

ככה לא בונים תוכנית

נורית אלפסי

תקציר

המאמר הקצר מבקר את "ישראל 2020", תוכנית האב לישראל בשנת 2020. הטענה הראשונה היא ש"ישראל 2020" מציעה חזון, לא תוכנית. האמירה הזו נשענת על תשומת הלב המועטה שהקדישו עורכי התוכנית לאמצעים הנדרשים ליישומה וליכולת של מערכת התכנון להטמיע תכנון כלשהו, "ישראל 2020" בכלל זה. הטענה השנייה, הנובעת מכך, היא ש"ישראל 2020" היא בעלת מכוונות רבה כלפי העתיד אבל מתעלמת מכך שתכנון מרחבי נדרש לעסוק בעיקר בהווה – בהזדמנויות, בכלים, בסילוק חסמים ובכלל, ביכולת לפעול בטווח המייד. ביקורות אלה, שרלוונטיות ל"ישראל 2020", משקפות את הנתק בין התכנון בישראל לבין כלי היישום, שפועלים ללא לאות לשחיקת המדיניות המוסכמת ולערפול הכללים, העקרונות והיעדים. המאמר מסכם, על כן, בהתייחסות לאובדן האמון בתכנון הנגרם בשל הנתק הזה ומצביע על הצורך בשינוי כיוון תכנוני.

מילות מפתח

ישראל 2020
תהליכי תכנון
חוקי תכנון
תכנון ארוך טווח
תכנון כוללני

אלפסי, נ., (2022). ככה לא בונים תוכנית. תכנון, 19 (2).

מבוא

לחזון של פרופ' אדם מזור ז"ל, הוא אמנם נקודת מפנה בשדה התכנון הישראלי – אבל האם הוא דוגמה לכלי תכנוני יעיל, אפקטיבי ומשפיע? במאמר הנוכחי אבקש להטיל ספק בכך. אעשה זאת באמצעות בחינת תפקיד התכנון והאמצעים שמשמשים בהם, ואציע כיוונים אחרים לייצר תכנון משמעותי ומשפיע.

תכנון למתכננים

"ישראל 2020" נערכה בשנים של זעזועים גדולים בחברה ובמרחב. נפילת חומת ברלין הרימה את מסך הברזל והחל משנת 1989 הייתה ישראל יעד להגירה מסיבית ממדינות בריה"מ לשעבר, שהגדילה את אוכלוסיית המדינה בכ-12%. אם נוסיף לכך את שיעור הריבוי הטבעי הגבוה ואת העלייה המתמדת ברמת החיים, בתחילת שנות התשעים עמדה המדינה בפני פיתוח מרחבי עצום. "השאלה המרכזית" כותבת אלתרמן (2020), "הייתה איך לעמוד בהיקפי פיתוח כה עצומים מבלי לגרום לקריסת מערכות, בלי לחולל הרס בסביבה, בלי לגרום לפגיעה חמורה באיכות החיים שתוביל להעמקת הקיטוב החברתי והכלכלי בין מי שייחנו מהפיתוח ובין מי שהפיתוח יפסח עליהם". גם אלון טל (2020) מתייחס להבנה המצמררת של היקפי הפיתוח חסרי התקדים הממשמשים ובאים שהיו רקע לתכנון. צוות התכנון התייחס למשבר כאל 'חלון הזדמנויות' המאפשר לשנות את תודעת התכנון בכדי לשנות את המציאות המרחבית ולהשפיע עליה.

"התוכנית היא המחוללת" קבע לה קורבוזיה, אחד האבות המייסדים של תכנון הערים המודרני, וסימן את התוכנית הכוללת, רחבת המבט והצופה-פני-עתידי כמסמך יסודי וחשוב. "התוכנית מגדירה הכל: היא הרגע המכריע" הסביר, ופיון לתפקיד שקיבלה התוכנית, במידה רבה בהשראתו, בתכנון הערים של מאה השנים האחרונות: אמצעי שמתאר את המרחב העתידי, הרצוי, ומאפיין אותו; כלי לתיאום בין גורמי התשתית, הרשויות המקומיות, היזמים, הסוחרים והתושבים, כדי להבטיח יצירה של מרחב קוהרנטי. גדולתה של התוכנית הוא בעצם קיומה, בכך שהיא מייצרת מבט לעתיד ומאפשרת להתכונן אליו. העדרה מתואר על ידי לה קורבוזיה כמתכון לאסון: "ללא תוכנית משתררת אותה תחושה בלתי נסבלת של היעדר גיבוש, של דלות, של אי סדר, של שרירותיות".

