

אבות ובנים בתכנון הפיסי של ישראל

אלישע אפרת

למדינת ישראל עבר היסטורי של כמעט יובל שנים בתכנון פיסי ובפיתוח מרחבי; מתכננים רבים היו מעורבים בעיצוב דמותה בראשית הקמתה. הם פעלו על-פי עקרונות תכנון ברורים ואף די נוקשים, וביניהם היו גם בעלי תפיסות תכנון רגיונאליות, שניחנו בלא-מעט חזון. מאז חלפו חמישה עשורי שנים וכיום דורות חדשים של מתכננים עושים במלאכה. האם קיים עדיין רצף קונצפטואלי בין עקרונות התכנון שנוצקו בעבר לבין אלה שלפיהם מתכננים כיום? ומהי גישתו של התכנון הפיסי לקראת ראשיתו של האלף הבא לעומת הגישה שהייתה מקובלת בראשית שנות ה-50?

יעדי העתיד

יעדי התכנון והפיתוח המקובלים אצל המתכננים כיום מכוונים, למשל, לכך שאוכלוסיית ישראל תגיע בתום שני העשורים הראשונים של המאה הבאה לשמונה מיליוני נפשות, ולפיכך יש צורך לשנות דפוסי מחשבה אידאולוגיים מן העבר ולחתור לקראת אכלוס מאסיבי באזורים נבחרים בארץ. אכלוס כזה נועד להתרחש, בין היתר, במרחב באר-שבע, במרחב חיפה ובציר ירושלים-תל-אביב. מקובל גם לחשוב, שאם בעבר התמקד התכנון הפיסי בהתיישבות נקודתית בפריפריה של המדינה והתבסס על אידאולוגיה ציונית, הרי כיום מוטב לפתח יישובים מעטים וגדולים עד כמה שאפשר, מתוך שיקולים פרגמטיים ואולי אף משום שהם הולמים יותר את שימור הנוף. קביעה נוספת היא, שצפיפות האוכלוסייה הממוצעת בישראל, המגיעה כיום לכ-270 נפש/קמ"ר, תגיע בעשור השני של שנות האלפיים לכ-700 נפש/קמ"ר. מכאן מתבקש, שלקראת העתיד תידרשנה השקעות גדולות באיכות החיים העירוניים, ועל כן יש גם להשלים עם המגמות הספונטניות של מגורי אוכלוסייה נרחבת בערים גדולות.

הביטוי הפיסי ליעדים תכנוניים אלה הוא הצורך בליבת פיתוח גדולה במרכז הארץ בצורת משולש שקדקודיו הם חיפה, תל-אביב וירושלים, אשר בתוכו תשתרע תל-אביב מבתיים בדרום ועד להרצליה בצפון וייווצר בו מקווה של פיתוח (כלומר, מקום המרכז בתוכו פעילות פונקציונלית מסוימת) לאורך כ-50 ק"מ בציר ירושלים-תל-אביב, דרך מודיעין ובית-שמש רבתי. יידרש, כמו-כן, מקווה תעשייתי במטרופולין חיפה אשר אמור להקיף את נצרת עילית, כרמיאל, מעלות ומגדל-העמק. לדעת המתכננים, באלף הבא נזדקק גם לערים חדשות, נוספות על אלה הקיימות כיום — כ"עירון", שבמבואות עמק עירון, "שעל"-שבגליל המערבי, "אלעד" שבמזרחו של מישור החוף וכן ערים אחרות. אשר לירושלים העיר, סבורים המתכננים, שמן הראוי שגבולה המוניציפלי ישתרע מערבה עד למבשרת-ציון; המטרופולין צריכה להקיף את גוש-עציון — מדרום, מעלה-אדומים — ממזרח וגבעת-זאב — מצפון. ואם לא די בכל אלה, לא מעטים מהם סבורים, שיש לאפשר חופש והשפעה

רבה יותר לכוחות השוק, ובמקביל להקטין את מעמדו של השלטון המרכזי בנושאי תכנון ובנייה.

מה הייתה גישת התכנון הפיסי בעבר?

לפני כיוכל שנים פעלה בארץ, כאמור, קבוצה דומיננטית של מתכננים פיסיים, אדריכלים ומהנדסים במקצועם. אלה הגיעו לארץ ממדינות אירופה והיו בעלי השכלה מקצועית ומעוררים בתרבות המערבית. רובם הועסקו אז על-ידי שלטונות המנדט הבריטי בארץ-ישראל, אולם, לרוב, הם לא זכו לפעילות ממשית במקצועם משום שהשלטונות הצרו את צעדיהם ואת יכולתם המקצועית. עם הקמת המדינה הם יצאו אל המרחב מבחינה מקצועית, יישמו את תפיסותיהם לגבי התכנון והפיתוח בישראל, עד כי ניתן לכנותם כיום בשם "אבות התכנון".

