

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/346361244>

הולדתה של תוכנית ישראל 2020 – רחל אלטרמן

Article · November 2020

CITATIONS

0

READS

34

1 author:



Rachelle Alterman

Technion - Israel Institute of Technology. Member Israel Academy of Sciences

174 PUBLICATIONS 1,537 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



coastal land regulation - international comparative analysis [View project](#)



land expropriation law and practice - comparative [View project](#)

הולדתה של תוכנית - סיפורה של "ישראל 2020" מתוך מעורבות אישית¹

רחל אלטרמן

יצא לאור בכתב העת "תכנון" נובמבר 2020.

תקציר

"ישראל 2020" הוא מסמך התיכנון הלאומי השאפתני ביותר אשר חובר אי-פעם בישראל ויכול לתפוס מקום מכובד גם בקנה מידה בין לאומי. את היוזמה של אדם מזור הניע נתון מכונן אחד: ישראל מכפילה את שטח הרצפה שלה בכל 20 שנה. כיום, נתון זה שגור ומוכר, אולם באותה עת, הוא היווה מהפיכה חשיבתית והצליח להכניע את האתוס של פיזור מירבי של יישובים על פני הארץ. תרומתה של תוכנית 2020 היא עצם החשיבה הרב-תחומית, ארוכת הטווח, מסקנותיה זרמו לא רק לתוכניות הגדולות הסטטוטוריות שבאו בעיקבות ישראל 2020, אלא חילחלו גם לרובד הסמוי: לתוך התפיסות של מקבלי ההחלטות, לרוחבם של המוסדות הציבוריים ועוד יותר עמוק, לשיח הציבורי הכללי.²

"ישראל 2020" הוא מסמך התיכנון השאפתני ביותר אשר חובר אי-פעם בישראל ויכול לתפוס מקום מכובד גם בקנה מידה בין לאומי. כ-250 חוקרים עבדו במשך כשבע שנים והגישו תוכנית הכוללת 18 כרכים ולצידם נספחים וניירות עמדה רבים במגוון רב של נושאים. בעולם התיכנון הזדמנויות כאלה הן נדירות מאוד – לא רק בישראל. במדינות מפותחות אחרות ב-OECD, מערכות התיכנון הן אזוריות ומקומיות ללא סמכות לתוכניות כלל ארציות. (אף שישראל 2020 לא הייתה תוכנית סטטוטורית, מראשית הדרך עמדה מאחוריה התיקווה שהיא תאומץ על ידי המערכות הרישמיות). רק בשנים האחרונות ניכרים בארצות אחרות ניצנים של תכנון לאומי, אולם אלה נובעים ממשברי הסביבה והאקלים, המחייבים התמודדות לאומית ואף חוצה מדינות ויבשות, ועוסקים בהיקף נושאים מוגבל.

זכור לי היטב הרגע בו נולדה תוכנית "ישראל 2020", היה זה בסוף 1988 או ראשית 1989, כאשר אדר' פרופ' אדם מזור³, חזר משיבה באיגוד האדריכלים, בה נזרע לראשונה הרעיון שישראל זקוקה לתוכנית רחבת תחומים לטווח הארוך. אני מניחה שאדם מזור הוא שהגה את הרעיון. מכול מקום, אדם קרא לקומץ של חוקרים צעירים בטכניון לספר על הרעיון. הייתי ביניהם. בדיעבד ניתן לומר שהעיתוי היה תמוה: שנות ה-80 היו שנים יחסית רגועות, בהם לא היו "דרמות" גדולות (יחסית לחיי מדינתנו). המדינה שבשנות ה-70 הייתה עדיין בעלת מאפיינים רבים של מדינה מתפתחת, צעדה בהתמדה אך לאט, לקראת המדינות המפותחות. לא הייתה כול סיבה נראית לעיין ליזום תוכנית רחוקת טווח דווקא באותה העת. ובאמת, שום מוסד ממלכתי או מעין ממלכתי לא העלה מחשבה כזו.

בראשית הפגישה, על הספות בחדר דיקן הפקולטה לארכיטקטורה ובינו ערים, חשבתי לעצמי: עוד רעיון שאפתני שלא יניב הרבה. אולם אז, אדם הציג נתון אחד מסויים, שגרם אצלי למפץ תודעתי – והיה המנוע שלדעתי, הריץ את היוזמה כולה. אדם הסביר שישראל מכפילה את שטח הרצפה שלה בכל 20 שנה. כיום, נתון זה שגור ומוכר, אולם באותה עת, הוא היווה מהפיכה חשיבתית. עד אז, התיכנון הלאומי התמקד בתפרוסת הפיתוח על פני השטח הגאוגרפי של המדינה, הדו-מימדי. השטח התלת מימדי המצטבר פשוט מעולם לא חושב.

