביותר לכלכלתה של ירושלים היהודית להיות קשורה לכלכלת העיר העתיקה דרך הרחובות המסחריים של אזור ממילא השוכן לפתחו של שער יפו. תנאי זה כבר מתקיים בשנים האחרונות בעקבות ההקמה וההפעלה של העסקים לאורך רחוב ממילא המחודש המשמש לא רק את תושבי מערב ירושלים אלא גם תושבים ממזרח העיר, וכן תיירים המבקרים בשני חלקי העיר, ובמיוחד בעיר העתיקה, הנמצאת מעברו המזרחי של שער יפו. בכל הסדר עתידי חשוב לשמור על החיבור הפונקציונלי באמצעות הצרכנים השונים בין האזור המסחרי המחודש של רחוב ממילא לאזור המסחרי של רחוב דוד וכן הרחובות והסמטאות הסמוכים לו בעיר העתיקה.

מוקד התחברות על גבול ירושלים ובית-לחם

העיר בית-לחם, השוכנת מדרום לירושלים, מהווה אבן שואבת לעולי רגל נוצרים ולתיירים הבאים לפקוד את כנסיית המולד. בעתיד, עם השכנת הסדר בין ישראלים לפלסטינים, עשויה תנועת תיירות וצליינות זו להיות בעלת משקל חשוב בכלכלת מטרופולין ירושלים. ירושלים היהודית יכולה להתחבר אל כלכלת התיירות והצליינות הנוצרית בשטח שעל גבול בית-לחם. היו שראו כבר לפני שנים בשטח זה, הסמוך לשיכוני תלפיות ולמנזר מר אליאס, פוטנציאל מבטיח לפיתוח פעילות מסחרית המשרתת את התיירים ועולי הרגל בדרכם בין ירושלים לבית-לחם. אולם להוציא מספר קטן של עסקים, לא נעשה רבות בכיוון זה. תשומת הלב התכנונית

הוסטה במהרה להקמת מעברת הקרוואנים בגבעת המטוס לעולים מחבר המדינות ומאתיופיה. לאחר שפוגו רוב תושביה הארעיים, מוצעת הקמת שכונת מגורים יוקרתית במקום זה, הצופה צפונה אל נופי ירושלים ודרומה אל נופי בית-לחם. נוכח הפוטנציאל העצום הטמון בשטח בין-עירוני זה לחיבור הכלכלה של ירושלים היהודית עם זו של בית-לחם הפלסטינית, ראוי להכין במהרה תוכנית בניין ערים, שתעלה את האפשרות למוקד התחברות נוסף בין שתי מערכות הכלכלה הפועלות במטרופולין ירושלים.

מוקד התחברות עם יישובי הר חברון

הפעילות הכלכלית הענפה של יישובי הרי חברון, הפלסטיניים והישראליים, קשורה בעבודות אל כלכלת ירושלים. אי לכך יש חשיבות ליצירת מוקדי התחברות בחלק זה של העיר ולפיתוחם. כביש המנהרות, העוקף את הערים הערביות בית-לחם ובית-ג'אלה, שנשלל בשל האינתיפאדה, יצר מדרום לירושלים מציאות תחבורתית חדשה, מציאות שעשויה לשרת את הצורך בחיבור בין ירושלים ליישובי הר חברון, במיוחד לאחר שיושג הסכם כלשהו בין ישראלים לפלסטינים. כביש המנהרות נתן משנה חשיבות לצומת הדרכים ליד הכפר אלח'אדר. כאן מתכנסת תנועת כלי הרכב בין ירושלים ליישובים היהודיים והערביים באזור בית-לחם, בגוש עציון, באזור הר חברון, ובחבל עדולם.

מוקדי התחברות למזרח

בשוליים המזרחיים של מרחב ירושלים נמצא אזור רגיש מבחינה גאופוליטית, אשר מצטלבים בו שני קווי שלד יישוביים. הקו העובר ממערב למזרח הוא קו השלד הישראלי, המחבר את מערבה של ירושלים עם מעלה-אדומים ובנותיה; הקו העובר מצפון לדרום הוא קו השלד הפלסטיני, המחבר את צפון הגדה המערבית עם דרומה וקושר גם את ירושלים הערבית. שני קווי שלד אלה חותכים זה את זה, חיתוך שמהווה קושי גאופוליטי במצב של עוינות והסתגרות. בתמיכת מדינות העולם הפלסטינים מלינים כי קו השלד היהודי עלול לחסום את הרציפות הטריטוריאלית של מדינתם העתידית. קו השלד הפלסטיני, לעומת זאת, מאיים על הרציפות הטריטוריאלית בין ירושלים היהודית לאזור מעלה-אדומים ומעמיד בסימן שאלה את השאיפה הישראלית להמשך האחיזה במעלה-אדומים ובבנותיה. נראה כי סוגיה זו תהיה אחת הקשות במשא ומתן על עיצוב הגבולות העתידיים בין ישראלים ופלסטינים, ולאחר שתוסר ההפרדה שהוטלה בין מרחב העיר ירושלים לגדה המערבית בעקבות שתי האינתיפאדות. אולם במסגרת החשיבה על חיבור גאוגרפי-תפקודי של שתי המערכות הלאומיות, שהיא עניינו של פרק זה, ניתן לבחון גישה אחרת לעיצוב אזור החיתוך בין שני קווי השלד הלאומיים: במקום שישמש גורם מפריד ומנתק, אזור החיתוך עשוי לשמש דווקא זירה של פעילות מחברת אינטנסיבית. כמוקדי ההתחברות במזרח מטרופולין ירושלים עשויים לשמש שני מקומות – אזור א-זעים ואזור מישור-אדומים.

קווי התחבורה הראשיים, הקיימים והעתידיים, חוצים זה את זה בצומת א-זעים, ממזרח לרכס הר הצופים-הר הזיתים. בתכנון פיזי נכון של רשת התחבורה באזור זה – אם על-ידי

גשרים עיליים מעל העמק ואם על-ידי מנהרות חוצות רכסים – ובעזרת מנגנון נאות של בקרה על כללי הריבונות והכלכלה, יוכל כל צד לנוע בנוחיות ובחופשיות בכיוון הדרוש לו. צומת זה יתאים ביותר לפעילות מסחר והובלה, ובתנאים מסוימים יוכל להפוך לזירת פעילות עסקית שתחבר לא רק את הישראלים והפלסטינים אלא גם את ירדן וארצות ערביות אחרות. ירדן הרי מרוחקת רק מרחק קצר יחסית מירושלים, וכך בתנאים של שלום תוכל ירושלים לתפקד כעיר שער דו-כיוונית למסחר בינלאומי, אך זאת רק בתנאי שירושלים היהודית תמצא דרכים להתחבר עם ירושלים הערבית.

במישור-אדומים פועל כיום אזור תעשייה הנמצא למעשה על הכביש הראשי לעמאן. על-פי רשת הדרכים המתוכננת של ישראל, כביש זה נמצא על התוואי המתוכנן של דרך 45, שהייתה אמורה לחבר בין תל אביב, ירושלים ועמאן ולהפוך לשדרה המובילה של מרחב הכלכלה הישראלי-פלסטיני-ירדני לאחר שיוסדרו הסוגיות הטריטוריאליות. בתנאים אלה יוכל גם אזור מישור-אדומים להפוך לאחד ממוקדי ההתחברות החשובים של מטרופולין ירושלים, שיחברו בעתיד את כלכלת ישראל עם כלכלת שכנותיה הערביות.

מוקדי התחברות בצפון ירושלים

נראה כי חלק הארי של הפעילות הכלכלית הפלסטינית יתפתח דווקא ביישובים הפלסטיניים שמצפון לירושלים. העיר רמאללה הפכה בעשורים האחרונים למרכז כלכלי חשוב של האוכלוסייה הפלסטינית. מצפון לרמאללה נמצאות מרבית הערים הפלסטיניות בעלות פוטנציאל הפיתוח. לצפונה של ירושלים נודעת חשיבות רבה מבחינת הקשר עם מוקדיה הראשיים של הכלכלה הישראלית במישור החוף. מערכת התחבורה הקיימת והעתידה עשויה לאפשר קשר נוח למדי עם מרכזי העסקים והשיווק אשר במטרופולין תל אביב. יש עניין לירושלים היהודית להשתתף במשחק העתידי הזה באופן בלתי אמצעי, ולא להניח את פירות הפיתוח הכלכלי הצפוי בעידן של הסדר פוליטי בידיהן של רמאללה ותל אביב בלבד. גם לירושלים הערבית יש עניין בכך, והרי זו דוגמה לזהות אינטרסים בין שתי האוכלוסיות המרכיבות את מטרופולין ירושלים.

אזור התעשייה עטרות יכול להיות מוקד התחברות בצפונה של מטרופולין ירושלים. אזור זה הוקם במחשבה לחבר בין פועלים פלסטינים ועסקים ישראליים, אך נראה כי עם הזמן, בשוך הפעילות העוינת, יתגבש דפוס חדש, שיאפשר לעסקים, ישראליים ופלסטיניים, למצוא את מקומם באזור התעשייה ובסביבתו.

שדה התעופה עטרות/קלנדיה, הסמוך לאזור התעשייה עטרות מהווה אף הוא כר להרחבת הפעילות התעשייתית והעסקית ולהתחברות בין הכלכלה הישראלית לכלכלה הפלסטינית. קיומו של נמל תעופה בקרבה כזו לירושלים, אם ישוקם ויחודשו בו טיסות ישירות את ירושלים היהודית והערבית כאחד, יוכל לתת לעיר מנוף תחבורתי חשוב. בתהליך הצטרפותה של מטרופולין ירושלים לכלכלה העולמית יש חשיבות רבה לגישה אווירית נוחה, במיוחד למנהלי עסקים אך גם לתיירים בעלי ממון.

'סיטי' חדשה בין רמאללה לירושלים כמוקד התחברות עתידי

כדי שירושלים תתחבר אל הכלכלה העולמית דרושים לה לא רק אזורים מתאימים לפעילויות התעשיות המתקדמות, אלא גם מרכז עסקים מודרני, 'סיטי' בלע"ז, שיעוצב בסגנון המקובל כיום לעסקים ארציים וגלובליים ויספק את הביקוש לתשתיות. בחוגי המתכננים מנסים אמנם להביא אל המרכז הוותיק בניינים רבי-קומות, אך התהליך מתנהל לאיטו ולא יושלם בזמן כדי להתחרות עם מקבצי בנייני המשרדים הצומחים במהירות בתל אביב. הקמת רבי-קומות מודרניים במרכז הוותיק של ירושלים כרוכה בקשיים ובסיכונים רבים; סביר להניח כי המרחב לא יתאים למערך של בניינים ומתקנים מודרניים בשל התחרות עם המורשת הבנויה במקום ובשל האטרקטיביות של מרכז זה למסחר קמעוני ולבילוי. השלמת הרכבת הקלה, העשויה להביא בעתיד הקרוב קונים רבים לאזור, תפיח חיים במרכז הוותיק ותאושש את המסחר הקמעוני והתיירותי בו. יש אפוא צורך לחפש מקום אחר לפיתוח מרכז עסקים מודרני, כדי שירושלים לא תחמיץ את האפשרות להצטרף למערכות הכלכלה העולמית רק משום שלא השכילה להציע בנייני משרדים מודרניים שיענו על צורכי החברות הגדולות.

ירושלים היהודית והערבית יכולות לחבור יחדיו כדי לשדרג את מעמדן בעולם העסקים העתידי על-ידי הקמת מרכז עסקים חדש בצפון-צפון-מערב העיר, שם ימצאו את מקומן כל הפעילויות הכלכליות הצפויות והאפשריות.* שני תנאים עיקריים עומדים ביסודו של חזון זה. האחד הוא התפתחות מרחב מטרופוליני בן יותר ממיליון נפש, המעוגן בירושלים ומשתרע בין רמאללה ובנותיה בצפון, מעלה-אדומים ובנותיה במזרח, בית-לחם ובנותיה בדרום ויישובי הרי ירושלים במערב. מטרופולין בגודל זה עשויה להצמיח מרכז עסקים גדול ולו רק בשל גודל האוכלוסייה בה, הצפויה לגדול עוד יותר בעידן של הסדר ורגיעה. התנאי השני הוא שירושלים תתפתח למרכז כלכלי ברמה הארצית והעל-אזורית. לישראלים יש מרכז ארצי ראשי, שעיקר הפעילות העסקית ברמה הארצית מתרחשת בו, והוא בתל אביב, אולם לפלסטינים אין אלא מטרופולין ירושלים, על רמאללה הקרובה, כמרכז עירוני ראשי לפיתוח הפעילות העסקית ברמה הארצית. שכם וחברון אינן בנות תחרות לירושלים הערבית. אין ספק לכן שהפלסטינים ירכזו בעתיד את מאמציהם בפיתוח המרכז הארצי של כלכלתם במטרופולין ירושלים, שבה הם גם מתכוונים להקים את המרכז הפוליטי שלהם. החיבור בין מרכז כלכלי ומרכז פוליטי יביא לפיתוח מואץ של מטרופולין ירושלים הערבית. קריאה זו של מפת הפיתוח הפלסטיני העתידי מעלה את המחשבה כי ירושלים היהודית צריכה להצטרף אל מגמה זו ולהשתדל ולהתקרב גם היא, עד כמה שניתן, אל מעמד של מרכז כלכלי מן המעלה הראשונה. היא תוכל לעשות זאת על-ידי הקמת מתחם עסקים מודרני, אשר ימשוך אליו עסקים ישראליים ובינלאומיים המעריכים כי ירושלים עתידה להפוך בעידן של הסדר ורגיעה לזירה כלכלית חשובה. זו ההזדמנות של ירושלים היהודית לקחת לעצמה נתח מעוגת הכלכלה הארצית והעולמית, שעד עתה נהנית ממנה בעיקר תל אביב.

* חזון זה העליתי לראשונה בנייר רעיוני הנושא את הכותרת "הבירה השלישית: מרכז עסקים דו-לאומי למטרופולין ירושלים", ושלחתיו אל ראש הממשלה, אהוד ברק, באוגוסט 2000, זמן קצר לאחר כישלון שיחות קמפ-דייוויד ולפני פרוץ האינתיפאדה השנייה.

בתסריטים הלא-מינימליסטיים להסדר זה כלולה יצירת זיקה טריטוריאלית בין גבעת-זאב לירושלים היהודית. יש על כן מקום לבחון רעיון שאפתני, ואולי אף חולמני במקצת, להקמת מרכז עסקים חדש – 'סיטי' – במרחב שמצפון לנבי-סמואל ומדרום-מזרח לגבעת-זאב. מרחב זה עשוי לשמש את רוב הפעילות העסקית בעלת הגוון הבינלאומי אשר תבקש לבוא למרחב ירושלים כדי להצטרף לחגיגת השלום והפיתוח. לפי חזון שאפתני זה, תהיה ה'סיטי' החדשה מחולקת ל'סיטי' ישראלית ול'סיטי' פלסטינית והן יקיימו ביניהן מסגרות של חיבור ושיתוף. שירותים עסקיים ותשתיתיים עשויים להיות משותפים לשני חלקי ה'סיטי' וכל אחד מחלקיה יהיה קשור למרכזי העסקים הקיימים במטרופולין ירושלים – החלק הישראלי לירושלים היהודית והחלק הפלסטיני לירושלים הערבית ולרמאללה. כך תוכל ה'סיטי' לשמש זירה לחיבוריות בין שתי הכלכלות המטרופוליניות.

ה'סיטי' החדשה תיבנה לפי סטנדרטים חדשים, אשר יתאימו לצורכי העסקים הבינלאומיים ותכלול גם שירותים עסקיים ותשתיתיים הדרושים לפעילות מסוג זה. בצד הישראלי תאפשר ה'סיטי' לירושלים היהודית לפרוץ אל הכלכלה העולמית ולקטוף מן הפירות הכלכליים של השלום, ובצד הפלסטיני תרחיב ה'סיטי' החדשה את ריכוז העסקים שכבר החל להתפתח ברמאללה. וכך, הודות לחיבור של ירושלים היהודית עם עסקים הפועלים במרחב הפלסטיני, יהיה ל'סיטי' הירושלמית יתרון ניכר על פני זו שבתל אביב וזו שבצמח.

המיקום המוצע ל'סיטי' החדשה בצפון-מערב המטרופולין נוח לשני חלקיה מבחינת התחבורה ויאפשר התחברות לליבה הכלכלית של ישראל במישור החוף. תסייע לכך גם הרכבת, העתידה על-פי התוכנית לעבור בסמוך, ליד מבשרת-ציון. אם אכן יקרום רעיון זה עור וגידים, יהיה צורך לקשור בינה ובין ה'סיטי' החדשה על-ידי הוספת שלוחה למסילה המתוכננת. לכשיושלם כביש 45, הוא יסייע לקשור את שני חלקי ה'סיטי' גם עם עמאן, שהיא המוקד העסקי הגדול ממזרח. כך תימצא ה'סיטי' החדשה, ועמה מטרופולין ירושלים, בתווך בין שתי ערים מטרופוליניות גדולות, התופסות כבר היום מקום על מפת מרכזי הכלכלה העולמית.

סיכום

במאמר זה נדונו שתי אסטרטגיות של התחברות ירושלים לאזורים העירוניים שבסביבתה: מטרופולין תל אביב במערב ומטרופולין ירושלים הערבית במזרח. אסטרטגיות אלה נועדות לחזק את ירושלים על ידי מתן אפשרות להיבנות מן היתרונות הגלומים בכל אחד מהאזורים השכנים. כוחה של עיר הוא בהידוק הקשרים שלה עם זולתה, ושכנותיה הגדולות הן המועמדות הטבעיות לכך.

באמצעות ההתחברות עם מטרופולין תל אביב יכולה ירושלים לחזק את קשריה עם השוק המטרופוליני הגדול ביותר של מוצרים ושירותים בישראל, ודרכו אל השוק הארצי, אשר מטרופולין תל אביב משמשת לו מרכז. כמו כן, התחברות עם מטרופולין תל אביב מעצימה את הגישה של ירושלים אל הכלכלה העולמית, וזאת משום שבישראל השער לכלכלה זו נמצא

בעיקרו במרכז הארץ. המרחק הקצר בין ירושלים למטרופולין תל אביב מקל על התחברות אך כדי להדקה יש לשכלל לא רק את דרכי התחבורה והתקשורת בין שני אזורי המטרופולין אלא גם ליצור מצע של פיתוח עירוני ביישובי הדרכים היוצאות מירושלים אל עבר מרכז הארץ. פיתוח עירוני זה עשוי לאפשר נהירה של מפעלים, עסקים ואנשים, המבקשים להיות במטרופולין ירושלים אך גם ליהנות מיתרונות של נגישות אל אזור הליבה של ישראל. פיתוח עירוני לאורך הציר לכביש ירושלים-תל אביב מעלה את הצורך בעיור נמרץ של היישובים הכפריים הפרוסים כיום לאורכו. פיתוח זה יהיה בו משום הסרת לחצי הביקוש ממרחבי הנוף והטבע שממערב לירושלים.

התחברות ירושלים אל החלקים הערביים שבמטרופולין שלה על ידי שורה של מוקדי התחברות תאפשר היווצרות שוק משותף גדול של מוצרים ושירותים בכל המרחב המטרופוליני של ירושלים, על שני מרכיביו הלאומיים. התחברות זו חשובה במיוחד באשר לפיתוח ענפי התיירות והצליינות, שמוקדיהם פרוסים בכל חלקי המרחב המטרופוליני. בעתיד, בימים של רגיעה והסדר מדיני, תאפשר התחברות זו גם לירושלים הישראלית לקחת חלק בתיירות ובצליינות המוסלמית שיפקדו אותה.

התחברות ירושלים הישראלית לחלקים הערביים של המטרופולין תסייע לה גם לקחת חלק בתפקיד המרכזי שתשמש מטרופולין ירושלים בפיתוח הכלכלה הכלל-פלסטינית. יש להניח כי לאחר הסדר מדיני תהווה הכלכלה הפלסטינית יעד להזרמה נמרצת של משאבים ולפעילות מוסדית ועסקית של גופים בינלאומיים מכל רחבי העולם. מוקד להתרחשות עתידית זו יהיה ללא ספק בחלקים הערביים של מטרופולין ירושלים. התחברות ירושלים הישראלית אל חלקים אלה, תאפשר לה לקחת חלק בהתפתחות זו ולא להניח למטרופולין תל אביב ליטול לעצמה את חלק הארי בפיתוח הקשרים בין הכלכלה הישראלית לכלכלה הפלסטינית. התחברות ירושלים אל הכלכלה הפלסטינית תקל בעתיד על התחברות ירושלים אל הכלכלה של ארצות ערב, ובעיקר אל הכלכלה הירדנית.