התורה הזו היא הבסיס לתוכנית האב לישראל 2020, שהוקדש לה מדור מיוחד בגיליון 17 של כתב העת תכנון, כשהגיעה שנת היעד. התוכנית הגדולה, על 18 כרכיה ועשרות כרכי הביניים, שקפלן (2020) משער "שאך מעטים צלחו אותם", ביקשה להיות הגורם המחולל, לקבוע את מאפייני הפיתוח העתידי. לא פחות מכך, היא הייתה נחושה למנוע את הכאוס המרחבי, שכל מי שעיניים בראשו ראה אותו מתקרר ובא: זחילת הפיתוח אל שטחים פתוחים וחקלאיים, הידלדלות משאבי הקרקע, היעדר גיבוש עירוני. שירי ההלל לתוכנית מזכירים זאת, אך אינם נדרשים באמת לשאלה: האם התוכנית הצליחה להיות הגורם המחולל, המארגן את המרחב ומכתיב את דמותו? התוצר התכנוני המרשים, שאת מורכבותו ועושרו אפשר לזקוף לכריזמה

יישום תכנון מהווה, כידוע, אתגר ותיק. קשה לומר שיש לכך פתרון מוסכם או ברור. נזכיר תחילה כי לא מדובר בבעיה ישראלית דווקא. קלקינס (6-745, 1979, Calkins) איבחן בעבר את "סינדרום התוכנית החדשה" בהתייחסו להיעדר ניסיון להבין מה לא עבד (ומה כן צלח) בתוכנית הקודמת, מפני שקל יותר להניח בצד את התוכנית שנס ליחה ולפנות להכנת תוכנית חדשה. עם זאת, מאז שנות השמונים ועד עתה מתקיים שיח אקדמי נרחב סביב השאלה של יישום תוכניות, בדגש על תוכניות ייעודי-קרקע. "ישראל 2020" אינה תוכנית סטטוטורית, אבל גם תוכניות סטטוטוריות, בישראל ובמקומות אחרים, סובלות מיישום חלקי של קביעותיהן ועקרונותיהן. ממחקרים במדינות רבות מתגלה כי האפקטיביות של כלי הסטטוטורי המרכזי המשמש עדיין בישראל – תשריט ייעודי הקרקע – היא נמוכה יחסית. סוד גלוי הוא שתוכניות המתאר המקומיות, המחוזיות והארציות בישראל מתמלאות מיד לאחר אישורן בפאזל של שינויים נקודתיים, שמצטברים לשינויים גדולים ומהותיים ברוח התוכנית ובכוונת המתכנן. הדברים עמדו, כמובן, לעיניהם של 250 החוקרים שעמלו על הכנתה התוכנית, אבל לא מצאו את דרכם אל הפרקטיקה. העקרונות החשובים של שמירת השטחים הפתוחים וגיבוש המטרופולינים נשארו בממד הנשגב, בעוד התמרת השטחים הפתוחים בישראל נמשכת בקצב גבוה באופן מטריד (המארג, 2022) וכך גם לגבי הקמת עשרות רבות של שכונות חדשות בקרקע לא מפותחת ובצפיפות נמוכה (סויה ואלפסי, בהכנה).

