



עיוורון מרצון:

הרהורים על תכנית 'ישראל 2020'

אורן יפתחאל

סיומה של שנת 2020, על שלל משבריה, מסמנת גם את תאריך היעד של אחד הפרויקטים התכנוניים הגדולים והמרשימים שפעלו בארץ - "ישראל 2020". התאריך מזמן לנו, קהילת המתכננים, גם הזדמנות להתבונן על השלכותיו של פרויקט זה. זאת למרות שהפעילות התכנונית לא מתעכבת בדרך כלל על מבט לאחור ושועטת קדימה להכנת תכניות חדשות. אך כפי שלימדנו הפילוסוף ג'ורג' סנטיאנה: "אלה שלא לומדים מטעויות העבר, ניזונים לחזור עליהן בעתיד".

פרויקט 'ישראל 2020' נבע בתחילתו מהאקדמיה והחברה האזרחית, אך במהירה קיבל גיבוי ממשרדי הממשלה והמוסדות הלאומיים. הפרויקט השאפתני ניסה להיכנס לנעליה של 'תכנית שרון' המפורסמת שעיצבה את מפת המדינה היהודית בשנות החמישים, והוא אכן פרץ דרך בהיקפו, עומקו וחדשנותו, בניסיון לפקוח עיניים ולשרטט את 'תמונת העתיד' ארוכת הטווח.

בו בזמן, עיון ביקורתי בפרויקט ותכניו מעלה גם 'שטחים מתים' - במיוחד בנושאי חברתיים, קרקעיים וביחס למרחב הערבי-פלסטיני - אשר מולם לקתה התכנית באלם מעורר תהייה. 'שטחים מתים' אלה, כך אטען, אינן מקריים, אלא משקפים 'עיוורון מרצון', המצביע על מקומו האמיתי (בניגוד לזה המוצהר) של התכנון הישראלי במערך הכוחות ובאידיאולוגיות הכוחניות המחזקים הפרדות, פערים ומתחים במרחב הישראלי. ואכן, בשנת היעד ברור שנקודת עיוורון אלה תרמו ליצירתם והעמקתם של משברים מרחביים-חברתיים עמוקים המלווים את החברה בארץ עד ימינו אלה.

עושים תכנית

גילוי נאות - השתתפתי בפרויקט בשלביו הראשונים בזמן עבודתי בטכניון ואף חיברתי ארבעה פרקים בכרכים הראשונים, לפני מעברי לאוניברסיטת הנגב. חלק מהדברים להלן מבוססים על זיכרונותי יחד עם מסמכי התכנית. תכנית האב לישראל 2020 הושלמה מספר שנים לאחר מכן, והוגשה לממשלה ב-1997 אך יסודותיה הרעיוניים, האידיאולוגיים והפוליטיים הוטבעו כבר בשנותיה הראשונות בתחילת שנות התשעים. הייתה זו תקופה מרתקת, עשירה ומלהיבה. חברי צוות התכנון שמנו כעשרים איש ואישה התכנסו מדי שבוע להצגות, פגישות, דיונים וויכוחים. שררה באוויר תחושה של דיונים ברעיונות 'ברומו של עולם', בשילוב עם עולם המעשה דרכו מעוצבים מרחבי החיים במדינה.

בתחילת הפרויקט הורכב הצוות בעיקר מחוקרים מהטכניון, בהובלת פרופ' אדם מזור, ומהאוניברסיטה העברית, בהובלתו האסרטיבית של פרופ' אריה שחר, יחד עם מספר ראשי משרדים פרטיים לתכנון ואדריכלות. לאחר תקופה הצטרפו עוד מומחים רבים מתחומים רלבנטיים רבים, שיצרו צוות רב-תחומי רחב ומרשים. הפרויקט זכה להערכה מקצועית ופוליטית רבה, תוך שימוש בשיטות מתקדמות והכללה פעילה של עשרות גורמים, תחת הנהגתו הכריזמטית של מזור. לפרויקט הייתה גם השפעה מכרעת על תכנית "תמ"א 35" המנווטת את הפיתוח ועיצוב המרחב בארץ בעשרים השנה האחרונות.

