

## ההפלגה אל הנודע ישראל 2020 כנקודת מפנה תכנונית

איריס האן

### תקציר

ישראל 2020 הציבה את אזילת משאב הקרקע כבעיה המרכזית עימה על מערכת התכנון להתמודד. מכאן נגזרו מספר עקרונות יסוד, ובראשם הפניית עיקר הפיתוח לערים ושמירת חייצים ירוקים ושטחים פתוחים. תוצאות נקודת המפנה ניכרות בשטח עד היום, אך המהפכה טרם הושלמה. בחלק מאזורי הארץ, בעיקר בפריפריה, עדיין קיימת תחושת שפע מרחבים, ובניה בזבזנית פרברית נוהגת בהם, כמו גם במרכז הארץ.

תכנית 2020 היתה הראשונה אשר ראתה בשטחים הפתוחים ערך בפני עצמו, הראוי לשמירה ולטיפוח, ולא דווקא מושא והזדמנות לפיתוח. מערך השטחים הפתוחים, ומדיניות פיתוח בר-קיימא זכו לכרכים בפני עצמם, ולתשומת לב רבה. התכנית הצביעה על חשיבותם של השטחים הפתוחים בנושאי ערכי חברה, מורשת ותרבות, זיכרון היסטורי, ופנאי ונופש, מעבר לערכיהם ה"קלאסיים" - שמירת טבע. התכנית הניחה יסודות ראשוניים למושגי רציפות השטחים הפתוחים וחשיבותם האקולוגית. ובכך קבעה ממדים נוספים להגנה עליהם ולטיפוחם.

בעקבות תכנית 2020 חל שינוי בהתנהלות מוסדות התכנון והציבור הרחב ביחס לשטחים הפתוחים, אך גם ביחס ל"שיבה העירה", כאשר הובן כי איכות החיים העירונית, הינה המפתח לשמירת הסביבה והטבע בישראל.

הייתי סטודנטית צעירה לתכנון ערים בטכניון, כשהושלמה יצירת הפאר התכנונית - תכנית האב לישראל לשנות האלפיים, ישראל 2020. את האימרה של סנקה, המצוטטת בפתח תקציר התכנית ולפיה "כשהאדם אינו יודע לאיזה נמל הוא מכוון, שום רוח אינה הרוח הנכונה" - זכיתי לשמוע לא אחת מפיו של ראש צוות התכנית, פרופ' אדם מזור, בשיעורי אולפן 4. אימרה זו הנחתה אותי בדרכי המקצועית כמתכננת, והאמת היא שגם בחיים בכלל.

דור שלם הפריד בינינו אז לבין שנת היעד, 2020. היא המתינה אי שם מעבר למישורי הזמן, מרחק שנות דור מאיתנו, וכדרכו של העתיד - מושכת ומאיימת גם יחד. אני מניחה שבזכות תכנית האב, עבור דור שלם של מתכננים, 2020 היא הרבה מעבר לציון דרך קלנדרי מספרי, הרבה מעבר להחלפה טכנית של עשור.

לקראת סוף 2019 התחזקה בי התחושה של מי שמתקרבת אל יעד, לאחר תהליך מדוקדק של דרכי ההגעה אליו. וכמו במצבים כאלו מעולמות ההגעה אל יעדים פיזיים, או אל תחנות ואבני דרך בחיים – ההגעה מערבת תחושות ותובנות של הגעה אל המוכר, יחד עם הפתעות ומפגש עם הלא צפוי, כמו גם מבט מחודש אל הדרך שעשינו.

משבר הקורונה טרף את כל קלפיה של השנה הזו, שתיזכר ככל הנראה כ"שנת הקורונה", וגנב את תהילתה כשנת יעד תכנונית משמעותית. אבל אולי דווקא כעת, כאשר העולם המוכר מתערער, כאשר קבלת החלטות בתנאים של אי וודאות מקבלת משמעות יתר, כאשר אנו עסוקים ביצירת חוסן, בבנייה מחודשת של יחסינו עם הסביבה הקרובה והרחוקה – זהו הזמן הנכון להקדיש מחשבה להישגיה של תכנית האב לישראל לשנות האלפיים, ישראל 2020. הרי כל האתגרים הללו, הם בדיוק אתגריו של תהליך התכנון, בגירסה קצת יותר קיצונית, האין זאת?