בחזונו של לה קורבוזיה, תוכנית היא האמצעי המרכזי להשפעה על המרחב. רחל אלטרמן (2020) מסבירה באותו מדור מיוחד כי "בבסיסה [של תוכנית ישראל 2020] הייתה אמונה, שניתן לחולל שינוי מרחיק לכת בחייה של אומה בעזרת תיכנון מקצועי, בתנאי שהוא מגובה בהסכמה ציבורית רחבה". ואכן, "ישראל 2020" עסקה בשיח, לא בתכנון. כמו שקורה לא אחת בתוכניות רחבות היקף וארוכות טווח אחרות, מתכנניה התאהבו במורכבות של טוויט החזון, הצגת תמונת העתיד וגיבוש העקרונות, והתעלמו מנקודות התורפה הרבות של המסגרת בתוכה הם עובדים. ראויה על כן להערכה עמדתו של סברדלוב (2020, 122), שמכה על חטא (היוהרה), על כך שהמתכננים הגישו לממשלת ישראל את פרי עבודת והלכו לדרכם, שבעי רצון, לא מודעים לכך ש"הסביבה על כל מרכיביה – החברתיים, הכלכליים, הטכנולוגיים, המדיניים – היא דינמית ומשתנה ברציפות", לכך שהעדפות ממשלתיות משתנות, תפיסות חדשות נולדות וכלי תכנון עדכניים מושקים. "ישראל 2020" לא התיימרה לייצר השפעה ישירה על תהליכי קבלת החלטות, מבנה מערכת התכנון או כללי התכנון. העקרונות החשובים שנוסחו לא לבשו מאפיינים של אמצעי מדיניות, חקיקה או תבחינים לביצוע. בפתח המדור המיוחד שהציג את התוכנית, כותב קפלן (2020, 50) כי "בסדרת המאמרים שלפנינו, מנסים המחברים, (חלקם היו שותפים בהכנתה

בהתאם לכך, הכותבים במדור המיוחד שערך מוטי קפלן מתייחסים למאמץ העצום שהושקע בתוכנית ול'שפת התכנון החדשה' שהיא הנחילה. "עולמם של מתכננים" כותב קפלן (2020), "ובמידה רבה גם עולמם של מקבלי החלטות, השתנה ללא היכר בעקבותיה". רחל אלטרמן, מוטי קפלן ואיריס האן מרחיבים אודות עקרונות חדשים שהונחלו לשיח התכנון הודות לתוכנית ונעשו מאז לרעיונות מקובלים: הרעיון של פיזור-מרוכז, שמעדיף את צמיחת המטרופולינים על פני פיזור האוכלוסייה; תשומת הלב לשמירת מרחבים רציפים של שטחים פתוחים וזהירות מפני קיטוע מוגזם שלהם; שימור ערכי נוף ומורשת; ועקרונות חשובים אחרים.

על רקע העומק, היסודיות והמוטיבציה הנמרצת של עורכי התוכנית, מעניין לראות את נקודת העיוורון המרכזית שלה ושל מהלליה: היעדר יחס ליישומיות, לאמצעי מדיניות ולכלים שיאפשרו את חלחול העקרונות אל מערכת קבלת החלטות המרחבית. קשה אפילו לקרוא לכך "עיוורון" שכן הפער שבין התכנון הכוללני, ה'מחולל' לכאורה, לבין התהליכים המרחביים המתרחשים הלכה למעשה קיים ונוכח בתוכנית ונזכר גם במדור המיוחד שהתפרסם בגיליון 17. קפלן, טל והאן (2020, 59) מסבירים כי "מקור הפערים בין הגיונות התכנון הארצי ובין יישומם הינו יחסה של הממשלה לתכנון הארצי" (דגש במקור), ומציינים את ההתגברות על הפער כאחד האתגרים המובילים של התוכנית הבאה, אם וכאשר תוכן. האמצעים להתגברות על הפער נשארים עם זאת מעומעמים כבעבר; מדובר באופן כללי על "הטמעת התפיסות והעקרונות" וניכר כי נוח לחזור ולהציע את עיקרון החלחול – האמונה כי "בעצם הווייתה, גיבושה, והשיח הציבורי שהיא מעוררת" (שם, 61), התוכנית עשתה את שלה.

