

תוכן העניינים

דבר העורך	מדוע ריקי כהן סובלת מעלות הדיור? כישלון מדיניות השיכון בהתמודדות עם שוק הנדל"ן 3
מן הנעשה באיגוד	דבר היו"ר 9 עדנה לרמן
בשדה התכנון	מי באמת מתכנן את הארץ? מבט נוסף 12 נילי שחורי ועמירם אורן
לעניין	מחירי הדירות וההרכב החברתי-כלכלי בערים בינוניות והשפעתם על התחדשות עירונית 19 אליהו בורוכוב
על הכוונת	תכנון לאומי למחצית המאה ה-21 במציאות האזורית והגלובאלית: התכניות, הביצוע, הדילמות ופתרון אפשרי 30 ברוך קיפניס
משפט אחרון	גמישות תכנונית - האומנם? 59 איריס האן
חלון אל העולם	מארון הספרים התכנוני: תכנון עירוני ומשילות רשתית: סקירת ספרות 67 אליה ורצברגר
משתתפים בחוברת	74



איורים: צלם התכנון לדורותיו

כרתים מינואית - המאה ה-7 לפנה"ס 2

יוון הקלסית - מאות 4-5 לפנה"ס 11, 73

רומה הקיסרית - מאות 0-2 18



בתחילת הופעתו של ביטאון זה בעריכתי הצהרתי על כוונתי לחרוג מהפורמט המקובל של מאמרי מערכת, שבדרך כלל מסתפקים בהצגת תוכן החוברת וסקירתו. לטעמי סקירה כזאת לרוב מיותרת לקוראים; לכן אני מנצל את הבמה הזאת להבאת דעתי בנושא תכנוני שנראה לי לענין. גם עכשיו אני דבק בהרגל זה, ומחשבותי על בעיות אקטואליות מובאות להלן.

אך עם הופעת חוברת זאת (תכנון 10/2) אינני יכול להתאפק מהערת המערכת לציון הגעת בטאונו לאבן דרך משמעותית: עשר שנים רצופות מהוצאתו הראשונה לאור במתכונת מחודשת ונוכחית. הגעתו למועד זה אינו דבר שמובן מאליו: הוא תוצאה של היסטוריה ארוכה ופרי מעשיהם של אנשים רבים וטובים.

ראשית הסיפור בביטאון הקודם של האיגוד - אז האיגוד לתכנון סביבתי - תכנון סביבתי, שהושק ב-1968 כרבעון והופק על ידי עורכו היחיד משך כל תקופת קיומו פרופ' דן סואן. מסיבות שונות (שאינן מוסכמות עד היום) הרבעון דעך לאט עד שחדל להופיע לקראת סוף שנות התשעים. בתחילת שנות ה-2000 - עם שובי ארצה אחרי היעדרות ארוכה בארה"ב - קבלתי פנייה מועד האיגוד (ובראשו פרופ' אליהו שטרן) לפעול לחידוש הביטאון בפורמט עליו נדון, ולקחת על עצמי את עריכתו בהמשך.

אני מודה שהופתעתי מהפנייה, ודחיתי אותה על הסף: לאדם כמוני, החסר הכשרה מזערית בשפה העברית, עריכת כתב עת בשפה זאת הינה משימה בלתי-אפשרית. אחרי שכנוע נעترתי לבקשה, בתנאי מוסכם של הסרת כל אחריות אישית להיבטים הלשוניים של מוצר העריכה. מאז ועד עכשיו יצאו לאור עשרה כרכים של תכנון ב-18 חוברות - במידה של הצלחה שתלויה בשיפוט שני קהלים שמעורבים זה בזה. קהל אחד - אולי החשוב בין השניים - הקוראים; השני - תורמי הכתבות ומאמרים שנותנים לביטאון תוכן. כלפי שני קהלים אלו אחריות המערכת על איכות של כתב העת, שהוא תוצר מאמציה.

הצלחת מפעל זה הוא הודות לתרומתם של רבים, שלא את כולם ניתן להזכיר כאן. שותף חשוב בהצלחת הביטאון הוא איגוד המתכננים: המו"ל שמאפשר את קיום הביטאון במימונו. על כך תודה לחברי הועדים של האיגוד - על תמיכתם וליוויים המעודד משך השנים. בין אלו מגיע הוכרה מיוחדת לפרופ' אליהו שטרן על יוזמתו כיו"ר לחידוש הביטאון והקמתו מהתדמיה בה היה שקוע. תודה לחברי המערכת על תרומתם החיונית ליצירת הביטאון ואיכותו: לעורכי המדורים ד"ר נילי שחורי (שלאחרונה קבלה על עצמה את התפקיד הנוסף של עורכת מנהלת), עו"ד איריס האן ופרופ' אליהו ורצברגר, ולאחרונה פרופ' שאול קרקובר; ולעורכת ההפקה והביצוע של הביטאון רוני בלושטיין-ליבנון.

הוכרה מגיעה גם לחברי ועדת המערכת שמלווים את הביטאון משך שנות קיומו בייעוץ ועידוד, ותודה מיוחדת לפעילים ביניהם שתרמו רבות במעורבותם

כעורכים אורחים (של מדורים מיוחדים) ורפרנטים: פרופ' נעמי כרמון, ד"ר מיכאל מאיר-ברודניץ, ופרופ' דניאל פלזנשטיין. ולבסוף יש להודות לכל אלו מקהילת המתכננים ואקדמאים שנדבו מזמנם ומיומנותם לעזור לתכנון כמבקרים חיצוניים. מגבלות זיכרון, תעוד וזמן מונעות את איזכורם השמי הממצה, וההגינות מעיבה על איזכור חלקי - על כך סליחה, אך הם יודעים מי הם.

"And now for something completely different"

(Monty Python's Flying Circus)

מדוע ריקי כהן סובלת מעלות הדיור? כישלון מדיניות השיכון בהתמודדות עם שוק הנדל"ן

הבעיה והכישלון

אחת הבעיות הכאובות במשך השנים האחרונות היא העלות הגוברת של מגורים. מחירי דירות בשוק נדל"ן גואה באיזור הביקוש מקשים כלכלית על משקי בית בני מעמד הביניים והפכו רכישת הדירה הראשונה ע"י זוגות צעירים למשימה בלתי-אפשרית. בעיה זאת הייתה אחד התמריצים המוצהרים של המחאה החברתית, אשר הניעה תכניות חדשות במדיניות השיכון להתמודד איתה ולנסות להפוך את המגמות הקיימות בשוק הנדל"ן. אך עוד לפני המחאה החברתית, מתווי המדיניות היו מודעים לבעיה, וציינו את ההכרח לפתור אותה כאחת ההצדקות העיקריות להשקת הרפורמות במנהל המקרקעין ובמערכת התכנון.

האיבחון המקורי - והרווח עד היום - של סיבת הבעיה הוא כשל בהספקה: בניית מעט מדי יחידות דיור לספק את הביקושים. נטען שגורם הכשל העיקרי הוא עיכובים בהפשרת קרקע זמין לבניית מגורים הודות למכשולים במערכת התכנון והרשאת הבנייה. איבחון זה היה בין תמריצי הרפורמה בתכנון, על אף הפרחתו במידע עובדתי על עתודות קרקע זמינה בשפע. בו זמנית עם קידום הרפורמות, הממשלה יזמה כמה תכניות במסגרת מדיניות השיכון שהיו אמורות לעודד בניית מגורים מואצת בשוק הנדל"ן. הצע מוגבר של מגורים באמצעות בנייה חדשה יזומה היה אמור לענות לביקוש ובסוף לייצב ואף להוריד את מחירי הנדל"ן.

לפני כמעט שנתיים (במערכת הבחירות האחרונה) שרים בממשלה היוצאת הסתמכו על נתונים חדשים (אך כנראה קצת מוקדמים מדי) וטענו להצלחה ראשונית בנסיון לייצב את מחירי הדיור. אך לאחרונה, כשלוש שנים ויותר ליישום מדיניות השיכון החדשה, דוברי הממשלה נאלצו להודות בכישלון. מגמת העלייה המתמדת במחירי הנדל"ן באיזור הביקוש נמשכת ביתר שאת, והנתון האחרון מצביע על עלייה של כ-30% במוצע במחירי דירות באיזור

הביקוש משך שלוש השנים האחרונות, ועליות הרבה יותר חדות בישובים ומקומות מסויימים.

במה טעו

כישלון התכניות להפיכת מגמת העלייה במחירי הדיור נעוץ באי-הבנה (מקריית או מכוונת) יסודית של שוק הנדל"ן. מדיניות השיכון יזמה תכניות שמיועדות להגביר הספקת דיור בר השג (כמו "דיור למשתכן" של ממ"י), אך בהתעלמות מגורם המיקום. כך היא מיקדה את יישומן של התכניות בפריפריה שם עלותן (בסיבסוד מחיר הקרקע או בדרכים אחרות) הייתה מזערית. לעומת זאת, באיזורים בהם לחצי ביקוש חלשים, תכניות אלו ממילא לא השפיעו על מחירי הנדל"ן. מצד שני, התכניות פסחו על מרכז הארץ: איזור הביקוש בו הן דווקא נדרשו. בינתיים, פרשנים מטעם הממסד חוזרים על המנגינה הישנה ומאשימים את מערכת התכנון באחריות לעליה הנמשכת במחירי הדיור.

לאחרונה, מתווי מדיניות השיכון סוף סוף הודו בכשלונם והכירו (בהשתמעות) בטעות שלהם. הכרה זאת התבטאה בהצהרה על תכנית חדשה: הפשרת מקרקעי מדינה דווקא באיזור הביקוש והצעתם לבניית מגורים בקנה מידה רחב ובעלות מיזערית ליוזמים הזוכים במכרזים. הכוונה כנראה היא שהסיבסוד בהורדת מחיר הקרקע יועבר לרוכשים, בצורת היצע של מלאי חדש של דירות בר השג, אשר יתרום להורדת מחירי הנדל"ן באיזור הביקוש בכלל.

מה היא אי-ההבנה הבסיסית של שוק הנדל"ן שמאחרי הטעות אותה הזכרתי לעיל? אי-ההבנה התבטאה בהתייחסות בפועל לשוק הנדל"ן ומרכיביו (היצע, ביקוש ומחירים) כמיכלול ארצי, בהתעלמות מגורם המיקום. עד כמה תפיסה זאת מוטעית הוכחה ע"י התשובה המפורסמת של ה"מבין" בנדל"ן לשאלה (הרטורית): "מה הם שלושת הגורמים העיקריים בקביעת ערך של נכס? 1. מיקום; 2. מיקום; 3. מיקום." כפי שהוסבר קודם (אלכסנדר ומאיר-ברודניץ, "האם שוק המקרקעין ונדל"ן הוא שוק רגיל?" תכנון 8/1 2011), גורם המיקום הוא שמבדיל את שוק הנדל"ן משווקים אחרים רגילים, ומונע ממקרקעין להיחשב כטובין שניתן לסחור בהם לפי חוקים כלכליים מקובלים. אדרבה, גורם המיקום הוא שהופך את הקרקע לנכס השקעה (ולא רק לשימוש), בדומה להשקעות במכשירים פיננסיים כמו מניות ואג"חים.

היותם הנדל"ן נכסים להשקעה, בנוסף לערכם כטובין לשימוש, גורם להיווצרות ביקושים לנדל"ן במיקום מועדף בציפיה לרווחים מההשקעה ולא רק מהנאה מיתרונות המקום - דהיינו גורם המיקום הוא שיוצר שוק נדל"ן ספקולטיבי. קודם פירטנו את הסיבות (הקשורות לאופי המיוחד של עסקאות בנדל"ן לעומת עסקאות שוק רגילות) מדוע שווקי נדל"ן דורשים תמיכה תכנונית לאפשר את פעולתם התקינה. מעורבות הציבורית בשווקי נדל"ן דרושה גם בהפעלת כלים שונים - תכנוניים ומסדירים (וגם במדיניות כלכלית-פיננסית, שלא בעניננו) - למנוע או לתקן את התוצאות השליליות של שווקי נדל"ן ספקולטיביים.

מתווי מדיניות השיכון שלנו שגו בהתעלמותם מעובדות אלו, והתייחסותם המוצהרת לשוק הנדל"ן כשוק רגיל ושוק ארצי. הטעות הראשונה מתבטאה בנסיונות חוזרים ונישנים להאשים את מערכת התכנון בעליות במחירי הדיור

ולחפש פתרון בדה-רגולציה. משמעות שיחרור שוק הנדל"ן להיות "שוק חופשי": היחלשות מערכת התכנון (דוגמת הרפורמה המוצעת והתקועה) ועקיפתה (דרך הקמת הות"ל והול"לים).

הטעות השניה התבטאה ביישום בפריפריה, ולא באיזורי הביקוש, של רוב התכניות שיועדו להגביר את היצע המגורים ולהוריד את מחירי הדירות ע"י הצפת שוק הנדל"ן. גם כאשר השלטונות הכירו בטעות שלהם, והצהירו על כוונתם להפשיר שטחים נרחבים באזור הביקוש כדי להגביר את היצע הדיור במרכז הארץ, בו מורגש המחסור, מדיניותם לא עלתה יפה. אדרבא, צופים מושכלים בשוק הדיור הופתעו מנתוני הלמ"ס להמשך שנת 2013, שהעידה דווקא על האטה בקצב הבנייה למגורים באיזור המרכז, האטה שצפויה (בצדק) לגרום להאצת קצב עליית המחירים - במקום המיתון או אפילו הפיכת מגמת העלויות במחירי הדיור המיוחלת.

אינני מעורה בסודות מהלכי היישום של תכניות של משי' הבינוי והשיכון וממ"י, לכן אין לי הסבר לכישלון האחרון של נסיונות המדינה להשפיע לחיוב על שוק הנדל"ן. גם לפרשנים (מלומדים ומושכלים) המעטים - אני מודה - ששמעתי וקראתי, לא היה הסבר. אני מעלה את ההשערה הבאה כהסבר, השערה שנראית לי היחידה הסבירה בעליל: שעיקר התכנית היתה הצהרתית, ושישומה בפועל הייתה לכל היותר מוגבלת - תופעה מוכרת בעולם שנקראת "מעט מדי מאוחר מדי".

מה יש לעשות?

הכותר הוא תרגום של ביטוי מוכר של מרקס: what is to be done? הפיתרון לבעיה של ריקי כהן שמוצע להלן אינו סוד כמוס או פרי בינה אוזרתית. אך הצעדים המפורטים כאן טובעים משאבים שהמדינה אינה מוכנה להשקיע להשגת מטרה זאת, שאינה עולה בקנה אחד עם סדר עדיפויותיה - על אף ההבטחות של שריה במערכת הבחירות האחרונה. המדיניות המוצעת גם נגזרת מהבנת שוק הנדל"ן והיחסים בינו לבין סביבתו המוסדית (כפי שהוסבר לעיל) שנוגדת בתחליט את התפיסה (המוטעית) המניעה את הממשלה הזאת והמומחים המייעצים שלה. תפיסת הממשלה מושתת על אידיאולוגיה ניאו-ליברלית בלתי מהולה שהיא קיצונית אפילו לפי קנה המידה של ה-Economist - כתב עט שאף בר דעת לא היה מאשימו בשמאלניות. המטען הרעיוני של היועצים המומחים נגזר מתורת כלכלה ניאו-קלאסית שעבר עליה הקלח - ושהמשבר הפיננסי העולמי האחרון חשף את מערומיה. מאידך, המדיניות אשר אני עומד להציע אינה לוקה אף היא בשמאלנות רחמנית (על אף הכותר המרקסיסטי), אלא מכירה באילוצי המציאות.

ביסוד המדיניות המוצעת כאן הכרה במציאות שוק הנדל"ן: השוק הארצי המיוצג בסטטיסטיקה על מגמותיו אינו קיים למעשה, ומה שקיים כנושא למדיניות ומעורבות ציבורית הם שווקים מפוצלים לפי מגזר, ייעוד ומיקום. אופי זה של שוק הנדל"ן דורש מדיניות מורכבת, הבנויה ממערך של מדיניות ותכניות (policies and programs) שונים. על כל מדיניות או תכנית להיות ממוקדת בהיבט מוגדר ומסוויים של הבעיה הכללית, ומכוונת לשוק משנה (מתוך שוק הנדל"ן הכללי) על מרחבו המוגדר (לדוגמה: מרכז או

פריפריה), היצרנים/ספקים וצרכנים שלו. היד קצרה מסקירה ממצה, ולכן אפרט כדוגמה שני נושאים משמעותיים.

דיור בהישג יד (דב"י)

ראינו שמאמצי הממשלות להגביר את היצע הדיור לא הצליחו למתן את שוק הנדל"ן הגואה, וזאת מסיבה פשוטה. הספקת הדיור המוצע לא היתה מכוונת לקהל צרכנים מסויים, שהביקוש שלו אינו נענה ע"י הספקה השוטף של הדיור. אחת הדרכים המבטיחות להשפיע חיובית על שוק הנדל"ן הוא הספקה רצינית של דיור בהישג יד שמכוון לצרכי אוכלוסיית הביקוש.

פיתרון זה לבעיית שוק הנדל"ן אינו זר למעצבי מדיניות השיכון, ואכן הושקו כמה נסיונות לעודד בניית דב"י. אך הן לא הביאו שינוי כל שהוא במגמות השוק, וזאת בעיקר בהיעדר מחויבות אמיתית לתכניות אלו. יוזמות המדינה (כמו "דיור למשתכן" של ממ"י ומש" הבנייה והשיכון) ניסו למזער את השקעת הסובסידיה הציבורית, ולכן מוקמו לרוב בפריפריה בה ערך המקרקעין (של ממ"י) שהוקצו לתכנית היה נמוך. חוסר השפעתם היה צפוי כי עיקר הביקוש לדב"י הוא במרכז.

תכנית דב"י מועילה בנוייה מכמה מרכיבים חיוניים. היא חייבת להיות באיזור הביקוש, כלומר במרכז הארץ בו מחירי הנדל"ן גבוהים, ולא בפריפריה שם הדיור זול יחסית בלאו הכי. על מנת להיות ישימה כלכלית לספקים (זמנים וקבלנים במגזר הפרטי) היא תהיה כרוכה בסיבסוד עמוק של עלויות כל יחיד, לכיסוי ההפרש בין עלותה למשתכן ומחירה בשוק. את הסיבסוד הדרוש ניתן לממש באחת משתי הדרכים: מימון או הספקה ישירה (in kind) של השירות או המוצר. מימון פירושו הקצאה תקציבית משמעותית למימוש התכנית, דבר שלא נראה ייתכן במשטר הנוכחי.

סיבסוד ישיר נעשה בכמה דרכים. הדרך המסורתית (שרוחה בארץ עד שנות ה-70 של המאה הקודמת) תכנון ובנייה ע"י רשויות ציבוריות ומסירת יחידות הדיור ישר למשתכן במחיר מסובסד. היום תכנית בנייה ציבורית כזאת עוד פחות תתכן מסיבסוד העלות ישר למשתכן הזכאי. דרך אחרת נראית יותר אפשרית: סיבסוד ישיר של משאב הקרקע. פרושו הקצעת קרקעות ציבוריות (של ממ"י ומועצות מקומיות) נרחבות באיזור המרכז וייעודם לפרויקטים של דב"י לפי פרוגרמה שנקבעת בתנאי המכרז. ערך הקרקע שנמסר במכרז יכול להתקרב לאפס, בהתאם לניתוח כלכלי ראשוני שיחשב את תנאי ישימות הפרויקט. מרכיב זה חיוני לכל תכנית דב"י אם היא אמורה להצליח - בלעדיו היא נידונה לכשלון.

המרכיב החיוני השני של תכנית דב"י הוא ניסוח מקפיד של המכרזים וחוזי ההתקשרות להבטיח את מסירת יחידות הדיור שנוצרות למשתכניהן המיועדים (ולא לאחרים) בתנאי רכישה או השכרה המתאימים לצרכיהם. חשוב גם ליצור מנגנון אשר יבטיח את השארות הדיור שנוצר במלאי יחיד דב"י, ולהגביל את העברתו ממלאי זה להצע הדיור בשוק. פרוש הדבר שתכנית הדב"י תכלול לא רק את אמצעי התכנון, ממון (ע"י הקצעה מוזלת של הקרקע) ובנייה, אלא גם מנגנון של פיקוח, בקרה ואכיפה לאורך זמן. מרכיב זה אינו פחות חשוב מהראשון - הסיבסוד דרך הקצעת מקרקעין - והכרחי על מנת להבטיח שהציבור מקבל תוצר תמורת השקעת נכסיו.

מיתון שוק נדל"ן ספקולטיבי

גם להיבט הזה מומחי המדינה מודעים, ואינם זקוקים לעצותי על מנת להפעיל אמצעים העשויים להצליח. נראה שכישלון האמצעים שהופעלו עד כה אינו נעוץ כ"כ בחוסר ידע או משאבים, אלא יותר בחוסר רצון. הרשויות המבצעות והרגולטורים בעלי הכח הנחוץ נרתעים מעימות עם צדדים רבי עוצמה שהאינטרסים שלהם עלולים להיפגע.

מערך כלים ייעילים למניעת בנייה ספקולטיבית קיים, אך יעילותו טעון בהפעלתו הנחרצת. בחלק אחד ממנו נמצאים הכלים הפיסקאליים המשפיעים על אווירת ההשקעות בכלל, וכדאיות ההשקעה בנדל"ן בפרט. כלים אלו כוללים קביעת שערי רבית ע"י בנק ישראל, שמיועד ל"חמם" או ל"קרר" את פעילות המשק. הגדרה זאת כוללת פעילות יתר - ייתכן ספקולטיבית - בשוק הנדל"ן. אך לעתים הפעלת כלים כרוכה בבעיות. מצד אחד הוא כלי חזק אך גם יחסית שהשפעותיו לא תמיד צפויות; מאידך, יש להזהר בהפעלתו כאשר המגמות הכלכליות סותרות (כמו עכשיו) ומשק המדינה נכנס למיתון כאשר שוק הנדל"ן נמצא בגאות.

לבנק ישראל כלי נוסף דומה, אך הרבה יותר ממוקד, להורדת הביקושים בשוק הנדל"ן. מדובר בקביעה נפרדת (אף כי בדרך כלל היא קשורה לשער הרבית הכללי) של שערי רבית למשכנתאות ושיעור ההלוואה לעומת חובת המימון העצמי. לאחרונה הבנק ניסה להפעיל כלי זה למתן את הביקושים כגורם לעליית מחירי הדיור, אך השפעתו המוגבלת (אם הייתה בכלל) ניתן להסביר בהפעלתו הרופפת.

החלק השני של מערך הכלים הוא מדיניות המיסוי, שבהפעלתה המכוונת ניתן לשנות (ולפעמים משמעותית) כדאיות של השקעות מסויימות. שני מסים רלוונטיים לגבי שוק הנדל"ן: מס שבח ומס השבחה. העלאת שיעור מס השבחה יכולה להשפיע על כדאיות של השקעות בבנייה וכך למתן את שוק הנדל"ן. אך למדיניות מכוונת של החלת מס שבח וקביעה מבדילה בשיעורו יכולה להיות השפעה מכרעת על הכדאיות של השקעות ביוזמות ספקולטיביות. מדובר בביטול הפטור של "דירה יחידה" (בתנאים מוגדרים) ממס שבח, וניסוח חדש של החלת המס ושיעורו כך שעסקאות ספקולטיביות כבר אינן כלכליות. עד עתה הרשויות נמנעו מהפעלה נחרצת של כלים כאלו, על אף כוחו - בהפעלה מושכלת וממוקדת (לדוגמה, עם הבדלה מתוחמת בין איזורי הגאות ושוקי הפריפריה) - להפוך את המגמות הנוכחיות בשוקי נדל"ן באיזור הביקוש.

ובסוף: נקווה שהרשויות יתעשתו וילמדו מלקחי הנסיון, ויגשו במרץ הנדרש לפתרון בעיותיה של ריקי כהן עם עלות הדיור.

א. אלכסנדר



לחברי איגוד המתכננים שלום רב,

בתחילת השנה האחרונה התקיים הכנס השנתי של איגוד המתכננים. הכנס התמקד בנושאים של "איכות החיים העירונית". הכנס נערך בהשתתפותם של אוניברסיטת תל אביב המחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם וביה"ס לאדריכלות ע"ש עזריאלי ועיריית תל אביב-יפו. הכנס עסק בהיבטים של תכנון ועיצוב המרחב העירוני על כל מגוון מרכיביו תוך התייחסות לנושאים חברתיים, כלכליים וארגוניים. במסגרת הכנס הועלו במושב הבוקר למעלה ממאה וארבעים הרצאות בעשרה מושבים מקבילים, התקיים דיון של מהנדסי ערים ממטרופולין תל-אביב בהנחיית מתכנת מחוז תל-אביב והוצגה החשיבה התכנונית הכוללת והדילמות המרכזיות העומדות בפני המתכננים ומקבלי ההחלטות.

לראשונה נערכה השנה סדנת מתכננים מקדימה יום לפני הכנס בהשתתפות אוניברסיטת תל-אביב המחלקה לגיאוגרפיה וסביבת האדם, אשר עסקה בנושא "עירוניות, מיתוסים וכוני חשיבה חדשים". בסדנא השתתפו מתכננים, אדריכלים אנשי אקדמיה וסטודנטים. תוצרי הסדנא הוצגו במושב המליאה וברור ענין רב.

במושב המליאה התקיים פנל דיונים בראשות מר אופיר פינס, שהשתתפו בו ראשי ערים של תל-אביב, חולון, נצרת ומודיעין ואשר עסק בהיבטי איכות החיים והתכנון העירוני בערי המרכז והפריפריה. הכנס השנתי של האיגוד זכה להצלחה מרובה ומשך אליו קהלים מגוונים הן מחברי האיגוד והן אורחים מקהילת המתכננים

במהלך מחצית השנה האחרונה עסק האיגוד בנושאים רבים הקשורים למעמד המתכננים ויצוגם במערכות השונות וקיים מגוון פעילויות:

סיור לתל מגידו בהשתתפות איקומוס: בסיור אירחו אותנו המועצה האזורית תל מגידו ורשות שמורות הטבע. בסיור הוצג האתר על ההיסטוריה של החפירות שנערכו בו במהלך יותר ממאה שנים והפרשנויות השונות לממצאים בהתאם לתקופה ולשיטת התארוך. בהמשך הוצגו הדילמות התכנוניות סביב מגמות פיתוח באזור לעומת שימור של הסביבה העוטפת את האתר. אנו מודים למארחים ולחברים שאירגנו את הסיור.

שולחן עגול בנושא "דיורית": בימים אלה בוחן מנהל התכנון קידומו של רעיון "הדיוריות" כאחד ממגוון פתרונות אפשריים לדיור. מדובר ביחידת דיור נלווית, סמוכה ליחידת דיור ראשית, היכולה לתפקד באופן עצמאי או לחילופין כחלק מהיחידה הראשית. היחידה תתוכנן מראש ובאופן חוקי ככזאת, והשימוש בה יהיה בהתאם לצרכי המשפחה לאורך מעגל החיים המשפחתי. האיגוד קיים שולחן עגול לדיון בהצעה ובהשלכותיה. בעקבות

הדיון הוציא האיגוד נייר עמדה אשר הוגש למשרד הפנים. אירגנה את המפגש וגיבוש נייר העמדה מטעם האיגוד – אדר. ברכה אור

ערב עיון להצגת תמ"א 1: תמ"א 1 המקודמת היום על ידי מינהל התכנון הוצגה בערב עיון שאירגון איגוד המתכננים. הוצגו הדילמות שבהכנת תוכנית אחודה שמטרתה להחליף חלק נכבד מתוכניות המתאר הארציות בנושא תשתיות ושטחים פתוחים. שאלות אלה מעסיקות את ציבור המתכננים העובדים עם תוכניות אלה כבדרך שיגרה ואת מערכת התכנון כולה. הניסיון לאחד את התוכניות על כל שינוייהן למערכת אחת מנוסחת ובהירה הוא משימה חשובה ומורכבת. בערב העיון נחשפנו לחלק מהבעיות הכרוכות בניסיון זה. האיגוד רואה חשיבות גדולה בהכרת החשיבה והתהליכים העומדים מאחורי הארגון מחדש של התכנון הארצי ומעוניין להיות שותף לחשיבה שמאחורי מהלך זה. האיגוד מודה למנהל התכנון, לדורון דרוקמן, למוטי קפלן, לעודד קוטוק ולדויד רוטר על הצגת התוכנית.

שולחן עגול - הקשר בין איגוד המתכננים והאקדמיה: התקיים דיון סביב שולחן עגול אשר עסק בסוגיות החשובות למקצוע התכנון, למוסדות המכשירים מתכננים ולעוסקים בו ובעיקרן: חיזוק ההכרה במעמד המתכננים ובוגרי מסלולי הלימוד לתכנון עירוני ואזורי, קידום המודעות למקצוע התכנון, גיבוש עמדות משותפות בנושאי תכנון עכשוויים. בדיון השתתפו נציגי האקדמיות בהם נערכים לימודי תכנון וחברי ועד האיגוד

בדיון הוצגו על ידי ערן רזין, עדנה לרמן ואשר כהנא הפעולות הנערכות בימים אלה ונערך דיון על מסלולי פעולה אפשריים שמטרתם לחזק את הזהות העצמית ואת המוניטין של מקצוע מתכנן הערים והאזורים שעיקרם:

- הדגשת חשיבות התואר האקדמי כקריטריון לייחוד המקצוע במכרזים ובציבור: חשיבות הגדרת לימודי ליבה ואיכותם הנלמדים במסגרות האקדמיות. הודגשה חשיבות ההכשרה האקדמית בתכנון וקיומה של מסגרת מוסכמת של לימודי ליבה, גם אם יש לתחום התמחויות משנה מגוונות.

- קידום קוד אתי למתכננים.

- קידום "רישום עצמי" - החייאת פנקס המתכננים והפרדת הקריטריונים להכללה בפנקס מהקריטריונים לחברות באיגוד המתכננים.

- קידום פעולות נוספות לחיזוק המודעות הציבורית למקצוע המתכנן - ל"שיווק" המקצוע שהוא עדין עלום לציבור.

הוקם ועד פעולה ובו לפחות נציג אחד מכל מוסד אקדמי רלוונטי, שיוכל לפעול ביחד עם ועד איגוד המתכננים כאשר נדרשת תגובה/פעולה בהקשר לסוגיות הקשורות למעמד המתכנן, להצעות חוק וכד'.

מפגש להצגת תמ"א 35: איגוד המתכננים בשיתוף עם איגוד מהנדסי הערים יצא בפניה למינהל התכנון להציג ולערוך דיון עם קהילת המתכננים על תמ"א 35 ועדכונה.

שיתוף פעולה וקידום השיח עם מנהל התכנון: ביוזמת ראש מינהל התכנון, בינת שורץ מוזמנים האיגודים המקצועיים וביניהם איגוד מהנדסי ערים, עמותת האדריכלים, איגוד אדריכלי הנוף ואיגוד המתכננים, לשיחות עדכון והכרת השינויים בהערכות מינהל התכנון לקראת קידום נושאי תכנון

מורכבים, ארגון מערך התכנון ומבנה התוכניות הארציות והמקומיות. יו"ר האיגוד משתתפת במפגשים בנושא תוכנית מתאר כוללנית. סכום עבודת הצוות המקצועי עומד בפני סיום ויפורסם בימים אלה. מינהל התכנון קיים, במסגרת הכנס השנתי, דיונים וסדנא בהנחיית ירון טוראל, אשר עסקו בנושאים אלה.

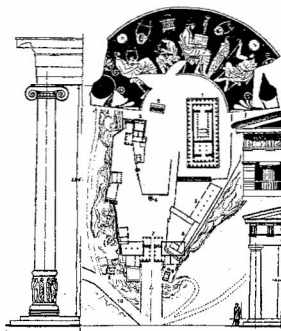
הכנס השנתי הקרוב: אנו נערכים לקראת הכנס השנתי הבא אשר יערך בפברואר 2014 בירושלים בשיתוף עם המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית, התכנית לעיצוב עירוני בצלאל ועיריית ירושלים. נושא הכנס יהיה "תכנון עם קצוות פתוחים" קול קורא לשמירת המועד ולתרומת מאמרים והרצאות יצא לחברים לאחר החגים.

הנושאים העומדים בפנינו השנה הם רבי חשיבות לדמותו של התכנון והפרופסיה המקצועית. אנו מודים לכל החברים אשר הקדישו מזמנם, השקיעו מאמצים ונטלו חלק בפעולות האיגוד וקידום מטרותיו, קוראים לחברים להמשיך ולהשתתף בפעילות השוטפת ומקווים כי יורחב מעגל המשתתפים בפעילויות השונות ובקידום מטרות האיגוד.

אנו מאחלים לכל חברי האיגוד שנה טובה ועבודה פורייה.

