

עיוורון מרצון? הרהורים על תוכנית האב "ישראל 2020"

אורן יפתחאל

תקציר

החיבור מציג ניתוח של 'נקודות עיוורון' בולטות בתוכנית האב ארצית 'ישראל 2020'. חשוב לציין תחילה שתוכנית זו יצרה בשנות התשעים קפיצת מדרגה ברמת התכנון הישראלי, על-ידי עבודה חסרת תקדים בהיקפה ואיכותה של צוות מומחים ואנשי מקצוע אשר עמלו על בניית חזון מרחבי לאומי. כל זאת תוך התבססות על ידע מחקרי רחב, שותפות עם ארגוני חברה אזרחית, וקיום ממשק הדוק ואף גיבוי ממקבלי ההחלטות בתקופה קריטית של עיצוב מרחב וחברה. אלה הישגים משמעותיים. שקידמו את התכנון בישראל שנות דור. למרות יתרונות אלה, התוכנית הותירה 'נקודות עיוורון' של התעלמות תכנונית שיצרו פגיעה ארוכת טווח בעיצוב המרחב וביחסים החברתיים בארץ. המאמר מתמקד בשלוש מהן: עצימת עיניים לגבי השפעת פרדיגמת 'צמיחה לפני הכול' על היחסים והפערים החברתיים; חוסר התייחסות להשלכותיו של נרטיב חריף ומוגזם של 'אזילות קרקע' על הזכות לדיוור; התעלמות שיטתית מהמרחב הפלסטיני, מאפייניו וצרכיו שלוש נקודות העיוורון משקפות גם התעלמות רצונית מספרות מחקרית ביקורתית ענפה שעסקה בנושאים אלה כבר בשנים אילו. נקודות אלה אינן מקריות ומעידות על הכוחות אשר מיצבו את התכנון הישראלי כקטר המוביל תהליך פיתוח אינטנסיבי תוך תיעול רווחיו לבעלי ההון ולמעמדות האתניים הגבוהים בחברה, העצמת מנגנוני השליטה הריכוזית בקרקע, והמשך התהליך קולוניאלי של אפרטהייד תכנוני, תוך שמירה על מצבם השולי של פלסטינים בישראל ובשטחים. חלק משמעותי ממשברי החברה בישראל/פלסטין עד היום קשורים קשר הדוק לנקודות אלה של 'עיוורון תכנוני מרצון'.

מילות מפתח

אזילות הקרקע
פערים חברתיים
ייחוד המרחב
מרחב פלסטיני
תכנון ארצי

יפתחאל, א., (2022). עיוורון מרצון? הרהורים על תוכנית האב "ישראל 2020". תכנון, 19 (2).

ג'ורג' סנטיאנה -- "אלה שלא לומדים מטעויות העבר, נידונים לחזור עליהן בעתיד".

נזכיר בתחילה שתוכנית "ישראל 2020" יצרה בשנות התשעים קפיצת מדרגה ברמת התכנון הישראלי, על-ידי עבודה חסרת תקדים בהיקפה ואיכותה של צוות מומחים ואנשי מקצוע אשר עמלו על בניית חזון מרחבי לאומי. כל זאת תוך התבססות על ידע מחקרי רחב, שותפות עם ארגוני חברה אזרחית, וקיום ממשק הדוק ואף גיבוי ממקבלי ההחלטות בתקופה קריטית של עיצוב מרחב וחברה. אלה הישגים משמעותיים. הפרויקט השאפתני ניסה להיכנס לנעליה של 'תוכנית שרון' המפורסמת שעיצבה את מפת המדינה היהודית בשנות החמישים, והוא אכן פרץ דרך בהיקפו, עומקו וחדשנותו בניסיון לפקוח עיניים ולשרטט את 'תמונת העתיד' ארוכת הטווח.

בו בזמן, עיון ביקורתי בפרויקט ותכנוני מעלה גם 'שטחים מתים' -- במיוחד בנושאי חברתיים, קרקעיים וביחס למרחב הערבי-פלסטיני - אשר מולם לקתה התוכנית באלם

Such are promises

All lies and jest

Still people hear what they want to hear

And disregard the rest

(Paul Simon, 'The Boxer')

ההקשר

שנת 2020 על שלל משבריה העולמיים והמקומיים, סימנה גם את תאריך היעד של אחד הפרויקטים התכנוניים הגדולים והמרשימים שפעלו בארץ - "ישראל 2020". התאריך זימן לנו, קהילת המתכננים ומקצועני המרחב, גם הזדמנות להתבונן מחדש על הנחותיו והשלכותיו של פרויקט זה. זאת למרות שהפרקטיקה התכנונית לא מתעכבת בדרך כלל על מבט לאחור ושועטת קדימה להכנת תכניות חדשות. ניתן לציין שמבט ביקורתי לאחור לעיתים איננו הוגן, כולל במקרה הנוכחי, כיוון שמידע רב הקיים היום, לא היה זמין בזמן אמת של הכנת התוכנית. אך כפי שלימדנו הפילוסוף

המשקפות אמת תכנונית בלתי ניתנת לערעור. אך מנקודת המבט של שנת היעד (שכמובן לא הייתה זמינה למחברי התוכנית בזמן אמת), אימוצן על-ידי הפרויקט מצטייר באור אחר, ביקורתי יותר, המבליט גם את נקודות 'העיוורון מרצון' במסמכי התוכנית.