**אם כן, צדקנו?** כאשר ניגשים לבחון בדיעבד את הצלחתה של תכנית, השאלה הראשונה המתבקשת (גם אם אינה בהכרח השאלה החשובה ביותר), היא עד כמה השכילו עורכי התכנית לעשות את הבלתי אפשרי ולראות את הנולד. או נכון יותר, להיערך אל הנולד ולעצב אותו באמצעות הסתמכות על הנחות ריאליזטיות וארוכות טווח, וזיהוי הסוגיות המרכזיות, המשמעותיות והחשובות באמת.

ניתוח ההיבטים העיקריים המעסיקים אותי בישראל 2020: השטחים הפתוחים, פיזור הפיתוח ברמה הלאומית ויחסו אל המרחב הפתוח, האתגר לשמור על הטבע במדינה המצטופפת – מוביל למסקנה הברורה: ישראל 2020 היא אבן דרך משמעותית בנושאים אלו, ונקודת מפנה ביחסה של ישראל לתרבות הפיתוח ולשטחים הפתוחים.

### שינוי תפיסות עולם

לתכנית 2020 קדמה השקפת עולם סדורה, אתוס הפיתוח היה כיבוש השממה, פיזור נקודות יישוב ופרישת מקסימלית של הפיתוח – כמתבקש מאתגרי ימי ראשית המדינה. ישראל 2020 שינתה תפיסה זו, והציבה את אזילת משאב הקרקע כבעיה המרכזית עימה על מערכת התכנון להתמודד. התכנית הציבה תפיסה שהיתה פורצת דרך לזמנה, ממנה נגזרו מספר עקרונות יסוד, ובראשם הפניית עיקר הפיתוח למרחבים מעויירים תוך שמירה על חייצים ירוקים ושטחים פתוחים. בשנת 1997 חיו בישראל כ-6 מיליון נפש, והשיח על אזילת משאב הקרקע היה חדש, ואפילו עורר תימהון בקרב רבים.

נקודת המפנה היתה משמעותית, ותוצאותיה ניכרות בשטח עד היום, אך המהפכה טרם הושלמה. בחלק מאזורי הארץ, בעיקר בפריפריה הרחוקה, עדיין קיימת תחושה של שפע מרחבים, וטרם הופנמה ההכרה בדבר הצורך לחסוך בקרקע. למרות שישראל צועדת בבטחה לקראת היותה המדינה הצפופה מבין מדינות המערב, עדיין בוחרת המדינה לחלק קרקע כאמצעי למימוש מדיניות, תוך התעלמות מהיותה משאב במחסור.

המודעות לחשיבותו של פיתוח עירוני איכותי, וההבנה שאין לישראל מנוס מהתנהלות כמדינה עירונית במהותה (ואם אין מנוס, עדיף שנעשה זאת כמה שיותר טוב..) – עדיין נותרו בגדר הצהרות שלא מומשו עד תום, לתכניות

עבודה ולמשימות ברורות. התחבורה הציבורית, שהיתה אמורה להחליף את התלות ברכב הפרטי, אמנם עשתה כברת דרך משמעותית, אבל היא רחוקה מלהימצא במקום בו ישראל 2020 קיוותה שתהיה. משבר הקורונה דרדר את התחבורה הציבורית עוד כמה צעדים לאחור, ולימד את הציבור הרחב לקח מטריד: בלי רכב פרטי, קשה לשרוד במדינה.

### תכנית 2020 ומערכת השטחים הפתוחים

תכנית 2020 היתה הראשונה אשר ראתה בשטחים הפתוחים ערך בפני עצמו, הראוי לשמירה ולטיפוח, ולא דווקא מושא והזדמנות לפיתוח.

