

הערות על המצב והפוליטיקה של התכנון: 60 שנות חוק התכנון והבנייה

הערות על המצב

עם הכנת מהדורה זו לפרסום פנתה אלי זוהר (עורכת הביצוע שלנו) ושאלה: "האם אינך רוצה להוסיף משהו ל"דבר העורך" שלך על המצב?". חשבתי על כך: מה אוכל לומר על המצב מעבר למה שכתבתי במאמר המערכת לפני כמה שבועות (עוד לפני המלחמה הזאת) שיהיה רלוונטי לתכנון ושיעניין את קוראיו, ואף – כך אני מקווה – יהיה גם מידע, מאיר עיניים או מעורר השראה? ההשפעות האישיות-האינטימיות של המצב עלי – למשל העובדה שכתביה זו נקטעה בשלוש אזעקות שהורידו אותי למקלט הבניין כבר במהלך הפסקה הראשונה – לא יעוררו עניין רב בקרב קוראיו.

השפעת המלחמה על תכנון רלוונטית יותר. מהדורה זאת (22/2, 2025) אמורה היתה לראות אור לכל המאוחר בדצמבר האחרון; בפועל היא מתפרסמת באיחור של כארבעה חודשים. המלחמה אינה הסיבה היחידה לעיכוב: החודש הראשון נובע מגורמים אחרים, ובכללם היקפו של המדור המיוחד. אך האזעקות התכופות של המלחמה, וכל שאר ההפרעות, הבעיות, הדאגות והחששות הכרוכים בה, השפיעו על התורמים. ות למהדורה ועורכיה במידה שהאטה את תהליך ההפקה בשלושה חודשים נוספים.

מה עוד ניתן לכתוב על המצב? האם יש מה להוסיף מעבר למידע העובדתי על המתרחש ועל השפעותיה המיידיות של המלחמה על בני אדם, על התנהגותם, על החברה ועל הכלכלה? איני יכול לחדש דבר לקוראות ולקוראים נבונים, שכבר מכירים זאת מניסיונם האישי, מניסיונם של חברים וקרוביהם, ומתוך שלל מקורות העומדים לרשותם: חדשות, רשתות חברתיות ושורה ארוכה של פרשנים מומחים.

מידע או פרשנות מאירי עיניים על המצב? האם יש טעם בעיון ביקורתי בעבר – מי אחראי או מה גרם לתלאות של המצב הנוכחי? בהקשר זה אזכיר את מאמרי המערכת הקודמים שלי על המלחמה בעזה. מתוך הסתמכות על הזיקה שבין מלחמה לתכנון (המרכיב המשותף: אסטרטגיה) זיהיתי את הגורמים והצדדים האחראים לאותו מצב. בראש ובראשונה עמדה הקונספציה השגויה ששלטה – ועדיין שולטת – בפוליטיקה הישראלית ובחלקים נרחבים של החברה: התפיסה כי ארץ ישראל השלמה בת-קיימא היא אפשרית, ניתנת להשגה ואף רצויה (גם לנוכח העלויות וההשלכות

הצפויות). קונספציה זו הולידה היעדר אסטרטגיה מדינית וצבאית ברורה, וכן כשל בהיערכות תכנונית למצבי קיצון צפויים – כשל שהוביל לאסון ה־7 באוקטובר. לדעתי, הסבר זה, לצד האשליה שכוח ועוצמתה של ישראל יכולים לפתור את בעיותינו המורכבות, תקף גם למצב הנוכחי.

ומה באשר למבט מפוכח או מעורר השראה לעתיד שלאחר המלחמה? בשעה שהאיודאות בשיאה, קשה לדמיין עתיד סביר; לכל היותר ניתן להעלות על הדעת כמה תרחישים חלופיים – ואף אחד מהם אינו אופטימי במיוחד. המצב בעת כתיבת שורות אלו עגום: מלחמה בכל החזיתות, ללא סימנים ברורים לסיום קרוב או מכריע – קל וחומר מוצלח מבחינתנו. בעזה, ההבטחות להפסקת אש שלא קוימו – לצד ההכרזה על "ניצחונה" של מלחמת התקומה – מובילות למערכת התשה מתמשכת המכוונת כלפי כוחות צה"ל בשטח. ביהודה ושומרון, ניסיונות הסיפוח הכפוי של גורמים לאומניים קיצוניים מעוררים גל טרור מחודש ומסיטים את צה"ל מן המאבק בו. בלבנון, הפלישה המתרחבת – שמטרתה חיסול חזבאללה ככוח צבאי, יעד שכל המומחים הביטחוניים העצמאיים והבקיאים קבעו כי אינו בר-השגה – חושפת את העורף למטר מתמשך של טילים, וכל זאת ללא אסטרטגיית יציאה בת-קיימא (כמו בשאר המערכות).