כדי להבין את גודל המהפכה ש"ישראל 2020" תחולל בהמשך במדיניות התיכנון הישראלית, ראוי להתעכב ולהבין את החשיבות של המושג הכמותי הזה. "שטח רצפה" משמעו כפשוטו: חיבור סך כול השטח הבנוי כול הקומות וסוגי השטחים. באמצעות מדד זה, אדם יצר תחזית של הביקוש הצפוי לשטחי רצפה עצומים ובלתי

נתפסים ביחס לקיים באותה עת. על ידי פריסת כמויות שטחי הריצפה על פני היישובים בדרכי הבינוי המקובלות, הראה אדם שאם לא יתחולל שינוי בסיסי בתפיסות התיכנון – ב"עסקים כרגיל" – תיווצר מדינה מלאה ב"נקודות שחורות". במשך הזמן, מפה זו קיבלה בינינו את הכינוי 'מפת האבעבועות השחורות'. פתאום היה ברור לכולנו, שאם נמשיך לפזר עוד ועוד נקודות על המפה, כמו שהיה מקובל לעשות עד אז, אנחנו בבעיה.

רגע נוסף של הארה הזכור לי בעוצמתו יישמע היום קצת תמוה: היה זה מיפגש לכאורה רגיל של הצוות בחדר הפרויקט הצנוע, ללא תופים וכלי נשיפה. פרופסור אריה שחר ז"ל הציג, לראשונה, מימצאים של מחקר שפרס את התוצאות המרחביות ושל תפיסת פיזור האוכלוסייה על פני הארץ. היה קשב מרותק. באמת קשה להאמין: מאחר שתפיסת פיזור האוכלוסייה אפפה אותנו תמיד, ורק לבשה צורות שונות, לא השכלנו להסתכל עליה "מלמעלה" או מבחוץ.

את עוצמת התפנית בחשיבה יש להעריך על רקע התפיסה שרווחה באותה תקופה בה פרחת הבנייה הפרברית - יישובים קהילתיים ומיצפים בכל מקום. דור קודם לכן, פוזרו עיירות הפיתוח ברחבי הארץ, ועוד דור אחורה – ההתיישבות השיתופית (קיבוצים ומושבים) של טרם קום המדינה, שקידמו הסוכנות היהודים והקק"ל. "ישראל 2020" הפכה למעשה על פניה את תפיסת "פיזור האוכלוסייה" ששלטה בתיכנון הישראלי מאז תוכנית אריה שרון בתחילת שנות החמישים. עדיין שלטה התפיסה הוותיקה לפיה יש לבנות ערים ויישובים מפוזרים, כדי לבסס את הריבונות הישראלית על הארץ. תפיסת "נלבישך שלמת בטון ומלט", שעד אז איש לא העלה בדעתו לערער עליה או לפקפק בנחיצותה. גם אנו, חברי הצוות, לא הבנו את עומק התפיסה והשלכותיה. רעיון הצורך בריכוז והעדפת העירוניות שהיום נראים לנו מובנים מאליהם, לא היו חלק מהמושגים באותה העת, ואף העלו ספקות והתנגדויות עזות. חלפו שנים אחדות עד שהרעיון החל לחלחל בתודעה הציבורית הרחבה.

כיום יש רבים (לעיתים אף בכתיבה האקדמית) המייחסים את עיתוי היוזמה של אדם מזור לעלייה ההמונית מברית המועצות. אולם העובדות שונות. לפני שנפתחו שערי ברית המועצות, המשכנו, קומץ חוקרים שהתכנסו סביב אדם מזור, בעיקר מתוך הטכניון, לעבוד בהתנדבות ובפרופיל נמוך. אדם ניסה לגייס כספים, התרוצץ בין משרדי הממשלה, אך לא הצליח להשיג תמיכה משמעותית בצורך בתוכנית רחבת אופקים לטווח ארוך. מידי פעם התקיים כינוס חשיבה בנושא מסויים אליו הוזמנו גם אדריכלים ומתכנני ערים מחוץ לפקולטה.

הצעדים הראשונים התנהלו בעצלתיים. כול עוד העבודה התבססה רק על מספר קטן של חברי. ות סגל, ניכר גם פער בין התפיסה של אדם, שבא מהפרקטיקה של ארכיטקטורה ותיכנון, לבין העולם האקדמי. אני זוכרת משבר קטן, בו אדם החליט לחלק אותנו לצוותים ומינה "ראשי צוותים". הסברנו שאנחנו אנשי אקדמיה, ולא רגילים – ולא אמורים – לעבוד במתכונת של משרדי אדריכלים. אדם, שלמד מהר, הבין שיש לאפשר לאלה בקבוצה שהיו חוקרים באקדמיה, להביא את נקודות מבטם העצמאית. בה בעת, אדם הצליח להוביל עגלה רבת גלגלים זו קדימה תוך שמירה על מיסגרת תהליך ברור, אך גמיש. במבט לאחור, אני סבורה שהתרומה של המומחים האקדמיים בתחומים השונים הוסיפה לפרויקט מימדים שלא היו נוצרים במתכונת של משרד פרטי ושל אורחות עבודה היררכיים.