אני מבקשת להתעכב על הפער הזה ממספר טעמים. ראשית, בשל המאמץ העצום שהושקע בתוכנית, באופן חסר תקדים. "כ-250 חוקרים עבדו במשך כשבע שנים" מספרת אלטרמן (2020, 63). מאמץ עצום של מחקר, ניתוח, חשיבה, דיון – שספק אם השפעתו על פני הארץ היא אכן משמעותית. שנית, בשל תחושת הדחיפות והאתגר שמהווה רקע לתוכנית וההבנה שפיתוח חסר תקדים נמצא בפתח וכי השפעתו תהייה מזיקה (כפי שאכן אירע). שלישית, וזה העיקר: איש מבין הכותבים באותו מדור מיוחד אינו מערער על המתכונת של עריכת תוכנית מעמיקה, יסודית, עתירת מחשבה ונתונים, שהמכוונות שלה כלפי היישום היא כה דלה וחסרת יומרות. 18 כרכים ועשרות דוחות ביניים שתכליתם 'העלאת מודעות', 'השפעה על השיח', 'על דעת הקהל' וכו'. באופן מטריד ולא ברור, התוכנית לא נגעה כלל במבנה של מערכת התכנון, באופן בו ינהלו את המלצות התוכנית עצמה, או בשאלה: איך בכלל מיישמים רעיונות תכנון?

הרחובות יהיו נעימים, שהיחס בין פתוח ובנוי יישמר. בשנים האחרונות עוסק בכך המנגנון של Form Based Codes בארה"ב (ראו: <https://formbasedcodes.org>), אבל בישראל העקרונות נשארים ברמה של 'שיח', בשעה שהתשריט הוא הכלי לקביעת מדיניות.

קפלן (2020, 104) מבטא היטב את עמדת מתכנניה של "ישראל 2020" כאשר הוא קובע ש"אין להעלות על הדעת תכנון מרחבי ללא הנחת כתמי צבע על מפה". את הטענות לפיהן רצוי לבטא את התכנון במסגרת ברורה של כללים ועקרונות ולא באמצעות תשריט הוא מפרש – בטעות, להבנתי – ככאלה ש"באות מקרב אלה הרואים בתכנון גורם המגביל חופש פעולה"². נקודת המבט הזו מתעלמת ממחקר אקדמי ער שמצביע על האפקטיביות הנמוכה של תשריט שמתלווים אליו דברי הסבר, ב-18 כרכים או פחות, ככלי לקביעת מדיניות. מנגד, המחקר העדכני מצביע על כללי תכנון והנחיות מרחביות ככלים שליוו את התכנון והבנייה של הסביבה הבנויה לאורך ההיסטוריה האנושית כולה, ואת היתרונות הברורים שלהם: העובדה שהם קבועים בכל המרחב ולכן קל יחסית לפרסם, להכיר וגם לאכוף אותם; העובדה שאין צורך לעדכן אותם בעבור מקרים נקודתיים, בשונה מהתשריט שמשנתנה בפועל ומאבד את דרכו; העובדה שניתן לדון בכל כלל באופן עצמאי ולעדכן או לשכלל אותו, אם יש צורך, מבלי לפגוע בכללים האחרים; והעובדה שהם משקפים תכנים ותכונות מרחביות במגוון של קנה מידה, בשונה מתשריט שיש לו קנה מידה אחיד.

בחזרה לתמונת העתיד של "ישראל 2020": הגדרה של שנת יעד או 'נמל יעד' היא תרגיל מחשבתי מעניין, שכדאי שמקבלי החלטות יאמצו לעצמם בתחומים רבים. נקודת התורפה נמצאת בחיבור החלש למציאות ובתחושה המוטעית לפיה תכנון הוא עניין ארוך טווח. האמת היא שהתכנון עוסק בהווה, גם אם הוא מונע מתוך דאגה לעתיד. התכנון עוסק באפשרויות הקיימות, בצרכים, במסכת הלחצים ובמשאבים הקיימים עכשיו, בהווה. תמונת העתיד היא כמובן דבר שכדאי לחשוב עליו, להתייעץ בו, אבל בשום פנים ואופן אין לעשותו לתוצר המרכזי של הליך התכנון. ב"ישראל 2020", כמו בתוכניות מתאר רחבות היקף בישראל, התהפכו היוצרות. מאחר והציפייה היא לכך שהתוכנית תהייה המחוללת, תמונת העתיד (שהתשריט הוא חלק ממנה) מציגה את סוף הליך התכנון ולא את מה שראוי היה לה להיות: נקודת מוצא. פתח לאיסוף נתונים, לדיונים על כלי מדיניות, לסימולציות מרחביות ולאייסוף תהליכי תכנון, שבסופן ייקבעו כללי תכנון מפורטים ואמצעי מדיניות ברורים, שניתן להשתמש בהם בהווה. אפשר רק לשער מה הייתה השפעתה של 2020 אילו עקרונות של פיתוח צמוד דופן, גיבוש המרחב העירוני ושמירת הרציפות של השטחים הפתוחים היו נעשים לכלי היישום שלה. כאשר האן (2020, 79) שואלת "אם כן, צדקנו?" ופורטת את הישגי התוכנית,