צמיחה לפני הכול

'צמיחה לפני הכול' סומנה בפרויקט כתרשיש מועדף, המהווה את המנוע לפיתוח הארץ, והמקדם את הגלובליזציה וההפרטה של הכלכלה והחברה הישראלית. המטרה המרכזית – ייעול השימוש במרחב בבסיס לפיתוח וצמיחה, זאת תוך אימוץ חסר פשרות של יתרונותיו כביכול של 'השוק החופשי', וקידום גישה המכונה כיום 'ניאוליברליזם' המתבססת על אמונה כמעט דתית בשוק כמנגנון הראוי של פיתוח וחלוקת משאבים. את למרות עדויות למכביר על השפעותיו החברתיות ההרסניות של מנגנון זה. הקבוצה הכלכלית, בהובלתו של פרופ' אריה שחר וצוות יועצים חזק, קידמו 'אמת' כלכלית-חברתית מרכזית, שמרנית וקפיטליסטית במהותה, שנוסחה בחלופה הכלכלית שהציעו וזכתה להיות המובילה בפרויקט, כך –

"היעד הלאומי הראשון במעלה הוא צמיחה כלכלית מירבית והגדלה מירבית של 'העוגה הלאומית'.. שתביא לרווחה כלכלית, לפרטים ולקבוצות... כל הקצאת המשאבים יהיו כפופות להשגת היעד העליון. " (כרך 'מרחב האפשרויות – החלופות והערכתן', ע' 33).

בדיונים השונים הושם דגש חזק על המגזר הפרטי ('הקטר') וההסדרים המרחביים שיבטיחו מצע מיטבי להשקעות, גלובליזציה וצמיחה של 5% תמ"ג לנפש, עד שנת היעד, תוך אמונה 'בחלחול כלפי מטה' של פירות הצמיחה. אמנם היה בפרויקט גם צוות חברתי מקצועי (בהנהגת המיומנת של פרופ' נעמי כרמון), אך שיטות העבודה שלו ומטרותיו (למשל מטרת העל 'איכות חיים לכול' והדגשת הצדק החברתי כאיזון למודל הצמיחה המהירה) סווגו לאחר תהליך הערכה מורכב וכמותני, בו הקריטריונים לא היו כלל ברורים, כסובלים מעלות יתר ופגיעה במטרות האחרות. וכך, במתווה הסופי של תוכנית 'ישראל 2020' המעצב את 'תמונת העתיד' המטרות החברתיות למעשה נעלמו, תוך מתן דגש עצום בעיצוב המרחב לתהליכי פיתוח פרטיים, לרכב הפרטי, להשקעות הון בינלאומי ולפיתוח מואץ של תעשיות 'עתירות ידע'. כאמור כיום היו קוראים למודל הממשל המרחבי הזה 'נאו-ליברליזם', על כל בעיותיו החריפות, אך אז קיבל הצוות את הנחיות פרופ' שחר ומזור והמליץ ללא היסוס על פירוק של חלקיה התכנוניים של מדינת הרווחה.

עקב כך, בתוכנית הסופית בולטים בהעדרם – מעבר למס שפתיים -- צעדים אמיתיים לקידום צדק חלוקתי בכלל,

מעורר תהייה. 'שטחים מתים' אלה, כך אטען, אינן מקריים, אלא משקפים ככול הנראה 'עיוורון מרצון', הכולל התעלמות מחומר מחקרי ביקורתי ענף שהיה ידוע כבר אז. העיוורון מרצון מצביע על מקומו האמיתי (בניגוד לזה המוצהר) של התכנון הישראלי במערך הכוחות ובאידיאולוגיות הכוחניות המחזקות את קולוניזציה היהודית, ההפרדות האתניות, והפערים המעמדיים המתפתחים דרך ייצור המרחב. ואכן, בשנת היעד ברור שנקודת עיוורון אלה תרמו ליצירתם והעמקתם של משברים מרחביים-חברתיים עמוקים המלווים את החברה בארץ עד ימינו אלה.

עושים תוכנית

גילוי נאות – השתתפתי בפרויקט בשלבי הראשונים בזמן עבודתי בטכניון ואף הייתי מחבר שותף בארבעה פרקים בכרכים הראשונים, לפני מעברי לאוניברסיטת הנגב. חלק מהדברים להלן מבוססים על זיכרונותיי יחד עם מסמכי התוכנית. תוכנית האב "ישראל 2020" הושלמה מספר שנים לאחר מכן, והוגשה לממשלה ב-1997. חלק מהעושר של הדיונים הרעיוניים, האידיאולוגיים והפוליטיים שהתרחשו בשנותיו הראשונות של הפרויקט בתחילת שנות התשעים, כמעט ונעלמו בנוסחים הסופיים של התוכנית. הייתה זו תקופה מרתקת, עשירה ומלהיבה. חברי צוות התכנון שמנו כעשרים איש ואישה התכנסו מדי שבוע להצגות, פגישות, דיונים וויכוחים. שררה באוויר תחושה של דיונים ברעיונות 'ברומו של עולם', בשילוב מפרה עם עולם המעשה.

