

על תוכנית תמ"א 31 - הרהורים וערעורים

ארנון סופר

ב-4.8.92 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה (תמ"א 31). התוכנית טובא לאישור הממשלה בחודשים הקרובים ואם תאושר היא תהפך לתוכנית סטוטורית מחייבת. נותר עוד זמן מועט להצביע על כמה בעיות הטעונות תיקון.

בטרם אגיב על התוכנית ומה אין בה, חובה להדגיש כי לא קרה בישראל שתוכנית מתאר ארצית תתוכנן בתוך תקופה קצרה של כשנה, ותענה למשימה כל-כך גדולה לתת מענה לתוספת אוכלוסייה של 1.6 מיליון נפשות בתוך חמש שנים (26% מכלל האוכלוסייה). כדי לתפוס את גודל המשימה נשווה זאת לקנה מידה אמריקאי. 26% מכלל האוכלוסייה בארצות הברית שווה ל-62 מיליון נפשות או להקמת שש ערים חדשות בסדר גודל של ניו יורק רבתי בתוך חמש שנים: נתוני היסוד של כל התוכנית מצויים בלוח 1 ועיקריה הן: שמירה על אותו משקל דמוגרפי של צפון הארץ, המשך ירידה באחוז האוכלוסייה במחוזות תל-אביב ירושלים וחיפה, אי שינוי באחוזי האוכלוסייה באזורי התכנון של חדרה והמרכז, וגידול משמעותי באזורי אשקלון, הנגב וישיע. בדיקה מעמיקה יותר תחשוף שאין בתיאור שהובא כדי לשקף את האמת.

לוח 1: תמ"א 31 - אוכלוסייה לפי אזורי תכנון - 1989, 1995

סה"כ אוכלוסייה 1995		תוספת אוכלוסייה 89 - 95 (**)	אוכלוסייה עד 1.9.91 (*)	סה"כ אוכלוסייה 1989		אזור תכנון
% מסה"כ ארצי	אלפים			% מסה"כ ארצי	אלפים	
14.4	88.0	225.8	693.2	14.3	654.2	הצפון
11.4	700.0	167.7	593.8	11.7	532.3	חיפה
4.1	255.0	66.3	197.3	4.1	188.7	חדרה
21.3	1,305.0	335.2	1,043.2	21.3	969.8	המרכז
19.7	1,210.0	166.5	1,115.1	22.9	1,043.5	תל-אביב
11.8	725.0	169.0	578.4	12.2	556.0	ירושלים
6.0	365.0	140.7	247.9	4.9	224.3	אשקלון
9.0	550.0	232.4	342.4	7.0	317.6	דרום ואילת
2.3	140.0	67.0	77.0	1.6	73.0	ישיע
100.0	6,130.0	1570.6	4,888.3	100.0	4,559.4	סה"כ

(*) נובע מהשתקעות עולים בפועל עד 9/91 עפ"י נתוני משרד הפנים (לא כולל ריבוי טבעי)
 (**) סה"כ התוספת = עולים + ריבוי טבעי, כלל האוכלוסייה בשנים 1989-95.

מן הלוח אנו יכולים להסיק כי גידולו של מחוז תל-אביב אכן יקטן, יחסית, ויקלוט בחמש שנות התוכנית רק 108 אלף נפש, והעיר תל-אביב עצמה לא תקלוט אלא 40,000 נפשות בין 1989 ל-1995.

האומנם זו המציאות?