בין שמונה עשר כרכי התכנית יוחד כרך אחד למערך השטחים הפתוחים, וכרך נוסף למדיניות פיתוח בר-קיימא. בנוסף לכך, בשלושת כרכי הסיכום עצמם - "תמונת העתיד", "מרחב האפשרויות", וכרך ה"סיכום", תופסים המורפולוגיה של המרחב, ויחסי הבנוי והפתוח חלקים מרכזיים.

תכנית 2020 הצביעה על חשיבותם של השטחים הפתוחים בנושאי ערכי חברה, מורשת ותרבות, זיכרון היסטורי, ופנאי ונופש, מעבר לערכיהם ה"קלאסיים" - שמירת טבע, ובכך קבעה ממדים נוספים להגנה עליהם ולטיפוחם.

בעקבות תכנית ישראל 2020 חל שינוי דרמטי מצד מוסדות התכנון, ואף הציבור הרחב ביחס אל השטחים הפתוחים. עקרונות כמו רצף שטחים פתוחים הוטמעו היטב כאבני יסוד בהליכי התכנון. תכנית 2020 הניחה את היסודות הראשונים למושגי רציפות השטחים הפתוחים. התכנית הכירה בחשיבות האקולוגית שיש בשמירת רצף, חיבורים מסוגים שונים, ומארג שלם.

תכנית 2020 ראתה ברציפות השטחים הפתוחים ערך בפני עצמו, שיש בו ארבעה ממדים:

"ערכו של השטח הפתוח רב יותר ככל שהוא נרחב יותר וחופשי ממרקמים מבונים ומתשתיות אשר מפריים את רציפותו. תכונת הרציפות נגזרת מפרישתם במרחב של שטחים פתוחים בלתי מופרים, ולכן היא תלויה במיקומם של השטחים המבונים ובדפוסי פרישתם במרחב. לחשיבות רציפותם של השטחים הפתוחים ארבעה היבטים - ההיבט האקולוגי, ההיבט החברתי, ההיבט המערכתי והיבט של פיתוח בר-קיימא.

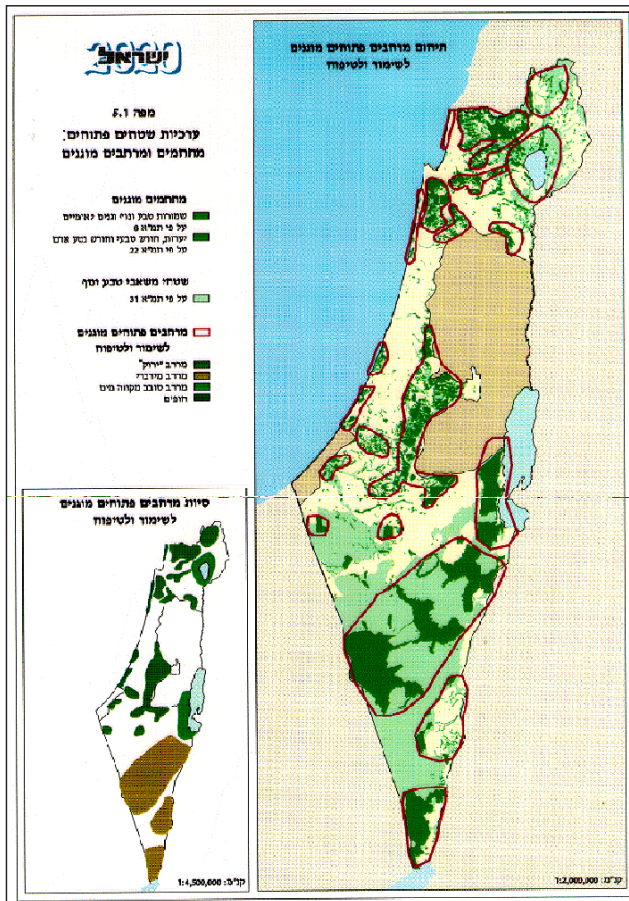
**מהיבט האקולוגי** התפקיד של שטח פתוח רציף וגדול ככל האפשר הוא לקיים אקוסיסטמות ובתי גידול טבעיים לחי ולצומח כבסיס לשימור המגוון הבייתי והזואולוגי.