של תכנית (2020), להוכיח כי כלי העבודה של התוכנית – חשיבה, יצירה, ובעיקר – אומץ לב ותעוזה, חיוניים, כאז, כן היום". חבל שלא נכתב קצת יותר על תוצרי התכנון ועל השלכותיהם.

תמונת העתיד: ההיית, או חלמתי חלום?

מרכז הכובד של "ישראל 2020" והתוצר המרכזי שלה הוא "תמונת העתיד" שייצרה, נטועה בשתי רגליים שיש להן הרבה מהמשותף. מטבע הדברים, תמונת העתיד התכנונית נדרשת להתבסס על תחזיות. תחזית דמוגרפית, תחזית בינוי, תחזיות של פעילות כלכלית, של חידושים טכנולוגיים, תחזיות וכו'. בנוסף, תמונת העתיד היא סוג של חזון נכסף, משאת נפש. כך, מעבר לתחזיות כמותיות (למשל, חיזוי של גידול האוכלוסייה), על המתכננים לשחרר את חרצובות הדמיון ולהביט אל האופק, בלשונה של תמר לניר-שצברג (2020), או 'לראות את הנולד' (אצל קפלן, 2020, ובשפתה של התוכנית עצמה). בתמונת העתיד הניחו את קיומם של שלום אזורי וגבולות פתוחים; הניחו שהפערים החברתיים יצטמצמו; הניחו שתישמר הרציפות של שטחים פתוחים, יישמר לב ירוק בתוך המרחב המטרופוליני ותעלה הצפיפות של הפיתוח העירוני. פיתוח מקוטע, זחילה עירונית וכיסוי מוגבר של הקרקע לא נכללו בתמונת העתיד. בעבור מצבים לא-רצויים כאלה שרטטו המתכננים תמונה חליפית, שנקראת "עסקים כרגיל". אלתרמן (2020) וטל (2020) מרחיבים אודותיה ואודות התפקיד המדרבן שלה: המחשת האסון הממשמש ובא, המציאות הלא נעימה הצפויה ללא התערבות תכנונית. זהו הצד הפסימי של התחזית, וכפי שאלתרמן וטל מתארים, מטרתו הייתה להצדיק את התכנון בעיני המתכננים.

מאחר ו"ישראל 2020" אינה סטטוטורית, מפות ייעודי הקרקע שמלוות את תוכנית האב (התשריט), משמשות להמחשתה, להצגת המציאות הרצויה בשנת היעד (או ב"נמל היעד", כפי שמסבירה האן, 2020) ולהצגת היבטים של העתיד הצפוי. בתוכניות אחרות, סטטוטוריות, התשריט מהווה כלי תכנון המרכזי. הוא המגלם את דברי ההסבר ומבטא אותם במרחב. לצד התפקיד של הצגת החזון התכנוני, התפקיד הסטטוטורי שלו הוא הגדרה פורמלית של ייעודי הקרקע, של המותר והאסור בכל נקודה במרחב – כמובן, כאמצעי להגשמת החזון ולהשגת המציאות הרצויה. במאמר מוסגר נזכיר כי הבעייתיות של התשריט מוכרת היטב בתיאוריית התכנון. אלכסנדר ומורוני קיימו דיון מעניין בשאלה, האם התשריט, כאמצעי סטטוטורי, הוא כלי דמוקרטי (Alexander, Mazza, & Moroni, 2012). במשך השנים, דובר גם על כך שלתשריט יש קנה מידה יחיד, לא בהכרח הרלוונטי והמשמעותי יותר. לעתים, פחות חשוב לשלוט בכיוון ההתפתחות הספציפי של הסביבה הבנויה והרבה יותר חשוב לוודא שהפיתוח יהיה קומפקטי, שחתיכי