כדי להדק את ההתחברות בין החלקים היהודיים והערביים של מטרופולין ירושלים יש לפתח רשת של מוקדי התחברות. מוקד התחברות מרכזי מצוי כיום בעיר העתיקה וברחובות המסחריים שמצפון וממערב לה. בדרום העיר יש לפתח מוקד התחברות בין ירושלים לבית-לחם ומוקד התחברות בין ירושלים ליישובי הר חברון. מוקדי ההתחברות במזרח המטרופולין יאפשרו גם את הקשר עם הכלכלה הירדנית וגם יסייעו לקשור את האזורים הפלסטיניים הצפוניים עם אלה הדרומיים. מוקדי התחברות בצפונה של המטרופולין יסייעו להדק את ההתחברות של ירושלים אל האזורים הפלסטיניים הצפוניים, ובראשם הערים רמאללה ושכם. בצפון-מערב המטרופולין קיים פוטנציאל להקים מרכז עסקים מודרני, מעין 'סיטי' חדשה, חלקו ישראלי וחלקו פלסטיני, אשר ימשוך אליו את כל אותם מוסדות, עסקים ומפעלים שיבקשו לפעול בסביבה עירונית המתאימה לצרכיה ולרוחה של הכלכלה העולמית.

רוב ההצעות להידוק ההתחברות של ירושלים המועלות במאמר זה תלויות בהסכמה בין הצדדים ובתמיכה של גופים בינלאומיים המעורבים במאמץ ליישב את הסכסוך הישראלי-פלסטיני. הסכמה זו תושג רק עם כל הצדדים יבינו את התועלת הרבה שתצמח למטרופולין

ירושלים על כל חלקיה מהידוק ההתחברות.

לעומת זאת, הידוק ההתחברות של ירושלים אל אזור הליבה של ישראל על ידי פיתוח נמרץ לאורך כביש ירושלים תל אביב הוא עניין פנים-ישראלי בלבד, ולכן תלוי במידת הנחישות של מובילי הפיתוח ושל מתנגדיו. נראה כי האגוז הקשה מצוי ברעיון הרדיקלי המוצע במאמר באשר לעיור היישובים הכפריים שלאורך הכביש. התמורות המתחוללות כיום ברבים מן היישובים הכפריים בישראל, מסמנות כי בעתיד הלא-רחוק ישתנו במידה ניכרת כללי המשחק של הפיתוח היישובי וגם בקיבוצים ובמושבים יתחולל תהליך נמרץ של עיור כפי שהיה במושבות כפריות רבות, שהיו לערים משגשגות.

מה שנשאר עדיין בגדר של חלום באספמיה הוא הרעיון של הקמת 'סיטי' חדשה הנחלקת בין ישראלים לפלסטינים כדי לקשור את מטרופולין ירושלים על שני מרכיביה לכלכלה העולמית. ימים יגידו אם אספמיה תהיה כאן ועכשיו. אולי יסייע לכך המומנטום שייווצר עם השלמת שאר מאמצי ההתחברות המוצעים במאמר זה.

מקורות

ברקוביץ, ש' (2000) **מלחמת המקומות הקדושים: המאבק על ירושלים והמקומות הקדושים בישראל, יהודה, שומרון וחבל עזה**. ירושלים/אור-יהודה: מכון ירושלים לחקר ישראל והד-ארצי הוצאה לאור.

גונן, ע' (2003) "כיצד קם 'מרכז הארץ' בארץ-ישראל?", בתוך: א' בראלי ונ' קרלינסקי (עורכים), **כלכלה וחברה בימי המנדט 1918–1948** (סדרת עיונים בתקומת ישראל), עמ' 439–488. קריית שדה-בוקר: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

גונן, ע' (2007) **ירושלים התחזקות בהתחברות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

גונן, ע' (2009), "כיצד קמה תל אביב-יפו כמרכז עירוני ראשי בארץ ישראל", בתוך: ב' קיפניס (עורך), **תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם: מאה השנים הראשונות**, עמ' 145–173. חיפה: פרס הוצאה לאור.

גונן, ע' ו' חסון (2004) "מדיניות חברתית במערב ירושלים: סוגיות, עקרונות ואמצעים", בתוך: חושן מ', ש' חסון ו' קמחי (עורכים), **ירושלים בת-קיימא: סוגיות בפיתוח ובשימור**, עמ' 132–156. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל ופורום ירושלים בת-קיימא.

גונן, ע' וג' כהן (1989) "התברגנות שכונות רבת-פנים בירושלים", בתוך: ש' חסון (עורך), **ירושלים יומיום**, עמ' 9–27. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל [יצא לאור גם כחוברת 9-10 של עיר ואזור].

המועצה הארצית לתכנון ולבניה, צוות הכנת תוכנית מתאר ארצית לבניה ולקליטת עליה (1993) **תוכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, פיתוח ולקליטת עלייה – ת.מ.א 31**. תל אביב: ע' ור' לרמן אדריכלים ומתכנני ערים.

רזין, ע' וא' חזן (1999) **שיתוף בבסיס המס בין רשויות מקומיות**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.



שער שלישי

תרומתו של אריה שחר
לגאוגרפיה העירונית ולתכנון העירוני

אריה שחר והתפתחותה של הגאוגרפיה העירונית בישראל

ערן רזין

אריה שחר הוא אבי הגאוגרפיה העירונית הישראלית ומי שהיה אחד הגאוגרפים הבולטים ביותר בארץ במשך כמעט חצי מאה, מאז פרסום מאמרו הראשון בשנת 1959 (עמירן ושחר, 1959) ועד פטירתו בשנת 2006. במאמר זה אציג קווים לתרומתו לגאוגרפיה העירונית ולתכנון העירוני ולמיחד את גישתו המחקרית והתכנונית.¹

תמורות בגאוגרפיה האנושית בישראל

שורשיה של הגאוגרפיה הישראלית במחשבה הגאוגרפית הגרמנית, שהדגישה את הראייה הרגיונלית, המשלבת גאוגרפיה פיסית ואנושית, ואת ההיבט היישומי במחקר הגאוגרפי. אבות הגאוגרפיה הישראלית, ובהם פרופ' דוד עמירן, מייסד המחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית ומדריכו של פרופ' אריה שחר, שמו אפוא את הדגש על הגאוגרפיה הפיסית והרגיונלית, וראו במחקר הגאוגרפי של ארץ ישראל גם ציווי ערכי-ציוני (בר-גל, 1999). בשנות ה-60 של המאה ה-20 עברה על הגאוגרפיה הישראלית תמורה מהותית, שהתבטאה בשקיעת הגאוגרפיה הרגיונלית ובעלייתן של גישות פוזיטיביסטיות וכמותיות ברוח מדעי החברה, שהתמקדו בראש ובראשונה בחקר מערכות עירוניות. הגאוגרפיה העירונית הישראלית הושפעה מהגאוגרפיה הצפון אמריקאית (Berry and Wheeler, 2005), ובלטה בה פרדיגמה פוזיטיביסטית-דדוקטיבית – אמונה באפשרות לגבש הכללות אובייקטיביות, שניתנות למדידה ולהוכחה. הגאוגרפיה העירונית שאפה אפוא להשתלב בזרם המרכזי של מדעי החברה, שקלט לתוכו את הגישה המדעית הקלאסית, בניגוד להשפעות המרכז אירופיות ולגישות אינדוקטיביות שהיו דומיננטיות קודם לכן (שחר ואחרים, 1973). אמנם, במשך שנים רבות נמתחה ביקורת על נטישתה של הגאוגרפיה הרגיונלית לטובת מודלים והכללות מופשטות (לדוגמה: קרמון, 1975), אך לא היה בכוחה של זו להחזיר את הגלגל לאחור. באותה תקופה, או מעט לאחר מכן, החלה להתפתח הגאוגרפיה ההיסטורית, שבמידה רבה

¹ חלקים ממאמר זה מבוססים על מאמר שהופיע בכתב העת *Israel Studies* (Razin, 2008).

צמחה מהגאוגרפיה הרגיונלית ונשענה פחות על הכללות מחו"ל ויותר על הייחוד של הארכיאולוגיה וההיסטוריה של ארץ ישראל בתחום – גישה מנוגדת לחלוטין לדרך החשיבה של הגאוגרפיה העירונית.

מאז שנות ה-80, הגאוגרפיה העירונית מתמקדת יותר ויותר בהיבטים של מדיניות ותכנון עירוני וסביבתי, ביישומים של מערכות מידע גאוגרפיות, במודלים של סימולציה, ובדגש על גלובליזציה כלכלית והשפעתה על תהליכים מקומיים. בה בעת מתפתחות גישות ביקורתיות: תחילה גישות נאו-מרכסיסטיות, שזכו בארץ להשפעה מעטה יחסית, ואחר כך, גישות פוסט-מודרניות, פוסט-קולוניאליות, עם דגש על היבטים ספציפיים לישראל ולסכסוך הישראלי-ערבי – גישות שבמידה רבה מזוהות עם הפוסט-ציונות (פנסטר ויעקובי, 2006; Yiftachel, 2006). בעוד שהגאוגרפיה הרגיונלית שימשה גם ככלי לבניית זהות ישראלית-לאומית, הגאוגרפיה הביקורתית כרוכה בראייה ביקורתית ערכית של המפעל הציוני.

אריה שחר ועלייתה של הגאוגרפיה העירונית הישראלית

אריה שחר היה דמות מובילה בתמורות שתוארו לעיל בגאוגרפיה הישראלית. הוא ניחן ביכולת מפליאה לזהות בשלב מוקדם תחומים עולים, פרויגמות משתנות בצפון אמריקה ובאירופה ולקלוט את "הדבר הבא" בסדר היום המחקרי והציבורי, שראוי להקדים לעסוק בו. אולם, לצד טביעת עין חדה וגמישות, ניחן פרופ' שחר בתפיסות יסוד יציבות, שכמעט ולא השתנו מתחילת דרכו המדעית: בראש ובראשונה, אמונה במודרניזם: בקדמה שמבוססת על ניתוח מדעי אמפירי, יצירתיות וחדשנות. מכאן נבעה אמונתו בכוחן של הכללות מדעיות שפותחו במקומות אחרים, בעיקר בצפון אמריקה ובמערב אירופה, להסביר תהליכים בישראל, ומכאן נבע העניין המאוחר יותר בהשפעות הגלובליזציה הכלכלית על תהליכים מקומיים. שחר העדיף את המיקוד בהכללות ובתהליכים גלובליים על פני מחקר של הייחודי והספציפי לישראל.

אריה שחר הביא את הגאוגרפיה העירונית המודרנית לישראל בשנות ה-60 של המאה ה-20 – זו שהתבססה על גישה מחקרית סיסטמטית/מערכתית ושימוש בכלים סטטיסטיים לצורך גיבוש הכללות מדעיות ובחינתן (שחר, 1964; Shachar, 1966). הוא הרבה לעסוק בדינמיקה של אזורים מטרופוליניים, מאז עבודת הגמר שלו (עמירן ושחר, 1959), שהגדירה לראשונה את אגד הערים של תל אביב, ועד מאמרו המאוחר ביותר, שעסק בפרבור התעסוקה המואץ במטרופולין זה (Razin and Shachar, 2007). מחקריו, בעיקר המוקדמים, עסקו בהערכת מגוון היבטים בהתפתחותו של מטרופולין תל אביב לאור הכללות שפותחו בגאוגרפיה העירונית בצפון אמריקה באותה תקופה: התפתחות מרכז העסקים הראשי של תל אביב (שחר, 1968), המבנה הפנימי של המטרופולין וגל ההתפשטות המטרופוליני (עמירן ושחר, 1971; שחר, 1974), אקולוגיה חברתית של מטרופולין תל אביב (שחר, הרשקוביץ ושטיר, 1978; Shachar, 1986), צפיפות האוכלוסייה בטבעות המטרופולין (Shachar, 1975a) ויציאת משרדים ממע"ר תל אביב (כהן, 1978).

שחר לא נמשך לגישות רדיקליות שהחלו להתפתח בסוף שנות ה-70 (Harvey, 1973;) ולגישות פוסט-מודרניות שבאו בעקבותיהן (Minca, 2001). הוא לא דגל בתפיסות פסימיות, בתיוגים שליליים ובביקורת אידאולוגית על מערכות חברתיות שאינה מציעה אמצעי מדיניות ופתרונות שנשמכים על ניתוח שיטתי.

עם זאת, במחצית השנייה של שנות ה-80 הוא אימץ בהתלהבות גישות של ארגון מחדש של העיר (urban restructuring). שחר לא שם את הדגש על השורשים הנאו-מרכסיסטיים של גישות אלו (Soja, 1989), שהדגישו את השפעות המחזוריות הכלכלית והמשבריים הכלכליים המאפיינים את הקפיטליזם על ארגון מחדש על כלכלת המרחב. המוקד בגישתו היה על קישור תהליכים כלכליים גלובליים, כמו המעבר מהפורדיזם לפוסט-פורדיזם (Scott, 1988; Storper, 1992), ומאוחר יותר התעצמות הגלובליזציה הכלכלית והנאוליברליזם, לתמורות במערכת העירונית, ובפרט לעלייתן של ערי עולם (Friedmann, 1986; Sassen, 1991). הדגש על מודלים צפון-אמריקאיים גם פינה את מקומו לערים אירופיות, שהוזנחו במחקר הגאוגרפי בעשרות השנים שאחרי מלחמת העולם השנייה. בשנים 1988-1994 הוביל שחר קבוצת מחקר אירופית שעסקה בארגון מחדש של העיר והאזור באירופה, במימון קרן המדע האירופאית (ESF) (Shachar, 1990). רבים ממחקריו ההשוואתיים על העיר בעידן של גלובליזציה כלכלית בשנות ה-90 וה-2000 התמקדו באירופה המתאחדת, וגם העיר הישראלית נותחה פחות בקונטקסט של העיר הצפון אמריקאית ויותר בקונטקסט הרלוונטי של העיר האירופית (Shachar, 1994; 1995a; 1997; 1996; 1995b). במימון הקרן הישראלית-גרמנית עסק שחר במחקר השוואתי של פרנקפורט ותל אביב כמוקדים בכלכלה הגלובלית (Felsenstein et al., 2002), ובמימון אותה קרן המשיך לעסוק במחקר השוואתי של ערים שסועות: ברלין וירושלים. את תוכניתו להשלים את המחקר המשווה בניתוח תהליכים עירוניים בערי הנמל המבורג וחיפה לא הספיק להגשים. בשנים 2002-2005 הוביל ביחד עם שותפים מחקר רחב היקף במימון האיחוד האירופי, שעסק בפרבור פעילויות כלכליות במטרופולינים אירופיים (Razin, Dijst and Vazquez, 2007).

על אף התמורות בסוגיות היסוד ובסדר היום המחקרי, דבקו של אריה שחר בגישה מודרניסטית, קונסטרוקטיבית ואופטימית נותרה בעינה. אפילו כאשר ביקר השלכות שליליות של תהליכי גלובליזציה, כפי שהן משתקפות בערי עולם, הייתה ביקורתו קונסטרוקטיבית והתייחסה לצורך בטיפול בקיטוב חברתי-מרחבי גדל ולא בשלילת תהליך הגלובליזציה בכללותו. החזון שלו תאם "חשיבה חיובית" הטבועה בזרם המרכזי של התכנון והמדיניות בארצות הברית. מבין שני האורבניסטים הבריטים הגדולים של העשורים האחרונים של המאה ה-20 דגל שחר בגישתו של פטר הול הממסדי (Hall, 1998; 2002) ופחות בזו של דייוויד הרווי הביקורתי – דהיינו בגישה השוללת פסימיות וביקורת כוללנית חריפה על מערכות חברתיות, פוליטיות וכלכליות, שאין בה מרכיב בונה ושעלולה להפוך לנבואה המגשימה את עצמה ולעצב מחדש את המציאות.

אריה שחר והתכנון העירוני, המטרופוליני והארצי בישראל

מדיניות עיור לאומית ומחקרי הערכה

אריה שחר היה מהחלוצים בחיבור הגאוגרפיה העירונית לתכנון העירוני בישראל. בשנת 1969/70 הקים את המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית, הוביל אותו וליווה את התפתחותו כמסגרת אקדמית להכשרת מתכננים עירוניים במשך כ-35 שנים. הוא קרא תגר על המונופול של ארכיטקטים ומהנדסים על עולם התכנון, מתוך ראיית יתרונם היחסי של גאוגרפים בראייה רחבה אינטר-דיסציפלינרית, המשלבת היבטים מרחביים, כלכליים, חברתיים, סביבתיים, משפטיים ועיצוביים.

שורשיו של שחר בפוזיטיביזם מודרניסטי התבטאו גם בנטייה חזקה לתכנון רציונלי כוללני, באמונה בתפקידם של חשיבה רציונלית וניתוחים אמפיריים כבסיס לתכנון כוללני, ובהעדפת תוכניות מקיפות ורפורמות כוללניות, שנשענות על חזון שאפתני של צדק חברתי, יעילות ותכנון פסי רציונלי, על פני שינויים אינקרמנטליים ותיקונים מקומיים שקל יותר ליישם. שאיפתו הייתה לגבש חזון משמעותי שישפיע על השיח הציבורי, גם אם קיים קושי ליישמו. יחד עם זאת, שחר לא היה עקשן או דוגמטי, לא נצמד לאידאולוגיות נוקשות והייתה בו גמישות ונכונות למשא ומתן ולפשרות.

שחר עסק בבחינת התפתחותה של המערכת העירונית בישראל בכללותה כבר בשנות ה-50 המאוחרות (Amiran and Shachar, 1960; 1961), ובהמשך בניתוח התפתחותן של ערי פיתוח מסוימות (שחר, שטוק ואפלבוים, 1960; עמירן ושחר, 1964; עמירן ושחר, 1965; קיפניס, 1974), ובניתוח מקיף של מדיניות הקמתן של ערי הפיתוח (שחר, 1970; Shachar, 1973a). שחר טבע את המושג מדיניות העיור הלאומית של ישראל ובחן אותה (Shachar, 1971; Shachar, 1978; Hall, Cameron and Shachar, 1976; 1975b; 1973b). מושג זה לא זכה להסכמה גורפת והיו חוקרים שהביעו ספק בדבר עצם קיומה של מדיניות עיור לאומית בישראל, וראו במדיניות הפיתוח המרחבית של המדינה בראש ובראשונה מדיניות של התיישבות, קליטת עלייה ופיזור אוכלוסייה. מדיניות זו אמנם התמקדה יותר ויותר בפיתוח עירוני, אך שורשיה היו ציוניים, גאו-פוליטיים ולא דווקא ממוקדים בדפוסי עיור כיעד מדיניות ראשי.

כך לדוגמה, ניתח רייכמן (1977; 1979) את המדיניות המרחבית בישראל בגישה התפתחותית. ניתוח זה הצביע על התייחסות של מתכננים למגזר העירוני וליחסי עיר-כפר, אך המושג מדיניות עיור לא עמד על הפרק גם כשהוקמו עשרות עיירות פיתוח ופותרו צורות התיישבות עירונית חדשות – למעשה צורות יישוב פרבריות וכפריות לא חקלאיות. לסוגיות של תכנון ערים ודינמיקה של מערכות עירוניות לא היה תפקיד מוביל כיעדי מדיניות וכתחומים שמשכו יזמות ציבורית. גם Cohen (1970), בפרסום ראשון של המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, הדגיש את הראייה השלילית של העיר באידאולוגיה הציונית ואת הזנחת התכנון העירוני, שזכה ללגיטימציה רק שנים לאחר קום המדינה, גם זאת יותר ככורח המציאות ולא כתוצאה של תפנית אמיתית לראיית ההתיישבות העירונית כיעד אידאולוגי בפני עצמו. במובן זה אכן לא תאם השימוש במונח מדיניות עיור לאומית את הדגשי

המדיניות ואת שפת התכנון בישראל בתקופה אליה התייחס מחקר של שחר וגם לא בשנים בהן נערך המחקר, סביב 1970. ואולם, שחר לא בא להציג ניתוח היסטורי מדויק של התפתחות מדיניות התכנון, אלא להעריך את המדיניות בכלים ובאמצעות מושגים מקובלים בתכנון במדינות המערב, גם אם אלה עדיין לא היו שגורים בארץ. יתרה מזו, בשימוש במושג מדיניות עיור הייתה אמירה שנועדה להשפיע על החשיבה התכנונית ולשים את העיר במרכז. בפועל היה השינוי בתחום זה איטי והתפנית המשמעותית במדיניות התכנון, שהעמידה את האזורים המטרופוליניים ואת המוקדים העירוניים בליבם של התכנון הלאומי והאזורי, התחוללה רק בשנות ה-90.