בתחילת הפרויקט הצוות הורכב בעיקר מחוקרים מהטכניון, בהובלת פרופ' אדם מזור, ומהאוניברסיטה העברית, בהובלתו האסרטיבית של פרופ' אריה שחר, יחד עם מספר ראשי משרדים פרטיים לתכנון ואדריכלות. לאחר תקופה הצטרפו עוד מומחים רבים מתחומים רלבנטיים רבים, שיצרו צוות רב-תחומי רחב ומרשים. הפרויקט זכה להערכה מקצועית ופוליטית רבה, תוך שימוש בשיטות מתקדמות והכללה פעילה של עשרות גורמים, תחת הנהגתו הכריזמטית של מזור בשיתוף עם פרופ' אריה שחר שעמד בראש צוות תכנון מהאוניברסיטה העברית. לפרויקט הייתה גם השפעה מכרעת על תוכנית "תמ"א 35" המנווטת את הפיתוח ועיצוב המרחב בארץ בעשרים השנה האחרונות שהונהגה על-ידי אריה שחר גם היא, בשיתוף עם אדריכל שמאי אסיף.

עם זאת, בחלוף הזמן, ולאור ההגעה לשנת היעד, ניתן לאבחן גם מספר בעיות רציניות בתוכנית בפרט ובפעילותה של מערכת התכנון הישראלית בכלל. אתייחס אליהן כאן בקצרה דרך שלוש הנחות מרכזיות שהפכו בפרויקט לסוג של 'אקסיומות תכנוניות' והן – 'צמיחה לפני הכול', 'אזילות הקרקע' ו'הסתרת המרחב הפלסטיני'. הנחות אלה הפכו במהלך העבודה לאקסיומות, כלומר קביעות

הפערים בין מרכז ופריפריה ומשבר מחירי הדיור שהפך את מימוש הזכות לקורת גג בישראל לאחת היקרות בעולם, כפי שיורחב להלן. השלכות אלה של תהליך מערערות כיום על היציבות החברתית והפוליטית של המדינה

אזילות הקרקע המופרטת

אחת ההשפעות המרכזיות של הפרויקט הייתה שינוי השיח התכנוני בנוגע למשאבי הקרקע. אדם מזור, בכיר שרונה הרטורי והניתוחי, ובעזרת צוות סביבתי חזק, הוביל לעיצוב תודעתי של 'תרחיש אימה' בה ישראל נחנקת מחוסר בקרקע, כך למשל:

"אם המגמות הנוכחיות תמשכנה, הרי כאשר ישראל תמנה 8 מיליון תושבים.. תהיה הצפיפות בה גדולה פי שלושה מזו שבהולנד, שהיא כאמור המדינה הצפופה ביותר בעולם המפותח... מצבינו כבר עתה חמור, והוא עלול לגרום לקריסה כללית של מערכות התשתית ואיכות הסביבה כבר בטווח הקרוב." (כרך א, חלק ב, ע' 302).

תחזית האימים של אזילות הקרקע שנעזרה בגרפיקה מאיימת ומעוותת (איור 2) הייתה מוגזמת ללא ספק, כאשר בזמן הכנת התוכנית פחות מ-8% משטח המדינה היו בנויים וגם היום המספר אינו גבוה בהרבה. אוכלוסיית ישראל כולה, כדאי לזכור, קטנה מעשרות ערי מטרופולין בודדות ברחבי העולם, המתקיימות היטב על שטחים קטנים בהרבה. אך יש לציון שנרטיב זה, בעיקר עקב עוצמת השיח הסביבתי, הוביל גם לקידום מספר צעדי תכנון בולטים, כגון איסור כמעט מוחלט על הקמת יישובים חדשים (בתחומי הקו הירוק), אישור תמ"א 38 ומתחמי פינוי-בינוי, הקמת רשות לאומית להתחדשות עירונית ועליית שיח דומיננטי בספרות ובחוגים המקצועיים של 'עירוניות חדשה' צפופה ומתחדשת, הכוללת קידם צעדים תכנוניים בו בזמן, נעשתה פעילות תכנונית נמרצת לשימור השטחים הפתוחים שהניבה לאחרונה את תוכנית תמ"א 1.

אך למרות אמירות ויוזמות משמעותיות אלה, הישגיהן של רשויות ויוזמות אלה עד היום צנועים: לפי נתונים שונים פחות מ-15% משטחי הפיתוח בישראל בעשור האחרון נמצאים בתוך המרקמים העירוניים. במקביל, מגמת הפירבור של אותן ערים, הרחבת היישובים 'הקהילתיים' ובניית יישובים חדשים בצפיפות נמוכה המשיכה כמעט ללא הפרעה, בין היתר בשטחים הפלסטינים הכבושים, אליהם עוד נחזור.