אדר' עדנה לרמן

יו"ר איגוד המתכננים בישראל





תחקירים ומאמרים: שיטות, תכניות ופרויקטים

מי באמת מתכנן את הארץ? מבט נוסף

נילי שחורי ועמירם אורן

בגיליון קודם¹ העורך א. אלכסנדר הציג את השאלה: מי באמת מתכנן את הארץ? בניתוח הוא הציג שני גורמים שלהערכתו מתכננים את הארץ - משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל - והעלה שאלות נוקבות על אופן התכנון וקבלת החלטות ליישום של תשתיות אסטרטגיות ומיזמי בנייה ופיתוח נרחבים. מהניתוח עולה כי לשניהם, כוח והשפעה רבה מאוד על קביעת מדיניות תכנונית, קבלת החלטות תכנוניות ויישומם בפועל.

אלא ש"מתחת לרדאר" חמק לאחרונה ולא בפעם הראשונה, הגורם בעל העוצמה הגדולה ביותר בתכנון מדינת ישראל שפועל ברשות ובסמכות משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל והוא משרד הביטחון. על כך כבר למדנו מהודעות דובר משרד הבינוי והשיכון מ-25 ביוני 2012 שכותרתה "הסכם היסטורי נחתם בין מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הביטחון". הודעה זו מובאת להלן כלשונה וכל מילת פרשנות מיותרת:

"הסכם היסטורי נחתם היום בין מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר ובין משרד הביטחון על הוצאה לפועל של התכנית לפינוי והעתקה של חמישה מחנות צה"ל מהמרכז לנגב.

טקס החתימה התקיים בכנסת במעמד שר הבינוי והשיכון ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל אריאל אטיאס, מנהל מינהל מקרקעי ישראל בנצי ליברמן, מנכ"ל משרד ראש הממשלה הראל לוקר, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ראובן קוגן ונציגי משרד הביטחון.

במסגרת ההסכם יעתיק צה"ל חמישה מחנות ממרכז הארץ לנגב ויפנה שטחים שיאפשרו בניית 35,000 יחידות דיור באזורי ביקוש במרכז הארץ. תמורת פינוי המחנות יעביר המינהל למשרד הביטחון כ-2 מיליארד ₪. הכספים יגיעו משיווק הקרקע.

אחד החידושים שבהסכם הוא האצלת סמכות תכנון הקרקע ממינהל מקרקעי ישראל למשרד הביטחון. זאת מתוך מטרה להאיץ את הליכי התכנון בתוך המחנות עוד טרם פינויים. ההסכם מותיר בידי מינהל מקרקעי ישראל את יכולת הבקרה על עמידה ביעדי התכנון ופרטיו. (הדגשה שלנו - נ.ש. וע.א.)

על השטח המפונה של כל אחד מהמחנות ייבנו יחידות דיור, שטחי מסחר ומשרדים. המינהל הקצה 60 מיליון ש"ח לטובת תכנון המחנות וקבע אבני

דרך ולוח זמנים קפדני ומואץ להשלמת התכנון מצפה לראות תוצאות בשטח בתוך 24 חודשים.

עוד נקבע במסגרת ההסכם מנגנון מחויבות לתהליך, כך שכלל שמשדר הביטחון ימהר לקדם את ההליכים התכנוניים הדרושים, כך הוא יתוגמל כלכלית על ידי מינהל מקרקעי ישראל. מנגנון זה צפוי להוות תמריץ משמעותי לקידום הפרויקטים. (הדגשה שלנו - נ.ש. וע.א.). היתרון המרכזי הוא בכך שלא יהיה צורך להמתין לפינוי המחנות על מנת לקדם את התכנון (הכנת סקרים, מדידות, סקר קרקע היסטורי, נספח ביו, נספח תחבורתי ועוד)

על פי החלטות הממשלה שנקבעו בעניין, הוחלט כי מחנות צה"ל, יפנו בהליך מדורג בין השנים 2014 ל-2019 (הדגשה שלנו - נ.ש. וע.א.), לאחר שהשטח יהיה מוכן לשיווק, זאת על מנת להימנע השתלטויות בלתי רצויות. בכל קטע שיהיה מוכן לשיווק, יפנה הצבא את מתקניו ויעביר את השליטה בקרקע לידי המינהל. ההסכם קובע גם לוח זמנים וצפי למתן תוקף לתכניות בניין עיר (תב"ע) חדשות לשטח המחנות: הורדצקי (תל חי) - 2017, שלישות ראשית (2015), תל השומר מרכז - 2015, סירקין - 2019, צריפין (מתחם 4) - 2018. עם החתימה על ההסכם יועבר למשרד הביטחון כבר בשנה זו סכום של 500 מיליון שקל כקדם מימון

מחנות צה"ל שנכללים בהסכם הם: מחנה הורדצקי בתל אביב עליו ייבנו 715 יחידות דיור; בסיס השלישות הראשית ברמת-גן עליו ייבנו 1,200 יחידות דיור; מחנה תל השומר (מרכז) בקרית אונו בו יוקמו 9,196 יחידות דיור חדשות; מחנה סירקין בפתח תקווה בו ייבנו 12,000 דירות; מחנה צריפין בראשון לציון בו ייבנו 3,500 יחידות דיור. בנוסף, יפותחו על ידי מינהל מקרקעי ישראל כ-8,400 יחידות דיור נוספות בצריפין;

בכל המתחמים הללו, כרבע מהדירות יוקצו לדיור בר השגה (דירות קטנות ודיור להשכרה). בסה"כ יתוכנן מלאי חדש של 35 אלף יחידות דיור באזורי הביקוש במרכז הארץ.

פרסום ההסכם יצר אשליה שהגיע המזור לשוק הנדל"ן: שחרור הקרקע מידי מערכת הביטחון יגדיל את ההיצע - והמחירים ירדו. ואולם באותה נשימה נודע כי הליך התכנון יהיה ארוך - שלוש עד שבע שנים.

כבר לפני למעלה משנה עורר אחד מכותבי מאמר זה את השאלה מדוע מערכת הביטחון צריכה להיות שחקן מרכזי בשוק הנדל"ן והאם הקרקע שבה היא מחזיקה שנים רבות היא רכושה הבלעדי? התשובה המיידית הניתנת היא - כמובן שכן, ובנשימה אחת צוין שממכירת הקרקע מערכת הביטחון עתידה לגרוף הון, מה גם שתמורת הקרקע מערכת הביטחון תקבל שטחים אחרים.

שאלה המרכזית היא מדוע משרד הביטחון צריך להיות הגוף האחראי לתכנון האזרחי על השטח לאחר הפינוי והאם לכך הוא נועד? האם למשרד הביטחון יש את היכולת מקצועית, המיומנות, הניסיון והיתרון בקידום אישור תוכניות בניין עיר? בכיר במשרד הביטחון העיד שלפני חתימת ההסכם לעייל התקשר המשרד עם חברות תכנון אזרחיות שיבצעו עבורו את העבודה. האם זה תפקיד משרד הביטחון - לקדם תוכניות בנייה אזרחיות מול רשויות התכנון ומהנדסי הערים? האם הוא זה שצריך להתמקח עם הארגונים הירוקים ולקבל את אישורם לתוכניות?

כבר אז צוין שלא נכון ולא ראוי שמשרד הביטחון יעסוק בתכנון אזרחי. אז מדוע בכל זאת התכנון האזרחי הופקד בידי משרד הביטחון? התשובה: הוא נהפך לקבלן הביצוע של המדינה לפרויקטים שאינם מוגדרים ביטחון. למשרד הביטחון יש משאבים כספיים ויכולת לנייד תקציבים ללא הכבלים המינהליים והארגונים המוטלים על משרדי הממשלה האחרים, יש לו משאבי כוח אדם רבים ויכולת להתקשר עם מומחים במהירות ויש לו כושר ארגון ויכולת ביצוע מוכחת. למשל, משרד הביטחון הוא שבנה את אתר הקרווילות בניצן למפוני גוש קטיף; הוא שסייע למשרד הבריאות בהתמודדות עם שפעת העופות; הוא שמתכנן ובונה את מתקן השהייה בנגב למסתננים בלתי חוקיים; והוא שמטפל בפינוי שכונת בתי האולפנה בבית אל.

בעניין אחד החידושים של ההסכם לעייל - האצלת סמכות תכנון הקרקע ממנהל מקרקעי ישראל למשרד הביטחון - לא נשמע קול מנהל התכנון במשרד הפנים, האחראי על התכנון בישראל ולא ידוע אם הסכים למהלך. אז לא היה ידוע מה חושבים ראשי הרשויות המקומיות הרלוונטיות על כך שמשרד הביטחון יתכנן את השטח בתחום שיפוטן. היום כבר ידועה התנגדותם הנחרצת של ראשי העיר בפתח תקווה ובראשון לציון לכך. אז כמו היום, קשה להבין את שתיקת מרבית אנשי התקשורת שעוסקים בנושאי נדל"ן שלא שאלו מדוע הופקד התכנון האזרחי בידי מערכת הביטחון ומהי המשמעות הנובעת מכך. לא שמענו גם את דעת הגורמים המקצועיים - מתכננים, אדריכלים, גיאוגרפים ומהנדסים. גם לא ידוע אם לאנשי אקדמיה בתחום תכנון, גיאוגרפיה עירונית ובתחום יחסי צבא-חברה יש עמדה בעניין. משתיקה רועמת זו אין להסיק אלא שקיימת בישראל הסכמה מקיר לקיר שרק מערכת הביטחון, שיש לה אינטרס מובהק בהשבחת הקרקע, תוכל לקדם את התכנון.

וכנראה שבכך לא תמה המעורבות של משרד הבטחון בתכנון אזרחי מובהק וקיים צפי להרחבת מנדט התכנון גם לתשתיות העל הנחוצות לקידום אותם מתחמי מגורים על בסיס התקדים של תכנון מתחמי המחנות המתפנים. בהתייחס לתשתיות מדובר על: מרכזי טיהור שפכים, תחבורה - מחלפים כבישי הזנה, הסעה המונית, המהוות חסם יישום לקידום התוכניות והאיכלוס של אותם מתחמים. באופן מעניין, שירותי ציבור לא מוגדרים כ"תשתיות תומכות דיור" וניתן רק לתהות עד כמה יתוכננו בלוח זמנים מהיר ומה תהיה האחריות התקציבית ליישומם. בנושא זה נדרש להזכיר שרשויות המקומיות שבשטחן יתגוררו התושבים יצטרכו לתת להם את השירותים, ובכלל זה, בתי ספר וגני ילדים מיד לאחר האיכלוס.

ב-3 ביוני 2013 החליט קבינט הדיור, בהמשך להחלטת הממשלה, להנחות את שר הפנים להביא לאישור המועצה הארצית לתכנון ובנייה הוראה להכנת תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) שתהיה מפורטת בכל הקשור לתשתיות העל תומכות תוכניות הדיור במחנות צהל המתפנים ושניתן יהיה להוציא מכוחה היתרי בנייה. חודשיים לאחר מכן ב-6 באוגוסט 2013 המועצה הארצית לתכנון ובנייה נתנה הוראה לתכנן את תמ"א 47 "תוכנית מתאר ארצית לתשתיות על בשטחי מחנות צהל המתפנים", כפי שעולה מההודעה לעתונות של המועצה הארצית "התמ"א תוכן על ידי מנהלת המאגדת את הסוגיות התכנוניות והאחרות שיעלו בה". הגדרה עמומה מאוד שמשאירה הרבה מקום לדמיון על מהות הגורם המתכנן, על מעמד משרד הבטחון בהכנת תכנית המתאר

הארצית, על מעמד הרשויות המקומיות וביתר פרוט על השאלה "מי באמת יתכנן את הארץ?".

והשאלה החוזרת ונשנית היא: איך הגענו למצב זה? איך הגענו למצב שמשדר הבטחון מתכנן שטחים אזרחיים ביעודים ובשימושים שלהם? מה מעמדן ויכולת ההשפעה של הרשויות המקומיות שבשטחן מתנהל התכנון ובהן אמורות אלפי משפחות להתאכלס ולקבל שירותים? מה מעמדם של מנגנוני התכנון המקומי המתמחים בתכנון שטחים ביעודים ושימושים אזרחיים? ובעיקר - מה הלאה? ומי באמת יתכנן את הארץ?

זה מכבר ידוע שבראשית המחצית השנייה של העשור השביעי למדינת ישראל, מערכת הביטחון מחזיקה ומשפיעה על יותר ממחצית משטח המדינה. מדובר על מכלול של מחנות, מתקנים, תשתיות ספר וגבול, דרכים, שטחי פעילות מבצעית בזמן שגרה ובעת חירום, שטחי אימונים וניסויים ושטחי מגבלות בנייה אזרחית. חותמו של הנוף הביטחוני ניכר בצורות שונות בכל מקום בארץ, בצפון, במרכז ובדרום בערים, באזורים הכפריים וגם בשטחים הפתוחים. במרחב הגאוגרפי של המדינה, כמעט בכל אזור ומקום, דרים בכפיפה אחת שימושי קרקע ביטחוניים ואזרחיים. כך מצויים "איים" של תשתית צבאית באזורים מאוכלסים בצפיפות רבה או "מובלעות" אזרחיות במרחב הביטחוני (בעיקר, בנגב). בישראל קשה להצביע על אזור או מקום בו אין "מפגש" טריטוריאלי בין השימושים האזרחיים והביטחוניים. לכל אלה יש להוסיף גם את המרחב האווירי שהשליטה בו היא של חיל האוויר; את מרבית המרחב הימי שבו מצויים "שטחים סגורים" לצורכי ביטחון ממשיקים לחוף; וגם את המרחב הווירטואלי של תדרי התקשורת. למעשה, מדובר על תופעה חסרת תקדים בהיקפה שאין לה מקבילות במקומות אחרים בעולם. על כך נכתב בשני ספרים "ארץ בחאקי"³ ו"שטחים מגויסים"⁴ ובמאמרים הרבים וכל אלה מובאים באתר אינטרנט מיוחד לעניין זה.⁵

הדומיננטיות הגאוגרפית והקרקעית של מערכת הביטחון בישראל נובעת מהעובדה שהיא מקיימת מערכות תכנון עצמאיות ומנהלת את המקרקעין שלה בכלים שונים מאלה של יתר גופי המדינה. המידע המפורט על היקף שימושי הקרקע הביטחוניים ופריסתם כמעט ואינו מצוי אצל גורמי המדינה הרלוונטיים. ניהול שימושי הקרקע שבידי מערכת הביטחון בכל הקשור לסגירת שטחים לצורכי אימונים או פעילות מבצעית; אופן הקניית המקרקעין; תהליך קביעת ייעוד הקרקע הביטחוני וקבלת היתר לבניית תשתיות פיזיות ולהטלת מגבלות בנייה סביבן, אופן "הגנתם" מפני תכניות אזרחיות ואופן השמירה על איכות הסביבה כל אלה ייחודיים, יוצאי דופן ושונים בתכלית השינוי מאלה החלים על השטחים האזרחיים. פורמלית, הם מתאפשרים באמצעות חוקים, תקנות והסדרים מנהליים ייחודיים שנקבעו בשנות החמישים והשישים וכמעט שלא שונו או הותאמו מאז.

למעשה השליטה הביטחונית בכמעט ממחצית ממשאבי הקרקע של מדינת ישראל והתערבות מוגבלת עד אפסית של הגורמים האזרחיים הם ביטוי לחולשה מדעת של הפיקוח האזרחי המוסדי. זו נובעת מהמעמד החוקי של מערכת הביטחון בנושא התכנון הפיזי שנקבע בשנים הראשונות של המדינה וכמעט ולא שונה עד ימינו והאופן שבו מתבצעת הקצאת הקרקע לפי דרישותיה.⁶

הגמוניה זו ניתנת להצדקה על ידי מערכת הבטחון כל עוד הדבר נוגע ישירות לצרכי מערכת הבטחון או לממשק עם השימוש הבטחוני, אך בכל הנוגע לתכנון שטחים שהיעודים והשימושים שלהם הם אזרחיים באופן מובהק נשאלת השאלה איך התרחבה ההגמוניה של מערכת הבטחון מתכנון שטחים ביעודים בטחוניים לשטחים אזרחיים. השאלה מתחדדת בעיקר לאור העובדה שלמשרד הבטחון הסטוריה מוכחת של כשלון בתכנון פרויקטים גדולים למגורים⁷

יתר על כן, באשר לשטחי המחנות המתפנים, ראוי לציין כפי שנכתב לעיל כי למערכת הבטחון אינטרס כלכלי מובהק בשטחים אלו שאמורים לשמש כבסיס למימון התוכנית לפינוי מחנות צה"ל ולמעשה מהווים עבור מערכת הבטחון "פיסת נדל"ן" שיש להפיק ממנה את המירב כפי שעולה מעקרונותיה של תוכנית פינוי המחנות⁸ שהציבה, בין היתר, תנאים הכרחיים לפינוי מחנות ובכלל זה: שערך השוק של הקרקע המתפנה יהיה גבוה מ"עלות ההגירה", הכוללת את עלות הפינוי ואת עלות הכינון מחדש וכן שעלויות הפינוי והעברת המחנות תכוסנה על ידי השבחת הקרקעות במידת הצורך ושיווקן בשוק האזרחי.

בהחלטת הממשלה 3161 מ-17.4.2011 (סעיף 6) אף נאמר במפורש שדגש הפעילות המרכזית של כל הגורמים אמור להיות "האצת פעולות התכנון והשיווק של מתחמים סחירים, בדגש על מתחמי מגורים, בשטחי המחנות שיפנו". כאמור על פי ההסכם "הסטורי" מיוני 2012, לעיל בין מינהל מקרקעי ישראל, משרד האוצר ומשרד הבטחון יש התחייבות להעברת כ-2 מיליארד ₪ למשרד הבטחון שיגיעו משיווק הקרקע וכקדם מימון יועברו עם חתימת ההסכם 500 מליון ₪ וכן נקבע כי ככל שמשרד הבטחון יאיץ את תהליכי התכנון הוא יתוגמל כלכלית. כאמור, הואצלו סמכויות תכנון הקרקע ממינהל מקרקעי ישראל למשרד הבטחון, דבר המחזק את לחצי מימוש האינטרס של מיקסום רווחי נדל"ן והגדלת אחוזי הבנייה למגורים בכל מתחם ובמהירות רבה וניתן לנחש שבמהירות הזו "יוזזו הצידה" ההתייחסויות של "הנדניקים" האזרחיים.

מול אינטרסים אלה של מערכת הבטחון, קיימים האינטרסים של הרשויות המקומיות ותושביהן ובעיקר בהיבט של הכלכלה המוניציפלית. הרשויות המקומיות נדרשות לאזן בין שילוב מתחם המגורים החדש בעיר הותיקה ובין בניה למגורים, שילוב הקהילה בכל המתרחש בסביבה שלה ומתן מענה על צרכי ציבור ביישוב כולו בכל הנוגע לזמינות שלהם וליכולת לספק אותם לאורך שנים. איזון שיש לו ביטוי, בין היתר, בכלכלה המוניציפלית שכל תושב הוא בעיקר, "צד ההוצאה" במאזן של הרשות מאחר והיא נדרשת לספק לו שירותים ולכן צריך לחשוב על הנטל המוטל על הכלכלה המוניציפלית והיקף האוכלוסייה החדשה שניתן לאכלס בעיר. לכאורה המענה על איזון "צד ההוצאה" מצוי בתכנון שטחים מניבי ארנונה שלא ממגורים (מסחר, תעסוקה וכד') וגם הם במנדט המוצהר של תכנון שטחי המחנות שמתפנים. למעשה לא נבדק התמהיל הנדרש בין נכסים מניבי ארנונה שלא ממגורים ובין המגורים, כדי לאזן את "צד ההוצאה" של צרכי הרשות המקומית לטובת כל תושבי היישוב עם "צד ההכנסה" וההנחיה התכנונית החד משמעית היא בדגש על מגורים. גם אם יבוצע תכנון בתמהיל ראוי, נדרש להתייחס ליישום בפועל של התכנון, בעוד המגורים יבנו ויאוכלסו במידי הרי שתכנון ובעיקר שיווק

ואיכלוס אזורי מסחר ותעסוקה הוא הליך ארוך שנים ומדורג. במדרג הזה אין ספק שיווצרו פערים בין הוצאות הרשות המקומית לאספקת שירותים לתושבים, בעיקר בהיקפים של יחידות דיור ואוכלוסייה שבהן מדובר, ובין הכנסותיה מנכסים מניבי ארנונה שאמורים לאזן את התקציב העירוני. פערים אלה, במקרה הטוב, יקשו על הרשות המקומית בתפקוד השוטף ויפגעו באיכות החיים של תושבי היישוב הותיקים והחדשים, במקרה הרע, יגרמו לקריסה מוחלטת שלה.

למעשה בסדרת החלטות הפכה מערכת הבטחון ליזמית נדלן וגורם "תכנון ביצוע" של שטח שעתידו אזרחי כאשר האינטרס המובהק שלה הוא מיקסום רווחים מהקרקע שהיא המתכננת הישירה שלו. כלומר במנדט שקיבלה מערכת הבטחון לתכנן שטח אזרחי מובהק יש בעיה כפולה: לא רק שאין למערכת הבטחון ידע או יתרון יחסי במשימה מהסוג הזה אלא שהיא אף מצויה בקונפליקט מובנה עם הרשויות המקומיות שבשטחן היא מתכננת.

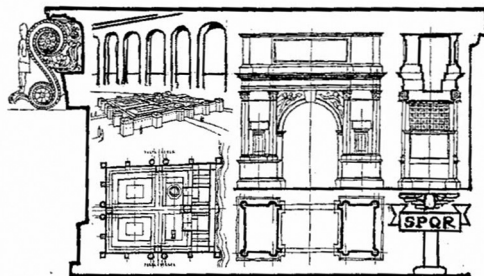
הרשות המקומית, כשותפה ישירה, נעלמת לחלוטין בתהליך תכנון שטחי מחנות צה"ל המתפנים ואין כל ביטוי ישיר לאינטרסים שלה בתהליך התכנון. על פי החלטת הממשלה 3161 מ-17.4.2011 (סעיף 7), שקיבלה ביטוי מעשי בהקצאה תקציבית ובהרשאה לתכנון "בהחלטה ההסטרורית" הואצלה סמכות התכנון של מקרקעי המדינה מרשות מקרקעי ישראל המנהלת את קרקעות המדינה, למשרד הבטחון. ואילו את התהליך כולו אמור להוביל צוות היגוי שחבריו יהיו נציגי רשות מקרקעי ישראל, ומשרדי ממשלה: משרד הפנים - הממונה על מחוז מרכז, משרד הבינוי והשיכון, משרד להגנת הסביבה ונציג אגף התקציבים באוצר. כלומר תהליך מירכוז סמכויות התכנון בידי המדינה ומשרד הבטחון כאשר בתהליך אין אחריות או נוכחות ישירה של הרשות המקומית.

בשולי הדיון ומבלי לקלקל סיפור טוב עם עובדות, ראוי לומר כי הליך זה הינו בניגוד מוחלט למגמות של שתי רפורמות בהליכי תכנון. מסירת התכנון לידי משרד הבטחון עומדת בסתירה לרפורמה של רשות מקרקעי ישראל לפיה הפרויקטים הגדולים יתוכננו על ידי המינהל. בנוסף קיימת סתירה עם הרפורמה בתהליכי התכנון והבנייה שמקדם מינהל התכנון המגדילה את האחריות והסמכות של מוסדות התכנון המקומיים.

כאן המקום לחדד עוד יותר את השאלה, מי מתכנן הארץ? וביתר דיוק - למה הוטלה על מערכת הבטחון, שאין לה כל יתרון בתכנון אזרחי והיא בעלת אינטרס יזמי נדלני מובהק, משימת תכנון אזרחי כשהיא בקונפליקט מובנה עם הגורם שעבורו היא מתכננת את השטח? ואיך יבוא לידי ביטוי האינטרס של הרשויות המקומיות והתושבים שלהן בהליך התכנון? האם תורחב מעורבותם של הרשויות המקומיות בתכנון ולבסוף האם תורחב ההרשאה לתכנון של מערכת הבטחון גם לתכנון תשתיות העל בתמ"א 47? את המענה לשאלות אלה אמורה לתת ממשלת ישראל שהחלטותיה במשך השנים בנושא פינוי מחנות צה"ל והמעבר לנגב כמו גם אוזלת ידם של גורמי התכנון ושל מנהל מקרקעי ישראל היא שהובילו למצב זה.⁹

הערות

1. א. אלכסנדר (2010) מי באמת מתכנן את הארץ? תכנון 10 (1): 135-141.
2. עמירם אורן, "משרד הביטחון נהפך לשחקן מרכזי בשוק הנדל"ן", TheMarker, מדור דעות, 17 ביולי 2012.
3. אורן, עמירם ורפי רגב (2008) ארץ בחאקי - קרקע וביטחון בישראל, ירושלים: הוצאת כרמל
4. אורן, עמירם (2009) שטחים מגויסים - היווצרות ההגמוניה של צה"ל על מקרקעי המדינה ועל מרחביה בשנותיה הראשונות, 1948-1956, גבעתיים: הוצאת מדף.
5. האתר נקרא "ארץ בחאקי" וכתובתו: www.amiramoren.com
6. עמירם אורן וקובי מיכאל, "הפיקוח האזרחי" במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה", מחקרי פלורסהיימר המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, האוניברסיטה העברית בירושלים, יולי 2013
7. גלובס ליכטמן משה 2.7.12 "למה פרויקטי תכנון מחנות צה"ל מופקדים במערכת הבטחון?"
8. תוכנית שתחילתה ב-1993 ועקרונותיה והשלכותיה הוצגו בהרחבה במאמרו של שיפר "התכנית לפינוי מחנות צה"ל במבחן הביצוע והיעילות הכלכלית" "תכנון" כרך 8 (2), 2011, עמ' 44-61.
9. מדובר על החלטת הממשלה מס' 1815 מיום 31 באוגוסט 1993, שעניינה פינוי מחנות צבא ושטחי אש ועל החלטת הממשלה מס' 1980 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה הסרת חסמים בשיווק קרקעות למגורים. שנה לפני הבחירות בהחלטה מספר 4088 של הממשלה מיום 08.01.2012 נקבע שינוי בסדר העדיפויות בתקציב המדינה לשנת 2012 ויישום דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג). ההחלטה היא לבצע שינויים בסדר העדיפויות שבתקציב המדינה בשנת הכספים 2012 ולבצע שינויים מבניים במערכת הביטחון. החלטה זו היא בהמשך להחלטות הקודמות של הממשלה: החלטה מס' 3161 מיום 17 באפריל 2011, שעניינה העתקת מחנות צה"ל לנגב שמתייחסת להחלטות הממשלה מס' 4415 מיום 20.11.2005, מס' 1529 מיום 1.4.2007 ומס' 3976 מיום 24.8.2008, במסגרת התכנית הלאומית לפיתוח הנגב, במטרה לפנות קרקעות במרכז הארץ ובמטרה לקדם את הפיתוח והצמיחה של הנגב באמצעות העברת משאבים ממשלתיים איכותיים לנגב: ומתקנת את החלטת הממשלה מספר 3976 מיום 24.8.2008.





מאמרים מדעיים: עיון ומחקר

מחירי הדירות וההרכב החברתי-כלכלי בערים בינוניות והשפעתם על התחדשות עירונית

אליהו בורוכוב

תקציר

המאמר מצביע על מספר מאפיינים של המיבנה החברתי-כלכלי של ערים בינוניות באזור המרכז ועל האופן שבו הם מעוצבים ע"י כוחות השוק ומדיניות הממשלה. כן מוסבר התפקיד של מחירי הדירות בתהליך של הפרדה חברתית. מצד אחד מחירי הדירות מהווים מעין פילטר המסנן את התושבים שרוצים להיכנס לשכונה או לעיר מסוימת ומצד שני המחירים מושפעים מהרכב התושבים בעיר.

מוסברת ההשפעה של גורמים אלה על סיכויי ההצלחה של תוכניות תמ"א 38 ו"פינוי ובינוי", ועל יכולתן המוגבלת להביא להתחדשות עירונית.

מילות מפתח: הרכב חברתי, מחירי דירות, הפרדה חברתית, הגירה פנימית, תוכנית פינוי ובינוי, תמ"א 38.

הקדמה

בשיח התכנוני והאדריכלי, בשנים האחרונות, יש רבים התולים תקוות גדולות בתוכניות "פינוי ובינוי" ותוכנית תמ"א 38 המאפשרת לחזק ולשפץ בנינים ותיקים, שבכוון להביא לשיפור מעמדן של ערים ושכונות מיושנות ומדורדרות. למשל: דניאלה פז-ארז ונתנאל רייכר (תשע"א) בכותרת: "מינוף תמ"א 38 למטרות התחדשות מרכזי ערים תוך שימוש בכלים מתחומי התכנון והניהול העירוני", כתבו: "התוכנית יכולה לשמש כלי תכנוני-כלכלי יוצא דופן להשגת מטרות עירוניות".

ד"ר טלי חתוקה ואדר' נעמה מליס (2011) כתבו: "חידוש מרקמי מגורים ותיקים יכול לסייע לשיפור מצבן והעלאת איכותן של השכונות, קידום העיר בכללותה, אספקה של יחידות דיור, קידום ההטרוגניות החברתית והפיזית" ועוד.¹

גם תוכניות "פינוי ובינוי" וגם תוכניות חיזוק ושיפור על פי תמ"א 38, תלויות, בכדי להתממש, במחירי הדירות. הרעיון הבסיסי של תוכנית "פינוי ובינוי" הוא ש"הרווח" מבניית דירות נוספות באתר המועמד לשיקום יספיק גם בכדי לתת לבעלי הדירות הקיימות דירות חלופיות (משופרות ויותר מרווחות), וגם

בורוכוב, א. (2013).
מחירי הדירות
וההרכב החברתי-
כלכלי בערים
בינוניות והשפעתם
על התחדשות
עירונית. **תכנון**,
10(2): 19-29.

ייתן רווח לזים שמממן את הפינוי והבנייה מחדש של האתר. והרעיון הבסיסי של תמ"א 38 הוא שה"רווח" מבניית הדירות הנוספות יספיק הן בכדי לשפר ולחזק את הדירות הקיימות וגם ייתן רווח לזים שמממן את העבודה.

ככל שהמחירים שבהם מצפים שאפשר יהיה למכור את הדירות הנוספות גבוהים יותר כך אפשר להגדיל פחות. מכאן נובע שככל שהמחירים שבהם מצפים שאפשר יהיה למכור את הדירות הנוספות נמוכים יותר, כך צריך להגדיל יותר את צפיפות הבנייה באתר ואת מספר הדירות "הנוספות".

בכדי לקבל רושם מסדר הגודל של ההגדלה הנדרשת של הצפיפות אציג מספר דוגמאות של פרויקטים מהזמן האחרון.

בהרצליה ברחוב רמב"ם אושרה תוכנית באתר שבו קיימות 33 דירות ותיבנינה 110 דירות (במגדלים של 22 קומות) כלומר מספר הדירות יגדל ביותר מפי 3.

ברמת גן אושרה תוכנית ברחוב בן גוריון באתר שבו 63 דירות, תיבנינה 192 דירות (גם כן פי 3). באותה עיר (בנוה יהושוע) אושרה תוכנית באתר שבו 96 דירות ותיבנינה 330 דירות (גידול של פי 3.4) במגדלים של 28 קומות!

בבת ים אושרה תוכנית (באזור יוספטל) באתר שבו יש 420 דירות ולפי התוכנית תיבנינה במקומן 2100 דירות (כלומר גידול פי 5), במגדלים של 40 קומות!

מובן שיש גבול עד כמה אפשר להגדיל את הצפיפות (ולהגביה את המגדלים), ואולי התוכנית הזאת בבת-ים היא מעבר לגבול. במקומות שבהם מחירי הדירות אינם גבוהים מספיק, אי אפשר לממש תוכניות "פינוי ובינוי" ותוכניות על פי תמ"א 38.

כוונתי בהערות הבאות לשפוך קצת מים קרים על הציפיות המוגזמות שתולים בכוחן של התוכניות האלה ודומותיהן, וזאת תוך ניתוח נתונים על 19 ערים בינוניות באזור המרכז (40 עד 240 אלף תושבים), ולהצביע על מספר מאפיינים של המבנה החברתי - כלכלי של ערים אלה, ועל האופן שבו הם מושפעים ומעוצבים על ידי כוחות השוק ומדיניות הממשלה.²

כל הערים הבינוניות הן חלק מאחד מן האזורים המטרופוליניים של ישראל, והן "ערי לוויין" או פרברים של העיר הראשית של האזור.

בכוונתי לעסוק במאפיינים חברתיים-כלכליים של הערים שהן חלק מן האזור המטרופוליני של תל אביב שהוא הליבה העיקרית של ישראל, הכולל את כל היישובים מאשקלון בדרום עד חדרה בצפון. הוצאתי מן הניתוח הסטטיסטי את בני ברק שמרבית אוכלוסיתה חרדית שיש לה מאפיינים מיוחדים.

הנתונים על הערים שבהן אדון מוצגים בלוחות (1) ו-(2).