טועה מי שחושב שגידולה של תל-אביב על-פי התוכנית הוא מינימלי. העיר המוניציפלית תל-אביב איננה רלבנטית לענייננו. אנו עוסקים במטרופולין תל-אביב שבו העיר עצמה איננה אלא מרכז העסקים של המטרופולין, וממילא האוכלוסייה נוטשת אותה אל הפרברים וערי השוליים, והעיר מתמלאת במשרדים מסעדות ובידור כמו כל מטרופולין אחר בעולם. מרחב הפרישה של מטרופולין תל-אביב מגיע לחדרה בצפון ולאשדוד אשקלון בדרום וירושלים במזרח, והעיר מודיעין-רעות רק מדגישה את החיבור בין שני הכרכים שהם בקנה מידה בינלאומי עיר אחת, עם גן ציבורי ביניהם כמו יערות הפרוזדור. על-פי הלוח ניוכח שתוספת האוכלוסייה של מרחב זה בחמש השנים המתוכננות, היא כדי 870 אלף נפש (!!) כלומר כמחצית מכלל הנקלטים, ותיקים כעולים, ייקלטו במישור החוף במרכז המדינה². מרבית אוכלוסייה זו תחפש מן הסתם תעסוקה ובידור בתל-אביב רבתי. במלים אחרות, למרות שנתיבי התחבורה מן השוליים לתל אביב סתומים כבר כיום במרבית שעות היום, יתווספו אל העומדים בפקקים בתוך חמש שנים נצרכים חדשים. האם מישוהו מאמין שבתוך חמש ואולי עשר השנים הקרובות ייבנו עוד 2-3 מערכות "נתיבי איילון" לחלף את הפקק הצפוי? האם מישוהו מאמין שייווצרו כל-כך הרבה מקומות תעסוקה חדשים בפריפריה התל אביבית, עד שייחלש הלחץ על המרכז הכלכלי הלאומי? ואם זה לא יקרה, הרי תל-אביב רבתי צפויה להסתיידות עורקים מוחלטת, או במלים אחרות, התוכנית החדשה מבטיחה חיי גיהנום לשלושה מיליוני תושבי המטרופולין וייתכן גם להתמוטטות מרכז העסקים הלאומי. אבות התוכנית יודעים על כך, ולכן הם טוענים שבשלב א' של העלייה ייקלטו העולים במרכז, אך בשלב השני יחל המאמץ של הפיזור אשר יביא מחד להקלה במטרופולין ומאידך לקליטה טובה יותר של המתווספים בפריפריה. האומנם! לדעתי, לאחר קליטת הגל הראשון תקום זעקה מתושבי המרכז על הנעשה בכבישים שלהם שיהפכו כולם לאדומים, וכל ממשלה בישראל, אם תרצה להמשיך ולשלוט, תשקיע את כל משאביה בפתרונות דחופים במרכז על חשבון הפריפריה. לכן אינני מאמין ששלב ב' בתוכנית, הנוגע לפריפריה, יתממש:

ועוד באותו עניין. ססמת "יישוב הנגב" או "הגליל" נשמעה טוב, אך מי שרוצה לשלוט לאורך שנים חייב להשביע קודם כול את רצון תושבי המרכז ולכן יש לפנק אותם ובלי תעוזה של ממש השוליים יוזנחו גם הפעם.

בנוסף לכך אין לשכוח את הכוח האדיר של מרכז משגשג ופורח מול נגב צחיח וגליל הררי ובעייתית, ולכן יש להניח שהמרכז ימשיך לפרוח דמוגרפית וכלכלית ויש גם להניח שאיכות החיים והבעיות האקולוגיות שם, בנוסף לסיכון הבטחוני שכמותו לא ידעה ישראל מעולם, ימשיכו להטריד את כולנו.

אבות התוכנית גאים, ובצדק, בתשומת הלב הרבה שהקדישו לדרום. בעיקר לאזור באר שבע - ירוחם - דימונה - ערד. אזור זה סבל בשני העשורים האחרונים מהגירה שלילית והתדרדרות איכותית חמורה.