עם זאת, בחלוף הזמן, ולאור ההגעה לשנת היעד, ניתן לאבחן גם מספר בעיות רציניות בתכנית בפרט ובפעילותה של מערכת התכנון הישראלית בכלל. אתיחס אליהן כאן בקצרה דרך שלוש הנחות מרכזיות שהפכו בפרויקט לסוג של 'אקסיומות תכנוניות' והן - 'צמיחה לפני הכול', 'אזילות הקרקע' ו'הסתרת המרחב הפלסטיני'.



הנחות אלה הפכו במהלך העבודה לאקסיומות, כלומר קביעות המשקפות אמת תכנונית בלתי ניתנת לערעור. אך מנקודת המבט של שנת היעד, אימוצן על-ידי הפרויקט מצטייר באור אחר, ביקורתי יותר, המבליט גם את נקודות 'העיוורון מרצון' במסמכי התכנית. יהיו שיטענו כי הנושאים עליהם אני מצביע אינם כלולים בהכרח בעבודת התכנון המרחבי, אך תגובה שכזו תתחמק ממטרות המוצהרות של התכנון - קל וחומר תכנון ארצי - לעצב את המרחב על כל מרכיביו. בנוסף, מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון, משרד הפנים ונציגי כוחות הביטחון האמונים על הנושאים הנדונים נטלו חלק פעיל בצוותי העבודה של התכנית.

צמיחה לפני הכול

'צמיחה לפני הכול' סומנה בפרויקט כתרחיש כלכלי מועדף, המהווה את המנוע לפיתוח הארץ, והמקדם את הגלובליזציה וההפרטה של הכלכלה הישראלית. המטרה המרכזית – יעול השימוש במרחב בבסיס לפיתוח וצמיחה, זאת תוך אימוץ חסר פשרות של יתרונותיו בביכול של 'השוק החופשי', וקידום גישה המכונה כיום 'ניאו-ברלית'. הקבוצה הכלכלית, בהובלתו הסמכותית של אריה שחר וצוות יועצים חזק, קידמו 'אמת' כלכלית-חברתית מרכזית, שמרנית במהותה, שבוססה כך: "היעד הלאומי הראשון במעלה הוא צמיחה כלכלית מירבית והגדלה מירבית של 'העוגה הלאומית'.. שתביא לרווחה כלכלית, לפרטים ולקבוצות... כל הקצאת המשאבים יהיו כפופות להשגת היעד העליון." (כרך 'מרחב האפשרויות', ע' 33).

בדיונים השונים הושם דגש חזק על המגזר הפרטי ('הקטר') וההסדרים המרחביים שיבטיחו מצע מיטבי להשקעות, גלובליזציה וצמיחה של 5% תמ"ג לנפש, עד שנת היעד, תוך אמונה 'בחלחול כלפי מטה' של פירות הצמיחה. אמנם היה בפרויקט גם צוות חברתי (בראשות פרופ' נעמי כרמון, בו הייתי חבר בשנתו הראשונה), אך שיטות העבודה שלו ומטרותיו (למשל מטרת העל שאימץ 'איכות חיים לכול') לא איתגרו את פרדיגמת הצמיחה, הגלובליזציה, והפרטת המשק, וקל וחומר שלא הצליחו לעצב חלופה משמעותית של מרחב צודק. ואכן, במתווה הסופי של תכנית 'ישראל 2020' המעצב את 'תמונת העתיד' המטרות החברתיות למעשה נעלמו, תוך מתן דגש עצום בעיצוב המרחב לתהליכי פיתוח פרטיים, לרכב הפרטי, להשקעות הון בינלאומי ולפיתוח מואץ של תעשיות 'עתירות ידע'.

