



אל מעבר לערינו העגומות

נורית אלפסי

גישת התכנון המודרניסטית, שמעצבת את הערים שאנו חיים בהן, נמצאת במשבר עמוק. תוכניות המתאר העירוניות, המגובשות על ידי מומחים ללא השתתפות ציבורית משמעותית, מנותקות מלכתחילה מהצרכים המקומיים; ומכיוון שמימון תלוי בשיתוף הפעולה של גופים עסקיים וממשלתיים, אלה יכולים לשנות אותן ללא הכר עד כדי ריקון מתוכן בשירות אינטרסים הפוגעים בציבור ובסביבה. כדי להתמודד עם המשבר יש ללמוד מעקרונות תכנון קדם-מודרניסטיים שאפיינו ערים עתיקות ברחבי העולם, להתאים אותם לצרכינו העכשוויים ולבנות מערכת תכנון דמוקרטית יותר

אוגוסט 2018

ביטו לרגע החוצה מבעד לחלון. אנו חיים בערים כאוטיות, פקוקות, חסרות לכידות וזרזועות מפגעים אסתטיים וסביבתיים. גם מבלי להיות בקיאים בפרטים, ברור לכול שמהו יסודי, מבני, אינו כשורה.



מנקודת מבט ישראלית אפשר אולי לחשוב שזוהי תופעה מקומית, תוצר של רשלנות ושחיתות שלטונית. אלא שהמציאות העגומה הזאת אינה מוגבלת לישראל; היא ניכרת במדינות רבות, ובכלל זה מדינות אירופה וארצות הברית. מקורה במשבר עמוק שבו שרויה גישת התכנון המודרניסטית – גישת התכנון הרווחת ברחבי העולם, זו שמעצבת את הסביבה העירונית שבה אנחנו מתגוררים, מתהלכים, חיים. הרעיון שבבסיס הגישה הזאת קרס, והיא הולכת ומתפוררת לנגד עינינו: בכירי מערכת התכנון איבדו אמון במנגנון התכנון העכשווי ומעודדים את עקיפתו מכל הכיוונים, ואינטרסנטים פוליטיים וכלכליים מנצלים את המשבר כדי לקדם פרויקטים מזיקים והרסניים על חשבון המרחב הציבורי.

שורשי המשבר העכשווי במערכת התכנון נעוצים ביסודותיה של הגישה המודרניסטית. גישה זו נולדה באירופה של המאה השמונה-עשרה והתשע-עשרה על רקע האתגרים שיצרה המהפכה התעשייתית, שהייתה גם מהפכת עיור אדירה: משעה שתהליך התיעוש יצא לדרך, בעלי הון החלו

להקים מפעלים בערים ועובדים היגרו אל העיר בהמוניהם. התוצאה הייתה משבר עירוני חמור וצורך בהול בעיצוב מחדש של המרחב כדי לתת מענה מהיר לאוכלוסיה העירונית הצומחת במהירות. התכנון המודרניסטי נוצר במטרה לפתור מצוקה זו.

התפיסה התכנונית החדשה הושתתה על רעיון כמו-מדעי, שמפקיד את החיים העירוניים בידי מומחים לתכנון. היא הציבה במרכז הבמה דמות חדשה – המתכנן, שמתבונן על העיר מבחוץ ומפיק תוכנית מתאר שלפיה תיבנה העיר כולה. התוכניות שמעצבים המומחים קובעות לפרטי פרטים כיצד תיראה העיר העתידית, ואילו לתושבי העיר יש תפקיד פשוט ומוגבל למדי בהיררכיה הזאת: הם נדרשים לציית למערכת התכנון, או לכל היותר לקבל אישור לחריגות קטנות ומקומיות מהתוכנית הכוללת.

תפיסת התכנון המודרניסטית הייתה לא פחות ממהפכנית, ובטווח הקצר היא הובילה לשיפור דרמטי באיכות החיים בערים. אין זה פלא כי מאה שנים מאוחר יותר, מי שנולדו וגדלו בערים אלה יתקשו להעלות על דעתם שיטה חלופית לתכנון ולניהול ערים.