במהלך שנות ה-80 עסק שחר (בעיקר באמצעות הדרכת עבודות גמר ודוקטורט) במחקר הערכה רלוונטיים למדיניות מרחבית, שעסקו בהגירה פנימית, פערים בין-אזוריים (שחר וליפשיץ, 1980; Shachar, 1985; Shachar and Lipshitz, 1981), פיתוח תעשייה באזורי פיתוח, ומיקום תעשיות עתירות ידע (Razin and Shachar, 1987; Felsenstein and Shachar, 1988; Shachar and Felsenstein, 1992). לאלה התווסף בתחילת שנות ה-2000 מחקר הערכה של ההשפעות המקומיות והאזוריות של פארק התעשייה החדש בקריית גת, בו הוקם מפעל FAB 18 של אינטל (שחר ואחרים, 2005).

דוקטרינת תכנון חדשה

מעורבותו של שחר בתכנון העמיקה בשנות ה-90, ושוב לא הייתה מוגבלת בעיקר למחקר הערכה ולליווי חיצוני של תוכניות כיועץ. שחר היה מעורב ישירות ושותף בהובלת כמה מהיוזמות התכנוניות המרכזיות בישראל ברמות המטרופולינית והלאומית, והיה לו תפקיד חשוב בעיצוב דוקטרינת תכנון חדשה לישראל בשנות ה-90. הוא היה מעורב במחצית הראשונה של שנות ה-90 בפרויקט ישראל 2020 תוכנית אב לישראל בשנות ה-2000, בה עמד בראש צוות מדיניות מרחבית, כלכלית ומוניציפלית. בשנים 1991-1992 הוביל צוות של המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית, שהכין תוכנית פיתוח למרחב שבין ירושלים למטרופולין תל אביב, תוכנית שהמזמין העיקרי שלה היה משרד השיכון. במחצית השנייה של שנות ה-90 הוביל ביחד עם משרד האדריכלים ומתכנני הערים של עדנה ורפאל לרמן את הכנת התוכנית המטרופולינית של תל אביב – מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל אביב – ממנה נגזרה תוכנית המתאר למחוז תל אביב תמ"מ 5. גולת הכותרת של פועלו התכנוני הייתה הובלת תמ"א 35 – תוכנית מתאר ארצית משולבת ומסמך עקרונות לבנייה ופיתוח – לצד אדר' שמאי אסיף, בכל שלבי הכנתה ואישורה בין השנים 1998 ל-2005. תוכנית אחרונה זו הייתה אולי למסמך התכנון הסטטוטורי בעל ההשפעה הרבה ביותר בישראל מאז ומעולם.

שני עקרונות יסוד שהנחו את התכנון המרחבי הלאומי בישראל בין שנות ה-50 לשנות ה-80 של המאה ה-20 היו פיזור אוכלוסייה לאזורי השולים של המדינה ושמירה על קרקע חקלאית. יסודותיה של מדיניות מרחבית זו התערערו בהדרגה במהלך שנות ה-80, אך התמוטטותה התרחשה תחת לחץ גל העלייה ההמונית מברית המועצות לשעבר בתחילת שנות

ה-90. הלחצים לספק פיתרונות דיור לעולים הביאו להקמת הוועדות לבנייה למגורים (ול"לים), שאפשרו אישור מזורז של תוכניות בינוי גדולות בלי להתייחס לתוכניות מתאר קיימות; לשחיקה גדולה בכוחה של הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית, שהייתה בשנות ה-70 וה-80 הכלי האפקטיבי ביותר של חוק התכנון והבנייה לבלימת פרבור על שטחים פתוחים; ולהחלטות מינהל מקרקעי ישראל שאפשרו לחוכרי קרקע חקלאית של המדינה להרוויח מהפשרתה לבנייה.

אריה שחר היה כאמור אחד מכמה מתכננים שהובילו בשנות ה-90 את יצירתה של דוקטרינת תכנון חדשה לישראל (Shachar, 1998), שעקרונותיה גובשו במסגרת שורת תוכניות ארציות ומחוזיות. הראשונה שבהן הייתה תמ"א 31, שהוכנה בשנים 1991/2 ואושרה על ידי הממשלה תוך זמן קצר בשנת 1993, ככל הנראה גם הודות לכך שבעלי העניין לא העריכו את חשיבותה, בתקופה בה לא נאכפו בקפדנות תוכניות המתאר הארציות והמחוזיות והול"לים אף העניקו גושפנקא חוקית להתעלם מהתוכניות המחוזיות והקלו על אישור חריגות מתוכניות ארציות. בד בבד ובהמשך הוכנו תוכנית ישראל 2020 הלא סטטוטורית, שש תוכניות המתאר המחוזיות של הדור השני, תוכניות פיתוח מטרופוליניות לא סטטוטוריות ובסופו של דבר תמ"א 35, בה שולבו עקרונות דוקטרינת התכנון החדשה במלואם. בניגוד להליך אישורה המהיר של תמ"א 31, הפעם הבינו בעלי העניין את חשיבותה של תוכנית המתאר הארצית הכוללת, והמאבק על אישור התוכנית נמשך שנים – מאבק שהעסיק לא מעט את אריה שחר, שזכה להציג את עקרונות התוכנית לשלושה ראשי ממשלה: בנימין נתניהו, אהוד ברק ואריאל שרון. בסופו של דבר אושרה התוכנית בסתיו 2005 כאחת מההחלטות האחרונות של ממשלת שרון, ובמידה רבה בזכות תמיכתו של שרון בתוכנית. אישור התוכנית היה אמנם כרוך בפשרות מסוימות, אך עקרונותיה הבסיסיים נותרו בתוקפם.

אפשר לסכם את דוקטרינת התכנון החדשה בשישה עקרונות יסוד:

1. קדימות פחותה ליעד פיזור האוכלוסייה בטווח הקצר לטובת יעדי קליטת העלייה והצמיחה הכלכלית – יצירת מקומות עבודה (תמ"א 31).
2. גישה מטרופולינית: דגש על תכנון שבמוקדו תהליכים מטרופוליניים ואזורים מטרופוליניים מתרחבים, במקום הדגש הקודם על תכנון אזורי השולים של המדינה (הופיע לראשונה בתמ"א 31 ובולט גם בתמ"מ 3/21 מחוז המרכז, תמ"מ 5 מחוז תל אביב ותמ"מ 6 מחוז חיפה).
3. גישה כוללת ורב-תחומית לתכנון שימושי קרקע, המתייחסת להיבטי כלכלה, חברה וממשל, שהתכנון הפיסי נטה עד אז להתעלם מהם ושילוב מלא של היבטים סביבתיים בתהליך התכנון (תמ"א 31 ואילך).
4. דגש על נדירות הקרקע בישראל ועל השלכות קשות של תרחיש "עסקים כרגיל" על השטחים הפתוחים (ישראל 2020 ואילך).
5. מושג הפיזור המרוכז (ששורשיו בתכנון ההולנדי) – פרבור למוקדים גדולים וצפופים ולא פרבור מפוזר/זחילה עירונית בזבזנית בשטחים פתוחים הקוטעת רצפי שטחים פתוחים. הגבלת הפיתוח העירוני למתחמים צמודי דופן לשטחים בנויים קיימים,

מניעת פיתוח בדילוגים ועידוד פיתוח עירוני קומפקטי (ישראל, 2020, תמ"מ 3/21, תמ"א 35).

6. גיבוש שפת תכנון חדשה, המגדירה מרקמים מטיפוסים שונים, כאשר לכל אחד כללים

משלו, ממרקם עירוני ועד מרקם שמור משולב ושמור ארצי (תמ"א 35).

עקרונות יסוד אלה, המדגישים פיתוח עירוני ושמירה על שטחים פתוחים בעידן בו מטשטשת האבחנה בין עיר לכפר, תאמו את גישתו הבסיסית של שחר לתכנון מזה עשרות שנים; בראש ובראשונה הדגש על תהליכים מטרופוליניים, על תכנון כוללני רב-תחומי, וקבלת אמצעי מדיניות מלמעלה לקידום פיתוח קומפקטי ולבלימת פרבור מפוזר.

מן הראוי לציין שגם בשנים בהן היה נדמה שהמסגרות הריכוזיות של תכנון מלמעלה מתפוררות, ותהליכים של הפרטת הקרקע ופיתוח המונע על ידי כוחות השוק אינם הפיכים, לא חדל שחר להאמין בתכנון שימושי קרקע סטטוטורי אינטגרטיבי, לצדו של תכנון אסטרטגי לא סטטוטורי שגם בו ראה חשיבות רבה. גם בעולם רווחו ורווחות טענות על פיהן אבד הכלל על תוכניות אב/מתאר הכוללות מפת ייעודי קרקע סטטוטורית המציגה תמונת עתיד קשיחה, ובלטו גישות שהדגישו תכנון אסטרטגי המתמקד בעקרונות ובתהליכים, תכנון השתתפותי המתמקד גם הוא בתהליכים, ואמצעי מדיניות כלכליים עקיפים במקום כפייה ישירה של תשריטי ייעודי קרקע (UN HABITAT, 2009). אמונתו של אריה שחר בדור חדש אפקטיבי יותר של תוכניות מתאר מחוזיות וארציות סטטוטוריות לא הייתה מובנת מאליה בשנות ה-90. ואולם, על אף הספקנות כלפי גישתו זו של שחר, בסופו של דבר הוכיחה גישה זו את עצמה. תוכניות המתאר המחוזיות החדשות ותמ"א 35 סגרו היטב את "הפרצות התכנוניות" של שנות ה-90 והגנו על השטחים הפתוחים יותר מאשר אי פעם בעבר. תמ"א 35 אמנם גיבשה שפת תכנון חדשה של מרקמי תכנון, מוכללת יותר מאשר מפת ייעודי קרקע סטטוטורית מסורתית, ואולם תמ"א 35 הייתה דרג עליון מעל תוכניות המתאר המחוזיות שכללו מפות מפורטות מסוג זה, וגם בתמ"א נכללו כללים שהקשו מאוד על יוזמות מקומיות לשינויה, ובהם היעדר מנגנון לביצוע שינויים בתמ"א, כאשר במקומו נקבע מנגנון עדכון אחת לארבע שנים. אם בתחילת שנות ה-90 היה נדמה שהמדיניות הקרקעית שעוצבה על ידי מועצת מקרקעי ישראל דומיננטית בהשפעתה על דפוסי הפיתוח, הרי שבסופו של דבר לא כך קרא, ופסק דין של בג"ץ בנושא הקרקעות החקלאיות מאוגוסט 2002 שיתק כמעט לחלוטין את יכולתו של מינהל מקרקעי ישראל לפעול להפשרות קרקעות חקלאיות בניגוד למדיניות התכנון (גם כאשר ההפשרה תאמה למדינות התכנון).

חרף התמיכה הבלתי מסויגת של שחר בעיור קומפקטי, בבלימת פרבור מפוזר ובשמירה על שטחים פתוחים הוא לא הזדהה עם דפוסי הפעולה של השדולה הירוקה, שהלכה והתחזקה במהלך שנות ה-90 ובתחילת שנות ה-2000. שחר תמך בהקמת העיר מודיעין וגם היה שותף בהכנת הדוח שהוגש למועצה הארצית לתכנון ולבנייה בשנת 1990, לצורך אישור הקמת העיר החדשה (משרד הבינוי והשיכון, 1990). שחר גם תמך בהרחבת גבולותיה של ירושלים מערבה – בוועדת הגבולות בה כיהן כחבר בתחילת שנות ה-90. הוא צידד בתוכנית הבינוי במערב ירושלים ("תוכנית ספדי") וגם הכין דוח מחקר בנושא בשנת 2005 (שחר ואחרים, 2005ב).

שחר לא ראה סתירה בין עקרונות של תכנון עירוני קומפקטי לבין פרויקטים גדולים של פיתוח עירוני ומודרניזציה. הוא שלל את הגישה הנגטיבית של השדולה הסביבתית, המתנגדת ומנסה לעכב כמעט כל פרויקט משמעותי של פיתוח עירוני והרואה בשימור הנוף הטבעי והבנוי הקיים ערך מרכזי. גם תמ"א 35 לא באה אך ורק כדי לשמר את השטחים הפתוחים, אלא לאתר עתודות מספקות לפיתוח עירוני צמוד דופן. עם זאת, בסופו של דבר, השילוב של תמ"א 35 ותוכניות המתאר המחוזיות עם מערכה ציבורית של השדולה הסביבתית ופסקי דין בעתירות שהגישו ארגונים סביבתיים נגד החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין הפשרת קרקעות חקלאיות ונגד מעקפי תכנון כמו השימוש בהיתרים לשימוש חורג, הוא שהביא להתבססות מנגנונים אפקטיביים לבלימת הכרסום בשטחים פתוחים ולתכנון מתחשב בהיבטים סביבתיים ובפיתוח בר קיימא.

ממדי ההשפעה של אריה שחר על תחום הלימודים העירוניים והתכנון העירוני

תחומי עיסוקיו של אריה שחר לא הסתכמו בתהליכים מטרופוליניים ובתכנון עירוני, מטרופוליני וארצי. שחר עסק גם בסוגיות הנוגעות לירושלים, אך היא מלאה תפקיד משני במחקריו בגלל ייחודה הגאופוליטי, הדתי והחברתי, שעשה אותה ללא מתאימה למחקר השוואתי העוסק במודלים עירוניים אוניברסליים. רק בתחילת שנות ה-2000 מצא שחר את ההקשר ההשוואתי התיאורטי לניתוח הגאוגרפיה של ירושלים – זה של מחקר ערים שסועות. שחר עסק גם בחלוקות גאוגרפיות וברפורמות מוניציפליות. הוא שימש כמנהל היחידה הגאוגרפית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנים 1958-1960 והיה יו"ר הוועדה לסטטיסטיקה מוניציפלית וסיווגים גאוגרפיים של הל.מ.ס. בין 1995 ל-2006. בתפקידים אלה היה מעורב בסיווגים הגאוגרפיים של הל.מ.ס. מאז מפקד 1961 ועד אלה שתוקנו בעקבות מפקד 1995. הוא היה חבר בוועדת בן שחר שהמליצה בשנת 1973 להקים עיריית גג לאגד הערים של תל אביב (מכון ישראלי למחקר ומידע אורבני, 1973), שימש יו"ר ועדה מקצועית שהמליצה על עריכת רפורמה מוניציפלית באזור אונו בשנת 1976 (שחר ואחרים, 1976), חבר בוועדת זנבר שעסקה בהצעות לרפורמה כוללת בשלטון המקומי בשנים 1976-1981 (הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, 1981), חבר בוועדת חקירה לגבולותיה של ירושלים, שהגישה את המלצותיה בשנת 1991, ויו"ר ועדה לאיחוד רשויות מקומיות בשנים 1995-1998 (משרד הפנים, 1998). מעורבותו של שחר ברפורמות מוניציפליות שיקפה העדפה ברורה של רפורמות רחבות היקף המונחות על ידי שיקולים של מדינת רווחה, כולל צמצום פערים, ולא רק יעילות ואפקטיביות באספקת שירותים, על פני שינויים טכניים או אינקרמנטליים. עם זאת, כמעט מאומה לא יושם מהמלצותיו, מכיוון שהחסמים הפוליטיים לא אפשרו ככלל ליישם שינויים שהם יותר מאינקרמנטליים.²

² המלצות הוועדה לאיחוד רשויות מקומיות אמנם לא יושמו, אך לדוח הוועדה הייתה השפעה בכיוון של הקשחת המגבלות להקמת מועצות מקומיות חדשות.

שחר גם עסק בקידום הוראת הגאוגרפיה בבתי הספר, שימש יו"ר ועדת מקצוע הגאוגרפיה במשרד החינוך ועסק בפיתוח תוכניות לימודים ובקידום כתיבתם של ספרי לימוד חדשים להוראת הגאוגרפיה בחטיבות הביניים ובבית הספר התיכון. במקביל עסק רבות במיפוי – שם היו לו שורשים מזמן שירותו בצבא – ובעריכת אטלסים כמו אטלס ירושלים, אטלס ישראל ואטלס כרטא (ראו מאמר נפרד בנושא זה).

אפשר אפוא לזהות ארבעה ממדים של השפעה של אריה שחר על הגאוגרפיה העירונית הישראלית בין שנות ה-60 של המאה ה-20 לעשור הראשון של שנות ה-2000. הממד הראשון הוא האמונה החד משמעית בפרדיגמות מודרניסטיות, בגישה מדעית רציונלית, במחקר אמפירי של סוגיות חברתיות ולוונטיות, ובחתירה לאובייקטיביות במחקר, גם אם איננה מוחלטת, על פני גישות פוסט-מודרניסטיות. הגישה המודרניסטית התבטאה גם באימוץ נלהב של שיטות מחקר חדשניות, מהגאוסטטיסטיקה של שנות ה-60, ועד שיטות סטטיסטיות רב-משתניות, מודלים של סימולציה עירונית ומערכות המידע הגאוגרפיות.

הממד השני הוא דגש על רלוונטיות המחקר בגאוגרפיה עירונית לתכנון ערים ומדיניות ואימוץ התכנון הרציונלי הכוללני, שמעניק מקום חשוב למחקר שיטתי ושכרוך על פי רוב בראייה חיובית ואופטימית של אסטרטגיות תכנון ולא בשיח ביקורתי כלפי מרכיבי היסוד של הסדר החברתי והפוליטי. ממד שלישי הוא הדגש על הכללות ועל כוח ההסבר של תיאוריות ומודלים גלובליים. ממד אחרון מתבטא בשורשיו העמוקים של שחר בגאוגרפיה, למרות פנייתו לשיטות דוקטיביות מכלילות. שורשים אלה השתקפו בגישתו הכוללנית והרחבה לגאוגרפיה העירונית, שהיא יותר ויותר נדירה כיום, וגם בעיסוקיו במיפוי ובהובלת סיורים לימודיים.

מה הלאה? עתיד הגאוגרפיה העירונית ועתידה של דוקטרינת התכנון החדשה

ממדים אלה היו למאפיינים עיקריים של הזרם המרכזי של הגאוגרפיה העירונית בישראל. יחד-עם-זאת, הגאוגרפיה העירונית נמצאת בצומת דרכים בתחילת שנות ה-2000. האם יש עתיד לגאוגרפיה העירונית אותה הביא אריה שחר ארצה לפני כ-50 שנה, כתחום מובחן, או שייחודה של הגאוגרפיה העירונית מתעמעם במסגרת הרחבה יותר של לימודים עירוניים ותכנון עירוני, ובפרט כאשר המרחב המודרני כולו הופך לעירוני-מטרופוליני?

הצמיחה הגדולה של הגאוגרפיה העירונית התבטאה בפיצול גדול לתת-תחומים מגוונים. תת-תחומים אלה אינם רק בתחום הנושאי – תיירות עירונית, פוליטיקה עירונית וכדו' – אלא גם בגישות: גישה מודרניסטית בתחום התכנון והמדיניות ולעומתה גישות ביקורתיות ופוסט-מודרניות. אולי חזקה משניהם היא ההתמקדות במודלים פורמליים מוטי מ"ג, תוכנות מחשב מתקדמות, סימולציה, חישה מרחוק, שיטות מעקב ושאר פלאי הטכנולוגיה שהם בעצם שהחזירו את הגאוגרפיה לאוניברסיטאות מובילות כמו הרוורד, והם אלה שיש להם פוטנציאל צמיחה בשוק העבודה. דווקא הצמיחה העצומה של הגאוגרפיה העירונית והדומיננטיות שלה הביאו לגיוון גדול בתוכה, לטשטוש זהותה ולקושי לתחום אותה ולזהות את תיאוריות היסוד שלה בצורה מובחנת מהתחום הרחב יותר של תכנון עירוני ולימודים עירוניים מחד גיסא ומתחומים אחרים של הגאוגרפיה במדעי החברה מאידך גיסא.