עקב כך, בתכנית הסופית בולטים בהעדרם – מעבר למס שפתיים - צעדים אמיתיים לקידום צדק חלוקתי בכלל, תוך שימוש בכלים להקטנת הפערים הבין-אזוריים, תיקון יחסי מרכז-פריפריה והגדלת הנגישות לדור. אין כמעט אזכור במסמכי התכנית של קבוצות שנדחקו בעקבות התכנון באופן מובהק – כמו מזרחים בערי הפיתוח או קבוצות מהגרים אחרות ששוכנו בעל כורחן בתנאים נחותים, במיוחד אל מול ערי המרכז והמועצות האזוריות המשופעות במשאבים.

חסר זה אינו מפתיע מבחינה סוציולוגית. כידוע 'ההוויה קובעת את התודעה', וכך ניתן לאבחן בקלות שצוותי המומחים שקידמו את הפרויקט מנקודת מבט בביכול אובייקטיבית, היו כמעט לחלוטין על טהרת מעמד 'המייסדים' היהודי-אשכנזי. כלומר, אלה המרוויחים מהשלטת היגיון השוק וריכוז המשאבים בקרב האליטות הכלכליות והמקצועיות השולטות בארץ. זאת למרות שזכורים לי ויכוחים רבים בתוך צוות התכנון, שלא היה אחיד בגישתו, התוצאה הסופית ברורה.

אך השיוך המעמדי של המתכננים לא יכול לטייח את היעדרותם הבולטת של נושאים חברתיים, הנמצאים בליבת מטרותיו המקצועיות של התכנון המרחבי. היעדר זה מהווה 'עיוורון מרצון' והפניית גב לשיקולים מרכזיים בעיצובה של כל חברה, קל וחומר החברה הישראלית, בה קיים קשר ישיר בין עומק הקיפוח והשוליות לבין מדיניות התכנון לדורותיה. עיוורון זה גם תרם רבות במרוצת השנים לכמה מהכישלונות התכנוניים הבולטים של ישראל – ביניהם המשך צמיחת הפערים בין מרכז ופריפריה ומשבר מחירי הדור שהפך את מימוש הזכות לקורת גג בישראל לאחת היקרות בעולם. השלכות אלה של תהליך הפיתוח המרחבי מערערות כיום על היציבות החברתית והפוליטית של המדינה.