על אף שנמשכנו לרעיון והשקענו זמן, ההתקדמות הייתה עדיין על אש קטנה. זכור לי נושא אחד שכאילו בא לתת לנו תחושת דחיפות מסויימת - הבצורת החמורה באותה עת... לצורך רשימה זו, בדקתי אם זיכרוני נכון, ואומנם השנים 1989-91 רשומות כשנות בצורת רציפה. תיזכורת: ההתפלה טרם הייתה קיימת. אולם גם הבצורת לא שיכנעה את משרדי הממשלה ומוסדות אחרים שיש צורך בתוכנית השאפתנית, ואדם הצליח לגייס רק טיפוס של תקציבים. מסתבר, שלצורך הנעה משמעותית של הפרויקט היה צריך מגה-משבר של ממש.

המשבר העוזר ואז, בנובמבר 1989 הסדקים במסך הברזל (ובמיוחד סגירת גבולות ארה"ב בפני מהגרים שהורשו כבר קודם לצאת למחנות המעבר אך העדיפו את ארה"ב) הביאו לפתיחת השערים לעלייה הגדולה. שימו לב, שברית המועצות טרם התפרקה. ישראל, שחרטה על דיגלה קליטת עולים, לא הייתה ערוכה לזרם שהלך והתגבר, עד כדי מבול בשנים 1990-92. לניתוח של משבר זה, מהלכי קבלת ההחלטות בו, והשלכותיו הרבות על התיכנון ומערכת הדיור, הקדשתי שנות כתיבה של ספר שלם, *Planning in the Face of Crisis*.

Routledge 2002. בספר זה, ניתן לראות את שלבי המשבר השונים והדרכים שמקבלי החלטות התמודדו איתם.

בחודשי המשבר הראשונים, מוסדות המדינה אמדו את גודלו של גל עלייה בכ- 100 אלף עולים סך הכול, אולם תחזית זו השתנתה מהר לנוכח המציאות: בתחזיות של שנת '90, כבר דובר על בין 1.5 ל-2.5 מיליון עולים בתוך שלוש עד חמש שנים. חשוב להבין, שגודל אוכלוסיית ישראל היה אז מחצית מהיום - 4.5 מיליון תושבים. משמע, שהגידול הצפוי היה של 30-50% באוכלוסייה תוך זמן קצר מאוד - מצב ששום מדינה מפותחת לא חוותה בדורות האחרונים.

המשבר השפיע ישירות גם על פרויקט ישראל 2020. העניינים שהתנהלו עד אז בצורה יגעה למדי, הפכו דחופים וקריטיים למקבלי החלטות. או אז תפסו משרדי הממשלה שישראל אינה ערוכה לתרחיש שכזה, ולא קיים כל תיכנון לטווח רחוק. על כן פנו משרדי ממשלה אחדים אל צוות העבודה של פרופ' מזור, אליו הצטרפו עוד מוסדות שונים, ומכאן ואילך זרמו גם תקציבים להפעלת הפרוייקט. מעתה, **המנוע להפעלת תוכנית 2020 היה הדחיפות בצורך לקליטת אוכלוסייה כה רבה.**

מעניין שעל אף העלייה המאסיבית, 'ישראל 2020' לא התפתחה לעבור לפאזה של תיכנון המאפיין החלטות של שעת משבר (ראו הטבלה, מתוך סיפרי). ברקע, התנהל באותה עת מירוץ של ממש בין שר הבינוי והשיכון, אריאל שרון, לבין משרד הפנים, בהובלת המנכ"ל הרב אריה דרעי. בעוד ששר השיכון מאשר בנייה (כולה צמודת קרקע) לפי תקנות לשעת חירום שאימץ, משרד הפנים מקדם - תוך שבוע ימים בלבד - את חקיקת חוק הליכי תכנון ובנייה. (הייתי נוכח במועד הפנים ובמליאת הכנסת, תוך שיפשוף עיניים). תוך זמן קצר, פסל בג"צ את תקנות החירום, בפסיקה תקדימית, שקבעה, שכאשר קיים פיתרון חקיקה של הכנסת, בטלות סמכויות השרים.

זעזועים מעין אלה לא השפיעו על מהלך הכנת התוכנית. היא המשיכה במסלולה השיטתי בניצוחו של אדם, תוך חלוקת נושאים לקבוצות מחקר ותיכנון שונות. הפרוייקט כולו התמקד בהסתכלות קדימה, לטווח הארוך, בהעמקה בהיבטים המחקריים, תוך כדי עידכון התחזיות בהתאם למיספרים, שהלכו והשתנו כל הזמן. רק כיום, בדיעבד, אני מבינה את חוכמתו של אדם בכך שהפריד לחלוטין בין קבלת החלטות בלחץ המשבר, לבין מהלכי התיכנון לקראת 2020. ייתכן שהעובדה שהתוכנית התמשכה בכול תקופת המשבר, תוך חשיפה שוטפת למקבלי החלטות והציבור הרחב, סייעה בעקיפין לבלימת החלטות שבמצב חירום אחר, היו מובילות לבניית יישובים חדשים על פי התפיסה שהייתה רווחת עד אז.