אלא שלצד מעלותיו הרבות, התכנון המודרניסטי הוביל גם לאובדן הניסיון המצטבר של אלפי שנים שבהן בני אדם עיצבו ערים לצורכיהם. באופנים מסוימים ערים אלו תפקדו היטב, גם אם בדרכים שונות מאוד מאלו המוכרות לנו. כדי להבין את משבר התכנון שאנו ניצבים כיום בשיאו, יש להבין את טיבו של הניסיון המשמעותי שאבד ואת המגבלות של מערכת התכנון הריכוזית שהחליפה אותו, ושנראית לנו כיום כמובנת מאליה.

החלופה הנשכחת

גישות התכנון המודרניסטיות השונות המקובלות ברחבי העולם דומות זו לזו וחולקות עקרונות יסוד וכלי תכנון משותפים, אולם הגישות העתיקות לתכנון ערים מרובות כמספר הערים הפרה-מודרניסטיות. סביבות בנויות קמו, נאבקו על קיומן, התפתחו והשתכללו עם השנים, ולעיתים קרובות קרסו והתפרקו. אך אף שלתהליך הניסוי והטעייה הזה היו גרסאות שונות בערים שונות ובאזורים שונים, ברבות מהן אפשר לזהות כמה מאפיינים בולטים שחזרו על עצמם.

בערים פרה-מודרניסטיות רבות התנהל התכנון באמצעות מערכת מבוססת כללים. בניגוד למערכת התכנון המודרניסטית, המבוססת על תוכניות מתאר שבאמצעותן מומחים בודדים מכתיבים מראש, מלמעלה למטה, כיצד יעוצב המרחב העירוני, מערכות התכנון הקדומות התבססו על אוסף כללים תרבותיים או דתיים משותפים אשר גובשו בהדרגה ותוך משא ומתן מתמיד בין הגורמים השונים בעיר. נוסף על כך, מערכת התכנון העכשווית מסדירה באופן גורף ומקיף את המרחב, כלומר היא קובעת מראש מה ניתן לבנות בכל נקודה במרחב ואוסרת על כל בנייה החורגת מהתוכנית; לעומתה, כללי התכנון הקדומים היו בעיקר מגבילים – הם אפשרו לתושבי העיר לבנות בחופשיות כל עוד לא עברו על הכללים. כך למשל, אם מישהו רצה לבנות חדר פרטי מעל דרך ציבורית או להוסיף קומה לבניין – הכללים קבעו אם ניתן לעשות זאת וכיצד, ווידאו, לצורך העניין, שהנוף של השכנים לא ייחסם.

אם כן, בעולם העירוני הזה מדיניות התכנון הייתה דינמית וגמישה באופן מהותי ולא הוכפפה מראש לסד של תוכנית המתאר המקיפה וארוכת הטווח. ולצד הדינמיות הזאת, קיומם של כללים מגבילים העניק לכל המרחב העירוני מאפיינים ארכיטקטוניים דומים ועל כן מידה של לכידות אסתטית.

עם הזמן הפכו הכללים למעין שפה משותפת שהנחתה קבלת החלטות תכנוניות בקנה מידה רחב. החוקר בָּאָסִים חכים (Hakim) הראה כי בערים רבות במזרח התיכון נוסחו כללים מפורשים שהכתיבו את מערכות היחסים בין רכיבים שונים במרחב. תחילה היו הכללים מועברים בעל-פה, אך עם הזמן התקבעו ועובדו לכתב. בכתובת מהמאה החמישית לספירה גילה חכים רשימת כללים כאלה, שהפכו עם הזמן לחוקים של ממש. הכתובת נועדה, ככל הנראה, לקבע את החוקים ולהפיץ אותם במרחב. בעקבות הפצתן של כתובות מסוג זה אפשר למצוא בכל רחבי אגן הים התיכון, בבלקן, בספרד ובצפון אפריקה, מרקם עירוני דומה מאוד המושגת על כללים דומים. יפו העתיקה, ירושלים ועכו הן עדות מקומית לצורת התכנון הזאת. התופעה אינה מוגבלת לאזורים אלו בלבד – חוקרת הערים וונדי אשמור (Ashmore), למשל, חקרה את ערי המאיה במרכז אמריקה וגילתה גם בהן דגם מרחבי שחזר על עצמו שוב ושוב. כללים כאלה לא נגעו רק לבנייה וליצירת מרחב, אלא גם לאופן התנהלות הבנאים ואנשי המקצוע: חוקי חמורבי, למשל, הטילו עונשים על רשלנות בבנייה.