העובדה הראשונה הבולטת מן הנתונים בלוח מס' 1 היא השיעור הגבוה של תושבי הערים שעובדים מחוץ ליישוב מגוריהם. תשומת לב מיוחדת מושכים השיעור הגבוה מאוד של העובדים מחוץ ליישוב בערים הסמוכות ביותר לתל אביב: גבעתיים 84%, בת ים 77%, חולון 70% ורמת גן 71%, אבל בולטים גם השיעורים הגבוהים בלוד 68%, רמלה 71% ומודיעין 72%.

כשלוש חצאים בחשבון את מספר העובדים בשירות התושבים באזורי המגורים שלהם כמו מורים, גנות, עובדים במסחר קמעוני, עובדי הרשות המקומית, וכו' ברור שערים אלה הן "ערי שינה", וזאת למרות שבחלק מהן כגון רמת גן,

חולון, לוד ורמלה יש אזורי תעסוקה בהיקף משמעותי, ובהם עובדים רבים שגרים ביישובים אחרים.

הנתונים האלה מצביעים על כך שהאזור המטרופוליני כולו (מאשקלון עד חדרה) מהווה אזור תעסוקה אחד, שבו אין קשר הדוק בין מקום המגורים ומקום העבודה, והתושבים "בוחרים" או נאלצים לבחור את מקום מגוריהם ומקום העבודה שלהם בנפרד.

הכוחות המעצבים את המאפיינים החברתיים-כלכליים של ערים ושכונות

שכונות וערים משתנות תמיד. התהליך המעצב את הרכב האוכלוסיה בערים ובשכונות השונות המרכיבות אותן הוא תהליך מורכב שבו פועלים מספר גורמים וכוחות שיש ביניהם השפעות גומלין.

בתהליך הזה יש תפקיד מרכזי להגירה הפנימית בין השכונות ובין הערים. ההגירה הפנימית מצידה מושפעת ממספר גורמים שביניהם: המצב הפיזי של בנייני המגורים בשכונות ובערים השונות; ההרכב החברתי של התושבים בשכונה שבה גרה המשפחה שמחליטה לעבור לעיר או לשכונה אחרת, והרכב האוכלוסיה בשכונה ובעיר שאלה היא מתכוונת לעבור.

גורם נוסף הוא מצב השירותים הציבוריים בעיר ובשכונה שבה גרה המשפחה (איכות בתי הספר, שרותי הבריאות, המסחר הקמעוני ועוד). ורמת השירותים בעיר או בשכונה שאלה שוקלת המשפחה לעבור.

מצד שני רמת השירותים הציבוריים והמסחריים בכל שכונה ועיר מושפעים מההרכב החברתי-כלכלי של האוכלוסיה בשכונה. ככל שהתושבים בשכונה או בעיר הם ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יותר, רמת השירותים הן הציבוריים והן המסחריים גבוהה יותר.

משתנה נוסף שמשפיע על מידת האטרקטיביות של עיר או שכונה היא הדימוי שלה.

כאשר אדם רוכש דירה הוא רוכש גם "כתובת". מן המוסכמות הוא שיש אזורי מגורים הנחשבים לאזורים "טובים" ואזורים הנחשבים "טובים פחות" או ממש "גרועים". מקום המגורים נחשב לסימן הויזואלי הבולט ביותר לקביעת מעמדו של האדם. אדם הרוכש דירה במקום כלשהו רוכש גם סטטוס חברתי מסויים.

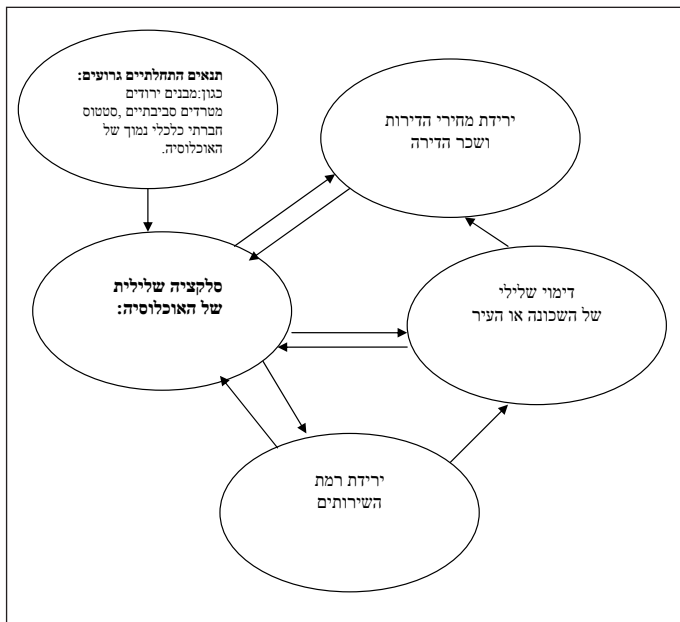
"אנשים חשים שהסמלים שסביבם זה מה שהם - כך שאם הם חיים בתל אביב או במערב ראשון לציון הם השיגו משהו בחיים גם כשהם בקושי גומרים את החודש"³.

הדימוי של עיר או שכונה איננו תלוש מן המציאות. הוא מושפע ממנה ממצב הבניינים, מאיכות השירותים העירוניים, מההרכב האוכלוסיה ביישוב וכו'.

בתהליך ההגירה הפנימית יש תפקיד מכריע למחירי הדירות ולשכר הדירה בערים ובשכונות השונות. מחד מחירי הדירות מושפעים מן ההרכב החברתי-כלכלי של התושבים בכל עיר ושכונה, ומאידך מחירי הדירות מהווים מעין פילטר שמסנן את התושבים שרוצים להיכנס לשכונה או לעיר מסוימת. ברור שאם בשכונה מסוימת המחיר של דירה בת 3 חדרים הוא 1.5 מיליון שקלים, מי שאין לו 1.5 מיליון שקל איננו יכול לרכוש בה דירה ומאידך, שכונות

וערים שבהן מחירי הדירות ושכר הדירה נמוכים במיוחד "מושכות" אליהן את קבוצות האוכלוסיה שאמצעיהן הכלכליים מצומצמים, ואין להן ברירה⁴. בהמשך אחזור לתהליך ההגירה הפנימית.

את יחסי הגומלין וההשפעות של הגורמים האלה על תהליכי ההגירה משכונות וערים ניסיתי לתאר בדיאגרמה הבאה. הדיאגרמה מתארת תהליך של הידרדרות של עיר או שכונה, כתוצאה של הגירה סלקטיבית. אבל, אפשר כמובן לתאר בדיאגרמה דומה את התהליך בכיוון הפוך, עליית מחירי הדירות, הגירה סלקטיבית, שיפור בשירותים וכו'.



איור 1: הדינמיקה של תהליך הגירה סלקטיבית משכונה או מעיר ותוצאותיה

על הקשר ההדוק בין מחירי הדירות ובין הסטטוס הסוציו-כלכלי של האוכלוסיה בערים השונות אפשר ללמוד מניתוח סטטיסטי פשוט של הנתונים המופיעים בלוחות מס 1 ו-2.

מכיון שמחירי הדירות מושפעים גם מגורמים נוספים רצוי לקחת אותם בחשבון. בפרט חשוב לקחת בחשבון את השפעת המרחק ממרכז תל אביב אל כל ישוב. באופן כללי, ככל שהמרחק יותר גדול, וזמן הנסיעה יותר ארוך, מחירי הדירות ביישוב יהיו נמוכים יותר. לעומת זאת השערתי היא כי ככל שהסטטוס הסוציו-כלכלי של האוכלוסיה יותר גבוה מחירי הדירות יהיו גבוהים יותר. כמדד לסטטוס הסוציו-כלכלי השתמשתי לחילופין בשני משתנים: 1. השכר החודשי הממוצע של שכירים. 2. אחוז הזכאים לתעודת

..... בורוכוב: מחירי הדירות וההרכב החברתי-כלכלי בערים בינוניות

בגרות מבין בוגרי י"ב (הנתונים בלוח 2). שני המשתנים ברורים, ניתנים למדידה פשוטה וזמינים. שניהם מתואמים אחד עם השני ($R^2 = 0.64$), ועם מרכיבים אחרים של הסטטוס כמו: המוצא האתני, מדדים של רמת ההשכלה של התושבים ביישוב ועוד.⁵ חישבתי איפוא רגרסיה של משוואה מהצורה הבאה:

$$Y = a_1 + b_1 X_1 + b_2 X_2$$

כאשר:

מחיר ממוצע של דירות בנות 4 חדרים בכל עיר.	Y
מדד של הסטטוס הסוציו-כלכלי. במשוואה 1 השכר הממוצע, ובמשוואה 2 אחוז הזכאים לתעודת בגרות.	X_1
המרחק בקילומטרים מן העיר למרכז תל אביב.	X_2

התוצאות של הרגרסיות הן (כל התוצאות מובהקות ברמה של יותר מ-99%)

משוואה 1:

$$Y = 903 + 0.109x_1 - 14.4x_2$$

$$R^2 = 0.78$$

משוואה 2:

$$Y = 522 + 18.9x_1 - 13.3x_2$$

$$R^2 = 0.84$$

למקדמים b_1 ו- b_2 יש משמעויות פשוטות: במשוואה 1 תוספת של שקל בשכר הממוצע כרוכה בממוצע בתוספת של כ-100 שקל במחירי הדירות, (תוספת של 1000 שקל כרוכה בתוספת של 100,000 שקל למחירי הדירות). התרחקות בקילומטר ממרכז תל אביב מפחיתה ממחירי הדירות כ-14 אלף שקל.

במשוואה 2 תוספת של אחוז אחד בשיעור הזכאים לתעודת בגרות כרוכה בממוצע בתוספת של כ-19,000 שקל במחירי הדירות. והתרחקות בקילומטר ממרכז תל אביב מפחיתה ממחירי הדירות כ-13,000 שקל.

במשוואה 1 שני המשתנים "מסבירים" 78% מן השונות של מחירי הדירות ובמשוואה 2 84%. ברור שקיימים עוד גורמים שמשפיעים על מחירי הדירות.

למשל: איכות העירייה ותיפקודה, שיש לה אולי קשר עקיף עם הרכב האוכלוסיה בעיר, וגם עם המשאבים הכלכליים העומדים לרשות העירייה (הכנסות מגביית ארנונה מאזורי מסחר ותעשייה). ההבדל בין מחירי הדירות במודיעין ובין המחירים בלוד וברמלה מוסברים די טוב על ידי ההבדל בשכר הממוצע. לעומת זאת, מחירי הדירות בנתניה גבוהים מאלה שאפשר היה

לצפות לפי ההבדלים בשכר, אבל מתאימים די טוב למצופה על פי משוואה 2 אחוז הזכאים לתעודת בגרות.

סיכום ביניים

התהליך של ההגירה הסלקטיבית משכונה לשכונה ומעיר לעיר שתואר לעיל מגביר כמובן את הסגרציה החברתית, כך שאוכלוסיה מסטטוס סוציו-כלכלי גבוה מתרכזת בשכונות וביישובים מסויימים המתאפיינים גם ברמה גבוהה של מחירי הדירות, ואוכלוסיה בעלת סטטוס סוציו-כלכלי נמוך מתרכזת בשכונות ובערים אחרות שבהן מחירי הדירות ושכר הדירה נמוכים.

בערים שבהן מתרכזת אוכלוסיה ממעמד סוציו-כלכלי יותר גבוה עולים מחירי הדירות. הדבר מגדיל את הכדאיות של פעולות של "פינוי ובינוי", חיזוק, שיפוץ והרחבת בנינים על פי תמ"א 38, ושל שיפוץ וחידוש דירות ובנינים באופן כללי. כמו כן מגדיל הדבר את האפשרויות של העירייה להגדיל את הכנסותיה העצמיות ולשפר את השירותים שהיא נותנת לתושבים, והדבר מגדיל עוד יותר את כח המשיכה של העיר.

והיפוכו, בערים שבהן מתרכזת אוכלוסיה ממעמד סוציו-כלכלי נמוך שבהן מחירי הדירות יורדים (או נשארים נמוכים), הדבר מקטין את הכדאיות של פעולות "פינוי ובינוי" ושל כל סוגי השיפוצים והחידוש של בנייני מגורים. הבניינים מתיישנים, ולתושבים יש פחות אמצעים לתחזוקה השוטפת של הבניינים. הרשות המקומית מתקשה לגבות את הארנונה, ומעגל הקסמים של ההידרדרות ממשיך ומתגלגל.

מדיניות הממשלה

מדיניות הממשלה בעשרים השנים האחרונות תמכה והגבירה את התהליכים שתוארו לעיל. אציין כאן במיוחד שני מרכיבים של מדיניות הממשלה, שלכאורה, נוגעים לתחומים אחרים, אך יש להם השלכה ישירה על תהליך הסגרציה החברתית:

- מדיניות התחבורה: בעשרים השנים האחרונות השקיעה הממשלה עשרות מיליארדים בשיפור מערכת התחבורה הבין עירונית בעיקר בשיפור מערכת הכבישים (סלילת כביש 6, הרחבת הכבישים מס' 2 ומס' 4, הרחבת ושיפור כביש מס' 1 ועוד) ובמידה פחותה בפיתוח הרכבת. דבר שתמך והגביר את תהליך "ההתפרברות" של כל המרחב שבין אשקלון וחדרה. הקמת עשרות יישובים קטנים ושכונות "פרבריות" (כגון שוהם, מתן, צורן) שרבים מתושביהן עובדים בתל אביב וביישובים אחרים במרכז גוש דן. התהליך הזה לא פסח על הערים הבינוניות, וכן על יישובים יותר קטנים (כגון: כפר יונה, קדימה, פרדסיה, אבן יהודה, קרית עקרון, באר יעקב, גן יבנה, גדרה ועוד) שגדלו מאוד והפכו ליישובים עירוניים.
- "הקליטה הישירה": מאז שהתחיל גל העלייה הגדול מברית המועצות ב-1989 מדיניות הממשלה היתה שאין הכוונה של העולים והם חופשיים לבחור לעצמם איפה יגורו, איפה ישכרו דירה או יקנו דירה. הם קיבלו סיוע כספי שבראשית שנות התשעים היה נדיב למדי הן

כהשתתפות בשכר דירה, והן במימון רכישת דירה. עולי אתיופיה קיבלו סיוע מוגדל בהשוואה לעולי בריה"מ⁶

עם זאת, אף שהם היו "חופשיים" לבחור איפה לגור, הם נחשפו ל"כוחות השוק", כלומר למחירי הדירות ושכר הדירה. התוצאה היתה שהעולים שהיו יותר חלשים מבחינת יכולותיהם הכלכליות: הקשישים שידעו שהם יצטרכו לחיות מקיצבת הזיקנה, הנכים והחולים, האימהות החד הוריות וכיו"ב, נדחפו ע"י "כוחות השוק" אל השכונות והערים שבהם מחירי הדירות ושכר הדירה היו הנמוכים ביותר. הדברים אמורים ביתר שאת על עולים אתיופיה שחלק ניכר מהם התרכזו בשכונות ויישובים שבהם המחירים היו הנמוכים ביותר (כגון: קרית מלאכי, שכונות מסויימות בדרום רחובות ועוד⁷). התוצאה היא שבשכונות ויישובים אלה נוצר ריכוז של אוכלוסיה "חלשה" מאוד, דבר שדירדר עוד יותר את תדמיתן של השכונות והיישובים האלה, העמיס עול כבד על הרשויות המקומיות של היישובים האלה שנאלצים לטפל באוכלוסיה חלשה, עתירת בעיות סוציאליות ולספק לה שירותים. הקשיים של הרשות המקומית גורמים לירידה ברמת השירותים הציבוריים. מצב זה דוחף אוכלוסיה יותר "חזקה" לעבור לשכונות או ליישובים אחרים, ו"מעגל הקסמים" נמשך.

הערות סיכום

בשנת 2009 עזבו את 19 הערים שדנו בהן ליישובים אחרים כ-79,000 איש, שהם כ-3.6% מאוכלוסייתן. באותה שנה נכנסו ל-19 הערים האלה מיישובים אחרים אותו מספר בקירוב של אנשים. מדובר במספרים גדולים. כלומר, תהליך ההגירה הפנימית פועל בהתמדה, בהיקף משמעותי, להגברת ההפרדה המעמדית של האוכלוסיה.

במחקר שעשו קובי ברוידא וגיא נבון (2006) על ההגירה הפנימית בישראל נמצאו מימצאים מעניינים. הם בדקו את כל משקי הבית ששינו את יישוב מגוריהם בין 1983 ל-1995. המחקר התבסס על הקובץ של מפקד האוכלוסיה. הם מצאו שבין 1983 ל-1995 17% מכל משקי הבית (שנפקדו בשתי השנים האלה) עברו מיישוב ליישוב אחר, והיו להם יותר מ-17,000 תצפיות. הם מצאו, בין השאר, שהשכלה והכנסה משפיעים באופן חיובי ומובהק על ההסתברות שמשק בית ישנה את מקום מגוריו. כלומר אנשים בעלי סטטוס סוציו-כלכלי מעל הממוצע הם יותר ניידים. הדבר סביר מכיון ששינוי מקום מגורים דורש השקעת משאבים, ולכן מי שיש לו יותר משאבים יכול לזוז ולשנות את מקום המגורים.

מימצא דומה נמצא בעוד מחקרים רבים. ברוידא ונבון סקרו 12 עבודות על הגירה פנימית בישראל שפורסמו בשנים 1980-2003.

חלק מן העבודות אף שנעשו בשנות התשעים עסקו בהגירה לפני שנים רבות (החל מ-1948 עד 1971). 7 מן העבודות עסקו בהגירה מן ואל עיר מסוימת (ירושלים) או מקבוצת ערים בפריפריה (ערי הפיתוח, המצפים בגליל וכיו"ב). 2 עבודות עסקו בהגירה פנים עירונית (כלומר מעברים בתוך אותה עיר). הרלבנטיות של רוב העבודות לענייננו היא, איפא, מעטה.

עם זאת, מעניין לציין שבכל המחקרים נמצא שהמהגרים מתאפיינים בממוצע, בכך שהם בעלי השכלה והכנסה גבוהים מן הממוצע באזור או בעיר שבה גרו.

מימצא זה נמצא גם במחקר של איגלסטיין וברמן (1988). מחקר שלא נסקר על ידי ברוידא ונבון.

ברוידא ונבון מצאו, כמו כן, שההגירה הפנימית גורמת "לתהליך התבדלות והגברת הקיטוב בין היישובים". מוזר שהם לא הבחינו בתפקיד של מחירי הדיור והשפעתו על תהליכי ההגירה הפנימית.

הפערים, כנראה, הולכים ומתרחבים גם בעשור האחרון. בשנת 2001 היה השכר הממוצע במודיעין (העיר שבה השכר הממוצע היה הגבוה ביותר, מבין 19 הערים שנתוניהן מוצגים בלוח 2^ה) גבוה מן השכר הממוצע ברמלה (העיר שבה היה השכר הממוצע הנמוך ביותר) ב-96%. הפער בין השכר בשתי הערים האלה גדל עד 2009 ל-108% גידול של כ-12%. חישוב אחר של מידת אי-השוויון מראה שסטיית התקן היחסית של נתוני השכר הממוצע ב-19 הערים שבלוח 2, מראה שסטיית התקן גדלה, באותה תקופה, מ-22.4% ל-23.5% - גידול של כ-5%. ברור שיש גורמים נוספים לגידול בהפרשים בשכר. גם אם לא היתה כל תנועת הגירה בין-עירונית, הגידול באי-השוויון והגידול בפערי השכר היו מגדילים את הפערים בין הערים. אבל אין להמעיט מחשיבותו של תהליך ההגירה הפנימית ביצירת הפרדה גיאוגרפית בין קבוצות אוכלוסיה מסטטוס חברתי-כלכלי שונה. בהקשר לפערים בין רמלה ומודיעין, מן הראוי להוסיף כי למודיעין היגרו מיישובים אחרים בשנת 2009 4347 תושבים חדשים ועזבו אותה 2447 תושבים. לעיר רמלה היגרו מיישובים אחרים בשנת 2009 1700 תושבים ועזבו 2388 תושבים.

הפערים אינם מצטמצמים רק להבדלים בהכנסה, ראו למשל את אחוז האקדמאים בין תושבי מודיעין 44% ואחוז האקדמאים ברמלה 8.6% (ראו לוח 2), או בגבעתיים או ברעננה.

בניתוח הסטטיסטי שהצגתי כאן הצטמצמתי בנתונים על 19 ערים בינוניות באזור המרכז, אין לי ספק שאם הייתי מרחיב את היריעה גם ליישובים יותר קטנים ולשכונות היו מתגלים פערים יותר גדולים.

נחזור לנקודת ההתחלה של המאמר. אין להבין מן הנתונים והדיון במאמר, שתוכניות "פינוי ובינוי" ותמ"א 38 אינן מועילות. נהפוך הוא, התוכניות מועילות. ראשית הן מועילות לדיירים בבניינים שמשופצים, מחזקים ומשודרגים, או לחילופין לבעלי הדירות שמקבלים במקום דירות מיושנות, דירות חדשות גדולות יותר. תועלת יש לעיר שבה כמות מסוימת של דירות מיושנות מוחלפות בדירות משודרגות וחדשות.

התוכניות יצליחו בעיקר בערים ובשכונות שבהן מחירי הדירות גבוהים במידה שעושה את ביצוע התוכנית לרווחית. ולרשות המקומית יש משאבים ומקורות מימון מספיקים לתמוך בביצוע התוכנית ולביצוע עבודות שידרוג של התשתיות בשכונות שבהן מתבצעות התוכניות. דווקא הערים שזקוקות ביותר לחידוש שכונות מגורים מיושנות ולהתחדשות עירונית, סובלות ממצוקה תקציבית וממחסור במשאבים.

בורוכוב : מחירי הדירות וההרכב החברתי-כלכלי בערים בינוניות

לוח 1: נתונים על ערים בינוניות באזור המרכז

(1) אוכלוסיה סוף 2010 (באלפים)	(2) עבדו מחוץ ליישוב מגוריהם (באחוזים)	(3) מחירי דירות 4 חדרים 2012 (באלפים)	(4) מרחק בק"מ ממרכז תל אביב
אשדוד	211	35.9	1103
אשקלון	115	33.4	831
בת ים	130	77.5	1412
גבעתיים	54	84.2	2068
הרצליה	88	60.6	1951
הוד השרון	49		1522
חדרה	82	53.8	987
חולון	182	69.8	1558
כפר סבא	85	61.0	1543
לוד	70	67.6	870
מודיעין	77	72.1	1403
נס ציונה	39		1521
נתניה	187	43.2	1291
פתח תקוה	211	51.0	1422
ראשון לציון	231	61.9	1508
רחובות	116	54.3	1287
רמלה	66	71.2	1045
רמת גן	146	70.9	2056
רעננה	69	62.4	1788

מקורות:

1. ל.מ.ס הרשויות המקומיות 2010
2. ל.מ.ס פירסומי מפקד האוכלוסיה 2008, הודעה לעיתונות 4.5.2010
3. עיתון הארץ (דה מארקר) 3.8.2012 על פי נתוני אתר יד 2
4. מרחק הנסיעה ממרכז היישוב למרכז תל אביב (מגדל שלום) על פי Google maps.

לוח 2: אינדיקטורים לסטטוס חברתי-כלכלי במספר ערים

(1) שכר חודשי ממוצע של שכיר 2009 בשקלים	(2) דרוג המצב החברתי- כלכלי (אשכול) לפי ל.מ.ס	(3) % הזכאים לתעודת בגרות מבין בוגרי י"ב 2009-10	(4) דירוג המיצ"ב 2011-2009	(5) % בעלי השכלה אקדמית מבין בני 15 ויותר (2008)
אשדוד	5	56.8	61	19.9
אשקלון	5	64.9	55	21.7
בת ים	6	62.1	46	18.7
גבעתיים	9	76.6	87	40.7
הוד השרון	8	79.4	76	
הרצליה	8	74.3	84	34.2
חדרה	6	49.3	53	
חולון	6	68.3	60	19.7
כפר סבא	7	74.0	82	32.7
לוד	4	37.5	43	15.5
מודיעין	8	76.0	77	44.1
נס ציונה	7	66.8	73	
נתניה	6	60.8	59	22.4
פתח תקוה	6	67.4	67	26.7
ראשון לציון	7	64.2	65	23.5
רחובות	6	57.9	58	31.5
רמלה	4	39.7		8.6
רמת גן	8	74.5	75	31.4
רעננה	8	79.2	78	40.1

מקורות:

- 3-1. למ"ס הרשויות המקומיות 2010
4. נתוני המיצ"ב: עיתון הארץ 30.10.12, נתוני משרד החינוך על פי אתר מדלן (פרטים ראה שם).
5. למ"ס פרסומי מפקד האוכלוסין 2008

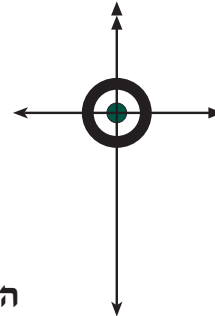
הערות

1. למען ההגינות אני רוצה לציין שד"ר טלי חתוקה ואד"ר נעמה מליס הוסיפו שם שהשגת מטרות כאלה תושג רק באמצעות "קידום של מסגרת גג רחבה להתחדשות עירונית בתמיכה ממשלתית, שתיתן מענה וראייה כוללת לרשויות המקומיות".

- השאלה היא עד כמה מסגרת הגג צריכה להיות רחבה. אני סבור שהיא צריכה להגיע גם לאוצר, למשרד התחבורה, למשרד השיכון ולמשרד הפנים.
2. זה איננו מידגם "אידאלי". התרכזתי ב-19 הערים האלה מכיון שהנתונים עליהן זמינים ונגישים, ויכולתי לאוספם ולנתחם בלי שעמד לרשותי תקציב מחקר. עם זאת, אני סבור שהמסקנות תקפות ומשמעותיות.
3. יוליה זאבי-סירקיס 2012.
4. על הקשר בין מחירי הדירות וההרכב הסוצי כלכלי של התושבים באזור ראה: בורוכוב א. גינזברג י. וא. ורצברגר 2002. ראה גם: פליישמן גובמן וטור-סיני 2011.
5. למשל: המיתאם בין ציוני המיצ"ב והשכר הממוצע של שכיר $R^2=0.79$
6. לפרטים על הסיוע לשיכון שניתן לעולים בראשית שנות ה-90 ראה: א. בורוכוב 1998.
7. בקריית מלאכי היו בשנת 2006 כ-3400 עולי אתיופיה מתוך כ-19,500 תושבים, כלומר כ-17.13%. ברחובות באותה שנה היו כ-6200 עולי אתיופיה שהיו אמנם רק 5.9% מ-104,500 תושבים, אבל הם היו מרוכזים באזור מאוד מצומצם. ראה: ל.מ.ס. 2006.
8. ביישובים אחרים יותר קטנים היה שכר ממוצע יותר גבוה למשל: ביישוב שוהם היה ב-2009 השכר הממוצע גבוה מן השכר במודיעין ב-1000 שקלים בקירוב.

מקורות

- בורוכוב אליהו (1998) "קליטת העלייה בדיור והשפעתה על ענף הבנייה". בתוך משה סיקרון ואלעזר לשם (עורכים) "דיוקנה של עלייה", ירושלים, ע"מ 207-231.
- בורוכוב א. י. גינזברג וא. ורצברגר (2002) "העדפות הדיור כפי שהן משתקפות במחירי הדירות". בתוך א. בורוכוב מחקרים בכלכלה עירונית ותכנון ומדיניות קרקע. תל אביב, ע"מ 176-209.
- ברוידא קובי וגיא נבון (2006) הגירה פנימית בישראל, מחלקת המחקר של בנק ישראל. ירושלים.
- זאבי-סירקיס יוליה (דצמבר 2012) The Marker, מוסף נדל"ן.
- חתוקה טלי ונעמה מליס (2011). תקציר הרצאה בכנס האגודה הגיאוגרפית.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, (2006) עולי אתיופיה.
- פז-ארז דניאלה ונתנאל רייכר (תשע"א). תקציר הרצאה בכנס השנתי של איגוד המתכננים.
- פליישמן לריסה יורי גובמן ואביעד טור-סיני (2011) "שווי דירות מגורים כאינדיקטור לרמה חברתית-כלכלית" רבעון לכלכלה, 58, 199-230.
- Eaglstien Solomon and Yitshak Berman. (1988). "correletes of Intra-Urban Migration in Israel", *Social Indicators Research*, 20, 103-111.



הקדמת המערכת

המאמר של ברוך קיפניס: "תכנון לאומי למחצית המאה ה-21..." מופיע במדור זה משתי סיבות - באופן פרדוקסאלי נוגדות. מצד אחד, נושא המאמר - יחס הגומלין בין התכנון המרחבי הלאומי, מחד, ומדיניות ישראל במרחב הגיאוגרפי, מאידך - הוא אקטואלי היום כמו שלא היה מזמן. זאת כאשר התערורות תהליך השלום מתבטאת בחידוש השיחות עם הצד הפלסטיני ודיון ציבורי מתגבר על הסדרים חלופיים בין העמים על אופן פריסתם בטריטוריה המשותפת - ארץ ישראל-פלשטין. מצד שני, נושא המאמר תמיד היה אקטואלי, והעסיק את מערכת התכנון משך כל שנות קיומה.

ביטוי אחד הוא הנחיית התכנון הלאומי ע"י דוקטרינה תכנונית מוצקת - "פיזור האוכלוסיה" - שנשענה בעיקר על מניעים גיאוגרפיים, כפי שקיפניס סוקר במאמרו. ביטוי אחר הוא התייחסות מכוונת לנושא ברגעים משמעותיים בעיסוק הנמשך בתכנון ופיתוח מרחבי לאומי. רגע אחד כזה היה עם הכנת תמ"א 31, כאשר התלבטו איך לשלב (ואם בכלל) את גיבוש התמ"א עם שיקולים ותרחישים גיאוגרפיים. התלבטות זאת חזרה עם הכנת תכנית "ישראל 2020", ופתרונה התבטא בהכנה והערכת תרחישים גיאוגרפיים כחלק אינטגרלי של המחקרים שהזינו את התכנית.

אני זוכר דיון בצוות התכנון במשך גיבוש של תמ"א 35, שעסק באופן ההתייחסות להיבטים גיאוגרפיים בכלל, ולמרחבים חוץ-טריטוריאליים בפרט. מדובר בשאלה איך להתייחס במהלך עריכת התכנית לשטחים "נספחים" למדינה הריבונית: שטח C עם תושביו הפלסטינים והתנחלויות יהודה ושומרון היהודיות. לחץ מתון מגורמים פוליטיים להרחיב את תחום התכנית (ה"קו הכחול") נדחה בטענה משפטית מוחצת: חוק התכנון והבנייה (שבכחו נערכת התכנית הסטטוטורית) אינו חל מעבר לקו הירוק. אך בהחלטה הראויה לשלמה המלך מרחבים אלו, על אוכלוסיותם, לא הוחצנו לגמרי מהתמ"א: כל המידע עליהם נכלל בניתוחים (לדוגמה, חיזוי מגמות דמוגרפיות, חברתיות וכלכליות) אשר יועדו להתוות את עריכת התכנית והוראותיה.

חשיבותו של נושא המאמר, יחד עם האקטואליות שלו, מקנות לו יחס מיוחד. במקום להציגו באחד מהמדורים הרגילים, ראינו לנכון להקדיש לו את המדור "על הכוונת", המיועד לנושאים שהם במחלוקת או שמטבעם דורשים הערות, תגובה ודיון. המאמר הנוכחי מתאים להגדרה זאת, גם בהיותו מושתת על הנחות שלא בהכרח מקובלות על כולם (אני בעצמי חולק על אחדות מהן) ובמסקנותיו מעלה סדרת הצעות אשר ניתן לפקפק בהן - למשל, לפתוח

ויכוח על ישימותן, או להעלות הסתייגות על היותן ממצות עם הצגת חלופות אחרות.

בכוונת המערכת לערוך דיון על המאמר בהמשך, ואשר יוצג בחוברת הבאה של תכנון. בנוסף לכמה משיבים יזומים, אנו מזמינים תגובות מהמעוניינים בין הקוראים. תגובות אלו (באישור המערכת, המותנה באיכות ופורמט מתאימים) עשויות להופיע במדור מיוחד לנושא זה. עיתוי הופעת המדור אמור להיות מוצלח מכמה סיבות. במועד הופעת החוברת - הכנס השנתי של האיגוד בפברואר הבא - ההיבט הגיאוגרפי של התכנון עוד יהיה אקטואלי מאוד, בהיותן השיחות עם הרשות הפלסטינית מתקדמות ואולי (ע"פ הלויז' של קרי) מתקרבות לסיומן. העניין בנושא, בצירוף הופעתה של החוברת לכנס של האיגוד, מעלה את האפשרות של הפיכת המדור גם לפאנל באחד מהמושבים המקבילים של הכנס.