שאלה אחרת עוסקת בעתידה של דוקטרינת התכנון החדשה, שזכתה להשפעה כה רבה בעשור הראשון של שנות ה-2000. דווקא האפקטיביות הרבה, אולי רבה מהצפוי, של תוכניות המתאר הארציות והמחוזיות מעוררת לחצים גוברים והולכים לפריצתה. הרפורמה המוצעת בחוק התכנון והבנייה, שעברה בקריאה ראשונה בכנסת בשנת 2010, כוללת את ביטול תוכניות המתאר המחוזיות ושינויים שאינם ברורים לחלוטין בתוכניות הארציות. ההצעה מחלישה את כוחו של התכנון המחוזי ומעמדו העתידי של מינהל התכנון בירושלים, שהתחזק מבחינה מקצועית, תקציבית ומבחינת יכולתו להשפיע, בשני העשורים האחרונים, גם הוא איננו ודאי. הצעת חוק אחרת באה להחליש מאוד את מעמדם של מתכנני המחוזות, שהיו לשומרי סף בעלי עוצמה בתחילת שנות ה-2000, אולי דוגמת המעמד שהיה למזכיר הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית בשנות ה-70 וה-80.

סימני השאלה אינם נוגעים רק לאיומים חיצוניים על התכנון הסטטוטורי האינטגרטיבי ברמות הארצית, המטרופולינית והמחוזית, אלא גם לגיבושו של דור חדש של מסמכי תכנון סטטוטוריים. האפקטיביות של התוכניות הארציות והמחוזיות גרמה אולי להשתהות ביציאה לדרך לגיבוש דור חדש של תוכניות, גם מחשש שהכנת תוכניות חדשות תפתח פתח ללחצי פיתוח מחודשים שסכרו תמ"א 35 והתוכניות המחוזיות שהוכנו בשנות ה-90 וגם מכיוון שגידול האוכלוסייה היה איטי מהחזוי וקיבולות האוכלוסייה לשנת 2020 עשויים להספיק גם מספר שנים אחר כך. ואולם, כיום, בשלהי שנת 2010, המצב בו מערכת התכנון ארוך הטווח בנויה על שנת 2020 כשנת יעד היא אנומליה, מכיוון ש-10 שנים הן טווח קצר מבחינה תכנונית ותכנון ארוך טווח היה אמור זה מכבר להתייחס לשנת 2040. פסק דין בג"ץ הקרקעות החקלאיות היה אמנם אפקטיבי מאין כמוהו בבלימת התפשטות עירונית על השטחים החקלאיים, אך הוא אינו מציע פיתרון ישים למקרים בהם פיתוח עירוני תואם תכנון נחוץ על קרקעות חקלאיות שבבעלות מינהל מקרקעי ישראל. תמ"א 35 אפקטיבית מאין כמוה, אך אין לה מנגנון לביצוע שינויים מקומיים. הליך העדכון במסגרת תמ"א 35 ליווי מעקב ועדכון, שאמור גם להאריך את שנת היעד של תמ"א 35 ל-2030, לא עמד בזמן שהוקצב לו וממילא מדובר בשינוי אינקרמנטלי ולא בחשיבה תכנונית כוללת חדשה לטווח הארוך. גם בתוכניות המתאר המחוזיות ממעטים מאוד לערוך שינויים, בגלל החשש מהתקדים שיכול ליצור שינוי מקומי. כנגד הלחצים לערעור כוחם של מוסדות התכנון וכלי התכנון ברמה הארצית והמחוזית עומדים כיום בעיקר הארגונים הסביבתיים, הנהנים מאווירה ציבורית אוהדת, הרואה בחיוב את העקרונות הסביבתיים המנחים את מוסדות התכנון ובשיליה את שדולת הפיתוח המזוהה עם תאוות בצע – "כרישי נדל"ן" – ושחיתות, על רקע פרשת הולילנד. ואולם, אין די בכוחה של השדולה הסביבתית אם לא ילווה בניסיון אמיתי "לשחרר לחצים" במקומות שבהם לא מציעה המערכת הקיימת מרחב תמרון מספק ובמהלך לגיבוש דור חדש של מסמכי תכנון, שיחליפו בסופו של דבר את אלה שגובשו ברוח שנות ה-90 של המאה ה-20. דינמיקה של מערכות עירוניות ומטרופוליניות, עליה שם אריה שחר דגש כה רב, צפויה לעמוד גם במוקד הדור החדש של מסמכי התכנון, לצד תפיסות חדשות בתחומים הסביבתי והחברתי.

מקורות

- בר-גל, י' (1999) על "זקני השבט", ה"ממשיכים" ו"החדשים" בגיאוגרפיה הישראלית, **אופקים בגאוגרפיה** 40-7: 51.
- הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי (1981) **השלטון המקומי בישראל – דו"ח** (דו"ח זנבר), ירושלים.
- כהן, מ' (1978) **המערך המרחבי של המשרדים בתל-אביב – יפו 1964-1974**, ירושלים: המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית.
- מכון ישראלי למחקר ומידע אורבני בע"מ (1973) **רפורמה מוניציפאלית בערי גוש דן**, הוכן ע"פ הזמנת משרד הפנים, רמת גן.
- משרד הבינוי והשיכון (1990) **עיר במודיעין**, ירושלים.
- משרד הפנים (1998) **הועדה לאיחוד רשויות מקומיות, דו"ח מסכם** (ועדת שחר), ירושלים.
- עמירן, ד' וא' שחר (1959) הערים הגדולות של ישראל: השוואה גיאוגרפית, **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל**, חוברת א': 134-156.
- עמירן, ד' וא' שחר (1964) הגיאוגרפיה היישובית של דימונה, **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל ד'**: 55-76.
- עמירן, ד' וא' שחר (1965) הגיאוגרפיה העירונית של אופקים, **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל ה'**: 150-167.
- עמירן, ד' וא' שחר (1971) אגד הערים של תל-אביב, בתוך: **ספר ארץ-ישראל**, כרך י', ירושלים: החברה לחקירת ארץ-ישראל ועתיקותיה, עמ' 198-217.
- פנסטר, ט' וח' יעקובי (עורכים) (2006) **עיר ישראלית או עיר בישראל? שאלות של זהות, משמעות ויחסי כוחות**, מכון ון ליר בירושלים והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- קיפניס, ב' (1974) מערכת קשרי גומלין בין עיר חדשה ואזור כבסיס להתפתחות עירונית, בהדגמה: קריית שמונה, עבודת דוקטור, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- קרמון, י' (1975) השגות גיאוגרפיות למודלים של צמיחה ומבנה עירוני, **אופקים בגיאוגרפיה** 1: 40-21.
- רייכמן, ש' (1977) צורות התיישבות עירוניות חדשות בישראל, **עיר ואזור** 3(4): 3-18.
- רייכמן, ש' (1979) ממאוז לארץ מושב, יצירת המפה היישובית היהודית בארץ-ישראל 1918-1948, ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- שחר, א' (1964) מע"ר תל-אביב – יפו: השתרעותו, התפתחותו, מבנהו הפנימי ומשקלו במערך התפקודי העירוני, עבודת דוקטורט, ירושלים: האוניברסיטה העברית.
- שחר, א' (1968) מרכז העסקים הראשי של תל אביב-יפו, **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל ו'**: 137-160.
- שחר, א' (1970) השפעת הערים החדשות על מערך האוכלוסייה בישראל, **מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל ד'**: 25-63.
- שחר, א' (1974) מגמות התפתחות ומבנה מרחבי של אגד הערים בגוש דן, **עיר ואזור** 2(2): 3-21.
- שחר, א', אלון, י' וירדני, צ' (1976) **הרפורמה המוניציפאלית באזור אונו**, דין וחשבון הוועדה המקצועית.

שחר, א', גרדוס, י', קרקובר, ש', רוזין, ע' ופלזנשטיין, ד' (2005) **פיתוח גלובאלי בעיר מקומית, השפעות מקומיות ואזוריות של פארק התעשייה החדש בקריית-גת**, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, ומרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

שחר, א', הרשקוביץ, ש' ושטיר, מ' (1978) **אזורים חברתיים באגד הערים של תל-אביב בעשור שנות הששים, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל** י': 1-30.

שחר, א', וינטראוב, ד', כהן, א' ושלח, א' (עורכים) (1973) **ערים בישראל**, ירושלים: אקדמון.

שחר, א' וג' ליפשיץ (1980) **המערך המרחבי של ההגירה הבין-אזורית בישראל, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל** י"א: 153-177.

שחר, א', לנקין, ל', הורן, ר', זיו, ע' וספירו, ה' (2005) **דוח מחקר מערב ירושלים**, ירושלים: המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית.

שחר, א', שטוק, ת' ואפלבוים, ל' (1960) **מעמדה האזורי של העיר צפת, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל** ב': 70-80.

- Amiran, D.H.K. and Shachar, A. (1960) Estimates of the urban population of Palestine in the second half of the nineteenth century, *Israel Exploration Journal* 10: 181-184.
- Amiran, D.H.K. and Shachar, A. (1961) The towns of Israel: the principles of their urban geography, *The Geographical Review* 51: 348-369.
- Berry, B.J.L. and Wheeler, J.O. (eds.) (2005) *Urban Geography in America, 1950-2000, Paradigms and Personalities*, New York: Routledge.
- Cohen, E. (1970) *The City in Zionist Ideology*, Jerusalem: Institute of Urban and Regional Studies, The Hebrew University.
- Felsenstein, D., Schamp, E.W. and Shachar, A. (eds) (2002) *Emerging Nodes in the Global Economy: Frankfurt and Tel Aviv Compared*, Dordrecht: Kluwer.
- Felsenstein, D. and Shachar, A. (1988) Locational and organizational determinants of R&D employment in high technology firms, *Regional Studies* 22: 477-486.
- Friedmann, J. (1986) The world city hypothesis, *Development and Change* 17: 69-83.
- Hall, P. (1998) *Cities in Civilization*, New York: Pantheon Books.
- Hall, P. (2002) *Cities of Tomorrow: an Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*, Third edition, Oxford: Blackwell.
- Hall, P., Cameron, G. and Shachar, A. (1978) Balanced national growth: the European-Israeli experience, *Urban Innovation Abroad*, No. 7, Washington, DC.
- Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*, London: E. Arnold.
- Harvey, D. (1982) *The Limits to Capital*, Oxford: Blackwell.
- Minca, C. (ed.) (2001) *Postmodern Geography, Theory and Praxis*, Oxford: Blackwell.
- Razin, E. (2008) Arie Shachar (1935-2006), Transformations of Israel's urban geography, *Israel Studies* 13: 160-176.
- Razin, E., Dijst, M. and Vazquez, C. (eds.) *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas, Market Forces versus Planning Regulations*, Dordrecht: Springer.

- Razin, E. and Shachar, A. (1987) Ownership of industry and plant stability in Israel's development towns, *Urban Studies* 24: 296-311.
- Razin, E. and Shachar, A. (2007) Deconcentration in a context of population growth and ideological change: the Tel-Aviv and Beer-Sheva metropolitan areas, in: Razin, E., Dijst, M. and Vazquez, C. (eds.) *Employment Deconcentration in European Metropolitan Areas, Market Forces versus Planning Regulations*, Dordrecht: Springer, pp. 179-207.
- Sassen, S. (1986) *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scott, A.J. (1988) *New Industrial Spaces: Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, London: Pion.
- Shachar, A. (1966) Some applications of geo-statistical methods in urban research, *The Regional Science Association: Papers* 18: 197-206.
- Shachar, A. (1971) Israel's development towns: an evaluation of national urbanization policy, *Journal of the American Institute of Planners* 37: 362-372.
- Shachar, A. (1973a) The role of new towns in national and regional development: a comparative study, in: Perloff, H. and Sandberg, N. (eds.) *New Towns: Why – and for Whom?* New York: Praeger, pp. 30-47.
- Shachar, A. (1973b) A national policy of urbanization and spatial organization, in: Weitz, R. (ed.) *Urbanization and the Developing Countries*, New York: Praeger, pp. 184-188.
- Shachar, A. (1975a) Patterns of population densities in the Tel-Aviv metropolitan area, *Environment and Planning A* 7: 279-291.
- Shachar, A. (1975b) National urbanization policy: a case study of Israel, in: Thoman, R.S. (ed.) *Regional Aspects of Development: Methodology and Case Studies*, Allister, pp. 757-777.
- Shachar, A. (1976) New towns in a national settlement policy, *Town and Country Planning*, 44(2): 83-88.
- Shachar, A. (1985) Internal migration: determinants and policies, in: Cohen, E., Lissak, M. and Almagor, U. (eds.) *Comparative Social Dynamics*, Boulder: Westview, pp. 176-192.
- Shachar, A. (1986) Urban ecology of the Israeli metropolitan areas, in: Schmelz, U.O. and Nathan, G. (eds.) *Scripta Hierosolymitana, Vol. 30, Studies in the Population of Israel, in Honor of Roberto Bachi*, Jerusalem: Magnes Press, pp. 381-414.
- Shachar, A. (1990) The global economy and world cities, in: Shachar, A. and Oberg, S. (eds.) *The World Economy and the Spatial Organization of Power*, Aldershot: Avebury, pp. 149-160.
- Shachar, A. (1994) Randstad Holland: a “world city”? *Urban Studies* 31: 381-400.
- Shachar, A. (1995a) World cities in the making: the European context, in: Kresl, P.K. and Gappert, G. (eds.), *North American Cities and the Global Economy*, Urban Affairs Annual Review 44, Thousand Oaks: Sage, pp. 150-170.

- Shachar, A. (1995b) Metropolitan areas: economic globalization and urban tourism, in: Montanari, A. and Williams, A.M. (eds.) *European Tourism: Regions, Spaces and Restructuring*, Chichester: Wiley, pp. 151-160.
- Shachar, A. (1996) European world cities, in: Lever, W. and Bailly, A. (eds.) *The Spatial Impacts of Economic Changes in Europe*, Aldershot: Avebury, pp. 145-177.
- Shachar, A. (1997) Economic globalization and urban dynamics, in: Moulaert, F. and Scott, A.J. (eds.) *Cities, Enterprises and Society on the Eve of the 21st Century*, London: Pinter, pp. 18-32.
- Shachar, A. (1998) Reshaping the map of Israel: a new national planning doctrine, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 555: 209-218.
- Shachar, A. and Felsenstein, D. (1992) Urban economic development and high technology industry, *Urban Studies* 29: 839-855.
- Shachar, A. and Lipshitz, G. (1981) Regional inequalities in Israel, *Environment and Planning* 13: 463-473.
- Soja, E.W. (1989) *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*, London: Verso Press.
- Storper, M. and Scott, A.J. (eds.) (1992) *Pathways to Industrialization and Regional Development*, London: Routledge.
- UN HABITAT (2009) *Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements 2009*, London: Earthscan.
- Yiftachel, O. (2006) *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

פונקציות הצפיפות של תל אביב בשנות ה-2000: מסע בעקבות מחקריו המוקדמים של אריה שחר

דניאל פלזנשטיין ושלומי חזאם

1. מבוא

ההשראה למחקר זה התעוררה בעקבות עבודותיו המוקדמות של אריה שחר בנושא דפוסי צפיפות המגורים והפעילות הכלכלית בתל אביב (Shachar 1966, 1975). במחקר המוקדם יישם שחר כלי ניתוח גאו-סטטיסטיים כדי לתאר שינויים מבניים עירוניים כמו הזזת מרכז הכובד של הפעילות העסקית וביזור של המסחר. במחקרו משנת 1975 בחן שחר את התאמתן של פונקציות צפיפות שונות כדי לתאר את ביזור המגורים במטרופולין תל אביב. המחקר הנוכחי ממשיך ברוח זו ובוחן באמצעות הסטטיסטיקה המרחבית וכלי GIS את המשך מגמות ציפוף המגורים והפעילות המסחרית בתל אביב בעשור האחרון (1995-2006). במובן מסוים, עבודותיו המוקדמות של אריה שחר חרגו במקצת מעיסוקיו המחקריים שהתמקדו בתהליכים מקרו-עירוניים ובהשלכותיהם על תחומי התכנון והמדיניות העירונית.

ככלל, גישתו המחקרית-עירונית של שחר הונחתה על ידי שלושה קוים. הקו הראשון היה התמקדות מדעית בראייה מקרו-עירונית ובחקר תהליכים 'גדולים' כגון, גלובליזציה, היווצרותן של 'ערי עולם', תכנון לאומי, המבנה המטרופוליני וכדומה. ואולם, תפיסה רוחבית זו גובתה תמיד במדידה ובעיבודים אמפיריים לכל טענה תיאורטית-מושגית. מלבד זאת, על אף שהוא עצמו לא התעמק בפורמליזציה של רעיונות גדולים, הוא תמך תמיד בתרגום מושגים 'רכים' לשפה מדעית קפדנית וממושמעת. הקו השני העדיף במובהק את החזותי והמוחשי על פני המופשט והמושגי. השימוש בכלים גאו-סטטיסטיים תאם את ציפיותיו של שחר להצגה ברורה ודו-ממדית של תופעות עירוניות. הוא השקיע רבות בהפקת מפות מדויקות ותרשימים בהירים כדי להציג תופעות מורכבות כגון אגלומרציה עירונית או היווצרותם של פערים בין אזורים. הקו השלישי, תמיד הדגיש את התרגום המעשי של ממצאיו המחקריים של אריה שחר לשפת מדיניות. עיסוקיו הרבים בעולם התכנון העירוני והאזורי היו רק ביטוי אחד לחשיבות שהוא ייחס לפעילות זו. לבד מכך, הקפיד תמיד שממצאי מחקריו יתייחסו למדיניות ממשלתית קיימת ולתסריטי מדיניות בעתיד.

עבודה זו ממשיכה כוונים אלה ונאמנה למורשתו ולרוח גישתו המחקרית של שחר. היא בוחנת את התהליכים שזוהו על ידיו לפני 30-40 שנה ומנתחת את התפתחותם באמצעות כלים

אנליטיים עדכניים. הבדיקה המוצגת להלן עוסקת בתרגום הפורמלי של המשך המטרופוליניזציה של תל אביב והשפעתן של עקומות הצפיפות בתחום המגורים והפעילות המסחרית. המחקר מציג את ממצאיו באמצעים ויזואליים ודן בהשלכותיהם על תחום המדיניות העירונית והמטרופולינית.

הסעיף הבא דן במעבר המתדולוגי מכלי ניתוח גאו-סטטיסטיים ששימשו את עבודותיו של שחר באמצע שנות ה-60 וה-70, לכלי ניתוח סטטיסטיים-מרחביים המשמשים את המחקר העירוני הכמותי היום. כן נסקר הידע שהצטבר במדידת פונקציית הצפיפות בתל אביב מאז מחקרו החלוצי של שחר. לאחר מכן מוצגות שיטות העבודה ומסד הנתונים המשרתים עבודה זו. הממצאים האמפיריים נדונים בהמשך וכוללים התייחסות לתזוזה מרכז הכובד של אזור החקירה בתחום המגורים והמסחר, היווצרותם של ריכוזים חדשים (מוקדי משנה) לאורך זמן, וההשפעות של 'שכנויות' בהיווצרותה של פונקציית הצפיפות הנוכחית של תל אביב. לבסוף, המאמר דן בהשלכות של הממצאים ביחס להמשך מגמות המטרופוליניזציה של תל אביב.