איור 1 – מבנה המרחב הלאומי 'תמונת העתיד' ישראל 2020



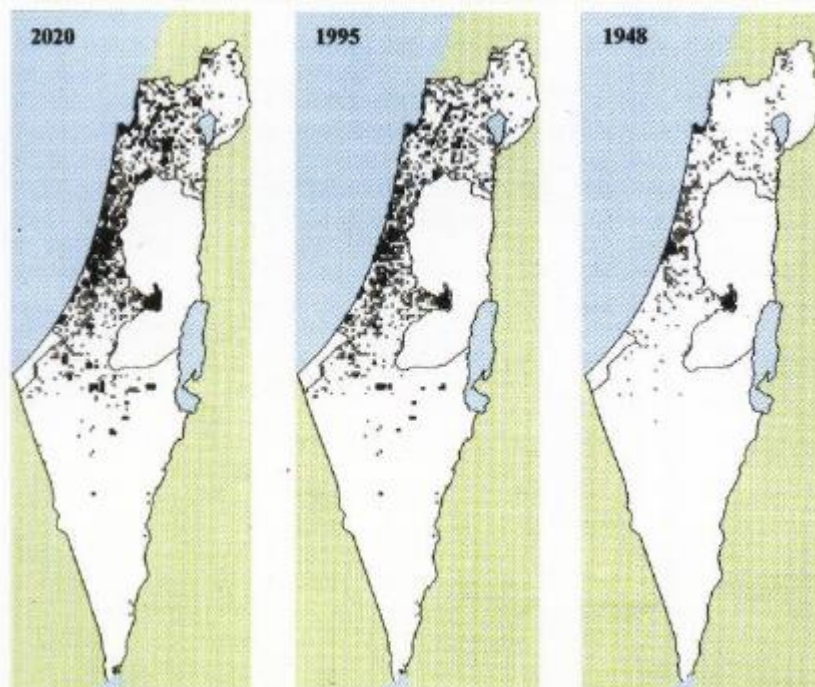
אזילות הקרקע המופרטת

אחת ההשפעות המרכזיות של הפרויקט הייתה שינוי השיח התכנוני בנוגע למשאבי הקרקע. אדם מזור, בכירינו הרטורי והניתוחי, ובעזרת צוות סביבתי חזק, הוביל לעיצוב תודעתי של 'תרחיש אימה' בה ישראל נחנקת מחוסר בקרקע, כך למשל: "אם המגמות הנוכחיות תמשכנה, הרי כאשר ישראל תמנה 8 מיליון תושבים.. תהיה הצפיפות בה גדולה פי שלושה מזו שבהולנד, שהיא כאמור המדינה הצפופה ביותר בעולם המפותח... מצבינו כבר עתה חמור, והוא עלול לגרום לקריסה כללית של מערכות התשתית ואיכות הסביבה כבר בטווח הקרוב." (כרך א, חלק ב, ע' 203).

תחזית האימים של אזילות הקרקע שנעזרה בגרפיקה מאיימת (איור 2) הייתה מוגזמת ללא ספק, כאשר בזמן הכנת התכנית פחות מ-10% משטח המדינה היו בנויים וגם היום המספר אינו גבוה בהרבה. אוכלוסיית ישראל כולה, כדאי לזכור, קטנה מעשרות ערי מטרופולין רבות ברחבי העולם, המתקיימות היטב על שטחים קטנים בהרבה. אך יש לציין שנרטיב זה, בעיקר עקב עוצמת השיח הסביבתי, הוביל גם לקידום מספר צעדי תכנון בולטים, כגון איסור כמעט מוחלט על הקמת יישובים חדשים, אישור תמ"א 38 ומתחמי פינוי-בינוי, הקמת רשות לאומית להתחדשות עירונית ועליית שיח של 'עירוניות חדשה'. בו בזמן, נעשתה פעילות תכנונית נמרצת לשימור השטחים הפתוחים שהניבה לאחרונה את תכנית תמ"א 1.



איור 2 - היקף השטח הבנוי עד שנת היעד – 'ישראל 2020'



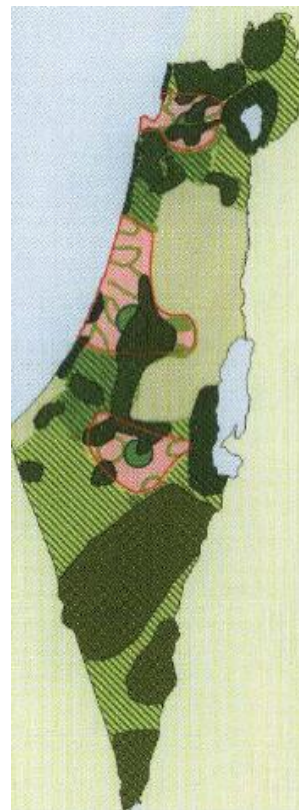
אך למרות אמירות ויוזמות משמעותיות אלה, הישגיהן של רשויות ויוזמות אלה עד היום צנועים: לפי נתונים שונים פחות מ-15% משטחי הפיתוח בישראל בעשור האחרון נמצאים בתוך המרקמים העירוניים. במקביל, מגמת הפירבור של אותן ערים, הרחבת היישובים 'הקהילתיים' ובניית יישובים חדשים בצפיפות נמוכה המשיכה כמעט ללא הפרעה, בין היתר בשטחים הכבושים, אליהם עוד נחזור.