א. אלכסנדר

עורך ראשי



תכנון לאומי למחצית המאה ה-21 במציאות האזורית והגלובאלית: התכניות, הביצוע, הדילמות ופתרון אפשרי

ברוך קיפניס

מבוא

מתכנן העוסק בעת הזו בתכנון הלאומי לישראל למחצית המאה ה-21 אמור להציב את שאלה: 'איזו מדינה תהא ישראל בעת ההיא' מה יהיו גבולותיה, ומה יהא צביונה הדמוגרפי, החברתי הכלכלי והפוליטי? האם 'מדינת הלאום היהודי שבתחום ה'קו הירוק' עם תיקוני גבול, או 'מדינת כל אזרחיה' הפרוסה על כל שטחי ארץ ישראל המערבית? היות ואין תשובה לשאלה, והיא עדין נתונה ללהטוטי השיח הפוליטי והתקשורתי, והיא נדונה ב'פרלמנטים עממיים' ובבתי קפה, ראוי להציב ולבחון את המשמעויות ואת התוצאות של שתי חלופות הקיצון שהוצבו, ולבחון האם קיימת גם חלופה נוספת - 'המדינה המקבילה' לפתרון מרחבי של הקיום הלאומי ולסיום הסכסוך בין ישראל לפלסטינים על ארץ ישראל.

שאלת אופי המדינה בה יחיו ילדינו ונכדינו במחצית המאה ה-21 היא גורלית כי מאז מוצאי מלחמת ששת הימים ב-1967 התכנס התכנון הסטטוטורי

של ישראל ברמה הלאומית והמחוזית [תמ"אות 31 ו-35 ותכניות המתאר המחוזיות] רק למסגרת שטח מדינת ישראל שבתחומי הקו הירוק, והותיר את ייתרת שטח ארץ ישראל לפעילויות של 'תכנון יוזם' המעוגנות באידאולוגיות ודפוסי חשיבה גיאופוליטית (קיפניס, 1988; שניל, 2012). תכנון זה מבוצע על ידי גופים מוסדיים כהסתדרות הציונית ומשרד הבינוי והשיכון, ועל ידי גופים תנועתיים ופרטיים. ה'תכנון היוזם' החוץ סטטוטורי, בעיקר זה שלאחר 1967 הנהנה מראשיתו משפע משאבים, יצר ויוצר מציאות מרחבית שתהא לה השפעה מכרעת על אופי הפתרון הגיאופוליטי של הסכסוך בין ישראל לפלסטינים. בין יתר 'הצלחותיו' הייתה הסטת מרכז הכובד של אוכלוסיית ישראל מציר צפון-דרום לציר מערב-מזרח,¹ ולירידה בתשומת הלב ולהקטנת המשאבים הניתנים לאזורי הפריפריה הלאומית - הנגב והגליל. מכשלתו שהוא עלול ליסנדל את הגמישות הנדרשת למציאת הפתרון הטריטוריאלי לסכסוך במתכונת של 'שתי מדינות' ולחייב מציאת פתרונות מרחביים יצירתיים אחרים לעתידה של ארץ ישראל.

מאמר זה, לאחר שיציג את הניסיון בעולם וב ישראל להתוות מדיניות ואסטרטגיה לאומית לפיתוח מרחבי, ידון במשמעויות ובתוצאות של החלופות הידועות לפתרון הגיאופוליטי לעתיד ארץ ישראל בעת שלום ולסיום הסכסוך: 'מדינת הלאום היהודי' שבתחום ה'קו הירוק' עם תיקונים, או 'מדינת כל אזרחיה' הפרוסה על כל שטחי ארץ ישראל המערבית. תיבחן גם חלופת 'המדינה המקבילה', שתוצג כמתכונת גיאופוליטית לארגון המרחב במציאות של שלום וסיום הסכסוך הן כפתרון העומד בפני עצמו ואו כ'פתרון עזר' לחלופת 'שתי המדינות' הנתפסת עדין, ולמרות הקשיים, כפתרון הגיאופוליטי הרצוי.

למאמר ארבעה חלקים:

- מדיניות ואסטרטגיה לפיתוח לאומי מרחבי: המשגת התופעה, הדגמה מהעולם בעיקר ממערב אירופה, והצגת המדיניות המרחבית של ישראל על פי סדרי היום הלאומיים של תקופתם.
- הצגת החלופות המרחביות לפתרון הסכסוך הישראלי פלסטיני והערכת האפשרויות למימושן.
- הנחיצות 'לשנות כוון' בתהליכים ובמדיניות שהביאו את ישראל שבתחומי הקו הירוק שהפכה לימדינה עם ראש ענק ללא גוף,² ואשר בכל פתרון גיאופוליטי תהא התשתית המרחבית לקיום הישות היהודית והציונית בארץ ישראל.
- קווי היסוד למדיניות ולאסטרטגיה לתכנון ולפיתוח המרחבי של ישראל בגבולות הקו הירוק עם תיקונים למחצית המאה ה-21.

מדיניות ואסטרטגיה לפיתוח מרחב לאומי

מדיניות ואסטרטגיה לפיתוח המרחב הלאומי עוסקת בסוגיה מה ניתן לעשות לפיתוח המרחב הלאומי וכיצד, ולתרגם רעיונות חלקוחים מתכניות קודמות ולהפעיל גישות חדשות לתוכנית לאומית אחת. כדי ליישם את התכנית עליה לכלול סדרה של תכניות נושאיות מפורטות, סדרי עדיפויות ושלבי ביצוע של מהלכים שיש לנקוט ותאומים שיש לבצע. כל אלה חייבים להיות מגובים במנגנוני הפעלה, פיקוח והקצאת משאבים, ומעל לכול, במחויבות ליישום

התכנית לאורך זמן (שחורי, 2005). שחורי קובעת עוד כי בתהליך התכנון לפיתוח מרחבי יש להתמודד עם דילמות וסוגיות הנוגעות לתהליך התכנון, ליישום התכנית, לתפיסת התכנון, למדיניות הקרקעית, לפער שבין קביעת המדיניות לבין היכולת והמוכנות [הפוליטית והמנהלית] לביצועה, ולזיהוי מכלול החסמים לפיתוח.

עיצוב מדיניות מרחבית הוא משימה מורכבת המשלבת שלושה מנגנונים: פוליטי, כלכלי וחברתי (חסון, 2012 א'). על אלה ראוי להביא בחשבון במציאות של מדינה רבת קהילות' כישראל, גם גורמים תרבותיים ואתניים. מדיניות לאומית מאוזנת ואחראית מחייבת אפוא, שילוב בין המנגנונים והגורמים הנ"ל ובעיקר לפעול לשמירת האיזון המרחבי, הכלכלי, החברתי והתרבותי שבין הליבה והפריפריה, וזאת כדי שהפריפריה לא תישאר מאחור כמרחב מדולדל. מבין שלושת המנגנונים שהציג חסון, החשוב והמשפיע ביותר הוא הגורם הפוליטי שבעיצובו וניהולו יש למדינה ולמוסדותיה תפקיד מרכזי.

במציאות של המשך ותמורה (גונן, 2012) על המדיניות הלאומית ועל התכנית האסטרטגית למימושה חלה חובה להגיב ל'סדר היום הלאומי' המשתנה מזמן לזמן, כשכל סדר יום מכתוב מדיניות ואסטרטגית פיתוח מרחבי המתאימה לתקופתו (שוויצר, 1984; קיפניס, 1988; 1991). המושג 'סדר יום לאומי' הוגדר על ידי שוויצר (1984) "כפרי יצירה קולקטיבית המעוצבת על יסוד התחושות הגולמיות של האזרחים ביחס לצרכים, ומסיכום הדרישות למעשים על ידי המדינה לשם סיפוקם. סדר יום מתהווה כתהליך זיקוק התחושות והדרישות ותוך קביעת סדר עדיפויות למימושן במסגרת האמצעים המוגבלים שבידי החברה. לכל סדר יום לאומי יש תוחלת חיים משלו: הוא נוצר כמענה לתחושת צרכי החברה, הוא מתקיים ככל שיש מתאם בין הצרכים לבין המענה, והוא מתנוון כשיש צרכים דחופים יותר ומתחלף באחר..."

מדינות רבות עיצבו מדיניות ותכנון אסטרטגי לפיתוח המרחב הלאומי שלהן.³ התכנון התמקד לרוב באסטרטגיה להקצאת משאבים שנדרשו לפיתוח מרחבי, כלכלי וחברתי בר קיימא ועל פי צרכי החברה.⁴ זוהי 'מסגרת לפיתוח מרחבי' המציגה גישה אסטרטגית לפיתוח המרחב הלאומי ל'עתיד רצוי', לרוב באופק של 15-20 שנה. המסגרת לפיתוח מרחבי מפרטת את מכלול הנושאים שעל המדיניות והתכנית לקדם על פי 'סדר היום', ואת מכלול הפעולות שיש לנקוט כדי לממשם.⁵

תהליך התכנון המרחבי של הולנד, שתפיסותיו התכנוניות השפיעו על החשיבה התכנונית בישראל, החל בשנות ה-60. מאז הציבה הולנד מספר גרסאות של מדיניות לפיתוח מרחבי שבכל אחת מהן הוצבה מטרה לאומית שהייתה בהלימה למגמות המרחביות, החברתיות והכלכליות הרלבנטיות של התקופה, ושהוכתבו על ידי 'סדר היום' שהיה בתוקף בעת ההיא. כך לדוגמה, בתכנית הלאומית החמישית הושם דגש על החלפת הפרדיגמה התכנונית של 'עיר קומפקטית' שכוונה להחייאת הערים הגדולות (שחר, 1997; Berg, et.al, 1982), לפרדיגמה תכנונית שפניה לפיתוח מרחבי במתכונת של 'רשת ערים' (Burg, Dileman, 2004; Hall, Pain, 2006). הגרסה האחרונה של אסטרטגיית הפיתוח המרחבי של הולנד, גרסה שיצאה לדרך ב-2010, התמקדה [ברוח עידן הגלובליזציה] במטרה 'ליצור בהולנד מרחב לאומי רב מוקדי שהוא גם תחרותי, נגיש, ראוי למגורים ובטוח'.⁶ זהו מערך הירארכי

של מוקדים המוליך ללכידות תפקודית על פני כל המרחב הטריטוריאלי של המדינה.

מדיניות הפיתוח המרחבי של ישראל

עם הקמתה, אימצה ישראל את 'מדיניות פיזור האוכלוסייה' כמדיניות לאומית לפיתוח מרחבי (ברוצקוס, 1949; 1956; קיפניס, 1974 בעיקר פרק ב'). מאז הקמת המדינה, וביתר שאת בעשור הנוכחי, מתמודדות המערכת התכנונית והפוליטית בדילמה על מה למקד את המדיניות המרחבית, האם למקדה על הליבה או על הפריפריה? התמקדות בליבה תומכת בצמיחה ובפיתוח כלכלי, חברתי ותרבותי; ההתמקדות בפריפריה מעמידה במרכז שיקולים גיאופוליטיים של גבולות ובטחון (חסון, 2012 ב').

הפתרון שהציעה מדיניות פיזור האוכלוסייה היה פיזור מאוזן ומבוקר. ציון דרך חשוב בעיצוב מדיניות הפיזור המבוקר היה תכנון פיזי לישראל (שרון, 1952), תכנית בה ניסח האדריכל אריה שרון את עקרונות הפיזור המבוקר של אוכלוסיית ישראל שזה עתה קמה, ושרוב תושביה הסתופף בעת ההיא במרכז הארץ [הליבה], בעיקר בערים הגדולות. תכנית שרון קבעה את הפריסה המרחבית ואת המיקום של הערים הקטנות והבינוניות, רובן באזורי הפריפריה של הנגב והגליל. מדיניות פיזור האוכלוסייה במתכונתה הראשונית ושיעדיה ודגשיה הכמותיים עודכנו מידי פעם בהתאם להשתנות 'סדר היום הלאומי' ו'הצלחת' הפיזור של גרסת הפיזור הקודמת, השפיעה גם על דגם פיזור מערכות אחרות ובהן התעשייה והתעסוקה (Gradus, et al. 1993), ושל מערכות הדרכים והשירותים.

בה בעת פעלו המוסדות הלאומיים, באמצעות מחלקת ההתיישבות בסוכנות היהודית ובשיתוף עם לשכת ההתיישבות במטכ"ל, בתכנית התיישבותית נמרצת שמוליכה היו יישובים כפריים בדגם של קיבוץ ומושב. הפריסה המרחבית של המערכת הכפרית, רובה בספר הטריטוריה של מדינת ישראל שזה עתה קמה, קיבעה את גבולה של ישראל עם שכנותיה הידוע כ'קו הירוק' (אורן, רגב 2008). השלימו את מערך היישוב הכפרי יישובים, רובם מושבים, שהוקמו בסמוך לאתרי הכפרים הערביים שננטשו במלחמת העצמאות. ואכן, בשנותיה הראשונות של המדינה הייתה ההתיישבות הכפרית מוליכת תהליך פיזור האוכלוסייה כשהסבר לעובדה זו היה שקליטת משפחה יצרנית בכפר החקלאי הייתה זולה ומהירה בכפר בהשוואה לקליטת משפחה יצרנית בעיר חדשה (קיפניס, 1974).

סדרי היום העיקריים שהשפיעו על שינוי במדיניות פיזור האוכלוסייה הם:

1. מהקמת המדינה ועד ראשית שנות ה-60 סדר יום שעיקרו היה ביסוס הריבונות ומילואה בתוכן, וביטוי עיצוב המפה ההתיישבותית של ישראל (שוויצר, 1984). סדר יום זה יצר את ה'מהפכה הגיאוגרפית הראשונה'.
2. מהמהפך הפוליטי של 1977 ועד למחצית עשור ה-80 (במונחי עשייה), ועד לתחילת ה-90 (מבחינת המדיניות) סדר יום שעיקרו קביעת גבולותיה הסופיים של מדינת ישראל (שוויצר, 1984) ושיקום הקיים באמצעות פרויקט 'שיקום השכונות'.⁷ סדר יום זה הוליד 'למהפכה הגיאוגרפית השנייה' (פיתוח ההתיישבות באזורי יהודה, שומרון, עזה

והגליל⁸). בתקופה זו מועלות על סדר היום התכנוני שלוש הצעות לפי תוח מרחבי במתכונת של 'שידרות' אורך :

- ציר השידרה המזרחית שהוצעה על ידי פרופ' אברהם וכמן (1977) המתפרסת לאורך קו השבר הסורי אפריקאי מהגולן בואך אופירה. ציר ה'שידרה המזרחית', היה ביטוי מרחבי ל'תכנית אלון' שאומצה לאחר מכן על ידי מפלגת הדרך השלישית.
- ציר שידרת ההר - מרחב ההתיישבות של גוש אמונים באזורי יהודה ושומרון המתפרס על שרידי אתרי היישוב היהודי מימי בית ראשון ושני (גוש אמונים, 1978 ; אדמוני, 1992 ; פדהצור, 1996 ; שיפריס, 2013).
- 'ציר הגבעות' (קיפניס, 1978), שידרה המשתרעת לאורך הקו הירוק בין באר שבע למגידו, ומשם לאורך מורדות הגליל המערבי בואך גבול לבנון. בפרויקט זה זוהו עתודות קרקע לפיתוח עירוני במאה ה-21, ולראשונה הותווה גם מהלכו של כביש אורך המחובר לרצועת החוף בשורה של כבישי רוחב שישרתו את ההתיישבות העתידית על הגבעות. מערכת דרכים זו הפכה לימים לרשת הדרכים של כביש 6 וחיבוריו לכבישים הארציים 4 ו-2⁹ בשיא גל העלייה של ראשית שנות ה-90 'גייס' שר השיכון דאז אריאל שרון חלק מעתודות הקרקע שזוהו בפרויקט 'ציר הגבעות' לטובת 'פרויקט שבעת הכוכבים' שתוכנן על ידי דונסקי (1991).

3. מראשית עשור ה-90 הופעל סדר יום לאומי שבראש מעיוניו קליטה של מעל למיליון עולים. סדר היום גובש במסגרת ת/מ/א 31 (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 1992). סדר היום הביא ל'מהפכה הגיאוגרפית השלישית' שעיקרה ריכוז מאמצי הפיתוח סביב ארבעה (בעצם שלושה)¹⁰ מרחבים מטרופוליטניים. תמ"א 31 מסמנת נקודת מפנה בתפיסה התכנונית של המרחב הלאומי, מפנה שהושג במאבק אידאולוגי קשה מול 'נאמני מדיניות פיזור האוכלוסייה' במתכונת ה'פיזור המבוקר' שהופעל במסגרת סדרי היום הראשון והשני. המפנה הביא לתפיסה תכנונית של פיזור במתכונת ה'פיזור הממוקד', פיזור הנשען על מוקדי המטרופולינים, כשמטרופוליני חיפה ובאר שבע נקבעו כמוקדי צמיחה לפיתוח הגליל והנגב. תכנית האב לישראל 2020 (מזור, סופר, 1997) ותמ"א 35 (המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, 2005) אימצו את עקרון ה'פיזור הממוקד' ומסמכי מדיניות לפיתוח מטרופוליני תל אביב וחיפה אמורים היו למלא מדיניות ה'פיזור הממוקד' בתוכן (משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל, 1997 ; 1998).

4. ממחצית העשור הראשון של המאה ה-21 מתגבש סדר יום חדש [רביעי] שבמהלכו ישראל, כחברה פוסט תעשייתית מעמיקה אחיזתה בכלכלה הגלובלית, והליבה הלאומית ובראשה תל אביב ממצבת את מעמדה כ'עיר עולם' וכגלעין הקשיח של הליבה הלאומית המתפתחת בצעדי ענק למוקד השולט על הכלכלה, החברה והתרבות של ישראל (Kipnis, 2001 ; קיפניס, 2009 א' ; 2013 א' ; 2013 ב').¹¹

במהלך 'סדר היום' הרביעי חלה נסיגה משמעותית במדיניות פיזור האוכלוסייה, וישראל נוטה להתרכז יותר ויותר במרחב שבין חיפה לבאר שבע, שתייהן מתפתחות לימטרופולין קצה' של הליבה הלאומית (קיפניס, 2009 ב'; Kipnis, 2010). בתהליך זה מצטמקות הפריפריות של הנגב והגליל בבסיסן הכלכלי ובמאזן הדמוגרפי. זוהי מציאות של מדינה עם 'ראש ענק וגוף מצטמק', וזוהי המציאות בה אנו נדרשים גם לקבוע את עתידה של ישראל כמדינה יהודית, ציונית ושוויונית במסגרת הסכם שלום/סיום הסכסוך בינו לבין הפלסטינים...

חלופות התכנון בהתייחסות לפתרון הסכסוך הישראלי פלסטיני

שאלת המוצא שמתכנן העוסק בתכנון הלאומי לישראל למחצית המאה ה-21 חייב להציב היא "איזו מדינה תהא ישראל בעת ההיא?" בשיח הציבורי התקשורתי והמקצועי עולות ארבע חלופות שלכל אחת אמור להיות קו כחול משלה [הקו הכחול מסמל את גבול התכנית] שבדרך זו או אחרת חורג מהקו הכחול החופף את הקו הירוק. החלופות הן:

1. 'עסקים כרגיל' - המשך המצב הקיים שעיקרו המשך שליטה בשטח של מנגנוני המנהל האזרחי/צבאי של ישראל ושל הרשות הפלסטינית. חלופה זו היא 'מדינת כל אזרחיה' דה פקטו. בדיון שלהלן לא נפרט את מרכיביה של חלופה זו המוכרת כמציאות היומיום שלנו ושכל המאמצים הבינלאומיים מכוונים להביאה לסיום.
2. 'מדינת כל אזרחיה' הפרוסה על כל שטחי ארץ ישראל המערבית.
3. 'שתי המדינות' - ישראל ופלסטין; חלופה בה יתוחם בברור מרחב ההתפרסות של 'מדינת הלאום היהודי' שבתחום הקו הירוק עם תיקונים.
4. 'המדינה המקבילה' שתהא פרוסה על פני כל שטח ארץ ישראל מהים לירדן, ובה תתקיימנה שתי מדינות - ישראל ופלסטין השזורות זו בזו.

- חלופת 'מדינת כל אזרחיה'

חלופה שאיש לא הכריז עליה אך היא נמצאת עמוק בשיח הציבורי, היא 'מדינת כל אזרחיה' שהיא כאמור, המשך ישיר למצב הקיים - חלופת 'עסקים כרגיל'. זוהי מדינה בה יצטמק בהדרגה הרוב היהודי על כל משמעותותיו הגיאופוליטיות, ושבה, על פי בנבנישתי (2012), המערכת המרחבית תהא של עיר אחת ענקית 'ירימודין' [יריחו מודיעין] שתשתרע בין קו החוף לערבות יריחו. "מרחב ענק זה" כותב בנבנישתי "יקיף 1,000 קמ"ר שיאורגן כמחוז אורבני ובו שמונה עד עשר רשויות מוניציפליות חד אתניות ובהן רמאללה, בית לחם, מזרח ירושלים, מערב ירושלים, מעלה אדומים, בית שמש וכד'. בתוך השטח הענק הזה יהיה רובע קטן ששטחו זעיר, כשני קמ"ר, שיישא בגאווה את השם המקודש ירושלים - אל קודס".

אם תמומש חלופת מדינת כל אזרחיה ואם העניינים בתחום הקו הירוק ימשיכו במסלולם הנוכחי, יתרחב הנזק המרחבי, הכלכלי, החברתי והמוראלי, ויחד אתו תתעצם המציאות המרחבית והגיאופוליטית של 'מדינה עם ראש ענק וגוף מצטמק'. היטיב לתאר מציאות זו מירון בנבנישתי בראיון עם ארי שביט (2012) שנערך בעקבות הופעת ספרו של בנבנישתי חלום הצבר

הלבן (2012)). "שני המונומנטים הגדולים שבנינו כאן בעשור האחרון" אומר בנבנישתי "הם גדר ההפרדה [כמחסום בטחוני] וטרמינל נתב"ג". שניהם כסמלים, נועדו לאפשר לנו, לאלה שבחרו לשבת בתחומי הקו הירוק, "לחיות כאן כאילו שאנחנו לא כאן". זה תיאור חד של מדינת 'מבצר' המכונסת בליבתה והמחוברת בעוגן יחיד - 'עיר העולם' תל אביב שיחד עם נמל התעופה שלה [נתב"ג], לעולם הגלובאלי. זו מדינה המרוקנת את אזורי הפריפריה אך סוללת עבור הנותרים שם כבישים ומסילות ברוח 'כביש לכל יומם' המשכים קום כדי לנסוע למקום עבודתו בליבה הלאומית. כביש ההופך בסופי שבוע, בחופשות ובמועדים, ל'כביש לכל נופש' המנגיש את תושבי הליבה היישר מביתם ל'ארץ הצימרים'. זו מציאות העוצמת עין מהמתרחש או אמור להתרחש מעבר לקו הירוק [או גדר ההפרדה] כאילו מרחב זה מצוי מעבר לסמבטיון.¹²

- חלופת 'שתי המדינות'

היות והמערכת הפוליטית טרם החליטה מה יהא המרחב הסופי/הקבוע של מדינת ישראל וחיינו התכנוניים מתקיימים בצל התקווה לשתי מדינות לאום - ישראל ופלסטין, תקווה שהחלה בהסכמי אוסלו, ושזכתה לרוח גבית ב'הצהרת בר אילן' מיוני 2009 שקבעה 'שתי מדינות לשני עמים'. גם אם הצהרת בר אילן לא אושרה/אושרה עדין באף לא פורום מוסמך אחד,¹³ הרי שבהעדר החלטה על הפריסה העתידית של המרחב הלאומי, המנגנונים [הפוליטי בעיקר] ומערכות התכנון הסטטוטורי חייבים לפעול כאילו חלופת שתי המדינות היא בגדר 'בררת מחדל' בחשיבה התכנונית למחצית המאה ה-21, וכי הקו הירוק, כולל תיקוני גבול צפויים, יפריד בין שתי המדינות - ישראל כמדינה יהודית ופלסטין.¹⁴

- חלופת המדינה המקבילה¹⁵

לאחרונה העלה הסופר אייל מגד בסדרת מאמרים בתקשורת הכתובה את רעיון 'המדינה המקבילה' כחלופה אפשרית נוספת לפתרון הסכסוך הישראלי פלסטיני על ארץ ישראל (מגד, 2011 ; 2012). 'המדינה המקבילה' לטענת מגד, היא מענה לשאלה מה הפלסטינים באמת רוצים? יכול להיות, כותב מגד, שהפלסטינים מעוניינים שהפתרון יהיה לא לחלק את הארץ אלא להתחלק בארץ. "התכנית הוצגה גם בבלוג של ארכיון פורום הסקופים Totter (2012) לפיו "תכנית המדינה המקבילה היא פשרה בין התפיסה השלטת של שתי מדינות לשני עמים לבין מדינה דו-לאומית. אנחנו מדברים בפירוש על שתי מדינות לאום מובהקות שכל אחת מהן מממשת במסגרתה את שאיפותיה לזהות ייחודית ונפרדת".

רעיון המדינה המקבילה נולד על פי מגד (2011) במפגשים שנערכו לאורך שנים במסגרות בהן השתתפו מדענים ואנשי ציבור משוודיה, ישראלים מכל קצוות הקשת הפוליטית והחברתית והוגי דעות ואישים בולטים בחברה הפלסטינית.¹⁶ הרעיון צמח מתוך הכרה בעובדה שהיום כבר אי אפשר לחלק את הארץ לא פיזית ולא נפשית, וכי פתרון שתי המדינות הוא בלתי אפשרי. לפי ההצעה, 'המדינה המקבילה' תהא פרוסה על פני כל שטח ארץ ישראל מהים לירדן, ותתקיימנה בו שתי מדינות - ישראל ופלסטין. מדינות אלה תהיינה שזורות זו בזו, כשכל אחת מהן תוכל להכריז על ארץ ישראל מהים

לנהר 'כולה שלי'. אזרחי שתי המדינות יממשו בעצם נוכחותם/קיומם בשטח את הריבונות, כלומר הריבונות תהא על פי האזרח ולא על פי השטח. האזרח שיימצא היכן שימצא, יוכל להצביע ולהיבחר למוסדות השלטון של מדינתו - ישראל או פלסטין, ולהישפט על פי חוקיה.

צוות החשיבה שהעלה את פתרון 'המדינה המקבילה' היה מודע לעובדה שעם הפעלת הפתרון תתעוררנה אינספור בעיות ובהן שאלות משפטיות, כלכליות, ובעיקר ביטחוניות. הצוות דן עם אישים בולטים בתחומים אלה כדי להכין תשובה לבעיות. למשל, בתחום הביטחון, תחום העלול לעמוד כמכשול כבד לחלופה, הוצע כי לא יהיה מנוס מלהקצות לכל מדינה שטח ייחודי בו היא תורשה להציב כוחות ביטחון חיוניים כמענה למקרי חירום (מגד, 2012).

לימוד עקרונות פתרון 'המדינה המקבילה' מעלה אפשרות לפתרון המשלב את עיקרי חלופת 'המדינה המקבילה' במסגרת חלופת 'שתי המדינות'. בפתרון המשולב עלול/עשוי להיות מצב בו בכל אחת משתי מדינות הלאום - ישראל ופלסטין, תתקיים אוכלוסיית מיעוט לאומי שתמשיך לשבת בתחום מושבה כמיעוט לאומי הסר לחוקי המדינה הריבונית בה הוא יושב; או שחלקו או כולו נתון למרות מדינת הלאום אתה הוא מזדהה; או שהוא נשאר בתחום מושבו כמיעוט לאומי/אתני עצמאי על פי עקרונות 'המדינה המקבילה'. האוכלוסיות הן:

1. יהודים, שארית מאוכלוסיית המתנחלים שלא תתפנה מהיישובים לאחר הפינוי וסיום הסכסוך, ושימשיכו מתוך בחירה [ובהסכמת הפלסטינים] לשבת בתחומי המדינה הפלסטינית.

2. ערביי ישראל, אוכלוסיית מיעוט הממשיכה לשבת בתחום מושבה עוד מהימים שלפני הקמת מדינת ישראל ב-1948.

בדיון על אפשרויות הפתרון המרחבי של סיום הסכסוך חשוב להבהיר כי מעמד ערביי ישראל כאזרחים שווי זכויות יובטח בכל חלופה.¹⁷ יחד עם זאת יש להביא בחשבון את הערכתו של סמוחה (2000) על יחסם של ערביי ישראל מול הרשות הפלסטינית בהווה, ועל היחס שיתקיים בינם לבין המדינה הפלסטינית העצמאית בעתיד. בהווה, כתב סמוחה, הרשות הפלסטינית נתפסת כ'מולדת חיצונית' לערביי ישראל, והיא אינה נוקטת עמדה לגבי מעמדם ואינה דורשת שינוי מדיניות לגביהם. עם כינון מדינה פלסטינית עצמאית היא תמלא תפקיד של 'מולדת חיצונית' ביחס לערביי ישראל. מדינת פלסטין תידרש לטפל בענייני ערביי ישראל, להגן עליהם כעל חלק בלתי נפרד מהעם הפלסטיני, וככזו היא עלולה/עשויה להפעיל על ישראל לחצים לביצור זכויותיהם. בנוסף, במסגרת ההסדר בין ישראל לפלסטין יהא צורך לגבש תנאים למתן אזרחות פלסטינית לערביי ישראל שיבקשו זאת, ויהא צורך להציע ולהבטיח מערך של חינוך פלסטיני וקשרי תרבות (סמוחה, 2000).

נתוני רקע לתכנון לחלופת מדינת כל אזרחיה ולחלופת 'שתי המדינות'

הנחת המוצא לדיון שבכל מקרה, הן בחלופת 'מדינת כל אזרחיה' והן בחלופת 'שתי המדינות', מדובר במתחמים רב לאומיים בהם יתגוררו זה לצד זה ערבים ויהודים. הנתונים המובאים להלן המיועדים להמחיש את הבעיה ב'סדרי הגודל' שאיתם אמורים הפוליטיקה, המדיניות והתכנון להתמודד.

בשטחי יהודה ושומרון חיים היום מעל ל-350 אלף יהודים. חלקם הגדול בגושי ההתיישבות ה'אמורים' להסתפח לשטח מדינת ישראל. מבין תושבי היישובים שבטבור השטח שמניינם נאמד בכ-50-100 מאה אלף, חלקם וצאצאיהם לא ינטשו את ביתם ויישוביהם מרצון ו/או בכפייה. במחצית המאה ה-21 אפוא, יהא מניין התושבים היהודים שבאזורי יהודה ושומרון בין 700 אלף בחלופת 'מדינת כל אזרחיה', לכ-100-75 אלף במסגרת המדינה הפלסטינית אם תוקם על פי חלופת 'שתי המדינות'.

על אומדני האוכלוסייה הערבית בשטחי יהודה, שומרון ועזה ועל התחזיות לאזורים אלה אין הסכמה.¹⁸ לצורך הדיון יוצגו סדרי הגודל העולים מנתונים שבמקורות ומחיוצם לעבר מחצית המאה. ההערכה היא שבשנת 2050 יחיו ביהודה ובשומרון כ-6-7 מיליון ערבים ובעזה כ-5 מיליון. זהו גידול של 150% - 160% לעומת מניין האוכלוסייה באזורים אלה ב-2010.¹⁹

בעזרת חיוץ נתוני התחזית הבינונית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012) לשנת 2030 תמנה אוכלוסיית ישראל במחצית המאה ה-21 כ-13.6 מיליון נפש מהם כ-10 מיליון יהודים וכ-3 מיליון ערבים [מהם כ-600 אלף במזרח ירושלים]. זהו גידול של כ-74% וכ-100% ליהודים ולערבים בהתאמה.

מנתוני הפתיחה הנ"ל ברור שבכל אחד מהפתרונות 'מדינת כל אזרחיה' ו'שתי המדינות' יחיו זה לצד זה יהודים וערבים. במציאות של 'מדינת כל אזרחיה' סביר להניח שכל קבוצת אוכלוסייה תשאף להבטיח את שליטתה על כל השטח תוך הפרדה, פוליטית, מנהלית ומוסדית מהקבוצה האחרת. על פניו נראה כי שאיפה זו תתאפשר אולי, במסגרת חלופת 'המדינה המקבילה'.

ההנחה שבפתרון 'שתי המדינות' תהא לכל ישות לאומית טריטוריה נקייה מאוכלוסייה אחרת אינה אפשרית גם כן. בתחומי ישראל יתגוררו במחצית המאה ה-21 כשלושה מיליון ערבים הרואים בשטח ישראל את מולדתם. בתחומי יהודה ושומרון יחיו כ-100-75 אלף יהודים הרואים בארץ ישראל כולה 'ארץ מובטחת'. במציאות זו ספק אם שארית המתגוררים היהודים שלא יתפנו יסכימו להיות במעמד של 'זרים' במולדתם ההיסטורית. אם כבר נגזר עליהם להיות כמיעוט בשטח, עדיף שיוכלו לשלוט על גורלם ועל ניווטו. כך גם ערביי פלסטין שיוזכו במדינה משלהם, ישאפו לשלוט על המרחב הגיאוגרפי המלא של מדינתם יעדיפו מודל שבו ישלטו באופן מלא ועצמאי על כל המרחב הלאומי שלהם. מבין החלופות שיאפשרו 'לינותרים' בשטחי יהודה ושומרון, יהודים ופלסטינים לשלוט על גורלם על פי ציפיותיהם ולהקים את מוסדותיהם, נותרה כפתרון אפשרי חלופת 'המדינה המקבילה'.