הדמויות הבולטות באותה תקופה היו: אריה שרון, ארתור גליקסון, יעקב פרלשטיין, היינץ ראן, אריה דודאי, יהודה לוינסון, ציון השמשוני, אליעזר ברצקוס ואחרים. הם הובילו את התכנון הפיסי בראשית שנות ה-50, עת השתייכו למשרד ראש הממשלה בהנהגתו של דוד בן-גוריון, ועיצבו במרוצת העשור הראשון למדינה את מפת ישראל. בתפיסתם התכנונית, הם יצאו בעיקר נגד המבנה היישובי הקוטבי שהיה קיים בישראל. באירופה, שבה רכשו את השכלתם המקצועית, הכירו מקרוב את המבנה המדרגי של ערים ויישובים למיניהם, אולם בארץ נתקלו בחוסר כגרות משווע במערך היישובי, ובמקרה הטוב – מצאו מבנה יישובי קולוניאלי המתאים לתקופה של חלוציות, אך לא למדינה ריבונית. הם דגלו בתורה הרגיונאלית כפי שזו התבטאה בספריהם של לואיס ממפורד, ולטר קריסטלר ואוגוסט לש, אך גם זכרו את המשבר הכלכלי של שנות ה-30, שבו שרדו בעיקר אזורים מעורבים מבחינה חקלאית ועירונית, ובמיוחד יישובים בגודל בינוני עם עורף חקלאי סמוך. כאמור, הם סברו שהמבנה היישובי בארץ-ישראל לקוי, שקיימת בו קוטביות כלכלית של הערים הגדולות, עם קיטוב מעמדי בין עיר לכפר. מטרתם הייתה, לפיכך, להגיע לאיזון המבנה היישובי בארץ, לפיזור האוכלוסייה במרכזים קטנים, להעדפת הפריפריה על פני המרכז, לסיוע למושבות ולקיבוצים באמצעות תעשייה, להקמת עיירות חדשות, לשמירה על קרקע חקלאית, לתכנון קפדני וחסכני בשימושי קרקע, לעידוד אוטונומיה אזורית ולהקטנת הערים הגדולות תוך הבאתן לגודל סביר.

מדיניותם הרגיונאלית יצאה גם נגד המגמות הספונטיות ששררו אז ואשר איצו את הפיתוח באזורי מישור החוף צפופי האוכלוסייה. ניתן לומר, שבעשור הראשון להקמת המדינה – אשר בו חל צירוף מקרים יוצא דופן של השגת ריבונות טריטוריאלית, הוספת שטחים חדשים למדינה ועלייה המונית, יחד עם הצורך ליישב אוכלוסייה חדשה בערים וכפרים – נתאפשרה הגשמתה של אידאולוגיה זו באופן ניכר.

מאוייהם של אבות התכנון היו, בין היתר, להכפיל את היישוב היהודי תוך ארבע השנים הראשונות למן הקמת המדינה: לעומת יחס של 13% : 15% : 72% שכין עירוניים, עירוניים-למחצה וכפריים, הם שאפו להגיע ליחס של 20% : 40% : 40%, תוך העדפה של מגורי אוכלוסייה במרכזים עירוניים קטנים והגדלת האוכלוסייה הכפרית. לצורך זה הם חילקו את הארץ ל-24 נפות תכנון, בשטח של

300-500 קמ"ר ו-85,000 נפש לנפה, אשר היוו מסגרת לתפרוסת האוכלוסייה בעתיד. לקראת תום העשור הראשון של המדינה הם חזו אוכלוסייה בת 2.5 מיליוני נפשות ודאגו לה לתשתית פיסיית בסיסית. אך עם זאת, הם גם היו מודעים לעובדה שלא יוכלו להכין בפרק זמן פה קצר גם את התשתית הכלכלית והחברתית. הם שאפו להתיישבות מרבית בכל שטחי המדינה תוך תכנון אוזרי התיישבות אופטימליים, ועם זאת גם ביטאו את רעיונותיהם באמצעות תכניות ארציות ואזוריות רבות ומגוונות — על אף שאלה לא קיבלו אז מעמד סטטוטורי.