**מהיבט החברתי** תפקיד הרציפות להרחיב את ההיקף הנתפס של המרחב הפתוח, להגביר את יעילותו בהקלת עקת הצפיפות במיוחד סמוך למרקמים המבונים הגדולים והאינטנסיביים ולשמור על האפשרות "ללכת לאיבוד" במרחב פתוח בראשיתי. אחד ההיבטים של פיתוח בר-קיימא מתייחס לשוויוניות הפנים-דורית, והיא באה להבטיח את האפשרות של שכבות דלות אמצעים באוכלוסייה ליהנות ממאגר נרחב של שטחים פתוחים לשימוש הציבורי. שמירת מרחבים פתוחים גדולים עומדת כנגד פרישתם למגרשים חד-משפחתיים צמודי קרקע למגורי האוכלוסייה העמידה יותר.

**מההיבט המערכתי** רציפות השטחים הפתוחים חשובה כאמצעי לתחום את המרקמים המבונים ולהדגיש את ייחודם, להגביר את תחושת הזהות וההתמצאות ולעצב תמונה נתפסת ברורה של המרחב הלאומי.

**מההיבט של פיתוח בר-קיימא** רצפים פתוחים גדולים מותירים מרחב אפשרויות רחב יותר לדורות הבאים כדי לספק צרכים עתידיים שאינם ניתנים לחיזוי. גם בדור זה רצפים פתוחים מאפשרים לטווח רחב יותר של קבוצות בציבור ליהנות מאיכות של נופים פתוחים גדולים ובלתי מופרים.

מארבעה היבטים אלה גם יחד הרציפות מחזקת את התיפקוד של השטח הפתוח כתוצר ציבורי. ככל ששטח פתוח גדול יותר ורציף, יותר אנשים יכולים להיות בו זמנית מהיקפו המלא מבלי לפגוע בהנאת האחרים או לבוא על חשבונם. (תמונת העתיד עמ' 56)

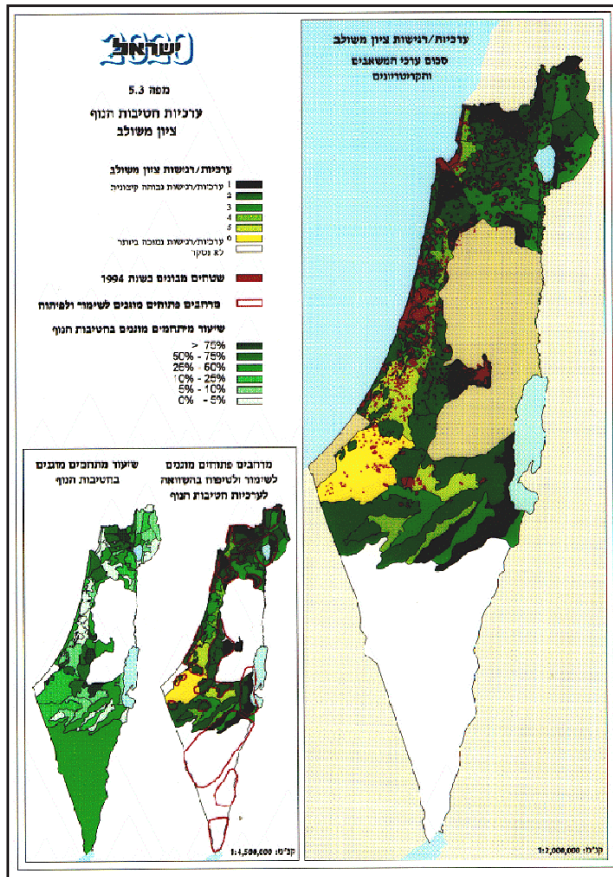


מפה 1: מימד הרציפות על פי תכנית 2020

### רבדים נוספים

למרבה השמחה, הדור שחלף מאז ישראל 2020 הוסיף והרחיב רבדים נוספים ליסודות אלו: מפות רגישות שטחים פתוחים, שנקבעו כיסוד לניתוח והערכת השטחים הפתוחים בתכנית 2020 (במקביל לעבודתו של איתן גדליזון), הפכו להיות חלק בלתי נפרד מהליכי התכנון. הגדרת שטחים בעלי רגישות נופית סביבתית גבוהה, שהיא כיום חלק בלתי נפרד מתשריטי תמא 35 ותמא אחת, מסדרונות אקולוגיים אשר נקבעו בתמא 35/1, בתכנית מתאר מחוזית מחוז ירושלים, תכנית מתאר מחוזית חלקים בקעת הנדיב ובגיבוש מסדרונות אקולוגיים אזוריים בעבודות ר.ט.ג.

