

# התכנון העתידי מתמקד בהגנה מירבית על שטחים חקלאיים ועל שטחים פתוחים תוך הגבלת הבינוי רק ל"אזורי חיפוש"

פרופ' אריה שחר

כל מי שטוען, כמו עמיתי פרופ' יוסי כץ, שאין תכנון – תוטא בהגזמה קשה, שלדעתי עושה עוול גדול למערכת הגדולה, המורכבת והמקצועית מאוד של התכנון בישראל, שאיננו תכנון סקטוריאלי, אלא תוצאה של חוק התכנון והבנייה. התכנון הלאומי בישראל החל שנתיים-שלוש אחרי הקמת המדינה, כאשר פורסמה תכנית האב של אריה שרון, שבתקופתה הייתה תכנית ברמה גבוהה ביותר. אם נשווה את התכנית ההיא לתכניות שהוכנו באותה עת במדינות אחרות, אפשר בהחלט לומר שהתכנון הלאומי, המרחבי, התחיל בישראל ברמה בין-לאומית גבוהה. התכנית אמנם לא הייתה סטטוטורית, כיוון שאז עדיין לא היה קיים חוק התכנון והבנייה, אבל ההנחיות הטמונות בתכנית כיוונו ועיצבו במידה רבה את מפת ישראל דור או שני דורות אחר כך. בלי להיכנס לניתוח היסטורי, אפשר לומר בוודאות ששנות התשעים מציגות קפיצת מדרגה בנושא התכנון הלאומי בישראל – ברמה הארצית וברמה המחוזית גם יחד. במהלך העשור של שנות התשעים הוכנו ופורסמו בישראל שלוש תכניות ארציות, שכולן תכניות משולבות, עשויות באופן שיטתי ומסודר, מתבססות זו על זו, וכל אחת מהן מפתחת עקרונות תכנון חדשים ומציעה גם שורה של אמצעי מדיניות ליישום התכנית.

אתמקד בהצגה של אותן שלוש תכניות ארציות, אבל בעיקר בהבהרת החידוש שבכל אחת מהתכניות האלה בהתייחסותן למדיניות הקרקעית ובהשלכותיהן עליה. שלוש התכניות הן אלה: תכנית "ישראל 2020" הקשורה לשמו של אדם מזור, תמ"א 31 הקשורה לרפי ועדנה לרמן ותמ"א 35 הקשורה לשמאי אסיף, שהיה המוביל של התכנית.

"ישראל 2020" היא תכנית אב, תכנית אסטרטגית רב תחומית, שלא הוכנה במסגרת

חוק התכנון והבנייה, והיא בעצם פרויקט שהתחיל בהתנדבות על ידי קבוצה של מתכננים מהטכניון, שלאחר מכן הצטרפו אליהם משרדי ממשלה וגופים ציבוריים שונים, כולל המינהל, ליצירה של תמונה שלמה של העתיד. תכנית "ישראל 2020" בנויה על תחזיות ועל תרחישים בכל תחומי החיים בישראל, והיא משרטטת תמונת עתיד רצויה למפת ישראל. התכנית מציעה מערכות של יישום, ויש בה המלצות מפורטות להכוונת הפיתוח של כל התחומים המרכזיים בישראל: כלכלה, חינוך, תשתיות, אנרגיה, תחבורה וכן הלאה. החומר כולו יצא לאור בשישה עשר כרכים, וזהו ככל הנראה האוסף המלא והשלם ביותר של ניתוח העתיד בישראל ושל תמונת עתיד פיזית-מרחבית הנובעת מאותו ניתוח. בנוסף לכך מציעה "ישראל 2020" שיטות הערכה חדישות שלא היו מוכרות באותה תקופה לבחירה בין אלטרנטיבות תכנוניות שונות. ראוי להזכיר שאחד מפרקי העבודה נקרא בשם "המדיניות הקרקעית העתידית לישראל, מגמות חזויות וכלים להפעלת תכנית האב". פרק זה נכתב על ידי פרופ' רחל אלטרמן בעזרתו של גיא קוונקי, וזהו בעצם המסמך המרכזי במסגרת "ישראל 2020" הקורש את התכנון הפיזי עם מדיניות קרקעית.

