

תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי-לאומי

אור קרסין*

המערכה בין שוחרי איכות הסביבה לבין תכניות הפיתוח של הממשלה היא דוגמה מאלפת לקונפליקט בין שיקולים תכנוניים המשתייכים לאתוס ההיסטורי של התכנון בישראל, לבין סוג חדש של שיקולים אשר הולכים וזוכים למקום במסגרת תכניות המתאר האחרונות. הצורך בעדכון עקרונות התכנון לטווח ארוך הפך להכרח. מאז שנות השמונים ישראל אינה עוד מדינה קטנת אוכלוסייה "ריקה" ו"דלילה", המבצרת את קיומה ואת ביטחונה במדיניות מרחבית. כיום המדינה ניצבת בפני בעיות בוערות, ובהן הצפיפות הגבוהה (ישראל היא אחת המדינות המפותחות הצפופות ביותר) והפגיעה בערכי טבע. תפיסות תכנוניות כ"כיבוש השממה" נתפסות כפגיעה בטבע, ו"קידוש החדש" נתפס כפגיעה באתרים הראויים לשימור ובשכונות הראויות לשיקום.

בשלהי קיץ 2001 התלהטה המערכה בין שוחרי הסביבה לבין משרדי ממשלה בדבר דמותה העתידית של ההתיישבות בישראל. המחלוקת התעוררה סביב יוזמות שיצאו ממשרדיהם של אביגדור ליברמן (שר התשתיות דאז) והשר נתן שרנסקי (שר הבינוי והשיכון) להקמת יישובים חדשים. על פי ההצעה שהגיש משרד התשתיות לממשלה יקומו שישה יישובים חדשים המיועדים לחיזוק קו התפר באזור גלבע-מגידו, ואדי ערה ולטרון ובאזור יתיר וצומת שוקת. כמו כן יקומו ארבעה יישובים חדשים בגליל ושני יישובים באזור חלוצה בנגב. גם משרד השיכון הציע הקמת יישובים חדשים, הקמת עיר באזור רמות מנשה בשם עירון, יישוב קהילתי בשם עירא מצפון לצומת שוקת, עיר מדרום לחבל תפן ויישובים קהילתיים באזור ארבל הסמוך לכינרת וליד היישוב הערבי איבטין שבשולי הגליל העליון (צפריר רינת, 2001).

* הכותבת היא עורכת דין ומנכ"לית ארגון הגג של ארגוני הסביבה "חיים וסביבה".

משרדי הבינוי והתשתיות מסבירים את תכניותיהם לא רק בצורך לספק פתרונות דיור נוספים, אלא בפרט בכוונה לחזק את הפריפריה בגליל, בנגב ובקו התפר באמצעות עיבוי ההתיישבות. לפי דברי ההסבר של משרד התשתיות להצעת ההחלטה שהוגשה

לאישור הממשלה, הכוונה היא ש"בעקבות האירועים הביטחוניים (דהיינו, אירועי האינתיפאדה), מוצע לפעול לחיזוק אזור קו התפר ולהקים יישובים לאורכו". באזורי הפריפריה הקמת היישובים נועדה לשנות את ההרכב הדמוגרפי ולהבטיח אחיזה יהודית בשטחים שיש בהם אוכלוסייה ערבית.

**"היזמות של
משרד התשתיות
ומשרד השיכון
והבינוי להקמת
יישובים חדשים
באזורי קו התפר
עוררו כמעט מיד
את התנגדות
ארגוני סביבה,
שראו בהן מתן
הכשר
להתפשטות
הבנייה על חשבון
השטחים
הפתוחים."**

היזמות הללו עוררו כמעט מיד את התנגדות ארגוני סביבה הרואים בהן מתן הכשר להתפשטות הבנייה על חשבון השטחים הפתוחים. הטעמים להתנגדות להקמת יישובים חדשים, בניגוד לתכניות המתאר הקיימות והמאושרות, פורטו בהרחבה במסמך תגובה שנכתב על ידי החברה להגנת הטבע והוגש לראש הממשלה ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר. טעמים אלה מבוססים על תפיסות תכנוניות סביבתיות השוללות פגיעה ברצף השטחים הפתוחים, בשטחים בעלי רגישות נופית גבוהה ובערכי טבע ונוף, פגיעה אשר תיגרם בעקבות הקמת היישובים החדשים. התפיסה הסביבתית שוללת גם את ההאצה בתהליכי הפרבור הכרוכה בהקמת היישובים החדשים. הקמת

יישובים חדשים אף מגבירה את הפגיעה באיכות ובכמות מי התהום עקב הגברת מקורות הזיהום באזורים רגישים מבחינה הידרולוגית וכיסוי שטחים נרחבים בבינוי אשר מונע חלחול המים לתת-הקרקע. בטיעוניהם עשו הארגונים שימוש בתמ"א 31 ובתמ"א 35 המוצעת, המעגנות לתפיסתם מדיניות של העדפת עיבוי יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים תוך פגיעה בשטחים הפתוחים.

עבודה זו בוחנת את התפתחות התפיסות הסביבתיות בתכנון בישראל מאז תכנית אריה שרון (תכנית המתאר הפיזית הכוללת הראשונה אשר הוציא אנף התכנון בשנת 1951) ועד היום. כדי לבחון את משקלם של השיקולים הסביבתיים בתכנון, אין מגוס

מלסקור בקצרה את תפיסות היסוד שעליהן הסתמכו התכניות הארציות מאז קום המדינה, לאור היותן מנוגדות לעתים לתפיסות סביבתיות מקובלות. הסקירה באה לשפוך אור על אחד המהפכים המשמעותיים שעבר התכנון בישראל בשנים האחרונות – המעבר מאידיאולוגיה של פיתוח מואץ ו"כיבוש הקרקע" לאידיאולוגיה של שימור ופיתוח מרוסן ובר-קיימא. חרף מרכזיותו, זכה מהפך זה לתשומת לב מזערית עד היום.

האיזון העדין שנוצר בתמ"א 35 בין צורכי הפיתוח לבין צורכי הסביבה עומד כעת במבחן ראשון מסוגו. בסופו של המבחן תוכרע השאלה אם מפת היישוב בישראל תיקבע על ידי היאחזות בתפיסות מהעבר או על ידי יישום שיקולים סביבתיים המתאימים לתקופתנו.

מחקר זה הוא בבחינת ניסיון ראשוני לבחון את הטמעתן של עמדות ושל תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי בישראל. העבודה בוחנת ארבע תכניות מתאר ארציות כוללות: תכנית שרון, תמ"א 31 משנת 1991, "ישראל 2020" ותמ"א 35 הנמצאת עדיין בדיון במוסדות התכנון. המטרות המוצהרות והסמויות של ארבע התכניות נבחנו לאור תפיסות תכנון סביבתיות. היעדים הסביבתיים שהוצבו לתכנית נבדקו לאור הוראות פרטניות ואופרטיביות, ונעשה ניסיון לבחון את מידת תקפותם למעשה. הניסיון לבחון את היקף הטמעתם של ערכי תכנון ושל היגדים סביבתיים בתכנון הארצי הוא מלאכה רבה מכפי שנדמה תחילה. לכן עבודה זו לא יכולה להוות אלא התחלה, בחינה של היבטים נבחרים בתכניות המתאר. היבטים אלה הועמדו מול "מראה סביבתית", ומהתמונה שהשתקפה הוסקו מסקנות שונות.

הנטייה להצהיר הצהרות סביבתיות קיימת בכל התכניות, ובפרט מאז תמ"א 31. אמירות כלליות מסוג זה אינן מחייבות, אך הן זוכות לפופולריות בגלל הקשרן החיובי. אולם אין די בהצהרות כדי להעיד על הטמעת עקרונות של חשיבה סביבתית בתכנון הארצי בישראל. יש צורך לבחון אם הוראות התכנית מביאות את "הצהרת הכוונות" הסביבתית לידי ביטוי אופרטיבי. השאלה הנשאלת במקרים אלה היא עד כמה התכנית מוכנה "לשלם" את מחיר היותה ידידותית לסביבה על חשבון הרצון לאפשר פיתוח ובינוי מהירים. עקרונות שימור משאבי הטבע, הטלת הגבלות על מקורות הזיהום הסביבתי וטיפול בהם אינם עולים בקנה אחד עם הרצון לאפשר הקמת יישובים חדשים, הרחבת יישובים קיימים ובינוי לצרכים עסקיים ולנופש. רק

איזון עדין בין יעדי התכנית, תוך הבטחת הגנה משמעותית על ערכי טבע, נוף ומורשת, יכולים ליצור פרוגרמה שניתן לכנותה סביבתית.

עבודה זו בוחנת את הוראות התכניות לאור מטרותיהן ומנסה לבחון את ההתקדמות שחלה בתפיסות הסביבתיות בתכנון על פני התכניות. בגלל מגבלות מעשיות העבודה אינה דנה בתכניות מתאר ארציות לעניינים מיוחדים, וזהו, ללא ספק, היבט משמעותי החסר להשלמת התמונה הכללית. העבודה גם אינה בוחנת את הנעשה ברמות התכנון המחוזיות והמקומיות, אף שלתכניות אלה יש, ללא ספק, השפעה ניכרת על התכנון הפיזי ובעיקר על תוצאותיו בשטח, מה שיכול ללמד רבות על הטמעת תפיסות סביבתיות בתכנון.

פרק א': תכנון סביבתי מהו

התכנון הסביבתי נולד מתוך מיזוג בין עקרונות פיזיים להיבטים כלכלים-חברתיים אשר התפיסה המנחה אותם היא הרצון למנוע פגיעה במשאבי טבע ולמנוע את היווצרותם של מטרדים סביבתיים. ברובד הפיזי עוסק התכנון הסביבתי בשימושי הקרקע והמים הן בשטחים הפתוחים והן בשטחים הבנויים מהיבטים נופיים, הידרולוגיים, גיאולוגיים ואקלימיים. ברובד הכלכלי מתייחס התכנון הסביבתי להטמעת תפיסות סביבתיות כחלק בלתי נפרד מתהליכי הפיתוח ובשקלול ערכים סביבתיים (עלויות חיצוניות) במסגרת העלויות הכוללות, כך שהתכנון יהיה מתחשב יותר בסביבה. ברובד החברתי עוסק התכנון הסביבתי בהיבטים השונים של הצדק הסביבתי (דהיינו, גישה שווה למשאבי טבע, למידע סביבתי ולהליכי התכנון, ותכנון פיזי שוויוני שאינו ממקם מפגעים סביבתיים בסמוך לקבוצות סוציו-אקונומיות חלשות).

בתכנון הסביבתי ניתן להבחין בין שלושה רכיבים הנבדלים זה מזה בממד הזמן, ובשני כיווני פעולה עיקרים הנבדלים זה מזה במטרותיהם וביעדיהם. מבחינת כיווני הפעולה של התכנון הסביבתי ניתן להבחין בין תכנון שמטרתו לטפל במקורות המפגעים הסביבתיים לבין תכנון שמטרתו לצמצם את החשיפה למפגעים. כיוון הפעולה הראשון שואף לשנות את התנהגות המזהמים הגורמים למפגעים, ולכן תשומת הלב בכיוון זה מופנית לאיתור אמצעים שיביאו לצמצום המפגעים במקור.

אמצעים אלה יכולים להיות רגולטיביים או כלכליים, והם מוצאים ביטוי בדרך כלל בחקיקה סביבתית או במסגרת מדיניות סקטוריאלית. לעומת זאת, כיוון הפעולה השני שואף לארגן את המרחב באופן שהיקף הנפגעים או הפגיעה במשאבי הטבע יהיו קטנים ככל האפשר, ולכן הוא מתמקד ביחסי מזהם-קולט. האמצעים שגישה זו נוקטת הם ברובם מתחום התכנון הפיזי-רגולטיבי. המגבלות הנקבעות בגישה זו מחולקות לרוב על פי המדיומים הסביבתיים (רעש, איכות אוויר, איכות מים וחומרים מסוכנים וכד') או המשאבים המוגנים (שמורות טבע, אזורי הזנה של אקויופרים וכד') ולא על פי מקורות המפגעים (Voogd, 1994).

במדד הזמן התכנון הסביבתי יכול להתמקד בהווה – בצמצום היקף המפגעים והמטרדים הנוכחיים. מטרתו הן להתמודד, בטווח הזמן הקרוב, עם הצעות פיתוח העומדות על הפרק כדי למנוע היווצרות מפגעים. בראייה ארוכת טווח התכנון פועל לזהות יעדים סביבתיים ולאפיין דרכי התמודדות עקרוניות עם בעיות סביבתיות אשר עלולות להחמיר בעתיד הרחוק. כלומר, בתכנון ארוך טווח אין די בהתמודדות עם הבעיות העולות על שולחן הדיונים ממילא, אלא יש לאפיין וליזום דרכי פעולה אשר יאפשרו התמודדות מוקדמת ויעילה עם בעיות העולות להתעורר בעתיד. את הבעיות האלה קשה לאפיין במדויק. ההבדל בין תכנון ארוך טווח לתכנון קצר טווח בולט בעיקר בהקשר של שמירה על משאבי טבע. בתכנון קצר טווח המטרה היא לרוב למנוע פגיעות חמורות בעקבות יוזמות פיתוח נקודתיות, ואילו בתכנון ארוך טווח המטרה היא לגבש מדיניות ניהול של המשאב (פייטלסון, מרינוב וקפלן, 1996).

בעולם, כמו גם בישראל, התמקדה המדיניות הסביבתית בשנים מוקדמות ועד אמצע שנות השמונים בעיקר בשמירה על משאבי הטבע ובמניעת החשיפה למטרדים ולמפגעים סביבתיים קיימים. הדבר נעשה באמצעות תכנון פיזי יוזם ומסדיר וכן באמצעות חקיקה שמטרתה הייתה לצמצם פליטות של גורמי זיהום קיימים (Brachya, 1993 פרואינין וגלס, 1992). מעט נעשה, אם בכלל, על מנת לקדם תפיסה ארוכת טווח השואפת לשנות את התנהגות המקורות המזהמים ולהבטיח פיתוח המתחשב בצורכי הסביבה לטווח ארוך.

מאז שנות התשעים חל עיקרון חשוב ומרכזי בתכנון הסביבתי, עיקרון שזכה לפרשנויות רבות מספור: פיתוח שמקיים את עקרונות הקיימות, או בלשון המקובלת,

"פיתוח בר-קיימא". מטבע לשון זה הוטמע בשנת 1987 בדר"ח הוועדה העולמית לפיתוח ולאיכות הסביבה (Report of World Commission on Environment and Development) הידוע בכינוי דו"ח ברונטלנד – עתידנו המשותף (Brundland Report-Our Common Future). הדו"ח הגדיר

**"בניגוד לתפיסה
הרווחת, התכנון
הארצי בישראל
מראשיתו לא היה
נעדר התחשבות
בצרכים סביבתיים
מידיים, ואף ניחן
לעתים בראייה
סביבתית מרחיקת
ראות."**

פיתוח בר-קיימא כ"פיתוח העונה על צורכי הדור הנוכחי ללא פגיעה באפשרות שייענו צורכיהם של הדורות העתידיים" (WCED, 1987). עיקרון זה מושגת על הרצון לתת מענה ארוך טווח לבעיות הסביבה באופן שפיתוח כלכלי וחברתי יוכלו להמשיך בדורות הנוכחיים, בלא שיבואו על חשבון הדורות הבאים. השאלה שהתעוררה (ושמאז ועד היום מנסים לתת לה מענה) היא כיצד ניתן ליצור פיתוח שאינו גורע ממשאבי הדורות הבאים. שאלה זו מתעוררת על רקע הסתירה הבסיסית בין הפיתוח עכשיו (שגוזל משאבים באופן מתמיד) לבין הרצון לשמר עבור הדורות הבאים. בוועידת האו"ם לאיכות הסביבה ולפיתוח (הידועה כוועידת ריו) שהתכנסה ב-1992,

נוצר קשר חזק בין איכות הסביבה לפיתוח, ושיקולי סביבה קיבלו מעמד מרכזי כרכיב בבחינתו של פיתוח כלכלי-חברתי. אג'נדה 21 (Agenda 21 – Global Communities Action Plan for Sustainable Development) שהיא תוצר של ועידת ריו, עיגנה את הצורך להביא לתיאום רב יותר וליצור תכניות סקטוריאליות ארוכות טווח. תכניות אלה אמורות ליצור אינטגרציה בין הבטחת איכות וכמות המשאבים הטבעיים שיוותרו לבין צמצום היחשפות למפגעים בראייה רב-דורית. המונח פיתוח בר-קיימא אשר קיבל, כאמור, ביטוי אופרטיבי רב יותר באג'נדה 21, מהווה אינטגרציה בין שני כיווני הפעולה העיקריים בתכנון הסביבתי. מחד גיסא, הוא שואף להתמודד עם הרצון לצמצם את ההיחשפות למפגעים בטווח המידי והקרוב. מאידך גיסא, עיקר עניינו בשינוי התנהגות יוצרי המפגעים, כך שאופן ביצוע הפעילות ישונה בטווח הרחוק.