מנוע נוסף שהחזיק את הצוות יחד במשך שנות הפרוייקט היה האופטימיות שבאוויר. בקריאת מיסמכי התוכנית כיום, לא קשה להבחין ב"אנרגיות החיוביות" שהשתחררו במהלכה של "ישראל 2020". יש האומרים בדיעבד, שהתוכנית אופטימית מדי. **בבסיסה הייתה אמונה, שניתן לחולל שינוי מרחיק לכת בחייה של אומה בעזרת תיכנון מקצועי, בתנאי שהוא מגובה בהסכמה ציבורית רחבה.** מזור וגם חברי צוות אחרים יצאו למסעות שיכנוע לקידום רעיונות התוכנית, הן בקרב הקהילה המקצועית והן מול מקבלי החלטות. תחושת החירום הלאומית תרמה את הרוח שהגבירה את הצמא לרעיונות חדשים.

הנתונים שהציגו חברי הצוות למקבלי החלטות היו מבהילים. השקפים הביאו לתשומת ליבם - לראשונה - שישראל היא אחת המדינות הצפופות בעולם המערבי והיא תמשיך לצמוח בקצב מהיר החריג מאוד מול מדינות מפותחות אחרות. הנתונים חזו שהיקפי הבנייה והפיתוח יהיו אדירים, ששטח הבנייה בשנת היעד יגדל פי שלושה ויותר, שמספר כלי הרכב יגדל פי ארבעה והכבישים יתארכו פי שניים, ושם התיכנון הלאומי לא ישתנה, כמויות הביוב וזיהום האוויר יגדלו פי ארבעה ויותר. אוסיף בסוגריים, ששיעור הילודה בישראל עלה עוד מעבר לתחזית של הלמ"ס באותה העת, ועל כן קצב השינוי היה (וכנראה ימשיך להיות) מהיר עוד יותר מאשר חזתה תוכנית ישראל 2020. הפרוייקט כלל אפילו צוות מומחים בכיר (ערן פייטלסון, אורי מרינוב ומוטי קפלן) שעסקו בנייתו ההשלכות של שינוי האקלים ואף נגעו בנושאי האנרגיה - נושאים שבשנות ה-90 טרם כבשו את מעמדם הבין לאומי. חבל שבישראל עד היום הנושא זוכה ליותר מס שפתיים מאשר עשייה ממשית: לדוגמה,

הרוב הגדול של הבנייה למגורים – והמיגדלים הרבים – המתאשרים בותמ"ל, מתאשרת ללא התייחסות לנושא החיסכון באנרגיה או אנרגיה מתחדשת, למרות ששיעור עצום של צריכת אנרגיה נובע מביניינים.

לאדם מזור היה משפט מפתח עליו נהג לחזור בכל פגישה: מדינה כמו הולנד, ששיעור גידול האוכלוסייה בה הוא אפס והיא כבר מיצתה את העלייה ברמת החיים, לא תשתנה דרמטית ב-30 השנים הבאות. אבל את ישראל אי-אפשר יהיה להכיר. ובכך צדק – מי שזוכר את ישראל של שנת 1990 ומתבונן סביב – יודע שישראל השתנתה לבלי הכר.

השאלה המרכזית היתה איך לעמוד בהיקפי פיתוח כה עצומים מבלי לגרום לקריסת מערכות, בלי לחולל הרס בסביבה, בלי לגרום לפגיעה חמורה באיכות החיים שתוביל להעמקת הקיטוב החברתי והכלכלי בין מי שיהנו מהפיתוח ובין מי שהפיתוח יפסח עליהם. התשובה שהציעה "תוכנית ישראל 2020" התבססה על ההנחה שאפשר למצוא פיתרון לבעיות האלה, וששעת החירום היא למעשה חלון הזדמנויות, שאם ינוהל במחשבה תחילה ותיכנון לטווח ארוך, יוביל לשינוי בתודעה התכנונית והכללית.

נשוב לנקודת המוצא. ל"הכפלת שטח הרצפה" ולסיבוב ההגה התכנוני ב-180 מעלות, מהדגם ההיסטורי של "הפיזור המפוזר" שעיצב את פני המדינה עד אז, לקראת ה"פיזור המרוכז" - הדגם שהגה צוות "ישראל 2020". דגם זה הוטמע בשיח התיכנון ולבסוף גם תרם לעיצובה של ישראל שאנחנו מכירים היום, עם השכונות החדשות הבנויות לגובה בערים, ועם תל אביב ששולחת את מיגדליה הגבוהים אל העננים. אגב, חלק מהקוראים מכירים את ביקורתי הקשה על התועלת במיגדלים – ביקורת מגובת מחקר - אך זו אינה חלה על עצם הצפיפות אלא על דפוס הבינוי. מיגדלים אינם בהכרח יוצרים צפיפות גבוהה וטובה יותר מאשר דפוס בינוי חלופיים, שאינם מקובלים בארץ.