2. סקירת ספרות

כלי הניתוח נלקחים מארגז 'הסטטיסטיקה המרחבית'. מונח זה מתאר את הניתוח של מידע מרחבי, דהיינו מידע שמעוגן בקואורדינטות גאוגרפיות (geo-referenced). הסטטיסטיקה המרחבית בוחנת את המידע ואת השונות שבו ביחס ל'חוק הגאוגרפי הראשון' של Tobler (1970), לפיו "כל דבר קשור לכל דבר אחר, אבל דברים קרובים קשורים יותר מאשר דברים רחוקים" (עמ' 236). מתוך כלל זה ניתן להסיק ששכנים משפיעים על דגמים מרחביים ושמידע מקושר מרחבית אינו מידע בלתי-תלוי. לכן, הקרבה המרחבית עלולה לשבש את הנחת היסוד של ההסקה הסטטיסטית לפיה קיימת אי-תלות בין התצפיות. הסטטיסטיקה המרחבית מתמודדת עם אתגר זה באמצעות צורות אמידה הלוקחות בחשבון את קיומה של תלות מרחבית במידע. היא מאמצת שיטות אמידה מהניתוח של סדרות עיתיות שבהן התלות הינה טמפורלית ולא מרחבית. על ידי כך, מצמיחה הסטטיסטיקה המרחבית שיטות אמידה חדשות שבהן תצפיות קרובות זוכות למשקל-יתר לעומת תצפיות רחוקות יותר. כמו בכל ניתוח סטטיסטי אחר, הסטטיסטיקה המרחבית אוספת מידע אמפירי ומפעילה כללי הסתברות כדי להסיק מסקנות ביחס לפרמטרים של האוכלוסייה המיוצגת על ידי המידע. הסטטיסטיקה המרחבית, אם כך, עוסקת בסוגיות המשיקות לסטטיסטיקה הכללית כגון גרסיות מרחביות, מתאמים מרחביים וכדומה (Anselin, 1988). אולם, במקביל היא גם עוסקת בנושאים ייחודיים הקשורים לאינטרפולציה מרחבית, מדדי מרכזיות מרחביים, טיפול בשכנויות וזיהויים של דפוסים מרחביים (נקודתיים או מצרפיים) שאינם מושכים תשומת-לב סטטיסטית רבה.

לעומת הסטטיסטיקה המרחבית שמקורותיה בסטטיסטיקה הכללית, ל'גאו-סטטיסטיקה' יש שורשים במדעי כדור הארץ, בגאוגרפיה פיסית ובגאולוגיה. במקור, הגאו-סטטיסטיקה עסקה במיפוי ובמדידה של משאבים טבעיים וביצירת משטחים רציפים של הימצאות משאבים

אלה על בסיס תורת ההסתברות. עם הזמן, טכניקות אלה אומצו גם על ידי מדעי החברה, לצד ההכרה כי הגאוסטטיסטיקה מסוגלת לספק כלים לאמידת הטעות ולחוסר הוודאות בקיומן של תופעות רציפות על פני המרחב (Warntz and Neft, 1960; Bachi, 1962). עם זאת, הגאוסטטיסטיקה נשארה מובדלת מהסטטיסטיקה המרחבית הואיל והיא אינה משמשת כלי לבדיקת מודלים מבניים ולניבוי ערכי פרמטרים, והיא עוסקת בתיאור שינויים בדפוסים מרחביים על בסיס מדדים נקודתיים. לאחרונה, בעקבות הרחבת היכולות האנליטיות של ה-GIS, שיפור באיכות המידע ועלייה בעוצמת המחשוב, הבחנה זו הולכת ומיטשטשת. כיום, תחומים חדשים של גאוסטטיסטיקה (Benenson and Torrens, 2004) וניתוח גאוסטטיסטיקה (De Smith, Goodchild and Longley, 2007) מושגות על עקרונות של סטטיסטיקה, ניתוח טופולוגיה ו-GIS.

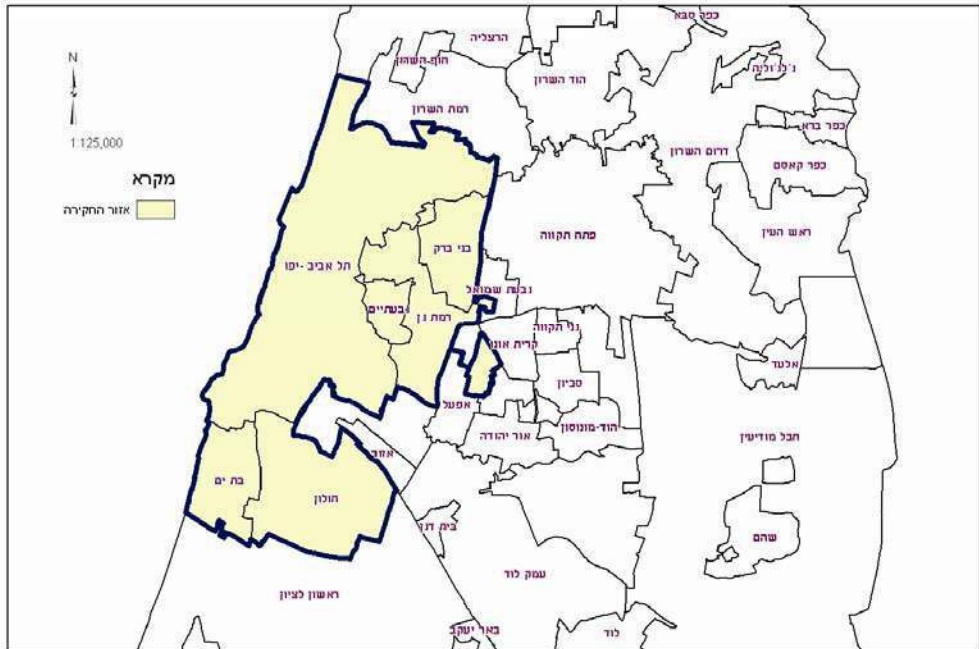
ממצאי מחקרו המוקדם של אריה שחר (Shachar, 1966) הראו כי הקשר השלילי (הריבועי) בין צפיפות לבין מרחק ממרכז העיר התקיים גם במקרה של תל אביב. שחר בדק כמה פונקציות חלופיות כדי לעדן קשר זה ולבחון את ההשפעה של תחלופה בין מגורים לשימושי קרקע אחרים (כגון מסחר) ואת השפעתה של הבנייה הציבורית באזורים מחוץ לגלעין המטרופוליני. עבודה זו התייחסה לתחומי המטרופולין בתקופה 1961-1972. היא הייתה מחקר חלוצי בסוגיית עקומות הצפיפות העירונית בארץ ובעקבותיה נעשו בדיקות נוספות.

מאז, כל המחקרים שנעשו בישראל מצביעים על עקומת צפיפות האוכלוסייה עם מפל צפיפות (שיפוע של מקדם המרחק) שלילי ומובהק באופן עקבי. מלבד זאת, הם מראים עקומות הנעשות שטוחות עם הזמן. ממצאים אלה מצביעים בראש ובראשונה על חשיבותו של המרחק ממוקד עירוני כלשהו (למשל המע"ר – מרכז עסקים ראשי) להבנת דפוסים הצפיפות והביזור בעיר. הם גם מצטרפים לידע הרב שנצבר ממקומות שונים בעולם שמעיד על מגמות דומות (Small and Song, 1994; McMillen and Lester, 2003). שנית, הממצאים מצביעים באופן עקבי על חשיבות פוחתת והולכת של גורם המרחק לאורך זמן. רוב המחקרים בישראל בודקים את עקומות הצפיפות של שתי תקופות ויותר. כאשר משווים את שיעור השינוי בהשפעת המרחק בין התקופות מגלים ירידה ביניהן. פירושו של דבר שחשיבותו של המרחק משפיעה בשיעורים הולכים וקטנים על דפוסים הצפיפות.

לוח 1 מצביע על מגמות אלה. חישבנו את שיעורי השינוי הבין-תקופתיים במקדמי המרחק מתוך מחקרים שנעשו בנושא בישראל בעקבות Shachar (1975). הלוח מציג השוואה בין ממצאים של חמישה מחקרים בסוגיית אמידת פונקציית צפיפות האוכלוסייה בתל אביב. בכולם (להוציא את Stern, 1994), ניתן לזהות את מטרופולין תל אביב של שנות ה-70. זהו אזור שהוגדר במחקרו המאוחר של שחר (Shachar, 1975), הכולל את הערים תל אביב, רמת גן, גבעתיים, בני ברק, בת ים וחולון ומהווה את 'מרכז המטרופולין' של היום. אזור זה גם מהווה את שטח החקירה במחקר הנוכחי (איור 1).

איור 1

אזור החקירה



על אף שהשפעת המרחק מתייחסת לתקופות שונות ובמחקרים יחידות השטח שונות, המגמות ברורות. כולן מצביעות על ההשפעה השלילית המובהקת של המרחק כאשר עוצמתה של השפעה זו, דועכת לאורך זמן. שיעור הדעיכה משתנה מתקופה לתקופה ובהתאם לצורות האמידה השונות שנקטות על ידי המחקרים, אולם סדרי הגודל שלהם דומים מאוד. עבודתו של Shachar (1975) בחנה את התאמתן של שתי פונקציות ריבועיות והשתמשה ב-167 אזורים סטטיסטיים. לעומתה, עבודתו של Alperovich (1980) התבססה על התקופה 1961-1976, אמדה פונקציות צפיפות בהתבסס על 25 אזורים סטטיסטיים, בחנה את הגורמים המשפיעים על עוצמת דעיכת הצפיפות עם המרחק (הכנסה, גודל המטרופולין) והשתנות השפעה זו עם הזמן. מחקרו של Stern (1994) ניסה לאמוד את ההבדלים בעוצמת הדעיכה מנקודות מרכזיות שונות של המטרופולין (המע"ר, המרכז ההיסטורי) ובמספר רב של שיטות אמידה. קרקובר ואדלר (2009) השתמשו באמידה ריבועית וליניארית (OLS) כדי לבחון את התהוותם של מרכזי משנה במטרופולין ואת השפעתם על פונקציות הצפיפות. בדיקתם התייחסה לתקופה 1972-2000, כאשר רק התקופה 1972-1995 התבססה על נתוני מפקד. פונקציות הצפיפות עבור 1995-2000 נגזרו ממידע סינטי שהופק על ידי מודל תחבורתי וביחידות של אזורי תנועה (TAZ). במחקרם נכללו כל האזורים הסטטיסטיים של מרכז המטרופולין שגדלו מ-232 אזורים ב-1972 לכדי- 328 בשנת 1995. במחקר הנוכחי (כפי שיוסבר להלן) יחידות החקירה הינן תאי שטח אחידים

הנוצרים בצורה ממוחשבת. בכל המחקרים המרחק נמדד ממוקד מרכזי המיוצג על ידי נקודת ציון כגון בניין העירייה או הצנטרואיד של יחידת שטח כגון האזור הסטטיסטי (או קבוצת א"ס) המייצג אזור תפקודי כגון המע"ר או מרכז העיר ההיסטורי.

לוח 1

שיעור שינוי בהשפעת המרחק מהמרכז על פונקציות צפיפות האוכלוסייה בתל אביב: ריכוז ממצאים אמפיריים

מחקר					
(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
המחקר הנוכחי	קרקובר ואדלר (2009)	Stern (1994)	Alperovich (1980)	Shachar (1975)	
שיעור שינוי					
-25%	-39%	-38%	-33%	-14%	תקופה I
-10%	-30%	—	-28%	-27%	תקופה II
OLS	OLS	ריבועית	ריבועית	ריבועית	פונקציה
1832 תאי שטח (grid cells)	325-232 א"ס	219 א"ס	25 א"ס	167 א"ס	יחידות

הערות:

1972-1967 II	1967-1961 I	(1) מחקר
1978-1972 II	1972-1961 I	(2) מחקר
— II	1983-1972 I	(3) מחקר
1995-1983 II	1983-1972 I	(4) מחקר
2006-2001 II	2001-1995 I	(5) מחקר

3. מתודולוגיה

העבודה מורכבת משני חלקים עיקריים. החלק הראשון שהוא תיאורי ביסודו, עוסק במיפוי הדינמיקה של הצפיפות הכלל-מטרופולינית ובמעקב אחר תזוזת מרכז הכובד של מרכז המטרופולין לאורך תקופת המחקר. עניינו הוא מבט-על של הצפיפות במטרופולין והתפתחות דגם זה על פני זמן. על אף ההתמקדות במחקר זה ב'מרכז המטרופולין' ובזיהוי המע"ר, אנו

ערים לעובדה שמטרופולין תל אביב של שנות ה-2000 היא מערכת רב-מוקדית המאופיינת על ידי מספר מרכזי-משנה (קרקובר ואדלר, 2009). לכן, באמצעות ניתוח GIS ושימוש ב-neighborhood statistics אנו מנסים לזהות את מוקדי הצפיפות המשניים המתפתחים במטרופולין בין 1995-2006, הן בתחום המגורים הן בתחום המסחר. זוהי פרוצדורה לפיה עבור כל תא שטח נוצר ערך רסטרי המשקלל את ערכי כלל התאים השכנים הגובלים בו. בניתוח הנוכחי סוכם ערכים הנמצאים ברדיוס של שבעה תאים שכנים לכל תא. שכבת המידע במפות המתקבלות מציגה את מוקדי הצפיפות הנגזרים מערכי התאים המצטברים. על פי שיטה זו ניתן אפוא משקל להשפעת השכנים ביצירת ריכוזי צפיפות.

עוד עיבוד מתחום ה-GIS מתייחס להגדרת מרכז הכובד של שטח החקירה ולהגדרת המע"ר של העיר תל אביב. הגדרה זו גם נחוצה לצורך אמידת פונקציות הצפיפות. הואיל ומדובר בבדיקה לאורך זמן ייתכן שקיימת תזוזה במרכז הכובד המרחבי. לצורך זה אנו מחשבים את המרכז הגאומטרי של אזור החקירה בכל תקופה באמצעות חישוב הממוצע המשוקלל הגאוגרפי של השטח לכל אחת מתקופות המחקר כדלהלן:

$$\bar{y}_{wc} = \sum_j f_i y_i / \sum_j f_i ; \quad \bar{x}_{wc} = \sum_j f_i x_i / \sum_j f_i$$

כאשר wc = המרכז המשוקלל, f = שכיחות.

החלק השני של העבודה המוקדש לניתוח, עוסק באמידה של פונקציית צפיפות לאזור 'מרכז המטרופולין' לשנים 1995, 2001 ו-2006. הטיפול באמידה של עקומת הצפיפות נעשה בשני שלבים. בשלב הראשון נאמדת רגרסיה ליניארית פשוטה של המרחק (במונחי $\ln$) על הצפיפות, הן של האוכלוסייה הן של הפעילות המסחרית. אולם, בהינתן אופי המידע (משטחים רציפים המחולקים לתאי שטח) סביר להניח כי קיימת תלות מרחבית בין היחידות עצמן העלולה ליצור הטיות באמידה.¹ יש יסוד להנחה כי הצפיפות של תא שטח שכן משפיעה אף היא על הצפיפות הנאמדת. לכן בשלב השני נאמד המודל הליניארי הפשוט כמודל מרחבי.

קיימות שתי אופציות לאמידה. הראשונה היא שההשפעה המרחבית מתבטאת בקורלציה סידורית-מרחבית בין שאריות המודל (מודל השאריות או מודל אוטוקורלציה מרחבית – SAC). האופציה השנייה היא שההשפעה המרחבית נובעת מקרבה גאוגרפית בין התצפיות עצמן (מודל הלאג [lag – פער] המרחבי או מודל אוטורגרסיבי מרחבי – SAR). אמידת המודל המרחבי דורשת שימוש במטריצת משקולות (W), המבטאת את המשקל הניתן לתצפיות קרובות יותר לתצפית הנאמדת וכך את ההשפעה המרחבית. עבודה זו תעשה שימוש ביצירת משקולות של שכנויות על בסיס מרחק משוקלל (weighted distance). השיטה נבחרה בגלל אופיים של תאי השטח האחידים (גריד) שבהם חסרים מגוון השכנויות הקיימות כאשר יחידות השטח הן פוליגונים. שיטה זו מודדת את המרחקים בין הצנטרואידים לבין תאי השטח השונים ולכן המידע הינו נקודתי ולא יחידות שטח רציפות. אנו מגדירים כשכנים מסדר ראשון כל אותן הנקודות בטווח של 250 מ'.

סימן ראשוני של קיומה של הטיות מרחבית במידע ניתן לקבל על ידי חישובו של מדד מורן

(Moran's I) המהווה מבחן לזיהוי אוטוקורלציה מרחבית במידע. הנוסחה הכללית הינה:

$$MI = N / S_0 \sum_i \sum_j W_{ij} * (x_i - \mu) * (x_j - \mu) / \sum_i (x_i - \mu)^2$$

כאשר $S_0 = \sum_i \sum_j W_{ij}$ (משקל קבוע);

N – מספר התצפיות;

W_{ij} – משקלות מרחביות;

x_i, x_j – התצפיות i ו j אשר להן הממוצע μ .

על בסיס מובהקותו של מבחן זה ניתן לאמוד את שני סוגי הרגרסיה המרחבית. במקרה שלנו, הואיל והתוצאות הנאמדות בשתי השיטות הן כמעט זהות אנו מדווחים רק על תוצאות מודל ה-SAR המהווה גרסה מצומצמת של מודל ה-SAC.²

הרגרסיה המרחבית (מודל SAR) הלוקחת בחשבון את השפעת ה'שכנויות' הינה:

$$Y_i = \alpha_i + \beta X_i + \rho WY_i + u_i$$

כאשר ρWY_i = הפרמטר האוטורגרסיבי המשקלל על בסיס קרבה (השפעת הצפיפות בתאים השכנים).

4. נתונים

תהליך הכנת המידע

להבדיל ממחקרים קודמים, הכנת המידע במחקר הנוכחי היא תהליך מורכב. המחקר משתמש בנתוני צפיפות אוכלוסייה ומסחר אמיתיים לשנת 1995 מתוך מפקד האוכלוסין 1995 וסקר התחבורה 1996. נתונים אלה נאספים ברמה של אזור סטטיסטי עבור אותן ערים שהוגדרו כמטרופולין תל אביב (Shachar, 1976) (תל אביב וחמש ערי הלוויין שלה). נתוני הצפיפות לשנים 2001 ו-2006 הם נתונים 'סינתטיים' הנוצרים על ידי סימולציה המתבצעת באמצעות מודל מיקרו-סימולציה UrbanSim המכויל למטרופולין תל אביב (Felsenstein et al., 2007). אנו נאלצים לפעול בשיטה של 'צירת מידע', בהיעדר נתונים מוסדיים מפורטים דיים לשנים אלה. כך, גם קרקובר ואדלר (2009) השתמשו בנתונים 'מיוצרים' על ידי מודל תחבורתי כדי לאמוד עקומות צפיפות לשנת 2000.

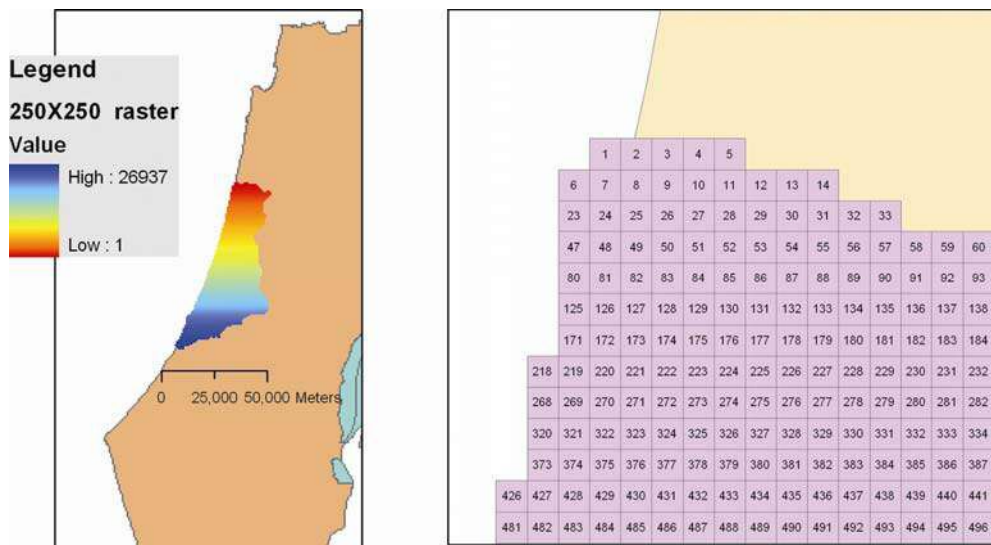
שנת הבסיס של מודל UrbanSim הינה 1995 והמודל מסוגל לחזות שינויים בשימושי קרקע על כל תכונותיהם (מחיר, מאפייני האוכלוסייה היושבת בקרקע ועוד) ברזולוציה של תא שטח בגודל של 250 x 250 מ'. למודל יש גם אינטגרציה מלאה עם מערכות GIS המאפשרת הצגה ברורה וניתוח מרחבי של הנתונים. כדי להפיק תחזיות לאוכלוסייה ולמועסקים ניתן להריץ את המודל מ-1995 ועד לשנת היעד (2001 ו-2006 במקרה שלפנינו). המודל מדמה את

הפעולות של הסוכנים העיקריים הפועלים במרחב העירוני (משקי בית, עובדים, יזמים/מפתחי קרקע, רשויות ועוד) ודרישותיו הן עתירות-מידע. מעבר לנתוני המפקד ולסקר התחבורה המודל זקוק לנתונים רבים ממקורות מגוונים כגון, תחזיות ארוכת טווח (מתוכנית אב לישראל 2020), מאפייני תאי שטח (ממאגר מ"ג – מערכות מידע גאוגרפיות – של האוניברסיטה העברית), ערכי קרקע (תוצאות מכרזים של מינהל מקרקעי ישראל) וכדומה.