פיתוח בר־קיימא בישראל – סימנים ראשונים בתכניות מתאר ארציות

התחלת הטמעת החשיבה התכנונית של פיתוח בר־קיימא כחלק מתכניות מתאר ארציות בישראל החלה להיות ניכרת כבר בתמ"א 31. באמצעות מערכת של הנחיות סביבתיות מנסה התמ"א להפוך את הפיתוח למתחשב יותר בסביבה, אולם לא ניכרת בתכנית חשיבה כוללת בנוסח עקרונות ה"פיתוח בר־קיימא". בתכנית "ישראל 2020" הייתה התייחסות מעמיקה למונח פיתוח בר־קיימא. תכנית זו מציעה פרוגרמה (התחלתית) המצביעה על כיוונים לפיתוח בר־קיימא בישראל. כותבי התכנית, בתמיכת המשרד לאיכות הסביבה, שאפו לשלב את מדיניות הפיתוח בר־קיימא במדיניות הסקטוריאלית והלאומית הכוללת שהוצעה על ידי הצוותים שעסקו בכך במסגרת תכנית "ישראל 2020". (פייטלסון, מרינוב וקפלן, 1996). עד כמה הצליחו לעשות זאת, נבחן בהמשך.

בשנת 1998 חלה התקדמות מסוימת בתפיסות תכנון סביבתיות, כאשר המשרד לאיכות הסביבה הוציא לאור את המסמך הראשון שלו בנושא פיתוח בר־קיימא "לקראת פיתוח בר־קיימא – מסמכים ראשוניים" (הוצאת המשרד לאיכות הסביבה, 1998). המסמך הציע כיוונים לפיתוח בר־קיימא בתחומי התעשייה, המרחב העירוני, תהליכי ייצור האנרגיה, התחבורה, החקלאות, המגזר העירוני והתיירות. גם במסגרת תמ"א 35 הוכנס הביטוי פיתוח בר־קיימא לתוך מטרות התכנית. על השאלה עד כמה קיבל עיקרון זה ביטוי מהותי בגוף התכנית נעמוד בהמשך. אך תחילה נפנה לבחינת מידת ההשפעה שהיו לרעיונות תכנון סביבתיים על עיצוב המפה בתכנית המתאר הארצית הראשונה – תכנית שרון.

פרק ב': תכנון פיזי בישראל – תכנית אריה שרון 1951/2

בין השנים 1948–1951 התרחש בישראל תהליך תכנוני כולל שעסקו בו כ-180 אנשי מקצוע ובהם הבכירים מבין האדריכלים והמתכננים במדינה. בראשם עמד האדריכל אריה שרון. צוות זה הכין תכנית ארצית כוללת למדינת ישראל. אף שתכנית זו לא קיבלה תוקף סטטוטורי, היא הנחתה את רוב הפיתוח הלאומי, הפיזי והמרחבי בשני העשורים הראשונים לקיומה של המדינה. תכנית זו קבעה עקרונות

לתפרוסת של האוכלוסייה, תוך דגש על פיתוח הפריפריה ועל קליטת עלייה. היא קבעה את המערך היישובי והכפרי ואת מערכת התשתיות הארצית, ובמסגרתה את החשיבה הכוללת בנושא המים, שהייתה הבסיס להקמת המוביל הארצי. התכנית קבעה גם מה יהיו מוקדי התעסוקה והפיתוח, והיכן יהיו רוב השמורות ואתרי הנוף והטבע.

"תכנית אריה שרון"

שהוכנה ב־1951.

בעידן שבו המושג

"איכות סביבה"

טרם היה ידוע,

עשתה ניסיון

לטפל בהיבטים

שונים של הגנת

הטבע והסביבה

באופן מעמיק.

למרות שהוכנה

בתקופה שבה

"הפיתוח" היה

מטרה נשגבת

זכורח בל יאונה."

תכנית שרון ראתה את האוכלוסייה (העם), את המרחב הפיזי (הארץ) ואת הזמן כרכיבים עיקריים ל"חזון" דמותה של ישראל בטווח הארוך, ובהתאם לכך התוותה את האמצעים ואת המדיניות להגשמת היעדים והמטרות הללו. הדעה המקובלת בקרב רבים היא כי תכנית זו, אשר מקורה בחשיבה לטווח ארוך, השפיעה יותר מכל תכנית אחרת על עיצוב דמותה של המדינה עד היום (שחר ורדין, 1989, רייכמן ויהודאי, 1984).

בתקופה שבה הוכנה התכנית הייתה מדינת ישראל מעוטת אוכלוסין, ריקה ודלילה. התכנון נתפס ככלי להבטחת קיומה ולהגשמה ביצורה וביטחונה. לשם כך הייתה המדיניות התכנונית שנקטה מדיניות פיזית-מרחבית ויחזמת. על רקע זה התגבשה הדוקטרינה העיקרית שכיוונה את המדיניות התכנונית במשך שנים, והיא תפיסת "שטח" והבטחת "הבעלות הטריטוריאלית". שטח לא מפותח נחשב כתסמונת של נחשלות. המוטו הסמלי

של תפיסה זו היה "נלבישך שלמת בטון ומלט" והטבע נתפס כשממה שאותה יש "לכבוש" או "להפריח" (מזור, 1993). כפי שראינו בהקדמה, ועוד נעמוד על כך בהמשך, ישנם גם היום חוגים מסוימים שאצלם ממשיכה תפיסה זו לשמש כציר מרכזי במדיניות התכנון.

עקרונות התכנון המנחים בתכנית שרון

המדיניות של תפיסת השטח והבעלות הטריטוריאלית נשענה על שלושה עקרונות יסודיים: 1. מדיניות מרחבת היא כלי להגשמת יעדים פוליטיים וביטחוניים. 2. עיבוד הקרקע ויישובה הם ערכים לאומיים המהווים אמצעי מוביל להישגים טריטוריאליים. 3. הפיתוח והחדשנות מקודשים (מזור, 1993). העקרונות שהנחו את דוקטרינת התכנון בישראל באותה תקופה הוצגו במסגרת מסמכי תמ"א "ישראל 2020" כך (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993):

1. מפוזר עדיף על מרוכז – ככל שמספר היישובים המפוזרים על פני שטח מסוים גדול יותר, כך חזקה יותר השליטה הפוליטית בשטח. בחינת תכנית שרון מוכיחה, כי באותה עת היה חשש רב מפני ריכוז האוכלוסייה ביישובים עירוניים קיימים והשאת מרחבי הארץ ריקים מאדם ומיוזמה. כדי להבהיר זאת נכתב בתכנית כי "הצעת חלוקת האוכלוסייה היא הכרחית מבחינה לאומית וביטחונית". (תכנית שרון, עמ' 6). בחינה עכשווית של תפיסה זו במשקפיים סביבתיים מראה כי פיזור היתר הביא במקרים רבים לנזקים חמורים עד כדי חיסול עתודות הקרקע והשטחים הפתוחים המרוכז ובצפון הארץ.
2. "הרבה קטנים" עדיפים על "אחד גדול" כאמצעי להשגת פיזור מרבי. בכל פעם שהייתה בחירה לגבי אופן ההתיישבות, העדיפו מספר גדול של יישובים קטנים על פני מספר קטן של יישובים גדולים או עיבוי מרכזים מטרופוליניים (אריה שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132). עם זאת, יש בספרות מי שחולקים על הצגת דברים זו ומביאים עדויות לכך כי גישתו של א. ברוצקוס (מתכנן בכיר באגף התכנון באותן שנים), אשר העדיפה "הרבה קטנים", נתקלה בלא מעט התנגדות מצד גורמים אחרים באגף התכנון, ובהם אריה שרון. מסמכים מהתקופה ההיא מעידים על המחלוקת ששררה בין המתכננים לגבי האופן שבו יש לבצע את פיזור האוכלוסין. בלי להרחיב יתר על המידה ניתן לומר כי במקרים רבים הובילו חילוקי הדעות למיתון התפיסה הרגיונליסטית של ברוצקוס, והצעות רבות להקמת עיירות (קטנות) נפלו בעטייה (רייכמן ויהודאי, 1984, עמ' 62). חרף המחלוקת, בחינת העמדה בראייה סביבתית עכשווית מוכיחה, כי ריבוי היישובים הקטנים (אשר באו לידי ביטוי גם בבינוי צמוד קרקע) הוביל בהמשך לקשיים רבים במערך השטחים הפתוחים של ישראל.
3. חדש עדיף על ישן. עיקרון זה בא לידי ביטוי הן בהעדפת הקמת יישובים חדשים על פני עיבוי התיישבות קיימת והן בהעדפת בנייה חדשה על פני שיקום

- שכונות ותיקות ושימור המורשת הבנויה (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132).
4. ציבורי עדיף על פרטי. אינטרסים ציבוריים תמיד קודמים לרצונות הפרט (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132).
5. שיקולים פוליטיים תמיד קודמים לשיקולים כלכליים. תכניות לא מוערכות על פי עלותן הכלכלית, אלא על פי תועלתן הפוליטית (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 132).
6. העמדת החקלאות בראש. תפיסה זו, שהייתה תולדה של הגישה הרוראליסטית ושל האתוס הציוני, הובילה לסימונם של כל השטחים הלא מבונים כשטחים שייעודם חקלאי (גם כאשר שטחים אלה לא התאימו לחקלאות). גישה זו קיבלה עיגון סטטוטורי מאוחר יותר עם חקיקת חוק התכנון והבנייה 1965 והקמת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית (הולק"ח).
- בשל העובדה ששיקולים אלה הובילו את התפיסות התכנוניות, מקובל לחשוב כי בתכנית שרון ניתן משקל זניח בלבד לשיקולים כמו איכות הסביבה בכל הקשור בתכנון הארצי (שחר, פלודי ויפתחאל, 1993, עמ' 133).

תפיסות סביבתיות בתכנית שרון

תכנית שרון הוכנה אמנם על רקע התפיסות התכנוניות הללו, אך היא מביאה לידי ביטוי ביעדיה, במטרותיה, בהוראותיה המעשיות ובאמצעים הכלליים והאופרטיביים ליישומה עקרונות סביבתיים רבים מכפי שניתן היה לכאורה לצפות. אמנם בחינת ההוראותיה המעשיות בראי החשיבה הסביבתית המודרנית מעלה דלות רבה, אך בחינת תכנית משנת 1951 בראי עקרונות תכנון מודרניים אינה נותנת תמונה נכונה. על מנת לבחון את ההשפעות הסביבתיות של תכנית שרון, יש לעשות זאת במשקפיים היסטוריים ובראי החשיבה הסביבתית הדומיננטית בתקופתה. בחינה המעמידה את הפרספקטיבה ההיסטורית כגורם מנחה מגלה, כי תכנית שרון נתנה ביטוי לא מועט לתפיסות סביבתיות. תפיסות סביבתיות שהיו מקובלות באותה בתקופה באות לידי ביטוי בתכנית, בין בצורה של הנחות מוצהרות ובין בצורה סמויה. בהקשר זה ראוי לציין כי תכנית שרון לא לקתה בחד-ממדיות כפי שנוטים לעתים להציגה. ניתן למצוא בה תובנות רבות ביחס לקשיים הסביבתיים אשר המתכננים חזו אל נכון כי

עוד יעמדו בפני המדינה. אמנם, במקרים מסוימים שיקולים סביבתיים נידונו ונדרחו מפאת המדיניות הדומיננטית, אולם במקרים אחרים נראה כי ניתן לשיקולים אלה מעמד לא מבוטל.

תזה זו ניתנת לבחינה הן באמצעות ההצהרות הכלליות שבמבוא לתכנית והן באמצעות בחינת העקרונות שבאו לידי ביטוי ב"חמש זרועות התכנון", שהן הנושאים המעשיים שבהם טיפלה תכנית שרון. ראשית, יש לציין כי הכנת תכנית ארצית וכוללת, בתקופה המתאפיינת בחוסר יציבות בכל, הינה בפני עצמה מעשה המתאפיין בחשיבה ארוכת טווח. התכנית הציעה איך לעשות סדר בכאוס אשר אפיין את התקופה. המתכננים היו מודעים היטב למחיר התכנוני, הסביבתי והחברתי שגבה החיפזון שבו יושבה הארץ, וביקשו באמצעות התכנון הארצי לרסן ולווסת את הפיתוח, כדי להבטיח עתיד טוב יותר לבני דורם ולדורות הבאים. יפים לעניין זה דברים שנכתבו במבוא לתכנית:

"תביעת הזמן לספק קודם כל צרכים מידיים מקפחת את טיב התכנון. מחנות העולים, מעברות ויישובים ושכונות קבע שנבנו בחיפזון יהיו כתמים חברתיים וכלכליים בנופה של הארץ ועלולים לגרום בעקבותיהם ליקויים נוספים. תחת לחץ תביעת הזמן נאלץ התכנון להסכים לפשרות שתתנקמנה בעתיד בו ובארץ, שכן תפקידו הראשוני של התכנון הוא עיצוב דמותה של ארץ על יישוביה ועריה ורשת השירותים הארצית – לדורנו ולדורות הבאים." (תכנית שרון, עמ' 5, הדגשה שלי א.ק.)

במבוא ניתן גם ביטוי להבנת המתכננים כי משאבי הארץ מוגבלים, וכי יש לדאוג לתכנון נאות כדי לא לכלותם. "ישראל ענייה מדי בשטח, באוצרות ובכוח אדם ואינה יכולה להרשות לעצמה חזרה על שגיאותיהן של ארצות גדולות ועשירות. פיתוח אינטנסיבי וכולל של הארץ שיחדור לכל פינותיה דורש תכנון יעיל ומדוקדק." התכנית מביאה כדוגמה שלילית, שממנה צריך ללמוד לקח, את אמריקה ואת אוסטרליה שבהן "פותחו ונכבשו שטחים שוממים ללא תכנון כלשהו. היה זה פיתוח שהתבסס על ניצול אכזרי לפעמים, והביא לדלדולה המהיר של הקרקע ולתוצאות שליליות הכרוכות בכך (סחף, שיטפונות וכו')." (תכנית שרון, עמ' 5).

כאמור, גם באופן ביטוי של "חמש זרועות התכנון" (תחומי הטיפול של התכנית)

ניתן למצוא לא מעט ניצנים לתפיסות סביבתיות, בצד תפיסות אשר השלכותיהן גרמו נזק לסביבה.