אך הצפון יקופח גם הפעם וזאת למרות ששעון החול הפוליטי הולך ואוזל שם ומחייב שינוי בסדר העדיפויות הלאומי². מי שעוקב אחר המאורעות ביוגוסלביה לשעבר, ולומד את האירועים הרלבנטיים לצפון הארץ, אינו יכול שלא להחרד מהדמיון בין "שם" ל"כאן" בשאלות הדמוגרפיות. הצוות היה מודע לנושא אך לא במידת הדחיפות המתבקשת מתהליכים גלובליים המשליכים גם על הנעשה באזורנו. בלהט הבחירות של קיץ 1992 היה מי שיצר את הרושם כי הושג רוב יהודי בגליל ולא כך הוא. מה שהושג היה איזון דמוגרפי רופף במחוז הצפון כולו בשנתיים האחרונות, אך

בגליל ההררי היחס הדמוגרפי בין יהודים לערבים נותר כשהיה (כדי 70-75 אחוזים לא יהודים לעומת 25-30 אחוזים יהודים).

באשר לאיזון במחוז כולו, יש לזכור כי בשנות השישים, 1962-1971 הועברו לצפון 170,575 יהודים (107,809 ותיקים, 62,766 עולים חדשים) אלא שבתוך אותו עשור חזרו למישור החוף כ-153,547 כלומר 90% מהנכנסים. משום כך אין שום סיבה לאופוריה לגבי האיזון המידי ויש להמתין ולראות אם העולים אכן ייקלטו שם.³

נדמה שאבות התוכנית לא שמעו מעולם על מלחמת המפרץ, על איומי סקאדים וסיכונים בטחוניים גרועים אף יותר.

אחד הלקחים הברורים שיש ללמוד ממלחמת המפרץ הוא שרעיון "פיזור האוכלוסייה" לא רק שלא התיישן, אלא שהוא קיבל משנה חשיבות. יש לפזר, במהירות, את האוכלוסייה והתשתית הלאומית לכל קצות המדינה, אך בתמ"א 31 נעשה בדיוק ההפך. ניתנו הצדקות כלכליות כאלו ואחרות ונימוקים משכנעים מדוע יש לרכז את האוכלוסייה סביב תל-אביב. נאמר שזה זול יותר, שהקליטה תהיה טובה יותר, וכנראה שזה נכון בטווח המידי. נניח שבמטרופולין תל-אביב ישנה תעסוקה, לשם ישנה משיכה טבעית, אך גם ברור שבטווח הבינוני והרחוב התאמת התשתיות ובעיקר אלו התחבורתיות לאוכלוסייה נוספת בסדרי גודל של כמיליון נפש, תהיה יקרה שבעתיים, וזאת בלא להזכיר מאבקים גוברים והולכים על כל פיסת קרקע פנויה במרחב תל-אביב. אך נשאלת שאלה בסיסית נוספת - מתי נפזר את האוכלוסייה אם לא בעידן של גלי עלייה. האם בתקופות רזון הצלחנו לפזר את האוכלוסייה?

ללא ספק שמבחנה האמיתי של תוכנית זו, כמו כל האחרות בעבר, הוא באימוצה על-ידי כל משרדי הממשלה. כי די שמשרד השיכון יבנה בבאר שבע ומשרד התעשייה יבנה בירושלים כדי לטרפד את כל התוכנית. נשאלת השאלה אם משרדי הממשלה, על הדינמיקה המיוחדת שלהם במבנה קואליציוני כזה או אחר, שינו פרצופם במהפך הפוליטי האחרון והאם הם מסוגלים לעבוד בתיאום?

שאלה אחרונה זו איננה מופנית לצוות התכנון של תמ"א 31. אך היא באה להטיל ספק אם בישראל ב-1992 ניתן לדבר על תוכנית מקפת כזו.
מה אני מציע?