איסוף המידע ושילובו במודל התבצעו בשני שלבים. בשלב ראשון נקבע שטח המחקר (מרכז המטרופולין) ובאמצעות GIS חולק השטח לתאים בגודל של 250×250 מ', כאשר לכל תא מספר ייחודי (איור 2). גודל התא נקבע בהתאם לגודלם של האזורים הסטטיסטיים. כדי לייצג באופן המדויק ביותר את המידע הקיים נבחר גודל התא כך שהאזור הסטטיסטי הקטן ביותר יכלול שני תאים. כך אפשר לייצג את המציאות על הצד הטוב ביותר מבלי לפגוע באיכות הנתונים. בשלב שני הוזן המידע לכל תא. כל תא שויך לאזור סטטיסטי ובמקרים בהם תא הכיל יותר מאזור סטטיסטי אחד, הוא שויך לאזור הסטטיסטי בעל השטח הגדול ביותר באותו תא.

איור 2

שטח ההתייחסות של מודל UrbanSim וחלוקתו לתאים



שילוב המידע הטבלאי במודל בוצע אף הוא בשני שלבים. בשלב הראשון המידע שויך לשכבת מ"ג וקטורית של האזורים הסטטיסטיים. שכבת האזורים הסטטיסטיים הווקטורית הכוללת את המידע הטבלאי הומרה לשכבת רסטר. בשלב השני, הועבר המידע משכבת הטבלאות הרסטורית לשכבת התאים הרסטורית באמצעות zonal statistics. במקרים בהם היה יותר מתא אחד באזור סטטיסטי, חולקו הנתונים הרלוונטיים (מספר משקי הבית, מספר העובדים ועוד) בהתאם למספר התאים. חלוקה זו מבוססת על ההנחה לפיה פריסת המשתנים

השונים בתוך אותו אזור הסטטיסטי הינה שווה (ראה איור 4). שילוב מידע ה-GIS התבצע באורח דומה. בשלב הראשון, הומרו שכבות הנתונים הרלוונטיות (שימושי קרקע, תכנית, תשתיות ועוד) לשכבה רסטריט בעלת גודל תא של 250×250 מ'. בשלב השני שולבו השכבות הרלוונטיות עם שכבת התאים של המודל באמצעות פקודת zonal statistics.

המשתנים

מחקר זה מתייחס לשני משתני צפיפות. הראשון מודד את צפיפות האוכלוסייה³ ונמדד על ידי מספר הנפשות המתגוררות בתא שטח (Res) כאשר כל התאים הם בגודל אחד. המשתנה השני מתייחס לצפיפות הפעילות הכלכלית ונמדד על ידי שיעור שטח התא המוקדש לפעילות מסחר (Com). לכן המשתנה הראשון מתייחס לצפיפות של אוכלוסייה והשני לצפיפות במונחים של כיסוי שטח.

מדידת המרחק מתייחסת למרחק האווירי ממרכז כל תא אל המע"ר של העיר תל אביב. הגדרת המע"ר של תל אביב מתייחסת למרכז הכובד המרחבי של העיר. שיטת החישוב של מרכז הכובד מתוארת לעיל ותואמת את שיטת החישוב של מרכז הכובד של אזור החקירה (העיר תל אביב וחמש הערים הסמוכות לה). בשני המקרים שיטות החישוב מבוססות על שקלול פריסת האוכלוסייה ופריסת פעילות המסחר $(\sqrt{Res^{0.5}} + \sqrt{Com^{0.5}})$ כך שהמע"ר (במקרה של העיר תל אביב) ומרכז הכובד (במקרה של אזור החקירה) מבטאים את המשקל הסגולי המשותף של פריסת האוכלוסייה והמסחר. בשלוש תקופות המחקר נמצא שהמע"ר הוגדר באזור בית חולים איכילוב עם סטיות קטנות בין התקופות. לצורך קביעת המע"ר כנקודה במפה, תחמנו פוליגון סביב שלושה מרכזי הכובד והשתמשנו בצנטרואיד של השטח הנוצר. המשתנים הנוספים המשרתים את הניתוח (מטריצת משקלות ולאג צפיפות) נוצרים תוך כדי עבודה על ידי תוכנת ה-GeoDa (Anselin, 2003).

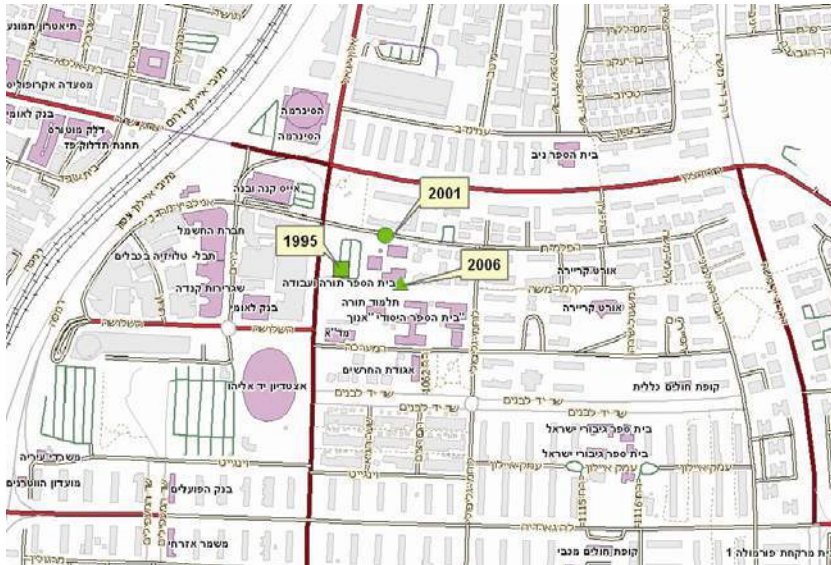
5. ממצאים

תיאור מגמות לאורך זמן

תזוזה של מרכז הכובד המרחבי של אזור החקירה אמורה להצביע על ביזור האוכלוסייה והפעילות הכלכלית. אולם בטווח הזמן הנבדק, התזוזה של המרכז הגאומטרי של האזור היא מזערית ביותר. לאורך כל התקופה מרכז הכובד המשוקלל נמצא באזור יד אליהו, מזרחה מנתיבי איילון (ראה איור 3). נקודה זו מייצגת לאורך יותר מעשור את מרכז כובד המשקל את צפיפות האוכלוסייה עם צפיפות המסחר. הוא רחוק יחסית מהמע"ר הישן של תל אביב (הרחובות אלנבי ויהודה הלוי) וקרוב יחסית למע"ר החדש סביב בנייני הבורסה ברמת גן. מרכז הכובד של אזור החקירה הנוכחי מייצג אם כן את שווי המשקל הנוצר כתוצאה מכוחות צנטריפטליים הנובעים מתזוזת האוכלוסייה מזרחה וצפונה לכיוון אזור השרון מצד אחד, לבין הכוחות הצנטריפוגליים המושכים ומשרשים פעילות כלכלית במע"ר של תל אביב מצד אחר.

איור 3

מרכז הכובד של אזור החקירה (העיר תל אביב וחמש הערים הסמוכות) 1995–2006

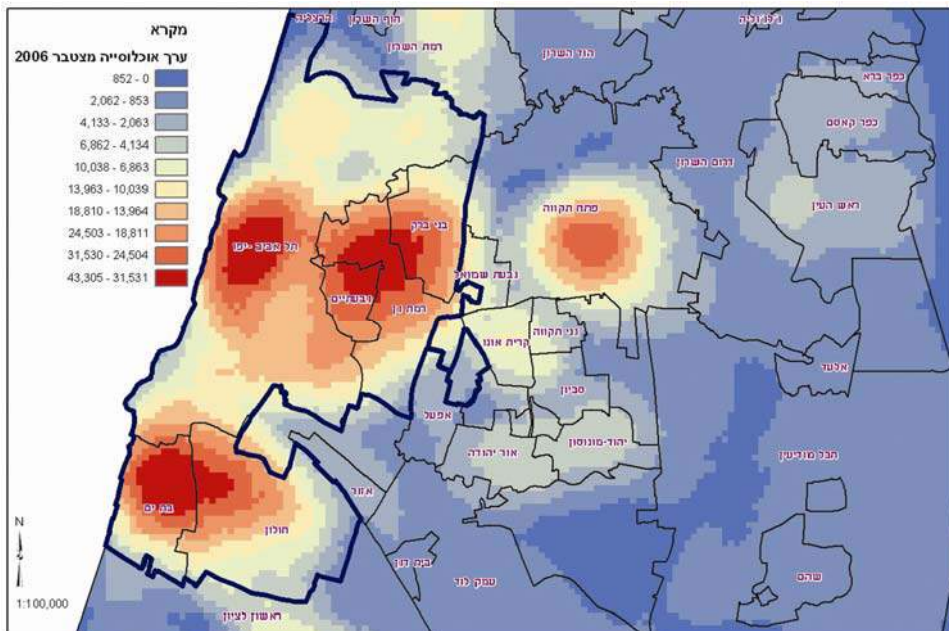
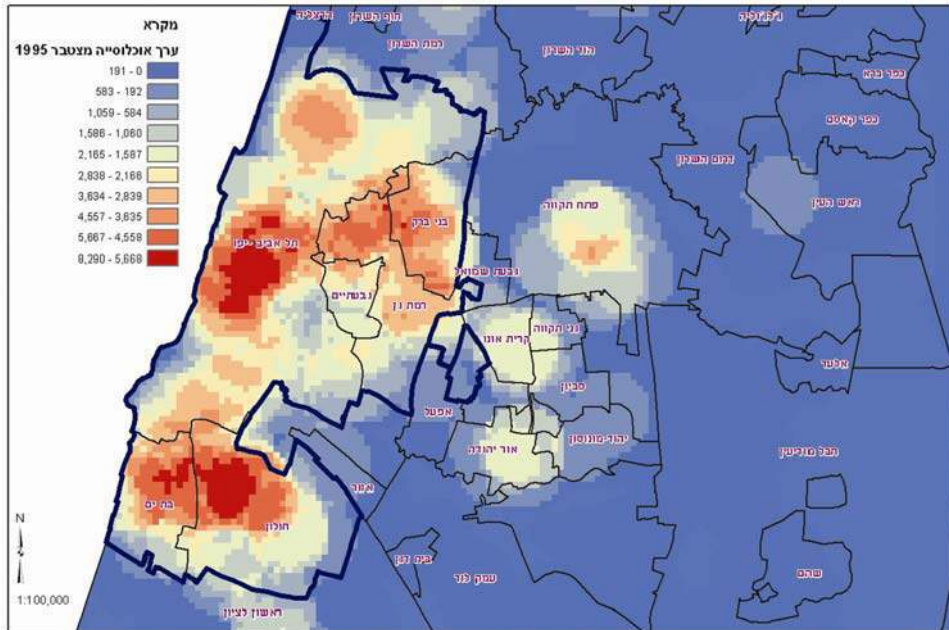


מבט כלל-מטרופוליני מעלה שתי שאלות חשובות. הראשונה היא: האם ניתן לזהות את היווצרותם של מוקדי משנה חדשים של ריכוזי אוכלוסייה ומסחר ה'מתחרים' בריכוזים הקיימים באזור החקירה? והשאלה השנייה היא: האם מוקדים אלה מתפתחים על בסיס גלישה מרחבית (spatial spillover) ממוקדים קיימים? או במלים אחרות, האם הקרבה המרחבית (השכנות) היא גורם חשוב בהבנת דפוסי הצפיפות?

השימוש בניתוח GIS באמצעות neighborhood statistics אמור לסייע בהבנת הדפוסים המתהווים. איור 4 מציג תוצאות ניתוח מסוג זה שבו הערך של כל תא מתייחס גם למאפיינים (צפיפויות) בכל התאים השכנים. לכן הערך התאי הוא ביחס לסביבה הרחבה. למעשה משטח הנתונים מייצג את צפיפות ערכי התאים כאשר ערך כל תא נגזר מסיכום ערך התאים שבסביבתו. כפי שניתן לראות, בין השנים 1995–2006 ניכרת התעצמות של מוקדי אוכלוסייה בתוך אזור החקירה (תל אביב, בת ים/חולון ובני ברק/רמת גן) ובשנת 2006 ניכרת התפוגגות של ניצני ריכוז שהופיעו בשנת 1995 (למשל בהרצליה). מחוץ לאזור החקירה מתפתחת פתח תקווה כמוקד משנה ולעומתה ניצני הריכוז של אור יהודה וקריית אונו אינם מתקדמים. התמונה המצטיירת היא זו של התחזקות המוקדים החזקים הקיימים בתוך אזור החקירה והתפתחותם של ריכוזי אוכלוסייה אחדים מחוצה לו.

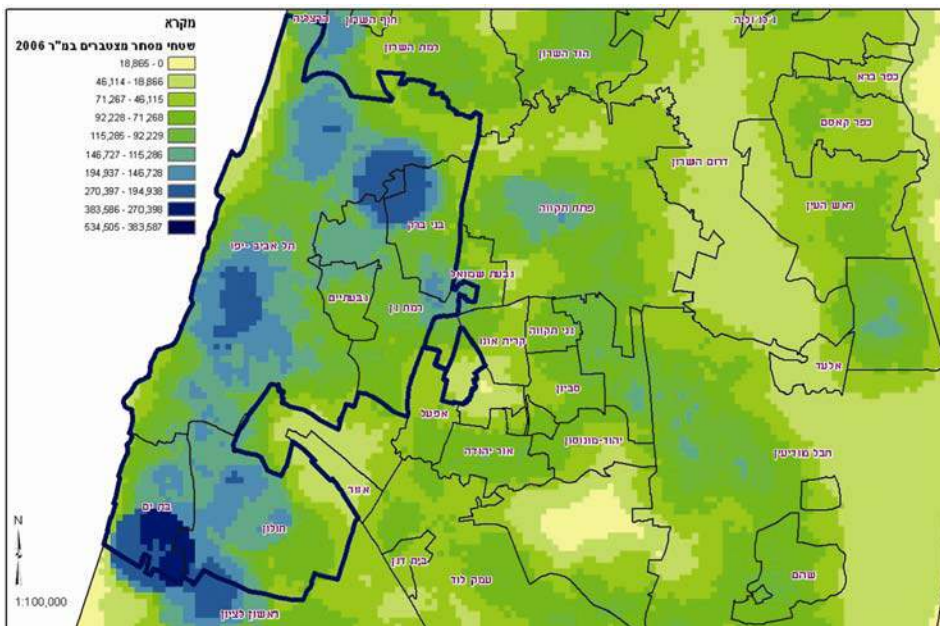
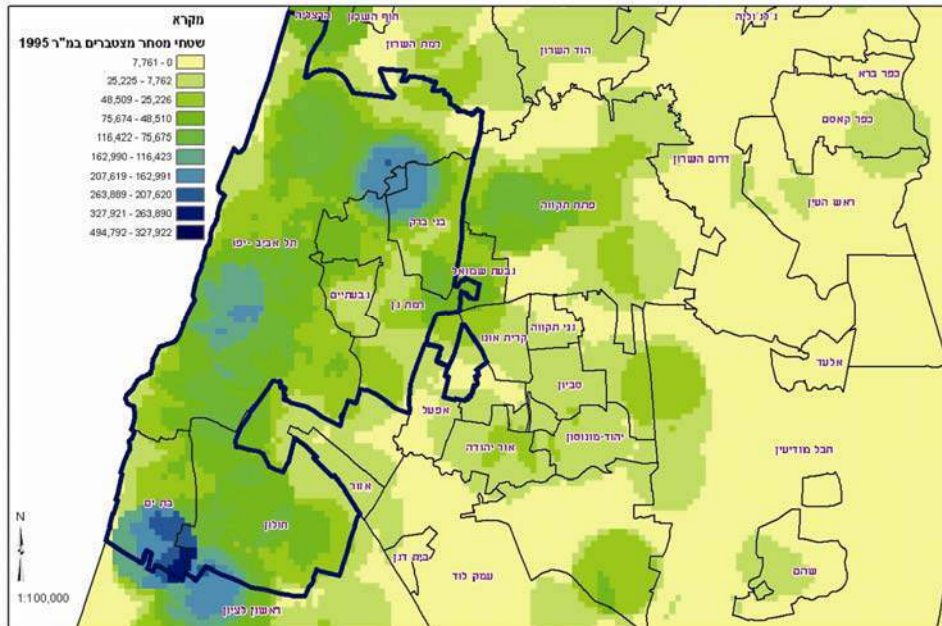
איור 4

זיהויים של ריכוזי אוכלוסייה על בסיס neighborhood statistics
(א) מרכז המטרופולין והסביבה, 1995 (ב) מרכז המטרופולין והסביבה, 2006



איור 5

זיהוי ריכוזים של פעילות מסחר על בסיס **neighborhood statistics**:
(א) מרכז המטרופולין והסביבה, 1995 (ב) מרכז המטרופולין והסביבה, 2006



בתחום המסחר מתקבלת תמונה דיפוזית יותר לאורך זמן (איור 5). ריכוזים עיקריים אחדים קיימים בתחילת התקופה בבני ברק בצפון ובבת ים/חולון בדרום. אלה מתחזקים עד שנת 2006 ומתווספים אליהם עוד ריכוזים רבים בתל אביב, ובשולי אזור החקירה בראשון לציון ובגבעת שמואל. מחוץ לאזור החקירה קיים תהליך של דיפוזיה זוחלת ובלתי רציפה, ככל הנראה בהתאם לתזוזות האוכלוסייה. תמונה זו על פניו תופסת את המערכת המטרופולינית בהיעדר שווי המשקל. מצב זה נוצר כתוצאה של חוסר סנכרון בין היווצרותם של מוקדי אוכלוסייה ומוקדי פעילות מסחרית.

פונקציות צפיפות לשנות ה-2000; אמידה מרחבית

לוח 2 מציג את תוצאות אמידת פונקציות הצפיפות לאזור תל אביב (העיר וחמש הערים הסמוכות (ראה איור 1 לעיל) לשנים 1996, 2001 ו-2006. האמידה נעשית בנפרד עבור צפיפות האוכלוסייה וצפיפות הפעילות המסחרית. כל פונקציה נאמדת פעמיים: פעם אחת כפונקציה ליניארית (OLS) ופעם אחת כפונקציה מרחבית (מודל ה-SAR). שנים-עשר המודלים הנאמדים מתייחסים ל-1832 תאי שטח שנוצרו על ידי פריסת רשת של 250×250 מ' על כלל אזור החקירה.

הממצא העקבי הראשון העולה מכל המודלים מצביע על קשר הפוך ומובהק בין צפיפות לבין מרחק. קשר זה הוא בעל עוצמה רבה יותר ביחס לצפיפות האוכלוסייה אבל הוא בהחלט מאפיין גם את צפיפות המסחר. עם זאת המרחק לבד תורם נתח קטן מהסבר השונות בצפיפות כפי שמעידים מקדמי ההסבר של כל המודלים. במקרה של המסחר היקף התרומה הוא שולי. מקדם המתאם המרחבי בכל המודלים (MI) הוא חיובי ומובהק בכל התקופות ומצביע על קשר מרחבי. לכן הורצה סדרה של מודלי SAR שמצביעים כולם על מקדם אוטורגרסיבי מרחבי מובהק לאורך כל הפעילות וכל התקופות. ממצא עקבי זה מבליט את השפעתם של תאים שכנים ביצירת דפוסי הצפיפות ומרמז על התהוותם של ריכוזים או אשכולות של צפיפות אוכלוסייה ומסחר. הוספת משתנה זו משפרת את טיב ההתאמה של כל המודלים לעומת אמידה על פי ה-OLS.