ערים חדשות

**"בצד האתום
הציוני של הפיתוח
והבינוי בישראל
עמדה השאיפה
לשמור על
הקרקע כמשאב
חקלאי לאומי,
ולהבטיח איכות
חיים סבירה
לתושבי המדינה.
אולם לא תמיד
באו תפיסות אלה
לידי ביטוי מעשי.
בשטח נקבעו
עובדות רבות
שהשפיעו לדעה
על איכות
הסביבה."**

הקמת ערים חדשות היא לב לבה של תכנית שרון, כפי שנתפסה על ידי גורמי הביצוע והתכנון דאז. התכנית שמה את הדגש על הקמת ערים בינוניות שתשמשנה כמרכזים אדמיניסטרטיביים, מסחריים ותעשייתיים לנפות התכנון, תוך יצירת מדרג יישובי (שקד, 1998, עמ' 9). עיקר העניין של התכנית היה בכוונה להגשים את מדיניות פיזור האוכלוסין (וילקונסקי ולריון, 1985, עמ' 21), אולם התכנית לא התעלמה לחלוטין מהיבטים סביבתיים של הקמת הערים החדשות. היבטים אלה ניכרו בעיקר בכל הקשור לתכנון בראייה אקולוגית של הערים החדשות (וילקונסקי ולריון, 1985, עמ' 21). הראייה האקולוגית התאפיינה בשני היבטים. הראשון הוא היבט אקלימי, אשר גרס כי איתור היישובים צריך שיונחה על ידי בחירת "מקומות המצטיינים בגובה, נוף עשיר ואקלים נוח, החשובים לייצור, לפריון העבודה וליציבות החברתית של היישוב." (תכנית שרון, עמ' 8). ההיבט השני נגע לשימור אזורים בעלי פוטנציאל לשמש כקרקע חקלאית. "הגישה האקולוגית" נתמכה וקודמה על ידי א. גליקסון, וכאמור ניתן לה ביטוי לא מבוטל באיתורן של הערים החדשות בתכנית. כך למשל, איתורם של

היישובים הכרמל, מורסס ומגדל העמק הושפע משיקולים אקולוגיים, בעיקר בשל אקלים נוח. מטרתה של ההצעה להקים את היישוב מורסס ברמות יששכר, כ-7 ק"מ צפונית-מערבית לבית שאן, היתה להקים מרכז חלופי לעיר בית שאן, שגליקסון סבר שאינה ראויה ליישוב מפאת שיקולים סביבתיים (אקלים קשה, קרקע

כבודה וטובה לחקלאות). רעיון זה נתקבל באהדה על ידי ראש אגף התכנון א. שרון אשר הכניס את ההצעה לתכניתו, אולם א. ברוצקוס ואחרים התנגדו לרעיון, מפאת בידודה המוחלט של מורסס והיעדר דרכי גישה לסביבתה. ברוצקוס הדגיש את הצורך באיתור מקומות על פי שיקול אזורי במרכזו של אזור הסמוך לצומת דרכים, גם אם המקום שאותר אינו בעל תנאי אקלים אופטימליים (ברוצקוס 1988, עמ' 104). המחלוקת הובאה בפני ועדת הופיין, אשר המליצה שלא לפעול להקמת העיר. גם משרד השיכון התנגד להקמת העיר. בסופו של דבר נתקבלה הכרעה כנגד מורסס ולטובת בית שאן על ידי דוד בן גוריון (רייכמן ויהודאי, 1984, עמ' 69). לעומת המקרה של מורסס, השפעתו האקולוגית של גליקסון זכתה להצלחה מעשית בכך שיישובים שהוצעו עד אותה תקופה כמו צמח וסדום הוצאו מתכנית שרון בשל שיקולים של קשיי האקלים השוררים במקום (רייכמן ויהודאי, 1984, עמ' 83).

זו ללא ספק דוגמה מאלפת לאופן שבו שיקולים סביבתיים הובאו לשולחן הדיונים, נידונו ואוזנו כנגד שיקולים תכנוניים אחרים. לעתים, כמו במקרה של סדום ושל צמח, הייתה ידם של השיקולים האקולוגיים על העליונה, והכריעה כנגד הקמת יישובים, ואילו במקרים אחרים, כגון במקרה של מורסס, גברו שיקולים תכנוניים אחרים בעת הביצוע. דוגמה זו מבטאת לא רק את השפעתם של השיקולים האקולוגיים על התכנון גופו, אשר באו לידי ביטוי בקביעת מפת הערים החדשות, אלא גם את היעדר העקביות ביישום התכניות על ההיבטים הסביבתיים שבהן. כך, בעוד התכנון הושפע באופן ברור מנטיות אקולוגיות, הדרג המבצע ייחס לשיקולים אלה משקל מועט ביותר, והעדיף באופן ניכר את השיקולים שמונים שחר, פלודי ויפתחאל לעיל.

הכוונה להקים ערים בינוניות לא הייתה מושפעת רק מתפיסות פיזור אוכלוסין וכיבוש השטח, אלא גם נתמכה ברעיונות שרווחו בחו"ל באותה תקופה, בעיקר באנגליה ובגרמניה, אשר תמכו בהקמתן של ערי גנים במטרה לקרב את האדם אל הטבע. רעיון זה, אשר היה מרכזי עד שנת 1951, בא לידי ביטוי בישראל גם בקריאה הציונית לשיבה אל האדמה, והשפיע רבות על מתכננים כמו ברוצקוס וגליקסון בעיצוב מערכת עירונית מתחדשת (וילקונסקי ולריון, 1985, עמ' 22). יישובים תוכננו בצפיפות נמוכה ביותר, נבנו בהם בתים בודדים או דו־משפחתיים, והוקצו שטחי ירק נרחבים ושטחים למבני ציבור. בגלל המחסור ששרר באותה תקופה במזון, הרעיון של משקי עזר היה מקובל, ובא לעודד אנשים לייצר את

מזונם ולהיות לכל הפחות חקלאים למחצה. כעבור שנים מעטות גילה אגף התכנון את בזכוז הקרקע (שהיה לה לעתים פוטנציאל להיות קרקע חקלאית), שהיה כרוך בתכנון בצפיפות נמוכה. לכן משנת 1951 לערך החלו מתכנני האגף להטיף להגברת הצפיפות ולמעבר לבינוי בעל אופי עירוני. קו זה לווה בעיקרון נוסף – השמירה על קרקע חקלאית. נקודת המוצא להתפתחות המדיניות הזו הייתה ההפסדים הגדולים של קרקע חקלאית טובה ברצועת החוף לשיכונים. נוסף על כך היה קיים רצון כללי להעמיד את החקלאות בראש. מדיניות זו סייעה, לפחות בראשית דרכה, ליצירת חיץ בין העיר לכפר ולשמירה על השטחים הפתוחים ללא פיתוח (ברוצקוס, 1988, עמ' 104). בחינת גישות התכנון הללו במשקפיים עכשוויים מראה כי המעבר מתכנון של ערי גנים לבינוי בצפיפות היה מחויב המציאות. במידה רבה, כבר בתקופה המוקדמת היה צורך לתכנן בינוי צפוף יותר, אשר בדיעבד היה מבטיח השגת היעדים של שמירה על קרקע חקלאית ורצפים של שטחים פתוחים באופן משמעותי יותר.

תכנית המים

הפרוגרמה החקלאית של תכנית שרון הושתתה על מערכת מים ארצית אשר מטרתה הייתה לאפשר ניצול מרבי של מקורות המים העשירים בצפון הארץ, מי הירקון ומי התהום בשפלה, לטובת השטחים השחונים בהרי יהודה ובנגב הצפוני. כיום תפיסה הגורסת ניצול מלא של מקורות המים נחשבת כלא סביבתית וכקצרת ראות, אולם בבחינה קפדנית ניתן לראות כי התכנית הציעה גם לטהר את מי הביוב של אזור גוש דן (תל אביב) ולהעבירם לשימוש חוזר להשקיית שדות הנגב (תכנית שרון, עמ' 6).

איתור התעשייה

תכנית שרון אימצה תפיסות תכנון סביבתיות שהיו נהוגות בתקופתה, והיא העדיפה פיזור התעשייה על פני ריכוזה בנקודות ספורות. בתכנית אף מצוין כי בעולם שוקדים על העברת התעשייה ממרכזי הערים הצפופות לערי שדה, תוך השקעת משאבים רבים, וכי דרכה של ישראל קלה בעניין זה, כי התעשייה עדיין בחיתוליה. התכנית

הציעה לאתר אזורי תעשייה הקשורים לרשת התחבורה, לביוב, לכוח ולמים, תוך התחשבות בסוג התעשייה ובמטרדים שהיא גורמת (מדובר על "בידודה של התעשייה המזיקה"). התכנית הציעה למקם את אזורי התעשייה במיקום "נוח מבחינת כיוון הרוחות" ולהקים חיץ ירוק רחב בין אזור המגורים לתעשייה (תכנית שרון, עמ' 7). גישה זו היא ביטוי מובהק לתפיסת תכנון סביבתית המבקשת לצמצם את החשיפה הציבורית לגורמי הזיהום באמצעות הרחקת המפגע, אך אין בתכנית רמז לכוונה לטפל במקור המפגע על מנת למנוע את הזיהום. גישה המעדיפה "הרחקת" המפגע על פני מניעתו אינה מקובלת כיום, אולם יש לזכור כי היא הייתה מקובלת ואף מתקדמת בתקופה שבה נכתבה התכנית.

רשת התחבורה

כשהוכנה תכנית שרון הייתה ישראל מדינה דלת אוכלוסין, והייתה בה תחבורה מועטה בלבד. למרות המציאות באותה תקופה, הציגה תכנית שרון תפיסה מהפכנית בקובעה ש"בישראל תגרום ההתיישבות הצפופה בשטח ארץ מצומצם לעומס מיוחד על דרכי התחבורה השונות. לכן יש לשקול יפה את תפקידו והיקפו של כל אמצעי תחבורה (כביש, מסילת ברזל, דרכי אוויר ומים) ושילובו בתכנית תחבורה מקיפה." (תכנית שרון, עמ' 7). יש באמירה זו ראייה מרחיקת לכת, ומבחינה תכנונית היא ללא ספק התאימה לאופק התכנית (20 שנה). אולם לאור תשתית התחבורה שנבנתה בישראל, ובפרט נוכח היעדר השילוב בין דרכי התחבורה המסילתיות-ציבוריות לבין דרכי התחבורה המוטוריות, ניתן לקבוע כי האיזון שאותו דרשו הוגי התכנית לא יצא אל הפועל.

פארקים, יערות ושמורות טבע

תכנית שרון קבעה תקדים בכל הקשור להקצאת שטחים לפארקים ולשמורות טבע. תקדים זה עתיד להנחות מתכננים במרבית התכניות שנכתבו מאז. התכנית הציבה כיעד ברור ומובהק ייחוד ושימור של שטחים פתוחים כשטחי נוף וטבע, אולם בניגוד לגישה המקובלת כיום של שימור רצפים פתוחים, קבעה התכנית את השמורות כנקודות מקומיות על פני רצף של מרחב בנוי או חקלאי. השמורות

בתכנית תוכנו באופן מפורט, אך לא ניתנה לגביהן תמונה מרחבית או אזורית כוללת.

הרקע לתפיסה שחייבה ייחוד שטחים כשטחי נוף ושמירת ערכי הטבע נולד עוד ב"חוג לרפורמה התיישבותית" שמייסדיו היו יוסף טישלר ועורך דין צבי ברנזון

**"מבחינת תמ"א
35, עולה כי סך
ההישגים
הסביבתיים שבה
עונה במידה רבה
על היעד שקבע
לעצמו המשרד
לאיכות הסביבה.
התמ"א מטמיעה
תפיסות סביבתיות
עקרוניות
המבוססות על
עקרונות הפיתוח
בריקיימא, וזה
הישג לא מבוטל."**

(לימים שופט בית המשפט העליון). כבר בימים הראשונים של המדינה הציע החוג מצע לרפורמה התיישבותית שהתבסס על ביזור הפיתוח העירוני, ליווי ההתיישבות החקלאית בהתיישבות עירונית, ייסוד ערים חדשות ותכנון ארצי של כל שטח המדינה, תוך שמירת ערכי הנוף והטבע. מאוחר יותר אומצה תפיסה זו על ידי אגף התכנון. במסגרת המדיניות שהנחתה אותו, הציב אגף התכנון כיעד שימור מערך של שטחים פתוחים וערכי טבע ונוף. באותה תקופה נושא הנופש עדיין לא היה בעל חשיבות רבה, והמגמה הייתה בראש ובראשונה של "שימור" והצלת שטחים בעלי ערך רב מבחינת נוף וטבע והפרדתם ממערך השטחים לפיתוח – על מנת למנוע נזק שעלול להיגרם לשטחים ה"ירוקים". ייעוד השטחים לנופש בעתיד היה שיקול משני. באותה תקופה עוד לא היה ברור בארץ (כפי שלא היה ברור גם בעולם) הניגוד החזק בין "שימור" לבין צורכי נופש להמונים. ניגוד זה, שנעשה ברור יותר רק בשנים הבאות, הביא ליצירת הפרדה בחוק הגנים הלאומיים

ושמורות הטבע משנת 1962 בין שני סוגי שטחים ושתי רשויות אדמיניסטרטיביות. האחת – לגנים לאומיים, שבהם ניתנה עדיפות לנופש ולפיתוח תשתיות שיאפשרו בילוי בחיק הטבע; השנייה – לשמורות הטבע, שבהן ניתנה עדיפות לשימור, כלומר מינימום התערבות ומינימום הפרעה לטבע (ברוצקוס, 1988, עמ' 100–101).

מעניין לבחון עד כמה ניתן ביטוי אופרטיבי לידע זה בגוף התכנית. בהצגת היעד הוצהר כי "התכנית הארצית קובעת את שטחי הייעור על מורדות ההרים והגבעות השוממים כתוצאה מהזנחה וסחף קרקע במשך דורות רבים... סומנו שטחים מיוחדים

המצטיינים בצמחייה אופיינית, יפי נוף וסגולות טבע מיוחדות. כל אלה מהווים שטחים מוגנים, הכוללים בתוכם שמורות בוטניות וזואולוגיות ומקומות מיוחדים שערכם ההיסטורי, הארכאולוגי והארכיטקטוני רב. אלה יצטרפו לרשת של פארקים לאומיים שיהוו את הראות הנושמות של המדינה. " (תכנית שרון, עמ' 7). פארקים לאומיים הוגדרו בתכנית ככאלה המשמשים כמקום נופש והבראה לאוכלוסייה כולה, שדות טיולים ומסע ומחנות קיץ וספורט לנוער. לאיתור הפארקים קדם סקר מדוקדק של השמורות הבוטניות והזואולוגיות ושל המקומות הארכיאולוגיים וההיסטוריים המסוגלים לשמש כמקום לתכנון הפארקים. הנתונים הטבעיים וההיסטוריים של הארץ היו היסוד לאיתור ולקביעת רשת הפארקים הלאומיים, במיוחד בשטחי הר וחולות שערכם ההתיישבותי פעוט. לתכנית צורפה מפה שבה שורטטו שטחי הפארקים הלאומיים ושמורות הטבע, וסומנו אתרים היסטוריים שונים. מרבית השטחים נראים אמנם כרצועות צרות שביניהן חוצצים שטחים נרחבים המיועדים לפיתוח ולחקלאות, אולם התכנית כוללת גם תכנון מפורט של פארקים (פארק הפליק – נחל פולג על רצועת החוף מצפון ומדרום לשפיים, המשתרע על פני 2,500 דונם; פארק הג'רמק – הר מירון המשתרע על שטח הררי של 98,000 דונם בצפון; ופארק ירושלים – נחל סראר המשתרע על פני שטח של 120,000 דונם).

התפיסה שהנחתה את תכנית שרון, קרי, ייחוד שטחים כשטחי שמורות טבע או פארקים, קיבלה ביטוי מוסדי בשנת 1963 עם חקיקת חוק שמורות הטבע והגנים הלאומיים. חוק זה הקים מערכת מוסדית שתפקידה היה לנהל את משאבי הטבע ולהבטיח את ההגנה עליהם.

ניתן לסכם שתכנית שרון אשר הציעה לראשונה תכנון ארצי פיזי כולל לישראל, לא נעדרה שיקולים שניתן היום לקרוא להם שיקולים סביבתיים-אקולוגיים, אם כי בתקופה שבה נכתבה התכנית טרם השתמשו במונחים אלה. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר במאמצים לשמור על ערכי נוף, ובכלל זה על שפת הים והשטחים הפתוחים. כבר בתקופה זו אנו עדים לאיזון שנעשה בין השיקולים הסביבתיים לבין יעדי מדיניות אחרים שהובילו את אגף התכנון. בחינת המכלול התכנוני והביצועי מלמדת, כי לרוב גברו השיקולים האחרים, אם לא בתכנון עצמו הרי בביצוע. בין השיקולים האלה נלקח בחשבון בעיקר היעד של פיזור האוכלוסייה, שהושג על ידי הקמת ערים חדשות רבות. תכנית שרון מתייחסת באופן מועט לצמצום החשיפה לנוזקי זיהום האוויר, הקרקע והמים על ידי הרחקת מפגעים. שוליות הנושא ניתנת להסבר לאור

המודעות המועטה שהייתה קיימת לנושאים אלה באותה תקופה. מדיניות סביבתית-תכנונית מודרנית אשר דורשת לא רק הרחקת המפגע או טיפול בזיהום לאחר היווצרותו, אלא תכנון שמטרתו לטפל במקור המפגע מלכתחילה, מקבל בתכנית ביטוי סמלי בלבד בתחום התחבורה. ניתן להסביר זאת לאור העובדה שתפיסה זו מאוחרת יותר.