ראשית, יש לעצור מיד את כל ההליכים לאישור התוכנית בממשלה. יש לחזור ולשאול אם יעדיה של ממשלה זו זהים לקודמתה. הגליל מן הסתם יחזור לסדר היום הלאומי, לאחר שנים רבות של הזנחה וזה חייב להתבטא בתוכנית ובצורה שונה מהמצב הקיים. יש לשאול אם יעדי האכלוס לגבי יו"ש תואמים את המציאות שלאחר המהפך הפוליטי.
יש לשאול אם לוח הזמנים שקבעה התוכנית, חמש שנים בלבד לביצוע, אכן ריאלי ונחוץ, הרי העלייה נעצרה זמנית ויש זמן לשיקול דעת נוסף.
יש לחזור ולשאול אם אין לקחים ממלחמת המפרץ ומאיומים אחרים המרחפים עלינו עכשיו ובעשור הקרוב ממזרח ומצפון מזרח.

שאלתי זו היא ריטורית, כי ברור שיש לפזר את התעשיות הבטחוניות לכל חלקי הארץ, יש להחליש את עוצמתה האדירה של תל-אביב בתחומי המיחשוב, התעשייה, הבנקאות המסחר והביטחון וזאת מבלי לפגוע במרכז העסקים הראשי של ישראל שימשיך להיות בתל-אביב, וחשוב שימשיך להיות שם. יש לפזר את האוכלוסייה בצורה תקיפה ביותר גם אם ברור שזוהי הליכה כנגד הכוחות הכלכליים, הרצונות האישיים, המגמות האוניברסליות.

מכאן לשאלה אם תוכנית "יוזמת" כמו תמ"א 31 חייבת להכניס למישור החוף, במודע, קרוב למיליון נפשות מיותרות!

בינתיים יש לנו נתונים עדכניים על אזורי האכלוס של העלייה האחרונה וניתן לבחון אם

המציאות תואמת את כוונות התוכנית⁴. הרי לא יעלה על הדעת לעמוד מול מציאות שונה ולאשר את תוכנית מתאר 31 כאילו לא אירע דבר.

בתוכנית מתאר 31 מדובר בקליטת 200 אלף תושבים בנגב הצפוני (בלי אזור אשקלון), או הגדלת אוכלוסיית חבל זה מ-7 אחוזים בשנת 1989 ל-9 אחוזים ב-1995. בפועל, בתקופה שהיא מחצית זמן התוכנית, קלט הנגב הצפוני (בערי הנגב) 25,000 נפש (בין יולי 89 ליוני 92) מתוך סל של 420 אלף עולים ב-3 השנים האחרונות, או 6 אחוזים מכלל העולים⁵. התוכנית לעומת זאת התכוונה להגיע ל-14.7 אחוזים בנגב מכלל תוספת האוכלוסייה (עלייה פלוס רבוי טבעי). לאור מציאות זו, על המתכננים להציג כמה חלופות. האחת למשוך ידים מן הנגב הצפוני, ולהפנות עולים לאתרים אטרקטיביים אחרים. השנייה להגביר מאמצי המשיכה לדרום על-ידי בניית יותר תשתיות, העברת יותר אנשים, והעמדת יותר תקציבים על חשבון אזורים מועדפים אחרים כמו מישור החוף (למשל זירוז העברת תע"ש לנגב, או אישור הקמת אזורי התעשייה בדרום באזורים מושכים, כמו שדרות ולא בנתיבות ובאתרים אחרים שאין להם סיכויי הצלחה, או זירוז וסיוע לסטף ורטהיימר התעשיין לקדם את גני התעשייה בעומר וכו'). בכל מקרה אין להישאר אדישים למפה המצטיירת. באשר למחוז הצפון, מסתבר שהוא קלט (בערי הצפון) בפרק הזמן הנזכר 46 אלף נפשות שהם 11% מכלל העולים, בעוד שמחוז הצפון אמור לקלוט על פי תמ"א 31 14.4 אחוזים מן העלייה⁶. נתונים אלו הם הרבה יותר אופטימיים משל הנגב ומעידים בסך הכל על דימוי מאד חיובי שיש לצפון בעיני העולים.

נשאלת השאלה האם אין זו מציאות נדירה שיש לנצל את תנופתה החיובית לעודד עוד עולים להתיישב בצפון ולפתור כך אחת ולתמיד את הבעיות הטורדות חבל זה.