כלי מעקף אחרים אפשר למצוא בתוכניות מתאר ארציות שיש להן הוראות מפורטות. **איזור לא מחייב**, בדמות תוכניות מתאר שהתשריט שלהן אינו חד משמעי או מחייב, דוגמת תמ"א 35 ותוכניות כוללניות, שמאפשר פרשנות של רוח התוכנית בשלב היישום. לבסוף, **כלי תכנון חיצוניים**, דוגמת "הסכמי גג" הנחתמים בין משרד האוצר, משרד השיכון או רמ"י מצד שני, ואחת הרשויות המקומיות ומאפשרים תכנון מפורט והקמה של מגורים בקנה מידה נרחב בניגוד לתכנון הסטטוטורי המאושר.

הכלים הללו מאפשרים למערכת התכנון להמשיך ולייצר תכנון מפורט – שלב הכרחי בדרך להיתר בנייה – תוך עקיפה, דחיקה, התעלמות או שינוי של תכנון ארוך טווח ושל עקרונותיו. "ישראל 2020", בהיותה תוכנית אב, נכנסה לתוך המנגנון הפעיל של שחיקת התכנון כמו תוכניות אחרות, שהן סטטוטוריות ולכאורה בעלות תוקף רב אף יותר. במציאות הקיימת, איך לתמוה על חוסר היכולת של תוכנית – תוכנית אב או תוכנית מתאר – להיות לכלי משפיע ומחולל. רעיונות נכונים וחשובים שבוטאו ב"ישראל 2020" ובתוכניות אחרות, הקוראים לפיתוח קומפקטי, לשמירת רציפות השטחים הפתוחים, לתכנון מוטה תחבורה ציבורית ולהתחדשות עירונית נשחקים בפועל תחת המנגנונים המבוזרים, חסרי המנוח והבלתי מתואמים שהתבססו במערכת התכנון. "ישראל 2020" התעלמה מהמנגנון הזה וגם הכותבים במדור המיוחד שערך מוטי קפלן מדגישים בעיקר את תרומתה להעלאת מודעות ולהשפעה על דעת הקהל, אבל כמעט ואינם כותבים על השפעתה על דמות הארץ.

סיכום

"ישראל 2020" ביקשה, לפחות ברמה ההצהרתית, להשפיע על המרחב והחברה בישראל, אבל הגיע הזמן לומר: -- **ככה לא בונים תוכנית**. תכנון כולל, רחב יריעה, אינו מהווה גורם מנחה. **התוכנית**, כאמצעי וכרעיון, מתגלה כאשליה שיש להתפכח ממנה, בהקשר של "ישראל 2020" כמו גם בהקשרים רבים אחרים. המורכבות הרבה של החברה, המרחב, רצף האירועים הבלתי צפויים והדינמיקה של שינויים טכנולוגיים ודמוגרפיים – כל אלה אינם מתאימים לתכנון כוללני, ארוך טווח, ומחייבים את גזירתו לכלי מדיניות מפורטים.

כפי שטענתי למעלה, "ישראל 2020" והמתכננים הרבים שעמלו על הכנתה במשך השנים ויתרו על הפיכת רעיונות התכנון שלהם לאמצעי מדיניות יישומיים ומיידיים. רעיונות כמו פיתוח צמוד דופן, מניעת קטוע של בתי גידול ושכלול הסביבה הבנויה בטרם יפותחו מרחבים עירוניים חדשים נשארו ברמת השיח וזכו למימוש חלקי ולא אחד.

לכך יש להוסיף את חוסר האמון המתגבר של מוסדות ממשלתיים ועירוניים בישראל בכוחו של התכנון ואת

עולות דווקא נקודות תורפה: "טרם הופנמה ההכרה בדבר הצורך לחסוך בקרקע", היא כותבת בנושא השטחים הפתוחים בפריפריה; הכוונות לייצר פיתוח עירוני איכותי "עדיין נותרו בגדר הצהרות שלא מומשו עד תום", לדבריה; וכפי שכולנו יודעים, "התחבורה הציבורית, שהיתה אמורה להחליף את התלות ברכב הפרטי, אמנם עשתה כבוד דרך משמעותית, אבל היא רחוקה מלהימצא במקום בו ישראל 2020 קיוותה שתהיה".