פרק ג': תכנית מתאר ארצית משולבת לפיתוח ולקליטת עלייה, תמ"א 31

תכנית המתאר הארצית לבנייה ולקליטת עלייה (תמ"א 31) הייתה התכנית היוזמת, הכלל ארצית והכוללת הראשונה, לאחר עשרות שנים של היעדר תכנון לאומי כולל, ולמעשה מאז הוכנה תכנית שרון. תמ"א 31 נערכה על פי החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ונועדה לגבש תכנית פעולה רב-שנתית ואסטרטגיה תכנונית משולבת לקליטת גל העלייה מחבר המדינות לצד אוכלוסייה ותיקה. בינואר 1991 אושרה תכנית העבודה על ידי המועצה הארצית, וכבר באוגוסט 1991 נידונה ואושרה החלופה הנבחרת והאסטרטגיה הכוללת. בדצמבר 1991 אישרה המועצה הארצית את הפירוט של החלופה הנבחרת (תמ"א 31, עמ' 70).

תכנית זו, ברומה לקודמתה, הוכנה על רקע הצרכים הדחופים שנבעו מגל העלייה. למרות אופקה הקצר, מצויים בתכנית גורמי אי-ודאות המשפיעים באופן ניכר על מימושה ועל השגת מטרותיה. התכנית נועדה לקלוט תוספת אוכלוסייה בת 1.6 מיליון נפש בחמש שנים, דהיינו, אופק התכנית תוכנן עד לשנת 1996-1997 (תמ"א 31, עמ' 3). תמ"א 31, כמו תכנית שרון, מבוססת על אותם עקרונות יסודיים: הארץ, על תכונותיה הגיאוגרפיות, הנופיות והאקלימיות הייחודיות; העם, הכולל את האוכלוסייה הוותיקה ואת אוכלוסיית העולים; והזמן, המכתיב קצב פיתוח מזורז, מאלץ לאתר פתרונות וגורם להקדמת העשייה הפרטית, לחשיבה כוללת ולתכנון סדיר, וכל זאת על רקע החרפת בעיות תעסוקה וקליטה (תמ"א 31, עמ' 2).

יעדי התכנית ומטרותיה

מטרות-העל. מטרת תמ"א 31 הייתה להתוות תכנית מתאר המלווה בתכנית פיתוח משולבת פיזית, כלכלית וחברתית שתכליתה לקלוט עלייה, להתוות את פריסתה ולהצביע על מוקדי הפעילות, על זיקתם ההדדית ועל קשרי הגומלין ביניהם.

מטרות-העל הוגדרו כך: א. פיתוח ישראל כמדינה קולטת עלייה בטווח הקצר וארוך. ב. שילוב העולים בתהליך הפיתוח של המדינה בהתאם ליעדים הלאומיים בטווח הארוך. לפי ניסוח מטרות-העל ניתן להסיק שהתכנית עוסקת כל כולה בקליטת עלייה. בין המטרות הנגזרות ממטרות-העל מצויים שיקולי "איכות הסביבה" בהיבט של שימור, אולם שיקולים אלה מאוזנים כנגד צרכים של אכלוס דמוגרפי, כלומר גם במסגרת מטרות הנגזרות ממטרות-העל מקבלים שיקולי הסביבה ביטוי מוגבל ומאוזנים כנגד שיקולים מתחרים.

מטרות נגזרות. תמ"א 31 מונה את המטרות הבאות כנגזרת של מטרות-העל:

- א. יצירת התנאים להבטחת המשך זרם העלייה ומניעת ירידה. ב. גיבוש פתרונות ביניים לקליטת תוספת אוכלוסייה ולגישור על פערים הנוצרים בטווח המידי עד להיווצרות פתרונות של קבע. ג. איזון בין האכלוס הדמוגרפי לשימור איכות הסביבה והמשאבים לצורך שיפור איכות החיים (ויצירת ארץ שטוב לחיות בה). ד. פריסה מרחבית היוצרת זיקה ליישוב ולאזור ופיתוח מוקדי משיכה כלכליים, חברתיים ותרבותיים, המבטיחים מרקם הטרוגני של יישובים, תוך איזון פורה בין קבוצות אוכלוסייה שונות. ה. יצירת אקלים לפיתוח כלכלי תעשייתי מודרני שישימש כמנוף לקיום חברה מפותחת משגשגת ומתקדמת. ו. תנאים להתפתחות שוויונית של האוכלוסייה הערבית במדינת ישראל. ז. איזון בין שימושי קרקע משלימים ומתחרים תוך שמירה על עתודות קרקע לצרכים חיוניים בעתיד.

היעדים שנגזרו ממטרות התכנית חולקו למספר קטגוריות שונות במספר תחומים: התחום הפיזי-מרחבי, התחום הכלכלי, התחום החברתי, תחום פיתוח התחבורה ותחום פיתוח התשתיות. איכות הסביבה ושימור השטחים הפתוחים מופיעים תחת התחום של פריסה מרחבית. שיקולים סביבתיים מקבלים ביטוי שולי בלבד במסגרת התחומים האחרים.

בתחום הפריסה הפיזית-מרחבית, איכות הסביבה מופיעה כסעיף נפרד (סעיף 4.2.5), ושיקולי סביבה מקבלים ביטוי גם בתת-סעיפים אחרים.

סעיף 4.2.5 קובע כי התכנית פועלת להשגת המטרות הבאות:

א. שמירה מרבית של משאבי המים, הטבע והנוף, על הקרקע החקלאית ועל מורשת תרבותית, דתית והיסטורית של העדות השונות, ושימור משאבים חיוניים כעתודות לפיתוחה העתידי של מדינת ישראל.

ב. איזון מרבי בין פיתוח יישובי מחד גיסא ושימור והגנה על משאבים מאידך גיסא, באופן שיבטיח איכות חיים גבוהה לאוכלוסייה הקיימת והחזויה.

ג. מחזור השימוש בשטחים פגועים במטרה לשקםם בדרך כלכלית.

"המבחן של תמ"א

35 אינו בהצהרות

השאפתניות

הכלולות בה

בנושאי איכות

הסביבה, ואף לא

בהוראותיה

הפרטניות, אלא

במידת ביצועה

הלכה למעשה."

במסגרת היעדים נקבע כי יש להבטיח איכות חיים נאותה בערים, תוך הקפדה על נגישות לתחבורה, הפרדה בין מטרדים לשימושי קרקע שמטרדים עלולים להשפיע עליהם לרעה, צפיפות מגורים ובינוי הולמת ושמירה על מאזן בשטחים לשימושים ציבוריים ובשטחים פתוחים לצורך פיתוח נופש ותיירות, שטחים כגון חוף הים, נחלים, אגמים, פארקים, שמורות טבע, שטחי ייעור ואתרים בעלי חשיבות ארכיאולוגית ותרבותית, וגם הקצאת שטחים פתוחים שייצרו חיץ בין יישובים לבין אתרים לנופש ולרווחה יחד עם שמירת הנוף הכפרי-חקלאי כחיץ בין אזורים עירוניים וכנכס נופי פתוח (תמ"א 31, עמ' 62).

הנחיות סביבתיות בתמ"א 31

תמ"א 31 מייחדת פרק להנחיות לפיתוח ולהגנה על איכות הסביבה ומשאבי טבע. הנחיות אלה הוכנו בגלל החשש שלחצי הפיתוח המתחייבים מקליטת עלייה יגרמו לפגיעות באיכות הסביבה ובמשאבי טבע. התכנית מציינת כי הדרך להשגת יעדים סביבתיים שהוצבו בבסיס תמ"א 31 היא ליצור התייחסות למרב ההיבטים של איכות הסביבה, תוך קבלת ההחלטות התכנוניות. בה בעת התכנית מדגישה כי תהליך זה נעשה ללא גרימת "עיכובים מיותרים". תוצר הליך זה הוא מפת הנחיות סביבתיות

המרכזת היבטים סביבתיים שניתן ורצוי להתייחס אליהם בתהליך תכנון ובניית מגורים ותעשיות. הנחיות אלה סווגו כך שרק חלקן קיבל תוקף סטטוטורי, בעוד חלקן נותר בגדר המלצות. (חלוקה כזו חריגה ביותר במסגרת תכנית שהיא ככלל סטטוטורית.) כמו כן התכנית מציינת כי בתחומים מסוימים נתגלו פערים בידע, ולכן המלצות להמשך התכנון בטווח התכנית הן חלק בלתי נפרד מתמ"א 31, והן חיוניות למניעת פגיעה באיכות הסביבה ובמשאבי טבע לאחר סוף תקופת התכנית (תמ"א 31, עמ' 56).

הנחיות סביבתיות ניתנו בתחומים הבאים:

שטחים פתוחים. בתמ"א 31 קיבל עקרון ההימנעות מהקמת יישובים חדשים לראשונה ביטוי סטטוטורי. עד לעריכת תמ"א 31 כללה כל תכנית פיזית שנערכה בארץ יוזמות להקמת יישובים חדשים. היה בכך משום המשך המסורת של ההתיישבות הציונית וכיבוש הארץ הריקה. הקביעה בתמ"א 31 כי יש להימנע מהקמת יישובים חדשים בכל חלקי הארץ הייתה בבחינת שבירת מסורת ופגיעה בכללי היסוד. הנחת המוצא למסר זה היא העובדה כי התכנית עוסקת בתכנון ארץ שהיא כבר בין המדינות הצפופות במערב (קפלן ודיין, 1996).

תמ"א 31 פסעה צעד נוסף קדימה בכך שסימנה לראשונה שטחי משאבי טבע ונוף שלא רצוי לאפשר בהם פיתוח באופק התכנית. בנוסף הוגדר בתמ"א 31 אזור נוף כפרי פתוח כאזור בעל איכויות נופיות אשר מומלץ לעכב פיתוח ביישובים הקיימים בו עד לגיבוש הנחיות תכנוניות מתאימות (תמ"א 31, עמ' 56). יש לשים לב לניסוח הלא מחייב של הוראה זו שנותרה כהנחיה מומלצת אך לא מחייבת. בתחום זה, כפי שנראה בהמשך, גיבשה תמ"א 35 מערכת שלמה של הנחיות ברורות ומחייבות, אף כי ההנחיות מאפשרות בנסיבות מובחנות שינוי ייעוד של שטחים לשימור לייעוד של פיתוח וכינוי.

משאבי מים. במפת ההנחיות הסביבתיות הוגדרו שלושה אזורים בעלי חשיבות לשימור משאבי המים של המדינה: אזורי החדרה ואיגום, אגן היקוות הכינרת ואזורים הרגישים להשקיה בקולחים. לגבי כל אחד מאזורים אלה הוצאו הנחיות בנוגע לסוג הפעילות המותרת בהם, ודרישות לסילוק השפכים בתחומם. חוץ הים. הוצע לשמר את חוף הים כמשאב העיקרי למטרות נופש של תושבי ישראל,

אך חסרה בתמ"א הנחיה באשר לרוחב רצועות החוף שיש לשמר עבור הציבור. חיסרון זה מחליש במידה רבה את הקביעה העקרונית.

מיקום מפגעים ומטרדים. מפת ההנחיות הסביבתיות נועדה להתמודד עם מיקומם הפיזי של המפגעים משני היבטים: האחד – מניעת היחשפות האוכלוסייה למטרדים באמצעות הרחקת המפגעים ממוקדי אוכלוסייה. באזורים חשופים או שבהם עלולים להיחשף לרמות חריגות של מפגעים או מטרדים ממליצה התכנית לא לבנות שכונות מגורים. לגבי מקרים שבהם אין ודאות באשר לרמת המפגעים, נקבע כי קיים צורך בעריכת סקר פרטני. ההיבט השני – מניעה או צמצום היקף המטרדים. לשם כך נקבעו הנחיות לגבי מיקום קריות תעשייה ולגבי המבנה הארגוני הרצוי לתפעולן

באופן שיבטיח פיקוח סביבתי נאות. מפת ההנחיות הסביבתיות מאפשרת בחינת התאמה של סוגי תעשייה שונים למיקום מוצע מנקודת ראות של שמירה על משאבי מים (תמ"א 31, עמ' 57). יש לציין כי מפת ההנחיות הסביבתיות לא כוללת טווחים לשמירת מרחק של מגורים מאתרים מסוכנים וממטמנות סילוק פסולת. ליקוי זה תוקן בתמ"א 35, שבה נקבעה מגבלת מינימום של קילומטרים.

**"עקרונות השימור
קיבלו בתמ"א 35
ביטוי מהותי, יותר
מבכל תכנית
ארצית סטטוטורית
קודמת, ויש בכך
סיון להצלחת
ההטמעה של
עקרונות התכנון
הסביבתיים".**

לסיכום ניתן לקבוע כי ההנחיות הסביבתיות הכלולות בתמ"א 31 מוקדו בעיקר בטווח הקרוב (למעט חריגים שצוינו), תוך התוויית עקרונות שהינם ברובם מנחים ובלתי מחייבים מבחינה סטטוטורית. עיקר

העקרונות המנחים נוגע להקמת שכונות מגורים ולהכוונת התעשייה לשטחים שבהם יקטנו הפגיעה במשאבי הטבע והיקף החשיפה למפגעים. עם זאת, חסרה בתמ"א 31 אינטגרציה בין הנחיות הסביבתיות לבין עיקר התכנית, שהוא עיבוי היישובים והבינוי למגורים. כמו כן חסרה בתמ"א 31 ראייה כוללת של הנושאים הסביבתיים והתוויית דרך לפיתוח ברי-קיימא לטווח ארוך. תמ"א 31 מסתפקת באמירה כללית כי עיקר ההנחיות הסביבתיות הוא במתן אפשרות לזיהוי מהיר ופשוט של סתירות בין רצועות הפיתוח לבין שיקולי איכות הסביבה. בכך שהתכנית משאירה את נושא האיזון בין איכות הסביבה לפיתוח לשיקול דעתם של המבצעים, היא מבטאת עמדה ערכית, שלפיה היא מעדיפה להשאיר את "מרב האפשרויות לפיתוח" (תמ"א 31, עמ' 58).

יעדים בתחום התחבורה

ניסוח היעדים בתחום התחבורה נותר מעורפל, והקביעה המרכזית של התכנית בעניין זה היא כי "מערכת תחבורה צריך שתתמוך בפיזור המרחבי המתוכנן של האוכלוסייה". אולם מתוך הוראות התכנית עולה מתן עדיפות לפיתוח מערכות תחבורה ציבוריות בעיקר באזורים המטרופוליניים. תמ"א 31 קובעת כי התחבורה הציבורית צריכה לספק את צורכי הניידות של העולים, בעיקר למקומות העבודה. עוד נקבע כי מגבלות תקציב ומגבלות פיזיות לא יאפשרו גישה חופשית ברכב פרטי למרכזי הערים, ויש להיערך ולהציע שירותי תחבורה ציבורית ברמה גבוהה, על מנת שיהוו תחליף לתחבורה הפרטית. התכנית ממליצה להעמיק את התכנון התחבורתי של דרכים ושל תחבורה ציבורית כדי להבטיח פיתוח מאוזן, משולב ויעיל של מערכת התחבורה ברמה הארצית והמטרופולינית. כמו כן, כדי לאפשר שירותי תחבורה ציבורית ברמה גבוהה אשר תקטין את הגודש בדרכים, יש להעדיף בנייה צפופה באזורים מטרופוליניים ותכנון והקמה מבוקרים (המשולבים בתכנון תחבורתי) של מרכזי משנה מטרופוליניים (תמ"א 31, עמ' 52).