אם כן, תהליכי התכנון והבנייה ברבות מערי העולם היו כפופים לכללים כתובים משותפים או לנורמות מקובלות שבעל-פה. אך כיצד נשמרו ונאכפו כללים אלו?

חלק ניכר מהכתיבה המחקרית המתמודדת עם שאלה זו לוקה ברומנטיזציה של ההתרחשות העירונית בעידן הקדם-מודרני. כריסטופר אלכסנדר (Alexander), מגדולי החוקרים בתחום, הוא דוגמה מייצגת למי שמציג גישה נאיבית למדי; לשיטתו, מרגע שגובשו כללים עירוניים משותפים התפתחה הסביבה הבנויה באופן אורגני, מלמטה למעלה, ולא נוצר כל צורך בתוכניות מלאכותיות מטעם מתכננים חיצוניים וטכנוקרטיו.

אלא שהתיאור של אלכסנדר לוקה בפשטנות. אמנם בערים קדומות רבות נוצרו כללים עירוניים חיים ודינמיים, אך כפי שהראה החוקר ג'אמל אכבר (Akbar), השימוש בהם לא היה נקי מיחסי כוח, היררכיה ומאבקים מעמדיים. אכבר מסביר כי מנגנון קבלת ההחלטות עירב בעיקר את אלו מבין תושבי העיר שהיו מעוניינים להקים או להרוס מבנים בסביבה הבנויה. לשם כך היה עליהם להגיע להסכמות עם השכנים ולעגן אותן בחוזה כתוב או בהסכמות שבעל-פה. הסכמות אלו התבססו על עסקאות חליפין: "אם תרשו לי לבנות לגובה, אאפשר לכם גישה למעיין המים שבחצר ביתי". מטבע הדברים, כוחם של חלק מהתושבים במשא ומתן מסוג זה היה גדול מזה של אחרים.

אות מ ת ה

את מקומן של מערכות הכללים המשותפות ואת המשא ומתן שעמד בבסיסן תפס התכנון המודרניסטי, הרווח כיום ברוב מדינות העולם. בטווח הקצר פתרה המודרניזציה של תכנון הערים את הבעיה שיצרו התיעוש והאורבניזציה – הצורך ליישב המוני בני אדם ביישובים עירוניים; אך היא יצרה בעיה חדשה בטווח הארוך.

תוכנית-העל העירונית אמנם פישטה וקיצרה את תהליכי התכנון והבנייה, אך גם עצרה באחת את קיומם של מנגנונים חברתיים מורכבים של קבלת החלטות משותפת, בראש ובראשונה בקרב התושבים עצמם. השלכות המהלך המודרניסטי היו רדיקליות: הדינמיקה העירונית, יכולתן של חברות וקהילות לפתח יחד שפה מרחבית וליישם אותה בשטח – כל אלה נזנחו לחלוטין לטובת מודל המתכנן המומחה.

השינוי המשמעותי הזה מעלה לא רק שאלה מוסרית או פוליטית, אלא חשוב מכך – קושי מעשי: כיצד מתאימים תוכנית-על עירונית מקיפה ומפורטת לעיר שמטבעה משתנה, גדלה ומתפתחת? שלל רצונות, צרכים וחלומות באים לידי ביטוי בניסיונות לעצב את הסביבה הבנויה שאנחנו חיים בה – מאינטרסים מסחריים, דרך צרכים אזרחיים ועד שאיפות קהילתיות. חלק מהכוחות האלה מתנגשים, כמובן. אלא שמערכת התכנון הקיימת מציבה מעל כולם את סמכותו של מתכנן הערים, והמרחב העירוני אמור להתנהל בכפוף לתוכנית ששרטט. מה עושים כשהמציאות משתנה והתוכנית אינה הולמת עוד את מידותיה ואת צרכיה של העיר? בהעדר כללים ברורים שלאורם אפשר לנהל משא ומתן, התאמת התוכנית המקורית, המקיפה והריכוזית ליומיום העירוני הופכת בעייתית.