"ישראל 2020" הציעה "פיזור מרוכז" של הפיתוח בשלושה מרחבים עירוניים צפופים – סביב חיפה בצפון, תל אביב במרכז ובאר שבע בדרום – וביניהם מרחבים של פיתוח דליל, ושמירה על ערכי טבע ונוף.

יעילותה של התרופה הזו – על פי "ישראל 2020" – הייתה תלויה בהתממשות תסריטים עתידיים למאה ה-21, שגובשו בישיבות ארוכות של סיעור מוחות. התסריטים היו אופטימיים ביותר. על פי אחד התסריטים, ישראל בשנת 2020 תהיה מעצמה של חדשנות טכנולוגית, שתסגור פערים עם מדינות המערב מבלי לשלם מחיר סביבתי יקר. ניתן לומר שתסריט זה התממש. תסריט אחר הניח שישראל כבר תהיה בעידן של שלום, שבו היא תיהפך מ"וילה מבודדת בג'ונגל" לצומת כלכלי, טכנולוגי ומסחרי במזרח התיכון החדש שיקום על פי חזון אוסלו. התוכנית חזתה מהלכי שילוב אזוריים, רשתות תשתית ותחבורה, גבולות כמפגשים, ופרויקטים משותפים - נמלי-מים ותעופה, ומרחבי תיירות, תרבות ומורשת חוצי-גבולות.

חרוט בזיכרוני המיפגש למחרת החתימה על הסכם אוסלו בספטמבר 1993. התכנסנו בחדר הרגיל בטכניון שיועד לעבודה השוטפת. היה צפוף, כי חברי הצוות הרחב הגיעו מכל רחבי הארץ. אני זוכרת את דבריו של חבר הצוות, רסאם חמייסי, שהכין הרצאה כמעט בין-לילה על ההשלכות החיוביות הרבות הצפויות מהשלום, מעבר להנחות עליהן היה מקובל לחשוב. הייתה אווירת אופוריה של מתכננים.

לאחר סיום התוכנית והגשתה הטיקסית לנשיא המדינה ולמועצה הארצית, החליט אדם לעשות מעשה לקראת תסריט השלום. הוא תווה קשרים עם משרד התיכנון הפלסטיני, ויחד איתם הוא השיק את פרויקט "ישראל 2020 – פלסטין 2015". הפרויקט – צוות קטן בהרבה מאשר בתוכנית ישראל 2020 - נערך בחסות מוסד שמואל נאמן בטכניון. היו מיפגשי עבודה שוטפים בשני צידי הקו הירוק. לא הייתי חברה פעילה בצוות זה אולם לקחתי חלק במיפגשים מיוחדים. זכור לי שאדם הזמין לפקולטה שלנו את שר (או אולי סגן) התיכנון הפלסטיני בממשלת ערפאת, ונערכה פגישה עם נשיא הטכניון וחברי הנהלה נוספים. היה נוכח השגריר ההולנדי בישראל (אם זיכרוני אינו מטעה אותי). זמן קצר לאחר מכן, נסענו - קבוצה יחסית גדולה לבית לחם, לפגישה עם ניבחרים ומתכננים מקומיים באזור, לקראת המשך שיתוף הפעולה. היה זה באותו היום שראש הממשלה אריאל שרון ערך סיור בהר הבית. בבית לחם קיבלו אותנו יפה, עדיין דיברו על המשך הפרויקט, אולם מאוחר יותר הבנו, שמאחורי הקלעים היה מתח רב. באותו יום פרצה האינתיפאדה השנייה. תוכנית השלום של אדם לא הצליחה להתרומם מחדש.



מפה 1: ישראל בסביבה של שלום, מתוך תמונת העתיד 2020

עד היום, בשנת 2020 - לא הוגשמו תקוות אלו. אך עם זאת, הולכת ומתקבעת התודעה שאי-אפשר בלעדיהן. הסכמי אספקת מים לירדן, מיזמי תיירות חוצי-גבולות בסיני ועל נהר הירדן, ורעיונות ההולכים ומתרחמים סביב שיתוף פעולה באנרגיות מתחדשות – אלה הם אולי ניצנים ראשונים. ניתן למנות גם את התמיכה בכלכלת רצועת-עזה, על ידי הקמת מיזמי תעסוקה בה. אין ספק כי תעוזה, יצירתיות ורעיונות חדשניים הם פתח-תקווה לעתיד טוב יותר. במבט לאחור, ניתן לשאול מדוע כול התסריטים החלופיים שהציע הפרויקט היו אופטימיים? למה לא היו גם תרחישים פסימיים? ההנחה הסמויה הייתה שהתוכנית לא תעסוק בתרחישים קטסטרופליים. ניתן להצדיק הימנעות זו בכך שתיכנון לאסונות הוא באחריות המוסדות המופקדים על שעת חירום, ודרך פעולתם בדחיפות של חירום ובסמכויות של חירום שונה מאוד משימתה של תוכנית 2020 ארוכת הטווח. אולם עם יד על הלב, נודה שכאשר נותנים לנו המתכננים (לא רק בישראל) יד חופשית לרקום חזונות, אנו נוטים לאמץ הנחות אופטימיות ולנסות להתוות להן דרך שתקדם את המציאות לקראת מימושן.