יעדים בתחום פיתוח מערכות התשתיות (אנרגיה ומים)

התמ"א מתווה יעדים בתחום פיתוח ופריסת התשתיות, ומפרטת בהרחבה את האמצעים להשגת תפקוד יעיל מבחינה כלכלית וסביבתית של התשתיות השונות. היעדים בתחום התשתיות הקשורים להיבטים הסביבתיים קיבלו את הביטוי הבא:

1. מערכות תשתית הנדסיות לסוגיהן המבטיחות את מרב התועלת לצרכי החזויים של המשק בראייה כלל ארצית, אזורית ומקומית, תוך התחשבות בצורכי פיתוח עתידיים, שמירה על משאבים מתכלים והגנה על איכות הסביבה.
2. מערכות מתקדמות של אנרגיה ממקורות שגרתיים וחדשניים, מים לשימוש ביתי, תעשייתי וחקלאי וביוב לאיסוף, לטיהור ולהשבה (תמ"א 31, עמ' 65).

ביחס לתכנון משק האנרגיה קובעת התכנית כי יש להפעיל טורבינות גז בכל הארץ, וכי יש לעשות הכנות לקראת תכנון מוקדם ואיתור תחנות כוח המבוססות על אנרגיית רוח, אנרגיית שמש ואנרגיה גרעינית (תמ"א 31, עמ' 55). אמנם התכנית אינה מפרטת, אך זו אמירה תכנונית בעלת חשיבות בפני עצמה, אף שלא קיבלה ביטוי

אופרטיבי בתמ"א 10 לתחנות כוח. כפי שנראה בהמשך, אמירה מסוג זה, המורה על מעבר לאנרגיות בנות-קיימא, חסרה כליל בתכנית שבהכנה, תמ"א 35.

הנחת היסוד של צוות תמ"א 31 הייתה כי קשיים במשק המים ינבעו מחוסר במקורות מים, אולם התכנית אינה ממליצה באופן גורף על השקעה בתשתיות התפלה, אלא מפנה את עיקר תשומת הלב להורדת הביקוש למים שפירים, הן באמצעות חיסכון והן באמצעות שימוש מוגבר בקולחים מטוהרים. התכנית קובעת את העקרונות הבאים להמשך הטיפול במשק המים: "הקטנת פחת המים במערכת, העמקת השימוש במתקנים חוסכי מים, בחירת גידולים ופיתוח זנים בחקלאות בעלי צריכת מים נמוכה ומתן תמריצים לממעטים להשתמש במים." כמו כן ממליצה תמ"א 31 על "הגברת הטיפול והשבחת הקולחים והקמת מכוני טיהור על פי סדר עדיפויות, תחילה במקומות בהם הביוב מהווה סכנה לזיהום מי תהום." (תמ"א 31, עמ' 55). בחינת המלצות התמ"א בנושא המים מלמדת כי לא רק שההמלצות הנוגעות לחיסכון לא יושמו, אלא שלא הוקדשה בתכנית די תשומת לב למידיות ולדחיפותו של המחסור במים. התכנית לא השכילה לצפות כי ללא יצירת מקורות מים חדשים (התפלה) לא תוכל המדינה לעמוד בביקושים הגואים למים שפירים, וכי לא יהיה די בצעדי חיסכון, אגרסיביים ככל שיהיו, כדי להבטיח אספקה אמינה של מים באיכות טובה בישראל.

פרק ד': "ישראל 2020" – תכנית אב לישראל לשנות האלפיים

תכנית "ישראל 2020" היא תוצאה של מהלך תכנוני מחקרי רחב היקף, ראשון ויחיד מסוגו בישראל. במשך שש שנים גיבשו יותר מ-250 אנשי מקצוע, בשיתוף מומחים בין-לאומיים, את התפיסה הכלכלית, החברתית והסביבתית לפיתוחה של ישראל לטווח הרחוק, תוך זיהוי האמצעים המדיניים העיקריים להגשמתה. התכנית הוכנה בשיתוף משרדי הממשלה, מינהל מקרקעי ישראל וגורמים ממלכתיים נוספים, והיא מהווה מסמך שנועד להנחות את הכנת תכנית המתאר הארצית תמ"א 35.

השלב הראשון בהכנת תכנית אב לישראל לשנת 2000 נועד לפרוס בצורה הרחבה ביותר את מרחב האפשרויות לדמותה של ישראל בטווח ארוך של כ-30 שנה. בשלב

זה גובשו ונבחנו תסריטים ותרחישים שונים לעתידה של ישראל. הבחינה של תסריטים אלה נעשתה על מנת שיהוו בסיס לקראת גיבושה של תכנית ארוכת טווח לישראל. כחלק מהליך בחינת התרחישים נוסחו שמונה מטרות-על תכנוניות למדינה, ונערך ניתוח ראשוני של הקשרים ביניהן. מטרות-העל כפי שהוגדרו באופן כוללני הן: 1. חוסן כלכלי. 2. ביטחון קיומי. 3. חיזוק מעמד בין-לאומי. 4. איכות אנושית – מטרות חברתיות. 5. קיומו של העם היהודי. 6. חיזוק ערכי הדמוקרטיה. 7. פלורליזם וסובלנות. 8. ניהול בר-קיימא של משאבי טבע. המטרות סווגו לשלוש "חבילות" עיקריות המציעות כיוונים חלופיים אפשריים למדיניות בעתיד: כיוון של פיתוח חברתי, כיוון של פיתוח כלכלי וכיוון של פיתוח סביבתי. שלושת הכיוונים האלה מסתייעים במטרות אחרות שנמנו, ועקב כך הם מהווים אלטרנטיבה אמיתית למכווני המדיניות (ירלון ופיתחאל, 1993, עמ' 192).

יש לציין כי מיקומה של איכות הסביבה בין מטרות-העל הכלכליות והחברתיות בולט ביחס למיקום שניתן לאיכות הסביבה בתמ"א 31.

החלק הראשון של תכנית "ישראל 2020" מכיל ניתוחים של היבטים סביבתיים בנושאים הבאים: השלכות של חידושים טכנולוגיים בתחומי בנייה ותשתיות על התכנון הארצי; היבטים ארוכי טווח של היחסים בין טכנולוגיה לאיכות הסביבה; המורשת התרבותית הבנויה. ניתוחים אלה מציגים היבטים שונים שאותם יש לקחת בחשבון בעת גזירת המטרות מהיעדים. לעומת זאת, לא נקבעו בחלק זה סדרי עדיפויות ברורים כשלעצמם. לפיכך, עיקרו של החלק הראשון הוא ניתוחים בתחומים נרחבים, אך ללא עיבוד הדברים לכדי תכנית אב אינטגרטיבית. מכאן שלא ניתן ללמוד רבות על מגמת התכנית מחלק זה, אלא רק להתרשם מהעובדה כי נושאי הסביבה קיבלו ביטוי תיאורטי נרחב יותר משקיבלו אי-פעם בעבר.

מדיניות פיתוח בר-קיימא לפי תכנית "ישראל 2020"

במסגרת נושאי מדיניות תכנון שנוסחו כחלק מתכנית "ישראל 2020", נכתב גם מסמך על כיוונים למדיניות פיתוח בר-קיימא ביוזמת המשרד לאיכות הסביבה. מטרת המסמך הייתה להציע כיוונים לפיתוח בר-קיימא בישראל, דהיינו להניח תשתית לתכנון סביבתי ארוך טווח, רכיב שהיה חסר עד אז בתכנון המתאר הארציות

ובמדיניות הסביבתית הישראלית. יש להדגיש כי מדיניות הפיתוח בר-קיימא המוצעת במסמך אינה נבחנת על רקע פיזי-מרחבי, אלא עומדת בפני עצמה.

במסגרת המסמך הוצעו היעדים הבאים כיעדים לפיתוח בר-קיימא בישראל:

1. שמירה על מרב החופש לדורות הבאים לגבי המרחב שבו הם גרים ובהתחשב באופי חייהם. נוכח הלחץ הגובר על קרקעות ועל משאבי טבע אחרים בישראל, יש חשיבות להימנעות מסגירת אופציות לדורות הבאים לקביעת אופי המרחב שבו יחיו ואורח החיים שבו יחפצו.

"במסגרת התכנית "שראל 2020"

נקבעה ההערכה

כי עתודות

הקרקע בישראל

נמצאות בסכנת

אזילה חמורה

לאור הגידול

החזוי באוכלוסייה

והעלייה ברמת

הרווחה ובהיקפי

הבנייה."

2. עידוד פיתוח המפנים את השלכותיו הסביבתיות. נקבע כי יש לעודד פיתוח המביא להגדלת סך המקורות העומדים לרשות המשק, ובכלל זה יש לעודד את הפיתוח הפיזי הדרוש לשם צמיחה כלכלית. עם זאת יש להבטיח שעלות הפיתוח ליוזמים תכלול גם את המחיר הסביבתי שלו, ובכך להבטיח שהצמיחה הכלכלית תהיה היעילה ביותר מבחינת היקף הפגיעה במשאבים ובאיכות הסביבה.

3. שמירה על הסטנדרטים המינימליים הדרושים למניעת פגיעות במשאבי טבע חשובים או נדירים.

4. הבטחת רמת איכות סביבה סבירה לכל האוכלוסייה, ובכללה לקבוצות חלשות ולמיעוטים. יש להימנע מהרחבת הפערים ברמת איכות הסביבה הזמינה לקבוצות אוכלוסייה שונות ולפעול באופן אקטיבי כדי לשפר את איכות הסביבה באזורים ירודים ביותר. לכן יש לתת תשומת לב מיוחדת לאיכות הסביבה באזורים המאוכלסים בקבוצות חלשות ובמיעוטים.

5. הרחבת ההתייחסות הסביבתית אל מעבר לגבולות מדיניים ומינהליים. בגלל העלייה התלולה בבעיות סביבתיות חוצות גבולות, יש לדאוג להסדרים מוסדיים אשר ימנעו התעלמות מההשלכות הסביבתיות שמחוץ לתחום המרחבי של הגוף המקבל החלטות. יעד זה רלוונטי הן ברמה העל-מדינתית והן בין רשויות בתוך המדינה.

6. הגדרת יעדים סביבתיים בני השגה. בנוסף על היעדים המינימליים שלעיל יש

להגדיר יעדים סביבתיים משופרים שיביאו להטבת התנאים הסביבתיים בישראל, אשר ניתן להשיגם באמצעות תכניות פעולה בנות מימוש (פייטלסון, מרינוב וקפלן, 1996, עמ' 62).

המסמך עשה ניסיון לפרט ולהציע קווים מגחים למדיניות פיתוח בר-קיימא בסקטורים נבחרים: תעשייה, משק האנרגיה, תיירות, תחבורה ושטחים פתוחים, אולם בניגוד לתפיסה המונחת ביסוד עקרון הפיתוח בר-קיימא, לא קדם להכנת הפרקים הללו תהליך של שיתוף הסקטורים הנוגעים בדבר. כך, ההמלצות הכלולות במסמכים (אם כלולות בהם המלצות) נשארו ברמה התיאורטית, וכלל לא נבחנו במישור האופרטיבי. כמו כן, הליך גיבוש המסמכים מחטיא מטרה מרכזית של פיתוח בר-קיימא, והיא שיתוף של בעלי עניין (stake-holders) מהתעשייה, מהעסקים ומהציבור בהליך קבלת ההחלטות הסביבתיות. המסמך מצביע על כך שכותביו היו מודעים לליקוי זה. משום כך, הניסיון לכתוב מסמך מדיניות בת-קיימא במסגרת תכנית "ישראל 2020" הוא התחלה ולא סוף. ניסיון זה הותיר אתגר למתכננים להרחיב את תחום הדיונים, להעמיק את ההתייחסות לנושאים שהועלו ולהגדיל את מעגל העוסקים והמעורבים בהכנת אסטרטגיה זו וביישומה. מעל לכל המסמך הותיר מקום לקביעת מטרות קונקרטיות לקידום הפיתוח בר-קיימא ולקביעת דרכים ליישומן.

החלק השני של תכנית "ישראל 2020" – פיתוח חלופות תכנוניות מרחביות

במסגרת החלק השני של תכנית "ישראל 2020" הותוו ארבע חלופות שונות כוללניות ומשולבות בעלות הדגשים שונים מבחינת המטרות והיעדים. החלופות הצביעו על כיוונים אפשריים שונים למדיניות ולתכנון של ישראל. 1. תסריט "עסקים כרגיל" אשר הניח אי-שינוי מהותי באופי ההתערבות הציבורית בתהליכים הקיימים וחזה את דמותה של המדינה בממדים כמותיים לאור זאת. 2. חלופה שהדגישה בעיקר את המטרות הכלכליות של המשק והמדינה. 3. חלופה שהדגישה בעיקר את המטרות החברתיות של האוכלוסייה בישראל על רכיביה השונים. 4. חלופה שהדגישה בעיקר את המטרות הפיזיות והסביבתיות של העם ושל המרחב בישראל.

חלוקה זו מעידה, כבר בראשית הדברים, עוד לפני בחינת החלופות לעומק, כי

התפיסה שהוצגה במסמך של מדיניות נושאת של פיתוח בר-קיימא לא הוטמעה לתוך הליך התכנון של "ישראל 2020", והנושאים הסביבתיים קיבלו ביטוי נפרד (גם אם נכבד) בפריסת מרחב האפשרויות.

עבודת הצוות הפיזי-סביבתי התרכזה בעיקר בשאלות הנוגעות לתחום "בנוי" ולתחום "פתוח" ולקשר ולנגישות ביניהם. המטרות של החלופה התרכזו כאמור בהיבטים הפיזיים והסביבתיים של התכנון. לחלופה נקבעו שתי מטרות-על הקשורות ביניהן:

**"הנחיית היסוד של
צוות תמ"א 31
ביחס לתכנון משק
האנדג'יה קובעת,
כי יש להפעיל
טורבינות גז
לייצור חשמל
בכל הארץ, וכי יש
לעשות הכנות
לקראת תכנון
ואיתור תחנות כוח
המבוססות על
אנרגיית רוח
ושמש."**

1. הבטחת איכות חיים מיטבית לכל התושבים, כך שישראל תהיה ארץ שטוב לחיות בה, ארץ שתמשוך עלייה, תמנע ירידה ותהיה בעלת ערכים מרכזיים נוספים.
2. פיתוח סביבה בת קיימא, היינו שמירה על שיווי משקל רציונאלי בין מגמות הפיתוח ובין קיום סביבה יציבה, וזאת כמחויבות כלפי הדורות הבאים, כלפי המורשת ההיסטורית והתרבותית של ארץ ישראל וכלפי העולם, וכחובה מוסרית (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 49).

במאמר מוסגר אפשר להעיר כבר בשלב זה, כי באופן אינטואיטיבי קיים ניגוד בין הרצון לעודד עלייה ולמנוע ירידה (שכן משמעות הדבר היא גידול משמעותי באוכלוסייה המקומית) לבין יעד של שימור מיטבי של שטחים פתוחים למען הדורות הבאים. גידול משמעותי באוכלוסייה משמעותו גידול בדרישה לדיור ולשירותים הטומן בחובו גידול כצורך בשטחים מבונים. במדינות רבות בעולם מבוססת

מדיניות סביבתית על הסכמה בדבר הצורך בריסון גידול האוכלוסין. בתכנית אין ולו רמז לאופן שבו יש ליישב את הסתירה הזו. יש לציין כי השיח הסביבתי בארץ נמנע, ככלל, מלעסוק בשאלות של צמצום גידול האוכלוסייה הטבעי. הימנעות זו אינה מקרית, והיא קשורה בחשש ליצירת עימות עם אתוס קליטת העלייה הנתפס כערך מרכזי בחברה הישראלית ועם עקרונות המסורת היהודית המעודדים הגברת הילודה.

בהמשך לקביעת מטרות העל קובעת החלופה הפיזית שלוש מטרות מרכזיות שמכל אחת מהן נגזרים יעדים. כאן נמנה את היעדים המרכזיים בלבד.