למרות שרעיון 'המדינה המקבילה' טרם גובש על כל היבטיו הוא נראה, לכאורה, כ'סידור' שיאפשר להעניק לכל קבוצה לאומית יהודית ופלסטינית, פתרון שיאפשר לכל אחת מהן לממש את מאווייה. יחד עם זאת אין ספק שפתרון 'המדינה המקבילה' גם אם הוא בגדר 'בררת מחדל', מותרת אינספור בעיות ובהן שאלות משפטיות, כלכליות, ביטחוניות, סביבתיות ואחרות שיידונו בהמשך. הנושא הראשון כבר הועלה על ידי מגד (2012), לפיו הוגי רעיון המדינה המקבילה הציעו להקצות לכל מדינה שטח ייחודי בו היא תורשה להציב כוחות ביטחון חיוניים כמענה למקרי חירום.²⁰

הערכת החלופות

במציאות הפוליטית והגאופוליטית העכשווית פתרון 'המשך המצב הקיים' אינו מקובל בעולם וגם בלתי אפשרי, ופתרון 'מדינת כל אזרחיה' שהוא מיסוד 'המצב הקיים', הוא בלתי רצוי בקרב אלה השואפים לשמר את קיום הישות הציונית-יהודית בארץ ישראל. פתרון 'שתי המדינות' כ'מדינות לאום' אפוא, הוא החלופה היחידה שתאפשר קיום לאומי ציוני במדינה דמוקרטית שוויונית שאינה מוגדרת כ'דמוקרטיה של שליטה'.²¹

היות וכנראה שפתרון 'שתי מדינות' נקיות ממיעוטים אינו בגדר האפשר, איך ייראה פתרון 'שתי המדינות'? למרות שאלה זו, אין מצב שהמאמץ להשגת הסדר יפסק, וחשוב וגם חיוני שישראל והפלסטינים ימשיכו לעסוק בחתירה לשלום ולהשגת פתרון לסיום הסכסוך ולמצב בו שני העמים יחיו, כל לאום במדינתו, בשכנות טובה ומפרה.

כרקע להערכת פתרון 'המדינה המקבילה' יש לציין כי במציאות השוררת באזורי יהודה ושומרון כנראה שפתרון 'המדינה המקבילה' מוטמע כבר עמוק בשטח. הסיבה העיקרית לכך היא שמדינה פלסטינית כבר 'קיימת' (לביא, 2011).²² על פי לביא, ישות המדינה הפלסטינית מופיע כבר בתכנית ראש הממשלה סלים פיאד הידועה כתכנית ה-13 של ממשלת הרשות לשנים 2009 - 2011. תכנית פיאד חותרת לבניית המדינה הפלסטינית מ'למטה' על ידי חיזוק יסודותיה הכלכליים, החברתיים והביטחוניים של הרשות הפלסטינית. הנחת העבודה של הרשות הייתה שעד 2011 תהא המדינה הפלסטינית עובדה קיימת, ומוכנה לקבל אחריות על השטח ועל האוכלוסייה שבאזורי A ו-B שבגדה.²³ לביא קובע עוד כי תכנית פיאד היא ניסיון פלסטיני ראשון לבנות מדינה מבלי להשקיע מאמץ להגיע להסכם מדיני. במודל ה'מדינה' שבנה פיאד ושאו מאזן [מחמוד עבאס] הביא ל'אישורה' בעצרת הכללית של האו"ם, מוטמע כנראה, הלכה למעשה פתרון 'המדינה המקבילה'.

אם כך, במה נכון שיעסוק ב'סביבה סוערת' זו מתכנן מדיניות הפיתוח המרחבי של ישראל למחצית המאה? בין גורמי אי הוודאות בולטים הנושאים הבאים:

1. מה משמעות 'העובדה' שכבר קיימת 'מדינה פלסטינית' או לפחות יש כבר לכך תשתית דה פקטו באזורי יהודה ושומרון [בעזה קיימת מדינת חמאס]?
2. היות ולא סביר שכל אלפי המתיישבים היהודים באזורי יהודה ושומרון ינטשו ביתם ויחזרו מרצון לישראל, והיות ופינוי בכפייה של סרבני הפינוי לא נראה אפשרי, מה אמור להיות גורל הנותרים בתחום המדינה הפלסטינית? החלופות שתעמודנה לפני הנותרים הן: להישאר ולהתגורר ביישוביהם כמיעוט במעמד תושב/אזרח של המדינה הפלסטינית; להישאר כמיעוט במעמד של תושב ה'שולט'/'מחזיק' בתחום מושבם [השארית של שטח C] המחובר במעמד של אזרח למוסדותיה של מדינת ישראל; להישאר ולהתגורר ביישובים במסגרת רעיון ה'מדינה המקבילה' שתופעל במקרה זה על שטח המדינה הפלסטינית.
3. עם השאלות הנ"ל איך נכון לנווט את המשך מפעל ההתיישבות באזורי יהודה ושומרון והאם בכלל נכון להמשיך ולהשקיע בו?

4. מה יהא גורל ערביי ישראל שחלקם יתחבט בוודאי בדילמות דומות וכיצד להתייחס לכך?

באין קצה חוט לשרטוט קווי השלד האפשריים של העתיד ובהעדר החלטה על הפתרון המרחבי של סיום הסכסוך, חלה עלינו החובה הקיומית להתוות קודם לכל את מדינות הפריסה המרחבית של ישראל במחצית המאה ה-21, ולהעמיד על סדר היום את הצורך לחזור ולהשקיע 'בחלקת אלוהים הקטנה' - ישראל שבתחומי הקו הירוק. עלינו להאמין כי בכל פתרון עתידי תהא 'חלקת האלוהים' הגלעין הקשיח של 'מדינת הלאום היהודי', מדינה דמוקרטית החותרת תוך נאמנות לעקרונות מגילת העצמאות.²⁴ יחד עם זאת, בעוד אנו עסוקים בביסוס הקיים - הגלעין המרחבי של מדינת הלאום היהודי, חובה עלינו גם להעלות על סדר היום גם את כל שמתרחש ממזרח לנו. לכל פתרון שיקבע, וגם אם לא יוחלט עליו בימינו, תהא השלכה על אשר יקרה בתחומי הקו הירוק [או ממערב לגדר ההפרדה].²⁵

פתרון 'המדינה המקבילה' מכיל כאמור, אינספור בעיות ובהן שאלות משפטיות, כלכליות, ביטחוניות, סביבתיות ואחרות. ארבעה נושאים נראים כיוניים: בטחון, זכות השיבה, מים ואיכות הסביבה. הנושא הראשון כבר הועלה על ידי מגד (2012), לפיו הוגי רעיון המדינה המקבילה הציעו להקצות לכל מדינה שטח ייחודי בו היא תורשה להציב כוחות ביטחון חיוניים כמענה למקרי חירום.²⁶ לא פחות בעייתי הוא נושא 'זכות השיבה' לפלסטינים. בפתרון שתי המדינות יהא צורך לקבוע כי זכות זו תינתן לפלסטינים רק/בעיקר במסגרת המדינה הפלסטינית, כמו שזכות השיבה ליהודים תהא רק לתחומי מדינת ישראל. נושא איכות הסביבה, בעיקר מניעת זיהום, מחייב טיפול יסודי במערכות הביוב ביישובי יהודה ושומרון, ביישובים יהודיים וערביים כאחד. הפתרון חייב להביא למניעת הזרמת שופכין במורד הנחלים לתחומי ישראל. לבסוף, הנושא החשוב ביותר, וגם הרגיש ביותר בהיבט הפוליטי הוא חלוקת משאבי המים ממקורות טבעיים (האקוויפר) ו/או לאספקתם לגדה דרך מערכות ההתפלה. בשני אלה מוצפנים שיקולים פוליטיים של עצמאות ותלות.²⁷

ממדיניות 'הפיזור הממוקד' למציאות של 'ראש ענק ללא גוף'

משום חשיבות הנושא לעתיד ישראל, חשוב להציג ולבחון את התוצאות המרחביות, הכלכליות והחברתיות מהתנהלות מהלכי הפיתוח המרחבי העומדים לאחורונה בסתירה מובהקת למתווים הסטטוטוריים של התכניות הלאומיות ואזוריות. במהלך 'סדר היום' הרביעי חלה כאמור נסיגה חמורה בביצוע מדיניות פיזור האוכלוסייה, וישראל נוטה להתרכז במרחב שבין חיפה לבאר שבע כששתיהן מתפתחות בהדרגה לימטרופולין קצה' של הליבה הלאומית (קיפניס, 2009 ב'; Kipnis, 2010). זהו תהליך בו מופקרות הפריפריות של הנגב והגליל לגורלן כגוף מצטמק' תוך ירידה במאזן הדמוגרפי לרעת האוכלוסייה היהודית.

כבר בסמוך למועד האישור של תמ"א 35 על ידי הממשלה [2005], נתגלו 'פרצות' ביישומה, כשהליבה הלאומית - מחוזות המרכז ותל אביב [האחרון הוא הגלעין הקשיח של הליבה הלאומית ושניהם יחד הם 'הראש הענק של מדינה ללא גוף'], מעצימה את מעמדה במערך הלאומי. להעצמה פנים

רבות שיידונו בהמשך, אך הסמן הימני שלה הוא מאזן האוכלוסייה (לוח 1), המצביעה על גידול במחוזות תל אביב, המרכז וירושלים, ועל גידול שלילי ביתר האזורים, ובעיקר באזורי הפריפריה של הנגב והגליל. ההסבר שניתן על ידי מוסדות התכנון לכשל המדיניות שהותוותה על ידי תמ"א 35 היה שתמ"א 35 [וגם כל התכניות שקדמו לה], "הייתה ניסיון לא מוצלח לפזר את האוכלוסייה" (בוסו, 2013 ב').

על המענה לכשל/פרצות ביישומה של תמ"א 35 מדווח להב (2013)²⁸ כי בתגובה לתהליך הגידול המואץ במרכז החליטה הממשלה [החלטה 3973 מיום 24.8.2008] לשנות כוון ולהפעיל צעדים ליישום יעדי האוכלוסייה בתכנית תמ"א 35.²⁹ ההחלטה חייבה את משרדי הממשלה העוסקים בפיתוח [הפנים, מסחר ותעשייה והשיכון] ואת ממ"י לא להפשיר שטחים ליעוד מגורים ותעסוקה במחוז המרכז בשנים 2009-2012. ההחלטה להתמקד בפריפריה יושמה ב-2009 והביאה להקפאה מלאה של הפשרת קרקעות לבנייה במרכז, להסטה של תקציבים לפיתוח תשתיות לדרום ולצפון, ולאישור בניית יותר דירות בפריפריה.³⁰ ההקפאה הייתה בתוקף כשנה וחצי³¹ וחדלה להתקיים כשהתברר כי גרמה למחסור ביחידות דיור במרכז ולנסיקה לשמים של מחירי הדירות (להב, 2013).

לוח 1: עמידה בתחזיות האוכלוסייה 2005 [תמ"א 35] ל-2010.

ההפרש תחזית יעד ב- 2020	יעד האוכלוסייה ל- 2020	תחזית האוכלוסייה ל- 2020	האוכלוסייה בעת אישור תמ"א 35	המחוז
27+	1,332	1,359	1,217	תל אביב
426+	1,883	2,309	1,731	המרכז
453+	3,215	3,668	2,948	הליבה [מחוזות תל אביב ומרכז]
73+	1,071	1,144	889	ירושלים
153-	1,109	956	871	חיפה
250-	1,730	1,480	1,222	הצפון
197-	1,492	1,295	1,038	הדרום
447-	3,222	2,775	2,260	באזורי פריפריה: הנגב והגליל
74+	8,617	8,543	6,968	בתחומי מדינת ישראל

מקור: עובד על ידי המחבר מגרפים אצל בוסו (2013 א').

מאז ביטול החלטה 3973 יוזמת הממשלה באמצעות מוסדות התכנון מהלכים, או לפחות משמיעה 'רעשים', על קידום מהלכים להרחבת שטחי השיפוט של רשויות מקומיות אטרקטיביות באזור המרכז. הרחבת השטחים אמורה לתפוס שטחים ירוקים וחקלאיים כדי לאפשר הקמת עשרות אלפי יחידות

דיור עבור שוק הדיור הגואה במרכז (רינת, 2012; בוסו, 2013 א'; ב'; ג'). כך, וכמענה לביקוש הגואה בליבה, החליטה הממשלה במרץ 2012 לבנות 50,000 דירות במחוז המרכז ו-35,000 במחוז תל אביב (בוסו, 2013 ב'), רובן כאמור, על ידי הרחבת יישובים על חשבון שטחים חקלאיים וירוקים (רינת, 2012) וכשמניין תוספת יחידות הדיור למחוז המרכז מכל תכניות הבינוי לשנת 2040 יעמוד על מעל ל-500 אלף (בוסו, 2013 ב') (לוח 2).

לוח 2: יחידות הדיור המתוכננות למחוז המרכז עד ל-2040 בתכניות הבינוי השונות

התכנית	תוספת יחידות המגורים			סה"כ
	עד 2020	עד 2030	עד 2040	
תוספת על פי תמ"מ 21/3	95	115	47	257
תוספת על פי תמ"א 38	50	50	80	180
תוספת במסגרת ההתחדשות העירונית	15	30	45	90
סה"כ תוספות	160	195	172	527

מקור: בוסו, (2013).

בדילמה על מה למקד את המדיניות המרחבית של ישראל, על הליבה או על הפריפריה כותב חסון (2012 ב') כי ההווה בשטח מצעידה את ישראל להתמקדות בליבה וזאת בניגוד למציאות הגיאופוליטית והביטחונית המחייבת, עדין, את טיפוח הפריפריה משיקולים גיאופוליטיים של גבולות, בטחון ודמוגרפיה.

לכישלון יישומו של 'הפיזור הממוקד' שהותווה בתכניות הארציות, המחוזיות והמטרופוליטניות היו תוצאות חמורות. לוח 3 מראה את התמורות בפיזור האוכלוסייה היהודית על פי אזורים גיאוגרפיים (המוגדרים במונחי 'גלעין/ליבה' 'שוליים') בשנים נבחרות, ואת מקדמי הגידול של האוכלוסייה בתקופות שונות מאז ראשית שנות ה-70, עשור המסמן את ראשית 'סדר היום' שהביא ל'מהפכה הגיאוגרפית השנייה' שפניה היו אל אזורי יהודה, שומרון ועזה.³² בעיקר חשובים לענייננו מקדמי גידול האוכלוסייה שבין 1983 [ביסוס הפיתוח הראשוני של ההתיישבות באזורי יהודה, שומרון ועזה וההכרה בלגיטימיות שלהם] לשנת 2011. שלושה מקדמי גידול בולטים במיוחד: מקדם הגידול באוכלוסיית יהודה ושומרון [אזור עזה לא היה קיים ב-2011] העומד על 16.313 [גידול פי 16 במשקל האוכלוסייה מאז 1983]. מקדמי הגידול באזורי ה'פסימום'³³ של חדרה ואשקלון המציגים את תהליך הרחבת התפרסותו המרחבית של מטרופולין תל אביב עומדים על 1.512 ו-1.603. משמעותם גידול פי 1.5 ופי 1.6 במשקל היחסי של האוכלוסייה באזורי חדרה ואשקלון בין 1983-2011 בהתאמה. משמעות היעלמות אזורי ה'פסימום' והכלתם בתחומי מטרופולין תל אביב היא שיש להחליף את הביטוי השגור "בין חדרה לגדרה" לביטוי עדכני "בין זיכרון [יעקב] לאשקלון". כל יתר האזורים הגיאוגרפיים שבלוח 3 מראים ירידה בגודל האוכלוסייה למעט אזור הפריפריה הצפונית, הקרובה [נפות עכו ויזרעאל] שזכו להקמתם של אזורי התיישבות קהילתית,

לוח 3: תמורות בפיתור האוכלוסייה היהודית על פי אזורים בשנים נבחרות

האזור הגיאוגרפי (1)	האוכלוסייה באחוזים					מקדמי גידול האוכלוסייה (2)			
	1972	1983	1995	2011	1972-1983	1983-1995	1995-2011	1983-2011	1983-2011
הפריפריה הצפונית הדרומית	3.4	3.4	3.2	3.1	0.992	0.806	0.873	0.819	0.819
הפריפריה הצפונית הדרומית	6.1	6.4	7.0	6.6	1.202	1.357	0.761	1.073	1.073
גליל מטרופוליני חיפה	12.3	11.1	9.7	7.5	0.518	0.486	0.059	0.250	0.250
נפת חדרה - מיפסימוס, לשולי מטרופולין תל אביב	2.9	2.7	3.1	3.4	0.733	1.443	1.408	1.512	1.512
אזור חלבה - חלאומית - מחוזות מרכז ותל אביב	53.4	52.4	49.1	48.7	0899.	0.760	0.971	0.841	0.841
מחוז תל אביב - הגליל הקשוח של חלבה	[33.5]	[29.5]	[24.6]	[20.5]	0.401	0.357	0.298	0.298	0.298
מחוז ירושלים	9.7	10.3	10.8	11.0	1.328	1.151	1.098	1.147	1.147
נפת אשקלון - מיפסימוס, לשולי מטרופולין ת"א	5.7	6.0	7.2	7.6	1.328	1.717	1.258	1.603	1.603
הפריפריה הדרומית הדרומית	6.4	6.9	7.1	6.7	1.413	1.134	0.719	0.924	0.924
אזור יחדה ושומרון (4)	0.1	0.7	2.9	5.4	59.619	13.166	4.569	16.313	16.313
כל הארץ באחוזים	100.0	100.0	100.0	100.0	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
כל הארץ באלפים	2,686.1	3,349.8	4,522.3	5,907.5	...	...	...	...	...

מקור: חשב על ידי המחבר מנתוני השנתון הסטטיסטי לישראל 2012.

מקרא: פריפריה צפונית רחוקה: נפת צפת, כנרת וגולן; פריפריה צפונית קרובה: נפת יזרעאל ועכו; גליל מטרופוליני חיפה: נפת חיפה; הפריפריה הדרומית הדרומית: נפת באר שבע; פסימוס, - אזור בין מטרופוליני. חדרה בין חיפה לתל אביב; באר אשקלון בין באר שבע לתל אביב. מקדמי גידול האוכלוסייה = אחוז הגידול באזור / אחוז הגידול בכל הארץ. מחוז תל אביב כלול גם בנתוני אזור חלבה. באזור יחדה ושומרון האוכלוסייה היחידית

לוח 4: מקדמי הריכוז של התעסוקה בענפי המעש - מועסקים גרים 2011

מקדמי הריכוז בענפי המעש בשנת 2011										האזור המיאוגרפי (1)
שירותים למשק הבית	בריאות ורווחה	חינוך	מניהל ציבורי	שירותים עסקיים	בנקאות, ביטוח וכספים	מסחר	תעשייה	שירותי אירוח	חקלאות	
0.000	0.903	1.054	1.510	0.403	0.300	0.874	1.314	1.809	4.357	הפריפריה הצפונית הרחוקה
0.444	0.971	1.031	1.102	0.583	0.400	0.896	1.529	0.851	1.857	הפריפריה הצפונית הקרובה
1.000	1.184	0.961	0.837	1.021	0.600	1.030	1.221	0.894	0.286	גלעין מטרופולין חיפה
1.333	1.068	0.899	0.531	0.778	0.475	1.037	1.079	0.894	1.786	נפת חדרה - מיפסימוס, לשולי מטרופולין ת"א
1.222	0.961	0.837	0.837	1.278	1.600	1.089	0.829	0.936	0.500	הליבה הלאומית - מחוזות מרכז ותל אביב
1.556	0.883	0.822	0.735	1.465	1.850	1.044	0.657	1.085	0.214	מחוז תל אביב - הגלעין הקשיח של הליבה
0.833	1.214	1.481	1.755	0.826	0.550	0.844	0.536	1.191	0.643	מחוז ירושלים
0.778	0.981	0.876	0.857	0.688	0.425	0.985	1.529	0.681	1.500	נפת אשקלון - מיפסימוס, לשולי מטרופולין ת"א
0.444	0.990	1.054	1.102	0.750	0.275	0.941	1.157	1.915	2.286	הפריפריה הדרומית הרחוקה
0.000	0.767	2.124	1.551	0.972	0.775	0.733	0.600	0.809	1.071	אזור יהודה ושומרון (4)
1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	כל הארץ באחוזים

מקור: חישוב על ידי המחבר מנתוני השנתון הסטטיסטי לישראל 2012.

מקרא:

פריפריה צפונית רחוקה: נפות צפת, כנרת וגולן; פריפריה צפונית קרובה: נפות יזראל ועכו; גלעין מטרופולין חיפה: נפת חיפה; הפריפריה הדרומית הרחוקה: נפת באר שבע; יפסימוס: - אזור בין מטרופוליני. חדרה בין חיפה לתל אביב; באר אשקלון בין באר שבע לתל אביב.

מקדמי הריכוז בענפי המעש = אחוז העוסקים בענף באזור המיאוגרפי / אחוז העוסקים באותו ענף בישראל.

מחוז תל אביב כלול גם בנתוני אזור הליבה.

באזור יהודה ושומרון האוכלוסייה היהודית

ואזור ירושלים שהתנסה בהגברת הבנייה. שני האזורים האחרונים הראו יציבות במקדם גידול האוכלוסייה.

להתכנסות באזור הליבה היו גם השלכות כלכליות על האזורים הגיאוגרפיים השונים כפי שעולה מלוח 4 המראה את מקדמי הריכוז של התעסוקה בענפי המשק בשנת 2011. הלוח מראה כי אזורי הפריפריה, כולל אזור ה'פסימום' מצטיינים עדין בפעילות חקלאית, וכי יחד עם גלעין מטרופולין חיפה [נפת חיפה] הם אזורי תעשייה. המאפיין הבולט של אזורי הפריפריה הרחוקים בדרום ובצפון הוא מקדם הריכוז הגבוהה בענף האירוח [ארץ הצימרים], כשבתל אביב ובירושלים יש נוכחות של ענף האירוח במתכונת של תיירות אורבנית, חלקה תיירות עסקית.

הצורך במדיניות לפיתוח העתידי של ישראל בגבולותיה [הקו הירוק + תיקונים] עולה במאמריהם של חסון (2008), אסיף (2008), גונן (2008) ושחורי (2005). חסון קובע כי 'דרושה מדיניות של המשכיות ושינוי' היות ומימוש הריבונות של ישראל כמדינה יהודית דמוקרטית והבטחת ביטחונה מותנה בפיזור האוכלוסייה תוך מתן עדיפות לנגב, לגליל ולאזור ירושלים. כל זאת תוך הבטחת צמיחה כלכלית, הוגנות חברתית, שמירה על שטחים פתוחים, יצירת מוצרים ושירותים ציבוריים לרווחת האוכלוסייה, שימור ופיתוח ערכי מורשת וערכים תיירותיים. אסיף מציג את תמ"א 35 כדוגמה למדיניות מרחבית משולבת לפיתוח וצמיחה בדגם 'הפיזור הממוקד'. הוא טוען כי תכנית האמורה לספק פתרונות מרחביים הדרושים לישראל חייבת לעשות יותר לטובת אזורי הפריפריה ולשים דגש רב יותר בפיתוח האזורים המטרופוליניים. גונן מציב מטרה - "צמצום התלות של העתיד בקטר אחד - תל אביב". שחורי, השואלת האם הגיע "עידן הנגב? מצטטת את פרס: ³⁴ "מדינת ישראל 'נמצאת מול חלון הזדמנויות לשינוי חזונה - ממדינה המשקיעה בהתנחלויות למדינה המשקיעה בגליל ובנגב". בהמשך לדברים אלה קובעת שחורי כי לפיתוח הנגב והגליל נדרשת פרדיגמה תכנונית המבוססת על חזון ומדיניות לאומית הרואה באזורים אלה [הנגב והגליל] משאב - נס ואל נטל, גם אם התועלת תיראה רק באופק הרחוק יותר. חסון (2012 א'; ב') מציב את האחריות להשגת יעדי השינוי על המערכת הפוליטית ועל המנגנונים הכפופים לה.

מדיניות ואסטרטגיה לפיתוח המרחב הלאומי

ברוח הדברים של חסון, אסיף, גונן ושחורי אנו נדרשים להציע 'סדר יום' חדש, סדר יום שילווה באסטרטגיה שתביא לפיתוח מערך יישובי רשתי הנשען על המטרופולינים חיפה ובאר שבע כמוקדי צמיחה. ככאלה מטרופוליני חיפה ובאר שבע ימלאו תפקיד כפול: הם יהוו 'עוגני משנה' [לעיר העולם תל אביב] לחיבורה של ישראל למשק הגלובאלי (Kipnis, 2010), וככאלה הם יתפקדו גם כמוקד לשירות ב'תפקודי עילית' למרחבי הגליל והנגב הסמוכים על שולחנם. לשם כך, יש ליזום, להכין, לאמץ ולהפעיל מדיניות פיתוח לאומית המעודדת יצירת 'מוקדי צמיחה', מוקדים שבבוא הזמן יהוו גם מוקד מוצא לפריסה מרחבית של תפקודים כלכליים וחברתיים ראויים לאזור. מדיניות לאומית כזו תהא אשרור למהלך שינוי דוקטרינת התכנון מ'פיזור מבוקר' ל'פיזור ממוקד' שאומץ בתמ"א 31 (המועצה הארצית לתכנון ולבניה, 1992; Shachar, 1996), כשדוקטרינת ה'פיזור הממוקד' הוצבה בעת ההיא כמענה

תכנוני לקליטת גל העלייה מבריה"מ ומחבר העמים שפקד את ישראל מסוף עשור ה-80, וכדי לקדם את התמורות הכלכליות והחברתיות שהתחוללו בישראל עם כניסתה בסוף ה-80, לעידן הפוסט תעשייתי ולחיבורה למשק הגלובאלי.³⁵

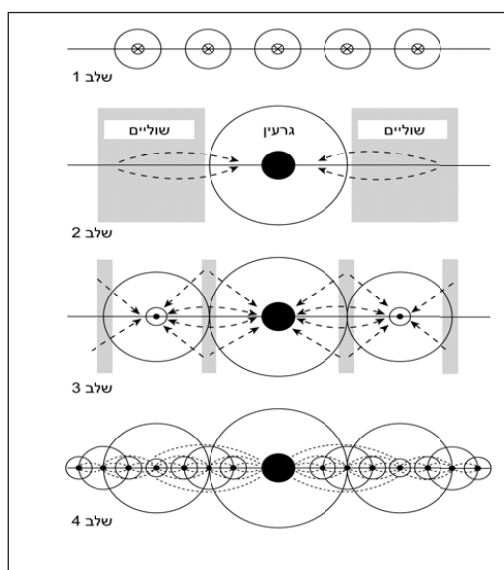
בצורך לזיום, להפעיל וליישם מדיניות לאומית שתוביל לפיתוח 'רשת ערים' תוך הסתלקות ממדיניות העיר הקומפקטית³⁶ ישראל אינה לבדה. צורך כזה עלה במדינות אירופה המערבית³⁷ על ידי חוקרים ומתכננים במחצית השנייה של עשור ה-90, ובהם Dieleman וחובריו (1999) שטענו כי מודל ה'עיר הקומפקטית' בלתי ישים, ספק אם 'יתרונותיו' יתממשו, וכי הוא מהווה מרשם לבזבוז שטחי ציבור ומשאבים. הצטרפו לטענה שמודל ה'עיר הקומפקטית' אינו מתאים למציאות ואינו ישים Hajer ו-Zonneveld (2000) ו-Bontje (2001; 2003) שהציעו כפתרון מדיניות חלופית: 'רשת הערים', דגם יישובי שהחל להתפתח במערב אירופה כמערכת ערים רב מוקדיות. Bontje טען עוד כי יש לגבות את תהליך התפתחות הרשת הרב מוקדית באסטרטגיה תכנונית שתוכל להתמודד עם תהליך ההתפשטות העירונית הלא מבוקרת. מערך יישובי בדגם 'רשת ערים' הוצג לראשונה במסמך המדיניות הלאומית החמישית של הולנד ששימש בסיס לאסטרטגית רשת ערים מהטעמים הבאים (Burg and Dieleman, 2004): החברה האנושית נוטה לפתח מערכת יחסים 'רשתית'; התחרות [הכלכלית] במרחב הגלובלי מתנהלת דרך מרקמים עירוניים גדולים [מטרופולינים] ולא במרקמים עירוניים קטנים שהם לוויינים לערים הגדולות.

השאלות המתבקשות הן כיצד ניתן להביא למהפך בארגון המערכת העירונית בישראל ברוח המדיניות המוצעת, מה תהא דמות המערכת העירונית של ישראל, ובעיקר מה צפוי לחיפה ולבאר שבע, וכמובן גם לתל אביב אם תאומץ בישראל מדיניות פיתוח מרחבי בדגם של 'רשת ערים'?

ה'מנופים' להנעת אסטרטגית 'מוקדי הצמיחה' מעוגנים במושגים 'קייטוב', 'פריסה' ו'רווייה'. ה'קייטוב' הוא תהליך של 'מרכז' משאבים, תפקודים ועושר במוקד/בליבה תוך דילול הפריפריה. ה'פריסה' הוא תהליך 'פעפוע' של תפקודים ואוכלוסייה מהמוקד לפריפריה (Hirshman, 1958; Myrdal, 1957). התהליך במלואו מתואר במודל 'גלעין שוליים' (Friedmann, 1966)³⁸ ששלבו השני, השלישי והרביעי מתחברים לעניינו, כלומר - לתהליך המוליך ליצירת מערכת 'מאחזים' מטרופולינים האמורים להוות 'עוגן' משני/אזורי לחיבורה של ישראל לכלכלה הגלובאלית. 'מוקדי הצמיחה' (המאחזים) אמורים לתפקד בבשלותם כ'מוקד מוצא' לפריסת תפקודים ומשאבים למערכת האזורית הנסמכת עליהם (איור 1). בשלב השני מתפתחת הליבה הלאומית כגלעין השולט במרחב הלאומי כשהוא מציג תהליכי 'קייטוב' נמרצים הגורמים לדילול הפריפריה; בשלב השלישי מתחיל המערך היישובי הלאומי להתפרק למערך רב מוקדי, כשתהליך ה'פריסה' (פעפוע) יוצר מוקדי משנה המתפקדים כ'עוגנים' מטרופולינים, המתפקדים כ'מוקדי צמיחה' ראשיים [חיפה ובאר שבע במציאות הישראלית]; השלב הרביעי מתאר את תהליך הפריסה המיוחל מ'העוגן' המוגדר כ'מוקד צמיחה' מטרופוליני לעבר מוקדים עירוניים שבאזור ההשפעה שלו [הגליל והנגב במציאות הישראלית]. המהלך העיתי של עקומות הקייטוב, הפריסה וה'השבחה' התפקודית מראה כי ככל שהפריסה מתחזקת והקייטוב מתכווץ מתעצמת ההשבחה. הסבר

לתהליך טמון במושג ה'רנטה הכלכלית' שהיא 'סך כל התשלומים לגורמי הייצור הנדרשים על מנת להכניס יחידת תפקודית לפעילות' (Clark, 2003; Small, Witherick, 1986). גורמי ייצור עיקריים הם קרקע, עבודה והון³⁹ השונים זה מזה בתכונותיהם, בעיקר בניידותם, אך מתקיימת ביניהם מערכת קשרים אמיצה (Land and Freedom, 2008)⁴⁰

גורמי הייצור מוגבלים בכמותם ושונים בניידותם במרחב, כשגורם הייצור קרקע קשיח בניידותו ואילו הון הוא הנייד ביותר. ניידותו של גורם הייצור עבודה מותנה במוכנות העובד ליומם ו/או להגר. טווח היוממות הנמדד במונחי זמן, מותנה גם בגורמים נוספים ובהם משלח היד, הגיל, המצב המשפחתי של העובד (קיפניס, 2013; Kipnis, Mansfeld, 1986) ובזמינות אמצעי התחבורה העומדים לרשותו. במקרה שהיומם הוא גם בעל משפחה, משך זמן היוממות נקבע תוך התחשבות בדגם ההתנהגות המרחבית (עבודה, לימודים וקשרים חברתיים) של היומם ושל שאר בני המשפחה (כץ וקיפניס, 2009).