מכאן למסקנה, כי כדי לאכלס 800 אלף נפש במרכז המדינה סביב תל-אביב, אין צורך בתוכנית מתאר "יוזמת". במקרה כזה צריכים רק תוכנית "מסדירה" שתקבע אם לרעננה ייכנסו X אלפי נפש ולראשון לציון Y אלפי תושבים וכמה ריאות ירוקות יש להשאיר בין פרבר תל-אביב אחד למשנהו.

ועצה אחרונה: במרכז לתוכנית זו זכה צוות מתכננים רציני ומכובד, אך הוא בנוי רובו מאנשי תל-אביב רבתי (מחיפה עד רחובות ועד ירושלים) ואילו צוות ההיגוי בא גם הוא מאותו מרחב⁷. אולי, אם תעוכב התוכנית ותיבדק שנית, יצורפו לצוות גם מתכננים מאזור באר שבע והדרום, ממשגב, כרמיאל וקרית שמונה ויתר הצפון, וכך נקבל ייצוג לאומי רחב יותר אשר ייתכן שיביא גם למסקנות שונות*. תכנון לאומי אינו מנותק משיקולים פוליטיים, מתפיסות העולם של המתכננים. הרי תכנון איננו עוד מחקר מדעי נייטרלי שבו כל צוות, בכל הרכב, יגיע לאותן מסקנות⁸.

הערות

- * זכור לי ויכוח נוקב בשוויץ, שבו תושבי האלפים התלוננו כי המתכננים את עתידם באים כולם מאזור ציריך... וגם להם, כך טענו, יש מה לומר ולהציע לגבי גורלם.
1. מחושב על-פי לוח 1. אזורי תכנון חדרה, מרכז, תל-אביב, ירושלים ואשקלון ובעצם גם מרחב חיפה הוא חלק ממטרופולין תל-אביב. לגבי מרחב חיפה, יעיד על כך מספר היוממים הגדל מחיפה למרכז, בהתאם למספר הגדל של היוצאים ברכבות הבוקר מחיפה לתל-אביב, מספר כלי הרכב הציבורי האוספים את היוממים מהכרמל על שכונותיו השונות מדי בוקר בשעות שונות בנוסף לקווים הישירים מהקריות ומאגד המרכזי, ובנוסף על כך מאות כלי הרכב הפרטיים היורדים דרומה מדי יום.
2. הגליל "קופח" בתקופת ההתיישבות מיד לאחר קום המדינה, אז הוקמו בצפון רק כ-25 ישובים מתוך מאות שהוקמו ביתר חלקי המדינה. הוא קופח שוב לאחר פרסום תוכנית ס"ס 1962. אך החלה הבנייה בצפון על-פי התוכנית, כאשר המדינה נכנסה למיתון כלכלי ואחר כך פרצה מלחמת ששת הימים שהסיטה את תשומת הלב הלאומית מן הגליל למקומות אחרים.
- הוא קופח שוב, לאחר שבאמצע שנות ה-70 נרקמו תוכניות רבות לגביו וגם בוצע מפעל המצפים, אך תשומת הלב הוסטה שוב לשטחי יהודה שומרון ועזה על-ידי ממשלת הליכוד.
- הוא מקופח שוב בתוכנית תמ"א 31, 1992!
3. על-פי רות זילברברג, תפרוסת האוכלוסייה בישראל 1948-1972, משרד האוצר 1973.
4. לשכת שר האוצר, חדר מעקב, נתוני קליטה, רבעון שני 1992, יולי 1992.
5. על-פי רשימת צוות המשתתפים, תמ"א 31.
6. דוגמא לטענה זו, תפיסת קון מיכאל "פיזור אוכלוסייה", קרקע, ספט' 1990. לעומת גרדוס יהודה, "ריכוז מעורר דאגה", הארץ 9.10.91, או ניגודים בין גונן ע. סופר א. ב"קליטת עליה בישראל", 1990.