בתחום הבנוי קובעת החלופה את הצורך למקסם את האיכויות האורבניות על ידי הדגשת ייחוד מקומי ותכנון ערכי, שמירה על צפיפות אורבנית סבירה (בהתאם לאזורי הארץ השונים), למרות לחצי הפיתוח; התאמת הצפיפות לפתרונות תחבורתיים; שיפור ופיתוח האיכויות האסתטיות של הסביבה הבנויה, כך שהערים תהיינה נעימות למגורים ולביקורים; שיקום מרחבים בנויים בעלי איכות ירודה הסובלים מהזנחה; תכנון תואם אקלים ברמה הלאומית מבחינת מיקום היישובים וכיווני פיתוח של יישובים; ומניעת היווצרותם של רצפים עירוניים עצומים (מגה-פוליס) חסרי ייחוד וזהות (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 49).

בתחום הפתוח קובעת החלופה את הצורך ביצירת מערכת של שטחים פתוחים מגוונת ואיכותית למען השמירה על המגוון האקולוגי ומניעת הכחדה של מינים או פגיעה במערכות ייחודיות; שימור ופיתוח ערכי טבע ייחודיים; שיקום של נוף פגוע (מחצבות, שטחים חקלאיים נטושים, נחלי החוף והירדן וכו'); שימוש מושכל במשאבי טבע וקרקע, מניעת הפגיעה בהם ומניעת זיהומים ברמה העולמית, האזורית והמקומית; חיסכון במשאבים מתכלים כגון מים ואנרגיה והגדלת השימוש באנרגיות בלתי מתכלות ובלתי מזהמות; שמירה על הסביבה למניעת מפגעים בריאותיים, כאשר על ההתמודדות עם זיהומים להתרכז בעיקר בטיפול מניעתי במקורות הזיהום ("מניעה במקור"); פיתוח חקלאות בת קיימא; מינהל סביבתי כולל שידאג לשמירה על הסביבה ועל השטחים הפתוחים תוך תיאום מרבי בין התחומים, הגופים וההיבטים השונים. המינהל הסביבתי יקבע רמות זיהום מותרות בנושאי מים, אוויר, רעש, קרקע ועוד וידאג גם לפיתוח בר-קיימא ולהגברת החינוך והמודעות (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 50).

בתחום האיזון הכמותי והאיכותי בין הפתוח לבנוי קובעת החלופה את האופן ליצירת הקשר המיטבי ביניהם באמצעות היעדים הבאים: יצירת מערכת שטחים פתוחים איכותית ומגוונת הן בשוליים והן בקרבת המרכזים האורבניים; יצירת אזורי חיץ ירוקים בין יישובים כדי לשמור על ייחודם המקומי, למנוע רצף בנוי ולאפשר נגישות מיטבית בין הבנוי לפתוח; התאמת כמות הקרקע לפיתוח חדש למצאי הקרקע לפי אזורי הארץ השונים – באזורים שבהם קיים מצאי גדול של קרקע תינתן קרקע רבה

יותר לפיתוח. באזורים שבהם קיימת אזילות של משאב הקרקע, קרקע נוספת לא תוקצה לפיתוח; שמירת איכות הסביבה בכל הארץ ברמה גבוהה, גם במרכזים האורבניים הצפופים, וזאת בהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים מחמירים. פיתוח מערך

**"השלב הראשון
להכנת תכנית אב
לשנת 2000
הגדיר שמונה
מטרות-על
תכנוניות לדמותה
של ישראל בטווח**

של כ־30 שנה:

חוסן כלכלי;

ביטחון קיומי;

חיזוק מעמד בין

לאומי; איכות

אנושית; קיומו של

העם היהודי; חיזוק

ערכי הדמוקרטיה;

פלורליזם

וסבלנות; וניהול

בר־קיימא של

משאבי טבע."

התחבורה ייעשה תוך איזון בין סטנדרטים סביבתיים מחמירים לבין צרכים מרחביים ולחציים כלכליים; פיתוח תעשייה בת קיימא – חיסכון מרבי באנרגיה, במים ובחומרי גלם, העדפת תהליכי ייצור סביבתיים והימנעות מייצור מוצרים לא ידידותיים לסביבה; טיפול בר־קיימא באשפה ובפסולת רעילה; וטיפול בר־קיימא בשפכים (רחמימוב וברנדייס, 1996, עמ' 51).

במסגרת מסמך החלופה הפיזית-סביבתית פותחו שלוש חלופות מרחביות. החלופה המאוזנת נבחרה כחלופה המועדפת. המבנה המרחבי הנבחר מציע איזון בין פיתוח מרכז הארץ לפיתוח יתר חלקיה. דגש מרכזי בפיתוח הושם על מטרופולין באר שבע. דגש משני הושם על חיפה כמטרופולין הצפוני ועל ירושלים כמטרופולין ייחודי. התכנית מציעה להפנות את עיקר המשאבים ליישוב חלק ניכר מהאוכלוסייה שתתווסף ביישובים קיימים – בעיקר בנגב, בחיפה, בגליל ובירושלים. יעד האוכלוסייה לנגב נקבע למיליון וחצי נפש לשנת 2020 (יותר מתחזית של "עסקים כרגיל" הצופה פחות ממיליון נפש). מוצע להכפיל את האוכלוסייה בצפון (מעבר לחזוי על פי החלופה של "עסקים כרגיל"), ללא תוספת יישובים חדשים. יעד של למעלה ממיליון וחמישים אלף (גבוה מהחזוי)

מוצע לגבי מחוז חיפה. יעד האוכלוסייה של מחוז ירושלים הינו מיליון ומאתיים אלף (גבוה מהחזוי), שמתוכם מיליון איש יתגוררו בעיר ירושלים. החלופה קובעת כי על הפיתוח להיות מרוכז וצפוף, בעיקר תוך מניעה מוחלטת של בנייה נמוכה במרכז הארץ. בכל דגמי היישובים תוגדל משמעותית הצפיפות, תוך ניצול ומחזור שטחים פנויים, מוזנחים או פגועים, והתאמת שאר המערכות העירוניות. בנייה צמודת קרקע

תותר רק ביישובים קיימים בגליל ובנגב, וגם זאת בהיקף מוגבל. תיכלם התפשטות היישובים במרכז הארץ מעבר לגבולות הקיימים. יעד אוכלוסייה נמוך במיוחד מוצע למחוז המרכז, שהינו הרגיש ביותר מבחינת מצאי הקרקע, וחשיבות השטחים הפתוחים בו לרווחת התושבים היא גבוהה ביותר. ציר מס' 6 (כביש חוצה ישראל) מוצע כעורך מרכזי של המדינה שינקז לתוכו חלק ניכר מהתנועה הארצית. מרבית התנועה האזורית תהיה בצירי המשנה המאונכים לכביש 6 מכיוון מזרח-מערב. מרכזי תעסוקה חוץ-עירוניים ימוקמו בפגשי הצירים – בקרבה ובזיקה לכביש 6. מערכת השטחים הפתוחים תקטע את הבינוי במרכז הארץ בעיקר בכיוונים מזרח ומערב. צירי התנועה והבנייה המאונכים לכביש 6 ישולבו בשלד התנועה והפעילות. מערך השטחים הפתוחים יתבסס בעיקר על נטיעות ועל פיתוח שטחי נופש פתוח לאורך גדות הנחלים עד לחוף הים התיכון. אזורים חקלאיים במרכז הארץ יוסבו לשטחי נופש ונוף פתוח לשימוש אינטנסיבי (רחמימוב וברנדייס, 1996).

בחינת המבנה המרחבי המוצע על רקע מטרות החלופה הפיזית-סביבתית מעלה סימני שאלה לא מעטים ומותרה רושם כי הסידור במרחב אינו מסוגל לממש את יעדי התכנית ואת מטרותיה. בעוד שימור השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה ינו יעד מרכזי של החלופה, הרי בפועל המבנה המרחבי יוצר מצב שבו לא ניתן לממש מטרות אלה, וזאת לאור שני נתונים עיקריים:

- א. חרף ההסתייגות מעקרון פיזור האוכלוסייה היוצר תופעה של פרוור ונוגס בשטחים הפתוחים, התכנית מציעה תוספות אוכלוסין משמעותיות בכל האזורים מלבד מרכז הארץ. על פי התוספות המוצעות לא נראה כי ניתן יהיה לשמור על שטחים פתוחים איכותיים בגליל ובאזור ירושלים.
- ב. הצעת כביש חוצה ישראל כעוגן התחבורה המרכזי של המדינה אינה עולה בקנה אחד עם המטרות הסביבתיות. כביש חוצה ישראל זולל שטחים פתוחים. ביסוס התחבורה על כבישי הרוחב המתוכננים לציר 6 בעייתי עוד יותר. צירים אלה ממריצים יצירת רצף בנוי במרכז הצפוף ממילא, תוך נגיסה בשטחים הפתוחים הנוותרים על ידי בניית מרכזי תעסוקה חוץ עירוניים בצמתים שבין הכבישים הרוחביים וציר 6. בניית מרכזי תעסוקה אלה נוגדת במידה רבה גם את העיקרון של חיזוק ערים קיימות ועיבוין על ידי תוספת מקומות תעסוקה על מנת למנוע עד כמה שניתן את תופעת היוממות. כמו כן ההשקעה המתחייבת בכביש 6 מונעת במידה רבה השקעות מסיביות משמעותיות הנדרשות לקידום תשתיות התחבורה הציבורית ובעיקר הרכבת. היעדר הצעה לקידום הרכבת

בחלופה זו פוגע קשות באפשרות להבטיח איכות סביבה, בעיקר בכל הקשור לצמצום זיהום האוויר, הקשור ישירות למספר הנסיעות בכלי רכב. כיסוי מרכז הארץ ברשת צפופה של כבישים (כביש 6 והצירים הרוחביים) ימנע גם חלחול של מים לתהום, וכך יאבדו כמויות גדולות של מים שפירים.

תמונת העתיד

"למרות העובדה

שתמ"א 31 צפתה

כי יהיה מחסור

במקורות מים, לא

הומלץ באופן גורף

על השקעות

בתשתיות

התפלה, ועיקר

תשומת הלב

הופנתה להורדת

הביקוש למים

שפירים."

כאמור, החלופה הפיזית-סביבתית הוגדרה כאחת החלופות במסגרת "מרחב האפשרויות" של תכנית "ישראל 2020". החלופה החברתית והחלופה הכלכלית היוו חלופות מקבילות. בחירת התמהיל המרבי מתוך החלופות (על פי ניתוח רב ממדי) העלתה כי שילוב של עקרונות התכנון הפונקציונאלי-כלכלי שבבסיס החלופה הכלכלית-תעשייתית עם עקרונות של פריסה מרחבית שבבסיס החלופה הפיזית-סביבתית, יצליח לממש באופן מיטבי את המטרות שביסוד כל החלופות. על בסיס ממצא זה נערכה פרוגרמה לחלופה המשולבת. פרוגרמה זו היא נקודת המוצא לתכנית אב לישראל לשנות האלפיים. במילים אחרות, צוות תכנית "ישראל 2020" דחה את התפיסה

כי הגישה הפיזית-סביבתית תהיה דומיננטיות בקביעת תמונת העתיד. תחת זאת העדיפו המתכננים לאזן בין המטרות השונות (מזור וסופר, 1997, עמ' 16). התכנית חזתה היקפי פיתוח עצומים לישראל (בטווח התכנית) בכל התחומים (גודלו של המשק, היקף השטח הבנוי, מספר כלי הרכב הצפויים וכו'). כמו כן נחזה כי היקף הפיתוח על פי האומדנים הריאליים (אם ישוכפלו דגמי הפיתוח של העבר) עשוי לדרדר באופן חריף את איכות הסביבה ולהביא לקריסת מערכות התשתיות. למרות זאת לא מצאו המתכננים לנכון להעדיף באופן מוחלט את שיקולי הסביבה. כדברי עורך התכנית אדם מזור:

"אנו ערים לכך כי קיימת דעה אחרת, ויש לה ייצוג מסוים בקרב חברים במספר ארגונים 'ירוקים' הסבורים כי הגיעה השעה להעדפה מוחלטת של שיקולי שימור השטחים הפתוחים על כל הצרכים של הפיתוח, ושמן הראוי שכל שטחי הפיתוח של

המדינה בעתיד ינותבו אך ורק לשארית השטחים הפתוחים שערכיותם נמוכה במיוחד. איננו שותפים לגישה גורפת וקיצונית זו." (מזור וסופר, 1997, עמ' 18). "מטרנתו היא למצוא את הדרך שבאמצעותה ניתן להפיק תועלת מהפוטנציאל הכמותי של היקפי הפיתוח הנדרשים. הוכחנו, לדעתנו, שאם נשכיל ונהפוך כמויות פיתוח אלה לחדשות מבחינה טכנולוגית ומבחינת הידידותיות לסביבה, כי אז נוכל להשיג בהצלחה רבה יותר את קשת המטרות הלאומיות כפי שמדינות אחרות השיגו, אך זאת מבלי לשלם את המחיר הכבד שמדינות אלה שילמו במונחים חברתיים וסביבתיים תוך כדי פיתוחן. פיתוח כזה, אם נשכיל לבצעו כהלכה, יוכל להצמיד את מדינת ישראל לקדמת המדינות המפותחות בעולם." (מזור וסופר, 1997, עמ' 17).

תרומתו של הפרויקט הייתה, אם כך, בהתוויית דרך לפיתוחה העתידי של המדינה באופן שיתחשב בשיקולי הסביבה ויבטיח איכות חיים בצד רמת חיים גבוהה. הגדרת נקודות המוצא בנושאי התכנון מבטאת במידה רבה פריצת דרך מבחינת התכנון הלאומי-ארצי, משום שהיא שופכת לראשונה אור על הבעיות הסביבתיות החמורות שבפניהן תעמוד ישראל לנוכח מגמות הפיתוח הקיימות.

ביחס למשאב הקרקע נקבעה הערכה כי עתודות הקרקע נמצאות בסכנה חמורה לאור הגידול החזוי באוכלוסייה והעלייה ברמת הרווחה ובהיקפי הבנייה. לאור זאת כוונה רוב שיקולי התכנון להתייחסות לסכנה של אזילת משאב הקרקע ופגיעה בערכי הנוף והטבע. ניצול יעיל של הקרקע היה לנושא מרכזי בהערכת החלופות השונות. התכנית קבעה מדיניות תכנון המפרטת את פעולות ה"עשה ואל תעשה" בקשר לשימוש יעיל וחסכוני במשאב הקרקע.

בנושא משאבי נוף ומדיניות סביבתית מתייחסת תמונת העתיד לשלושה תחומים עיקריים: 1. המרחב הפתוח וערכיות הנוף כבסיס לארגון המרחב הלאומי (קפלן ודיין, 1996). 2. התייחסות למורשת הבנויה ולהיגדים תכנוניים המתייחסים למרחב הבנוי והמפותח (מזור, 1996). 3. התייחסות למדיניות בת קיימא כעיקרון מוביל בפיתוח הלאומי. ההתייחסות לנושאים אלה נתפסה על ידי צוות התכנית כמרכזית בעיצוב "תמונת העתיד", והיא שזורה לאורך הדו"ח כולו (מזור וסופר, 1997, עמ' 22).

כאמור בתחילת הפרק, תכנית "ישראל 2020" מהווה מסמך מדיניות מנחה ולא

סטטוטורי. מטרת המסמך הייתה, בין היתר, להוות בסיס ערכי לתכנית מתאר ארצית סטטוטורית שתפנים את עקרונות התכנית. בהמשך נבחן עד כמה הופנמו העקרונות הסביבתיים של תכנית "ישראל 2020" בתמ"א 35.

פרק ה': תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35

"השיח הסביבתי בישראל נמנע מלעסוק בצמצום הטבעי של גידול האוכלוסייה; הימנעות זו קשורה בחשש ליצירת עימות עם אתום קליטת העלייה הנתפס כערך מרכזי בחברה הישראלית ועם עקרונות המסורת היהודית המעודדים את הגברת הילודה."