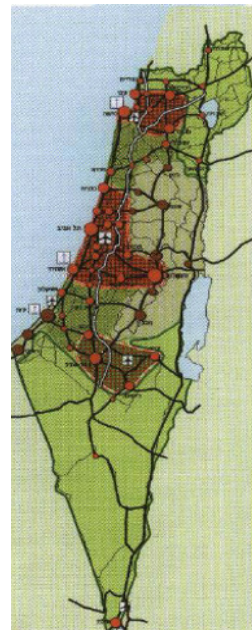
אך מעבר לכך, ואולי חשוב יותר, למרות שהשיח בדבר שמירת משאב הקרקע היה כה מרכזי בפרויקט, והוקדשו לו מספר דיוני עומק בהובלת פרופ' רחל אלתרמן, הנושא הקריטי של הפרטת הקרקע והשלכותיה החברתיות והפוליטיות, כמעט לא מצא את דרכו למסמכי התכנון העתידי מעבר לאמירות חולפות. לא נעשה ניסיון רציני לייבא את הידע שכבר היה קיים ברחבי העולם על ההשפעה החזקה של גלובליזציה, ג'נטריפיקציה והתחדשות האזורים

תוך שימוש בכלים להקטנת הפערים הבין-אזוריים, תיקון יחסי מרכז-פריפריה והגדלת הנגישות לדיור. אין כמעט אזכור במסמכי התוכנית של קבוצות שנדחקו בעקבות התכנון באופן מובהק - כמו מזרחים בערי הפיתוח או קבוצות מהגרים אחרות ששוכנו בעל כורחן בתנאים נחותים, במיוחד אל מול ערי המרכז והמועצות האזוריות המשופעות במשאבים.

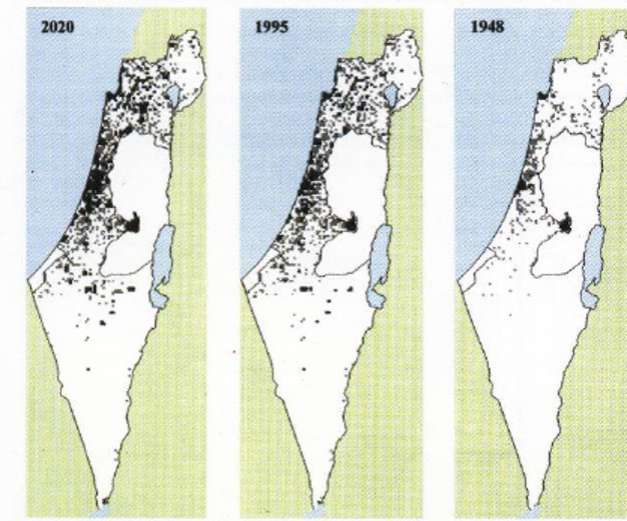
חסר זה אינו מפתיע מבחינה סוציולוגית. כידוע 'ההוויה קובעת את התודעה', וכך ניתן לאבחן שצוותי המומחים שקידמו את הפרויקט מנקודת מבט כביכול אובייקטיבית, היו כמעט לחלוטין על טהרת מעמד 'המייסדים' היהודי-אשכנזי. כלומר -- אלה המרוויחים מהשלטת היגיון השוק וריכוז המשאבים בקרב האליטות הכלכליות והמקצועיות השולטות בארץ. מאז סיום הפרויקט הצטרפו למעמד הבינוני בישראל גם מזרחים ויוצאי ברית המועצות לא מעטים, אך אלה לא ערערו על קווי המדיניות הקפיטליסטית והריכוזית הממשיכה לעצב את אופיו האנטי-חברתי של הפיתוח המרחבי.

מיותר לציון שמנקודת מבט מקצועית ואתית השייך המעמדי של המתכננים לא יכול להצדיק את היעדרותם הבולטת של נושאים חברתיים, הנמצאים בליבת מטרותיו המקצועיות של התכנון המרחבי. היעדר זה מהווה 'עיוורון מרצון' והפניית גב לשיקולים מרכזיים בעיצובה של כל תברה, קל וחומר החברה הישראלית, בה קיים קשר ישיר בין עומק הקיפוח והשוליות לבין מדיניות התכנון לדורותיה. עיוורון זה גם תרם רבות במרוצת השנים לכמה מהכישלונות התכנוניים הבולטים של ישראל - ביניהם המשך צמיחת

איור 1: מבנה המרחב הלאומי 'תמונת העתיד' ישראל 2020



איור 2: היקף השטח הבנוי עד שנת היעד - 'ישראל 2020'



והפרטה סלקטיבית וספקולטיבית. הוגי התוכנית התעלמו מההשפעות הבעייתיות של ריכוז כוח עצום שכזה.