שוב אנו חוזרים אל השאלה של תכלית התכנון, של תוצרי התכנון ושל כלי התכנון. ישראל 2020 לא טרחה לעגן את תמונת העתיד בכלים מעשיים, והשפעתה על המציאות שאנו פוגשים בנמל היעד היא אכן שולית. בחלק הקצר הבא אזכיר כמה מהכשלים והסתירות במערכת התכנון, שאף מהלך תכנוני רחב – לרבות "ישראל 2020" ותוכניות רחבות כמו תמ"א 31, תמ"א 35 או תמ"א 1 – לא ניסה עד כה לאתגר.

מי מאמין בתכנון?

הצד המשלים של הביקורת על היעדר כלי יישום ועל מכוונות לעתיד תוך הזנחת ההווה הוא היעדר יחס מחייב כלפי תוכניות מרחביות. **חוסר האמון בתכנון מעיד על כשלונה של התוכנית, במובן הקורבוזיני שלה, להיות האמצעי המחולל והמשפיע**. באופן פרדוקסלי ומטריד, חוסר האמון הזה מושרש עמוק בתוך מערכת התכנון. מסיבה זו, במצב הנוכחי, וגם בעת הכנתה, לא היה ל"ישראל 2020" סיכוי אמיתי להתממש, לשנות את פני המדינה ולממש את תמונת העתיד ששרטטה.

הכלים העוקפים את התוכנית מתוארים בפירוט במאמר שאיל מגדלוביץ ואנוכי פרסמנו לפני כשנתיים. כותרת המאמר היא "אין אמון בתכנון" (Planning in faith Losing) וטענתו המרכזית היא שחוסר האמון בתכנון מאפיין מערכת התכנון והממסד העירוני והממשלתי יותר מכפי שהוא נחלתם של יזמים ותושבים. על בסיס המאמר (and Alfasi Migdalovich, 2020) נזכיר בקצרה ארבעה תחומים בהם התפתחו כלי תכנון שמייצרים מעקפים נקודתיים, מאפשרים התעלמות או שינוי של הנחיות תכנון ובאופן כללי שוחקים את התכנון ואת **התוכנית**, כרעיון כוללני וכפרקטיקה של קביעת מדיניות. התחומים כוללים **כלי גמישות**, בדמות שינוי נקודתי לתוכניות מתאר בכל הרמות – המקומית, המחוזית והארצית; שימוש חורג; והקלה. השימוש באמצעי הגמישות אינו כרוך בתכנון מחדש של התוכנית אלא רק בשינוי קטן, ואז בעוד אחד ועוד אחד... **כלי מעקף**, בדמות מנגנון של 'ועדות מיוחדות' בעלות סמכויות מורחבות, מסגרת מצומצמת של הערות והתנגדויות ורשות לסתור תוכניות מתאר רחבות היקף. נזכיר את הול"ל שפעלה במקביל להכנה של "ישראל 2020", הול"ל, וכמובן הוד"ל וממשיכתה, הותמ"ל. הוועדות העוקפות שוחקות את כוחה של ה'תוכנית' המסודרת, רחבת ההיקף, הצופה פני עתיד.

טל, א. (2020) תכנית משנה תודעה - השפעתם של אדם מזור ותכנית 2020, *תכנון 17* (2), 73-77.

לניר-שצברג, ת. (2020) מ"ישראל 2020 'ל"ישראל 2050' - האתגר התכנוני של ישראל, *תכנון 17* (2), 123-127.

סברדלוב, א. (2020) תובנות ממהלך התכנון "ישראל 2020", *תכנון 17* (2), 119-122.

פייטלסון, ע., פלזנשטיין, ד., רזין, ע., שטרן, א. (2018) לשאלת הערכתן של תוכניות מתאר: תוכנית מתאר של מחוז המרכז תמ"מ 3/21, *תכנון 15* (1), 212-222.

קפלן, מ. (2020) הקדמה - "לראות את הנולד", *תכנון 17* (2), 51-52.

קפלן, מ. (2020) תכנית 2020 - יצירת שפת תכנון חדשה, *תכנון 17* (2), 104-118.