ישראל 2020 ומעגלי ההשפעה שלה

עקרונותיה של "ישראל 2020" השפיעו באופן ישיר על תמ"א 31 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, פיתוח ולקליטת עלייה, אשר שיקולי עריכתה נומקו בהחלטת המועצה הארצית לתיכנון ובנייה, ואלה עיקריה:

"לקבוע מדיניות ולגבש מסגרת לבנייה לקליטת עלייה על פי תוכניות קיימות ומוצעות בהיבטים פיזיים, חברתיים, סביבתיים וכלכליים.

קליטת מיליון עולים בחומש הקרוב (1990-1995) - תוך כדי: יישום מירבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה, שימור עתודות קרקעיות, קידום כלכלי ופיתוח תשתיות במקביל ובתיאום עם

המערכות האורבניות והכפריות, ניצול מושכל של כל משאבי המדינה ושמירה על איכות הסביבה" (החלטה מס' 90 מיום 19.6.90),

יש לשים לב, שהעיקרון הראשון עליו הורתה המועצה הארצית היה עדיין "יישום מירבי של מדיניות פיזור האוכלוסייה". במישור ההצהרתי טרם חדרה המודעות לרעיונות החדשים. הממשלה עדיין דבקה בדוקטרינה המיושנת - פיזור אוכלוסייה. תמ"א 31 הייתה מהלך תיכנון לטווח הבינוני שלכאורה עסק בקליטת העלייה, אך הוא כבר היווה חלק משינוי החשיבה לקראת תיכנון לטווח ארוך יותר. התוכנית הוכנה בידי האדריכלים רפי לרמן ועדנה לרמן, אך הייתה תקפה רק למספר שנים קטן. המשכה היה בתמ"א 35 – תוכנית המתאר הארצית המשולבת". תוכנית מהפכנית זו עדיין חיה ובוועטת. בניגוד לפרויקט ישראל 2020 שניזום מחוץ למערכת הממשלתית. התוכניות הממלכתיות היו טעונות מיכרז. במיכרז לתמ"א 35 זכה הצוות בראשות אדר' שמאי אסיף ופרופ' אריה שחר. (אדם מזור, אף הוא התחרה במיכרז, בשותפות עם רפי ועדנה לרמן, ולא נבחר). הנחיית והיגוי שתי התוכניות היו בידי אדר' דינה רצ'בסקי, ראשת מינהל התיכנון אשר השכיחה כבר אז להבין את עוצמת השינוי, ואיפשרה להטמיע אותו ולהפוך אותו לבשורתן החדשה ולעיקרן של תוכניות אלה.

וכך, שתי התוכניות התעלמו למעשה מהנחיית של המועצה הארצית לגבי פיזור האוכלוסייה, ואימצו את ההמלצות העיקריות של תוכנית 2020: במקום פיזור אוכלוסייה הדגש הועבר למדיניות מטרופולינית-עירונית, ובמקום המסורת בת שני דורות של עידוד הקמת יישובים חדשים – היפוך מלא: הימנעות מהקמת יישובים חדשים, בניגוד לכל מה שהיה מקובל עד אז.

תוכנית ישראל 2020 היתה התוכנית הראשונה שדיברה על הרוויה וציפוף. אף שרעיונותיה גובשו במסגרת של תוכנית ציבורית, הם חילחלו גם ליזמים בשוק הפרטי. האם השוק ומחירי המקרקעין הנוסקים היו מביאים את מגמת הצפיפות ללא ישראל 2020? לעולם לא ניתן לבדל השפעות של תוכניות מדיניות מתוך מהלכים וגורמים אחרים. מכול מקום, אין לתלות בפרויקט ישראל 2020 דחיפה או גושפנקא למיגדליזציה של ישראל, שבאותה עת טרם באה לידי ביטוי. נהפוך הוא: ספק אם אדם היה חסיד של מיגדלים. הוא נהג לומר שהצפיפות העירונית המיטבית היא של 6-8 קומות בבנייה רציפה לאורך רחובות כמו בערי אירופה הוותיקות. בתקופת הפרויקט גם אני טרם הייתי מודעת לבעיית המיגדלים, שנראתה אז כמעט תיאורטית. אולם מזה 15 שנים אני מנסה להזהיר בפני הבולמוס של בניית מיגדלים בישראל, בעיקר מיגדלי מגורים. הבנייה לגובה יקרה בהשוואה לבניה מירקמית, התחזוקה יקרה ועלותה האמיתית נסתרת (לאף אחד אין אינטרס לומר לדיירים מה עלות התחזוקה האמיתית). המיגדלים צפויים לפתוח פערי תחזוקה לעומת בניינים שאינם מיגדלים, וההשפעות החיצוניות השליליות שלהם ילכו ויגברו. מיבני מיגדלים הם גם זוללי אנרגיה ומקשים על התחדשות ועידכון. אולם למרות ההתמקדות של ישראל 2020 בהשלכות של שיעור הגידול הרב והצורך בציפוף, אפילו תוכנית ישראל 2020 מרחיקת הראות לא צפתה את ההשלכות השליליות של הקפיצה הדרמטית לגורדי שחקים (שהיא רק בראשיתה, אם לא תבוצע חשיבה מחדש). ללמדנו, שגם תוכנית מאוד מוקפדת בשיטה, רחבת אופקים ואופטימית, מוגבלת באופק החיזוי. ומה נוסף בעידן הקורונה?