עניין מיוחד היה לאבות התכנון בעידוד ההתיישבות בפריפריה. בעת הקמת המדינה התגוררו 82% מן האוכלוסייה היהודית ברצועת החוף, 11% בירושלים ו-7% בגליל ובנגב. ביכולת התכנון המרחבי הם לא חרגו אז הרבה מעבר לתחום ש"מדן ועד באר-שבע", כאשר הכפר הערבי הנטוש "מגדל גד" סימן את הדרום, וללא תכנון רצוף דרומה לו קיבל פרוזדור ירושלים ייעוד חקלאי בלבד, וכן גם הגליל. השתרעות אוזרי התעשייה, תוואי מסילות הברזל והפארקים למיניהם הגיעו בתכניותיהם עד לבאר-שבע. גם מישור החוף המזרחי יועד לפארק, ורק בשנות ה-60' העזו המתכננים להציע את הקמתה של העיר "מכבים", לא הרחק מקיבוץ "נחשונים". את הפריפריה של ישראל הם ראו כשטח ציבורי פתוח המיועד בעיקר לשימור, ואל שטחי החולות שבמישור החוף התייחסו כאל ערך טבעי. הם הרבו לייעד שטחים פתוחים רבים ללא בנייה ונתנו עדיפות גבוהה לשימור המורשת ההיסטורית והארכאולוגית. המתכננים, שהעלו רעיונות פיתוח יזומים, הביאום בפני הדרג הפוליטי וזאת על אף שלא תמיד זכו לקבל ממנו הנחיות מפורטות. הם נענו בפעולותיהם למציאות הקיימת, אך יחד עם זאת גם ידעו לשמור ולהילחם על עקרונות התכנון. הייתה להם אינטואיציה טובה בהכרת השטח ובשימושי הקרקע הראויים; הם פעלו במלוא האמונה ומתוך תחושת החשיבות העליונה של תפקידם, ואף קיבלו גיבוי להחלטותיהם מצד השלטון המרכזי.

מה היו הישגיהם העיקריים?

הם הצליחו, במידה לא מעטה, לגרום לתפרוסת האוכלוסייה היהודית לעבר הפריפריה של המדינה. בזמנם חלה עלייה בשיעור האוכלוסייה היהודית בגליל — מ-7.7% ל-10.8%, ובנגב — מ-0.8% ל-6.9%. במקביל חלה ירידה במחוז תל-אביב — מ-43.1% ל-34.9%, ואף ירידה מסוימת במישור החוף כולו. הערים הגדולות גדלו אמנם באורח מוחלט, אך פחות מן הממוצע הארצי. אולם עם זאת, אבות התכנון לא השיגו את מטרת התכנון במלואן. לכך היו סיבות רבות שעיקריהן הן: הירידה שחלה בעליית יהודים לישראל מאז 1956 ואילך; היחלשותה של ההתיישבות הכפרית בגלל היעדר מקורות מים; ההעדפה של השקעות בתעשייה במישור החוף לאור כוח העבודה המיומן שנמצא שם; העלייה המשמעותית שחלה במגור השירותים במשק; המינוע, אשר צמצם במידה רבה את מעמד העיירות שהוקמו בפריפריה, עד כי מישור החוף קלט למעלה ממחצית גידול האוכלוסייה; מטרופולין תל-אביב נעשתה יעד עיקרי להגירה פנימית; כבר אז נסתמנה ראשיתה של תופעת הפרווריות; מיתון שנות ה-60' בלם הישגים אפשריים נוספים באותה עת.

על אף ההישגים החלקיים, אך המרשימים למדי לתקופתם, אבות התכנון הנחילו עקרונות תכנון

שיש לקבלם כנכסי צאן ברזל: הם קבעו, שיש צורך לפתח את המדינה בהתאם לגודלה הגאוגרפי ובקנה מידה המתאים לה; שאין ליישם בה רעיונות או פרויקטים גרנדיוזיים הלקוחים מן העולם המערבי; שאין להגזים בכינוי מאסיבי בערים הגדולות; שיש לחסוך בקרקע ציבורית ובמיוחד בקרקע חקלאית לצורכי בינוי; שיש למנוע שימושים לא-חקלאיים בקרקע חקלאית; שיש להעדיף בינוי בהר ובמדבר על פני מישור החוף; שיש לשמור על השטחים הפתוחים כמו גם על ערכי הנוף והטבע; שאין "להקריב" קרקע חקלאית ומרחבים פתוחים לתחבורה מוטורית פרטית; שיש להגן על מורשת התרבות בנוף הארץ; ושבתכנון ובפיתוח אין להיכנע ללחצים של מגזרים אינטרסנטיים וספקולטיויים.