כללו של דבר - הדרך לשמור על הטבע בישראל עוברת דרך שמירה על שטחים פתוחים גדולים, ערכיים רציפים ומנוהלים.



מפה 2: סדרת מפות הרגישות בתכנית 2020

### אוהב טבע - חי בעיר

גם אצלנו בבית, בתנועה הסביבתית חל שינוי מקביל: החברה להגנת הטבע שצמחה בהתיישבות העובדת (למען הגילוי הנאות: כותבת שורות אלו צמחה בה), שפעלה בעיקר בפריפריית המרוחקות של הארץ, בין היתר בבתי ספר שדה – הלכה והתכנסה לפעילות במרחבים העירוניים, ואימצה את הסלוגן "אוהב טבע – חי בעיר". התנועה הסביבתית היום מגוונת בהרבה, ורבים מחבריה עוסקים באיכות החיים העירונית מתוך הבנה שזוהי המפתח לשמירת הסביבה והטבע בישראל, וכי עירוניות טובה עומדת בבסיס תפיסת הקיימות והקשר שבין סביבה חברה וכלכלה.

### סופה של תקופה? מתכנן רציונלי כוללני לתרבות הווסטאפ - מהירה וחפוזה?

תכנית ישראל 2020 היא יצירה מונומנטלית מבחינה מתודית, בנויה נדבך על נדבך - ניתוח מצב קיים, גיבוש תסריטי על וחלופות אב, הערכת מתודית של החלופות, ויצירת תכנית לאירגון המרחב הלאומי. תוצריה של ישראל 2020, ברוח הימים ההם, כללו שמונה עשרה כרכים של מסמכים מסכמים - ושלל מסמכי הביניים וניירות העמדה הם ספרי לימוד, עיון ומקור לרעיונות, שלא נס ליחס עד היום.

תהליכי תכנון מסוג זה מתקיימים גם כיום, גם אם בקנה מידה מצומצם יותר, אך בצידם חלו שינויים דרמטיים בעולם התכנון. מאז ישראל 2020, שגובשה על רקע מערכת תכנון היררכית וברורה – נערכו שינויים מבניים רבים. באופן מוצהר יותר או פחות, תכניות רבות נדונות רק בוועדה אחת ("תכנית אחת בוועדה אחת"), ובחלק גדול מהמקרים – בהליכים מקוצרים ומזורזים. ישראל 2020 הוכנה בשלהי תקופת הול"לים, שהרעידו אז את אמות הסיפים התכנוניות, אך מאז נפרץ הסכר - הוקמו הות"ל והותמ"ל, הוד"לים (שמאז כבר הפסיקו לפעול...), תכניות רבות מקודמות במסלול של תכנית ארצית ברמה מפורטת, והן מאפשרות הוצאת היתרי בנייה מכוחן. (והרי זה אינו תפקידה של תכנית מתאר ארצית, האמורה לעסוק בקביעת מדיניות...). סביב שולחן תכנוני אחד, ומהצד השני של ההיררכיה התכנונית – עברו סמכויות רבות לוועדות המקומיות באופן שהדיון בהן אינו טעון אישור הוועדה המחוזית. ביזור וזירוז ההליכים עשה את שלו, ובעולם בו מהירות וקיצור-הליכים הם שם המשחק הולך ונידחק מקומם של הליכי תכנון מעמיקים ומושכלים דוגמת תכנית ישראל 2020.