עם זאת, קיימים כמה הבדלים בין מודלים של צפיפות אוכלוסייה לאלה של צפיפות הפעילות הכלכלית. ראשית, וכפי שצוין לעיל, עקומות צפיפות האוכלוסייה נעשות שטוחות יותר עם הזמן. פירושו של דבר הוא שעוצמת הצפיפות נוטה להתמתן בין השנים 1995-2006. כאמור ממצא זה תואם את ממצאיהם של מחקרים אחרים הבודקים את עקומות הצפיפות של תל אביב בשימוש במגוון רחב של פונקציות (ראה לוח 1 לעיל). הדעיכה של השפעות המרחק בולטת הן במודלי ה-OLS והן במודלי ה-SAR. ההשפעה של השכנים דועכת אף היא לאורך התקופה. ביחס לצפיפות פעילות המסחר התמונה פחות יציבה. בין השנים 1995-2001 ניכרת התחזקות של מגמת הצפיפות והתעצמות של השפעת המרחק, עובדה המצביעה על ריכוזיות גדולה יותר של הפעילות המסחרית. אולם, בתקופה שבין 2001-2006 מסתמן היפוך של המגמה. ההשפעה של השכנים אף היא חסרה במגמה עקבית לאורך התקופה הנבדקת. לסיכום, ניתוח זה מצביע בבירור על המשך מגמה של ריכוזיות במטרופולין תל אביב, לצד

התמתנות במהלך הזמן. הסבר דפוסי צפיפות אלה כולל מרכיב לא מבוטל של זחילה מרחבית והשפעה הדרית בין שכנים. הממצאים מצביעים על נטייה בו-זמנית של התחזקות ריכוזים קיימים לצד תהליך של גלישה מרחבית, הפועלת למתן את הדומיננטיות של הריכוזים הראשיים.

לוח 2

תוצאות הרגרסיה המרחבית

עקומות צפיפות									
פעילות מסחרית				אוכלוסייה					
MI	R ²	ρWY	LnDist	MI	R ²	ρWY	LnDist	צורת אמידה	תקופה
0.211 **	0.01		-0.504 **	0.682 **	0.06		-0.959 **	OLS	1995
	0.12	0.374 **	-0.315 **		0.68	0.822 **	-0.178 **	SAR	
0.184 **	0.01		-0.539 **	0.641 **	0.04		-0.716 **	OLS	2001
	0.09	0.309 **	-0.372 **		0.63	0.798 **	-0.157 **	SAR	
0.309 **	0.007		-0.383 **	0.625 **	0.03		-0.644 **	OLS	2006
	0.20	0.468 **	-0.205 *		0.61	0.786 **	-0.150 **	SAR	

n = 1832 ; SAR = מודל אוטורגרסיבי מרחבי ; MI = מקדם המתאם המרחבי (Moran's I) ;

ρWY = המקדם האוטורגרסיבי – השפעת התאים השכנים ;

* = 0.05 < p ; ** = 0.001 < p

6. מסקנות

ממצאים אלה מצביעים על כמה תובנות ביחס להמשך המטרופוליניזציה של תל אביב. בעוד שהמטרופולין חווה תהליכי זחילה (הן זחילה רציפה והן מקוטעת) המאפיינים מטרופולינים אחרות בעולם, בתל אביב תהליך זה אינו פועל להחליש את מרכז המטרופולין. פונקציות הצפיפות הנאמדות כאן מרמזות על מרכז מטרופולין דומיננטי, גם אם מרכזיותו אינה כפי שהייתה לפני עשור. במובן זה, התהליכים המטרופוליניים של תל אביב דומים יותר לדגם

האירופי מאשר לדגם האמריקאי. בניגוד למצב השורר בארצות הברית התהליכים אינם מלווים ביצירת מרכז מטרופוליני חלול ומתנוון. אחד מיתרונותיה הבולטים של תל אביב הוא יכולתה 'להמציא את עצמה מחדש', וצמיחתו של מע"ר חדש ברמת גן היא ביטוי מובהק לכך. הממצאים שלנו מצביעים על היציבות של מע"ר זה ממחצית שנות ה-90. מאז, תזוזות של אוכלוסייה ופעילות מסחר אינן מצליחות לשנות באופן מהותי את מרכז הכובד של המטרופולין הנשאר קבוע באזור ביי"ח איכילוב.

מחקר זה גם מצביע על מרכזיותן של שכנויות בהיווצרות של מוקדי צמיחה. לקשר ההפוך בין הצפיפות למרחק מהמע"ר קשר הדוק להשפעה המרחבית של צפיפות השכנים. כך נוצרים מקבצים של שכנויות חזקות המהווים מוקדי משנה, המעידים על תשואה עולה לגודל משקי הבית ולפירמות הנובעת מקרבתם למוקדי המשנה. הממצאים שלנו מצביעים על קיומם של מוקדי משנה הן בתחום הדיור הן בתחום הפעילות הכלכלית. מוקדי משנה אלה הם מסימני ההיכר של המטרופולין האמריקאית. מטרופולין תל אביב מגלמת אפוא תהליכי התפתחות הדומים הן למציאות האירופית הן למציאות האמריקאית. דואליות זו רתקה את אריה שחר שתמיד ראה בתל אביב שדה ניסוי מקומי לבחינת תהליכים גדולים ממקומות אחרים בעולם.

הערות

¹ קרקובר ואדלר (2009) מראים כי באמידה פונקציות צפיפות לעיר חד-מוקדית אין הבדל משמעותי בין אמידה ליניארית לריבועית.

² קיימת קירבה פורמלית בין שני המודלים ולכן באמידה מרחבית חד-משתנית ערכי הפרמטרים יכולים להיות זהים בשני המודלים. מודל ה-SAR מהווה גרסה מצומצמת (restricted) של מודל ה-SAC. מודל ה-SAC הבלתי מוגבל (unrestricted) הינו:

$$\begin{aligned} Y_i &= \alpha_i + \beta X_i + \rho WY_i + u_i \\ u_i &= \phi W u_i + v_i \end{aligned} \quad (1)$$

כאשר:

$$\begin{aligned} u_i &= Bv_i \\ B &= (I - \phi W)^{-1} \end{aligned}$$

להציב עבור u_i :

$$\begin{aligned} Y_i &= \alpha_i + \beta X_i + (I - \phi W)^{-1} v_i \\ (I - \phi W)Y &= \alpha(I - \phi W)X + v \end{aligned} \quad (2)$$

לצמצם את (2):

$$Y_i = \alpha_i + \phi WY_i + \beta X_i + \phi WX_i + v_i \quad (3)$$

ביטוי (3) הינו מודל ה-SAR 'המעורב' הנקרא בספרות מודל ה-"Durbin המרחבי" (Anselin et al., 1996) שבו ההשפעה המרחבית באה לידי ביטוי הן בפרמטר האוטורגרסיבי הן בהשפעה של הפער (לאג) של המשתנה המסביר ϕWX_i . רואים אם כן שיש זהות בין מודלי ה-SAC וה-SAR כאשר ההבדל היחיד הוא

הפעור המרחבי על המשתנה המסביר במודל ה-SAC. לכן מודל ה-SAR מהווה גרסה מצומצמת של מודל ה-SAC. ביטוי (3) אף הוא נאמד אמפירית במחקר זה אבל הואיל והפרמטר ϕWX_i לא הניב תוצאות מובהקות, הממצאים המדווחים מתייחסים למודל ה-SAR בלבד. ³ הואיל וצפיפות אוכלוסייה מתייחסת לצפיפות של אנשים במקומות מגוריהם, במחקר זה צפיפות אוכלוסייה ומגורים מתייחסים לאותו דבר.

רשימת מקורות

- קרקובר ש' וא' אדלר (2009). מטרופולין תל אביב: ממבנה חד-מוקדי למבנה מבוזר, עמ' 228-315 בתוך: קיפניס, ב' (עורך) **תל אביב-יפו: מפרבר גנים לעיר עולם**, חיפה: פרדס.
- Alperovich, G. (1980). Determinants of Population Density Gradient in the Tel Aviv Metropolitan Area, *Urban Studies*, 17: 185-192.
- Anselin L. (1988). *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers..
- Anselin, L., Bera, A., Florax, R. and Yoon, M. (1996). Simple Diagnostic Tests for Spatial Dependence. *Regional Science and Urban Economics*, 26: 77-104.
- Anselin, L. (2003). *GeoDa™ 0.9 User's Guide*, Spatial Analysis Laboratory, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois, Urbana-Champaign: IL, <http://sal.agecon.uiuc.edu/>
- Bachi, R. (1962). Standard Distance Measures and Related Measures for Spatial Analysis, *Papers of the Regional Science Association*, 10: 83-132.
- Benenson I. and Torrens P. M. (2004). *Geosimulation: Automata-Based Modeling of Urban Phenomena*, London: John Wiley.
- De Smith, M., Goodchild, M. and Longley, P. (2007). *Geospatial Analysis: A Comprehensive Guide to Principles, Techniques and Software Tools*, UK: Wincheslea Press.
- Felsenstein, D., Ashbel, E. and Ben-Nun, A. (2007). "Microsimulation of Metropolitan Employment Deconcentration", pp. 199-218, In: Koomen, E., Stillwell, J., Bakema, A. and Schloten, H. (eds.) *Modelling Land Use Change: Progress and Applications*, Dordrecht: Springer.
- Griffith, D.A. and Paelnick, J.H.P. (2007). An Equation by any Other Name is Still the Same: On Spatial Econometrics and Spatial Statistics, *Annals of Regional Science*, 41: 209-227.
- McMillen, D.P. and Lester, T.W. (2003). Evolving Subcenters: Employment and Population Densities in Chicago, 1970-2020. *Journal of Housing Economics*, 12 (1): 60-81.

- Shachar, A. (1966). Some Applications of Geo-Statistical Methods in Urban Research, *Papers of the Regional Science Association*, 18: 197-206.
- Shachar, A. (1975) Patterns of Population Density in the Tel Aviv Metropolitan Area, *Environment and Planning, A*, 7 (3): 279-291.
- Small, K.A. and Song, S. (1994). Population and Employment Densities: Structure and Change. *Journal of Urban Economics*, 36 (3): 292-313.
- Stern, D. (1994). Historical Path-Dependence of the Urban Population Density Gradient, *Annals of Regional Science*, 28 (2): 197-222.
- Tobler, W. (1970). A Computer Movie Simulating Urban Growth in the Detroit Region, *Economic Geography*, 46 (2): 234-240.
- Warntz, W. and Neft, D. (1960). Contributions to a Statistical Methodology for Areal Distributions, *Journal of Regional Science*, 2: 47-66.

האטלס הלאומי והמיפוי העירוני תרומתו של פרופ' אריה שחר

חיים סרברו ותמר סופר

ממפות עיר עד אטלס ישראל החדש

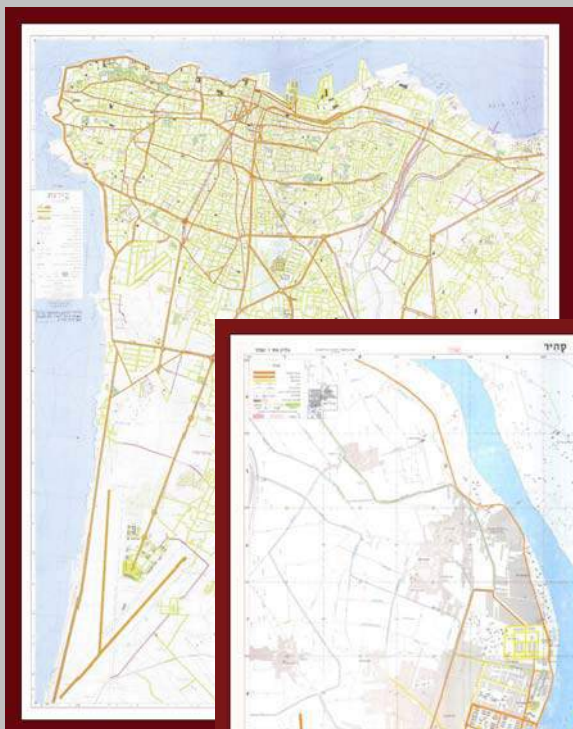
פעילותו של אריה שחר בתחום המיפוי נמשכה מעל 40 שנה, לצד פעילותו בתכנון המרחבי והעירוני. ראשית דרכו הייתה כקצין ביחידת המיפוי של צה"ל, בה שירת. בתום שנים ספורות שבהן עסק בנושא במסגרת השירות הסדיר המשיך את פעילותו לאורך שנים בשירות המילואים, בהן עסק בהכנה ובעריכה של מפות ערים, תחום שהפך למומחיותו. ביחידת המיפוי היה זה "התיק" שלו, וערים כמו קהיר, וביירות וערים אחרות בעולם, הכיר לפרטי פרטים (איורים 1 ו-2). בקיאותו השתקפה היטב בסיור מחלקתי של אנשי האוניברסיטה העברית בקהיר בשנת 1982, שבמהלכו הוביל את משתתפי הסיור כבן המקום.

הכרת הנתונים בשטח לפרטיהם והבנת התופעות האורבניות לעומקן במחקר שיטתי הובילו אותו לגיבוש תפיסות תכנון בכלל, ותפיסות תכנון אורבני בפרט. להנחלת ידע זה לאחרים נדרשה שפה ואריה שחר היטיב להשתמש בשפה הכרטוגרפית ואף פיתח אותה על פני זמן כך שתידרש לתופעות עירוניות משתנות.

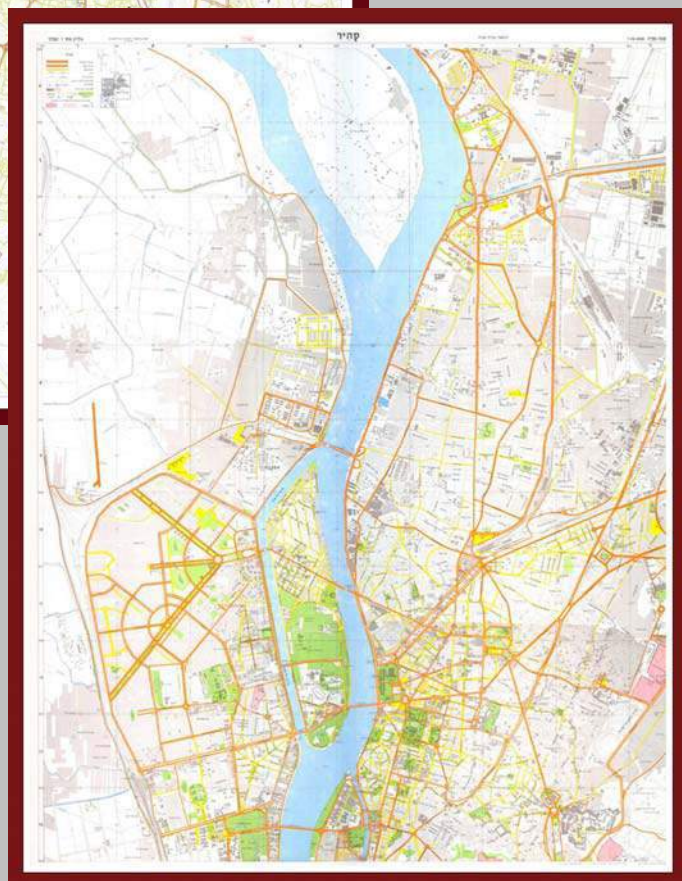
נוכח מורכבות התופעות האורבניות מצא שאין די במפת עיר בודדת דו-ממדית ופנה להכנת אטלסים, בהם הציג תופעות אורבניות מורכבות באמצעות סדרות של מפות. כך, היה שותף בשתי המהדורות הראשונות של אטלס ישראל (1956, 1972) בהכנת המפות העירוניות ובכתיבת הטקסטים המלווים את האטלס. בשנת 1973 היה חבר בצוות עורכי אטלס ירושלים (אטלס ירושלים, 1973), ובהמשך הצטרף למערכת אטלס ישראל והיה עורך מדור המפות העירוניות במהדורת 1985 (אטלס ישראל).

במאמרו 'מפות עירוניות' בספר **מפות ומיפוי** (שחר, 1982) חקר וניתח את ביטוייהן של תופעות עירוניות במפות ואת מגבלותיהן של צורות ביטוי שונות. כבר אז זיהה את מגבלות הכרטוגרפיה העירונית בתחום של המחשת מידע בעל ממד גובה. דוגמה למגבלות אלו גילה כשנדרש לייצג רשת-על של דרכים, שהן למעשה רב-מפלסיות, וצמתים רב-מפלסיים במפה דו-ממדית. הבעיה שהציג רלוונטית הן לכבישים עיליים, הן למנהרות, לרכבת תחתית ולמעברים תת-קרקעיים אחרים. עוד בעיה שחשף הייתה הקושי לייצג שטח בנוי רב-מפלסי עקב חוסר היכולת לבטא במפה דו-ממדית את ממד הגובה. הוא מצא בהקשר זה חיסרון גדול למפה העירונית, בעיקר לגבי מבנים כמו גורדי השחקים, במנהטן למשל, ולגבי מבנים תת-קרקעיים, כמו מרכזים מסחריים, כדוגמת מרכזים במונטריאול, בניו-יורק, בטוקיו ובמקומות

אחרים. אריה שחר העלה במאמרו גם את בעיית ההמחשה הכמותית של שימושי הקרקע, בפרט במקרים בהם שימושי קרקע מגוונים ורב-מפלסיים מרוכזים באתר אחד, כיוון ששימושי הקרקע עשויים להיות שונים במפלסים שונים של אותו מבנה. בעיה זו, שדוגמאות לה שאב ממרכזים עירוניים מפותחים בחו"ל, התעצמה מאוד במהלך השנים, וההתמודדות עמה רלוונטית מאוד גם היום.



איור 1
קהיר



איור 2
ביירות

כחבר מערכת אטלס ישראל היה אריה שחר שותף בהכנת המהדורה האחרונה שיצאה לאור בשנת 1985, ופרץ דרך בעיצובו של אטלס חלופי כאשר הוביל את נטישת הפורמט המונומנטלי. הפורמט המקורי קנה לו אחיזה מאז צאתה לאור של המהדורה הראשונה בשנת 1956 (אטלס ישראל, 1956), אך שימש בעיקר את האקדמיה ולא נפוץ בציבור הרחב. אריה יזם מהפיכה בפורמט ובתכנים ובשינוי הדגש של ייעודו של אטלס ישראל, כך שישמש את בתי-הספר. הוא הפך ליו"ר המערכת של האטלס אותו הגה.

עריכת אטלס ישראל החדש החלה בשנת 1983 והאטלס יצא לאור בשנת 1995, כתוצר משותף של המרכז למיפוי ישראל והאוניברסיטה העברית בירושלים. בשנת 2000 החלה העבודה על מהדורה מעודכנת. מהדורה חדשה של אטלס זה יצאה לאור במתכונת מורחבת ומעודכנת באוגוסט 2008 ונקראה אטלס ישראל החדש – האטלס הלאומי. מאז מותו של פרופ' שחר ב-2006, ממלא את מקומו כיו"ר המערכת ד"ר חיים סרברו. גב' תמר סופר שימשה כעורכת כרטוגרפית ראשית בשתי המהדורות של האטלס החדש.

בשנת 2009 יצאה לאור מהדורה מתוקנת של האטלס שכללה גם דף נתונים רשמיים על ישראל, ובהם נתונים גאוגרפיים פיזיים שמקורם במרכז למיפוי ישראל ונתונים על משקעים, טמפרטורה חברה וכלכלה שמקורם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לאחר צאת מהדורה זו החליטה המערכת על הוצאת מהדורה של האטלס באנגלית, שקהלי היעד העיקריים שלה הם האקדמיה בעולם והקהילות היהודיות בחו"ל. מהדורה אנגלית עתידה לצאת לאור אף היא.

תרומתו המיוחדת של פרופ' שחר לאטלס ישראל החדש

מעבר ליזמה, למיצוב ולעיצוב המחודש של אטלס ישראל החדש השפיע אריה שחר רבות על תכנון. הוא טרח אישית על בחירת נושאים שעל סדר היום הלאומי ונושאים רלוונטיים למציאות המשתנה בישראל. הוא הרחיב את הנושאים שנכללו באטלס ואת הפרוט של כל אחד מהם במטרה להעשיר את תוכנית הלימודים בכלי ביטוי כרטוגרפיים חדשניים.