האם עקרונות תכנון אלה תקפים גם כיום?

יש הטוענים שעקרונות אלה, שהיו יעילים וחשובים בעשור הראשון לקום המדינה, הם כיום נחלת העבר, אנכרוניסטיים ברובם, ואין להם יותר מקום במציאות ההווה. המדינה השתנתה מאז וכך גם צורכי האוכלוסייה. צורכי הקיום של האוכלוסייה והעלייה הרבה המיתוספת לפרקים, דורשים עקרונות תכנון חדשים. המציאות של היום מכתובה פעולות תכנון ופיתוח שונות, ומצריכה הסתגלות מהירה למצבים משתנים. טענות מעין אלה נשמעות בעיקר מצד מתכננים פרטיים, מתכננים מקומיים, מתכננים "מטעם", מתכנני פרויקטים ספציפיים ועסקני בינוי. לצערנו, מאז לא קמו לנו אבות תכנון חדשים בשיעור קומתם של אבות התכנון משנות ה-50, ומתקבל הרושם שעקרונות תכנון רבים הולכים ונמוגים בלהט העשייה והביצוע הנוגסים בכל חלקה טובה.

מתכנני תכנית המיתאר הארצית המשולבת לבנייה ולקליטת עלייה (תמ"א/31), למשל, סבורים שיש להכיר בעובדות החדשות שנוצרו בישראל בשנים האחרונות כבסיס לתכנון בעתיד: יש לבסס את התכנון הפיסי העתידי על רקע מאפייניה ותכונותיה של אוכלוסיית מאות אלפי העולים המגיעה אלינו ודרך התפרסותה; יש לבסס את התכנון הפיסי בהתאם למגמות שנבעו מתגובות העולים למרחב שאליו הם הגיעו, ולנטוש בעיקרו את דגם פיזור האוכלוסייה המסורתי שהיה בארץ על בסיס אותה הייררכיה עירונית – על תעסוקה שלישונית ורבעונית של שירותים ומדע; יש לבסס את הפיתוח בשנים הקרובות על ארבעה אזורים מטרופוליטניים עם שדות תעסוקה – ולא על הדגם המדרגי שאותו הכרנו בעבר; ויש, כמובן, לתכנן את תפוסת האוכלוסייה לא רק באזורים מטרופוליטניים, אלא במערכים עירוניים רצופים אשר יצאו מן המטרופולינים תוך כדי התפזרות בשלבים. גם הפרויקט התחבורתי הגדול של "כביש חוצה ישראל" טומן בחובו תפנית תכנונית ניכרת. עניינו בהעברה דרסטית ומאסיבית של התחבורה העורקית בישראל ממישור החוף לכיוון מזרח. כביש מתוכנן זה אמור לחצות בעתיד את קרקעותיהם של כ-70-75 יישובים חקלאיים והוא ידרוש הפקעת קרקע חקלאית רבה. האם, אכן, הגיעה כבר העת להשקיע הון עתק בכביש מעין זה? האם כדאי להפקיע קרקע חקלאית כה רבה כאשר קיימות חלופות זולות יותר ומועילות יותר לסלילת כבישים עורקיים בארץ? ומה על אופנת הבנייה של מעגנים לאורך חופי ישראל, המשבשים את קו החוף ומונעים את ניצולו על-ידי כלל הציבור? ומה חוללו לנו הול"לים הרבים, ששיכשו את המרקם של יישובים רבים בזמן כה קצר?

המתכננים את המטרופולין האדיר של ירושלים; המלבים את ליבת הארץ בין חדרה לאשדוד; המתכננים את מטרופולין חיפה בין טירת הכרמל לנהריה; היועצים לשינויי גבולות של רשויות מקומיות לשם המרת קרקע חקלאית והמאפשרים בכך סחר בקרקעות; החוצים את ישראל בכבישים מהירים באזורים כפריים; ולאלה שנשבו באותו תכנון פוסט־מודרני — לכולם ניתן לומר: אנא, התייחסו אל עיצובה הפיסי של מדינת ישראל באותה ראייה גאוגרפית מאוזנת של מתכנני שנות ה־50' והשאיירו לנו מעט מאותה מדינת ישראל אשר הייתה בחזונם של אבות התכנון.