איור 1: התפתחות מערכת ערים לפי מודל 'גלעין שוליים' המתאר תהליכי קיטוב ופריסה. מקור: Friedman, 1966

אירוע מכריע בתהליך הקיטוב - פריסה הוא השלב בו אחד או יותר מגורמי הייצור מגיע ל'רוויה' כלומר, לנקודה בה כלו היתרות הזמינות של אותו גורם ייצור לשימוש במקום הימצאותו ברמת המחירים הקיימת. 'רוויה' בגורמי הייצור גוררת בעקבותיה ל'פעפוע' של התפקודים שאינם יכולים לשלם תמורת גורם הייצור [הון ו/או עבודה] שעלותו גדלה. את מקומם תופסים תפקודים הממוקמים בסדר הירארכי גבוה יותר המסוגלים, בגין הכנסה גבוהה יותר, לשלם תמורת ה'רנטה הכלכלית' החדשה. התוצאה היא 'השבחה' הדרגתית

של מערך התפקודים במקום. מי מבין התפקודים שאינו יכול לעמוד בתנאי הרנטה החדשים יעשה אחד מאלה: יחדל להתקיים או יגור (יפגע) למיקום חדש, לרוב אל מחוץ למרחב בו גורם הייצור הנדרש הגיע לרוויה. מקום שקיימים בו גורמי יצור חופשיים והנערך מבעוד זמן לקליטת התפקודים המפגעיים הוא המקום שיש לו יתרון יחסי לקליטת התפקוד ה'מפגע'. אסטרטגיית 'רשת ערים' אפוא, היא המתכונת לאיתור מוקדם ולהכוונה מסודרת של 'פעפוע' התפקודים לעבר המוקדים המועדפים לקליטתם. מרשם ההצלחה הוא ביכולת לנווט את תהליך ה'פעפוע' כמהלך מתגלגל על פי מודל 'גלעין שוליים' של Friedmann (1966).

היות וטווח הפריסה המרחבית של גורמי ייצור עבודה והון שהגיעו לרוויה מוגבל ונקבע לפי טווחי ה'ניטיה ליומם' ו/או 'המוכנות להשקיע', נוטים התפקודים המפגעיים, בהעדר מדיניות להכוונתם, להתמקם באתר סמוך למקום בו הם פועלים בהווה. כך הם יוצרים 'השבחה תפקודית' הגולשת מהגלעין לפרבריו הקרובים. כיצד אפוא, אמורה האסטרטגיה התכנונית המכוונת להיווצרות 'רשת ערים' במתכונת השלבים השלישי והרביעי במודל גלעין שוליים' להביא מזור לפריפריאליות של חיפה ובאר שבע כדי שתתפתחנה 'לעוגן מטרופוליני' הנהנה מפריסה ופעפוע של תפקודים איכותיים מהליבה הלאומית ובעיקר מתל אביב רבתי? התשובה פשוטה: מדיניות הפיתוח של המרחב הלאומי הנשען על 'מערכת ערים רשתית' שבמוקדה הליבה ולצידה עוגנים מטרופולינים אזוריים, חייבת להציע תמריצי פיתוח נדיבים ולהשקיע במשאבי אנוש ובתשתית מהם ייהנו 'מוקדי הצמיחה' [העוגנים המטרופולינים] שיזכו ליתרון יחסי מובהק בהשוואה למוקדים שבפרבריו הליבה.

בהעדר מדיניות המגובה באמצעים ליישומה, יהיו גלעיני מטרופוליני חיפה ובאר שבע 'מוקדי קצה' של הליבה הלאומית ושאר המרחב הלאומי הנשען עליהן, ייוותר כפריפריה מתדלדלת. מדיניות לאומית לפיתוח 'רשת ערים' מחייבת אפוא שינוי תפיסה ושידוד מערכות מחשבתי ביחס למדיניות המרחבית של ישראל. השינוי החשוב ביותר הוא לקבוע ולאשרר פעם נוספת שחיפה, כגלעין המטרופולין הצפוני היא ה'עוגן המטרופוליני' הראשי של צפון ישראל ומהווה 'מוקד צמיחה' ואחד מ'עוגני' המשנה במערכת היישובית הרשתית של ישראל המחבר את המשק הישראלי לכלכלה הגלובאלית. כך גם באר שבע ביחס לנגב. ככאלה, שני המטרופולינים, חיפה ובאר שבע, אמורים להיות מוכרזים כיעד מועדף - 'קולטי הזדמנויות' [תפקודים] ה'מפגעיים' מהליבה, בעיקר תפקודים מהסקטור ה'רביעוני' וה'חמישוני',⁴¹ שיביאו להעשרת סל תפקודיהן, ויעשו אותם למוקד הפורס את תפקודיו למוקדי משנה בגליל ובנגב.⁴² שינוי תפיסתי זה צריך להיות מלווה במחויבות לביצוע.

סוף דבר

גם אם אנו מפנים פנינו לפתרון הגיאופוליטי שיביא לסיום הסכסוך, ובתווה שהפתרון יבוא במהרה, עיינו מופנות עדין לחלקת אלוהים שלנו - מדינת ישראל, שעיצוב מדיניות הפיתוח המרחבי, הכלכלי והחברתי שלה עומד ראשון בסדר היום. במקום זה ראוי להזכיר כי שאלת הפתרון המרחבי בין ישראל לפלסטין אינה חדשה. שיפריס (2013) העוסק בממשלת רבין הראשונה, מציג

שלוש גישות שעמדו אז, בשנות ה-70, על סדר היום הפוליטי והחברתי בנושא השטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. הגישות הן:

1. המינימליסטית שגרסה שעל ישראל לסגת מהשטחים ולייצב גבולה על בסיס הגבולות שנקבעו בהסכמי שביתת הנשק - הקו הירוק. מייצגי גישה זו היו בין היתר, פנחס לבון ופרופ' ישעיהו ליבוביץ' שאמר כי בעיית השטחים אינה מעניינת אותו כלל, אלא רק הבעיה שאחד ורבע מיליון ערבים יושבים בהם; זאת לא בגלל דאגה לערבים, אלא בגלל דאגה לעם היהודי ולמדינתו. "הכללתם של הערבים האלה בתחום שלטוננו - פרושה חיסול מדינת ישראל כמדינה יהודית, חורבן העם היהודי כולו, והרס המבנה החברתי - סוציאלי שהקימונו במדינה"
2. המכסימליסטית שמיצגיה, בין היתר מנחם בגין, נתן אלתרמן, משה שמיר ואברהם יפה.
3. דרך האמצע שדגלה בפשרה טריטוריאלית שתכנס לתוקפה לאחר שייחתם בהסכם שלום. ישראל גלילי ויגאל אלון היו ממוליכי גישה זו שביטויה בשטח היה תכנית אלון.

בעת הזו⁴³ ולקראת מחצית המאה ה-21 כשעלינו 'לתקן' את שלא נעשה בשנות ה-70 [בעיקר על פי הגישה המינימליסטית] חובה עלינו להפנים כי הצלחת המדיניות מותנית בשלושת תנאים. החשוב בכולם הוא המחויבות המלאה לבצוע של המדינה בשיתוף מנגנון השוק, הרשויות המקומיות והחברה כולה. שני בחינותיה הוא תכנית מסודרת להסרת חסמים. החסמים הבולטים על פי שחורי (2005) הם חסמי מדיניות, פוליטיקה והתנהלות שלטונית המלווים בקשיים בפיתוח שירותי ציבור ברמה גבוהה; קושי ביצירת שיתופי פעולה בין רשויות וגישור על פני אינטרסים מנוגדים בראייה אזורית; ובעיקר העדר תפיסה תכנונית מרחבית כוללת הרואה צורך ביצירת "גורמי משיכה". חסמים נוספים הראויים לשידוד מערכות על פי שחורי הם הטיפול במגזר המיעוטים בעיקר קיזוז 'ההדרה' ברוח הדברים של חסון (2006) וסמוחה (2012), ובמגבלות/פוטנציאל הפיתוח הסביבתי והנופי. השלישי בחשיבותו הוא הצורך ליצירת הקצאה תקציבית ייעודית לאזורי היעד הלאומיים. ההתעלמות מצורך זה ימיה כשנות קיומה של המדינה. עד עצם היום הזה אין תקציב המוקצה לאזורי הפיתוח.⁴⁴ שחורי (2005) מביאה תיעוד לכך מהדו"ח השנתי מס' 42 של מבקר המדינה, לפיו התקציב בישראל לא מותאם לצרכי הפיתוח האזורי. התקציב על פי הגדרתו של המבקר משמש תכנית עבודה כספית של הממשלה והוא בנוי כחלוקה לפי משרדים ובהקצאה בחתך ארצי של הסוגיה ולא בחלוקה אזורית על בסיס גיאוגרפי או מחוזי.⁴⁵

סוגיית האחריות על עיצוב המדיניות ועל יישומה היא שאלת מפתח. על כך כותב חסון (2012 א'): "החשיבה המרחבית בישראל, כמו במקומות אחרים, נטתה לייחס חשיבות רבה למנגנון הפוליטי ובעיקר לגורם התכנוני. היא ראתה בתכנון ובארכיטקטורה, ובמיוחד בתכנון המרחבי ברמה הלאומית, גורם מרכזי בעיצוב המרחב". האחריות אפוא, לעיצוב המרחב הלאומי ולהחזרתו למסלול הראוי המושתת על החזון, וגם התקווה, שישראל תהא 'מדינה עם ראש מפותח אך עם גוף חי ומתפתח', נופלת על קהילת המתכננים בישראל ועל מוסדות התכנון. חזון זה תואם לרוח 'ההמשכיות והתמורה' לפיה הליבה תהווה משענת עיקרית לכל המערכת הישראלית כולל הפריפריה,

כשחיוזק הפריפריה מותנה בהתפתחות עירונית נמרצת ומרוכזת תוך נטישת האסטרטגיה היישובית המפוזרת בתוך הפריפריה (גון, 2012).

הערות

- 1 מרכז הכובד של האוכלוסייה הוא הנקודה אשר הקואורדינטות שלה הן הממוצעים של הקואורדינטות של כלל תושבי ישראל. מרכז הכובד הוא הנקודה שסך כל ריבועי המרחקים של מקום המגורים של תושבי ישראל הוא מינימלי. מרכז הכובד החל תנועתו דרומה ומזרחה ב-1952 אך כבר ב-1978 הם הראו מגמה ברורה מזרחה כשב-1980 מרכז הכובד ניצב בתחום ראש העין. בסוף עשור ה-70 חדלה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפרסם בשנתון הסטטיסטי נתונים על מרכז הכובד.
- 2 סופר וביסטרוב (2006) מכנים מציאות הגיאוגרפית זו 'מדינה עם ראש עמק ללא גוף' 'מדינת תל אביב'.
- 3 לרשימת מדינות הקלד בגוגל - national spatial strategy planning. האתרים מתארים את המדיניות ברוב מדינות אירופה. יש גם אתרים המתארים את המדיניות למדינות אחרות כגון לדרום אפריקה לשנת 2030. www.info.gov.za/issues/national-development-plan/www.gov.uk/departments-for-communities לבריטניה וכד'.
- 4 לדוגמה, www.government.nl/issues/spatial-planning
- 5 לדיון ראה www.tcpghana.gov.gh/doc/spatialdevtframework.pdf
- 6 www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/netherlands
- 7 פרויקט שיקום השכונות היה בזמנו פרויקט ראוי מאד, אך בחלוקת המשאבים למימושו בהיקף ובאופק הזמן הנדרש ידו הייתה על התחתונה מול המשימה הלאומית שייעודה היה קביעת גבולותיה הסופיים של ישראל.
- 8 גם ב'מהפכה הגיאוגרפית השנייה' מלאו היישובים הכפריים, רובם בדגם של כפ"ת [כפר תעשייה] ולאחר מכן יישובים קהילתיים תפקיד עיקרי ביצירת המהפכה הגיאוגרפית [היישוב הראשון שהוכתר כ'יישוב קהילתי' היה אלון שבות]. יתרונם של היישובים הכפריים בתהליך התפישת הגיאופוליטית של המרחב ההתיישבותי הוא בכך שהם המוליד עיקרי ל'פריסה ולנוכחות גיאוגרפית' ולתפיסת המרחב (קיפניס, 1988; סופר, פינקל, 1988; כרמון נ. ואחרים, 1990).
- 9 וכמון ראה ב'שידרה המזרחית' את ה'שידרה הציונית' בניגוד ל'שידרת ציר הגבעות' שסימלה לדעתו, את המדיניות לפיתוח מרחבי של 'מדינת סינגפור' [חזון לא ציוני]. לעומתו, ראש מינהל התכנון בסוף עשור ה-70, אדריכל יהונתן גולני, תיאר את 'שידרת ציר הגבעות' - ה'שידרה הנורמלית'.
- 10 מטרופולין תל אביב הכולל את מחוזות תל אביב ומרכז, מטרופולין ירושלים, מטרופולין חיפה ומטרופולין באר שבע. מטרופוליני תל אביב וירושלים נתפסו בתמ"א 31 כמרחב גיאוגרפי אחד - הליבה הלאומית.
- 11 המאפיינים העיקריים של מציאות זו הוצגו על ידי פרופ' אריה שחר ב'חלופה הכלכלית' של תכנית ישראל 2020. על פי חלופה זו ישראל מאמצת את סגנון החיים הפוסט תעשייתי ומתחברת לכלכלה הגלובאלית. הממשלה לאחר שהפריטה את משאביה נותרה מחויבת לשני נושאים: פיתוח תשתיות והתערבות במצבי משבר (מזור וסופר, 1997).
- 12 שני (2012) בהסכמה עם אריאלי וספרד (2008) רואה בגדר מיזם שלא נועד לספק ביטחון אלא 'מחדל' שנועד לשרת מטרות פוליטיות שעיקרן תיחום השאיפות להסדרה פוליטית משופרת של המרחב הלאומי.

13 בעת כתיבת שורות אלה [סוף יולי 2013] התקבלה הסכמה בניצוחו של מזכיר המדינה ג'ון קרי, לחידוש השיחות בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית.

14 גם אם יצורפו למרחב העתידי גושי ההתיישבות גושים שהוקמו במה שהוגדר בשעתו כ'אזור הביקוש הגבוה' (ההסתדרות הציונית, 1981), הם יהיו תוספת נפח לאזור הליבה.

15 פתרון 'המדינה המקבילה' הוצע במקרים שונים בהם נדרשה הפרדה בין קבוצות שונות השייכות לאותו מרחב או לאותה מסגרת. בג"צ 6483/05, בהחלטתו מ-10.8.2010 הגדיר 'שתי מדינות' בכל הקשור לסמכויות השיפוטיות של בתי המשפט היהודים ובתי דין שרעיים הדנים בנושאי ירושות ונישואין; Kopelon ו-Beery (2012) הציעו את רעיון ה'מדינה המקבילה' בהתייחס למעמד נשים יהודיות בנושאי דת; סטרנגר, (2012) הציע פתרון דומה בהתייחסו ליהודים חילוניים מול דתיים. המושג 'Corresponding States' מוכר גם במדעי הטבע ולדוגמה, Adewumi (ללא תאריך) הציע את עקרון 'ההפרדה תוך חפיפה' כפתרון הנדסי לאפיון התנהגות גזים שונים ו-Guggenheim (1945) הציע את הפתרון בנושאים שונים בתחום הפיזיקה.

16 לדוגמאות של יישום פתרון 'המדינה המקבילה' במצבים אחרים ראה פירוט בהערה 2.

17 שוויון ושווי זכויות משמעותם ביטול/המעטה של תופעת ה'הדרה' [Exclusion]. דיון בתופעה על מרכיביה ועל הדרך להתמודד אתה, ראה חמאסי (1993; 2012), חסון (2006), וסמוחה (2012).

18 המקורות העיקריים לשחזור וחיזוי אוכלוסיית יהודה, שומרון ועזה הם אלמוג והורנשטיין [ללא תאריך]; סופר וגמבש, 2007; סופר [ללא תאריך]; וקון-דוידוביץ, 2011.

19 על מספר זה יש להוסיף כמה רבבות שיבחרו לממש את 'זכות השיבה' במדינת פלסטין.

20 בדבריו היום [27.6.2013] בהר הרצל בבוקר ביקורו של ג'ון קרי המיועד להניע את שיחות השלום במסגרת רעיון 'שתי המדינות', העלה ראש הממשלה בנימין נתניהו דרישה זו ואף ציין שמשאת פניו [נמשאת פני מערכת הביטחון] היא נוכחות צבאית ישראלית לגיטימית בבקעת הירדן.

21 קיימים כמה טיפוסים דמוקרטיה: המיון הכללי מכיר בשלושה טיפוסים: דמוקרטיה ליברלית, דמוגרפיה של דו קיום מתוך הסכמה ודמוקרטיה של שליטה. האחרונה מושתתת על העיקרון שיציבות חברתית מושגת על ידי שליטת הקבוצה הדומיננטית על המרחב, משאביו ומוסדותיו. דיון על אופי הטיפוסים בציון מקורות דוגמאות ראה קיפניס (1988). סמוחה (2000) ו-Smootha (2002) המציג ששה טיפוסים דמוקרטיה ומאפיין את ישראל כ'דמוקרטיה אתנית'. יפתחאל רואה בישראל מדינה 'אתנוקרטית' (Yifachel, 1999). גם ה'אתנית' וגם האתנוקרטית הן דמוקרטיות של 'שליטה'.

22 במאמרו 'מדינת פלסטין מהלכה למעשה' (2011). אפרים לביא הוא מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל אביב.

23 מאז הסכמי אוסלו מחולקת הגדה לשלושה אזורים A, B, ו-C. הרשות הפלסטינית שולטת על שטח A [שליטה פלסטינית מלאה] ועל B [שליטה פלסטינית אזרחית ושליטה צבאית ישראלית]. שטח C שבשליטה ישראלית מהווה מאז סוף שנות ה-90 מרחב רציף התופס כ-60% משטח הגדה. השטח מיושב על ידי רוב ההתנחלויות כולל הכבישים המוליכים אליהן, והוא מאכלס את בסיסי צה"ל ואת שטחי האש. יש עדויות על כך שהפלסטינים פעילים גם בפאתי שטח C במאמץ להרחיב, בעזרת אלמנטים פיזיים, את שליטתם על השטח.

- 24 על פי מגילת העצמאות מדינת ישראל תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה בלי הבדל דת, גזע או מין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות.
- 25 פרויקט שבחן את משמעויות פיתוח 'אזור המפגש' בין ישראל לרשות הפלסטינית תוך התייחסות לאשר קורה/יקרה בתחומי הרשות כולה, ושהציע אסטרטגיה לפיתוח אזור המפגש (קיפניס, 1999).
- 26 בדבריו ביום [27.6.2013] בהר הרצל בבוקר בעת ביקורו של ג'ון קרי המיועד להניע את שיחות השלום במסגרת רעיון 'שתי המדינות', העלה ראש הממשלה בנימין נתניהו דרישה זו ואף ציין שמשאת פניו [ומשאת פני מערכת הביטחון] היא נוכחות צבאית ישראלית לגיטימית בבקעת הירדן.
- 27 שאלות של עצמאות ותלות תתעוררנה גם בנושאי אספקת חשמל, גז ודלק, ובעיקר בנושא שירותי נמל שישראל תידרש לספק במציאות של שלום וסיום הסכסוך.
- 28 במאמרו "בכיה לדורות: כך החליטה המדינה לבנות במרכז"
- 29 מאחורי ההחלטה עמדו שני פקידים רמי דרג במשרד הפנים בעת ההיא רם בלינקוב המנכ"ל ושמואי אסיף ראש מנהל התכנון.
- 30 מוסדות התכנון פעלו גם להחלשת קצב ה'ציפוף' וה'פינוי' בינוי בערים המרכזיות (להב, 2013).
- 31 ההחלטה בוטלה ב-13.7.2010.
- 32 בספרה משיח רכוב על טנק כותבת יונה הדרי (2002) כי מלחמת יום הכיפורים ולא מלחמת ששת הימים שמה זרז להופעה הממוסדת של גוש אמונים כתנועה המתרגמת את חזונה המשיחי למציאות, כלומר לתנועת התיישבותית.
- 33 אזור 'פסימוס' הוא מרחב גיאוגרפי בין שני מטרופולינים. מרחב כזה מתנהג לרוב כמוקד 'עצמאי'
- 34 דברי פרס בפתח דיון שהתקיים בעת השקת התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב שנערך באוניברסיטת בן גוריון ב-2005.
- 35 סדר היום של ראשית ה-90 שאימץ את דוקטרינת ה'פיזור הממוקד' ועוצב כמדיניות לאומית בתמ"א 31 אומץ לאחר מכן גם על ידי תכנית האב לישראל לשנות האלפיים - 'ישראל 2020' (מזור וסופר, 1997) והוא בא לביטוי גם בתמ"א 35 המועצה הארצית לתכנון ולבניה, (2005) ובמסמכי המדיניות לאזורים המטרופולינים ובתכניות המחוזיות שהוכנו בעשור האחרון (משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל 1997; 1998)
- 36 מדיניות שאומצה למטרופולין תל אביב (משרד הפנים ואחרים, 1997; שחר, 1997) מדיניות שהייתה מורה דרך לתכנית המתאר למחוז תל אביב (משרד הפנים ואחרים, 2002) ולתמ"א 35 (המועצה הארצית, 2005). תכניות אלה העניקו לגיטימציה לעיבוי הפיתוח בתל אביב, ליבת המדינה המסמלת מערך יישובי, חברתי וכלכלי של מדינה עם 'ראש ענק ללא גוף'.
- 37 חלק גדול מתפיסות התכנון בישראל הם 'העתקה'/'אימוץ' של תכניות ומדיניות תכנונית שמקורן במערב אירופה, בעיקר מהולנד.
- 38 למרות 'גילו' של מודל Friedmann הוא עדין רלבנטי, אם כי חשוב לקבוע כי בשלב IV ראוי למקד את הפעופ, לפחות בתחילת השלב, על ערי האזור הגדולות והבינוניות.
- 39 יש המוסיפים לרשימת גורמי הייצור גם טכנולוגיה (Parkin, Esquivil, 1999), יזמות וניהול (Knight, 1992).

40 קרקע כגורם ייצור כולל את המשאבים שאינם יציר כפיו של האדם ובהם פני ותת הקרקע, האוויר, המים, האור וכד'. עבודה מייצגת את כל שהאדם מפעיל תוך שימוש בקרקע, בהון ובתבונתו כדי להפוך משאבים למוצרים ולשירותים [מוחשיים ומופשטים] לסיפוק צורכי האדם ולהגדלת העושר. ההון כגורם ייצור מאפשר לקרקע ולעבודה למלא את ייעודם.

41 הסקטור ה'רביעוני' כולל את תפקודי 'השירותים היצרניים' ובהם ענפי השירותים היצרניים; הסקטור ה'חמישוני' מייצג תפקודי ניהול ובהם קבלת החלטות ושליטה בחברות גדולות.

42 העתקת מחנות צה"ל לנגב ובהם עיר הבהד"ים הוא צעד נכון כוון זה. אולם הצלחת צעד זה מותנית ביצירת מקומות עבודה איכותיים וברמה גבוהה שיקלטו את נשות אנשי הקבע שיבחרו לעקור לנגב. מקומות עבודה כאלה יהיו גם מקומות תעסוקה בסמיכות למקום המגורים עבור אנשי הקבע שיבחרו להשתקע בנגב לאחר שחרורם.

43 בשבוע שנכתבו שורות אלה החל בירושלים המשא והמתן על ההסדר וסיום הסכסוך (מחצית אוגוסט 2013)

44 שחורי (2005) מציינת כי אף שחוק התקציב אינו מציג בדרך כלל תקציבים אזוריים, יש משרדי ממשלה המפעילים מידי פעם תכניות חומש, המיועדות להתמודד עם בעיות אזוריות או מגזריות, וכדוגמה, תכנית פיתוח יישובי קו העימות (1998-2004), תכנית אופ"ק לפיתוח וחיזוק יישובים חלשים, והתוכנית ליישובים הדרוזים.

45 בשנות ה-90 ניסה כותב מאמר זה לקבל פירוט תקציבי על פי אזורים ויעדים. הפניות ליו"ר וועדת הכספים דאו לקבל נתונים אלה לא עלו. שחורי (2005) מציינת כי אף שחוק התקציב אינו מציג בדרך כלל תקציבים אזוריים ותקציבים של תכניות חומש, משרדי הממשלה מפעילים מידי פעם תכניות חומש, המיועדות להתמודד עם בעיות אזוריות או מגזריות. היא מציינת כדוגמה את התכנית למגזר הערבי, תכנית פיתוח יישובי קו העימות (1998-2004), תכנית אופ"ק לפיתוח וחיזוק יישובים חלשים, והתוכנית ליישובים הדרוזים.

מקורות

- אדמוני, י. (1992). עשור של שיקול דעת. אפעל: מכון ישראל לחקר כוח המגן.
- אורן, ע. ורגב ר. (2008). ארץ בחאקי. ירושלים: כרמל.
- אלמוג, ע. והורנשטיין שרון (ללא תאריך). אוכלוסייה פלסטינית בעולם אנשים המדריך לחברה הישראלית. <http://www.peopleil.org/details.aspx?itemID=7403>
- אסיף, ש. (2008). "התכנון המרחבי מספק את הפתרונות לישראל, אחת המדינות הצפופות בעולם". קרקע, 64 : 96-92.
- אריאלי, ש. וספרד, מ. (2008). חומה ומחל: גדר ההפרדה ביטחון או חמדנות. תל אביב: ידיעות אחרונות.
- ארכיון פורום סקופים ROTTER (2012). "תכנית המדינה המקבילה". 25.11.2012 בוסו, נ. (2013א'). "המדינה זונחת את הפריפריה: מתכננת חצי מיליון דירות במרכז". הארץ דה מרקר, 28.5.2013.
- בוסו, נ. (2013ב'). "מהפכת הבנייה במרכז: היישובים שידגלו באלפי דונמים על חשבון שטחים ירוקים". הארץ דה מרקר, 29.5.2013.
- בוסו, נ. (2013ג'). "ובתפקיד המתכנן הראשי של מדינת ישראל: כוחות השוק". הארץ דה מרקר 31.5.2013.

- בנבנישתי, מ. (2012). חלום הצבר הלבן אוטוביוגרפיה של התפכחות. ירושלים : כתר
ברוצקוס, א. (1949). לשאלת המבנה ההתיישבותי האופטימלי. קיצור המסקנות,
נייר עבודה.
- ברוצקוס, א. (1956). בעיית החלוקה הגיאוגרפית של האוכלוסייה. ירושלים : משרד
הפנים.
- גוץ, ע. (2008). "המטרה : צמצום התלות של העתיד הישראלי בקטר אחד, קטר תל
אביב". קרקע, 64 : 89-91.
- גוץ, ע. (2012). "אזור בליבה של מדינת ישראל במרכז הארץ : המשכיות ותמורה".
בתוך חסון ש. (עורך מדעי) עיצוב המרחב בישראל - המפה היישובית והקרקעית.
ירושלים : כתר וק.ל. : 237 - 261.
- גוש אמונים (1978). תכנית אב להתיישבות ביהודה ושומרון. גוש אמונים.
דונסקי, נ. (1991). פיתוח ציר הגבעות - תכנית שבעת הכוכבים. נחום דונסקי תכנון
אזורי ועירוני.
- הדרי, י. (2002). משיח רכוב על טנק. הקיבוץ המאוחד : תל אביב.
- ההסתדרות הציונית (1981). תכנית המאה אלף לשנת 1985. ירושלים
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2012) השנתון הסטטיסטי לישראל 2012. ירושלים
- המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (1992). תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה,
לפיתוח ולקליטת עליה - תמ"א 31, ירושלים.
- המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (2005). תכנית המתאר הארצית המשולבת לבניה,
לפיתוח ולשימור, תמ"א 35. ירושלים.
- וכמן, א. (1977). "תכנית השידרה הכפולה". אופקים בגיאוגרפיה 3 : 43-56.
- חסון, ש. (2008). "דרושה מדיניות של המשכיות ושינוי". קרקע, 64 : 81-88.
- חסון, ש. (2012 א'). "הקדמה". בתוך חסון ש. (עורך מדעי) עיצוב המרחב בישראל -
המפה היישובית והקרקעית. ירושלים : כתר וק.ל. : 9-38.
- חסון, ש. (2012 ב'). "הדילמה המרחבית של ישראל ומנגנוני התמודדות עמה".
בתוך חסון ש. (עורך מדעי) עיצוב המרחב בישראל - המפה היישובית והקרקעית.
ירושלים : כתר וק.ל. : 39-70.
- חסון, ש. (2006). "חסמים בפני פיתוח ושוויון בין ערבים ליהודים בישראל : הצעה
למסגרת חשיבה". אצל חסון, ש. וקרייני, מ. (עורכים) הערבים בישראל חסמים בפני
שוויון. ירושלים : מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות : 27-43.
- חמאסי, ר. (1993). מתכנון מגביל לתכנון מפתח. ירושלים : מכון פלורסהיימר
למחקרי מדיניות.
- חמאסי, ר. (2012). "תכנון ארצי בישראל - רצף ותמורה : נקודת מבט של
האוכלוסייה הערבית" בתוך חסון ש. (עורך מדעי) עיצוב המרחב בישראל - המפה
היישובית והקרקעית. ירושלים : כתר וק.ל. : 109-132.
- כרמון, נ. וחוקרים אחרים (1990). התיישבות חדשה בגליל - מחקר הערכה. חיפה :
הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור [גבריאלי לפשיץ מרכז המחקר]
- לביא, א. (2011). "מדינת פלסטין מהלכה למעשה". עדכן אסטרטגי, 14, 2.
- להב, א. (2013). "בכיה לדור שלם? כך חדלה המדינה לבנות במרכז". YNET,
19.7.2013.
- מגד, א. (2011). "מה הפלסטינים בכלל רוצים". מעריב, 25.7.2011.
- מגד, א. (2012) "תכנית המדינה המקבילה". הארץ סוף שבוע 24.11.2012.
- מזור, א. וסופר, מ. (1997). תכנית אב לישראל בשנות האלפים. חיפה : הטכניון,

- הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים.
- מזרחי, ש. (ללא תאריך) סילבוס קורס במדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון בנגב. הסילבוס הופע באתר De Marker Cafe.
- משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל (1997). מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין תל אביב. ירושלים.
- משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל (1998). מסמך עקרונות למדיניות פיתוח מטרופולין חיפה. ירושלים.
- סופר, א. ופינקל ר. (1988). המצפים בגליל - מטרות, הישגים ולקחים. רחובות: המרכז לחקר התיישבות כפרית ועירונית.
- סופר, א. וי. ביסטרוב (2006). מדינת תל אביב איום על ישראל. חיפה: אוניברסיטת חיפה, קתדרת חייקין לגיאואיסטרטגיה.
- סופר, א. וגמבש, י. (2007). תעתועי פער המיליון. אוניברסיטת חיפה: קתדרת חייקין סופר א. (ללא תאריך) דמוגרפיה ועתיד היחסים בין ישראל לפלסטינים. http://web.hevra.haifa.ac.il/~ch-strategy/images/publications/future_demography.pdf
- סטרנר, צ. (2012). "תנו לליברלים הישראלים את מדינתם העצמאית". הארץ, 9.1.2012.
- סמוחה, ס. (2002). "המשטר של מדינת ישראל: דמוקרטיה אזרחית - אי דמוקרטיה או דמוקרטיה אתנית". סוציולוגיה ישראלית. ב' 6: 565-630.
- פדהצור, ר. (1996). ניצחון המבוכה: מדיניות ישראל לאחר מלחמת ששת הימים. תל אביב: ביתן
- קוך-דבידוביץ, פ. (2011). נתונים דמוגרפיים על האוכלוסייה בישראל - סקירת מחקרים. ירושלים: הכנסת
- קיפניס, ב. (1974). מערכת קשרי גומלין בין עיר חדשה ואזור כבסי להתפתחות עירונית בהדגמה: קריית שמונה. האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקר לתואר שלישי בגיאוגרפיה.
- קיפניס, ב. (1978). הפוטנציאל לפיתוח מגורים עירוניים בציר הגבעות. חיפה: אוניברסיטת חיפה החברה ליישום בע"מ.
- קיפניס, ב. (1988). "אידיאולוגיות גיאופוליטיות ואסטרטגיות רגיונליות בישראל". אופקים בגיאוגרפיה, 23-24: 35-54.
- קיפניס, ב. (1991). "הגליל בסדר היום הלאומי: היבטים מרחביים". שחר, א. (עורך), ספר דוד עמירן ירושלים: 140-155.
- קיפניס, ב. (1999). אסטרטגיה לפיתוח 'אזור המפגש' בין ישראל לרשות הפלסטינית והשלכותיה על מדיניות העיר בשוליים הצפון מזרחיים של מטרופולין תל אביב. חיפה: איתות
- קיפניס, ב. (2009). "תל אביב רבתי כ'עיר עולם': מוקד ברשת גלובלית וראש ענק' במרחב הישראלי". בתוך קיפניס, ב. (עורך) תל אביב-יפו מפרבר גנים לעיר עולם, מאה השנים הראשונות. חיפה: פרדס: 227-260.
- קיפניס, ב. (2009). "חיפה רבתי - מעיר קצה בליבה הלאומית לעוון לפיתוח הגליל ושער צפוני למשק הגלובאלי". אופקים בגיאוגרפיה, 74-73: 11-41.
- קיפניס, ב. (2013). "עיר וגלובליזציה". לוי, י. ושריג, א. (עורכים) השלטון המקומי: בין מדינה, הקהילה וכלכלת השוק [מהדורה זמנית]. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה פרק 12: 681-760.
- קיפניס, ב. (2013). "היוממות ברכבת לתל אביב - מרחב ההזנה של הגלעין הקשיח של ליבת שדה התעסוקה של ישראל: האם ניתן לשנות את המציאות של 'מדינה עם ראש ענק ללא גוף'?. סוגיות חברתיות 16 (בדפוס).