אריה שחר לא שקט על שמריו גם לאחר הוצאת אטלס ישראל החדש במהדורת 1995. הוא חקר את נושא אוריינות המפות של תלמידים וסטודנטים במערכת ההשכלה הגבוהה ואת שיטות הביטוי הכרטוגרפיות החדשות אשר נועדו לשפר את אוריינות המפות. הדבר נעשה במחקר מקיף עבור המרכז למיפוי ישראל. במחקר זה נבחן ציר הביטוי הכרטוגרפי שכלל בחינת קטגוריות צורניות, קטגוריות של סולמות צבעים וקטגוריזציה של סימנים גרפיים. כן נבחן ציר הבנת התכנים שכלל פרשנות של תמונת לוויין ואוריינות מפות אוכלוסייה המייצגות מידע גאוסטטיסטי. בין הממצאים העיקריים היה זיהוי הקשר בין שימוש בצבע, בגודל ובצורה לבין זיהוי פרטים בתחום החקלאות ובאזורי נוף מעשה אדם. בתחום זה העידו הממצאים על הצלחה מרובה בזיהוי הפרטים על-ידי הנשאלים. ממצאים אחרים העידו על כשל בזיהוי פרטי נוף טבעיים הידרוגרפיים או שטחי חולות. שיעור ניכר מקרב הנשאלים התקשה לזהות את הפרטים הנדרשים בתמונות הלוויין. התוצאות במקרה זה העידו על כישלון או למצער על הצלחה חלקית בלבד. מידת האפקטיביות וההצלחה של השימוש בצבעים בגדלים, בצורות ובביטוי צילומי נמדדו באמצעות שאלונים, בהם נתבקשו הנשאלים לזהות פרטי חקלאות ופרטי

נוף טבעיים ומעשה ידי אדם.

ניתוח האפקטיביות של ביטויים כרטוגרפיים, בניתוח גאוסטטיסטי של מפות נושאות, העלה כי פירמידת גילים, המשלבת צורה וצבע, מאוד אפקטיבית, בעוד ששימוש בלעדי בסולמות צבע כביטוי למאפיין סטטיסטי אינו מבטיח הבנה מלאה. במחקר הסתבר שיש בעיה בהסתמכות על יכולת התלמידים ללמוד רק על בסיס הניתוח וההסקה הגאוסטטיסטית. כאשר הנחקרים נדרשו לנתח מאפיינים של אוכלוסייה מתוך מספר מפות, נרשמה הצלחה נמוכה ביותר. כנגזרת ממחקרים אלו התמקדה העשייה בשנים האחרונות בעיקר בעיצוב מחודש של אטלס ישראל החדש.

אטלס ישראל החדש מהדורת 2008

האטלס החדש מהווה צעד גדול קדימה:

- במחשבה – הן בהיבטים הנושאים, הן בהיבטים כרטוגרפיים-טכניים.
- במחשוב – כל מפות האטלס הוכנו בצורה ממוחשבת בטכנולוגיות חדישות.
- ברלוונטיות של נושאי האטלס, הן למציאות העכשווית, הן לתוכניות הלימודים, תוך הטמעת הרעיונות וההערות של אנשי מערכת החינוך המשתמשים באטלס.

במהדורה החדשה של האטלס יש חידושים בולטים הן בתחום הנושאי הן בתחום הכרטוגרפי-טכני:

נושאים חדשים ראויים לציון באטלס החדש:

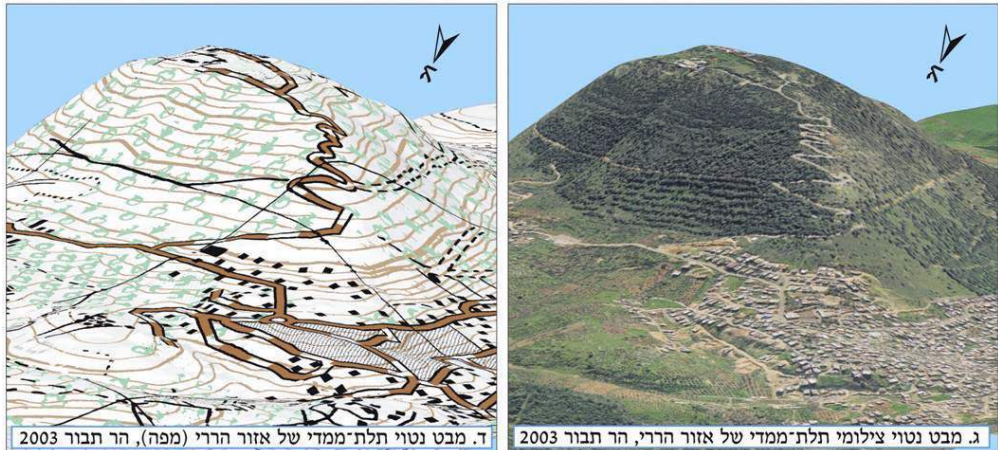
- מדדים המדרגים את ישראל בהשוואה למדינות המזרח התיכון והעולם, בין היתר ביחס לאוכלוסייה העירונית, לידועי קרוא וכתוב.
- נושאים חדשים על ישראל. דוגמאות לכך: מפת גבולות ישראל היום ומעמדם הבין-לאומי; גיליון פיתוח ספר המדבר; חופי ים בישראל לפי אופיים המורפולוגי ומתקני תחבורה, לרבות בתצלומים אלכסוניים, בתצלומי אוויר ובמפה, בהם פירוט של הנמלים השונים, נתיבי רכבות הנוסעים ורכבות המשא, ופירוט מערכת התחבורה הציבורית בירושלים.
- בגיליונות מטרופולינים בישראל הייתה הרחבה וחידוש – הואיל ויותר מתשעים אחוז מאוכלוסיית ישראל מתגוררת בערים ורובה במטרופולינים. מכאן החשיבות הרבה ללימוד מבנה המטרופולינים, מתוך דגש מיוחד לחשוב מכולם – מטרופולין תל אביב, וכן לגיליון מטרופולין באר שבע, אשר נוסף בעשור האחרון לרשימת המטרופולינים בישראל.

הרחבת נושאים שהופיעו במהדורה קודמת. דוגמאות לכך:

- גיליון חלוקות מנהליות שונות של ישראל וגיליון מדיניות מרחבית של ישראל.
- מתן ביטוי למגמות חדשות של תהליכים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים המתרחשים בישראל. דוגמאות לכך: מבנה התעסוקה של ישראל השתנה מאוד ב-10 השנים האחרונות. נוכח ריבוי המועסקים בפנינסים ניתנה מפה נפרדת לנושא, לבד ממפת המועסקים במסחר; עוד דוגמה היא מפת הקניונים בישראל לפי גודל; דוגמה אחרת היא ביטול מפת המועסקים בחקלאות כיוון שכיום רק שני אחוזים מן האוכלוסייה מועסקים בענף החקלאות. מפאת מיעוט המועסקים לא ניתן היה לשלב ענף זה כמפה אלא רק כנתונים בטבלה.

איור 3

השוואה בין מבט אלכסוני תלת ממדי לאורתופוטו



חידושים ראויים לציון בתחומים הכרטוגרפיים-טכניים:

- שיפורים דידקטיים. דוגמאות לכך:

שדרוג מפה ותמונת לוויין של ישראל מקנה מידה 1:400,000 ל-1:300,000; דוגמה אחרת מתבטאת בתמונת הלוויין המופיעה בצבעים הקרובים יותר לצבעים הטבעיים. אין הדבר מובן מאליו, כיוון שלוויין חישה רב ערוצי מצלם בערוצים באורכי גל נבחרים, לעתים בתחום הבלתי נראה לעין האדם, ובחירה שונה של ערוצי הצילום משנה את ביטוי הצבעים. מלבד זאת, התווסף למפת ישראל מפתח שמות יישובים, אתרים ונחלים; עוד דוגמה מתבטאת בהוספת תבליט למפות ההיסטוריות של ירושלים, המסייע בהבנה של קביעת המקום הראשוני של העיר בהשפעת הטופוגרפיה. רקע תבליט נוסף גם למפות התפתחות השטח הבנוי בירושלים ובחיפה. קווי הגובה שנוספו למפות אלה מסבירים את התפתחות השטח הבנוי לאורך הרכסים.

- שימוש בטכנולוגיות חדשות. דוגמאות לכך:

השוואת מבטים אלכסוניים תלת ממדיים של מפה מול אורתופוטו (תצלום אוויר מיושר אנכית שקנה-המידה שלו אחד) (איור 3). הושם דגש על שילוב תצלומי אוויר בנושאים שונים לרבות מתן רקע אורתופוטו למפות יישובים כפריים ועירוניים נבחרים (איור 4), הכנסת תצלומים אלכסוניים של יישובים מסוגים שונים לרבות מרכז תל אביב וביטוי של מתקני תחבורה בתצלומים אלכסוניים לבד מן המפות.



איור 4

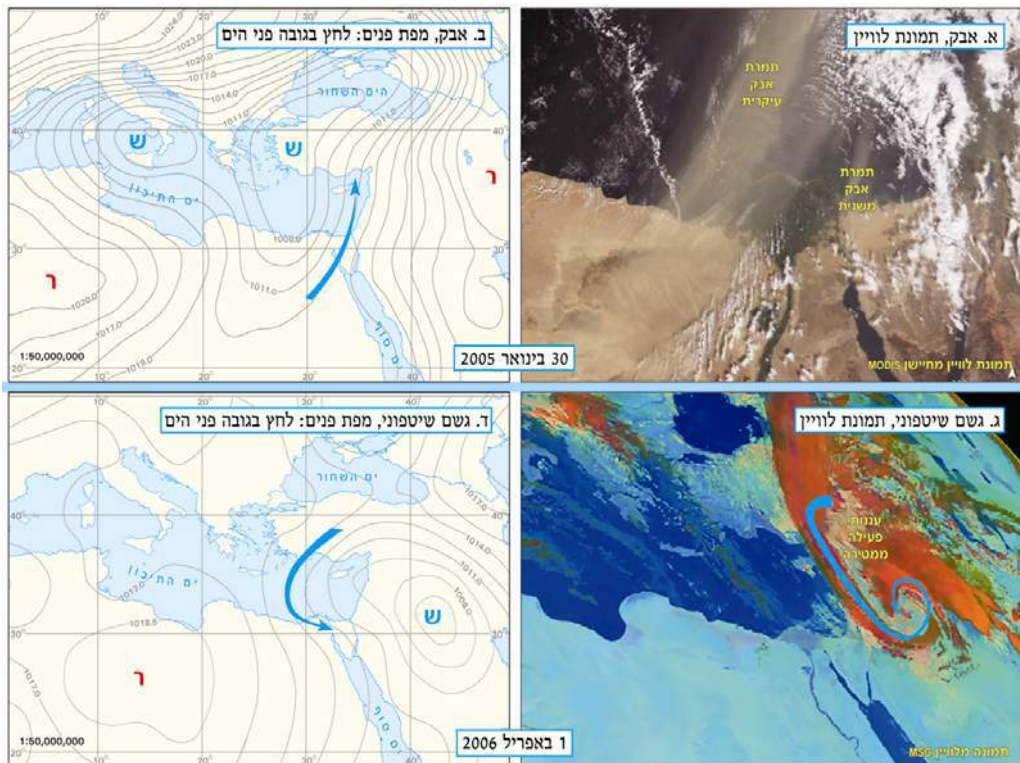
שימוש בטכנולוגיה חדשה:
רקע אורתופוטו למפות יישובים



- עוד דוגמה לשילוב טכנולוגיות חדשות ניתנת בתמונות לוויין שנועדו להמחיש מצבי מזג אוויר אופייניים (איור 5).
- שיפור דרך הביטוי של מפות קיימות. דוגמה לכך היא מפת מחוזות, נפות ואזורים טבעיים (איור 6); דוגמה אחרת היא הוספת קווי גובה למפת התפתחות השטח הבנוי; דוגמה נוספת היא מפת העלייה לישראל ושינוי צורת הביטוי של מספר העולים במפה מדו-ממד (עיגול) לתלת-ממד (כדור).
- ראוי לציין את הכיוונים החדשים שהתגבשו במהלך הכנת מהדורת 2008 של האטלס. כיוונים אלה נועדו להוביל לכך שישמש כאטלס לאומי מוסמך של ישראל, ולשלב בין ייעודן המקורי של המהדורות הראשונות של אטלס ישראל, שהוכן כאטלס לאומי מוסמך, לבין אטלס ישראל החדש, שנועד לשמש את בתי-הספר.

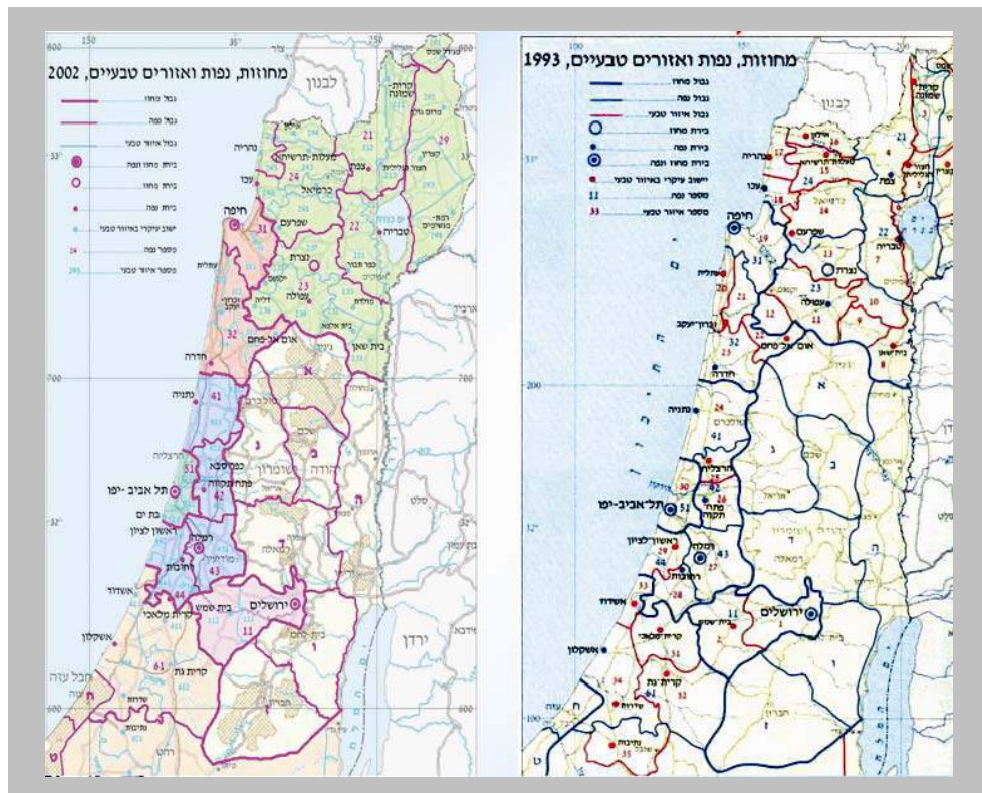
איור 5

שימוש בתמונות לוויין להמחשת מצב מזג אוויר אופייני



איור 6

שיפור התצוגה



נוכח האילוץ להוציא את האטלס לקראת שנת הלימודים תשס"ז, יעד שמומש רק בחלקו, נותרו משימות נוספות כדי להשלימו כאטלס לאומי. עם זאת, במתכונתו הנוכחית, בה משמש האטלס את בתי-הספר ובפורמט מתאים לתיק תלמיד, יש מגבלה על ההיקף שניתן להגדילו מבחינת מספר הדפים והמשקל. מהדורת 2008 עולה בגודלה על מהדורת 1995 ביותר מחמישים אחוז. אף שהמלאכה טרם הושלמה, ראוי לציין את החידושים באטלס במתכונתו כאטלס לאומי. מפת גבולות ישראל הנוכחיים ומעמדם מופיעה באטלס לראשונה. חשיבותה בעצם חשיבות הגבולות להגדרתה של המדינה, וכן בחשיבות הכרתם, שכן קיימת בורות בציבור בנושא זה. בעוד שהאטלס הקודם התמקד בהצגת מאפיינים של ישראל כשלעצמם, באטלס זה ניתן משקל להשוואת מאפייני ישראל לעומת מדינות העולם וגם לעומת מדינות המזרח התיכון. לצורך כך מציע האטלס סדרה של מפות נושאיות בהשוואה לעולם (תוחלת חיים, מבנה אוכלוסייה, שיעור עיוור, גידול אוכלוסייה, תל"ג ועוד) וסדרה אחרת בהשוואה למדינות המזרח התיכון (התפלגות אוכלוסייה לפי דת, גודל וצפיפות אוכלוסייה, רמת הפיתוח ועוד). נוסף לכך, כיוון שערבית היא שפה רשמית בישראל נוספה גם מפת ישראל בערבית.

בחידושים בתחום זה בולטות מפות פיתוח ספר המדבר, שנועדו להמחיש את הצלחתה של מדינת ישראל, בשישים שנות קיומה, לדחוק את גבול המדבר ולהפריח אזורי מדבר רבים. בתחום התכנון המרחבי ראוי לציון הוספת תוכנית המתאר הארצית תמ"א 35, וכמוה גם שימת הלב המיוחדת שהוקדשה לנושא הים וחופיו, כדי להציג את הפן הנוסף של ישראל כמדינה ימית. חשוב להדגיש שהמפות הוכנו בסיועם המקצועי של מיטב המומחים מאנשי האקדמיה והמינהל הציבורי בארץ.

האטלס רובו ככולו הוכן בצורה ממוחשבת על בסיס נתוני הממ"ג הלאומי של המרכז למיפוי ישראל, על בסיס נתונים ממאגרי מידע סטטיסטיים עדכניים ביותר של ישראל, בעיקר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל בסיס נתונים ממאגרי מידע בחו"ל. הכוונה להפוך את האטלס בעתיד לאטלס ספרתי.

סיכום

פרופ' אריה שחר ז"ל הוביל מהפכה בהמחשה הכרטוגרפית של התפתחות ישראל בכלל וההתפתחות העירונית בה בפרט, הן בצורה מדעית מתודולוגית שהתבססה על מחקרים שביצע, הן בצורה מעשית בתוקף תפקידו כיו"ר מערכת אטלס ישראל החדש. הידע המעמיק וניסיונו המעשי הרב בתחום הכרטוגרפיה העירונית ובתחום התכנון הם שאפשרו מהפכה זאת. האתגרים העומדים בפנינו בשנים הבאות כוללים שימוש בטכנולוגיות החדשות בדמות ממ"ג תלת-ממדי, ואולי ארבע-ממדי. אלה ימחישו גם את ההשתנות על פני זמן, ואולי יתנו מענה מורכב יותר מאשר הכרטוגרפיה העירונית הדו-ממדית, שעל מגבלותיה במתן ביטוי לתופעות הרב-מפלסיות הצביע אריה שחר במאמרו בשנת 1982. ועוד יש מקום לחיזוק ולהשלמת המגמה של הפיכת האטלס לאטלס לאומי מוסמך.

מקורות

- אטלס ישראל** (1956) מחלקת המדידות, ירושלים: משרד העבודה, מוסד ביאליק, הסוכנות היהודית.
- אטלס ישראל**, מהדורה שלישית (1985) אגף המדידות ישראל, ירושלים, תל אביב: כרטא.
- אטלס ישראל החדש** (1995) המרכז למיפוי ישראל, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים.
- עמירן, ד', שחר, א' וקמחי, י' (עורכים) (1973) **אטלס ירושלים**, ברלין, ניו יורק: דה גרויטר.
- שחר, א', סופר, ת' וציונית, ש' (2002) **אטלס ישראל לבתי הספר, תפיסות חדשות למהדורת שנות האלפיים**, ירושלים: דוח מחקר למרכז למיפוי ישראל.
- שחר, א' (1982) 'מפות עירוניות' בתוך: נ' קדמון, א' שמואלי (עורכים), **מפות ומיפוי**, ירושלים: כתר, אוניברסיטת תל אביב.

Map Legibility and Learning Effectiveness of the National Atlas of Israel for Schools, ICA, International Cartographic Conference, Coruna 2005 Spain.