

תוכנית ישראל 2020 והצעה לקראת 2050: Looking Back for the Future¹

נעמי כרמון

תקציר

מאמר זה מציע מבט רפלקסיבי², חברתי בעיקרו, על הפרויקט הידוע בישראל 2020. אין זה מאמר כמקובל, משתי בחינות: דגש על נקודת ראות אישית ומבנה שאינו הרגיל במאמרים מדעיים. לפניכם קובץ מבטים אודות התוכנית הגדולה, פרי עטה של סוציולוגית-מתכננת שמתבוננת עשרות שנים בחברה הישראלית וגם משתתפת במעשה התכנוני³. הקטע הראשון מציג את התוכנית בהתייחס לתקופתה ולאנשים שיצרו אותה, שהייתה להם פריזמה תרבותית משותפת. הקטע השני דן בתפקידי המתכנן, דרך העדשה של משתתפי הפרויקט הגדול. השלישי עוסק בחלופה החברתית ל-ישראל 2020, חלופה שפותחה ופורסמה, אך שופטי החלופות העניקו ציונים נמוכים לתרומתה לתל"ג, ל'סיכויי אימוץ' ו'הצלחת היישום' שלה, ובהתאם לכך, היא הוזנחה כליל ב'תמונת העתיד'. הרביעי מתמקד במהפך שמבטאת התוכנית בהתייחסות לערבים, בישראל ובמדינות השכנות. בחמישי - הערכה מסכמת קצרה של ההשפעות ארוכות הטווח של התוכנית. בקטע האחרון - הצבת מצפן לתכנון לקראת 2050.

מילות מפתח

תוכנית ישראל 2020
הערכה ביקורתית
הערכה חברתית
תפקידי המתכנן
כלכלת הדונאט

כרמון, נ., (2022). תוכנית ישראל 2020 והצעה לקראת 2050: Looking Back for the Future. תכנון, 19 (2).

הפרויקט הגדול על רקע תקופתו והאנשים שיצרו אותו

סביר, היווה אחד הקטליזטורים להתכנסות התכנונית וליווה את הפרויקט לאורך רוב שנותיו.



יצחק רבין, יאסר ערפאת וביל קלינטון בחתימת הסכם אוסלו. 13 בספטמבר, 1993. מקור: דובר צה"ל, מתוך אתר פיקיוויקי.

על סיפו של העשור האחרון למאה הקודמת התכנסנו בטכניון ודנו ביצירת 'תוכנית כוללת' (comprehensive) לישראל בשנות האלפיים, תוכנית שזכתה מאוחר יותר בכינוי ישראל 2020. כ-30 שנה לאחר מכן, בשנה שבה נכתבים דברים אלה - 2022 - אופפת אווירת דיכאון את ישראל ורבות מן המדינות בעולם, דיכאון שקשור במגפת הקורונה, בהכרה בהתחממות הגלובאלית, בפערים הגדלים בתוך מדינות ובין מדינות, במלחמה באוקראינה והשלכותיה, באינפלציה הגואה, בנבואות הכלכליות-חברתיות השחורות ובחששות מפני עליית לאומנות פופוליסטית ולוחמנית. בניגוד גמור לכך, המחצית הראשונה של שנות ה-90 למאה הקודמת הייתה תקופת זוהר של תקווה; חומת ברלין נפלה בנובמבר 1989, בדצמבר 1991 התפרקה ברית המועצות, וב-1992 פרסם פרנסיס פוקוימה את המאמר האופטימי "קץ ההיסטוריה". נדמה היה שמשק כנפי ההיסטוריה הגיע עד מדינת ישראל: כמליון עולים, בעיקר מבריה"מ לשעבר, הגיעו לארץ; התכנסה ועידת מדריד (1991), שהייתה הניסיון הבינלאומי הראשון למשא ומתן פומבי בין ישראל לשכנותיה בכלל, ובין ישראל לפלסטינים בפרט; נערכה חליפת מכתבים בין יצחק רבין ליאסר ערפאת, שבכללה הכרה ישראלית באש"ף כנציגו החוקי והלגיטימי של העם הפלסטיני והכרה של אש"ף בזכותה של מדינת ישראל להתקיים בשלום ובביטחון. בעקבותיה נחתם הסכם אוסלו (1993). שלום עם הפלסטינים ועם מדינות ערב נראה כתסריט

פרויקט מחקר⁴ ותכנון גדול ויחיד במינו היה ישראל 2020.⁵ היוזם והמנוע של הפעילות לכול רוחבה ואורכה היה אדם מזור. עשרות "ניירות עבודה" ודוחות התפרסמו במסגרת הפרויקט, כולל 18 כרכים של הדוח הסופי⁶. לאדם מזור הייתה לפחות נגיעה, ולעיתים חלק מרכזי, בכל אחד מאלה.⁷

זכיתי להכיר אישית כמעט את כל משתתפי הפרויקט הגדול. על פניו, צוות מגוון מאד של אנשי מעשה ואקדמיה מתחומים

מקצועיים רבים. אולם עיון חוזר ברשימת המשתתפים, המופיעה בראש כל אחד מ-18 כרכי הדוח הסופי, מעלה ספק: **האומנם הצוות הגדול שיצר את ישראל 2020 היה מגוון?**

- הייתה הכרה בהשפעה המכרעת שיש לקונפליקט היהודי-ערבי על החיים בישראל, אך קולם העצמי של ערבים כמעט שלא נשמע בדיונים; רק שלושה שמות ערבים מצאתי בין כ-250 המשתתפים.
- השתתפו גברים ונשים, אך הדומיננטיות הגברית הייתה ברורה: בין 23 חברי "הצוות הבכיר" נמנו 5 נשים; בין 20 ראשי הצוותים – 3 נשים; 'תוכנית אב' כתרגום ל-Master Plan הייתה עניין מקובל, אך בפרויקט הזה דובר רבות גם ב'חלופות אב'.
- מאמצע שנות ה-60 ועד העלייה מבריה"מ לשעבר בשנות ה-90 היו 'המזרחים' (ילידי ארצות המזרח התיכון וצפון אפריקה וצאצאיהם) רוב באוכלוסייה היהודית בישראל, אך רק שמות מזרחיים מעטים נכללו ברשימה הארוכה.
- הרבה דובר בפרויקט על פיתוח הגליל והנגב, אך כמעט כל אנשי הפרויקט גרו בליבת הארץ, באזור שבין חיפה תל אביב וירושלים.
- לא ידוע לי שמישהו שאל את האחר במסגרת הפגישות הרבות לאיזו מפלגה מצביעים, אך – לפי הבנתי – רוח הדברים הייתה בין ד"ש (התנועה הדמוקרטית לשינוי, מפלגת מרכז) לר"צ (התנועה לזכויות האזרח ולשלום, מפלגת שמאל);⁸ אם היו אנשי ימין בין משתתפי הפרויקט, הם לא גילו את דעותיהם.
- ככל הידוע לי, לא היו אנשים דתיים בין משתתפי הפרויקט.
- גם מבחינה מקצועית המגוון היה פחות מן הנראה לעיין במבט ראשון; רוב מי שכתבו במסגרת הפרויקט אודות כלכלה, סביבה וחברה, וגם על חינוך ותחבורה, לא היו מליבת התחומים הללו אלא מבין אנשי תכנון וגיאוגרפיה (מקצועות המרחב) שעוסקים בסוגיות אלה. יתר על כן, כולם התחנכו על ברכי התכנון הרציונלי – מטרות, אילוצים, חלופות והערכת חלופות – תהליך שאמור, לכאורה, להניב את התוכנית הטובה ביותר, ובלשון מעריכים של הזמן ההוא, את התוכנית האופטימלית.
- רוב מובילי הפרויקט היו בני דור אחד, ילידי 1935-55. ילדותם ונעוריהם הושפעו ממלחמת העולם השנייה. ההיסטוריון, טוני ג'אדט (2001) מספר על הקונצנזוס שרווח באירופה מיד עם תום מוראות מלחמת העולם השנייה: "על דבר אחד הסכימו הכל ... הצורך ב'תכנון'. האסונות שהתרחשו ... כל אלה נראו קשורים לכישלון המוחלט לשפר את ארגון החברה.

כדי להבטיח את הצלחת הדמוקרטיה ולשקם את תדמיתה, יהיה צורך לתכננה". ראוי לאלה שמזלזלים כיום במאמץ התכנוני הגדול לחשוב על מסקנתו של ההיסטוריון מן התקופה האפילה היא. להערכתי, זהו המקור לאמונה העזה בתכנון בכלל, ובתכנון לאומי 'נאור' בפרט, ואין כל ספק שהחבורה ראתה עצמה כנאורה.