יתרה מזו, יישומן של תוכניות המתאר תלוי בשחקנים רבים, ובהם גם יזמים וגופים ממשלתיים ועירוניים, שבלי שיתוף הפעולה שלהם אי-אפשר להקים מבנים ותשתיות. כאשר גופים אלו נכנסים לתמונה, הם מערבים בתהליך אינטרסים וצרכים שלא נלקחו בחשבון במהלך התכנון. הרשויות נאלצות להתאים את התוכנית המקומית לדרישות היזמים הפרטיים והציבוריים.

לכאורה, זהו תהליך בריא שבו תוכנית-העל מותאמת למציאות מורכבת יותר. אלא שהשינויים המגיעים מלמטה, בלחץ של יזמים וגופים אחרים, מעוררים שני סוגים של בעיות.

ראשית, אוסף גדול של שינויים נקודתיים מרוקן את תוכנית המתאר מתוכן. תוכניות המתאר משתנות בשל הדינמיות העירונית, האינטרסים הרבים, הצרכים והאופנות המשתנים, ועד מהרה הן הופכות ללא רלוונטיות, לאות מתה. ואכן, נראה כי המדינה איבדה אמון בתוכניות-על והיא עוקפת אותן בשיטתיות, במגוון שיטות ומנגנונים, ומכניסה בהן שינויים אינספור, לרוב בלחץ של משקיעים וגורמים פוליטיים. כתוצאה מעקיפה חוזרת ונשנית של שדרת התכנון המרכזית, הפער בין תוכנית המתאר ובין העיר עצמה הופך בהדרגה בלתי נתפס.

שנית, ההחלטות המובילות לשינויים ה"נקודתיים" הללו מתקבלות ללא מערך ברור של כללים או קריטריונים, למעט הכללים של תוכנית המתאר, שממילא נדחתה הצידה בתהליך. אין כיום מערכת חלופית של כללים או עקרונות שתנחה את הכנסת התכנונים הנקודתיים לתוכניות המתאר ותקבע אילו שינויים סבירים ולגיטימיים ואילו אינם. בהעדר כללים ברורים, התכנון הנקודתי מתנהל כעסקה של תן וקח בין הרשויות ליזמים: "בנה לנו חניון או גן ילדים, ותקבל זכויות בנייה".

תכנון נקודתי אמנם מתיישב לעיתים עם הצרכים המקומיים של התושבים, אך לרוב הוא מנוצל לטובת אינטרסים עסקיים ופוליטיים. כאשר התוכנית המקומית – שממנה אמורה להיגזר הבנייה בעיר – משתנה מן היסוד באמצעות תכנון נקודתי, היא איננה מכתיבה עוד את הכללים, והרציונל שמאחורי התכנון המודרניסטי מתמוסס ומותיר לכוחות ואינטרסים זרים למלא את הוואקום שנוצר.

התוצאה היא התכנון הכאוטי המוכר לנו כל כך מהערים סביבנו: תוכניות המתאר המפוארות נחשפות כשוות לקליפת השום, ותחתיהן מאושרים אינספור פרויקטים ללא כל מנגנון מפקח או מנחה שיוכל להגביל את הכוחות הכלכליים והפוליטיים רבי העוצמה המעצבים בפועל את המרחב העירוני.

בכל המובנים הללו, ישראל היא דוגמה מובהקת לכשל המובנה בלב התכנון המודרניסטי אשר הוביל למשבר הנוכחי, והיא מקרה מבחן מרתק לתהליכים דומים שמתרחשים כיום במדינות רבות ברחבי העולם.

המשבר הישראלי

מאז היווסדה נצמדה מדינת ישראל הצעירה ללוגיקה התכנונית המודרניסטית באדיקות יוצאת דופן. תוכנית המתאר הארצית הראשונה, תוכנית שרון מ-1951, שעל פיה עוצבו חלקים נרחבים מהסביבה הבנויה בישראל מאז שנותיה הראשונות, היא דוגמה קלאסית לתכנון מודרניסטי. לא מדובר היה בתכנון כללי או סכמתי של המרחב הציבורי אלא בעיצוב מפורט ומדוקדק של העיר: מה יהיה גודלה, כיצד ייראה המבנה הפנימי שלה, ממה יורכב המערך האזורי שלה ועוד. התוצאות היו מרשימות: בתוך שנים ספורות בנתה המדינה למעלה מ-250 אלף יחידות דיור ציבורי, רובן על קרקע ציבורית, במימון ציבורי ובתכנון ציבורי.