הפרטת המקרקעין, ואיתה המכירה הנרחבת של הדיור הציבורי לידיים פרטיות, היוו גם את המדיניות רשמית של ממשלות שמיר, רבין ותחילת כהונת נתניהו ששלטו בזמן הכנת התוכנית. הדרג המקצועי, שאימץ כמעט ללא דיון את המשטר הקפיטליסטי של 'צמיחה מעל הכול', איפשר את הפיכת מקרקעי ישראל לכר נוח לצבירת הון אדירה דרך הפרטה של משאב ציבורי והעברתו למספר מצומצם של גורמים אינטרסנטיים. הפגיעה העמוקה של מהלך זה בזכות לדיור, במיוחד לדור הצעיר, החלה להתברר רק בשנות האלפיים, אך כיום היא מסמלת את אחד הכישלונות הגדולים של התכנון בישראל, שחלקו טמון בעיצוב שיח ומנגנונים של 'קדושת הקרקע' (היהודית) ו'קדושת מנגנוני השוק' אשר שילובים יצר את מפלצת 'משבר הדיור'. משבר זה העלה את מחיר הדירה הממוצעת בישראל לאחת משלוש היקרות ביותר בעולם לפי מספר המשכורות הדרוש לרכישתה. אין צורך להרחיב את הדיבור כיצד כישלון זה פוגע עד היום בזכות הבסיסית של תושבי המדינה לקורת גג. כדי להוסיף מלח על הפצעים, נזכיר שמעל 90% של משאב הקרקע נמצא בבעלות ציבורית בישראל, אך במקום לסייע, בעשורים האחרונים הוא דווקא פוגע בזכות לדיור.

דרך מהלך משולב זה של הלאמה והפרטה (אותה כיניתי במחקרים אחרים 'הפרמ"ה' - הפרטה דרך הלאמה) התבטל למעשה הפוטנציאל של קרקע ציבורית הקיימת בישראל בהיקפים אדירים (חלומם של מתכננים ברחבי העולם), להפוך לכלי המשפר את השוויון והצדק. שיח 'אזילות הקרקע' שהתמקד בצורה ולא בתוכן, יחד עם השליטה המוחלטת של המדינה בקרקע ובהקצאת שטחי הבנייה, והעברת תהליך הפיתוח לידי יזמים שואפי רווח, הפכו את הקרקע למכשיר רב עצמה לספקולציה קרקעית בשם

הבנויים על עליית מחירים והרס קהילות עירוניות. הפרויקט אפילו הכפיף את חלופת שמירת הקרקע לשיקולים הכלכליים, בהצביעו על השילוב הרצוי בין שתי החלופות:

"תוכנית אשר תשכיל לשלב את העקרונות שבבסיס החלופה הכלכלית-תעשייתית... עם העקרונות של הפרישה המרחבית שבבסיס החלופה הפיסית-סביבתית, תצליח לממש את המטרות בצורה מיטבית.. זוהי נקודת מוצא לפיתוחה של תוכנית לישראל בשנות האלפיים". (תמונת העתיד, ע' 522)

אם כך, כאן אנו נתקלים בדוגמא נוספת ל-'עיוורון מרצון'. התוכנית שבסיסה שמירה על משאבי קרקע, לא התעסקה בנושאים מרכזיים כגון הבעלות, השליטה ומחירי הקרקעות והדיור, אלא הסתפקה בצורך הכללי 'לשמור על הקרקע מפיתוח. כידוע כבר בשנות התשעים המוקדמות, עוד לפני תחילת הפרויקט, החלה הפרטה של קרקעות חקלאיות בישראל תחילה תחת 'הצורך' של קליטת גל ההגירה במרית המועצות לשעבר. לאחר מכן, ההפרטה שווקה כדפוס פעולה 'יעיל' של פיתוח ואיתו העברת משאבי קרקע 'מניבים' לידי מועצות אזוריות, יזמי וקבלני דיור, ואזורי תעשייה ותיירות. הפרטה זאת נבלמה חלקית מאוחר יותר על-ידי 'בג"צ הקשת הדמוקרטית המזרחית' אשר חייב את רשויות המדינה לשיקולים של **צדק חלוקתי**. אך בתכניות שהושפעו מ-'ישראל 2020' כגון תמ"א 35, ומספר רב של תכניות מחוזיות, אין לשיקולים אלה כמעט זכר.

נזכיר גם שהמדיניות הקרקעית מנוהלת בישראל באופן ריכוזי ביותר, חסר תקדים כמעט בעולם, דרך 'מינהל מקרקעי ישראל' שהפך ב-2009 לרשות. גוף ריכוזי זה, הכולל את נציגי הקק"ל, ממשיך עד היום לנווט באופן עצמאי תהליכים רבי עוצמה של הלאמה, ניהול לא שקוף,

העמוק של דיור ציבורי או חברתי בארץ והזנחה נמשכת בחקיקה, תכנון וסיוע לאוכלוסיית השוכרים המונה כמעט 40% מתושבי המדינה. וכך נוצרה בישראל דחיקה מתמשכת של אזרחי המדינה מהזכות הבסיסית לביטחון דיורי. זהו כישלון תכנוני עמוק ומכאיב של התכנון הישראלי עד היום, ששורשיו נמצאים כבר בתוכנית 'ישראל 2020'.

העלמת המרחב הפלסטיני

פרויקט 'ישראל 2020' אימץ את 'תסריט השלום' כהנחת עבודה בלתי מעוררת, ובנה עליה את המלצות התוכנית:

"כבר בסוף 1993 נוסחו סדרה של דוחות המצביעים על ההשפעות התכנוניות של תסריט השלום על מרכיבי התכנון השונים... (תמונת העתיד, ע' 12) הפרויקט פורש... את הביטוי המרחבי של הסוגיות המרכזיות שנובעות מתסריט השלום, ואת הפנמתן ב"תמונת העתיד" של ישראל בשנות האלפיים..." (תמונת העתיד, ע' 19).