'ישראל 2020' לא עסקה בהמלצות מפורטות אודות צורות בינוי. היא רק המליצה להרוות ולצופף. זה הספיק לחולל את השינוי המחשבתי. אלמלא 'ישראל 2020', המדינה היתה ממשיכה להקים עוד ועוד יישובים חדשים. תמיד מהר יותר, קל יותר ואולי גם זול יותר (לכאורה בטווח קצר) להקים עיר חדשה מאשר לעבות, לטפל, לשקם ולעדכן את הערים הוותיקות. השנים האחרונות, בהן החלטות הותמ"ל הנחיתו מלמעלה שכונות שלמות בשולי ערים, הן ביטוי כואב של העדפה זו – כאב לערים וכאב לתושבים. ובכול זאת, השינוי התפיסתי שהביאו ישראל 2020 ותוכנית המשך תמ"א 35 הצליחו לצמצם את ההקמה של יישובים קטנים ומפוזרים. איך לדוגמה, היו ניראים הפיתרונות ליישוב מחדש של מפוני גוש קטיף אלמלא החשיבה שהנחילה ישראל 2020? כחברה במועצה הארצית לתיכנון ובנייה באותה העת, לקחתי חלק במאבקים כנגד היוזמות להקים יישובים חדשים לכול המרבה בטיעון. אלמלא תוכנית 2020 והתוכניות הבאות בעקבותיה, היתה הארץ נמלאת צמודי-קרקע פזורים על פני מרחביה. ועם כל זאת - אין להתעלם מן המציאות: בניית צמודי-קרקע טרם הופסקה לגמרי, ועדיין מוקמים מעת לעת אפילו יישובים חדשים. זוהי מכה קשה לעתיד המדינה – הסביבה, התחבורה, הכלכלה,

וכמובן, החברה עצמה. חמור מכך: מעבר לקו הירוק, בהתיישבות היהודית, ספק אם בכלל שמעו על עקרונות התיכנון שהנחילה ישראל 2020.

הטבלה מראה את השלבים השונים של התגובות למשבר העלייה ההמונית: תיכנון לטווח ארוך מגיע רק לאחר שהמשבר נרגע.

סוגי מדיניות התגובה	שלבים ותכונותיהם
<ul style="list-style-type: none"> - עיכוב והערכת חסר, תוך ניסיון להפגת חוסר הוודאות - הדיפת האשמה המוסדית - שלילת השלכות משבר - ניסיון להסתמך על המוסדות הקיימים 	<p>שלב א' - הלם "מסע אל ההבנה"</p> <ul style="list-style-type: none"> - קהות מוסדית - חוסר אמון - חיפושים אחר פתרונות
<ul style="list-style-type: none"> - הגדרת הבעיה וזיהוי הנושא המוביל - הפחתת בעיות וזיהוי "הדרך הקריטית" - תיאום ואיסוף מידע (לאורך הדרך הקריטית בלבד) - רתימת שיתוף פעולה ורצון טוב של אינטרסים מנוגדים - עידוד קביעת מדיניות חדשנית - שחיטת "פרות קדושות" 	<p>שלב ב' - התמקדות "זינוי ה"נתיב המוביל" critical path</p> <ul style="list-style-type: none"> - תחושת דחיפות עליונה - תחושת שליחות משותפת - חיפוש אחר היערכות
<ul style="list-style-type: none"> - השראת תחושת דחיפות - "המירוץ עם הכדור הבווער" לסמכות משפטית - מרפוז - 'תכנן רק כנדרש' (טווח קצר) - 'פעל עכשיו, תכנן אחר כך' - 'מקסם כמות וקצר זמן' - 'העמס יעדים נלווים' 	<p>שלב ג' - פעולה "הזמן הוא יותר מכסף"</p> <ul style="list-style-type: none"> - הוראות ליישום
<ul style="list-style-type: none"> - תכנון לטווח בינוני; - תכנון אסטרטגי לטווח ארוך; - תיאום מורחב בין רשויות (מעבר ל"דרך הקריטית") - חזרה להשתתפות הציבור ולמשא ומתן עם קבוצות אינטרס - סובלנות לגמישות ביעדים 	<p>שלב ד' - תכנון "מעבר לדרך הקריטית"</p> <ul style="list-style-type: none"> - השגת הכרה בתכנון - הרחבת הדיון הציבורי
<ul style="list-style-type: none"> - הערכה וביקורת עצמית - ניצול הזדמנויות לשינוי משפטי-מוסדי - פתרונות חדשניים להפחתת נזקים - חשיבה מחודשת על מדיניות מקרו - תכנון ל"קטטורופה חיובית" עתידית 	<p>שלב ה' - ניהול לאחר משבר "הזדמנות לשינוי מאקרו"</p>