עם השנים התמסדה מערכת התכנון הארצית. מאז 1965 פועלת בישראל מערכת היררכית שבה שלוש רמות של גופים מוסמכים בתחום התכנון והבנייה. בתחתית הסולם נמצאות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, שעוסקות בתכנון מפורט ובהיתרי בנייה; מעליהן – הוועדות המחוזיות, אשר מאשרות את תוכניות המתאר המקומיות; ומעל כולן ניצבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, המאשרת את התוכניות המחוזיות ועורכת תוכניות ארציות המוגשות לאישור הממשלה. תיאורטית, השלב הראשון בתכנון הוא חזון לאומי כולל; ממנו נגזרת תוכנית המתאר הארצית, שממנה נגזרת תוכנית המתאר המחוזית, שממנה נגזרת התוכנית המקומית המכתיבה את המציאות בשטח.

אלא שהעולם שערכאות אלו פועלות בו מורכב מכדי שאפשר יהיה לשלוט בו בדרך מכניסטית שכזאת. תוכנית שרון המכוונת יוצאת דופן באופן שבו מימשה את החזון המודרניסטי – היא הפיקה תכנון מקיף של המרחב, שלאחר מכן מומש במדויק על ידי המדינה הריכוזית. היום, לעומת זאת, מערכת התכנון המודרניסטית בישראל אינה עומדת ביעדים שלה עצמה וחושפת את כשליה המבניים: תוכניות המתאר איבדו את הרלוונטיות שלהן למציאות ופעם אחר פעם הן מרוקנות מתוכן. במקומן התפתחו בשנים האחרונות שורה של מנגנוני עקיפה ממוסדים יותר ופחות, המערערים באופן שיטתי על מערכת התכנון המדינתית.

המדינה וממשלות ישראל מצדיקות את הפנייה לשיטות ולמנגנונים העוקפים את ועדות התכנון הקבועות, בטענה שעומס גדול מוטל עליהן. ואכן, אחת ההשלכות המיידיות של התכנון הנקודתי שהשתלט על תוכניות המתאר היא עומס הדיונים וההתלבטויות שנוצר בכל ההיררכיות של התכנון, ובעיקר בוועדה המחוזית, משום שהיא נדרשת לדון בתכנון הנקודתי ולאשר או לדחות אותו. מכיוון

שהמערכות עמוסות בתכנון נקודתי ברמות ההיררכיה השונות, משך קבלת ההחלטות נעשה ארוך מאוד ונמדד אפילו בשנים. לפיכך מנגנוני העקיפה מקלים על המערכת. אלא שנוסף על כך, הם גם ממסדים ומבססים את מעמד התכנון הנקודתי על חשבון תכניות המתאר.

אחד המנגנונים העיקריים לעקיפת מערכת התכנון המרכזית הוא הקמתן של ועדות מיוחדות, שתפקידן לעקוף את ועדות התכנון הקבועות ולהאיץ את קצב התכנון. כך פועלות למשל הוות"ל (הוועדה לתשתיות לאומיות) והוותמ"ל (הוועדה לקידום מתחמים מועדפים). סמכויותיהן של הוועדות המיוחדות מקבילות לאלו של המועצה הארצית לתכנון, והן אחראיות בפועל על כל שלבי התכנון: יצירת תוכנית, אישור התוכנית, הנפקת היתרי בנייה ואישור ההיתרים. בשנת 2015, לא פחות מרבע מיחידות הדיור החדשות המתוכננות בישראל עקפו את מנגנון התכנון הסטנדרטי ורוכזו דרך הוותמ"ל. שנה לאחר מכן, ב-2016, כבר אושרו בותמ"ל כשליש מהיחידות. כך תוכניות בנייה בקנה מידה עצום, הכוללות שלל פרויקטים ואלפי יחידות דיור, דילגו מעל המערכת בקלילות ואושרו בהליך מזורז.

לכאורה, מדובר במנגנון בלתי מזיק המשלים את המנגנון הקיים. אולם התוכניות המאושרות בוועדות המיוחדות נוטות להתעלם ממפגעים סביבתיים, מפגיעה בשטחים פתוחים ומעקרונות תכנון מקובלים אחרים. נוסף על כך, התכנון המקביל סובל מחוסר התאמה מהותי בינו ובין התכנון המתקיים בהליכים הסטנדרטיים. כתוצאה מכך, הרשויות המקומיות, ועדות התכנון המקומיות, ולעיתים קרובות גם תושבים וארגונים אזרחיים שונים אינם מעוניינים בתוכניות אלו ונלחמים בהן.