- אומנם לא כל מי שיצרו את תוכנית האב לישראל בשנות האלפיים נולדו בארץ, אך כמעט כולם עברו כאן את עיקר הסוציאליזציה שלהם, בתקופה שבה היא כללה אמונה שלמה בצדקת דרכה של הציונות ומחויבות להקמתה של 'חברת מופת' בישראל. גם כאשר עלו ספקות בצדקת הדרך, אצל חלק כבר בעקבות גלי היוהרה ששטפו את הארץ בעקבות מלחמת ששת הימים ואצל אחרים כשהגיעו מלחמת ההתשה ומלחמת יום הכיפורים, לא חדלנו להאמין בחובתנו וביכולתנו לפתח תוכנית לאומית שתיצור מציאות הרבה יותר טובה במדינת ישראל. נראה לי שהשיר של אהוד מנור, שאף הוא היה תוצר של אותם תהליכי סוציאליזציה, מתאים לשמש כמוטו לתהליך התכנון של ישראל 2020: "אין לי ארץ אחרת / גם אם אדמתי בוערת ... ואשיר כאן באוזניה / עד שתפקח את עיניה"⁹.

אדם מזור וכמעט כל משתתפי הפרויקט הגדול חלקו פריזמה תרבותית משותפת. איחדה את החבורה הכרה בצורך בתוכנית כוללת ארוכת טווח שתנחה את פיתוח המדינה, לנוכח גידול האוכלוסייה, 'אדילת משאב הקרקע', 'תהליך השלום' והטרנספורמציה הכרוכה בכניסה לעידן 'הפוסט-תעשייתי'.¹⁰ דנו ב'בעיות חברתיות בערי הפיתוח' וב'מתח ביחסי אזרחים יהודים וערבים', אך איש ממובילי התוכנית לא דיבר על קולוניאליזם וכיבוש ולא על צדק חלוקתי. איש מאיתנו עוד לא הטמיע בעבודתו מונחים אלה, אי אז במחצית הראשונה של שנות ה-90.

תפקיד המתכננים: לראות את הנולד ולנווט אל היעד

תחושת שליחות איפיינה את משתתפי ישראל 2020, שליחות תכנונית. לא השתמשנו במושג 'אליטה משרתת', אך בדיעבד, כך הייתי מתארת את ראיית האנשים את עצמם. אנסה להעלות כאן את דמותו של המתכנן וארבעת תפקידיו, כפי שהם מצטיירים בדבריהם של יוצרי התוכנית הלאומית: תפקיד אנליטי, תפקיד נורמטיבי, תפקיד בתכנון הביצוע ותפקיד בהערכה, המאפשרת – לכאורה – בחירת חלופה 'אופטימלית'.

אחת המשימות הראשונות בפרויקט הייתה לאסוף ולעבד נתוני יסוד וליצור תחזית לאוכלוסיית ישראל ומאפייניה,

משימה שהוטלה על 'הצוות החברתי'. במבוא לתחזית, כתבתי:

... בתוך מבול השינויים והחידושים המציפים את עולמנו מחזיקים מעמד עוגנים של קבע: נפש האדם וההסדרים הבסיסיים של חברת בני האדם השתנו רק מעט ולאט באלפי השנים האחרונות....

... איטיות הקליטה החברתית של חידושים ושינויים היא היוצרת סיכוי לחזות את "העתיד הנראה לעיין", זה שיתרחש בעוד 20-30 שנה. אמנם, אין כל דרך לחזות את כל החידושים שייולדו במרוצת הזמן הזה, אך סביר להניח שחלק ניכר ממה שיתרחש, ובוודאי ממה שייקלט בחברה, יהא קשור בתהליכים שכבר נולדו. מכאן, **תפקיד מרכזי שלנו כמתכננים הוא "לראות את הנולד"**²¹ – להתבונן היטב, להבין תהליכים שנולדו ומצויים כבר בינינו ולזהות את המגמות שישפיעו על חיינו בעתיד ... (כרמון, 1993, עמ' 9).

תפקידו הראשוני של המתכנן הוא תפקיד אנליטי: על בסיס תובנות בדבר טבע האדם וטבעם של שינויים בחברה האנושית, עליו "לראות את הנולד"; במילים אחרות: על המתכנן לאסוף נתונים ולנתחם, באופן שיאפשר לזהות בעיות, הזדמנויות ומגמות התפתחות לאורך זמן. להבדיל מסוציולוג, שתפקידו יסתיים בדרך כלל בהצגת ניתוח מושכל, **על המתכנן מוטל לבחור מתוך שלל המגמות המסתמנות את אלה שראוי לחזקן באמצעות התכנון.** בדרך כלל אין בכוחם של מתכננים להפוך את כיוון הזרימה של מגמות דמוגרפיות-חברתיות וחברתיות-תרבותיות גדולות, אך הם יכולים לפתח ולחזק מגמות שכבר נולדו²² ובכך לקדם את החברה בכיוון הרצוי.

הבחירה ב"רצוי" היא עניין נורמטיבי. **התפקיד הנורמטיבי של המתכנן הוא לעצב חזון ולהציב מטרות ועקרונות פעולה.** אדם מזור והמשתתפים בפיתוחה של ישראל 2020 העמידו תפיסה ערכית-נורמטיבית במרכזו של התכנון הלאומי. התפתחותו המקצועית של מזור חלה בזמן שפרחו תחומי הקיברנטיקה וניתוח המערכות והגיעו גם אל התכנון העירוני; בהתאם לכך, הוא ראה עצמו כקברניט המנווט את הספינה לנמל יעד, המתואר במונחים נורמטיביים (ראה את עצמו ואת התוכנית; קיברנטיקה--< קברניט). ביטוי מובהק לכך ניתן במשפט המפורסם של הפילוסוף-מדינאי הרומאי סנקה, שאדם ציטט לעיתים קרובות: "כשאדם אינו יודע לאיזה נמל הוא מכוון, שום רוח אינה הרוח הנכונה". בלשון פרקטית יותר: "התכנון לטווח ארוך שואף להשיג יעדים נורמטיביים, אשר מתווים תמונה ערכית בסביבת תכנון עתידית, רצויה" (מזור, 1997, עמ' 12).

כיאה לחברה דמוקרטית, הקברניט אינו שליט יחיד; אדם מזור ערך מספר רב של סדנאות מרובות משתתפים בדרך להגדרת יעדים ועקרונות של ישראל 2020, אך המשתתפים

כולם היו אנשי אקדמיה, מומחים מקצועיים ונציגי רשויות הממשל; לפי השקפתי, בקביעת היעדים (כמו גם בחלקים אחרים של התכנון) חובתנו לשתף גם נציגים של המושפעים מן התוכנית הנדונה. הצוות החברתי, בעזרתה של ארזה צ'רצ'מן (1994), היה היחיד שהתייחס בעבודתו לשיתוף התושבים בתכנון.

גם תכנון הביצוע נמנה בין תפקידי המתכנן. בתוכנית ישראל 2020 תכנון הביצוע קיבל ביטוי לעיתים קרובות בהמשגה של 'אמצעי מדיניות'. למשל: עבור מדיניות מרחבית, הומשגו המונחים 'מרחבים מעויירים', 'מרחבי ביניים' ו'מרחבים פתוחים' (מזור, 1997, פרק 5). רבים יחלקו על כך שהמשגה מהווה הנחייה לביצוע. ואכן, גם בחלק מפרקי התוכנית קיבלו 'אמצעי הביצוע' ביטוי קונקרטי יותר, כמו בהצעה לסבסד משקים שיטפחו גידולים מסויימים כאמצעי לשמירת שטחים פתוחים ירוקים, וכמו בהצעת מערך מפורט של אמצעים תכנוניים, טכניים-הנדסיים, משפטיים ומוסדיים-אינטגרטיביים למימוש מדיניות התחבורה היבשתית (שם, פרק 6).

רביעי, אך כלל לא אחרון בחשיבותו בין תפקידי המתכנן, הוא **תפקיד ההערכה.** בתוכנית ישראל 2020 תפסה הערכת החלופות מקום מרכזי ביותר. יוברט לו-יון ריכז ורבים השתתפו בהגדרת 11 תחומי הערכה, 32 קריטריונים ומדדים לכל אחד מאלה (לו-יון, סברדלוב ואילת, 1996; מזור 1997, פרק 3). בהנהגתם של המומחים הכמותיים בראשותו של אדם מזור¹⁴, נוצרו הערכות מספריות לא רק לביצועים כלכליים ולמאזן המים אלא גם לצדק חברתי, קהילתיות, סיכויי אימוץ החלופות ומידת ההצלחה הצפויה ביישום החלופה. טבלת ההערכה המסכמת מציגה שיפוט מספרי חד-משמעי של כל חלופה (מזור וסברדלוב, 1997, עמ' 104), שיטה שמאפשרת לכאורה, 'תכנון אופטימלי' (סברדלוב, 2020). **בשום מקום במסמכי התכנית לא מצאתי דיון המעלה ספק בדיוקה של ההערכה המספרית, אם בשל פרדיספוזיציות של המעריכים או הטיות כאלה ואחרות של הנתונים.** לעניין זה נחזור בפרק הבא.