מבצע "שאגת הארי" נגד איראן הוא הבלתי-ודאי מכולם. כעת, ערב פסח, משך המלחמה האפשרי, סיומה, תוצאותיה והעתידים החלופיים הנגזרים ממנה – כל אלה תלויים בגחמותיו ובמזלו של אדם אחד: הנשיא דונלד טראמפ. האם ייטול את ההימור וישלח boots on the ground אמריקאיים כדי לשחרר את החנק של איראן בשוק הנפט ובכלכלה העולמית? ואם יעשה כן – האם יצליח (בניגוד להערכות המומחים הצבאיים) ויסיים את המערכה האמריקאית בניצחון ששיג את מלוא יעדיהן של ארצות הברית וישראל? או שמא ייכשל, וישאיר את הכוחות האמריקאיים, את מדינות המפרץ בעלות בריתה ואת ישראל במלחמת התשה ללא קץ נראה לעין? ואולי כל האיום אינו אלא מנוף לחץ, שנועד להביא לסיום מהיר של המלחמה ב"עסקה" עם המשטר האיראני – הסכם שקשה לאוכפו, שיוצג כנצחון, אף שידוע לכל כי איראן, כפי שנהגה בכל הסכמיה בעבר, אינה מתכוונת לקיימו.

כאשר תקראו שורות אלו, כבר תדעו את התשובות לחלק מן השאלות הללו – אם לא לכולן – אך בוודאי יתעוררו שאלות חדשות, ואי-הוודאות תוסיף לשרור. איזו אפוא בשורה מעודדת ניתן להציע באשר למצב הצפוי? רק – ברוח גילי – את חכמת האבות: גם זה יעבור. ובאיזו קריאה מעוררת ניתן לדרבן אתכם לפעול לשינוי המצב? ייתכן שכמו איראן, גם ישראל זקוקה לשינוי משטר כדי לשנות את מצבה. אך אנו עדיין בני מזל יותר מן העם האיראני, ועדיין לא איבדנו את כוחנו לשנות את משטרנו: הבה נשתמש בו כשנוכל.

הפוליטיקה של התכנון: 60 שנות חוק התכנון והבנייה

המדור המיוחד בגיליון זה של תכנון כולל מאמרים מרתקים על היבטים שונים של חוק התכנון, אך באף אחד מהם אין דיון במה שהוא אולי תפקודו המרכזי והמהותי ביותר: עשיית התכנון כפוליטיקה. החריג היחיד הוא התייחסותה של דינה רצ'בסקי לתמ"א 31 כמשקפת נסיגה ממדיניות פיזור האוכלוסין של העשורים הקודמים, וגם כאן ההיבט הפוליטי של התכנון נרמז בלבד¹.

הוגי תורת התכנון וחוקרי תכנון חזרו ואמרו כי "תכנון הוא פוליטיקה", אך מלבד הפוליטיקה הקטנה של הסדרת הפיתוח המקומית (למשל ועדות מקומיות המאשרות חריגות של חבריהם בדיעבד או מוסיפות זכויות בנייה לקרובי משפחה), כמעט איש לא הבין מה משמעות העמוקה של הביטוי. אולם ב-2016 חשף ספרו של לואיג'י מאצה *Planning and Citizenship*² את הפשר הרחב של "תכנון הוא פוליטיקה". בסדרת מקרי בוחן – מהגרד ההיפודאמי במילטוס ועד לתכנית אברקורמבי ללונדון רבתי – הראה מאצה כיצד עיצובם והסדרתם של המבנה העירוני, מיקום היישובים ודפוסי ההתיישבות ממלאים תפקיד מכריע בהקצאת זכויות אזור ובהפצת משאבים בין קבוצות אוכלוסייה ואינטרסים מתחרים בישות המדינית הרלוונטית. זה בדיוק מה שחוק התכנון עושה כבר שישה עשורים.

בישראל הופיעה פוליטיקת התכנון בצורת הפיכת חוק התכנון לנשק במאבק הציוני על הקרקע. בהקשרים, במקומות ובתקופות שונות קיבלה תופעה זו צורות שונות. המקרים של שימוש פוליטי בחוק התכנון, המתוארים להלן, אינם אנקדוטות ואינם נלקחים מטיעון פוליטי כלשהו. הם מבוססים על ראיות אמפיריות מוצקות וממצאי מחקר, שניתן היה לצטטם בהרחבה, אך אינני עושה זאת מטעמי קיצור ובהיות הדברים דברי מערכת ולא מאמר אקדמי.

