

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

מוטי קפלן

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

תקציר

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

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

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

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

תכנית מתאר ואב, תכניות מחוזיות ומטרופוליניות

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

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

שינוי תודעה

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

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



מפה 1: פרישת הפיתוח על פי תכנית שרון

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

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

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

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

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

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

נמנה כאן את ההשפעות העיקריות:

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

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

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

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

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

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

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

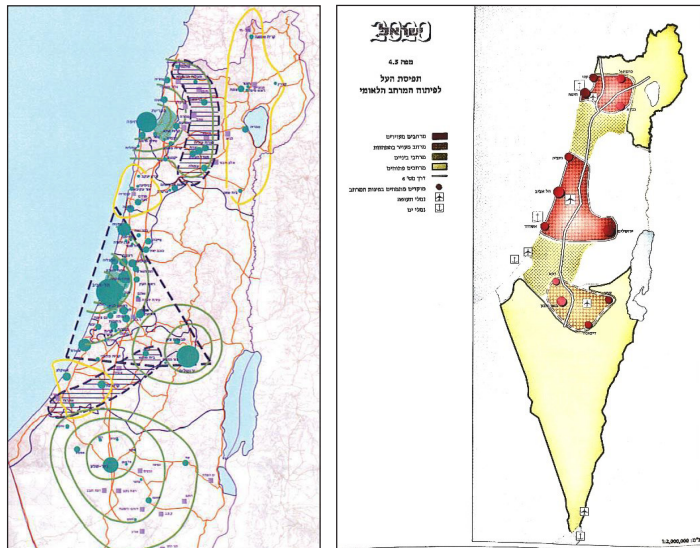
שני נתיבי תכנוניים ארציים מקבילים. תופעה יחידה בתולדות התכנון הארצי בישראל (ואולי גם בארצות אחרות). **תמ"א 31**, מהירה, תכליתית והחלטית - תכנית סטטוטורית מחייבת על פי חוק. **תכנית 2020** - עיתותיה בידה, הגות תכנונית, רעיונות נרקמים לאיטם, מביטים אל אופק רחוק.

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

ברקע עמדה גם תכנית מתאר ארצית להקמת אתרים לדור מיידי וזמני, הידועה גם כ"תכנית המגורונים". עיקרה הצעת אתרי קראוונים לתקופת ביניים בת 5 שנים, לקליטת העלייה ופתרון מהיר וזול לבעיית הדיור.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

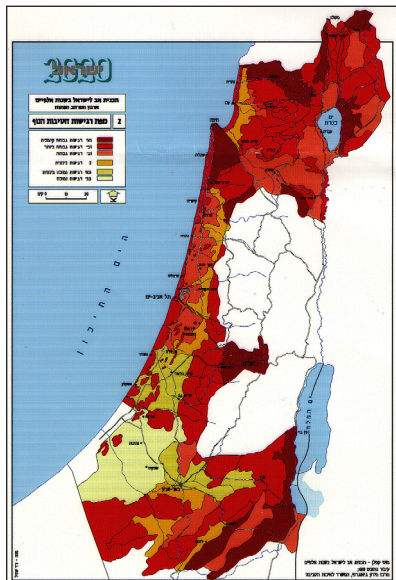
תרומתה הייחודית של תכנית "ישראל 2020" היא בזווית המבט הכוללת - כלל ארצית ורב תחומית, המרחיקה ראות לעבר העשורים הראשונים של שנות האלפיים. בכך היא משלימה את תכנית המתאר הארצית לקליטת עלייה - תמ"א 31, שמתמקדת בתכנון כלל ארצי לטווח הקצר.

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

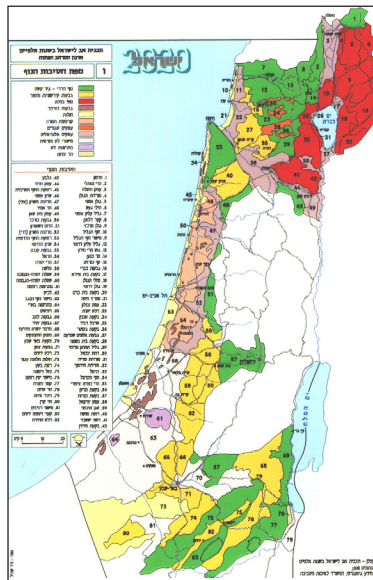
השנים 1990-2000 יזכרו כשנים פוריות מאוד בתולדות התכנון בישראל. (כונן "שנות הפריחה", ה"עשור התכנוני", כביטוייה של דינה רצ'בסקי). בשנות הכנת תמ"א 31 ותכנית 2020, נרקמה במקביל תמא 22, שנועדה לשמירת היערות, אך בפועל היתה תכנית כוללת לשמירת שטחים פתוחים, (שגיא, 2020). ובהמשך, שפע תכניות מתאר ארציות, מטרופוליניות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

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

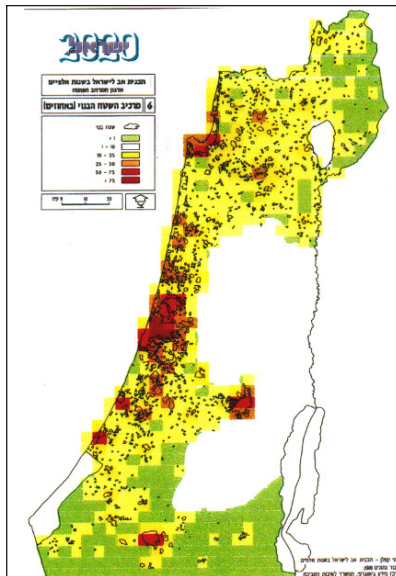
סקירות חלקיות, (המתמקדות בתקופה, או מנקודת מבט מבט מסויימת), אודות תולדות התכנון בישראל ניתן למצוא - "ממאחז לארץ מושב" (רייכמן