החלופה החברתית לישראל 2020 - פותחה וזנחה

שלוש חלופות מוטות-מטרות פותחו במסגרת ישראל 2020: חלופה חברתית, חלופה כלכלית וחלופה פיזית-סביבתית. אציג כאן מקצת מעיקריה של החלופה החברתית, שבראשה עמדתי, ואספר על גורלה במסגרת התוכנית הגדולה.

בבסיס החלופה עמדה עבודת הכנה נרחבת בשלב א' של הפרויקט, כולל זיהוי בעיות חברתיות עיקריות והזדמנויות לתכנון עם אורן יפתחאל, וניתוח רווחה ומצוקה בחברה הישראלית לפי קבוצות ומחוזות עם תמי טרופ¹⁵. בשלב ב' פעל 'הצוות החברתי', שהוציא לאור את כרך "איכות חיים

בהתאם למאפיינים וערכים מקומיים, וגם הזדמנויות לקיום אורחות חיים ייחודיים בקהילות הומוגניות קטנות. אמצעים לשילוב יהיו חלוקת עבודה מתמחה לא רק בתעסוקה אלא גם בשירותים חברתיים 'גדולים', המעודדת קשרים ושיתופי פעולה ("תלות אורגנית" בין הקהילות המתמחות), בצד חיובן של קהילות הומוגניות להיות חלק ממכלול הטרונגי, לשלם מיסים למכלול המעורב ולהשתמש בשירותיו.¹⁹

בשלב ג' של הפרויקט, לאחר סדנת הערכה בניהולו של יוברט לו יון שעסקה בבחירת קריטריונים ומדדים, החלופה החברתית 'הופקעה' מידי הצוות החברתי. מזור וסברדלוב (1997) יצרו את "מרחב האפשרויות: חלופות והערכתן", טרנספורמציה למספרים של מה שהם הבינו מתוך המילים של החלופות.²⁰ כדרכם של מודליסטים בתחום התכנון העירוני בזמן ההוא (שהושפעו רבות מ- Forrester 1969; 1973), הם התייחסו להערכת החלופות כתרגיל באופטימיזציה של הקצאות קרקע. בדרך נעלמה²¹ הם הצליחו להפיק ביטויים מספריים מאד מפורטים, מוצגים בטבלאות, בגרפים ובמפות של המדינה בכללה ושל כל אחד מששת מחוזותיה בשנת 2020, כפי שייראו כפועל יוצא מדויק, כביכול, מכל אחת מן החלופות הנורמטיביות; תפרוסת אוכלוסייה וייעודי קרקע (דוגמאות: כמה בני אדם יגורו ב'ערים קטנות בשולי המטרופולין', כמה קמ"ר יוקצו ל'דרכים ומסילות' וכמה ל'שטח חקלאי לא מעובד'), התפלגות מועסקים לפי ענף כלכלי ומשלח יד (דוגמא: כמה 'עובדי פקידות ומכירות' יהיו במחוז הדרום) ו'התפלגות התמ"ג לפי ענף כלכלי ומחוזות', כל הפרטים האלה עבור כל אחת מן החלופות. בהתאמה למספרים אלה יצרו מטריצה מסכמת של תוצאות ההערכה (מזור וסברדלוב, עמ' 102, 104). במטריצה זו, שאף היא הורכבה בדרך נעלמה²², 'חלופות האב' מוצגות בטורים ו-32 קריטריונים להערכה מוצגים בשורות; החלופה החברתית זכתה אמנם בציונים טובים בקריטריונים כמו 'מגוון תעסוקות', 'שיעור אבטלה' ו'שוויוניות בהכנסה', אך משעה שנקבע כי מבחינת 'ביצועי המשק' (=תמ"ג לנפש) ציונה נמוך מאד, כי בהערכת ה'קרבה לארצות המפותחות' היא ממש מפגרת, וגם ניתנו לה הערכות מאד מאד נמוכות בקריטריונים של 'סיכויי השגת יעדים', 'סיכויי אימוץ החלופה' ו'סיכויי הצלחת היישום' – גורלה נחרץ; קברניטי התכנית החליטו שאין לה מקום בתוכנית הנבחרת. ב"תמונת העתיד – תוכנית לארגון המרחב הלאומי" (מזור וסופר, 1997), החלופה החברתית ועקרונותיה נזנחו כליל.²³

ההסבר לכך שהמטרות, העקרונות והאמצעים שהציעה החלופה החברתית נעדרים מתמונת העתיד של ישראל 2020 נעוץ, להערכתנו, בגישה הבסיסית ובתפיסה הדיכוטומית של המנהיג הבלתי מעורער של התוכנית, אדם

לכל" שבו חיבורים מקיפים אשר כתבו כל אחת ואחד מן החברים הבכירים: עמירם גונן, רענן וייץ, אליה ורצברגר, ראסם חמאיסי, תמי טרופ, רות לובנטל וארזה צ'רצ'מן (כרמון והצוות החברתי, 1994).¹⁶ את הערכים שהנחו כצוות מחקר ותכנון פרטנו ליעדים אופרטיביים בחמישה תחומים (שם, עמ' 9-138):

- ריבוי הזדמנויות לכל – ריבוי צורות יישוב, דיור תעסוקות ושירותים, שיהיו נגישים מבחינת מחיר ומרחק למשקי בית בגדלים שונים ובהרכבים שונים, לבעלי העדפות תרבותיות שונות ולבעלי משאבים וכישורים שונים בכמותם ובאיכותם.
- צמצום פערים – מזעור של עוני ומצוקה וצמצום פערים חברתיים וכלכליים בין יישוביים ובין אישיים.
- חיזוק סולידריות חברתית – חיזוק הרשתות החברתיות וההון החברתי המחבר (bonding) והמגשר (bridging), פתרון קונפליקטים בדרכים של סובלנות ושלוש.
- העלאת רמת החיים והרווחה האישית – יצירת תעסוקות מרובות תגמולים, שירותי דיור¹⁷, בריאות, חינוך, תרבות ופנאי ברמה גבוהה, הפחתת אלימות ופשיעה.
- טיפוח ושימור הסביבה הטבעית ומשאביה – העלאת הסטנדרטים לשימור הסביבה, הגדלת הנגישות לטבע ונוף לכל קבוצות האוכלוסיה ושימור מערכות אקולוגיות לטובת הדורות הבאים.

הפריסה המרחבית של אוכלוסיה, תעסוקה ושירותים, שעליה המליצה החלופה החברתית (שם, חלק ה', עמ' 129-185) נועדה לקדם את הנזכרים לעיל. תמצית קצרצרה של עקרונותיה:

(א) היחידה הבסיסית לתכנון היא אזור, המכונה 'מרחב בחירה', שבו יישובים עירוניים וכפריים עם אוכלוסיות מגוונות ומגוון תעסוקות ושירותים לבחירת התושבים. הוצעו עשרה "מרחבי בחירה" בישראל, ארבעה מטרופוליניים והשאר איגודי יישובים, שישתפו פעולה באופן וולונטרי לקידום אינטרסים משתפים ונגישות מתאימה לכל. התכנון יחתור להגברת האיזון הכמותי והאיכותי בין מרחבי הבחירה, אך לא לאחידות.

(ב) התכנון יכוון לאיזון בין שונות (diversification) ושילוב (integration)¹⁸ בין מרחבי הבחירה ובתוכם. אמצעים לשונות והדגשת ייחודיות של יישובים ושל מרחבי בחירה יהיו התמחות בתעסוקות, בשירותים, בשימור המורשה המקומית ובטיפוח הסביבה הטבעית,

תוכנית ישראל 2020 הכירה בקיומם של ערבים במדינת ישראל, בקיומו של אי שוויון רב-מימדי בין החברה היהודית לחברה הערבית בארץ, ובצורך לפיתוח עירוני נמרץ לחברה הערבית. נכון להיום, מוזר עד מצחיק להתייחס לכך כהישג, אך בזמן אמיתי, היה מדובר במהפך. המהפך התבטא קודם כל בנירמול הנושא. הצגתה של אוכלוסיית ישראל במסגרת הפרויקט כללה יהודים וערבים אלה בצד אלה בטבלאות פיזור לפי מחוזות, השכלה, צפיפות דיור וכיו"ב (כרמון ויפתחאל, 1993). כמו כן, הוזמנה עבודה נפרדת לניתוח האוכלוסייה הערבית בישראל (גונן וחמאיסי, 1993). זאת, בניגוד למקובל בלמ"ס – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – אשר במשך כ-40 השנים הראשונות למדינה לא הזכירה את המילה 'ערבים' בירחון הסטטיסטי לישראל. המשתמשים בנתוני הלמ"ס היו אמורים לדעת כי בכל מקום שנכתב 'לא יהודים' או 'דתות אחרות' – הכוונה לערבים.²⁴

"תכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל 1990-2020" נהגה ופורסם במסגרת 'החלופה החברתית' בשלב ב' של הפרויקט. המתכננים (חמאיסי וגונן, 1994) הציבו שלוש אלטרנטיבות ובחרו מתוכן בזו שכינו "עיוור מבחינ": **פיתוח מקיף של דיור, תעסוקה ושירותים בשמונה יישובים ערבים נבחרים לאורך ציר 'מורדות הריים'** (בערך הקו של כביש 6), שימשוך אוכלוסיה רבה ויגדיל את המוקדים העירוניים הללו כך שיוכלו לספק את ההיצע הדרוש לאזרחי מדינה מפותחת. את אלה הם תכננו בנוסף ליצירת היצע נאות של דיור, תעסוקה ושירותים אחרים בערים המעורבות, כולל בניית שכונות חדשות לערבים וכולל אפשרות לערבים לגור בשכונות בעלות רוב יהודי (כנהוג בעיר המעורבת חיפה, מאז ועד היום). ההנחה המקובלת הייתה שרוב מכריע הן בין הערבים והן בין היהודים מעוניין לחיות יחד בישראל, זה בצד זה ולא זה בתוך זה.