יש מנגנון מוסדי נוסף שתורם לפירוק מערכת התכנון מבפנים: הסכמי גג. כמו ועדות התכנון המיוחדות, גם הסכמי הגג עוקפים את מערכת התכנון המרכזית, אלא שבמקרה הזה מאחורי קיצור הדרך עומדת הממשלה. הסכמי גג הם חוזים הנחתמים בין משרדי הממשלה ובין הרשויות המקומיות במטרה להגדיל את האוכלוסייה העירונית. מכיוון שלממשלה ולרשויות המקומיות יש אינטרסים מגוונים, שאינם מתיישבים בהכרח עם ההתפתחות התקינה של הסביבה הבנויה, התוצאה עלולה להיות בעייתית.

לעיר באר שבע, לדוגמה, הוכנה לאחרונה תוכנית מתאר מקומית כוללת. במשך שנה גיבשו מתכננים פרטיים, מתכנני העיר, ראש העיר וגורמים נוספים מדיניות עירונית מוסכמת. לפי תוכנית המתאר המתוכננת, שטח מסוים יועד לאכלס לא פחות מ-16 אלף יחידות דיור; התוכנית נמצאת בהליכי אישור. אולם במקביל נחתם הסכם גג, שחתר תחת עבודת התכנון המוסדת וקבע כי יש להקים באותו השטח ממש שכונה חדשה ובה 4,000 יחידות דיור בלבד, בצפיפות נמוכה. בעוד יוזמי התוכנית המקורית שאפו לספק מגורים לתושבים רבים יותר ולחזק את מרכז העיר הוותיק של באר שבע, מקבלי ההחלטות במשרד האוצר ובעיריית באר שבע, שחתמו על הסכם הגג, העדיפו להתעלם מכך וליעז את המקום למספר קטן יחסית של יחידות דיור צמודות קרקע, מכיוון שקל יותר לשווק אותן. כך הרשויות חותרות תחת מימוש התכנון שהן עצמן מימנו, פעמים רבות נגד האינטרס הציבורי.

לצד שני המנגנונים שתוארו עד כה, התורמים לתהליך התפוררותה של מערכת התכנון, צריך למנות גם תהליכי חקיקה המקדמים רפורמות מבניות במערכת. גם רפורמות אלו מבקשות להתמודד עם העומס על המערכת ולקצר את זמני התכנון, וכך מערכת התכנון משתנה בהדרגה מבלי שיושק חוק

תכנון ובנייה חדש ומבלי שייקבעו עקרונות תכנון מעודכנים. עד כה אושרו 120 תיקונים לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 – חלקם מהותיים ביותר ומרוקנים את הוועדות הקבועות מתוכנן.

חשוב לציין כי אף שהתפוררות התכנון המודרניסטי היא תופעה גלובלית, הביטויים שלה בישראל שונים מאלה שבמדינות מערביות אחרות. הסיבה לכך נעוצה בין היתר באופי הבעלות על הקרקע: בישראל, רוב הקרקעות שמחוץ לערים שייכות למדינה. המקרה הישראלי מוכיח כי כשהמדינה אוזנת בקרקעות מצד אחד ובמערכת תכנון מצד שני, היא הופכת מגורם ששומר על האינטרס הציבורי ליזם פרוע ומשולח רסן.

מערכת תכנון חדשה

מערכת התכנון אמורה להגן על ערכים חברתיים, תרבותיים וסביבתיים באמצעות סדרה של מגבלות וציוויים, אך כיום היא איננה עומדת במשימה. המציאות העירונית הדינמית מרוקנת מתוכן את מערכת התכנון הנוקשה, מפרקת אותה מכליה ואף מייצרת שחיתות מבנית, ובינתיים אין בנמצא מערכת רגולטורית שתוכל להיכנס לוואקום החדש שנוצר. כך אנו נותרים עם אינטרסים כלכליים ופוליטיים שיכולים לקדם פרויקטים מזיקים והרסניים מבלי שיהיה מי שיעצור אותם; לעיתים קרובות מדי, תמיכתם של מקבלי ההחלטות במעקפי תכנון שונים נקנית בכסף או בטובות הנאה. אם המגמה הנוכחית תימשך, נמצא את עצמנו עד מהרה במציאות סביבתית, חברתית וכלכלית בלתי נסבלת שהבאנו על עצמנו במו ידינו.

