

## ”תכנון מרחבי בישראל - פוליטיקה מעוגנת בקרקע”

### סקירה מאת: ד”ר ארנון מדזיני, מכללת אורנים

הבנה אישית ללא מעורבות ציבורית. בתקופה זאת אין כל התייחסות לנושא הפיתוח המרחבי לאוכלוסייה הערבית, והאזכור היחיד במדיניות הממשלתית מסתכם בצורך בתכנון כדי למנוע היווצרות אזורים גיאוגרפיים בעלי רוב ערבי וכדי למנוע את השתלטותם על שטחים נוספים.

#### השלב החברתי

שלב זה מתחיל בשנות ה-60 על רקע המחיר הכבד של מדיניות פיזור האוכלוסייה שבא לידי ביטוי בשכונות המצוקה המוזנחות בערים הוותיקות, ובערי הפיתוח החדשות. ההבנה כי חל קשר הדוק בין תכנון פיסוי לתכנון חברתי-כלכלי, מבהירה את חשיבות הצורך בתכניות שיקום שכונות וקידום תכניות “פינוי בינוי”.

ההכרה שאיכות הסביבה חשובה לאיכות החיים חודרת לתודעה הציבורית והתכנונית בעקבות הנזקים החמורים שנגרמו עקב אי התחשבות בנושא בשלב הראשוני של **בניית האומה**. כחלק מהלקח הנלמד, מתחילים המתכננים לדבר על איכות חיים, על זכויות הפרט, ועל הצורך לשתף את התושבים בנושאי קבלת החלטות בתכנון. את התפתחות השלב החברתי ניתן לייחס גם לפלורליזם החברתי בעקבות המהפך השלטוני של 1977, סוף עידן מפא”י, התמוטטות הזרם המרכזי של הסתדרות העובדים ומפעליה החברתיים והכלכליים, התרופפות האתוס הקולקטיבי, עליית הכוח הפוליטי של שכונות המצוקה ועיירות הפיתוח, עידוד השוק הפרטי והצורך בהתחשבות בקבוצות של בעלי עניין.

בתקופה זאת מצליחה האוכלוסייה הערבית להתארגן כנגד מדיניות הפקעת הקרקעות באמצעות פעולות מחאה - **יום האדמה**. מחאה זאת לא הפכה על פיה את המדיניות, אך קדמה את הנושא ואת רגישותו למרכז הבמה, והופסקה הפקעת הקרקעות המסיבית.

#### השלב הכלכלי סביבתי

שלב זה החל בעקבות הפאניקה התכנונית שהתרחשה סביב גל העלייה הגדול מברית-המועצות בתחילת שנות ה-90, והתעוררות הצורך בתכנון מרחבי ברמה הלאומית. נוצר פער בין תכנית פיזור האוכלוסייה לפריפריה לבין הצורך למצוא פתרונות תעסוקה לגל העלייה. מוקדי התעסוקה נמצאים במרכז הארץ וערוכים לעמוד באתגרים של הכלכלה הגלובלית. לכן יש למצוא דרכים לקליטת העולים החדשים לשם.

התוצאות באות לידי ביטוי בתמ”א 31, תכנית ישראל 2020, ותמ”א 35, הנאלצות להתמודד עם הכרזת מדיניות פיזור האוכלוסייה (אף ממשלה לא יכולה להצהיר על

עיצוב מדיניות הינו תהליך פוליטי מאחר ומדיניות ציבורית מיישמת למעשה החלטות פוליטיות. עיצוב המדיניות היא הפוליטיקה, והתכנון הינו תהליך המרה בו הרעיונות הפוליטיים הופכים למדיניות הציבורית. מובן שאת עקרונות התכנון יש לקשור לשאלות באשר לאופיים של משטרים - האם מדינה אמורה לתכנן או לתת לכוחות השוק לפעול? עד כמה לתכנן? מה מידת אחריותה של מדינה למתן שירותים חברתיים (חינוך, בריאות, רווחה - או רק סדר וביטחון), האם היקף מתן שירותים אלה ישתנה לצד ובמסגרת שינויים שלטוניים.

**בישראל**, תכנון מרחבי הינו תהליך פוליטי היות והוא משמש לצד המדיניות הקרקעית ככלי מרכזי לשמירת הבעלות על הקרקע, להקצאת קרקע ולעיצוב המרחב. התכנון מתבצע בפועל על ידי המדינה (באמצעות מוסדות ציבוריים ומשרדי ממשלה) עבור עצמה ולא על-ידי גורמים אזרחיים בלתי תלויים (מהלך המעורר שאלות לגבי זהות הדמוקרטיה ישראלית).

הקרקע בישראל נתפסת כמשאב מיוחד. ההיצע מוגבל מאוד, קביעת הבעלויות עליה וכן גם השימוש ואפשרויות המסחר בה - קשורים בערכים לאומיים, באידיאולוגיה ובאתוס ציוניים, וברגשות לאומיים. לכאן נכנס כמובן התכנון המרחבי כגורם מרכזי בנושאי אי-שוויון במדינה. יש לזכור כי 93% מקרקעות ישראל הן בשליטת המדינה ומנוהלות באמצעות המינהל, דבר המאפשר למדינה שליטה מוחלטת בנושאי התכנון.

הרעיון המרכזי בספר הינו טענתו של הרשקוביץ לפיה ניתן להבחין בשלושה שלבים בהתפתחותו של תהליך התכנון המרחבי ברמה הלאומית.