שאלה מרכזית שהועלתה בראשית הפרויקט הייתה: כיצד ניתן לתכנן מרחב לאומי שגבולותיו העתידיים אינם ידועים? תשובתו של אדם מזור "... תוכנית האב תימנע מלנקוט עמדה פוליטית ותתמודד עם סוגיה זו בכלים מקצועיים של התכנון לטווח ארוך" (מזור, 1997, עמ' 27). ביטוי ראשון להתמודדות מקצועית נוסח ישראל 2020 היה בצירוף מפות; בעוד שרוב המפות שנפוצו בארץ באותה תקופה התעלמו מן "הקו הירוק" של הסכמי שביתת הנשק (הגבול המזרחי של ישראל לפני מלחמת ששת הימים ב-1967), במפות הרבות שבכרכי התוכנית תמיד מסומנים בצבע מיוחד השטחים שנכבשו ב-1967, אם כי רמת הגולן ושטחי ירושלים המזרחית, שהוחלה עליהם הריבונות הישראלית, מוצגים כחלק ממדינת ישראל. ביטוי מרכזי עוד יותר היה 'תסריט השלום'. במילותיו של מזור: לצורך הדיון ב'תמונת העתיד' של המדינה שימשה הנחה כי "עד לשנת היעד תתבסס נורמליזציה מדינית ... יתקיימו קשרים מדיניים עם המדינות השכנות ויישיות פלסטינית עצמאית במידה זו או אחרת תתקיים לצידה של ישראל ... כול גבולותיה

מזור. אין כל ספק שהוא שאף להיטיב עם מדינת ישראל ותושביה; גם אין ספק שהיה בו ביטחון פנימי שמה שהוא חושב לטוב, אכן הוא הטוב לכלנו. דבריו נוסחו בצורות מגוונות במקצת במקומות אחדים בכרכים שמזור היה אחראי לכתיבתם, כולל: "מאז הקמתה בחרה מדינת ישראל בנתיב פיתוח אשר יבסס את אורח החיים המערבי של תושביה, והיא שואפת לרמת רווחה המקובלת בין המתקדמות שבמדינות המערב" (מזור, 1997, עמ' 20); את הרווחה הנשאפת ביטא מזור במונחים של תמ"ג – תוצר כלכלי מקומי גבוה לנפש בישראל, ולפיכך, צמיחה כלכלית שימשה כמטרה הראשונה במעלה. את הגישה הדיכוטומית של אדם וסברדלוב מציגה בחדות טבלה צבעונית, שמעמידה קריטריונים בשלוש קבוצות זה כנגד זה: (א) מימין 'עוצמה כלכלית' כמנוגדת ל'שיויוניות' שבצד שמאל, (ב) 'ריכוז מרחבי' מימין כמנוגד ל'פיזור מרחבי' שבצד השמאלי, (ג) תחכום והתמחות מרחבית מימין כניגודים של איזון מרחבי שהוצב בשמאלה של הטבלה. בהסבר לטבלה נאמר: "כל בחירה תכנונית הפועלת לשיפור והשבחת ערכי הקריטריונים שמצד אחד, פועלת **בהכרח** [ההדגשה במקור] להרעת הקריטריונים מן הצד השני. לכן ניצבת בפנינו הבחירה התכנונית: או מימוש ערכים אפשריים גבוהים יחסית של הקריטריונים במקבץ השמאלי, תוך ויתורים בערכי הצד הימני, או להיפך" (מזור וסברדלוב, 1997, עמ' 110). הבחירה של עורכי 'תמונת העתיד' הייתה חדה וברורה לטובת הצד הימני.

התייחסות הפרויקט לערבים בתוך ישראל ובמדינות השכנות

ראשיתה של התנועה הציונית במאה ה-19, אך התפתחותה המהירה חלה כתגובה למעשי רצח אכזריים מצד שכניהם של יהודים במזרח אירופה בשנים הראשונות למאה ה-20 (גור אלרועי, 2004). היהודים נדחפו בכוח לצאת מאירופה. רובם פנו אל העולם החדש ומיעוטם הצטרף לתנועה אל ציון, באמונה שזהו הפתרון המסורתי והמעשי כאחת, זה שמוביל [לכאורה] "עם בלי ארץ לארץ בלי עם". בתוך התנועה הציונית היו גם קולות כמו "ברית שלום" של מרטין בובר, הנרייטה סאלד, יהודה לייב מאגנס, זלמן שוקן ואחרים, אשר בקשו להקים מדינה משותפת ליהודים וערבים, אך הרוב הגדול העדיף להתעלם או להתנגד לקשר הערבי רב השנים לארץ. למרות הקונפליקט, היהודים קיבלו ב-1947 את תוכנית חלוקת הארץ, אך הערבים דחו אותה. בעקבות מלחמת העצמאות של ישראל, התקבע בהנהגת המדינה הצעירה יחס שבין שלילה לבין התעלמות מקיומו של המיעוט הערבי שנשאר בארץ. תוכניות פורמליות שפרסמה מדינת ישראל, ובראשן 'תוכנית שרון' (1951) שהשפיעה יותר מכל תוכנית אחרת על המרחב הישראלי, נועדו בגלוי לדחוק ערבים ממקומותיהם ו/או להצר מאד את יישוביהם. 'האיום הדמוגרפי' הערבי הוצג בעל-פה ובכתב כרציונל לפיזור יישובים יהודים בארץ בכלל, ובגליל בפרט. אלה ביטויים ליחס שלילי; אשר להתעלמות, אחזתי בידי מפת קק"ל של הגליל שהייתה 'נקייה' (כמעט) מיישובים ערבים.

של ישראל יהיו פתוחים ... (שם).

הרעיון המוביל של ישראל 2020: "גידול האוכלוסייה, העלייה ברמת הרווחה ובהיקפי הבנייה ... קירבו את מדינת ישראל לסכנה של אזילת משאב הקרקע. אבחנה זו נעשתה בשלב הראשון של תוכנית האב לישראל ... לאור זאת כווננו רוב שיקולי התכנון ... [שימשה] נושא מרכזי בהערכת החלופות השונות ונקודת מוצא עיקרית של מדיניות התכנון המסוכמת", זו שסוכמה בכרך 'תמונת העתיד' (מזור וסופר, 1997, עמ' 21-22).

הנחות אלה נשמעות ונקראות כחלום באספמיה בימים הנוכחיים, שבהם מפלגתם של בן-גביר וסמוטריץ' היא השלישית במספר חבריה בכנסת ישראל. אך הייתי שם. אני יודעת שלא רק 'מנותקים' שהשתתפו ב-ישראל 2020 האמינו, כי או-טו-טו מגיע שלום עם הפלסטינים וכי הערבים בישראל מקבלים בהדרגה וברצון את מקומם הראוי במדינה, אלא גם צעירים ערבים לא מעטים חשבו כך; יעיד על זאת המשבר האישי הקשה שתקף חלק מהם בעקבות רצח רבין, רצח שהוריד את המסך על החלום הטוב הזה.

השפעות ארוכות טווח של תוכנית ישראל 2020

בפרק הנוכחי אנסה להשיב על שתי שאלות: האם מפת ישראל הייתה שונה מבלעדי תוכנית ישראל 2020? עד כמה ובמה השתנה השיח התכנוני בארץ עקב הפרויקט?