בעולם מתמודדים עם משבר התכנון הזה באמצעות אימוץ כללי רוחב נפרדים מתוכניות המתאר, החלים על כלל תוכניות הבנייה – מערכת של כללים משותפים המגבילים למשל את הבנייה ליד הים או בסמוך למשאבי טבע אחרים. השאיפה היא לייצר כללים שיהיו ברורים הן לאזרחים, הן למתכננים והן למקבלי ההחלטות, ויגנו על הערכים החברתיים המשותפים. במילים אחרות, מדובר בחזרה לרעיונות שבבסיס התכנון העירוני הטרומ-מודרניסטי ובניסיון להשיב את מה שאבד כשהחברה הפנתה לו את גבה. תיאורטיקנים עכשוויים מעודדים את המגמה: בארצות הברית משתמשים במושג smart growth ובבריטניה פיתחו את ה-national planning policy framework. בשני המקרים מדובר בכללים מופשטים המנחים קבלת החלטות נקודתית בתכנון. אך יישום מלא של הגישה החדשה-ישנה הזאת מצריך גם מנגנון שיאפשר דיון ציבורי נרחב והתפתחות הדרגתית של הכללים, ומנגנון כזה טרם נוצר.

אני סבורה שהמודלים הקדם-מודרניסטיים לתכנון עירוני מצביעים על כיוון אפשרי לפתרון המשבר הנוכחי. פתרון מיטבי לעיצוב מחדש של התכנון העירוני יכול שני מהלכים מקבילים. ראשית, יש להקים גוף של נבחרי ציבור אשר יופקד על גיבוש ואישור כללי רוחב עקרוניים שיחולו על כלל תוכניות הבנייה. נבחרי הציבור יהיו אחראים על "החקיקה התכנונית הציבורית" – מערכת הכללים הרגולטוריים אשר תחליף את כיפופי הידיים הבלתי פוסקים בין אנשי העסקים, הרשויות, ארגוני הסביבה והאזרחים. תהליך גיבוש החוקים הללו יהיה חשוף לציבור, כמו הליכי חקיקה המתקיימים בפרלמנטים בכל העולם, לרבות בכנסת ישראל.

בד בבד יש להקים גוף מקצועי, בלתי תלוי וחיצוני לוועדות התכנון, שיאשר את תוכניות הבנייה המפורטות בכל עיר ועיר. עצם הקמתה של מערכת אישור תוכניות נפרדת ועצמאית יוביל לשיפור משמעותי במצב הקיים. הגורמים המאשרים כיום תוכניות בנייה אחראים לפעמים לאספקת תוכניות למגורים, לתעסוקה ולמסחר. האחריות הזאת משפיעה על שיקול הדעת התכנוני. על הגוף המאשר את תוכניות הבנייה להיות גוף מקצועי גרידא, כזה שאיננו מונע משיקולים זרים או מאינטרסים חיצוניים ונקודת המבט שלו מקצועית. בתרחיש אידיאלי, תהליך הדיון, הבחינה והאישור של תוכניות יכול לדין ציבורי פתוח ושמיעת התנגדויות מצד הגורמים השונים – המדינה והרשויות המקומיות, התושבים והיזמים. זו עשויה להיות הגרסה המודרנית למשא ומתן שהתנהל בשעתו בערים הקדומות.

אינני טוענת ששינוי מערכת התכנון הוא מזור לכל תחלואי החברה והמרחב, אלא רק שאפשר לשפר את קבלת ההחלטות בתכנון באמצעות הצבת כללים גלויים וברורים באמצעות הפרדת רשויות ובאמצעות דמוקרטיזציה. במערכת התכנון הנוכחית "שיתוף הציבור" הוא אחיזת עיניים; במודל שאני מציעה כאן, השיתוף הציבורי מובנה ומשקף את המצוי בשאר תחומי החיים של הדמוקרטיה.

נורית אלפסי היא פרופסור חבר במחלקה לגאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ועומדת בראש המגמה לתכנון ערים. עריכה: איילה פנייבסקי.