### על חשיבותה של שותפות עם החברה האזרחית

תכנית ישראל 2020 נוסדה והובלה בידי צוות חיצוני לממשלה, מקרב הטכניון ומוסד שמואל נאמן. מסלול לא שיגרתי וכלל לא מובן מאליו. לחברה האזרחית היה מאז ומתמיד מקום סביב שולחן התכנון, מה שלא ניתן לומר על מקומה בהליכי קבלת החלטות אחרים. (יש בכך דמיון להליכי הכנתה של תכנית שרון בשנות החמישים של המאה הקודמת, שרעיונותיה נרקמו ונהגו על ידי "חוגי תכנון" של מתכננים והוגי דעות, מחוץ למעגלים המוסדיים. ראו על כך בהרחבה במאמר שבחוברת זו). ישראל 2020 מבטאת באופן מיטבי את

החשיבות של הרחבת מעגלי החשיבה, ההיוועצות, שיתוף הפעולה בין מגזרי, שמוסד אקדמי הוא שמוביל אותו. בימים בהם רוחות פילוג נושבות בעם, ההתלכדות ליצירה משותפת, לקבלת אחריות משותפת על העתיד - עשויה להיות גורם מאחה ומלכד.

### האתגר הבא - עם הפנים למערב

ישראל 2020, כמו גם תמ"א 35 שהטמיעה רבות מעקרונותיה, התייחסו ליבשה בלבד. בשנים האחרונות הולך ומופנה המבט גם מערבה, אל "החצי הכחול של ישראל" - המרחב הימי - ששטחו, הכולל את המים הטריטוריאליים והמים הכלכליים - גדול מהשטח היבשתי. אין ספק כי תכנון וניהול המרחב הימי הוא אחד מאתגרי התכנון המרכזים כיום ובעתיד, ועל כל תכנית עתידית לכלול גם את המחצית הכחולה של המדינה.

### שינוי אקלים ויצירת חוסן

אתגר מרכזי משמעותי שהמודעות לו גוברת בשנים האחרונות, הוא שינוי האקלים - סוגיה גלובלית עם השלכות מקומיות. אמנם המודעות לנושא זה היתה קיימת כבר בשנות התשעים, אך זו היתה אז ממש בראשיתה. למערכת התכנון יכולת משמעותית לקחת חלק בהתמודדות עם משבר האקלים - הן בצד של המיטיגציה (הפחתה), שכן למארג שימושי הקרקע יש השפעה של ממש על טביעת הרגל הפחמית, בוודאי לנושאים כמו אנרגיה ותחבורה, והן בצד של האדפטציה (התאמה והסתגלות) בנושאים כמו מדיניות ניהול מי נגר והתמודדות עם שטפונות, תכנון החופים נוכח עלייה צפויה של פני הים, המצוק החופי, ועוד. התכנון הכולל הבא, ישראל 2048, או 2050, יידרש לסוגיה זו.

**אז מה היה לנו -** תכנית כוללת, פורצת דרך לזמנה, שהסיטה את הספינה הגדולה של מערכת התכנון בישראל מתכנון מפוזר ובזבזני בקרקע, לטובת גישה תכנונית המפנימה את ערכו של המשאב היקר ומכירה בערכם של השטחים הפתוחים והצורך בהגנה עליהם. במובן זה, אין ספק כי ישראל 2020 היא נקודת מפנה משמעותית הממשיכה להשפיע על עצם היום הזה. כמו אז, גם היום, עולות מעת לעת יוזמות ותכניות הסותרות את דרכה של ישראל 2020, והמאמץ על שמירת הצביון ותרבות התכנון והפיתוח ככל הנראה לא יסתיימו לעולם.

בתוך עולם של אי וודאות הולכת וגוברת - קיומית ותכנונית כאחת - קיימת וודאות אחת בלבד: שטחה של הארץ לא יגדל, מצוקת הקרקע והתחרות עליה תלך ותחריף, והאתגרים שהציבה תכנית ישראל 2020, רק יעצימו. לאלו מצטרפים אתגרי העתיד, שלא היו מוכרים עדיין בשנות התשעים. מי ייתן ונדע להתמודד גם עם אלו כפי שהשכילה ישראל 2020 - בזיהוי של נמל יעד, ובחתימה אליו בראייה ארוכת טווח, משתפת, מקצועית, רחבה ואחראית.