למרות היותה עתירת מפות, **השפעתה העיקרית של תוכנית ישראל 2020 הייתה על השיח ולא על המפה, על שיח אנשי המקצוע, ובהדרגה גם על השיח הציבורי.** מתכננים אחדים טוענים שאין חשיבות לשיח אלא רק לתוכנית המרחבית וכלליה הרגולטוריים. אני גורסת, שהשיח התכנוני והציבורי קריטיים. לפחות במדינות דמוקרטיות, תוכניות ורגולציות לא תיושמה (או שתתממשה כ'פילים לבנים') אם לא תתאמנה לעמדותיהם ושיאפוניהם של יזמים ושל תושבים רבים. **השפעות ארוכות טווח של התוכנית על השיח התכנוני מתגלות, לפי הניתוח שלי, בארבעה תחומים:** תפיסת הארץ כצפופה, ערכיות השטחים הפתוחים, חשיבות התכנון הנורמטיבי, והצבתה של 'צמיחה כלכלית', המתרחשת בעיקר באמצעות השוק הפרטי, כמטרה עליונה של פיתוח המדינה. אתייחס להלן לכל אחד מארבעה תחומים אלה.

לעניין השפעה על המפה, מעניינת ההשוואה עם תוכנית שרון (1951), המתווה הלאומי הקודם. תוכנית שרון שימשה בסיס לפיתוח הארץ במשך עשרות שנים ובפועל יצרה את המפה המוכרת לנו היום: שלושה מוקדים עירוניים ראשיים – ירושלים, תל אביב וחיפה, 'ערי פיתוח' רבות כולל חלסה/קרית שמונה, עפולה עילית, הר-טוב/בית שמש, באר שבע ("עיר מפתח לפיתוח הנגב") ואילת, יישובים כפריים פרוסים בכל רחבי המדינה החדשה (קבוצות, קיבוצים, מושבי עובדים ומושבים שיתופיים), נמל גדול נוסף בדרום, מערכת מים ארצית (כולל ייבוש החולה בצפון והמוביל הארצי המעביר מי גליל לנגב), יערות, שמורות טבע ופארקים לאומיים רבים (כולל כל נחלי החוף), שטחים לחקלאות, אזורי תעשייה, תחבורה ועוד (שרון, 1951). ישראל 2020 הציגה תחליף ל'פיזור המפוזר' ול'ייבוש השממה' של תוכנית שרון, בקובעה את עיקרון 'הפיזור המרוכז' – 80% מאוכלוסית המדינה על 20% משטחה בשלושה מרחבים מעויירים – צפוני סביב חיפה, מרכזי סביב תל אביב וירושלים, ודרומי סביב באר שבע²⁵. כהנחיית בסיס לתפרוסת המרחב הישראלי. אולם עיקרון זה נשאר על הנייר ולא התממש. יתר על כן, אני סבורה שגם על תפרוסת השטחים הפתוחים בארץ השפיעה תוכנית שרון הרבה יותר מאשר ישראל 2020 (פרטים ר' שם). **ההשפעה הבולטת היחידה על מפת הארץ שהייתה לתוכנית הגדולה היא הפסקה (כמעט) של הקמת יישובים חדשים בישראל שבגבולות הקו הירוק.**²⁶ לעומת מאות יישובים חדשים שהוקמו בשלושים השנים הראשונות למדינה, עשרות יישובים שהוקמו בשנות ה-80 כולל כ-50 'מצפים' במסגרת 'תוכנית המצפים' / התוכנית ל'ייחוד הגליל', ו-9 'יישובי הכוכבים' שהוקמו לאורך הקו הירוק במחצית הראשונה של שנות ה-90,²⁷ רק יישובים חדשים ספורים נבנו בגבולות הריבונות הישראלית ב-25 השנים הבאות. להערכתי, זו תוצאה ישירה של המפנה שחולל אדם מזור, באמצעות התזה בדבר 'אזילת משאב הקרקע', אשר הייתה

אדם מזור הגזים כשאמר בפורומים רבים כי ישראל קרובה להיות **המדינה הצפופה בעולם**; דברים אלה היו לא מדויקים בזמנו ואינם נכונים כיום. ישראל מדורגת השנה במקום ה-29 במדד המדינות הצפופות בעולם (World Population Review, 2022) עם 434 נפשות לקמ"ר; גם בין המדינות המפותחות יש צפופות ממנה, כמו הולנד, יפן, קוריאה הדרומית, וכמובן סינגפור.²⁸ אך עולם התכנון והבנייה אימץ תפיסה זו ואת האיום ב'אזילת משאב הקרקע' שנבע ממנה. בגלגולו הנוכחי, שיח זה משמש כהצדקה להקמת מגדלים למגורים לא רק בתל-אביב אלא גם בבאר שבע. זאת למרות שבמתכננים עלינו לדעת שצפיפות מגורים נאותה, למדינה שמשאבי הקרקע שלה מוגבלים (מוגבלים, אך לא אדלו), אפשר ורצוי להשיג באמצעות בניינים 'בקנה מידה אנושי'. הצפון הישן בתל-אביב, עם צפיפות עירונית של 16 יח"ד לדונם ברוטו, צפוף יותר מפי שניים מאשר השכונות החדשות בצפון העיר, למרות שרובו עשוי ממבנים של שלוש קומות מגורים על עמודים, לעומת הבניינים בני 14-16 קומות השכיחים בשכונות הצפוניות של העיר (יודן ופא, 2016).²⁹

התנועה הסביבתית החלה דרכה לפני תוכנית ישראל 2020, אך הצוות שגייס אדם מזור – מוטי קפלן (1996), ערן פייטלסון ואורי מרינוב (1996) – העלה אותה למודעות אנשי הפרויקט וגרם למזור להתחשב בה בתמונת העתיד.

את המתנות רבות הערך בצורת זכויות בנייה נוספות אשר מוענקות לבעלי דירות במרכז הארץ, אלא שנמנעים מהם התקציבים החיוניים לחיזוק דירותיהם מפני רעידת אדמה עוצמתית, זו שצופים כי תרחש בארץ בקרוב ותהייה הרסנית במיוחד ביישובים הקרובים לקווי השבר הסורי-אפריקאי (כרמון וחבריה, 2022).

לקראת ישראל 2020: מצפן נורמטיבי

הגישה הדיכוטומית ששימשה בסיס להערכת החלופות ב-ישראל 2020³¹ עומדת בסתירה מהותית לתפיסה שהציגה החלופה החברתית, אשר כוונה בעת ובעונה אחת להגדלת העוגה ול'התחלקות הוגנת של העוגה'. במבוא להצגת החלופה החברתית כתבת:

...אין אנו מקבלים את הטענה המקובלת על רבים מן הכלכלנים, שלפיה 'יעילות כלכלית' ו'צדק חברתי' אינם יכולים לעלות בקנה אחד... לטענת אותם כלכלנים, שיפוע של עקום התמורה בין השניים מבטא מציאות שבה תוספת קטנה של צדק חברתי גורמת בהכרח לירידה של יחידות רבות של יעילות כלכלית. בניגוד לכך, אנו גורסים... שתכנון יכול לא רק להשפיע על תלילות השיפוע אלא לגרום לשינוי הכיוון של עקום התמורה, כך שנקבל בעת ובעונה אחת יותר יחידות של צדק חברתי [יותר שוויוניות חברתית-כלכלית] ויותר יחידות של יעילות כלכלית". תמיכה לטיעון זה מצאנו... במודל כלכלי שבחן נתונים אמפיריים מ-56 מדינות ומצא קשר שלילי מובהק בין צמיחה כלכלית לבין אי שוויון חברתי במדינות דמוקרטיות (Persson and Tabellini, 1994), היינו: כשאי השוויון גדל – הצמיחה הכלכלית יורדת, לפחות במדינות דמוקרטיות... (כרמון, 1996, עמ' 10-12).

תפיסה זו, לדעתי, הייתה הולמת לזמנה וחיונית לימים אלה ולעיתידנו.³² טמונים בה שני יסודות שראוי לאמץ, בתכנון לאומי כמו בתכנון בקני מידה מצומצמים יותר. האחד – **תכנון נורמטיבי**. בדיונים שנערכו לאחרונה בדבר מעמד המתכנן במסגרת איגוד המתכננים בישראל, רבים הסכימו עם הטיעון כי **ייחודנו כמתכננים, בין שלל המקצועות העוסקים במרחב העירוני והאזורי, טמון במצפן הערכי-נורמטיבי שלנו**. בשנה הנוכחית (2022) המצפן זכה לניסוח פורמלי, אשר אושר כחלק מרכזי מן הקוד האתי של איגוד המתכננים בישראל.³³ היסוד השני הראוי לאימוץ הוא **ריבוי מטרות (בניגוד להצבת פונקציה מטרית יחידה) וחתירה סימולטנית וסינרגטית להשגתן**, רצוי באמצעות כלים שכל אחד מהם משרת יותר ממטרה אחת.³⁴

בעוד שלמעלה דובר בשתי מטרות, ברור לי – כמו לרבים אחרים – שאסור לנו להתקדם מבלעדי המטרה של שימור וחידוש המערכות הטבעיות של כדור הארץ, אלה שמספקות לנו שירותים כמו אקלים יציב, קרקע פוריה, מים לשתייה ושכבת אוזון שמגנה עלינו מקרינה אולטרה סגולית