אך מעבר לכך, ואולי חשוב יותר, למרות שהשיח בדבר שמירת הקרקע היה כה מרכזי, הנושא הקריטי של הפרטת הקרקע והשלכותיה כמעט ולא עלה בדיונים או במסמכים. הפרויקט אפילו הכפיף את חלופת שמירת הקרקע לשיקולים הכלכליים, בהצביעו על השילוב הרצוי בין שתי החלופות: "תכנית אשר תשכיל לשלב את העקרונות שבבסיס החלופה הכלכלית-תעשייתית... עם העקרונות של הפרישה המרחבית שבבסיס החלופה הפיסית-סביבתית, תצליח לממש את המטרות בצורה מיטבית.. זוהי נקודת מוצא לפיתוחה של תכנית לישראל בשנות האלפיים". (תמונת העתיד, ע' 225)

כאן אנו נתקלים בדוגמא נוספת ל-'עיוורון מרצון'. התכנית שבבסיסה שמירה על משאבי קרקע, כמעט ולא התעסקה בנושא המרכזי של מנגנון הפיתוח והבעלות הקרקעית. כידוע כבר בשנות התשעים המוקדמות, עוד לפני תחילת הפרויקט, החלה הפרטה מהירה של קרקעות חקלאיות בישראל תחילה תחת 'הצורך' של קליטת גל ההגירה במרית המועצות לשעבר - תהליך אותו כיניתי בעבודות קודמות הפר"מה - הפרטה משולבת בהלאמה. לאחר מכן, ההפרטה שווקה כדפוס פעולה 'יעיל' של פיתוח ואיתו העברת משאבי קרקע רבי ערך ליזמי דיור, תשתיות ואזורי תעשייה ותיירות. הפרטה זאת נעצרה חלקית על-ידי 'בג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית' אשר חייב את רשויות המדינה לשיקולים של צדק חלוקתי. אך בתכניות שהושפעו מ-'ישראל 2020' כגון תמ"א 35, ומספר רב של תכניות מחוזיות, אין לשיקולים אלה כמעט זכר.



איור 3 – תפיסת העל לשימור השטחים הפתוחים – תמונת העתיד 'ישראל 2020'



הפרטת המקרקעין, ואיתה המכירה הנרחבת של הדיור הציבורי לידיים פרטיות, היוו גם את המדיניות רשמית של ממשלות שמיר, רבין ונתניהו ששלטו בזמן הכנת התכנית. הדרג המקצועי, שאימץ כמעט ללא דיון את המשטר הקפיטליסטי של 'צמיחה מעל הכול', איפשר את הפיכת מקרקעי ישראל לכר נוח לצבירת הון אדירה דרך הפרטה של משאב ציבורי והעברתו למספר מצומצם של גורמים אינטרסנטיים. כך התבטל למעשה הפוטנציאל של קרקע ציבורית הקיימת בישראל בהיקפים אדירים (חלומם של מתכננים ברחבי העולם), להפוך לכלי המשפר את השוויון והצדק. שיח 'אזילות הקרקע' שהתמקד בצורה ולא בתוכן, יחד עם השליטה המונופוליסטית של המדינה בשטחי הבנייה, הפכו אם כך למכשיר רב עצמה לספקולציה קרקעית בשם 'הצמיחה הכלכלית'. זאת לוותה בשחרור איטי וקמצני של קרקעות לבנייה, בשם 'שמירה על משאבי הקרקע' שתרם להאמרת המחירים ומקביל לתופעת 'מגדליזציה' מהירה וכוחנית תוך פגיעה במרקמים עירוניים רבים. כלומר, ההתמקדות בהיקף המרחבי של הפיתוח במקום באופיו והשפעתו החברתית, הסיט את התכנון מתפקידו לעצב חברה מתוקנת. עיוורון זה איפשר להיגיון הקפיטליסטי הערום של 'המרבה במחיר' ולהובלת הפיתוח בידי יזמים אינטרסנטיים להפוך 'למובן מאליו', תוך ניצול ציני של משאב יקר ערך השייך, באופן תיאורטי, לכול אזרחי המדינה.