אימוץ תסריט השלום מהווה דוגמה נוספת ל'עיוורון מרצון'. אין כמובן להאשים את מובילי הפרויקט בכישלון תהליך השלום, אך אימוץ התסריט איפשר להם להסיט את מבטם מהשטחים הכבושים, שם התחוללה באותה עת קולוניזציה התיישבותית ותשתיתית נרחבת של המרחב הפלסטיני, כלומר פרויקט התכנון הארצי העליון החליט להתעלם מאחד הפרויקטים התכנוניים המשמעותיים וההרסניים ביותר לעתיד ישראל והפלסטינים. כבר בתקופת הפרויקט הוקמו למעלה ממאה התנחלויות בהם התגוררו כ-200 אלף יהודים מעבר לקו הירוק (כולל ירושלים המזרחית), מספר שצמח היום למעל ל-700,000 איש. אך צוות הפרויקט העדיף להישאר 'לא פוליטי' ולהתעלם מהסוגיה, ובכך כמובן נקט עמדה פוליטית המאששת בשתיקה את ההשתלטות היהודית על השטחים הכבושים יחד עם כליאת הפלסטינים במובלעות מסוגרות. כל זאת, גם כאן, תוך עיצוב קרטוגרפיה מעוותת המצפינה את ההתיישבות היהודית, כמו גם את הפלסטינים בשטחים (איור 4). מבט מתנשא וקולוניאלי זה, המתעלם מהמרחב הפלסטיני ממשיך ללוות את מעשי המדיניות של המדינה היהודית על היום, כאשר היא כוללת בפרסומיה הסטטיסטיים ותכולת המדיניות שלה באופן 'טבעי' את מאות אלפי היהודים בשטחים באזרחים שווים, אך מתעלמת משכניהם הפלסטינים המתגוררים באותם שטחים, כלומר יוצרת את הבסיס לאפרטהייד. התעלמות אדנותית זאת פרצה שוב לתודעה העולמית בנאומו של נפתלי בנט במליאת האו"ם בסוף 2021, כאשר ראש הממשלה לא טרח להזכיר אפילו את הסכסוך עם הפלסטינים בנאום הבכורה שלו באו"ם.

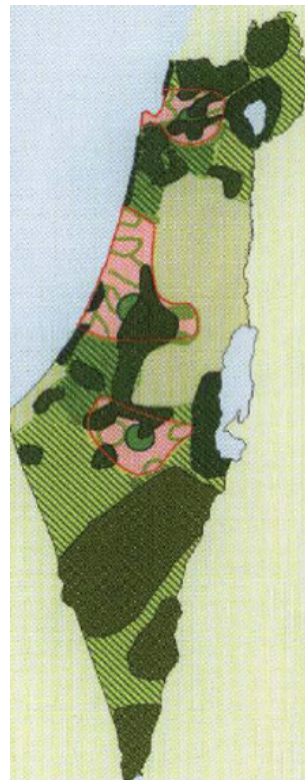
להתעלמות מהשטחים פן נוסף -- היא איפשרה לפרויקט לפתח מתודולוגיות, תרחישים ומדיניות כאילו מרחבה הריבוני של ישראל הוא 'נורמלי', ובאילו פרויקט ההתנחלויות, שנוצר על-די אותה מערכת תכנון והתיישבות ישראלית, אותם משרדיי

'הצמיחה הכלכלית'. זאת לוותה בשחרור איטי וקמצני של קרקעות לבנייה, בשם 'שמירה על משאבי הקרקע' שתרם להאמרת המחירים ומקביל לתופעת 'מגדליזציה' מהירה וכוחנית תוך פגיעה במרקמים עירוניים רבים.

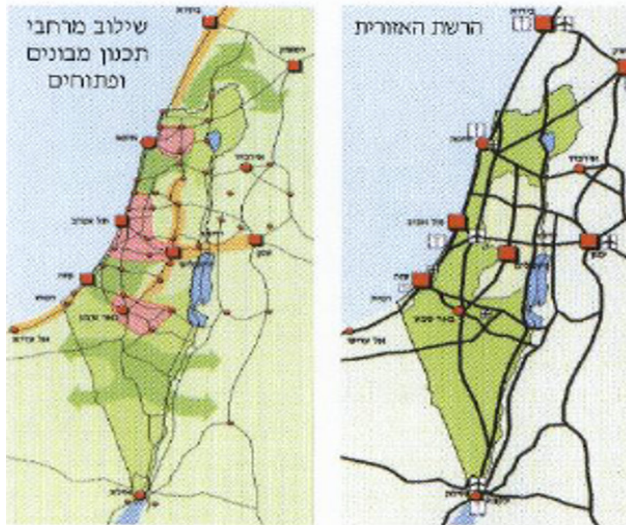
כלומר ההתמקדות בהיקף המרחבי של הפיתוח במקום באופיו והשפעתו החברתית, הסיט את התכנון מתפקידו לעצב חברה מתוקנת. עיוורון זה איפשר להיגיון הקפיטליסטי הערום של 'המרבה במחיר' ולהובלת הפיתוח בידי יזמים אינטרסנטיים להפוך 'למובן מאליו', תוך ניצול ציני של משאב יקר ערך השייך, באופן תיאורטי, לכול אזרחי המדינה. באופן מקומם, היגיון זה ממשיך להכתיב את הגישה התכנונית לנושא הדיור עד היום, כפי שעולה מרוח התוכנית האסטרטגית לדיור שאומצה על-ידי הממשלה ב-2018 ומחוק התומ"ל המחודש שנחקק ב-2021.