- רינת, צ. (2012). "בהליך בזק ובניגוד לתכניות, המדינה מקדמת 80 אלף גירות בשטחים ירוקים באזור המרכז". הארץ, 10.12.2012.
- שביט, א. (2012). "מירון בנבנישתי : לא יהיו פה שתי מדינות". הארץ סוף שבוע 4.10.2012.
- שוויצר, א. (1984). מהפכים. ירושלים : המכון לחקר ישראל.
- שחורי, נ. (2005) " האם הגיע "עידן הנגב"? - התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב". תכנון, 2 (1) : 33-38.
- שחר, א. (1997) 'גישה מטרופולינית לתכנון המרחב המעויר של תל אביב'. אצל נחמיאס, ד. ונחום, ג. (עורכים) תל אביב-יפו, תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית, כךך שני. תל אביב : הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב : 319-305.
- שיפרס, ע. (2013). ממשלת רבין הראשונה 1974-1977. צור גאל : פורת הוצאה לאור שכל, י. (2012). " האסטרטגיה של ההתיישבות בשטחים". בתוך חסון ש. (עורך מדעי) עיצוב המרחב בישראל - המפה היישובית והקרקעית. ירושלים : כתור וק.ל. : 195 - 210.
- שרון, א. (1952). תכנון פיזי בישראל. ירושלים : המדפיס הממשלתי.
- Adewumi, M. (no date). "The Principle of Corresponding State". Course outline. Professor, & Natural Gas Engineering, The Pennsylvania State University.
- Berg, L. van den, Klassenn, L.H., Rossi, A. and Vijverberg, C.H.T. (1982). *Urban Europe: a Study of Growth and Decline*, Vol 1: Oxford: Pergamon.
- Bontje, M. (2001). Dealing with Deconcentration: Population Deconcentration and Planning Response in Polynucleated Urban Regions in North-West Europe. *Urban Studies*, Vol. 38, 4: 769-785.
- Bontje, M. (2003). "A Planner's Paradise Lost? Past, Present and Future of Dutch National Urbanization Policy". *European Urban and Regional Studies*, 10: 135-151.
- Burg, A. van der and Dieleman, F. M. (2004). Dutch Urbanization Policies: From 'Compact City' to 'Urban Network'. *Tijdschrift voor Economische en Social Geografie*, Vol. 95, 1: 108-116.
- Clark, A.N. (2003). *The Penguin Dictionary of Geography*. Third edition London: Penguin Books.
- Dieleman, F. M., Dijst, M.Dijst, M. J., Spit, T. (1999). Planning the Compact City: The Randstad Holland Experience. *European Planning Studies*. Vol 7, 5 :605-621.
- Friedmann, J. (1966). *Regional Development Policy*. Boston: MIT Press.
- Gradus, Y., Razin, E., and Krakower, S. (1993). *The Industrial Geography of Israel*. London: Rutledge.
- Guggenheim, E.A. (1945). "The Principle of Corresponding States". *AIP The Journal of Chemical Physics*, 13, 7: 9pp.
- Hirshman, A. O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Hajer, M. and Zonneveld, W. (2000). " Spatial Planning in a Network Society -

Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands". *European Planning Studies*, 8: 337-355.

Hall, P. and Pain, K. (2006). *The polycentric metropolis: learning from mega-city regions in Europe*. London: Earth scan.

Kipnis, B. A. (1987) Geopolitical Ideologies and Regional Strategies in Israel. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie* 7, 2: 125-138.

Kipnis, B. A. (1989) Untimely Metropolitan - Field 'Rurban' Development, Rural Renaissance As a Geopolitical Process in Israel. *Geographical Research Forum* 9: 45-66.

Kipnis, B.A. (2001). "Tel Aviv, Israel - A World City in Evolution: Urban Development at a Dead - End of Global Economy". GaWC Research Bulletin #57, in GaWC site: www.lboro.ac.uk/gawc, 2001. Also in Pak M. (Ed.) (2004) *Cities of Tomorrow*. Ljubljana: The University of Ljubljana, 183-194.

Kipnis B.A. (2010). "Toward Extended Network of Anchors to the Global Economy, the Case of Israel". *The Global Studies Journal*, 3, 2: 1-16.

Kipnis, B.A. and Mansfeld, Y (1986). "Work Place Utilities and Commuting Patterns, Are They Place and Class Differentiated?" *Professional Geographer* 38, 2: 160- 169.

Knight, F. (1992). *Foundation of Production Processes*. Oxford: Clarendon Press.

Land and Freedom (2008). *Factors of Production*. www.landfreedom.org/econ2phtml

Myrdal, G. (1957). *Rich Lands and Poor*. New York: Harper and Row.

Parkin, M. and Esquivl, G. (1999). *Macroeconomia*. 5th edition. Indianapolis: Addison Wesley

Shachar, A. (1996). "National Planning At a Crossroads: the Evolution of a New Planning Doctrine for Israel". In Gradus, Y and G. Lipshitz (Eds.) *The Mosaic of Israeli Geography*. Beer Sheva: The University of Ben Gurion University of the Negev Press: 3-12.

Smootha, S. (2002). "Types of Democracy and Modes of Conflict Management in Ethnically Divided Society". *Nations and Nationalization* 8 (4): 423-431.

Small, J. and M. Witherick (1986). *A Modern Dictionary of Geography*. London: Edward Arnold.

Yiftachel, O. (1999) "Ethno Politics of Judaizing Israel/Palestine" *Constellations*, 6, 3: 364-390



גמישות תכנונית - האמנם?

הטור הנוכחי מוקדש לאחר הנושאים המרכזיים המעסיקים הן את מערכת התכנון והן את מערכת המשפט - בנייה שלא בהתאם לתוכנית - בין אם מכוח פטור מהיתר, ובין אם בדרך של בנייה בלתי חוקית. הטור יסקור שלושה פסקי דין שהתקבלו לאחרונה, ועוסקים בהיבטים שונים של בנייה שלא בהתאם לתוכנית:

- פס"ד בעניין מתקן השהייה למסתננים, שנבנה בדרך של פטור מהיתר. פסק הדין עוסק בשאלה האם פטור מהיתר מקנה גם פטור מתכנית.
- פרשת נאות מזרחי: חריגת בנייה (תוספת חמש קומות על תשע מאושרות), שנעשתה במקביל להגשת תכנית. ביהמ"ש העליון קובע כי החלטת הוועדה המחוזית שלא לאשר את הבנייה בדיעבד הינה סבירה, ומחזק את חשיבות העמידה בהוראות החוק.
- פרשת גן אירועים גבעת האירוסים: שם תמך ביהמ"ש העליון בגמישות התכנונית, ובשימוש החורג כ"גשר תכנוני", תוך שהוא קובע כי החלטת הוועדה המחוזית במקרה זה שלא לאשר שימוש חורג של גן אירועים בשטח החקלאי, בשל היותו סטייה ניכרת, הינה בלתי סבירה.

קשה למצוא קו ברור המקשר בין שלושת המקרים. אמנם הנסיבות שונות מאוד זו מזו, אך עדיין נראה כי קו הגבול בין גמישות תכנונית לבין היצמדות להליכי התכנון המקובלים - הינו דינמי ולעיתים לא צפוי.

מתקן השהייה למסתננים

ביום 30.5.2013 התקבל פסק דין בעתירה של עמותת "במקום" - מתכננים למען זכויות תכנון נגד שר הפנים ואחרים (בג"צ 973/12) העוסק בשני נושאים רגישים ושנויים במחלוקת: מבחינה מהותית - העתירה עוסקת בהקמת מתקן השהייה למסתננים מגבול מצרים, ומבחינה תכנונית פרוצדוראלית, בה נתמקד - בשאלת פרשנותו של סעיף 266 לחוק התכנון והבנייה, וביתר דיוק - האם הפטור מהיתר שמאפשר הסעיף, מאפשר גם פטור מתכנית.

פסק הדין אמנם קובע מתווה ברור לפרשנות הסעיף, כפי שנראה להלן, אך הצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102) שעברה בקריאה ראשונה בכנסת בסוף יולי 2013, טורפת שוב את הקלפים בסוגיה חשובה זו.

תודה לעו"ד ישי שנידור, על הערותיו והארותיו לסקירת פסק הדין הראשון.

- רקע קצר

ביום 11.3.2012 אושרה בממשלה תכנית מתאר ארצית מפורטת למתקן השהיה (הגדול מסוגו בעולם), תמ"א 46, לאחר שנדונה ואושרה במועצה הארצית לתכנון ובנייה.

עם זאת, במקביל להליכי הכנת התמ"א, הורתה הממשלה לשר הפנים (בהחלטה מס' 3936 מיום 11.12.2011) להתקין תקנות אשר יאפשרו את הקמת המתקן בדרך של פטור מהיתר, כך שניתן יהיה להתחיל את העבודות תוך 21 ימים, גם קודם לאישור התמ"א. התקנות אושרו על ידי השר, וקיבלו תוקף ביום 18.1.2012 (חודשיים לפני אישור התמ"א). התקנות קובעות כי על העבודות להיות תואמות את תמ"א 46, וקודם אישורה - את ההחלטות בעניינה.

על החלטה זו הוגשה העתירה לבית המשפט העליון בשבתו כב"צ, ע"י עמותת "במקום" באמצעות עו"ד ישי שנידור. פסק הדין נכתב על ידי כב' הש' רובינשטיין, כב' הש' עמית צרף אליו הערה, ולשניהם הצטרף כב' הש' דנציגר.

- החלטת בית המשפט העליון

מבחינה משפטית העתירה מתמקדת בפרשנות לסעיף 266 לחוק התכנון והבנייה, שכותרתו "פטור באזורים כפריים" קובע כך:

" שר הפנים, בהתייעצות עם המועצה הארצית, רשאי לקבוע בתקנות, עבודה או שימוש שיהיו באזורים כפריים כפי שיוגדרו באותן התקנות, פטורים מהיתר לפי פרק ה'; הפטור יכול להיות ללא תנאי או בכפוף לתנאים שייקבעו בתקנות כאמור".

השאלה המשפטית שנדונה בעתירה היא האם פטור מהיתר שמאפשר החוק, מאפשר גם פטור מתכנית. הקרקע בה מדובר מוגדרת בתכנית כקרקע חקלאית, שאינה מאפשרת כמובן הקמת מבנים כגון מתקן השהיה למסתננים, ולשם הקמת מבנה זה, נדרש שינוי ייעוד.

העותרת טענה כי סעיף 266 עוסק בפטור מהיתר, אך אינו מאפשר לתת פטור מתכנית מאושרת. במקרה זה - גם אם ניתן פטור מהיתר, התכנית, המגדירה את השטח כחקלאי, אינה מאפשרת את ביצוע העבודות. לטענתה, הליכי הרישוי והתכנון הינם שני שלבים נפרדים, והענקת פטור מהיתר - אין בה כדי לפטור משלב התכנון. פטור מתכנון פוגע בעקרונות היסוד של המשפט, ובין היתר - בזכות היסודית להתנגד לתכנית. לחילופין טענה העותרת, כי קביעה לפיה ס' 266 מאפשר ביצוע עבודות בלא תכנית מאושרת - מחייבת פרשנות מצמצמת לפיה נדרש שיתוף ציבור בהליך התכנון.

יש להבין כי סעיף זה אמנם הינו בין ה"נידחים" שבחוק, מהפחות מוכר שבין מאות סעיפיו, אך הוא בעל משמעות מרחיקת לכת, ובייחוד פרשנות המדינה אליו מרחיקת לכת במיוחד. פרשנות המדינה מאפשרת למעשה לעקוף את כל הליכי התכנון והרישוי במחיר יד, בדרך של תקנות. פסק הדין בעניין זה, שהפך לכאורה תיאורטי, משקף את חשיבות הסוגיה שהוא מעורר.

עוד יובהר, כי תוך כדי הדיון ערכה המדינה שינוי לתקנות, שכלל שינויים מהותיים בהשוואה לנוסח המקורי. השינוי נערך במהירות שיא - תוך יממה אחת הועברו התקנות מהשר להתייעצות עם המועצה הארצית וחזרו לאישור

השר, והעבודות בשטח החלו תוך יומיים. מהלך זה ממחיש את המשמעות והנפקות הדרסטית של הסעיף, המאפשר ביצוע עבודות בפועל בשטח, ללא כל דיון תכנוני. פסק הדין מנתח גם שלב זה.

ראשית, קובע ביהמ"ש כי מדובר ב"סמכות שאינה שגרתית, בחינת חריג, בוודאי על פי פרשנות עידננו" (סעיף לה' בפסק הדין), וכי "שימוש בסמכויות חריגות מעין אלה צריך שיעשה במשורה. יש במובהק מיתאם הפוך בין שימוש בסמכויות חריגות לבין שיתוף הציבור, וזאת על הרשות להביא בחשבון..." (ס' לז' בפסק הדין).

ביהמ"ש מתייחס אף לנסיבות חקיקתו של ס' 266: "הוראה זו של החוק לא נשתנתה מיום שנחקק, ומשקפת היא את הלך הרוח של אותה תקופה, העשור השני למדינה, בה היו למדינה סמכויות למכביר, ואף לראשונה הוחלו עליה. חובות לפי חוק זה... ביניהן פעולה בשקיפות ונתן אפשרות לציבור להשיג על תוכניותיה... ואולם, מה שהיה חידוש מתקדם בשנת 1965 לא בהכרח תואם את עידננו..."

ביהמ"ש מפרט את ההיסטוריה החקיקתית בתחום התכנון בכלל, ואת ההכרה בחיוניות התכנון השיטתי ותרומתו לשמירה על בריאות הציבור לקידום השגשוג - החל מפקודת בניין ערים משנת 1921, אשר קבעה כי מיום שנכנסה תכנית לתוקף לא יינתן היתר, אלא בהתאם להוראות התכנית. מעניין לראות כי הנציב העליון לא מצא לנכון בזמנו לקבוע חריג לכלל זה.

ביהמ"ש מתחקה אחר מקורו של סעיף 266 לחוק, ומוצא כי זה נוסף לראשונה במסגרת הדיונים לקריאה השניה והשלישית, ואף בדיונים אלה לא הוזכר עניינו ולא נומקה הופעתו (ס' מב' בפסק הדין). סקירת ההתייחסות לסעיף זה בדיונים שנערכו בזמנו, מלמדת כי "המחוקק ביקש לצמצם את האפשרות לחריגה מן ההליכים הקבועים בחוק, ובפרט מבניה בהתאם לתכנית תקפה, כדי חריג בטחוני נקודתי ביותר, וזאת - חרף, בין היתר, גלי העלייה הגדולים עמם נאלצה המדינה להתמודד באופן מידי באותן שנים..." (ס' מג' בפסק הדין). החריג הבטחוני קיבל ביטוי בהסדרים המיוחדים שנקבעו להקמת מתקנים בטחוניים (פרק ו' בחוק), הסדרים שצומצמו אף הם מאוד לאחרונה בעקבות הפסיקה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה בעניין היתר להקמת מתקן בטחוני.

ביהמ"ש מכיר בצורך לקיים הליך תכנוני שונה, המאזן בין אינטרס בהול של הציבור בכללותו לבין זכויות ואינטרסים אחרים הנוגדים לו. ס' 266 מצוי בספר החוקים ואין להקל ראש בכך - אך לטענתו הפרשנות צריכה להביא בחשבון את המקום והזמן בהם אנו מצויים. בהתאם, הוא קובע כי "אין הפטור שמאפשר סעיף 266 להעניק לעבודות ושימושים מהיתר, פטור אגב אורחא אף מן החובה להלום את תוכניותיה של תכנית תקפה" (סעיף מו).

דוגמא לשימוש מתאים בהוראת הסעיף נעשה למשל במקרה של בניית מבנים שנשרפו בשריפה הגדולה בכרמל. שם נקבע כי המבנים יוקמו על פי תכנית מאושרת, כלומר הפטור מההיתר במקרה זה לא היה בסתירה לתוכניות.

לסיכום דבריו, מפנה בימה"ש לדבריו של כב' השי' שמגר בבג"ץ 511/80 גליא נ' הועדה המחוזית לתו"ב מחוז חיפה, פ"ד לח(4) 477 - "אין לפתח את מכשיר העזר התכנוני האמור, באופן שישמש לקיצורי דר, מקום בו מתחייבת הכנתה, עריכתה, הפקדתה ואישורה של תכנית מפורטת... אם מבקשים להשיג צמצום

של ההליכים הבירוקרטיים ולקצר משכי הזמן, הרי יש לעשות כן על-ידי ייעול דרכי הטיפול בהכנת תכנית, פעולה מהירה והחלטית יותר בעת הדין בתכניות וצעדים כיוצא באלה... אך לא ניתן לבטל שלב בהליכים התכנוניים על ידי קביעת תחליפים מעשיים שאינם מקיימים את הנדרש בחוק". מכאן, קובע ביהמ"ש, קשה לתת פרשנות מרחיבה יתר על המידה לסעיף 266.

ניתן היה לצפות כי מתן פסק הדין ינחה את המדינה לפעול בהתאם לעקרונות שהתוו בדבר צמצום מהלכים עוקפי תכנון, אלא שלמרבה הצער, קרה דווקא ההיפך - בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 102) התשע"ג-2013, נכללת הוראת חוק חדשה, סעיף 266ה, שנוסחה הוא כדלקמן -

"נוכח שר הפנים כי קיים פרויקט שהוא פרויקט לאומי או פרויקט במחוז מסוים שהוא בעל חשיבות לכלל המחוז, רשאי הוא, לאחר התייעצות עם המועצה הארצית, לקבוע פטור מהיתר לפי פרק ה' או מתכנית, לעבודות או לשימושים הנדרשים לצורך ביצוע אותו פרויקט, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

1. העבודות והשימושים יהיו זמניים;
2. העבודות והשימושים ייעשו בידי המדינה, בידי גוף הפועל מטעמה לאחר שהוסמך לכך לפי החלטת הממשלה או בידי רשות מקומית בלבד;
3. השר קבע תנאים לביצוע העבודות והשימושים, ובכלל זה לעניין מקום ביצועם ולעניין הבטחת זמניותם."

דברי ההסבר לסעיף מבארים כי הסעיף נדרש במקרים שבהם במסגרת פרויקט לאומי נדרש ביצוע מהיר של עבודות זמניות או שימושים זמניים שההיתר לא כלל אותם או שהתכנית אינה מאפשרת אותם. במקרים כאלה מעוכב הפרויקט עד להסדרה סטטוטורית המאפשרת את ביצוע העבודות כאמור.

בדומה לגלגוליו של ס' 266 לחוק התקף, גם סעיף זה לא נכלל בטיוטת תזכיר החוק שהופצה להערות משרדי הממשלה והערות הציבור, אלא שולב בו רק לקראת הקריאה הראשונה (שהונחה על שולחן הכנסת כיממה בלבד לפני ההצבעה). למעשה, מדובר במה שמכונה סעיף "עוקף בג"צ" שיש יסוד סביר להניח כי הוא שולב בהצעת החוק בעקבות הפסיקה שהתקבלה. ראוי היה שדברי ההסבר יתייחסו לדברים באופן כזה שחברי הכנסת, שההכרעה בנושא עוברת אליהם, יוכלו לתת משקל לפסיקת בית המשפט ולרציונל שמאחריה, שאחרת - נוסח הסעיף מרוקן אותה לגמרי מתוכן.

פרשת נאות מזרחי

עע"מ 65/13 הועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה נ' נאות מזרחי בע"מ והוועדה המקומית לתכנון ובניה בחיפה.

- רקע

מדובר בהיתר שקיבלה חברת נאות מזרחי להקמת מבנה בן 9 קומות, ובו 52 דירות, בעיר חיפה. לאחר קבלת ההיתר הגישה החברה תכנית המאפשרת להגדיל את שטחי הבנייה ולהגדיל את מספר הקומות בחמש קומות נוספות (להלן - תכנית ההרחבה). במקביל להליכי האישור של תכנית ההרחבה, החלה

החברה בביצוע עבודות בנייה בניגוד להיתר שניתן לה, והמשיכה בכך למרות צו הפסקה שיפוטי שניתן לה. בעקבות זאת הוגשו נגד החברה ומנהליה כתב אישום - כנגד אי קיום צו שיפוטי וביצוע עבודות בסטייה מן ההיתר. בסך הכל נבנו 5 קומות מעבר למאושר, וסך השטח שנבנה ללא היתר עמד על 5,090 מ"ר. במקביל, כאמור, ניסתה החברה לאשר תכנית המכשירה את הבנייה הבלתי חוקית.

לכשהגיעה תכנית ההרחבה לוועדה המחוזית, זו סירבה לאשרה, בין היתר משיקולים של מניעת עידוד עבריינות בנייה, שכן לעת הדיון כבר היו בנויות בפועל חמש הקומות המבוקשות. כנגד סירובה של הוועדה המחוזית הוגשה עתירה מינהלית. במקביל הורשעו החברה ומנהליה בעבירות שיוחסו להם והושת עליהם קנס בגובה 1,700,000 ש"ח, בנוסף חובת תשלום אגרות, ומאסר על תנאי. עוד נקבע כי יש להרוס את הבניה שנבנתה ללא היתר.

בית המשפט לעניינים מינהליים הורה על השבת הדיון לוועדה המחוזית, מאחר וזו, לדעתו, לא שקלה שיקולים נוספים מלבד היבט עבריינות הבנייה. על החלטה זו הוגש ערעור לבית המשפט העליון.

- החלטת בית המשפט העליון

ביום 7.7.2013 ביהמ"ש העליון קיבל את הערעור, והורה כי החלטתה של הוועדה המחוזית בדבר דחיית התכנית תעמוד על כנה. פסק הדין נכתב ע"י כב' הש' רובינשטיין.

ראשית, דן בימה"ש בשיקולי מוסדות התכנון וקובע, תוך הסתמכות על פסיקה קודמת בנושא, כי התכנון אינו מתמקד עוד רק בהיבטים הפיזיים של הקרקע, אלא כולל מגוון רחב של שיקולים, בהם אינטרסים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. בגדר אותם שיקולים על וועדות התכנון להביא בחשבון גם שיקולים שעניינם הגנה על שלטון החוק ומניעת עידוד של עבריינות בנייה. בהקשר זה קובע ביהמ"ש כך:

"נוכח חשיבותו של אינטרס השמירה וההגנה על שלטון החוק, אין ניתן להלוך גישה לפיה בניה בלתי חוקית והתעלמות ממצב תכנוני קיים הם נחלתם של בתי המשפט בלבד ואינם מעניינם של מוסדות התכנון. קבלתה של גישה זו אף עלולה לגרום למצב, בו עברייני בניה ישקלו את צעדיהם לפי כדאיותן הכלכלית של חריגות הבניה, בחינת "אחרוג, אקנס (בבית המשפט בהליך הפלילי), אכשיר (במוסדות התכנון) ואפיק רווחים", או שמא "טוב קנס ועמו שתי קומות נוספות ללא היתר".

במקרה הקונקרטי התרשם ביהמ"ש כי הוועדה המחוזית שקלה את מכלול השיקולים טרם קיבלה החלטתה, וכי היא עומדת במבחן הסבירות.

כב' הש' סולברג הוסיף והדגיש בעניין זה -

"אין להפוך את היוצרות: תכנון תחילה, ובנייה אחר כך. אסור שבנייה בלתי-חוקית תהא מקדמה על מנת לאלץ בדיעבד את הכשרתה. המסר שצריך להנחיל הוא כי בנייה בלתי-חוקית הריהי כעושר השמור לבעליו לרעתו; עליה להיות לו לרועץ, לא ליתרון."

במקרה זה, אם כך, הדגיש בית המשפט העליון את השמירה על הוראות חוק התכנון והבניה, ולא נתן יד לתכנית המכשירה בדיעבד חריגות בנייה, על אף

שזו כידוע הינה פרקטיקה מקובלת. המשמעות היא כי יהיה להרוס חמש קומות שנבנו בחריגה, בהתאם לצווים שניתנו בהליך הפלילי.

פרשת גן אירועים גבעת האירוסים

עע"מ 109/12 הועדה מחוזית לתכנון ובניה מחוז מרכז נ' גבעת האירוסים גן אירועים בע"מ ואח'.

- רקע

מדובר בגן אירועים, הפועל במבנה שנבנה בהיתר כמבנה חקלאי בשטח של 500 מ"ר, על קרקע חקלאית, ואשר שימש בשנות השבעים כמסעדה. בשנת 1995 ניתן למבנה היתר לשימוש חורג לגן אירועים. השטח נמצא בתחום "אזור נופש מטרופוליני" לפי תכנית המתאר המחוזית, המאפשרת בין היתר הקמת גן אירועים, אך בכפוף להכנת תכנית כוללת לכל שטח אזור הנופש. בשנת 2003 קבעה הוועדה המחוזית כי היתר לשימוש חורג (שנתבקשה לגביו הארכה) הינו בגדר "סטייה ניכרת" ולכן לא ניתן לאשרו. הבקשה להיתר לשימוש חורג עברה לגלגלים נוספים, עד שבשנת 2007 נדחתה שוב על ידי הוועדה המחוזית בין היתר מאחר ומדובר בשטח ערכי, בעל רגישות נופית סביבתית גבוהה, ומן הטעם כי הבקשה מהווה סטייה ניכרת, וכי נדרשת הכנת תכנית כוללת. תוספת הבניה שהתבקשה היא 1000 מ"ר, בגובה 6 מ', בנוסף לשטחי חניה נרחבים.

על החלטת הוועדה המחוזית הוגשה עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים, אשר קבע כי הדיון יוחזר לוועדה המחוזית. על החלטה זו הוגש ערעור.

- החלטת בית המשפט העליון

ההחלטה שניתנה ביום 23.12.2012 נכתבה מפי הש' דנציגר, והתייחסה למספר נושאים הנוגעים לשימוש חורג. ביהמ"ש העליון קובע כי ככלל, שימוש חורג במקרקעין הינו מותר כאשר הוא עולה בקנה אחד עם התוכנית החלה בקרקע. ואולם, קובע ביהמ"ש כך -

"ואולם, כידוע, פעמים רבות אין מענה במסגרת התכנית שחלה על הקרקע לצרכים תכנוניים לגיטימיים, הואיל והתכנית מיושנת ובלתי מעודכנת. עקרונית, תכנית אינה צריכה לשקף "תמונה קבועה של העתיד" [ראו: רחל אלתרמן "חוק התכנון והבנייה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?" משפטים יא 197, 198 (1981)]. עליה להתעדכן באופן שוטף ותדיר, במקביל לשינויי העיתים והצרכים התכנוניים. ואולם, המציאות אינה הולמת תמיד את המבוקש. לא אחת קופאת המערכת התכנונית על שמריה במשך שנים ארוכות, והדבר מוביל לסטגנציה תכנונית. משכך, נדרשים מנגנונים שיאפשרו את הגמשתה של התכנית. על רקע זה, מעניק החוק למוסדות התכנון שיקול דעת להעניק היתר לשימוש חורג בקרקע, הגם שהשימוש המבוקש בה סוטה מהוראות התכנית החלה במקום (סעיף 146 לחוק)."

בהמשך מתייחס בימה"ש לרוחב שיקול הדעת של וועדות התכנון, בדון בבקשות לשימוש חורג. בעניין זה קובע בימה"ש כי היחס אל השימוש החורג הינו אמביוולנטי - מצד אחד הוא אמצעי גמישות חשוב והכרחי, ומצד שני

הוא זוכה לא אחת לביקורת. כתוצאה מכך, יש לעשות בכלי זה שימוש זהיר ומדוד, בבחינת "כבדהו וחשדהו".

במקרה מסויים זה, את הוועדה המחוזית הנחה מסמך מדיניות ולפיו גן אירועים הינו בגדר סטיה ניכרת מתכנית, בוודאי כאשר מדובר בשטחים פתוחים/חקלאיים. ביהמ"ש קובע כי החלטת הוועדה המחוזית שלא לאשר שימוש חורג במקרה זה הינה בלתי סבירה, שכן הוועדה לא התייחסה למכלול השיקולים הרלוונטיים ולא ערכה כראוי איזון ביניהם. לעמדת ביהמ"ש, הוועדה נתנה משקל גדול להשפעת גן האירועים ופעילותו על התכנית המתגבשת, באופן שאישורו יקבע "עובדות בשטח" ויסכל תכנון כולל מיטבי. בצד שיקול זה, לא התייחסה הוועדה כראוי ל"יתרונות שניתן לייחס ל"תיקון נקודתי" של תכנית באמצעות מתן היתר לשימוש חורג, כאשר המגמה התכנונית המסתמנת עולה בקנה אחד עם השימוש המבוקש בשטח". לטענת ביהמ"ש, הוועדה לא העניקה משקל חיובי (לכיוון מתן ההיתר) לעובדה כי התוכנית המחוזית מאפשרת שימוש של גן אירועים בשטח.

עוד מתייחס ביהמ"ש לשאלת היחס בין השימוש החורג והתכנית העתידית וקובע -

"התכנית המחוזית מכירה בצורך להתיר שימושים נוספים לאזור הנדון (מלבד שימוש חקלאי), אלא שהיא מתלה זאת, ובצדק, בהכנת תכנית כוללת לאזור. אלא שהכנת תכנית כוללת כאמור צפויה לארוך זמן ניכר. השאלה המתעוררת במקרים מסוג זה היא מהי המדיניות התכנונית הרצויה בכל הקשור למתן היתרים לשימוש חורג במהלך "תקופת הביניים", קרי: בין התחלת גיבושו של ההליך התכנוני החדש ועד למועד כניסתו לתוקף. הצדדים דנא חלוקים בדעתם בשאלה זו, כאשר המשיבים טוענים כי מוטב לאמץ את מה שהם מכנים "תזת הגשר התכנוני", לפיה הליך השימוש החורג ישמש "גשר" בין התכנון הקיים לבין מגמת התכנון העתידי ככל שהבקשה הולמת את התכנון העתידי. הוועדה המחוזית מתנגדת כאמור ל"תזה" המוצעת בטענה כי אין להקדים את המציאות לתכנון.

לצורך הכרעה בערעור דן אין אני מחוייב להידרש לשאלה זו. די לי בקביעה לפיה בנסיבות שבהן המדיניות התכנונית הצפויה עולה בקנה אחד עם השימוש המבוקש בשטח - אף אם מותנית היא בהכנת תכנית כוללת - ראוי לבחון את הבקשה למתן היתר לשימוש חורג לגופה, בשים לב למגמה המסתמנת ולהשפעתה האפשרית על מכלול השיקולים שבנדון."

לסיכום, קובע בית המשפט, כך :

".. מטבעו, משמש היתר לשימוש חורג פתרון נקודתי וזמני. שלילה עקרונית של היכולת לתת (כעניין של מדיניות) בנסיבות הקונקרטיות של התיק דנא, שעה שהמגמה התכנונית דווקא נוטה לכיוון השימוש המבוקש ושעה שעסקינן במבנה הניצב ממילא במקום מזה שנים רבות, הינה בלתי סבירה באופן היורד לשורש העניין. יתר על כן, מעיון בהחלטת הוועדה המחוזית ניכר כי זו לא שקלה כלל אפשרות למתן היתר זמני לתקופה קצרה יותר, ובתנאים שיבטיחו שהמשיבים 1-3 לא ינסו להיתלות בהיתר הזמני לשם יצירת עובדות בשטח. אשר על כן, מציע אני לאשר את קביעתו של בית המשפט לעניינים מינהליים ולהורות על החזרת הדיון בבקשה לפני הוועדה המחוזית. כן אציע להחזיר את

השאלה בדבר היות השימוש המבוקש "סטיה ניכרת" מתכנית בנסיונות העניין לעיונה ולהכרעתה של הוועדה המחוזית."

לאור עמדת המיעוט של הש' רובינשטיין (שעיקריה יובאו להלן), מדגיש ביהמ"ש מספר נקודות בכדי ללמד כי המשיבים (בעלי גן האירועים) אינם בגדר "חוטא נשכר" - המבנה שימש מראשית שנות השבעים של המאה הקודמת כמסעדה; הוועדה המקומית והמחוזית אישרו בעבר היתר לשימוש חורג במקום; הוועדה המקומית אישרה גם את המשך השימוש החורג; הוועדה המקומית נתנה היתר לתוספת בנייה.

כב' הש' רובינשטיין נותר בדעת מיעוט, להלן מספר דגשים מתוך דבריו -
 "... המצב הנוכחי יוצר "כאילו" ישראלי, משל היתה התכנית "תכנית כבקשתך". ... וזכור, כי עסקינן בלא פחות מאשר אלפי מטרים של בניה, שגם אם לגבי חלקה היו בשלב מסוים בראשונה החלטות שהשמיעו היתר כזה או אחר, השורה התחתונה היא בניה רחבה ללא היתר והפעלת גן אירועים ללא היתר במשך שנים רבות, ולמצער מאז 2001 אין היתר, גם לשיטת חברי בהערת הסיפה, ולדידי כל מלים אך למותר.

השימוש החריג הוא כשמו, חריג - לא גשר ולא "כאילו", וגן אירועים באדמה חקלאית הוא מכל מקום סטיה ניכרת.