בחוק התכנון נעשה שימוש פוליטי במסגרת תהליך התכנון הסטטוטורי הכללי בכמה דרכים. אחת מהן היא בהכנת ובעדכון של תכניות המתאר המקומיות, שבהן תכנון הרשויות המקומיות הערביות תמיד פיגר אחר זה של המגזר היהודי – עד לעשור האחרון, שבו מנהל התכנון, במהלך של אפליה מתקנת, השיק תכנית תיקון להאצת הכנתן של תכניות מתאר לרשויות המקומיות הערביות. תוצאת הלוואי הלא-מקרית של התיישנות תכניות המתאר של היישובים הערביים הייתה חוסר יכולת לענות על הביקוש למגורים של אוכלוסיות גדולות, באופן שהפך חלק גדול מהבנייה הקיימת לבלתי-חוקית.

הפללת הבנייה החדשה במגזר הערבי התחזקה באמצעות יישום פוליטי נוסף של חוק התכנון בתהליך התכנון הסטטוטורי: הערכת-חסר שיטתית של קצב גידול האוכלוסייה ביישובים הערביים, בהשוואה למקביליהם

במגזר היהודי. התוצאה הייתה תכניות מקומיות שקבעו יעד מינימלי ליחידות דיור באופק התכנון הנתון, והקצאת קרקע למגורים בכמות שהיוותה רק חלק קטן מן הנדרש לביקוש בפועל.

יישום פוליטי כללי נוסף של החוק ניתן לראות בתכנון קדימה של יישובים חדשים. הממסד התכנוני נמנע באופן מכוון מתכנון יישובים חדשים מכל סוג למגזר הערבי, לעומת תכנון מקביל של יישובים יהודיים באותם אזורים. פסיקת בג"ץ בעתירת האגודה לזכויות האזרח נגד תוכנית מחוז באר-שבע (תמ"מ 4) מספקת הוכחה קולעת: בית המשפט הורה למתכננים לכלול בתכנית יישובים כפריים לבדואים (שהם סירבו לתכנן עבורם), באותו אופן שבו כללו יישובים כפריים יהודיים חדשים באזור.

גם התכנון המקומי היה זירה ליישומים פוליטיים נקודתיים של חוק התכנון. המקרה הבולט ביותר הוא היישובים הבדואיים הלא-מוכרים בנגב. סירוב המדינה להכיר ביישובי הפזורה הבדואית במסגרת החוק למעשה שלל מתושביהם את כל השירותים המקומיים: חיבורי תשתיות אנרגיה ותחבורה, שירותים חברתיים, חינוך ובריאות. זאת ועוד – כל הבנייה ביישובים אלה הוגדרה כבלתי-חוקית משום שהוקמו על קרקע שיועדה כחקלאית ובתי התושבים היו חשופים להריסה מיידית. צעדים אלה היו חלק ממדיניות המדינה בסכסוך שלה עם הבדואים על זכויות הקרקע בנגב, שנועדה לקדם את תכנית ריכוז הבדואים לכמה עיירות מתוכננות ולהותיר רק כמה כפרים גדולים כיישובים כפריים מוכרים לתכנון.

במקומות אחדים הופיעה צורה נוספת ושונה של יישום פוליטי של חוק התכנון, שוב כדי להגביל את התרחבות היישובים הערביים. כאן מדובר היה בסימון שטחים מוגדרים לשימוש ציבורי מסוים – כגן לאומי, שמורת טבע או אתר ארכאולוגי – כדי למנוע מראש את הסבתם לקרקע למגורים עבור היישוב הערבי הסמוך. יש לקרוא את תאורי מקרים אלו כתיאורים עובדתיים פשוטים: דוגמאות ממשיות לפוליטיקת התכנון בישראל, ללא רמיזות פוליטיות או ערכים נלווים – וכל קורא או קוראת יכול ליישם את שלו.

א. אלכסנדר

הערות

- חקירתה של שירה וילקוף את התכנון לשטחים הכבוסים לאחר מלחמת ששת הימים לאור השלכותיו על אתיקת התכנון מציגה את התכנון כפוליטיקה בגדול. אך המאמר אינו מציג את התכנון כפוליטיקה באמצעות חוק התכנון.
- L. Mazza. (2016). *Planning and Citizenship*. New York: Routledge.