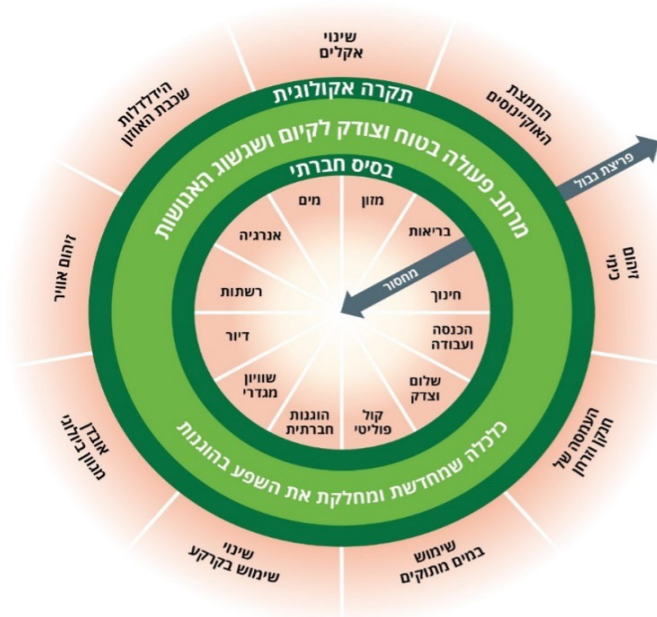
כפי שכתבה איריס האן (2020, עמ' 78), **"התוכנית הייתה הראשונה אשר ראתה בשטחים הפתוחים ערך בפני עצמו**, הראוי לשמירה וטיפוח ולא דווקא מושא והזדמנות לפיתוח... התוכנית הניחה יסודות ראשונים למושגי רציפות השטחים הפתוחים וחשיבותם האקולוגית". השיח הזה התרחב בשנים הבאות ונפוץ מאד כיום בקרב אנשי תכנון, מדעני סביבה ואקולוגים. אולם בפועל, התכנון והביצוע עברו ועוברים בחלקם הגדול דרך מוסדות מקצרי דרך (ות"ל, ותמ"ל), אשר רואים מתפקידם לזרז בנייה גם במחיר ויתור על ערכים סביבתיים.

שרון (1951) גרס כי פיתוח הארץ צריך להיות מונחה על ידי גורמים מטריאליים; המילים הראשונות במסמך שלו הן: "כל תכנון פסי... חייב להיות מושתת על גורמים כלכליים [אספקת המזון הדרוש לאוכלוסייה, הקמת תעשיות חיוניות], חברתיים [הרכב האוכלוסייה] ולאומיים-בטחוניים... על שילובם במסגרת תכנונית שבעקבותיה צועד הפיתוח". לעומת זאת, מזרז הציב את **התכנון הנורמטיבי כמצפן לפיתוח הארץ**. הגישה הנורמטיבית כבסיס לתכנון נקלטה והשפיעה על חלק ניכר מן התכניות 'הגדולות' שהוגשו בשנים הבאות; הן מגדירות מטרות, שכולן או חלקן נורמטיביות, ולאורן קובעות קריטריונים להערכת חלופות לביצוע.

אדם מזרז העמיד 'צמיחה כלכלית' כמטרה עליונה ל-ישראל 2020³⁰ וראה את **הצמיחה הכלכלית כעומדת בניגוד בלתי מתפשר עם קידום יותר שוויון חברתי ומרחבי**. אומנם, גישה דיכוטומית זו לא דוברת בציבור (להיפך, בציבור דובר על חשיבות השיקולים החברתיים, ובמיוחד הקטנת פערים חברתיים-כלכליים), אך הופיעה בבירור בכתובים והשפיעה לא רק על התוכנית אלא גם על חיזוק השיח הקפיטליסטי במדינה בשנים הבאות. שיח זה גרם במשך הזמן להפרטה של תחומים רבים, כולל תהליכי פיתוח עירוני, וביניהם אספקת דיור והשירותים הנלווים אליו. קל להדגים זאת באמצעות בחינת השתנותה של מדיניות ההתחדשות העירונית.

בשנות השמונים למאה הקודמת, רובן בשלטון הליכוד עם מנחם בגין ויצחק שמיר, התחדשות עירונית התמקדה ב'פרויקט שיקום השכונות', שיקום פיזי וחברתי של שכונות מצוקה ברחבי הארץ (כרמון, 1988, 1989; Carmon, 1997). בשנות האלפיים, הכותרת של 'התחדשות עירונית' בישראל מוענקת רק לתוכניות 'פינוי-בינוי' ו'תמ"א 38', אסטרטגיות המוטות במובהק לטובת השוק פרטי. שתיהן תורמות לחיסול מלאי הדיור הזול/דיור בר-השגה במרכז הארץ, לעלייה חדה במחירי הדיור ולהגדלת הפערים הכלכליים-חברתיים בין בעלי דירות לחסרי דירות (קיינר-פרסוב וכרמון, 2020; קיינר-פרסוב, 2021). השפעתן קשה במיוחד על תושבי הפריפריה; לא רק שהם אינם מקבלים

הצעה ל-2050: מצפן נורמטיבי



מקור: <https://www.ildoughnutcommunity.org>

מבוססת על ידע ופרקטיקה בינלאומיים, אך המשמעויות של 'הבסיס החברתי' – לוקאליות בהכרח. לא נוכל להגיע לקו המינימום של 'הוגנות חברתית' בישראל מבלי לשנות באופן מהותי את היחס המפלה כלפי האזרחים הערבים, ולא נוכל להגיע ל'שלוש וצדק' מבלי לוותר על השליטה בעם אחר, בעם הפלסטיני. העוסקים בתכנון עירוני, אזרחי וארצי אינם יכולים לעשות זאת לבדם, אך ביכולתם לקדם במידה משמעותית את המטרות הללו. כפי שלמדנו רבותנו: "לא עליך המלאכה לגמור ולא אתה בן חורין ליבטל ממנה".³⁸

הערות

1. בכדי להקל על קריאה שוטפת, המאמר נכתב בעברית שאינה רגישה מגדרית. מתנצלת על כך.
2. המונחים המקושרים במילון לרפלקסיה הם: התבוננות, הסתכלות פנימה, הרהור חוזר, הטלת ספק.
3. בין היתר, השתתפתי בתוכנית ישראל 2020. בהיותי סוציולוגית בהכשרתי וראש המרכז לחקר העיר והאזור בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון בראשית ימיו של הפרויקט, אדם מזר הזמין אותי לעמוד בראש 'הצוות החברתי' של הפרויקט בשלב א', ובשלב ב' – בראש הצוות שפיתח את 'החלופה החברתית' לעתידה של ישראל.
4. מאמר זה מתמקד בהיבטים תכנוניים של ישראל 2020, אך הערה זו באה להדגיש שהפרויקט הגדול כלל גם עבודה מחקרית מגוונת, שחלקה ממשיך עד היום הזה. הצוות הבכיר של התוכנית

(Pascual, 2010; Muradian, 2010). ביטוי מבריק ומשכנע לשילוב החיוני בין אלה מצוי בתורה שמפיצה הכלכלנית קיית' רייוורת', אשר פיתחה את 'כלכלת הדונאט כמצפן לשגשוג במאה ה-21' (Raworth, 2017)³⁵ היא מציעה דרך ליצירת 'מרחב בטוח וצודק לאנושות', המאוויר בדמות של סופגניה (doughnut) או 'בייגלה' (בצורת גלגל הצלה). כפי שנראה באיור המצורף, לפי תורה זו כול פעולות הפיתוח – פעולות הייצור והצריכה למיניהן – אמורות להתבסס אל מתחת ל'תקרה אקולוגית' ולאפשר בקביעות את 'הבסיס החברתי'; התקרה מסמנת 'גבולות פלאנטריים' שמבטיחים המשך חיים על כדור הארץ; 'הבסיס החברתי' מספק לכל אחת ואחד תזונה, בריאות, גישה למים, אנרגיה, דיור, חינוך, יכולת להשתתף בתהליך הפוליטי ועוד.³⁶

א.נשי 'כלכלת הדונאט' מדברים במונחים שנוח לנו, כמתכננים, לקלוט אותם. קהילות של מאמינים ב'כלכלת הדונאט', בעיקר צעירים, קמות בצפון הגלובאלי ואחדות גם בדרום הגלובאלי. ערים אחדות, בראשן אמסטרדם, כבר אימצו את עיקריה כהנחייה לפיתוח העירוני.³⁷

מערך זה מוצע בזאת למתכננים בישראל, ברמה ארצית, מחוזית ויישובית, כמצפן נורמטיבי להכנת תוכניות ל-2050, בתנאי שנשכיל להתאים את המושגים הכלולים בו למציאות שלנו. על מנת לתרגם לשפה אופרטיבית את מרכיבי 'התקרה האקולוגית' נוכל להישען במידה לא