באופן זה הפך שיח 'אזילות הקרקע' בשילוב 'צמיחה לפני הכול' הפכו לחרב פיפיות בו הציבור הרחב, ובעיקר הדורות הצעירים ממעמדות מוחלשים משלמים את המחיר. אם נחזור לרגע לדוגמא ההולנדית, נוכל לראות לפי מדריך הנדל"ן העולמי Numbebeo שב-2020 אזרחית ישראלית נזקקה ל-160 משכורות כדי לרכוש דירה ממוצעת – מהגבוהים ביותר במדינות המפותחות, בעוד חברתה ההולנדית נזקקה ל-88 משכורות. על רקע נתון זה, בולט עוד יותר המחסור העמוק של דיור ציבורי או חברתי בארץ, וכך נוצרה בישראל דחיקה מתמשכת של אזרחי המדינה מהזכות הבסיסית לביטחון דיורי. זהו כישלון תכנוני עמוק ומכאיב של התכנון הישראלי עד היום, ששורשיו נמצאים כבר בתכנית 'ישראל 2020'.



הסתרת המרחב הפלסטיני

פרויקט 'ישראל 2020' אימץ את 'תסריט השלום' כהנחת עבודה בלתי מעוררת, ובנה עליה את המלצות התכנית: "כבר בסוף 1993 נוסחו סדרה של דוחות המצביעים על ההשפעות התכנוניות של תסריט השלום על מרכיבי התכנון השונים... (תמונת העתיד, ע' 21) הפרויקט פורש... את הביטוי המרחבי של הסוגיות המרכזיות שנובעות מתסריט השלום, ואת הפנמתן ב'תמונת העתיד' של ישראל בשנות האלפיים... (תמונת העתיד, ע' 91).

אימוץ תסריט השלום מהווה דוגמא נוספת ל'עיוורון מרצון'. אין כמובן להאשים את מובילי פרויקט 2020 בכישלון תהליך השלום, אך אימוץ התסריט איפשר להם להסיט את מבטם מהשטחים הכבושים, שם התחוללה באותה עת קולוניזציה נרחבת של המרחב הפלסטיני - אחד הפרויקטים התכנוניים המשמעותיים וההרסניים ביותר לעתיד ישראל והפלסטינים. כבר בתקופת הפרויקט הוקמו למעלה ממאה התנחלויות בהם התגוררו כ-200 אלף מעבר לקו הירוק, מספר שצמח היום פי שלושה. עם זאת, הפרויקט העדיף להישאר 'לא פוליטי' ולהתעלם מהסוגיה, ובכך נקט עמדה פוליטית המאששת בשתיקה את ההשתלטות היהודית על השטחים הפלסטינים הכבושים, גם כאן, תוך עיצוב גרפיקה מעוותת המצפינה את ההתיישבות היהודית, כמו גם את הפלסטינים בשטחים (איור 4).

איור 4 - השלכות תסריט השלום על ארגון המרחב, תמונת העתיד, 'ישראל 2020'



להתעלמות מהשטחים פן נוסף - היא איפשרה לפרויקט לפתח מתודולוגיות, תרחישים ומדיניות כאילו מרחבה הריבוני של ישראל הוא 'נורמלי', וכאילו מפעל ההתנחלויות, שנוצר על-ידי אותה מערכת תכנון והתיישבות ישראלית, אינו רלבנטי 'לתמונת העתיד'. מיותר לציין שפרויקט ההתנחלויות השפיע ומשפיע על המרחב הישראלי/פלסטיני ועל המזרח התיכון כולו, בצורה עמוקה ומשמעותית יותר מאשר רוב מערכי ההתיישבות בהם עסק הפרויקט. עיוורון מרצון זה מטיל צל על המקצועיות והאתיקה של הפרויקט, אשר



למעשה נתן 'הכשר בשתיקה' ליצירת מצב של אפרטהייד תכנוני ומדיני בניהולה של אותה מדינה עבודה הוכנה תכנית 'ישראל 2020'.

זאת ועוד, ההתייחסות לצרכי התכנון של המיעוט הערבי-פלסטיני בתוך ישראל דלה ביותר בפרויקט 2020. דווקא צרכי הקבוצה אשר סבלה רבות 'מהצד האפל' של התכנון המרחבי, על-ידי גירוש, הרס כפרים, הפקעת קרקעות מאסיבית ואפליה תכנונית מבנית, כמעט ולא נוכחים בתמונת העתיד.