תמ"א 35 אשר טרם אושרה בעת כתיבת עבודה זו (קיץ 2001), הוגשה לדיון ולאישור במועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנובמבר 2000. הניתוח שיובא להלן של הוראות התכנית מתייחס לטיוטא כפי שהובאה לאישור המועצה הארצית בתאריך זה. משום שטרם נתקבלו הוראות התכנית, ייתכנו בה שינויים שאולי יהפכו את הדיון שלהלן לבלתי רלוונטי בחלקו. חרף זאת, עקב חשיבות התכנית כתכנית מתאר ארצית שאמורה להחליף את תמ"א 31, ולאור העובדה כי התכנית עברה תהליכי דיון רבים והוצגה לציבור במספר הזדמנויות אך טרם הובאה לדיון במועצה הארצית, ראוי לסקור את הוראות התכנית ולבחון עד כמה הוטמעה בהן חשיבה סביבתית-מערכתית על פי עקרונות הפיתוח בר-קיימא.

מטרות תמ"א 35

בסעיף 3 של התכנית נקבעות מטרותיה כדלקמן:

- א. ארגון המרחב של ישראל תוך אבחנה בין אזורים מוטי פיתוח לבין אזורים מוטי שימור. גיבוש השטחים המיוערים בארבעה מרחבים מטרופוליניים והדגשת עקרון הרצף של השטחים הפתוחים.
- ב. מתן מענה תכנוני לצורכי הבנייה והפיתוח של מדינת ישראל, תוך הכוונת עיקר הפיתוח למרקמים העירוניים וצמצום תופעת הפרבור.

- ג. מתן עדיפות לפיתוח אזורי הפריפריה בדגש על מטרופולין באר שבע.
- ד. מתן מגוון אפשרויות פיתוח כמענה לצרכים של מגזרי אוכלוסייה שונים, בהתאם לאופי המרקם ותוך צמצום פערים.
- ה. צמצום הפגיעה בשטח הפתוח ושמירת עתודות קרקע לדורות הבאים, תוך שמירה על ערכי טבע, נוף ומורשת ועל האופי הכפרי של ההתיישבות החקלאית.
- ו. שיפור המרחב העירוני, תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים ערכיים, בנייה בצפיפות גבוהה יחסית ופיתוח מערכות תשתית בדגש על תחבורה ציבורית שתהיה מתואמת עם קצב הפיתוח העירוני.
- ז. צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים, על פי העקרונות של פיתוח בר-קיימא.
- ח. עידוד שיתוף פעולה בין רשויות מקומיות בתכנון אזורי ובהקמה משותפת של אזורי תעסוקה ומסחר.
- ט. עידוד הכנתן של תכניות מתאר ומסמכי מדיניות וכן מעקב ובקרה על תהליכי פיתוח ושימור.
- (תמ"א 35, נובמבר 2000, עמ' 3).

יש לציין כי בעצם קביעת שמה יצרה תמ"א 35 תקדים. המונח "שימור" המופיע כחלק אינטגרלי משם התכנית נכלל בפעם הראשונה בתכנית מתאר ארצית בצד ביטויים כמו "פיתוח" ו"בינוי". בחירת השם אינה מקרית. עקרונות ה"שימור" קיבלו בתכנית ביטוי נרחב ומהותי, יותר מבכל תכנית ארצית סטטוטורית קודמת. יש בכך סימן למגמת השינוי בתפיסות תכנוניות ולהצלחת הטמעת עקרונות התכנון הסביבתיים בתכנון הארצי. נפנה עתה לבחינת מטרות התכנית ויישומן באמצעות הוראותיה הלכה למעשה.

עקרונות התכנון בתמ"א 35

על מנת להוציא לפועל את הוראותיה מאמצת תמ"א 35 שיטת תכנון פיזי-מרחבי חדשנית של מרקמים. המרקם הוא שטח התחום בתשריט וכולל אזור תכנון שלם או מספר אזורי תכנון שלמים, והינו אחד משישה סוגים: עירוני, עירוני-כפרי, כפרי, שמור ארצי משולב, שמור משולב וחופי. הוראות התכנית לגבי כל אחד מששת סוגי

המרקמים מפורטות פירוט רב ועוסקות בתוספת שטח לפיתוח ולבינוי בתחום המרקם, בהרחבת יישובים בתוך המרקם, בהקמת אזורי תעסוקה חדשים וכן בהוראות ייחודיות לפי אופי המרקם.

עקרונות התכנון החלים על כל המרקמים מביאים לידי ביטוי תפיסה סביבתית הגורסת שימור מרבי ומיטבי של השטחים הפתוחים ושל הרצפים ביניהם על ידי ציפוף הבנייה ותחימתה. תמ"א 35 מעגנת בסעיף 6 את עקרון ההתכנסות שעליו כבר עמדה תכנית "ישראל 2020" באמצעות קביעת נורמה של פיתוח צמוד-דופן לשטח מפותח או המיועד לפיתוח. על פי תמ"א 35 תותר

"החשש הרב מפני

ריכוז האוכלוסייה

ביישובים עירוניים

הוליד את מדיניות

פיזור היישובים;

במקרים רבים

גרמה מדיניות זו

לנזקים חמורים

עד כדי חיסול

עתודות הקרקע

והשטחים

הפתוחים במרכז

ובצפון."

הפקדה של תכנית מתאר מחוזית המשנה את ייעודו של שטח משטח שמור לשטח המיועד לפיתוח רק אם השטח הינו בהמשך רצוף וצמוד-דופן לשטח המיועד לפיתוח בתכנית מחוזית תקפה או מופקדת. התכנית קובעת דרישה של שמירה על רצף של שטחים פתוחים. כמו כן נקבע כי תכנית מתאר מחוזית לתוספת שטח לפיתוח תופקד רק אם היא ממוקמת באופן שישמור על רצף שטחים פתוחים בתוך אזור התכנון, וככל האפשר בשטחים שאינם בעלי רגישות סביבתית גבוהה מאוד. עיקרון חשוב וחדשני של התכנית הוא קביעת צפיפות נטו מינימלית למגורים על פי מפתח של סוג היישוב, הנקבע על פי גודלו ועל פי מיקום היישוב בנפת התכנון. הצפיפות הגבוהה יחסית הנדרשת בתכנית היא בעלת חשיבות אופרטיבית מכרעת ליישום יתר מטרות התכנית והוראותיה. ללא ציפוף הבינוי והצמדתו לאזורים מוטי פיתוח, לא ניתן לצמצם את תופעת הפרבור ולשמור על רצף שטחים פתוחים, על מסדרונות אקולוגיים ועוד.

למרות המטרה המוצהרת של ההגנה על שטחים פתוחים הכלולה בתמ"א 35, ישנן בתכנית הוראות שונות החורגות ממטרה זו, חלקן באופן משמעותי. הוראות אלה נאספו ועובדו על ידי החברה להגנת הטבע ועל ידי נציגת "חיים וסביבה", שהוא ארגון הגג של שוחרי איכות החיים והסביבה במועצה הארצית, במסמך שהוגש

- למתכנני התמ"א (תמ"א 35, נוסח נובמבר 2000, טיוטא - הערות ראשוניות - החברה להגנת הטבע). אמנה בקצרה את המסקנות המרכזיות של מסמך זה.
1. היעדר קביעה תכנונית כוללת ביחס להקמת ערים חדשות. תמ"א 35 אינה קובעת כלל עקרוני ומנחה ביחס להקמת ערים חדשות, ובפרט ביחס להכוונתן של ערים אלה לשטחים בעלי רגישות נופית קטנה או למרקם מסוים. כפי שצוין בפרקים קודמים, תפיסות תכנון סביבתי עדכניות מעדיפות באופן בולט עיבוי יישובים קיימים על פני הקמת יישובים חדשים, וזאת עקב הבזבוז של משאבי קרקע הכרוך בהקמת ערים חדשות, הפגיעה בשיקום פיזי וחברתי של העיר בגלל הפניית המשאבים למקומות אחרים, הפגיעה במסדרונות אקולוגיים ועוד. אין בתכנית הנחיה בדבר גודלם הרצוי של יישובים קיימים, והדבר נשאר בחזקת תכניות המתאר המחוזיות.
 2. סעיף 7.1.6 מאפשר בינוי בניגוד לעקרון צמידות-הדופן במרקם העירוני, אם לדעת מוסד התכנון השטח המוצע לפיתוח נמצא בצמידות-דופן לשטח המתאים לפיתוח בעתיד. סעיף זה סותר את העיקרון המנחה של התמ"א, ומאפשר פגיעה משמעותית בשטחים המיועדים לצורכי נופש ופנאי עירוניים.
 3. תמ"א 35 מאפשרת חריגה בנסיבות מסוימות מעקרון צמוד-הדופן ביחס להקמת אזורי תעסוקה ותיירות במרקמים העירוני, העירוני-כפרי והכפרי.

תמ"א 35 עושה להבטחת שימור של אתרים בעלי חשיבות במכלולים עירוניים, במכלולים כפריים ובמכלולי נוף על ידי הכללתם של אזורים אלה ברשימה מפורטת (נספח 3 בתכנית). יש אמנם חשיבות לא מבוטלת לציון האתרים באופן מפורט, אולם יש בכך גם סכנה לפתיחת פתח לפרשנות מצמצמת. פרשנות כזו עשויה להוביל למסקנה, כי כל אתר או שטח שאינו כלול בתכנית אינו מחויב שימור, וכי ניתן להורסו ללא כל מגבלות. בנוסף, חסרה בתמ"א אמירה עקרונית על העדפת פינני ושיקום על פני שימוש בשטחים "בתוליים". דברים בנוסח זה מופיעים מספר פעמים בתכנית "ישראל 2020" בפרקים על שימור המורשת הבנויה, וחסרונם מורגש היטב בתמ"א 35.

תמ"א 35 פועלת ליישום מטרת "צמצום הפערים" (ראה סעיף 4) בעיקר באמצעות קביעת רשימת "מוקדי צמיחה" (נספח 2 לתכנית). אך היישובים הכלולים ברשימה זו הם יישובים פריפריאליים, כאשר 12 מתוך 22 היישובים הם יישובים ערביים, בדוויים או מעורבים. כמו כן, התמ"א קובעת כמטרה מתן עדיפות לפיתוח אזורי פריפריה

בדגש על מטרופולין באר שבע (ראה סעיף ג' 3), אך אינה קובעת כלים מעשיים ליישום מטרה זו בגוף התכנית.

**"הצעת כביש
חוצה ישראל
כעוגן התחבורה
המרכזי של
המדינה אינה
עולה בקנה אחד
עם המטרות
הסביבתיות;
היעדר הצעה
לקידום פתרונות
מסילתיים. פוגע
קשות באפשרות
להבטיח איכות
סביבה, בעיקר
בכל הקשור
לצמצום זיהום
האוויר, הקשור
שירות למספר
הנסיעות בכלי
רכב."**

הוראות סביבתיות בתמ"א 35

צמצום נזקים סביבתיים והשפעות של מטרדים מטופלים במסגרת תמ"א 35 באופן נרחב (סעיף משנה ז' לסעיף המטרות וסעיפים 11,10,9). סעיף המטרות מציין כי צמצום הנזקים ייעשה על פי עקרונות של פיתוח בר-קיימא, אולם בפועל, מבחינת הוראות התכנית, מציגה תמ"א 35 מדיניות סביבתית קצרת טווח בדגש על צמצום החשיפה למפגעים. התכנית אינה מתמודדת כהלכה עם הצורך בצמצום היקף המפגעים עצמם ובשינוי התנהגות של גורמי המפגעים על ידי הטמעת טכנולוגיות סביבתיות, ניהול סביבתי וכד' (ראה הבחנה בעניין זה בפרק א').

ערכי נוף וטבע: ערכי טבע ונוף זוכים בתמ"א 35 הן להגנה מהותית והן להגנה פרוצדורלית באמצעות מספר מנגנונים. סעיף 8.2 דן בפיתוח שטחים עתירי ערכים של נוף ושל מורשת תרבותית. הסעיף קובע כי יש להבטיח פיתוח זהיר ומבוקר בשטחים שבהם מצויים ערכי טבע ונוף רבים. ככלל, תכניות המייעדות שטחים בתחום "המכלול הנופי" לפיתוח או לבינוי תופקדנה רק אם מטרתן היא פיתוח שירותי תיירות ואטרקציות תיירותיות, סלילת דרכים מקומיות או

הקמת קווי תשתיות (במידה שמוסד התכנון השתכנע בצורך להעבירם במקום). אולם סעיף 8.2.2 מאפשר סטייה מהשימושים הללו, אם השטח המיועד לפיתוח בתחום המכלול הנופי יועד להרחבת יישוב ונכלל בתחום של המכלול הנופי ביום אישור התכנית. הוראה זו מצמצמת במידה ניכרת את ההגנה הרחבה הניתנת לשטחים הכלולים במכלול הנופי.

הוראות תמ"א 35 הנוגעות לשמורות טבע, לשמורות נוף ולגנים לאומיים מעבות ומחזקות את הוראת תמ"א 8 המטפלת בשמורות טבע. התשריט של תמ"א 35 מקצה שטחים נרחבים יותר כשמורות טבע וגנים לאומיים מאשר תמ"א 8, ובכך מאפשר להכריז על שטחים אלה נוסף על השטחים שהוקצו בתמ"א 8. יש לכך חשיבות לא מבוטלת בעידן שבו קיים קושי רב להקצות שטחים לשמורות טבע עקב לחצי הפיתוח. בסעיף 8.8 לתמ"א 35 נקבע כי מטרת התכנית לעודד תכנון שטחים שיועדו לכך בתכנית, כך שישמשו שמורות טבע וגנים לאומיים. מעבר לחשיבות הסמלית שבדבר, יש להצהרה זו חשיבות מהותית, שכן מתוך דו"ח פנימי של רשות הטבע והגנים הלאומיים שיצא לאחרונה עולה כי השמורות שהוכרזו מאז קום המדינה מהוות רק שליש מהשמורות המתוכננות לפי תמ"א 8. העיכוב הרב שחל בהכרזת השמורות והגנים וביישום התכנון של תמ"א 8 (אשר הופקדה כבר בשנת 1974, ואושרה בשנת 1981), מחזק את הצורך בעדכון ההוראות הנוגעות לשטחים אלה, על מנת להביא ליישומן הלכה למעשה. הוראות התכנית מאפשרות בנייה מוגבלת בתחומי השמורות והגנים (בעיקר לצרכים הקשורים בהשגת היעד העיקרי של השמורה או הגן הלאומי, וכל זאת תחת פיקוח הדוק על עבודות הבנייה, הבטחת שיקום נופי ומזעור הפגיעה בטבע). התריגה היחידה מהוראות התמ"א המעניקות הגנה נרחבת לשטחי השמורות והגנים מופיעה בסעיף 8.8.5. סעיף זה מאפשר שינוי ייעוד של שטח שסומן בתכנית כשמורת טבע או כגן לאומי, אם שטח זה אינו מיועד לכך על פי תמ"א 8, ואם שינוי הייעוד נוגע לפחות מ-10% מהשטח הנוסף על תמ"א 8. בכל מקרה המועצה הארצית רשאית להתנגד לגריעה, לאחר ששמעה את נציג רשג"ל. אמנם יש בסעיף הזה כדי לאפשר פגיעה בשטחים המיועדים לשמורות ולגנים בתמ"א 35, אך אם ניקח בחשבון כי שטחים אלה רחבים יותר מהשטחים שהוקצו בתמ"א 8, הרי עדיין ניתן לומר כי הוראות תמ"א 35 מהוות שיפור מתכניו קודמות והישג בתחום השמירה על הטבע בישראל.

ההגנה הפרוצדורלית העיקרית שמספקת תמ"א 35 לערכי טבע ונוף היא בהתחייבות להגיש "נספח נופי" על פי הוראת סעיף 9.1 על שינוי ייעוד על או בינוי ספציפי (הנמנה בהוראות שונות) בשטחים בעלי רגישות נופית גבוהה לפיתוח. "הנספח הנופי" מוגדר בסעיף 10 כמסמך שבו יוצגו האמצעים שנקבעו בתכנית למזעור הפגיעה בנוף. אולם תוכנו של הנספח הנופי נקבע כלא מחייב, וככזה מובן כי יש בכך כדי לגרוע באופן משמעותי מכוחו, והדבר פותח פתח למוסד התכנון להתעלם מתוכנו של הנספח. נוסף לכך אין התייחסות בתמ"א 35 למהות מכין המסמך,

ליקוי שגם הוא עלול לעורר קושי, בפרט אם מכין הנספח הנופי הוא מומחה מטעם היזם.