אחרית דבר

לקראת שנת 2020 ותחיית העניין המיקצועי והתיקשורתית בתוכנית ישראל 2020, היו רבים ששאלו: מה מהתחזיות שלכם התממש? ולמה טעיתם בתחזית זו או אחרת? כאילו היה מהלך התוכנית תחרות בחיזוי, וכול המנחש נכון, זוכה. שאלות כאלה אינן מתאימות לתוכנית לטווח ארוך. ייעודה להכוונה ולחשיבה, העבודה על תוכנית כזו – או יותר נכון לומר, תיכנון כזה – אמורה להימשך בהתמדה עיקשת וברציפות גם אחרי אימוצה הראשוני. יש לעקוב ולשנותה בהתאם להתפתחויות. לכן לא ניתן להשוות את הכתוב בתוכנית ישראל 2020, למציאות בשנת היעד. תוכנית אינה מקפצת זמן. חלק מהפערים לכאורה בחיזוי, לא היה ניתן לצפות: הכלכלה המקומית והגלובלית השתנתה, היו מלחמות, הגידול הטבעי באוכלוסייה הוא קצת מואץ יותר מאשר צפינו. ומעבר לכול אלה, מתחולל שינוי אקלים והשלכותיו, והללו עדיין לא זכו לתשומת לב אז בשנות ה-90. לדאבוני, גם היום שינוי האקלים זוכה בישראל רק למעט מס שפתיים. בימים אלה, הקורונה החדשה מחוללת תהפוכות חדשות.

תרומתה של תוכנית 2020 היא עצם החשיבה הרב-תחומית, ארוכת הטווח, עם מסקנות שהצליחו לעשות את הכמעט בלתי אפשרי – להסיט ממסלולן תפיסות תיכנון מושרשות עמוק. מסקנות אלה זרמו לא רק לתוכניות הגדולות הסטוטוריות שבאו בעיקבות ישראל 2020, אלא חילחלו לעומק לתוך התפיסות של מקבלי ההחלטות ולרוחב אל השיח הציבורי הכללי. הגותה ורעיונותיה של תוכנית 2020, ודרך המחשבה שהנחילה, תקפים ונכונים גם היום, 25 שנה אחרי גיבושם וניסוחם.

Summary

"Israel 2020 plan" is the most ambitious national planning document ever compiled in Israel, and can occupy a respectable place even on an international scale. Adam Mazor's initiative was propelled by a single factum: His calculation that Israel doubles its floor space every 20 years. Today, this figure is well known, but at the time, it constituted a revolutionary thought and succeeded in subduing the ethos that Israeli development policy should maximize population dispersal. The contribution of the Israel 2020 plan is its multidisciplinary, long-term thinking. Its conclusions were incorporated not only into the large statutory plans that followed, but also seeped into the perceptions of decision makers across public institutions and deeper yet into the general public discourse.

הערות

¹ תודתי למוטי קפלן – המתכנן שאינו נלאה – שדירבן אותי לקחת הפוגה ממחקרי השוטפים כדי לספר על העבר למען העתיד.

² הבסיס למאמר זה הוא ראיון איתי שיזם הכתב המצויין ואיש ההגות, אמיר בן דוד, שפורסם בעיתון "זמן ישראל".
<https://www.zman.co.il/68422/>

³ אדריכל ומתכנן ערים, לימים חתן פרס ישראל לאדריכלות ועיצוב, על פועלו בעריכת תכנית 2020. זמי ש-1988 כבר נזקפו לזכותו תוכנית אב מטרופוליטנית לערי גוש דן, תוכנית אב לתל-אביב-יפו והתוכנית לשיקום לב העיר בתל אביב, עליה זכה באותה שנה בפרס רכטר לאדריכלות.

רחל אלטרמן, מתכננת ערים ומשפטנית - היא פרופסור (אמריטה, פעילה) בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים – ראש המעבדה למחקר השוואתי בדיני תיכנון ובנייה ומדיניות מקרקעין. היא הנשיאה המייסדת של האגודה האקדמית הבין לאומית לתיכנון ומשפט PLPR וחברת כבוד באיגוד בתי הספר לתיכנון באירופה. כיום, רחל ממשיכה את מחקריה בטכניון ובמוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית המסונף לטכניון. ראו:
<http://alterman.technion.ac.il>

Rachelle Alterman - urban planner and lawyer - is a professor (emerita, non-retired) in the Faculty of Architecture and Town Planning at the Technion, where she heads the Laboratory for Comparative Research in Planning Law and Land Policy. She is the Founding President of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights - PLPR - and an Honorary Member of the Association of European Schools of Planning. She is also a Senior Researcher at the Samuel Neaman Institute for National Policy Research at the Technion. See: <http://alterman.technion.ac.il>