#### שלב בניית האומה

השגת מטרת לאומיות יהודית של “ניכוס קרקע ושליטה במרחב”, והתוצר: תכנון פיסוי בישראל (תכנית שרון) משנת 1951, תכנית שעיצבה במידה רבה את מפת המדינה. התקופה מתאפיינת ביישום מדיניות פיזור האוכלוסייה על מנת להבטיח את השליטה היהודית במרחב (אולי גם ריכוז אוכלוסייה כסיכון ביטחוני ורצון אנשי היישוב הוותיק להרחיק את העולים החדשים לפריפריה). לב התכנית מתבטא בתכנון ובבניית עיירות הפיתוח ושילובן במרחב האזורי על-ידי מדרג ישובים יהודיים. בנוסף ישנה התייחסות משנית לשימור הקרקע החקלאית (תפיסת הציונות הדומיננטית) ופחות מכך שימור של משאבים לאומיים וערכי טבע. השליטה של אנשי מפא”י בעלי אידיאולוגיה דומה במוסדות התכנון המרכזיים אפשרה פעולה תכנונית על בסיס של

הסביבתית. הסביבה הבנויה בארץ משקפת מציאות חברתית עגומה. הפרט והקהילה אינם מעורבים בעיצוב סביבת מחייתם, אזורים שלמים ממחישים את ניכור האזרחים לסביבת מגוריהם ואת הרגשת האפליה מצד המדינה. הבנייה המסיבית בארץ מבטאת היגיון של רווחיות שוק נטולת כל רעיון חברתי-קהילתי. היצע הדיור ופריסתו אינם מאפשרים לאזרחים רבים להשיג מגורים הולמים במקום הרצוי להם וחוקי המדינה והניהול הביורוקרטי מערימים מכשולים בפני ניסיונם של התושבים להתאים את הסביבה לצורכיהם.

לאחר 60 שנות עצמאות, עדיין נשמעים הטיעונים שהשיקולים הגיאופוליטיים הם אלה המשמשים כציר תכנוני מרכזי ולא האדם, הקהילה ואיכות החיים. כל עוד אין שלום עם השכנים והמתח עם ערביי ישראל אינו מתמתן, האסטרטגיה של "חומה ומגדל" נמשכת. אנו מקימים עדיין מאחזים, מחזקים גבולות ומנסים ליצור רצפים טריטוריאליים. קריאת הספר מעלה את השאלה האם בעקבות לקחי התכנון המרחבי לא הגיעה העת להפסיק להסתמך על השלטונות ש"יסדרו" את מרחב מחייתנו ולהעביר את האחריות לתכנון לידיים פרטיות.

אריה הרשקוביץ תרם לנו בספרו תרומה חשובה ביותר להבנת המדיניות הציבורית של ההתיישבות ולהבנה של תהליך יצירת המפה היישובית והאנושית של מדינת ישראל. הדיון הציבורי בשאלות המהותיות העולות הספר יהיה מעתה עשיר יותר ומשכיל יותר, זאת בזכות ספרו, ועל כך יבורך.

הפסקה) למול היכולת המוגבלת של הפריפריה לקלוט את העולים. בעקבות זאת נוצרת המודעות לכך שיש לעודד את פיתוח המטרופולינים במרכז המדינה.

בשלב זה, המציאות הפוליטית בישראל מורכבת יותר. מוסדות תכנוניים/מעצבים כמו הסוכנות וקק"ל נחלשים ויש צורך להתחשב בקבוצות של בעלי עניין כמו מפלגות המייצגות את הפריפריה, תכניות לחרדים, העלייה במודעות סביבתית בקרב כלל האוכלוסייה, התנועות הירוקות, תהליכי הגלובליזציה, החשש מעימותים על רקע לאומני והגדלת הקיטוב החברתי בין המרכז לפריפריה. תוצר לוואי לכך הוא סתירות בתכנון העירוני למול המדיניות הקרקעית וניסיון לשמירה על הקרקע החקלאית.

סוגיות אלה באות לידי ביטוי בפרק האחרון של הספר בדיון על מקומה של תל-אביב ביחס לישראל. תל-אביב נתפסת כמגנט ענק המושך אוכלוסייה, השקעות ומשאבים. תל-אביב הינה מוקד לפעילות פיננסית, תרבותית, חברתית, השכלתית, בריאותית ותחבורתית. כל זה מתרחש באזור ש "גודלו ועוצמתו יוצרים מציאות מרחבית של ראש ענק ללא גוף". בחלקו ללא תכנון ובחלקו בניגוד לתכנון שמיועד היה להחליש את ריכוזיותו.

הספר לא מפנה את תשומת לבנו לתוצאות התכנון המרחבי בישראל. נראה שאם אנו רוצים להיווכח ב"הישגיו" של התכנון המרחבי ב-60 השנים האחרונות, עלינו רק לפתוח את חלון ביתנו או את חלון המכונית ולהביט החוצה. נראה כי הכשל הבולט של יישום מדיניות התכנון המרכזי בישראל, הוא בחלקו המרכזי באי-מניעת ההרס

ד"ר ארנון מדזיני הוא דיקן הפקולטה למדעי החברה והרוח במכללת אורנים וריכז שנים רבות את החוג לגיאוגרפיה במכללה.