31. ר' לעיל בסופו של הפרק הדן בחלופה החברתית שנזנחה.
32. זה המקום לציין שדברים אחרים שכתבתי בעבר אינם הולמים את מה שאני חושבת וכותבת היום.
33. אושר באספה הכללית של האיגוד ביום 7.7.2022. גילוי נאות: עמדתי בראש הצוות שכתב אותו במשותף ב-22-2021. הקוד האתי בנוי משני חלקים; הראשון מוקדש כולו למצפן הערכי של פרופסיית תכנון ערים ואזורים. בדומה לקוד האיגוד האמריקני (AICP) ולקודים אחרים של מתכנני ערים בעולם, הקוד שלנו מבטא אחריות מקצועית רחבה כלפי הציבור וכולל בין סעיפיו: "לקדם איכות חיים וצדק לכל ... להגן על הטבע ולשמר מערכות אקולוגיות ... לתרום לפתרון קונפליקטים מרחביים ואחרים בדרכים של שלום ... לאסוף ולהשתמש בידע מקומי ולא להסתפק בידע מקצועי" (הקוד יפורסם בקרוב באתר האיגוד המתכננים).
34. לדוגמא: גג ירוק – אחד מרבים בארגז הכלים הירוקים – תורם למטרות מגוונות: סביבתיות, כמו אוויר נקי ומניעת הצפות; חברתיות כמו שיתוף פעולה בין שכנים ומפגשים של מועסקים; וגם כלכליות, כמו הקטנת חשבון חשמל של הדרים מתחתיו.
35. הספר של קייט ריוורת': כלכלת הדונאט: שבע דרכים לחשוב כמו כלכלן מהמאה ה-21 (2017) יראה אור בעברית בקרוב בהוצאת 'רדיקל'. עיקריו הוצגו בהרצאת TED מ-2018, אשר יותר מ-4.5 מליון צפו ושמעו אותה: https://www.ted.com/talks/kate_raworth_a_healthy_economy_should_be_designed_to_thrive_not_grow?language=en
36. מדבריה של קייט' ראוורת', האם המייסדת של הקהילה הבינלאומית ל'כלכלת הדונאט': עלינו "להשתחרר מהדימוי של מהנדסים, השולטים בכלכלה ולהתחיל לחשוב כמו גננות וגננים, המטפחים ודואגים לכלכלה בעודה מתפתחת ... כלכלה שמעוצבת בכדי לחדש את המערכות הטבעיות של כדור הארץ, במקום לגרום לדילדולן; כלכלה שמעוצבת בכדי לחלק מחדש גישה לעושר, משאבים וידע, במקום כזו שפירות הצמיחה מגיעים בעיקר לאחוז מאד קטן מן האוכלוסייה". ועוד: "התיאוריות הכלכליות של המאה שעברה המציאו לנו את 'האדם הכלכלי-רציונלי', ש'עומד לבדו, עם כסף בידו, מחשבון בראשו, אגו בליבו, והטבע לרגליו'. זהו מודל של טבע האדם שאינו משקף אותנו כיצורים חברתיים, שמשתפים פעולה, עוזרים לזולת ומושפעים לא מעט מאיתותים חברתיים בהחלטות שלנו. הבעיה היא שכלכלה שמעוצבת ל'אדם הכלכלי' בסופו של דבר גורמת לנו להתנהג בהתאם. כלכלה של המאה ה-21 צריכה לטפח את הטבע האנושי שלנו ולהגדיל את הסיכויים שלנו לשגשג" <https://endoftheworld.heschel.org.il/create-economies-that-work>
37. למתכננים מומלץ להאזין להרצאה קצרה (בעברית) על כלכלת הדונאט ויישומה ברמה גלובלית ומקומית (עיר, שכונה), מפי מרב בהן (דוקטורנטית בטכניון, בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים) וזהר ינוביץ' (הבנק העולמי). https://www.youtube.com/watch?v=6TiuGh1WJ88&ab_channel=HeschelCenter%D9%85%D8%B1%D9%83%D8%B2%D9%87%D8%B4%D9%84%D9%84%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%AA%D8%AF%D8%A7%D9%85%D8%A9%D7%9E%D7%A8%D7%9B%D7%96%D7%94%D7%A9%D7%9C
38. פרקי אבות, ב', ט"ז.
21. ההסבר המפורט ביותר של שיטת ההערכה שהצלחתי למצוא אצל מזור וסברדלוב (1997, עמ' 85): "משימת ההערכה הכמותית והאיכותית של הקריטריונים השונים ... שלב ... דינמי ופורה, הודות למשתתפים וליחסי הגומלין שנוצרו בין צוותי החלופות, הצוותים המקצועיים, הצוות המרכזי וגופים נוספים שנשלחו חלק בשלבים השונים".
22. כל מה שנאמר לגבי שיטת יצירתה: "מטריצת ההערכה מהווה סיכום מהלך הערכה מורכב בו נטלו חלק ... היא הבסיס לשורה של תהליכי עיבוד ומבחנים שונים במהלך התכנון, שבמסגרתם ניתן להתבונן על חלופה כ"חבילה" של איכויות ולהשוותה ל"חבילה" שמייצגת חלופה אחרת" (מזור וסברדלוב, 1997, עמ' 101).
23. מזור וסופר (1997, עמ' 15) מעידים על כך בסעיף שקראו לו "בחירת תמהיל מיטבי של מרכיבי החלופות": "... מתוך הניתוח עלה כי תוכנית אשר תשכיל לשלב את התכנון הפונקציונלי-כלכלי שבבסיס החלופה הכלכלית-תעשייתית עם העקרונות של הפריסה המרחבית שבבסיס החלופה הפיסית-סביבתית תצליח לממש את כל המטרות בצורה המיטבית".
24. נוהל זה התקיים עד 1990, עד שהחלה העלייה הגדולה מברית המועצות לשעבר, שכללה מספר משמעותי של עולים לא יהודים לפי ההלכה. מאותה נקודת זמן נוצרה בלמ"ס הבחנה בין יהודים לבין ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים ו'אחרים', כש'אחרים' הם לא יהודים שמעורבים באוכלוסייה היהודית, בדרך כלל במשפחות מעורבות מבחינה דתית שהגיעו ממדינות ברית המועצות לשעבר.
25. עמ' 41-39 אצל מזור וסופר, 1997.
26. התיישבות חדשה נמשכה בתנופה רבה בשטחים הכבושים שמעבר לקו הירוק.
27. כל היישובים החדשים נועדו ליהודים. ישראל הכירה בכמה יישובים ערבים קיימים ויצרה כמה איחודי יישובים (כמו ג'דידה-מכר), אך לא הקצתה קרקעות לבניית אף יישוב ערבי חדש, להוציא יישובים לבדווים בנגב שהוקמו עבור מי שפוננו מאדמותיהם.
28. חישוב 434 נפשות לקמ"ר גבוה מן האמיתי, כי מצד אחד אינו מחשיב את השטחים הכבושים כחלק משטח מדינת ישראל, אך מצד שני, כן כולל כחצי מיליון ישראלים הגרים בשטחי C (עפ"י דמוגרפיה של ישראל בויקיפדיה). הצפיפות בישראל דומה לזו של הולנד (420 לקמ"ר) ונמוכה מזו שבקוריאה הדרומית (517) וברשות הפלסטינית (844) ועוד הרבה יותר מזו שבסינגפור (6 מיליון תושבים), השנייה ברישמת המדינות (8,420 נפש לקמ"ר).
29. ר' בעניין זה דבריה הנכוחים של רחל אלתרמן (2020, עמ' 70) כנגד בניית מגדלי מגורים ובעד צפיפות עירונית מיטבית, הנוצרת באמצעות מגורים ב-6-8 קומות בבנייה רציפה לאורך רחובות, כמקובל בערים ותיקות באירופה. ר' גם יחיאל קורין, 2014.
30. בעניין זה, ככל הנראה, אדם הושפע מאריה שחר, שעמד בראש החלופה הכלכלית (שהפכה לשתי חלופות כלכליות) ובשכנוע פנימי עמוק דחף אותה קדימה, בנימוק שזו דרכן של המדינות המפותחות בעולם הגלובאלי. אריה שחר המשיך מגמה זו כשעמד, יחד עם שמאי אסיף, בראש תמ"א 35.