הפרויקט מציין מדי פעם כאמירה חולפת את הצורך 'לסגור פערים ולשלב באופן מרחבי בין יהודים וערבים' ('תמונת העתיד' ע' 95). עם זאת, אין בו הצעות מעשיות, חוקתיות, קרקעיות או תכנוניות לגבי מצבו התכנוני של מיעוט זה, כגון הקמת תשתיות ושכונות ערביות-מוסלמיות בערי ישראל, השוואת תחומי השיפוט, הקצאת קרקעות שוויונית, או העדפה מתקנת בתהליכי פיתוח אזוריים.

בולטת במיוחד ההתעלמות מהאוכלוסייה הבדווית, אשר כבר אז, התגוררה ברובה ביישובי 'סלאמס' גדולים, בהם סירבה המדינה להכיר. בהינתן החשיבות הרבה שייחס הפרויקט - ובצדק - לצמיחתו של מטרופולין חזק בנגב, התעלמות זאת צורמת אף יותר.

גם מדיניות שמירת השטחים הפתוחים והאיסור על הקמת יישובים חיצקה את אי-השוויון העמוק: בעוד ליהודים הוקמו עד אז מאות יישובים, והם ממשיכים לקום עד היום, הערבים הפלסטינים, משני צידי הקו הירוק, נותרים כלאים ביישובים הקיימים לפני 1948 (חוץ מעיירות שהוקמו לריכוז בדווים). במצב ההפרדה העמוקה והכפויה במרחב בין יהודים לערבים, לא נותרו לאזרחים הערבים כמעט אופציות דיוור, אל מול השפעת הקיים ליהודים. גם בכך תרמה התכנית להעמקת הפערים בין יהודים לערבים-פלסטינים במרחבי השליטה של ישראל.

מעיוורון לפיכחון?

כאמור, פרויקט 'ישראל 2020' היה מרשים ומכונן בתרבות התכנון הישראלית. ניתן לומר שהוא הצעיד את רמת המקצועיות והעומק של התכנון הישראלי דור שלם קדימה. מובן שאין להאשים את הנהגת הפרויקט במשברים ובבעיות שעלו בשנים שלאחר השלמתו, או במעורבות הפוליטית התכופה שהשפיעה ללא ספק על דמותה של הארץ. יחד עם זאת, פעילותם של כוחות חיצוניים לא פוטרת את הפרויקט מביקורת משמעותית. תכנית 'ישראל 2020' הותירה 'נקודות עיוורון' משמעותיות במעשה עיצוב המרחב הלאומי. אלה תרמו לכישלונות תכנוניים משמעותיים – כגון העלייה הבלתי נפסקת במחירי קרקעות המדינה ואיתה משבר יוקר הדיור, הגדלת הפערים החברתיים והאזוריים, והתעלמות הרת אסון מהשלכות התכנון על היווצרות משטר עליונות קולוניאלי במרחבים הפלסטינים.

המבט המהורהר שהצעתי כאן לתכנית 'ישראל 2020', אינו פורש כמובן ניתוח מקיף ושיטתי של פרויקט מורכב זה, אלא נקודות ביקורתיות מרכזיות העולות מהמציאות אליה הגענו בשנת היעד. נקודות אלה רלבנטיות כמובן לתכנון הישראלי בכללותו, ולנקודות 'העיוורון' הקיימות בו כמעט ללא שינוי עד היום. וכאן עולה השאלה, האם בפרויקטים דומים המתגבשים בימים אלה, כגון 'ישראל 100' ו'ישראל 2048' עולות הסוגיות הנ"ל? כולי תקווה שנלמד, כמתכננים המעוניינים בעיצוב מרחב ישראלי צודק ומתפקד, לעבור מעיוורון לפיקחון. רק כך נישם את לקחיו של פרויקט 'ישראל 2020'.