באופן זה הפך שיח 'אזילות הקרקע' בשילוב 'צמיחה לפני הכול' הפכו לבומרנג בו הציבור הרחב, ובעיקר הדורות הצעירים ממעמדות מוחלשים משלמים את המחיר. אם נחזור לרגע לדוגמה ההולנדית, נוכל לראות לפי מדריך הנדל"ן העולמי Numbeo שב-2020 אזרחית ישראלית נזקקה ל-160 משכורות כדי לרכוש דירה ממוצעת – מהגבוהים ביותר במדינות המפותחות, בעוד חברתה ההולנדית נזקקה ל-88 משכורות. על רקע נתון זה, בולט עוד יותר המחסור

איור 3: תפיסת העל לשימור השטחים הפתוחים – תמונת העתיד 'ישראל 2020'



איור 4: השלכות תסריט השלום על ארגון המרחב, תמונת העתיד, 'ישראל 2020'



בולטת במיוחד ההתעלמות מהאוכלוסייה הבדווית, אשר כבר אז, התגוררה בחלקה הגדול ביישובי 'סלאמס' גדולים, באזור באר שבע בהם סירבה המדינה להכיר. בהינתן החשיבות הרבה שייחס הפרויקט -- בצדק -- לצמיחתו של מטרופולין חזק בנגב, התעלמות זאת צורמת אף יותר ומעידה בבירור על מגמת השוליות שייחס הפרויקט למרחב הערבי-פלסטיני.

גם מדיניות שמירת השטחים הפתוחים והאיסור על הקמת יישובים חיזקה את אי-השוויון העמוק. היה אומנם חידוש באיסור הקמת יישובים חדשים שבלם תוכניות נוספות ליהוד המרחב, אך האיסור פגע בעיקר בערבים: בעוד ליהודים הוקמו עד אז כ-750 יישובים, והם ממשיכים לקום עד היום (בעיקר אך לא רק בגדה המערבית), הערבים הפלסטינים, משני צידי הקו הירוק, נותרו כלואים במספר מוגבל של יישובים הקיימים לפני 1948 ללא יכולת להקים יישובים (חוץ משבע העיירות שהוקמו על ידי המדינה לריכוז בדווים בדרום). במצב הפרדה העמוקה והכפויה במרחב בין יהודים לערבים, לא נותרו לאזרחים הערבים כמעט אופציות דיור במרחבים ערביים מתפתחים, אל מול השפע הקיים ליהודים. גם בכך תרמה התוכנית להעמקת הפערים בין יהודים לערבים-פלסטינים במרחבי השליטה של ישראל.

מעיוורון לפיקחון?

כאמור, פרויקט 'ישראל 2020' היה מרשים ומכונן בתרבות התכנון הישראלית. ניתן לומר שהוא הצעיד את רמת המקצועיות, האיכות והעומק של התכנון הישראלי דור שלם קדימה והיווה תשתית לסדרה שלמה של תוכניות, שפה ותרבות מקצועית. חשוב גם לציין שכמובן אין להאשים את

ממשלה ואותם גופים שותפים כמו הקק"ל, החטיבה להתיישבות והסוכנות היהודית, אינו רלבנטי 'לתמונת העתיד' של ישראל. מיותר לציין שפרויקט ההתנחלויות השפיע ומשפיע על המרחב הישראלי/פלסטיני ועל המזרח התיכון כולו, בצורה עמוקה ומשמעותית יותר מאשר רוב מערכי ההתיישבות בהם עסק הפרויקט. עיוורון מרצון זה מטיל צל על המקצועיות והאתיקה של הפרויקט, אשר למעשה נתן 'הסכמה בשתיקה' ליצירת מצב של אפרטהייד תכנוני ומדיני בניהולה של אותה מדינה עבודה הוכנה תוכנית 'ישראל 2020'.