מקורות

לו-יון יוברט, ארז סברדלוב ועידית אילת (1996). *הערכת החלופות המרחביות לישראל בשנות האלפיים: קריטידיונים ומדדים*. דוח מס' 4 בשלב ג'. ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

מזור, אדם (1993) וצוות מחקר ותכנון. *ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים – דוח שלב א'*. שני כרכים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

מזור, אדם (1997) וצוות מחקר ותכנון (1997). *סיכום*. אחד משלושת הכרכים המסכמים מבין 18 כרכי הדוח הסופי של ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

מזור, אדם וארז סברדלוב (1997). *מרחב האפשרויות: חלופות והערכתן*. אחד משלושת הכרכים המסכמים מבין 18 כרכי הדוח הסופי של ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

מזור, אדם ומיכל סופר (1997). *תמונת העתיד: תוכנית לארגון המרחב הלאומי*. אחד משלושת הכרכים המסכמים מבין 18 כרכי הדוח הסופי של ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

סברדלוב, ארז (2020). "תובנות ממהלך התכנון 'ישראל 2020'". *תכנון – ביטאון איגוד המתכננים בישראל*, 17(2): 119-122. <https://www.aepi.org.il/index2.php?id=1142&lang=HEB>

פיטלסון, ערן, אורי מרינוב ומוטי קפלן (1996). *כיוונים לפיתוח בר-קיימא*. אחד מ-18 כרכי הדוח הסופי של ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

צ'רצ'מן, ארזה (1994). "התאמת הדיוור המרחבי לקבוצות משנה באוכלוסיית ישראל". פרק 9 בתוך: כרמון, נעמי והצוות החברתי. *תכנון לקראת 'איכות חיים לכל'*. דוח ביניים מס' 9 בשלב ב'. ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

קורין, יחיאל וחובריו (2014). *ניתוח צפיפויות בשכונות מגורים*. ירושלים: משרד הבינוי והשיכון https://www.gov.il/BlobFolder/policy/density_analyzing_in_neighborhoods/he/nituach_tzifuyot_bishchunot_megurim.pdf

קיינר פרסוב, נאוה (2021). "שינוי פרדיגמה בחידוש עירוני בישראל: ממיגור העוני לחידוש מלאי המגורים הבנוי בדרך של עסקה כלכלית". *תכנון – ביטאון איגוד המתכננים בישראל*, 18(1): 60-90. <https://www.aepi.org.il/index2.php?id=1078&lang=HEB>

קיינר פרסוב, נאוה ונעמי כרמון (2020). "מעגלי ההשפעה של התחדשות עירונית: הערכה של 'פינוי-בינוי' ולקחיה מנקודת ראות חברתית". *תכנון – ביטאון איגוד המתכננים בישראל*, 17(1): 148-179. <https://www.aepi.org.il/index2.php?id=1112&lang=HEB>

קפלן, מוטי ואורן דיין (1996). *מערכת השטחים הפתוחים*. אחד מ-18 כרכי הדוח הסופי של ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

קפלן, מוטי (2020). "הקדמה: לראות את הנולד". בתוך מדור מיוחד בעריכתו של קפלן. *תכנון – ביטאון איגוד המתכננים בישראל*, 17(2): 51-52. <https://www.aepi.org.il/index2.php?id=1135&lang=HEB>

אלרועי, גור (2004). "ארץ לעם ולא עם לארץ: ההסתדרות הטריטוריאליזם היהודית (יט"א), התנועה הציונית וההגירה היהודית בראשית המאה ה-20". עמ' 564-537 בתוך: *עיונים בתקומת ישראל*, כרך 14.

אלתרמן, רחל (2020). "הולדתה של תוכנית – סיפורה של 'ישראל 2020' מתוך מעורבות אישית". *תכנון – ביטאון איגוד המתכננים בישראל*, 17(2): 63-72. <https://www.aepi.org.il/index2.php?id=1137&lang=HEB>

בוטוש, נועם (2020). *נתונים על מערכת התחבורה הציבורית בישראל*. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

ג'אדט, טוני (2009). *אחרי המלחמה - תולדות אירופה מאז 1945*. ירושלים: הוצאת מאגנס

גונן, עמירם וראסם חמאיסי (1993). "מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל". עמ' 86-67 בתוך כרך ב', *ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים – דוח שלב א'*. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

האן, איריס (2020). "ההפלגה אל הנודע: ישראל 2020 כנקודת מפנה תכנונית". *תכנון – ביטאון איגוד המתכננים בישראל*, 17(2): 51-52. <https://www.aepi.org.il/index2.php?id=1139&lang=HEB>

ורצברגר, אליה (1994). "הדיוור בישראל לקראת המאה ה-21". פרק 6 בתוך: כרמון, נעמי והצוות החברתי. *תכנון לקראת 'איכות חיים לכל'*. דוח ביניים מס' 9 בשלב ב'. ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

חמאיסי, ראסם ועמירם גונן (1994). "תכנון ופיתוח היישובים הערבים בישראל, 1990-2020". פרק 10 בתוך: כרמון, נעמי והצוות החברתי. *תכנון לקראת 'איכות חיים לכל'*. דוח ביניים מס' 9 בשלב ב'. ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

כרמון, נעמי (1988). "שינוי חברתי מתוכנן: הערכה של פרויקט שיקום שכונת המצוקה בישראל". *מגמות – כתב עת למדעי ההתנהגות*, ל"א (3-4): 299-321. <https://www.jstor.org/stable/23655949>

כרמון, נעמי (1989). *שיקום שכונות מצוקה – הערכת תוצאות*. חיפה: עקד נאמן. <https://www.neaman.org.il/Files/6-093%5b2%5d.pdf>

כרמון, נעמי (1993). "מבוא: לראות את הנולד". עמ' 15 בתוך כרך ב', *ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים – דוח שלב א'*. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

כרמון, נעמי (1994) והצוות החברתי. *תכנון לקראת 'איכות חיים לכל'*. דוח ביניים מס' 9 בשלב ב'. ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

כרמון, נעמי (1996). *מרחב האפשרויות: חלופה חברתית*. אחד מ-18 כרכי הדוח הסופי של ישראל 2020 – תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

כרמון, נעמי ואורן יפתחאל (1993). "אוכלוסיית ישראל ומאפייניה: נתוני יסוד ותחזיות לצורכי תכנון מרחבי". עמ' 66-77 בתוך כרך ב', *ישראל 2020: תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים – דוח שלב א'*. הטכניון ולשכת המהנדסים והאדריכלים בישראל.

כרמון, נעמי, ירון אופיר, אינה בורשטיין זיתוני וחובריהם (2022). *תוכנית שח"מ: שידרו-חיזוק-מיגון של בנייני מגורים בפריפריה של ישראל*. דוח מחקר. חיפה: המרכז לחקר העיר והאיזור.

רופא, יודן (2016). צפיפות, בנייה גבוהה והמרחב הציבורי – כמה מיתוסים שכדאי לנפץ וכמה דברים שכדאי לדעת לקראת הבחירות לרשויות המקומיות. מכון שחרית. <https://yodannotes.files.wordpress.com/2013/10/d79ed79bd795d79f-d7a9d797d7a8d799d7aa-d7a6d7a4d799d7a4d795d7aa-d791d7a0d799d799d794-d792d791d795d794d794-d795d794d79ed7a8d797d791-d794.pdf>
שרון, אריה (1951). תכנון פיסי בישראל.

Agnotti, Thomas (1993). *Metropolis 2000*. London and New York: Routledge.

Carmon, Naomi (1997). "Neighborhood Regeneration: The State of the Art". *Journal of Planning Education and Research*, 17(2), pp. 131-144

Forrester, Jay W., 1969. *Urban Dynamics*, Waltham, MA: Pegasus Communication

Forrester, Jay W., 1973. *World Dynamics*, Waltham, MA: Pegasus Communications.

Mazor, Adam and Oren Yiftachel (1992). "Israel 2020: A long-range master plan for Israel". Pp. 49-56 in: Golani, Yonatan, Sofia Eldor and Meir Garon (Eds.). *Planning and Housing in Israel in the Wake of Rapid Changes*. Jerusalem: Ministry of Interior & Ministry of Construction and Housing

Muradian, R., Corbera, E., Pascual, U., Kosoy, N., & May, P. H. (2010). "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services". *Ecological economics*, 69(6), 1202-1208.

Pascual, U., Muradian, R., Rodríguez, L. C., & Duraiappah, A. (2010). "Exploring the links between equity and efficiency in payments for environmental services: A conceptual approach". *Ecological economics*, 69(6), 1237-1244.

Raworth, Kate (2017). *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. Chelsea Green Publishing.

World Population Review, 2022. [Countries by Density 2022](#)

נעמי כרמון, סוציולוגית ומתכנתת, היא פרופסור אמריטה בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. החזיקה בקתדרה לתכנון ערים ואזורים בטכניון ושימשה כנשיאה של האגודה הסוציולוגית הישראלית. תחומי התמחות: צדק חברתי כמטרה בתכנון עירוני; התחדשות עירונית; מדיניות דיור ותכנונו; חוסן עירוני; קיימות ותכנון רגיש למים. ממשיכה להנחות סטודנטים, לחקור, לכתוב ולייעץ בתחומים אלה.