ואולם משנותרתי במיעוט, אוכל רק להביע את התקוה כי דיוני הוועדה המחוזית יתנו דעתם לכל הנחוץ. כאמור, לדידי גן אירועים שכזה ללא היתר בקרקע חקלאית אינו רק שימוש חורג אלא גם סטיה ניכרת. הליכי תכנון איטיים במדינה הם רעה חולה; אך הבניה הבלתי חוקית, ההפקרות, רעה מזה - ועל כן יש צורך שלא לשבור את הכלים מזה, אך להחיש את הליכי התכנון מזה."

החלטת בית המשפט (דעת הרוב כמובן) נותנת פתח, רחב מדי לעניות דעתי, לקביעת עובדות בשטח, כל עת שבעל עניין בקרקע יסבור כי התכנית אינה עדכנית מספקת ואינה נותנת מענה לצרכיו. שימוש חורג בקרקע חקלאית הינו תחום רחב מאוד ואפור כבר כיום, ופרשנותו המקלה והמאפשרת של בית המשפט רק תדרדר אותנו, להבנתי, עוד לעבר המדרון החלקלק. מדיניות של "יד קלה" בהיתרים לשימושים חורגים חותרת תחת התכנון הכולל וארוך הטווח, ובמיוחד בקרקע חקלאית. בשנים האחרונות רבות התכניות הכוללניות המאפשרות מגוון רחב של שימושים, ובכלל זה "זכויות צפות" בקרקע החקלאית. הפרשנות שנקט במקרה זה בית המשפט הינה פירצה גדולה מאוד, ובמיוחד בהתחשב בקלות הרבה שניתן לאשר בה היתרים בכלל והיתרים לשימוש חורג בפרט בוועדה המקומית. כפי שציינה הוועדה המחוזית בהחלטתה, אכן מדובר בשטח ערכי ובעל חשיבות ציבורית גבוהה, הסמוך מאוד ל"גבעת האירוסים", שהיא אתר טבע ייחודי ואטרקטיבי לציבור נרחב. לא בכדי כל האזור מוגדר כאזור נופש מטרופוליני. לאור היכרות עם היקף הפעילות הנעשית ברחבי הארץ תחת הכותרת של "שימוש חורג" בשטחים הפתוחים, אין לי אלא להצטרף בכל ליבי לעמדת המיעוט, ולתקווה המובעת בסופה.

איריס האן



תכנון עירוני ומשילות רשתית: סקירת ספרות

בשלושת העשורים האחרונים התרחשו בתכנון ערים ובמדיניות ציבורית במקביל שני תהליכים דומים: בתחום התכנון הלכה והתגברה הדרישה לשיתוף הציבור, ובמדיניות הציבורית מורגשת המגמה למשילות (governance), המכונה גם "משילות חדשה" או "מדיניות רשתית". נראה, שאין צורך להרחיב בכתב עת זה את הדיון במשמעותו וחשיבותו של שיתוף הציבור בתכנון. הוא נהפך לאחד מעקרונות המקובלים של המקצוע, אם כי בישראל היישום לוקה לרוב בחסר.

רעיון המשילות, לעומת זאת, פחות מוכר בין המתכננים, למרות שהוא אחד המושגים החשובים בשיח העכשווי בתחום. בקיצור נמרץ הכוונה היא, שמדיניות ציבורית מתגבשת ומתבצעת יותר ויותר במסגרות המעורבות שותפות פעילה בין הרשויות לבין פרטים וארגונים לא שלטוניים. הגישה עומדת אפוא בניגוד לתפיסה ההיררכית לפי ובר, שלפיה מתקבלות ההחלטות בראש הפירמידה השלטונית הנבחרת, והמדיניות מתבצעת הלכה למעשה על ידי עובדי ציבור לפי הוראות שהם מקבלים מלמעלה.

משילות (חדשה) מתקשרת לתפיסה הניאוליברלית הדוגלת בצמצום תפקידי הרשויות על ידי הפרטה, מיקור חוץ, וכיו"ב. ליישומה הגישה נעזרת במעורבות הפעילה של המגזר העסקי והחברה האזרחית. בגיבוש המדיניות ובביצועה משתתפים גורמים שונים הכוללים, בין היתר, הצמרת העסקית, יזמים פרטיים, ארגונים חברתיים, חברות ציבוריות, וכד'.

בסקירה הנוכחית נעסוק בחמישה מאמרים, הדנים בהיבטים שונים של הקשר בין משילות לבין שיתוף הציבור בתכנון. המאמר הראשון של Parker ושל Murray מנסה לברר את המניעים והציפיות של המשתתפים השונים בתהליך התכנון במסגרת משילותית. לדעתם יש חשיבות מרכזית לא רק לזכות התושבים להשתתף בגיבוש התכנון, אלא גם לגורמים המשפיעים על ההשתתפות לאורך זמן. המאמר השני של Seltzer ושל Mahmoud מתאר שתי גישות חדשות, "חדשנות פתוחה" ו"מיקור המוני". שתיהן מבוססות על התובנה, שחלק גדול מהידע והרעיונות הדרושים לחדשנות אינו נמצא באופן בלעדי בוועדות ובמוסדות השלטון אלא מפוזר באוכלוסיה כולה. המאמר השלישי של Marc Parés ועמיתיו בודק, בהקשר להתחדשות העירונית, האם ואיך שיתוף הציבור במסגרת שלטונית המדגישה משילות משפיע על תוצאות התהליך. המאמר של Haanssen מתמקד בניסיון בנורבגיה, שבה העיריות די אוטונומיות בתחום התכנון, אבל חשיבות המשילות הרשתית

מגבילה לכאורה את יכולתם של הפוליטיקאים המקומיים לעצב מדיניות. המאמר האחרון של Tasan-Kok משווה את הניסיון בשני פרויקטים ענקיים של פיתוח מחדש של שטחי נמל בבלגיה והולנד, ששניהם גובשו מתוך גישה של משילות רשתית. המאמר בודק את השפעת המבנה הארגוני-מוסדי על היכולת להתמודד בהצלחה עם הבעיות הנובעות מפיזור היזמה והביצוע בין שחקנים רבים.

Gavin Parker and Claudia Murray (2012). "Beyond tokenism? Community-led planning and rational choices: Findings from participants in local agenda-setting at the neighborhood scale in England". *Town planning Review* 83:1.

ברוב הדמוקרטיות תפקידו של הציבור מוגבל לבחירה של נציגיו בבית המחוקקים ולפעמים גם של ראש הרשות, דהיינו הנשיא או ראש העיר. האזרח מהשורה אינו מתערב אפוא ישירות בקביעת סדר היום הציבורי ובגיבוש המדיניות, וכל שכן לא בביצועה המעשי. הדרישה לשיתוף פעיל של התושבים בתהליך התכנון מהווה שינוי בסיסי בתהליך הדמוקרטי. השיתוף מחייב מעורבות פעילה של לפחות חלק מהתושבים המתבקשים להקדיש מזמנם החופשי כדי להשפיע על דמותה של סביבתם. מצב זה מעורר סוגיות המניעים של המשתתפים בתהליך התכנון.

טענתם המרכזית של המחברים היא, שהמניעים והציפיות של המשתתפים וכישוריהם מהווים גורמים קריטיים להצלחת השיתוף. סוגיות שהועלו בתיאורית הבחירה הציבורית (public choice) רלוונטיות אפוא גם עבור המאמצים לעודד השתתפות אזרחית פעילה לאורך זמן. השאלה של "מה יוצא לי מזה" היא, לדעתם של החוקרים, לא רק לגיטימית, אלא גם חיונית לפיתוח סביבה מוסדית המעודדת השתתפות פעילה. לכן, הרצון להגביר את ההשתתפות חייב לקחת בחשבון את המוטיבציה של המשתתפים והגמול הדרוש כדי לשכנע אותם להקריב זמן פנוי ואנרגיה.

המחקר האמפירי שעליו מבוסס המאמר בוצע ב-Berkshire באנגליה. הוא בדק מדגם של תושבים, שהשתתפו בתכנון שכונות מגורים במסגרת של מה שנקרא CLP community-led planning (תכנון ביזמת הקהילה). בשביל הקורא הישראלי מעניין וחשוב, שהמודל של תכנון ביזמת הקהילה יושם כבר ביותר מ-4,000 קהילות באנגליה בשמות שונים, כולל תכניות שכונתיות. התהליך בד"כ מבוסס על שיתוף פעולה בין נציגי הקהילה, הרשות המקומית, עובדים קהילתיים ומשתתפים בהתנדבות מהקהילה.

מסתבר, שבמהלך הפעילות הציבורית חלו מספר שינויים חשובים בעמדות המשתתפים. למשל, השתנו המניעים והציפיות שבהתחלה כללו בעיקר הרצון להשפיע, להכיר שכנים ולקשור קשרים עם מקבלי החלטות מקומיים. מעניין שבעקבות ההשתתפות השתפר האמון של המשתתפים במערכת השלטונית. יתר על כן, חשוב לציין שהצלחת התהליך הייתה מותנית במחויבות של הרשות המקומית ליישם את ההמלצות שהתקבלו. בכל מקרה, המעורבות הייתה תלויה מאוד במבנה ובתהליך שבו שותפו התושבים. ולא בגמול כספי.

Ethan Seltzer and Dillon Mahmoud (2013). "Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning". *Journal of Planning Literature* 28:1, 3-18.

המאמר של סלצר ומחמודי משווה את העקרונות והבעיות של שיתוף הציבור בתהליך התכנון עם שתי גישות חדשות, שהתפתחו לאחרונה בעולם העסקים: "חדשנות פתוחה" ("open innovation") ו"מיקור המוני" (crowd sourcing). הרעיון של "החדשנות הפתוחה" פותח בעולם ההיי-טק והחדשנות העסקית, אך יכול להציע גם למתכננים תובנות וגישות חדשות לפרקטיקה שלהם. בדומה לשיתוף הציבור, "החדשנות הפתוחה" מבוססת על ההבנה, שלא כל החכמה נמצאת בתוך הארגון. לפעמים כדאי ואפילו חיוני לחפש תשובות מחוץ לארגון, כדי למצוא פתרונות לבעיות, שעבורן עובדי הארגון מתקשים למצוא תשובה (Chesbrough, H. 2004). יש אפוא לשיתוף הציבור ול"חדשנות פתוחה" מטרות משותפות: שניהם מחפשים מידע ופתרונות המצויים בציבור הרחב, ולא דווקא בתוך הארגון האחראי על ההחלטות. בשיתוף התושבים בתהליך התכנון יש, לעומת זאת, חשיבות גם להיבט התמיכה הנובעת מהשיתוף, מה שאינו רלוונטי במקרה "חדשנות פתוחה".

"מיקור המוני" (crowd-sourcing) היא הרחבה מרתקת, שהופיעה רק לאחרונה, בעקבות השימוש ההולך וגדל באינטרנט על ידי אנשים פרטיים (Howe, 2009). בגישה זו הארגון פונה באמצעות המרשתת לקבוצה גדולה והטרוגנית של משיבים, שיכולה להכיל את האוכלוסיה כולה, על מנת להשתמש ב"חכמת ההמון" למציאת רעיונות ופתרונות מבין המשתתפים. בניגוד למיקור חוץ, השיטה מסתמכת על משיבים מתנדבים המוכנים להשתתף בד"כ מתוך רצון לתרום או לקבל הכרה. תופעה כמו ויקיפדיה מהווה אולי הדוגמא הידועה ביותר.

כמובן, קיימים הבדלים משמעותיים בין גישות אלה לבין שיתוף הציבור בתכנון. למשל, ברור שקשה לעניין ולגייס תושבים להשתתף לאורך זמן בתהליך התכנון. מדובר בהשקעה ניכרת של זמן ולעיתים בתסכול רב שנוצר, אם הציפיות והתקוות אינן מתממשות. אבל, בניגוד לחברות מסחריות, מתן גמול כספי כמעט אינו אפשרי עבור משתתפים. בד"כ אלה חייבים להסתפק בתחושה של הכרה והשפעה של ממש על התוצאות. יתר על כן, דווקא כאשר מדובר על סוגיות חברתיות, חשוב לגייס משתתפים מכל או לפחות מרוב חלקי הציבור, גם אם המדגם אינו מייצג מבחינה סטטיסטית. הרי שיתוף הציבור אמור לתת קול במיוחד לאלה שעלולים להיות מודרים (בכוונה או לא) מהחלטות התכנון; למיקור המוני כמובן אין מטרה כזאת.

במחקרי האירוע הנסקרים במאמר נמצאו כמה תנאים להצלחת מיקור המוני: קודם כל, יש חשיבות להטרוגניות של המשתתפים, הדרושה כדי להגיע לרב-גווניות מירבית בגישות ורעיונות שיועלו. הטרוגניות עשויה למנוע "חשיבה קבוצתית" (group think), וכך גם עשויה לעודד חשיבה עצמאית בין המשתתפים. דרישה נוספת היא ביזור הארגון של הפעילות העשוי לשפר את הסיכויים לקבל תפיסות שונות מהמקובל. על כל פנים, הצלחה בחיפוש אחרי פתרונות ב"מיקור המוני" וב"חדשנות פתוחה" מותנית בהגדרה ברורה של הבעיה. אך, כידוע, הגדרת הבעיה היא במציאות לעיתים אחת התוצאות העיקריות של תהליך השיתוף.

Marc Parés, Jordi Bonet-Martí, and Marc Martí-Costa (2012). "Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain)". *Urban Affairs Review* 48(2) 238–271

ההתעניינות בשיתוף התושבים בתכנון וברשתות משילות מעוררת כמובן את השאלה, מה ההשפעה המעשית של התפתחויות אלה. האם ההשתתפות של תושבים באמת משפרת את התהליך והתוצאות של תכנון ושל גיבוש מדיניות עירונית? המאמר עוסק במשמעות של שיתוף התושבים בתהליכי התחדשות עירונית בספרד, שבה, מאז נפילת השלטון של פרנקו, מודגש מאוד השילוב בין מוסדות השלטון לבין גורמים עסקיים ואזרחיים, לרבות התארגנויות שכונתיות ומגוון של קבוצות תושבים. השאלה המרכזית של החיבור היא אפוא, האם בכלל ואיך שיתוף הציבור ברמת השכונה משפיע על תוצאות התהליך עבור התחדשות עירונית. כדי לברר בעיה זו נבדקו שלוש סוגיות: (1) אופי שיתוף התושבים וחשיבותו ברשתות המשילות; (2) ההשלכות המעשיות של השיתוף על התחדשות העירונית; (3) והגורמים המסבירים את השונות בין שכונות שונות בצורת ההשתתפות של התושבים ועוצמתה.

במאמר מוצגות תוצאות של מחקר, שהתבצע בעשר שכונות נחשלות בקטלוניה באמצעות ראיונות לעומק עם אנשי מפתח ועיון במסמכים וכתבות בתקשורת. לכן יש להתייחס לתוצאות כהשערות ניסיוניות, שיכולות להוות נקודת מוצא למחקר יותר סיסטמאטי. המסקנה הכללית של המחברים, שהיא אולי לא כל כך מפתיעה, היא שהתפתחות של רשתות משילות והשפעתן תלויות בעיקר בגורמים מקומיים, כגון אלמנטים מבניים של השכונה, מיקומה במערכת העירונית, אפיוני ההון החברתי המקומי, וכיוב'.¹

נציין כאן כמה מהממצאים המעניינים יותר: למשל נמצא, שיש השפעה הדדית בין מודל המשילות שאומץ לבין מודל ההתחדשות העירונית שנבחר. בשכונות, שבהן היתה השתתפות אינטנסיבית, הגישה להתחדשות נוטה להיות יותר כוללנית עם דגש על פיתוח חברתי וקהילתי במקום התמקדות בלעדית על היבטים פיסיים. בשכונות אלה נכללו אפוא גם סוגיות אקולוגיות, בעיות האוכלוסיה הנחשלת, קשיים במערכת החינוך, וכו'. המעורבות האזרחית השתנתה במהלך תהליכי תכנון. ההשפעה של תושבים והתארגנויות שכונתיות היתה פחות חזקה בשלבים ההתחלתיים של התהליך, דהיינו בשלב של הגדרת הבעיה ובתכנון האסטרטגי, והרבה יותר חשובה, כאשר התקרבו להחלטות ספציפיות ולמעקב אחרי החלטות אלה. ההבדלים בין ערים שונות נמצאו קשורים, בין היתר, גם למיקום השכונות במרקם המטרופוליטני. בפרברים הייתה נכונות גדולה יותר לגעת בבעיות החברתיות. במרכזי הערים בעלי מורשת ארכיטקטונית ההיבט הפיסי היה יותר דומיננטי. גורמים נוספים שהשפיעו על מהות התכנון היו הניסיון הקודם בנוגע להתחדשות, ההון החברתי באזור, עבר של סכסוכים עם הרשויות, והאוריינטציה הפוליטית של השלטון המקומי. דרך אגב, המחברים מדגישים גם את הבעייתיות של משילות רשתית, שבה תמיד קיימת הסכנה, שגורמים בעלי משאבים קוגניטיביים וחומריים ישתלטו על התהליך.

Gro Sandkjær Hanssen (2012). "Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning". *Scandinavian Political Studies* 2012, Vol.35(1), pp.22-47.

מעמד השלטון המקומי בנורווגיה שונה מאוד מהמצב בישראל, במיוחד מכיוון שבמדינה זו נעשה מאמץ משמעותי ליישם את העקרונות של הניהול הציבורי החדש (New Public Management) לרבות עקרונות המשילות הרשתית על כל המשתמע מזה. השאלה המרכזית של המאמר של Hanssen היא, האם לפוליטיקאים המקומיים בנורווגיה יש היכולת הדרושה לכוון את התפתחות הרשות המקומית, והאם הם מוכנים ומסוגלים להשתמש בכלים העומדים לרשותם. הדיון מבוסס על סקר של 145 הרשויות המקומיות הגדולות בנורווגיה ועל ראיונות, שבוצעו בשלוש הערים הגדולות ביותר.

בדומה למצב במדינות סקנדינביות אחרות, יש לשלטון המקומי בנורווגיה מידה רבה של אוטונומיה, במיוחד בתכנון העירוני. מצד שני, מדגישה המדיניות הממשלתית את חשיבותה של יעילות השוק (במקום רווחה חברתית) ואת האופי הרשתי בתהליכי קבלת החלטות. זאת הסיבה שבתכנון העירוני החלטות מתקבלות בעיקר תוך משא ומתן בין מתכננים ציבוריים ויזמים פרטיים. הדרג הפוליטי נוטה להסתפק בתפקיד של אישור פורמאלי של תכניות ושל עיצוב רשתות המשילות ללא מאמץ ממשי להשפיע על פרטי התכנון. לכן למעשה כ-90% של התכניות העירוניות הן תוצאה של יזמה פרטית ומתגבשות בשיתוף בין יזמים עסקיים לבין המתכננים העירוניים.

המחקר התמקד בחמישה אפיונים של המערכת הנורווגית: (1) האצלה של יזמת התכנון והמשא ומתן ליזמים ומתכננים, (2) הסתמכות על הסכמי פיתוח וחוזים עבור תהליך הפיתוח, (3) תפקידם המרכזי של חברות עירוניות וקרנות עבור פיתוח; (4) הכוונה על ידי תכניות אב; (5) ההפרדה בין הדרג הפוליטי לבין מינהל התכנון. שתי שאלות עיקריות נבדקו. הראשונה היתה, האם הפרקטיקה, המדגישה שוק ומערכות רשתיות לקבלת החלטות, מגבילה את היכולת והרצון של פוליטיקאים להשתמש בכלים העומדים לרשותם, וכך מחלישים את מנהיגותם הפוליטית. מסתבר שכן, כי רוב ההחלטות על פיתוח העיר מתקבלות למעשה (לטענת הפוליטיקאים!) על ידי מומחים טכניים ולא על ידי נבחרים העם. מצד שני, ממצאי המחקר מראים שלמקבלי החלטות במישור העירוני יש אמנם הכלים הדרושים לכוון את תהליכי התכנון, כגון תכניות מתאר והגדרת מטרות ברורות אבל מופשטות. אולם קיומן של כלים אלה אינו מבטיח, שישתמשו בהם, כי הפוליטיקאים מעדיפים בד"כ להתרכז בפרטי התכניות ולא לעסוק במדיניות כוללת ובאסטרטגיה המכריחות אותם להתחייב מוקדם בתהליך התכנון.

Tuna Tasan-Kok (2009). "Entrepreneurial Governance: Challenges Of Large-Scale Property-Led Urban Regeneration Projects". *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 101:2, 126-149.

פרויקטים גדולים של התחדשות עירונית, כדוגמת פרויקט הקריה בתל-אביב או פיתוח מחדש של מחנות הצבא, מצריכים מעורבות של שחקנים רבים, כאשר לכל גורם ציפיות ואינטרסים משלו. המאמר מתמקד בהשפעת מורכבות זו על ביצוע פרויקטים ענקיים של פתוח מחדש של שטחי נמלים. מטרתו הייתה לבחון, איך המבנה המוסדי משפיע על הצלחת המיזמים ולנתח את הקשיים הנובעים ממסגרות משילות עם ריבוי שחקנים. החלק האמפירי מבוסס על ניתוח השוואתי של שני פרויקטים של התחדשות נמלים ישנים, Kop van Zuid ברוטרדם (הולנד) ו-Het Eilandje באנטוורפן (בלגיה). המאמר מראה, איך טיפלו בבעיות דומות במסגרות מוסדיות שונות ומה היו התוצאות. אמנם נקודת המוצא של שני הפרויקטים היתה דומה, אך התוצאות היו שונות בתכלית. בשניהם מדובר בפיתוח מחדש של אזור מזחים, שמומן יצאו מכלל שימוש והתדרדרו מבחינה פיסית, כלכלית וחברתית. הצלחתו של הפרויקט של Kop van Zuid השפיעה על התפתחותה החברתית וכלכלית של רוטרדם כולה, ואילו האזור של Het Eilandje נשאר רובו במצב הקודם, כיוון שהפיתוח בוצע רק חלקית.

במחקר אירוע המבוססים על שני אירועים בלבד, כמובן, קשה לאושש השערות על הגורמים האחראיים להבדלים ביניהם. יתר על כן, מדובר על פרויקטים ענקיים עם מספר גדול מאוד של שחקנים, ואילו המבנה הארגוני וגם פרטי התכניות השתנו באופן משמעותי במהלך השנים, שעברו מאז ההתחלה. בפרויקטים גדולים מסוג זה, אין מנוס מתיאור של פרטים רבים ביותר, דבר המקשה על הקורא, שאינו מתמצא בעובדות, לעקוב אחרי ההתפתחות.

באנטוורפן הפיצול במבנה המוסדי האחראי לבעיות תיאום ויריבויות בין השחקנים הציבוריים (נמל מול העירייה) גרמו לעיכובים ולהתקדמות איטית וחלקית בלבד בפיתוח. כתוצאה, גם הקיטוב החברתי פחות בולט בהשוואה ל-Kop van Zuid. מסתבר אפוא שמשילות רשתית מחייבת הגדרה ברורה מראש של התפקידים של בעלי העניין, ציבוריים ומסחריים, כולל שוק הנדל"ן. בלי זה מערכת תכנון ופיתוח המבוססת על משילות רשתית, אינה מבטיחה פיתוח מסודר ויעיל.

לפרויקט של Kop van Zuid, לעומת זאת, היה מבנה ארגוני ריכוזי, שאפשר הגדרה ברורה של אחריות ושל תפקידים וכך התקדמות מהירה יחסית. לא פחות חשובים היו הרצון והיכולת לאמץ חידושים חברתיים ומוסדיים, כגון דגש על תפוקה חברתית, הקמתם של צוותות לבקרה על איכות ולתיאום ותקשורת, שמטרתם הייתה להשיג את ההצלחה המירבית מבחינת השיווק וההתחדשות החברתית. אולם הצלחה מסחרית על ידי פיתוח מגורים למגורים אמידים עלולה לפגוע בליכוד החברתי. הקמת ריכוזים של דיור ברמה גבוהה בפרויקט של the Kop van Zuid גרמה להדרת אוכלוסיה נחשלת ולבידוד חברתי של האזור משכונות הסביבה. בעקבות התפתחות זו עיריית רוטרדם התחילה להשקיע גם בפיתוח האזורים השכנים ומינתה כך את הפער החברתי בין שטחי הנמל וסביבתם החברתית.

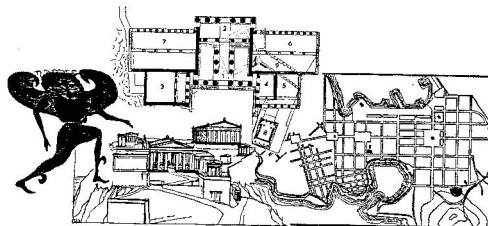
נקודת המוצא של הסקירה היתה הדמיון בין שיתוף הציבור בתכנון לבין משילות רשתית. שתי הגישות מבוססות על שיתוף גורמים לא שלטוניים בתהליך המדיניות. כפי שראינו, אין מניעה לשילוב בין שתי התפיסות, דהיינו להכללת התושבים במערכת המבוססת על משילות רשתית יחד עם גורמים עסקיים וארגונים מהחברה האזרחית. ההבדל בין שתי הגישות הוא בסמכויות הניתנות למשתתפים החוץ-שלטוניים. בשיתוף הציבור מדובר בד"כ על העברת ידע, מתן ביטוי לצרכים והעדפות התושבים, או אפילו לגיבוש חלופות תכנון חדשות (Arnstein, S.1969). לעומת זאת, הסמכות להחליט, התיאום בין גורמים שונים, וכל שכן הביצוע נשארים, מלבד למקרים חריגים, בידי הרשויות. כתוצאה, אין סימטריה ביחסים בין הציבור לבין גורמי התכנון. במערכות של משילות רשתית, לעומת זאת, יש למשתתפים הלא-שלטוניים כוח הרבה יותר גדול. גם אם אין להם אפשרות של ווטו, הם מביאים איתם משאבים כלכליים, פוליטיים שיכולים למנוע פיתוח, וכו', וכך יכולים לשחק תפקיד שהשפעתו אינו תלוי ברצון הטוב של המערכת הפוליטית או מינהלית, כמו במקרה של תושבי השכונה או העיר.

הערה נוספת מתבקשת לסיכום הסקירה. כל המאמרים מתעלמים מתפקיד התקשורת בתהליך של גיבוש מדיניות תכנון. עיתונים, רדיו, טלוויזיה, בלוגרים וכיוב' משפיעים באופן משמעותי בהעלאת סוגיות על סדר היום, בביקורת על החלטות פוליטיות, ובהשפעה על מקבלי החלטות. היום, כאשר התהליך של גיבוש מדיניות תכנון הוא יותר ויותר שקוף ופתוח לציבור הכללי, חשוב היה לדעת מקומה והשפעתה של התקשורת במיוחד בפרויקטים ענקיים.

אליה ורצברגר

מקורות

- Chesbrough, H. 2004. Managing Open innovation. *Research Technology Management* 47, 23-26
- Howe, Jeff. 2009. *Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business*. New York: Three Rivers Press
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 4, 216-224



משתתפים בחוברת

לעניין: מאמרים מדעים - עיון ומחקר

ד"ר אליהו בורוכוב כלכלן, יועץ כלכלי גימלאי, לימד באוניברסיטאות בארץ ובארה"ב. מחבר הספרים מחקרים בכלכלה עירונית: תכנון ומדיניות קרקע ו-כלכלת השילטון המקומי. לימד בתכנית לשמאות מקרקעין באוניברסיטת תל-אביב ובראשית שנות התשעים היה יו"ר האיגוד לתכנון סביבתי. elibo35@gmail.com

בשדה התכנון: תחקירים ומאמרים מקצועיים - שיטות, תכניות ופרויקטים

ד"ר עמירם אורן גיאוגרף המתמחה בגיאוגרפיה של הביטחון ושיקולי ביטחון בעיצוב המרחב הישראלי. משנת 1988 ועד 1998 שירת בצה"ל ועסק בתכנון פיזי מרחבי ומשנת 1999 עוסק במחקר וכתובה אקדמיים. מחבר הבולט של ספר (שכתב יחד עם רפי רגב): ארץ בחאקי: קרקע וביטחון בישראל (2008). בשנות 2008-2011 ריכז את קבוצת דיון "מרחב הביטחון" במכון ון ליר, ירושלים, והיה עורך אורח של המדור המיוחד "תכנון וביטחון" (תכנון 8/1 2011). amiramor@smile.net.il

ד"ר נילי שחורי גיאוגרפית ומתכננת ערים. יועצת לרשויות מקומיות ומשרדי ממשלה בתכנון אסטרטגי, תכנון עירוני ופיתוח כלכלי אורבני תוך מיקוד באזורי תעסוקה; עומדת בראש ועדות גבולות של משרד הפנים; עורכת מנהלת תכנון; עורכת אורחת של המדור המיוחד "תכנון וביטחון" (תכנון 8/1 2011). nilish@netvision.net.il

על הכוונת: נושאים אקטואליים ו/או במחלוקת

פרופ' ברוך קיפניס מתכנן וגיאוגרף, פרופסור אמריטוס במח' לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה. התמחותו בדינמיקה של מערכות עירוניות ואזוריות, ערי עולם וגלובליזציה. חבר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה; בעל אות יקיר התכנון 2011, בעל פרס האגודה הישראלית לגיאוגרפיה לשנת היובל, וחבר לכל החיים ב-the Johns Hopkins University Society of Scholars 1993 על הישגיו בתחום המקצוע.

מדורים אחרים

עו"ד איריס האן מתכננת, חיפה

אדר' עדנה לרמן יו"ר איגוד המתכננים בישראל, לרמן אדריכלים, תל-אביב

פרופ' אליה ורצברגר התכנית למדיניות ציבורית, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב

Of Interest:

Articles on theory, research and practice

Housing Prices and the Social Composition of Mid-sized Towns and their Effect on Urban Renewal

Eliahu Borukhov

The paper presents some characteristics of the socio-economic composition of mid-sized towns in the central region, and shows how they are shaped by market forces and government policies. The role of housing prices in the process of social segregation is explained. Housing prices filter the people who move into a neighborhood or town, while the social composition of the town affects the prices of its housing. Finally, the paper discusses how this affects the success of urban renewal under "Tama 38" and "clearance and rebuilding" plans.

Keywords: Social Composition, Housing Prices, Social Segregation, Internal Migration, Rebuilding Plans, Tama 38

Eliahu Borukhov Ph.D. (Johns Hopkins 1972) is an economist and retired economic consultant. He taught at universities in Israel and the USA, including the Land Appraisal Program at Tel-Aviv University. Dr. Borukhov is the author of *Researches in Urban Economics: Planning and Land Policy*, and *The Economy of Local Government* (Hebrew); in the early 1990's he was chairman of the Israeli Association for Environmental Planning. elibo35@gmail.com

CONTENTS

<i>From the Editor</i>	Why does Ricky Cohen suffer from the cost of housing? The failure of housing policy to cope with the real-estate market 3 <i>E. R. Alexander</i>
<i>What's on in the IAP</i>	From the chairman 9 <i>Edna Lerman</i>
<i>In the Planning Field</i>	Who really plans the country? another look 12 <i>Nili Shchory and Amiram Oren</i>
<i>Of Interest</i>	Housing prices and the social composition of mid-sized towns and their effect on urban renewal 19 <i>Eliahu Borukhov</i>
<i>On Target</i>	National planning for the 21st. century in the regional and global reality: plans, implementation, dilemmas and a possible solution 30 <i>Baruch Kipnis</i>
<i>Law: The Last Sentence</i>	Planning flexibility - indeed? 59 <i>Iris Han</i>
<i>Window on the World</i>	From the planning bookshelf: Urban planning and network governability - literature review 67 <i>Elia Werczberger</i>
<i>Contributors</i>	74
<i>English Abstracts</i>	75

planning

Journal of the Israel Association of Planners | Volume 10, No.2 2013

Editor Ernest Alexander

Managing Editor Nili Shchory

Associate Editors Iris Han - The Last Sentence, What's New
Elia Werczberger - Window on the World
Baruch Kipnis - In the Planning Field
Shaul Krakower - Window on the World

Production Editor Roni Bluestein-Livnon - Graphic Design and Production

Editorial Advisory Board Levia Appelbaum - *Geographer, Rehovot*
Naomi Carmon - *Technion Israel Institute of Technology, Haifa*
Daniel Felsenstein - *Hebrew University of Jerusalem*
Haim Fialkoff - *Haifa*
Baruch Kipnis - *Haifa University*
Shaul Krakower - *Ben-Gurion University of the Negev, Beer Sheva*
Michael Meir-Brodnitz - *Architect-planner, Haifa*
Eliahu Stern - *IAP, Tel-Aviv*

Publisher Planning (IAP) is published semi-annually by the Israel Association of Planners.
Contact: Secretary, IAP
P.O.Box 168 Kfar-Sava 44101
Tel. 972-(0)50-3445590
e-mail: igudm1@gmail.com
ISSN 1565-527X Copyright © 2013 IAP



planning

Journal of the Israel Association of Planners

Volume 10, No.2, 2013