זאת ועוד, ההתייחסות לצרכי התכנון של המיעוט הערבי-פלסטיני בתוך ישראל - המונה חמישית מהאוכלוסייה, הייתה דלה למדי בפרויקט. דווקא צרכי הקבוצה אשר סבלה רבות 'מהצד האפל' של התכנון המרחבי, על-ידי גירוש, הרס כפרים, הפקעת קרקעות מאסיבית ואפליה תכנונית מבנית, כמעט ולא נוכחים בתמונת העתיד. אמנם בשלב ב' של הפרויקט הכין צוות בראשות דר' ראסם ח'מאסי ופרופ' עמירם גונן דו"ח חשוב וראשוני על צרכי הפיתוח של היישובים הערביים (ויש לציין שזה היה צעד חריג בתכנון הישראלי האתנוקרטי דאז), אך בדוח הסופי כמעט אין לניתוח של ח'מאסי וגונן זכר. 'תמונת העתיד' מציינת מדי פעם כאמירה חולפת את הצורך 'לסגור פערים' ולשלב באופן מרחבי בין יהודים וערבים ('תמונת העתיד' ע' 95). עם זאת, אין בו הצעות מעשיות, חוקתיות, קרקעיות או תכנוניות לגבי מצבו התכנוני של מיעוט זה, כגון הרחבת שטחי שיפוט, מתיחת תשתיות ארציות, הקמת תשתיות ושכונות ערביות-מוסלמיות בערי ישראל, הקצאת קרקעות שוויונית ומתקנת, שיתוף אמיתי במסד התכנוני או העדפה מתקנת בתהליכי פיתוח אזוריים.

תודות

תודות לנעמי כרמון, דניה וקנין, ארז צפדיה, יוסף ג'בארין, ראיף זרייק, נופר אבני ורני מנדלבאום על הערותיהם המועילות.

פרופ' **אורן יפתחאל** מלמד וחוקר גאוגרפיה פוליטית ותכנון עירוני באוניברסיטת בן-גוריון בבאר שבע. ספרו האחרון "עוצמה ואדמה: מאתנוקרטיה לאפרטהייד זוחל בישראל/פלסטין" פורסם ב-2021 בהוצאת רסלינג. גרסה מקוצרת ומוקדמת של המאמר הנוכחי פורסמה בידיעון של איגוד המתכננים בדצמבר 2020.

yiftach@bgu.ac.il

הנהגת הפרויקט במשברים הפוליטיים והכלכליים התכופים שהשפיעו על דמותה של ארץ ואותם מכירים במבט לאחור, שלא היה למעצבי התוכנית בזמן אמת. יחד עם זאת, פעילותם של כוחות חיצוניים לא פוטרת את הפרויקט מביקורת משמעותית. תוכנית 'ישראל 2020' הותירה 'נקודות עיוורון' ו'חורים שחורים' משמעותיים בעיצוב המרחב הלאומי. אלה תרמו לכישלונות תכנוניים משמעותיים – כגון העלייה הבלתי נפסקת במחירי קרקעות המדינה ואיתה משבר יוקר הדיור, הגדלת הפערים החברתיים והאזוריים, והתעלמות הרת אסון מהשלכות התכנון על היווצרות משטר עליונות קולוניאלי המוביל לאפרטהייד במרחבים הפלסטיניים.

המבט הביקורתי שהצעתי כאן לתוכנית 'ישראל 2020', אינו פורש כמובן ניתוח מקיף ושיטתי של פרויקט מורכב זה, אלא מציף נקודות ביקורתיות מרכזיות העולות מהמציאות אליה הגענו בשנת היעד. נקודות אלה רלבנטיות כמובן לתכנון הישראלי בכללותו, ולנקודות 'העיוורון מרצון' הקיימות בו כמעט ללא שינוי עד היום, והמפנות את מבטם של המתכננים הרחק מבעיות בוערות אלה. וכאן עולה השאלה, האם בפרויקטים דומים המתגבשים בימים אלה, כגון 'ישראל 100' ו'ישראל 2048', או בתוכניות ארציות לדיור, תשתיות או מדיניות קרקעית, עולות הסוגיות הנ"ל? האם התרבות התכנונית בישראל מבקשת ללמוד מהטעויות והכשלים של פרויקט התכנון הגדול בתולדות המדינה? האם התכנון הישראלי מבקש להעמיק בתוכן (אופי החברה הנוצרת במרחב) ולא רק בצורה (שטחים, מספרים ומפות)? לפי הנוף התכנוני בשנים האחרונות התשובה היא כנראה שלילית. אבל אנו -- המתכננים ומקצועני המרחב כולם -- מעוניינים בעיצוב מרחב ישראלי מתפקד, בר-קיימא, משגשג וצודק, עלינו לעבור במהירות מעיוורון לפיקחון ולהשיר מבט לסוגיות אלה. רק כך ניתן יהיה ליישם לקחיו המשמעותיים של פרויקט 'ישראל 2020'.

לקריאה נוספת והעמקה:

יפתחאל, א. ואבני, נ. (2019). 'הפרמ"ה – הפרטה, הלאמה, מגורים ופערים', *תכנון*, כרך 16: 225-247.

יפתחאל, א. ומנדלבאום, ר. (2015), 'הקדמה למדור מיוחד', צדק חברתי ותכנון ישראל, *תכנון*, כרך 12, 220-245.

יפתחאל, א. (2021). *על עוצמה ואדמה: מאתנוקרטיה לאפרטהייד זוחל ישראל/פלסטין*, תל-אביב, רסלינג.

צפדיה, א. ויפתחאל, א. (2021), 'דחיקה ועקירה מהעיר: מבט דרומזרחי', *תיאוריה וביקורת*, 54: 60-86.