קפלן, מ., טל, א., האן, א. (2020) התכנית הבאה - תיקון הארץ, תיקון האדם, *תכנון 17* (2), 62-53.

Alfasi, N. and Migdalovitch, E. (2020) Losing faith in planning, *Land Use Policy* 97.

Alexander, E. R., Mazza, L., & Moroni, S. (2012). Planning without plans? Nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering. *Progress in Planning*, 77(2), 37-87

Calkins HW (1979) The planning monitor: an accountability theory of plan evaluation. *Environment and Planning A* 11(7): 745-758.

פרופ' **נורית אלפסי** היא ראש המגמה לתכנון ערים במחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן גוריון בנגב. פרופ' אלפסי היא נשיאת האגודה הגאוגרפית הישראלית, ס. יו"ר איגוד המתכננים בישראל, וחברה בוועד המנהל של עמותת סיכוי-אופוק לשוויון ושותפות.

השחיקה של חשיבותו. מנגנוני התכנון מתייחסים אל התכנון הכולל כאל מטרד או מכשול בירוקרטי, הן במקרה של תכנון סטטוטורי ומחייב והן במקרה של "ישראל 2020", שהייתה תוכנית אב. כמו במקומות אחרים בעולם, גם מערכת התכנון בישראל זקוקה לרפורמה מהותית שתאפשר לתכנון המפורט להיות כפוף לעקרונות מושכלים, פרי תכנון, כוונה ומחשבה תחילה. התכנון בישראל זקוק למנגנון שיקבע עקרונות ברורים, לא רבים אבל מרכזיים. רק קווים מנחים מוסכמים ומוכרים, שאינם נתונים למשא ומתן, שאין אפשרות לעקוף אותם באופן נקודתי ושמחייבים את מוסדות המדינה בדיוק כפי שהם מחייבים את אחרון היזמים, יוכלו לשמש כלי תכנון אפקטיביים.

הערות

1. במחקר שמומן על ידי משרד הפנים הראינו שעקבותיהן של תמ"מ 3, תוכנית המתאר של מחוז המרכז מ-1982, ומחליפתה, תמ"מ 3/21 שאושרה בשנת 2002, אבדו בסבך השינויים הנקודתיים וכי הפיתוח בפועל אינו תואם לחזון של התכניות המאושרות (אלפסי ואחרים, 2018). בדיון שהתפתח בנושא בכתב העת תכנון, גיליון 15 (1), נשמעו טענות לפיהן התשריט הסטטוטורי אינו מייצג את מהות התכנון וכי רוחה של התוכנית נשמר באמצעות השפעתה על השיח (פייטלסון ואחרים, 2018).
2. גילוי נאות: רבות מעבודות המחקר שלי מסתכמות בהמלצה לשימוש בעקרונות תכנון ובכללים סטטוטוריים כתחליף לתשריט והוראות תכנון. למשל, אלפסי ופורטוגלי, 2009.

מקורות

אלפסי, נ., אלמגור, י., בנסון, י. (2018) היד הנעלמה של התכנון: בחינת ההשפעה הממשית של תוכניות המתאר הכוללניות, *תכנון 15* (1), 211-184.

אלפסי, נ., פורטוגלי, י. (2009) *מבנה חדש למערכת התכנון בישראל: הצעה*, המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם, אוניברסיטת תל אביב. <https://www.tau.ac.il/humanities/abraham/publications/city.pdf>

אלתרמן, ר. (2020) הולדתה של תוכנית - סיפורה של "ישראל 2020" מתוך מעורבות אישית, *תכנון 17* (2), 63-72.

האן, א. (2020) ההפלגה אל הנודע - ישראל 2020 כנקודת מפנה תכנונית, *תכנון 17* (2), 78-84.

המארג, התוכנית הלאומית להערכת מצב הטבע (2022) כרך מגמות ואיומים, פרק א: שימושי קרקע בישראל (תכסית). נדלה מ: <https://hamaarag.org.il/report/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%9E%D7%A6%D7%91-%D7%94%D7%98%D7%91%D7%A2-2022/%D7%A4%D7%A8%D7%A7-%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%99-%D7%A7%D7%A8%D7%A7%D7%A2>