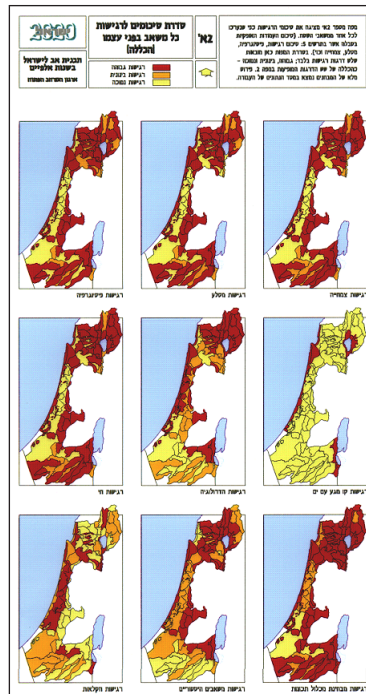
מפה 5: הערכת רגישות חטיבות הנוף



מפה 4: מפת חטיבות הנוף



מפה 6 (מימין): הערכת רגישות יחידות הנוף, מפה מסכמת.
מפה 7 (משמאל): מפת רציפות, תכנית 2020



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

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

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

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

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

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

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

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

ג. מפות יחידות הנוף, רגישות, רציפות וערכיות

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

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

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

ד. הטמעת מושג החלופות בתכנון הארצי

חמישה מתוך שמונה-עשר כרכי תכנית 2020 הוקדשו לפרישת חלופות תכנון. ההיקף הגדול הזה, ממחיש את חלקן הרב של החלופות בגיבוש דרכה.

העלאת נושא החלופות מסמנת גם תפנית בתרבות התכנון הישראלית, בתכניות המתאר שנערכו עד שנות ה-80 של המאה הקודמת, כמעט ולא ניתן למצוא הצגת חלופות והערכתן, נושא זה נדון אמנם רבות בספרות ובתיאוריה, אך לא מצא את מקומו בפרקטיקה התכנונית. מכאן ואילך הלכה והשתרשה תרבות הכנת חלופות בכל רמות התכנון בישראל.

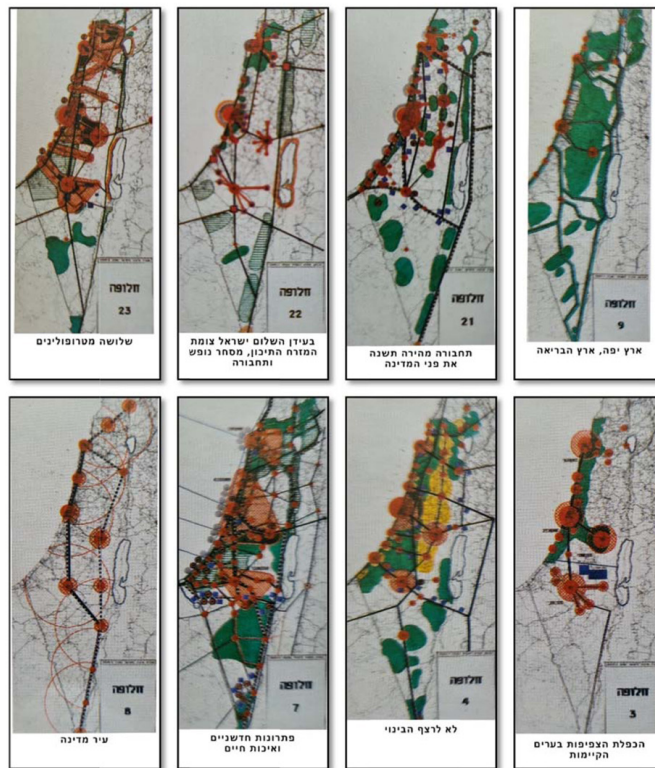
תכנית 2020 פרשה שני סוגים של חלופות:

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

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

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

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



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

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

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

ה. תכנון ערכי

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

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

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

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

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

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



מפה 9: פריסת מכלולי נוף בתמ"א 35

1. תפיסות פיתוח בר-קיימא

תכנית 2020 טבעה לראשונה את המושג "פיתוח בר-קיימא" במסגרות התכנון בישראל. כרך בפני עצמו הוקדש לנושא (פייטלסון, מרינוב, קפלן 1996, קפלן 2004) והוא מבשר ומעלה את המושג לתודעה הציבורית בישראל. בין תריסר פרקיו, נמצא אחד העוסק במשבר האקלים ובדרכי התמודדות עימו. אין ספק שהוא מבשר את החשיבה והמעשה בתחום ההתמודדות עם שינויי האקלים: " ... הדלק הפוסיל... פולט CO_2 , וגזים אחרים הגורמים ל"אפקט החממה". עליית הטמפרטורה תהיה בין 1.5 ל-4.5 מעלות... התופעות הצפויות: גידול במספר הסופות האקלימיות, עלייה בכמות המשקעים במספר אזורים וירידה באחרים, הפשרת קרחונים ועליית פני הים.

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

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

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

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

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

ז. על תחושת שליחות ואינטואיציה

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

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

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

ובחרת בחיים...

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

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

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

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

ח. תמ"א אחת - תכנית המתאר הארצית האחדה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הערות

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

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

תודות

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

מקורות

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

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