"ישראל 2020", בהיותה תכנית אב אסטרטגית, לא קיבלה מעולם תוקף סטטוטורי, וגם לא נכתבה במסגרת חוק התכנון והבנייה. ובכל זאת יש לה השפעה ארוכת טווח על התכניות הארציות שהוכנו בעקבותיה במסגרת חוק התכנון והבנייה. השפעתה היא בעיקר חינוכית-מושגית, הטמעה של תפיסות, הטמעה של רעיונות חדשים שהלכו וחלחלו, אמנם באיטיות מסוימת, לתוך תפיסות התכנון, הן של המתכננים הארציים, הן של המתכננים המחוזיים והן של המתכננים העירוניים. מתוך "ישראל 2020" אני מבקש להצביע על ארבע תפיסות תכנוניות חשובות שהפכו לנכס צאן ברזל, לבסיס מוצק למערכת התכנונית שהתפתחה לאחר מכן.

ראשית כל הגדירה "ישראל 2020" מושג של מרחב מעויר. הרעיון היה שאי-אפשר לטפל בכל יישוב באופן אינדיבידואלי, אלא שיש לראות את המרחבים המעוירים של ישראל כמסגרת התכנון הראשית. התכנית גם הגדירה את המושג "לב ירוק" במרכזו של כל מרחב מעויר, שמשמעותו שטחים ירוקים גדולים המוקפים מכל צדדיהם בשטח בנוי, ולכן הם נגישים לאזורים הבנויים. התכנית גם אימצה מושג הולנדי חשוב מאוד שהפך לאחר מכן לקו המנחה בכל התכנון הארצי שאחרי "ישראל 2020", המושג "פיזור מרוכז" שמטרתו למקד את המושג הפופולרי "פיזור אוכלוסייה". הכוונה לפיזור באזורי שוליים, באזורי הפריפריה של ישראל, אבל בצורה מרוכזת, ולא

התכנון העתידי מתמקד בהגנה מירבית על שטחים חקלאיים תוך הגבלת הבינוי ל"אזורי חיפוש"

בצורה מפוזרת. עיקרון זה הוא בעל חשיבות עצומה, ולאחר מכן הוא בא לידי ביטוי בשתי התכניות הסטטוטוריות. ואחרון אחרון, "ישראל 2020" היא התכנית הראשונה שהצביעה באופן חד וחריף על "נדירות הקרקע" בישראל, על העובדה שישראל לקראת סוף המאה העשרים הגיעה למצב שבו יש לראות את משאב הקרקע לא כמשאב בלתי מוגבל, אלא כמשאב נדיר, שיש להשתמש בו בזהירות רבה ביותר. התרומה העיקרית של "ישראל 2020" היא, לדעתי, הזיהוי של המחסור בקרקע והתעוררות החשש של אזילת המשאב שאין לו תחליף, ואין דרך ליצור אותו מחדש.

**"תמ"א 31 ישראל  
2020' הייתה  
הפרויקט הראשון  
שהצביע באופן  
חד וחריף על  
'נדירות הקרקע'  
בישראל, על  
העובדה שישראל  
לקראת סוף  
המאה העשרים,  
הגיעה למצב שבו  
יש לראות את  
הקרקע כמשאב  
נדיר שהולך ואוזל,  
יש להשתמש בו  
בזהירות רבה  
ביותר."**

תמ"א 31 היא תכנית ארצית משולבת שהייתה מיועדת, לפי הגדרתה, לקליטת גל העלייה הגדול של שנות התשעים. תמ"א 31 הוכנה תוך זמן קצר, בערך תוך שנה וחצי. היא עברה את שלב הבדיקות והדיונים במועצה הארצית ובוועדות המחוזיות ואושרה בממשלה בשנת 1993. לאחר הכנתה ואישורה קיבלה תמ"א 31 תוקף סטטוטורי. תמ"א 31 הייתה מלכתחילה בעלת אופק תכנון קצר מאוד, כיוון שנקבעה לחמש שנים. עם זאת, היא נשארה בתוקף עד היום, עד למועד אישור התכנית החדשה, תמ"א 35. כלומר, תמ"א 31 עיצבה בעצם את מפת ישראל בעשר השנים האחרונות, והיא הייתה תכנית בעלת חשיבות קריטית לעיצוב מפת ישראל בעשור שבו קלטה ישראל קרוב למיליון עולים, ושבו גם הכלכלה הישראלית קפצה מדרגה. תמ"א 31 פיתחה מספר תכניות, מספר תפיסות תכנוניות חדישות, ואזכיר אותן בקיצור נמרץ. תמ"א 31 תפסה את המרחב הלאומי כצירוף של אזורים מטרופוליניים, והתופעה של התגבשות אזורים מטרופוליניים גדולים, שהייתה מוכרת בעולם, הוטמעה והפכה למסגרת התכנית. תמ"א 31 יצרה, לראשונה בישראל, את המסגרת של האזור המטרופוליני, והגדירה לראשונה