סילוק פסולת: התכנית שואפת למנוע חשיפה של אוכלוסייה למפגעים ולמטרדים בגין אתרי פסולת מרכזיים, בכך שנקבע בה כי לא תאושר תכנית המייעדת שטח למגורים או למוסדות ציבור בתחום של 2,000 מטר

**"תכנית מקומית
המייעדת שטח
לעיבוד ולאחסנה
של חומרים
מסוכנים תופקד
רק אם הוכנה
חוות דעת של
הידרולוג
בהתייחס
להשפעותיה
הצפויות של
התכנית על מי
התהום; הוראה זו
היא חדשנית,
וטרם נראו כמותה
בתכנית מתאר
ארצית."**

מהאתר, אלא אם כן הוגש למוסד התכנון תסקיר השפעה על הסביבה. הוראה זו, על אף חשיבותה, יש בה מעט מאוד מרוח סעיף המטרות השואף למנוע חשיפה והשפעות של מפגעים סביבתיים לפי עקרונות פיתוח בר-קיימא. אין בתכנית ולו הוראה אחת המתייחסת באופן כוללני לדרכים המועדפות לטיפול בפסולת על מנת למנוע מפגעים בטווח הארוך. אין בתכנית גם הוראה הנוגעת למיקום אתרי פסולת נוספים על פי עקרונות של צדק סביבתי. היעדרם של רכיבים חיוניים אלה הופכת את ההוראה למצומצמת ולבעלת אופי של תכנון סביבתי מסדיר וקצר אופק, וזאת בניגוד לעובדה שתמ"א 35, אמורה להוות תכנית ארצית ארוכת טווח.

אתרי כרייה וחציבה: תמ"א 35 מחילה על אתרים אלה (המסומנים בתשריט) את הוראות תמ"א 14 הדרושת שיקום שטחי כרייה וחציבה נטושים. חסרה כאן התייחסות כוללת לאופן שבו יש לבחור אתרי כרייה תוך פגיעה מינימלית בנוף ובקרקע, וחסרה גם התוויית דרכי חציבה נבחרות שיפגעו פחות בסביבה.

רעש ממטוסים: תמ"א 35 מתייחסת לשטחים הכלולים בתחום אזורי רעש ממטוסים, ומתנה את הבנייה למגורים ואת בניית מוסדות הציבור בשטחים אלה בבדיקת השפעות הרעש על ידי מוסד התכנון. עם זאת, אין בתמ"א כל התייחסות לאופני ההתמודדות עם מקורות רעש אחרים כגון תעשיות כבדות, כבישים מהירים, אתרים לבילוי של הציבור וכד'.
רעש ממטוסים: תמ"א 35 מתייחסת לשטחים הכלולים

מתקנים של חומרים מסוכנים: תמ"א 35 מתייחסת לקשת רחבה של מתקנים המאחסנים או מייצרים חמ"ס (חומרים מסוכנים) בקנה מידה גדול, ומחייבת הכנה של "סקר סיכונים" בטרם אישור הקמת מתקן של חמ"ס או הכנת "סקר התאמה" לתכנית מוצעת בסמוך למתקן חמ"ס. עם זאת, חסרה בתמ"א כל התייחסות, אפילו בסיסית, לדרכים המועדפות לאחסון, לייצור ולשינוע חמ"ס.

זיהום קרקע: תמ"א 35 קובעת הוראה חדשנית שמטרתה למנוע פיתוח של שטח שבו קיים חשש כי הקרקע מזוהמת. ההוראה בסעיף 11.4 מתנה מתן היתרי בנייה בטיפול בזיהומי הקרקע אם יתברר כי הקרקע אכן מזוהמת.

תחבורה: מתן עדיפות לתחבורה הציבורית בא לידי ביטוי בתמ"א 35 בשתי הוראות בלבד. הראשונה, הקצאת נתיבים לתחבורה ציבורית בדרכים ארציות או בדרכים עירוניות ראשיות. הוראה שנייה מחייבת קביעת תקני חנייה מופחתים בסמוך לתחנות ראשיות של התחבורה הציבורית. התשריט של התכנית נותן ביטוי להוראות תמ"א 23 הקובעות תפוסת נרחבת של מסילות הברזל ושל תחנות הרכבת, אולם חסרה בתמ"א אמירה ברורה באשר להפניית המשאבים הממשלתיים באופן מועדף לקידום התחבורה הציבורית. ללא התייחסות להיבט התקציבי בתחום זה בעיקר, יש סבירות רבה לכך שלמתן העדיפות לתחבורה ציבורית לא יהיה ביטוי מעשי.

שימור משאבי מים: תמ"א 35 קובעת תכנית כוללת לשימור משאבי מים על ידי הקצאת שטחים נרחבים על המפה, אשר יש להבטיח בהם חדירה של מי נגר שפירים אל מאגרי מי התהום ומניעת זיהום. סעיף 9.2 קובע כי תכנית מחוזית לתוספת שטח לפיתוח באזורים אלה תופקד רק אם כלולות בה הוראות המבטיחות שיעור מספק של שטחים פתוחים הפנויים מכיסוי אוטם. כמו כן קובע הסעיף כי תכנית מקומית לתוספת שטח בינוי תופקד רק אם כלולות בה הוראות להחדרה מרבית של הנגר העילי למי התהום. נקבע באופן ברור כי תכנית מקומית המייעדת שטח לעיבוד חומרים מסוכנים, לרבות אחסונם, תופקד רק אם הוכנה חוות דעת של הידרולוג בהתייחס להשפעותיה הצפויות של התכנית על מי התהום, ונכללו בתכנית הוראות בדבר אמצעים למניעת זיהום מי התהום.

הוראות אלה חדשניות, וטרם נראו בתכנית מתאר ארצית. יש להן חשיבות רבה בעידן שבו מקורות המים הולכים ונכחדים, והיקף הזיהומים הולך ומתרבה. למצער,

הוראות התמ"א אינן חלות כעיקרון על תכניות שכבר אושרו או הופקדו (אף אם טרם הוחל בביצוען), כך שניתן על פי המוצע בתמ"א להוציא היתר בנייה לפי תכנית מאושרת למבנים המיועדים לעיבוד או לאחסון חומרים מסוכנים ללא קבלת חוות דעת וללא אפשרות לנקוט אמצעים למנוע את הזיהום ולטפל בו במקרה שאירע. ביחס לסעיף זה היה נכון לשקול תחולה רטרואקטיבית, לאור חשיבותו המכרעת.

דו"ח המשרד לאיכות הסביבה משנת 1998 קבע לו כיעד "הטמעת היבטים סביבתיים בהכנת תמ"א 35". במקביל ציין הדו"ח כהישג את קליטת מיפוי רגישויות נוף כחלק ממדיניות לשמירת השטחים הפתוחים בתמ"א 35 (איכות הסביבה, 1999). מבחינת תמ"א 35 כפי שהוגשה לדיון במועצה הארצית בנובמבר 2000 עולה, כי סך ההישגים הסביבתיים שבה עונה במידה רבה על היעד שקבע לעצמו המשרד לאיכות הסביבה. התמ"א הטמיעה (אם כי באופן לא מושלם, ולעתים אף חסר) תפיסות סביבתיות עקרוניות והיגדים תכנוניים המבוססים על עקרונות הפיתוח בר-קיימא. בצד המגבלות שנמנו לעיל, יש לראות בכך הישג לא מבוטל, גם בהתחשב בלחצי הפיתוח והבינוי שאוזנו כנגד השיקולים הסביבתיים. מנגד, עקב היעדר תחולה רטרואקטיבית של תמ"א 35, ומשום שאינה חלה על תכניות מתאר מחוזיות ומקומיות שאושרו או הופקדו לפני קבלתה, קיים ספק באשר למידת יכולתה לשנות את המציאות הפיזית-סביבתית בישראל. סעיף 19.2 מאשר את תוקפן של תכניות ארציות מחוזיות ומקומיות שאושרו לפני תחילת תוקפה של תמ"א 35, גם אם תכניות אלה סותרות את התמ"א. סעיף 19.3 מאפשר למוסד התכנון לאשר תכנית שהופקדה לפני תמ"א 35, אף אם היא סותרת את התמ"א, מטעמים מיוחדים שיירשמו. אפשרויות אלה גורעות באופן ניכר מכוחה של התמ"א לחולל שינוי אמיתי בשטח, וקיים ספק רב באשר ליישום העקרונות הסביבתיים של התכנית, אף אם היא תאושר.

סיכום

בניגוד לתפיסה הרווחת, התכנון הארצי בישראל לא נעדר מראשיתו התחשבות בצרכים סביבתיים מידיים, ואף ניחן לעתים בראייה סביבתית מרחיקת ראות. תכנית אריה שרון אשר הוכנה בשנת 1951, בעידן שבו המושג "איכות סביבה" טרם היה ידוע, עשתה ניסיון לטפל בהיבטים שונים של הגנת הטבע והסביבה באופן מעמיק, אף שהתכנית הוכנה בתקופה שבה "הפיתוח" היה מטרה נשגבת וכורח כל יגונה.

כבר בתכנית הראשונה באו לידי ביטוי תפיסות אקולוגיות שרווחו בחו"ל באותו זמן. כמו כן נעשה ניסיון נועז וראשוני לפתח רשת של שטחים פתוחים מוגנים שקיבלו ביטוי סטטוטורי מאוחר בחוק שמורות הטבע והגנים הלאומיים. בצד האתוס הציוני של הפיתוח והבינוי, עמדה השאיפה לשמור על הקרקע כמשאב חקלאי-לאומי ולהבטיח איכות חיים סבירה לתושבי המדינה. אולם תפיסות אלה לא תמיד באו לידי ביטוי מעשי, בפרט בהיעדר תכנית ארצית מקיפה ומעודכנת עד לשנת 1991 (שבה התקבלה תמ"א 31), וכך נקבעו בשטח עובדות רבות אשר השפיעו לרעה על איכות הסביבה והחיים בישראל.

תמ"א 31 אשר תוכננה בלחץ העלייה הגוברת מחבר המדינות, לא פסחה לחלוטין על ההיבטים הסביבתיים, אך כפי שהעידו עליה הוגיה, מטרתה העיקרית הייתה לאפשר בינוי מואץ לצורך קליטת העלייה, וחסרו בה אלמנטים רבים של תכנון סביבתי לטווח ארוך. תכנית "ישראל 2020" ניסתה לרפא פגם זה על ידי הצעת תכנית אינטגרטיבית לאופק תכנון של 25 שנה (עד שנת 2020), וכללה בתוכה לראשונה ניתוחים סביבתיים מעמיקים, הערכת חלופות תוך שימת דגש שונה על נושאי סביבה והצעה ראשונית לאימון מדיניות של פיתוח בר-קיימא בישראל.

בתמ"א 35 קיים איזון עדין בין המטרות הסביבתיות לבין לחצי הפיתוח הניכרים בכל שטחי המדינה. תכנית זו, שהיא מצומצמת בהרבה מתכנית "ישראל 2020", מנסה לעשות סדר בתכנון הפיזי של המדינה ונמנעת באופן בולט מהצעת פתרונות אפשריים לתכנון חברתי-כלכלי-סביבתי לטווח ארוך. בכך מצטיירת תכנית זו כשאפתנית פחות מתכנית "ישראל 2020", אולם אם תתקבל, היא תעגן באופן סטטוטורי הגבלות סביבתיות על הפיתוח. הגבלות אלה באות לידי ביטוי הן בהצבת מכשולים "פרוצדורליים" בכל הקשור לשינוי ייעודי קרקע לצורכי פיתוח, והן בקביעת אמירות תכנוניות חיוביות השואפות להבטיח את שימור המשאבים הטבעיים של ישראל לדורות הבאים. המבחן של תכנית זו, כמו של קודמותיה, אינו בהצהרות הכלולות בה, ואף לא בהוראותיה הפרטניות, אלא במידת ביצועה. הלכה למעשה.

* תודה מיוחדת מבקשת המחברת להביע לגבי ולרי ברכיה, סמנכ"ל תכנון במשרד לאיכות הסביבה, שעברה על כתב היד והעירה הערות מועילות.

ביבליוגרפיה

אלתרמן רחל, "הבסיס התיאורטי לתהליך התכנון ומשמעות להצבת יעדים ומטרות", חלק ב' עתידים לישראל מטרות - ישראל, 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, שלב א', חלק א', 1993.

בן ישעיה שנקל תמר (עורכת), איכות הסביבה בישראל - דו"ח שנתי 22/1998, המדפיס הממשלתי, 1999.

וילקנסקי רחל ולריון יוברט, "התפתחות גישות לתכנון מרחבי בישראל", תכנון סביבתי - רבעון האיגוד לתכנון סביבתי 33, ספטמבר 1985.

לריון יוברט ויפתחאל אורן, "תסריטים ארוכי טווח לישראל: סיכום סדנאות", חלק ג' עתידים לישראל - תסריטים ותרחישים, 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, שלב א', חלק א', 1993.

מזור אדם, "מבוא הצגת העבודה והסוגיות המרכזיות", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, שלב א', חלק א' 1993.

מזור אדם וסופר מיכל, "תמונת העתיד - תכנית לארגון המרחב הלאומי", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1997.

מזור עמנואל, "תכנון ערכי ותפעולי במסגרת תכנית ישראל בשנות האלפיים", נספח 2, רחמימוב אריב וברנדייס עמוס (עורכים), "מרחב האפשרויות - החלופה הפיזית-סביבתית", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

קפלן מוטי ודיין אורן, "מדיניות תכנון נושאת - מערכת השטחים הפתוחים", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

פייטלסון ערן, מרינוב אורי וקפלן מוטי, "כיוונים לפיתוח בר-קיימא", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

פרוז'ינין וגלס, איכות הסביבה בישראל 2000-2025, מכון ירושלים לחקר ישראל והמשרד לאיכות הסביבה, 1992.

צפריר רינת, "עיר חדשה על כל גבעה", הארץ, גיליון יום שישי, 1 ביוני 2001.

רייכמן ש. ויהודאי מ., פרקים בתולדות התכנון הפיזי בישראל, סקר תכנון פיזי יוזם 1948-1965, חלק א', משרד הפנים, מנהל התכנון האוניברסיטה העברית המחלקה לגיאוגרפיה, 1984.

רחמימוב אריה וברנדייס עמוס, "חלופה פיזית-סביבתית", 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, 1996.

שרון אריה, תכנון פיזי בישראל, המדפיס הממשלתי, 1951.

שחר אריה, פלודי אנדראס, ויפתחאל אורן, "דוקטרינות בתכנון ארצי, הצגה השוואתית של הולנד וישראל", פרק ב' 2, 2020 תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח שלב א', חלק א' 1993.

שחר אריה ורזין ע., "התפתחות מפת ההתיישבות בישראל 1948-1982", ש"נ אינושטדט (עורך), החברה הישראלית ותמורותיה, 1989.

שמאי אסיף (עורך), תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, תמ"א 35, כרך ב' הוראות ותשריטים לדיון במועצה הארצית, נובמבר 2000.

שקד שמואל, "חמישים שנות תכנון, שיכון ופיתוח", תכנון סביבתי - רבעון האיגוד לתכנון סביבתי 57, 1998.

תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה ת/מ/א 31 כרך ב', מרץ 1992.

Feitelson Eran, "Muddling Towards Sustainability- The Transformation of Environmental Planning in Israel" in *Progress in Planning* Vol. 49, pp. 1-53 1998.

תפיסות סביבתיות בתכנון הארצי-לאומי

Brachya V. "Environmental Impact Assessment in Israel" *Landscape and Urban Planning* 23, 1993, pp. 167–181.

Voogd H., The Environment as an Object of Planning in: H Voogd (ed.) *Issues in Environmental Planning*, 1994.

WCED, *Our Common Future*, 1987.