את הליכה הלאומית של ישראל במשולש המוכר לנו היטב, ירושלים-נתניה-אשדוד. תמ"א 31 גם הכניסה גישה דינמית בסדר העדיפויות המרחבי לבנייה למגורים

ולתעסוקה, והייתה גם זו שהפנתה, לראשונה, את חזית התכנון לפנים הערים, שכן עד להכנתה היה מקובל להפנות את חזית התכנון החוצה, אל קרקע פנויה שמעבר לשטח הבנוי.

במסגרת הדילמה הראשית של תמ"א – מתן מענה מהיר לביקוש קרקע לבנייה עירונית מבלי לפגוע באופן חמור בשטחים חקלאיים ובשטחים פתוחים – הפתרון שתמ"א 31 הציעה היה פשטני, אבל הוא עבד במשך שנים. הפתרון היה תיחום של גבולות השטח המיועד לבנייה, אותם כתמים כתומים שאנשי המקצוע שעובדים על תמ"א 31 מכירים, כתמים שקבעו קו והגדירו פיזית את המרחב המיועד לפיתוח.

לכסוף ראוי להתייחס בקצרה לתמ"א 35, ולבחון איך היא מתייחסת לנושא של צריכת הקרקע, ומה המדיניות הקרקעית הנגזרת ממנה. גם תמ"א 35 היא תכנית ארצית משולבת, רב תחומית, שהוכנה בשלוש-ארבע השנים האחרונות, והיא נמצאת כיום בשלבי דיון ובדיקה מתקדמים לקראת אישורה במועצה הארצית ובממשלה. אופק התכנון שלה הוא שנת 2020, ולא במקרה, כיוון שהפלטפורמה הפרוגרמטית שלה נבנתה על "ישראל 2020", תוך ערכון מתאים. תמ"א 35 גם התחשבה באופן מקסימלי בתמ"מים (תכניות מחוזיות) שהוכנו אף הן בשנות התשעים. תמ"מ שלוש במחוז המרכז, תמ"מ ארבע במחוז הדרום, ובעצם הימים האלה תמ"מ חמש במחוז תל אביב, שנמצאת בשלבים הסופיים לקראת אישור. החידוש העיקרי בתמ"א 35 הוא בפיתוח שפת תכנון חדשה שתמודד עם הדילמה של מילוי הביקושים לקרקע בצורה שתאפשר פיתוח מהיר וגמיש, תוך שמירה מרבית על הקרקע החקלאית ועל השטחים הפתוחים. המנגנון המתארי הזה המופיע בתמ"א 35, בנוי על עיקרון תכנוני שהחל בשנות התשעים והופיע כבר גם בתכנון הלאומי ההולנדי, גם בתכנון של מספר מדינות בארצות הברית וגם בתכנון הלאומי הצרפתי, והוא קרוי "אזורי חיפוש" סביב היישובים העירוניים. הרעיון הזה איננו תכנית המגדירה ייעודי קרקע, אלא תכנית המגדירה תחומים של אזורים שבהם היזם הציבורי או הפרטי יכול למצוא את הקרקע המתאימה לו לצורכי בנייה. "אזורי החיפוש" אינם אזורים המתמלאים לחלוטין בבנייה. הם רק המסגרת, ורק על כמחצית מהשטח יבנו בסיומו של התהליך. המנגנון המתארי בתמ"א 35 נועד לספק הגנה מרבית על השטחים החקלאיים ועל השטחים הפתוחים שהיום הם פרוצים מכל עבר. תמ"א 35, לאחר שתאושר, תגביל את אפשרות הבינוי והפיתוח לאותם "אזורי חיפוש" ולכל אותם מרקמים "מוטי שימור", שבהם יישמרו הקרקע החקלאית והשטחים הפתוחים.