

צוותי המומחים של המשבר
צוות תכנון, דיור ותחבורה
נייר עמדה
יוני 2020

מגיפת הקורונה ומערכת התכנון הישראלית

ד"ר ענאיה בנא | מנהלת מקצועית במרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי, מרצה ועמיתת מחקר
באוניברסיטה העברית
יעל דורי | ראש תחום תכנון באדם טבע ודין, אדריכלית נוף ומתכננת ערים

תקציר

מהנתונים שהצטברו בחודשים האחרונים עולה כי קיימים הבדלים משמעותיים בין יישובים שונים בארץ מבחינת שיעור התחלואה והתמותה. פערים אלה אינם מקריים, אלא נובעים בין היתר ממגמות ארוכות שנים שקשורות לאי שיוויון והיעדר צדק מרחבי בחלוקת משאבים ציבוריים כמו קרקעות וכן מפער בהשקעת משאבי תכנון בין הרשויות המקומיות השונות. המסמך שלפניכם מציג את הרלוונטיות של שאלות תכנוניות וצדק מרחבי בהתמודדות עם מגיפת הקורונה ועם משברים לאומיים עתידיים, תוך הבלטת שורה של עקרונות מרחביים, המבוססים על צדק ושיוויון, שיסייעו להבראת החוליים ארוכי השנים של מערכת התכנון הישראלית.

1. רקע

בימים אלה מתנהל בישראל דיון ציבורי לגבי היציאה ממשבר הקורונה הנוגע לשלל תחומים – מכלכלה ועסקים, דרך מערכת הבריאות ועד לבתי הספר וגני הילדים. אלא שמהדיון החשוב הזה נפקד נושא משמעותי, שיש לו השפעה מכרעת על חוסנה של החברה ועל היכולת של כולנו להתמודד עם משברים עתידיים: מערכת התכנון בישראל. מהנתונים שהצטברו בחודשים האחרונים עולה כי קיימים הבדלים משמעותיים בין יישובים שונים בארץ מבחינת שיעורי התחלואה והתמותה. פערים אלה אינם מקריים אלא נובעים, בין היתר, ממגמות ארוכות שנים שקשורות לאי שיוויון ולהיעדר צדק מרחבי בחלוקת משאבים ציבוריים כמו קרקעות, וכן מפער בהשקעת משאבי תכנון בין הרשויות המקומיות השונות. אמנם, תקופת הסגר הקשתה על כלל הציבור, אולם היא הייתה מאתגרת במיוחד עבור אותן קבוצות בחברה הישראלית שסבלו ממחסור וממצוקה עוד לפני פרוץ המגיפה: אוכלוסיות שגרות ביישובים מעוטי יכולת ומחוסרי משאבים, אוכלוסיות ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, קשישים, בעלי מוגבלויות וכדומה. שנים ארוכות של אי-שוויון בפיתוח ובהקצאת משאבים הביאו לכך שישראלים רבים נכנסו למשבר הנוכחי כשהם חיים בדירות צפופות, בתנאי תברואה ירודים, הרחק ממרחבים ציבוריים פתוחים וללא נגישות לתחבורה ציבורית זמינה. החודשים האחרונים החריפו בעיות קיימות והבליטו את הפערים החברתיים-כלכליים בין הקבוצות השונות המרכיבות את החברה בישראל – ובעיקר בין פריפריה למרכז, בין יישובים חלשים לחזקים ובין יישובים ערבים ויהודים.

העוול הבולט ביותר בהקשר זה הוא קיומן של שכונות מגורים שלמות ביישובים הערביים, שבהן אזרחים נאלצים לחיות ללא היתרי בנייה ולעתים ללא חיבור לתשתיות כמו חשמל וביוב, תוך פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר. על מדרכות או גנים ציבוריים אין כמעט מה לדבר. האפליה ארוכת השנים בחלוקת המשאבים – קרקע, תכנון ופיתוח – של שטחים מניבי ארנונה כמו שטחי תעסוקה ומסחר, היא הגורם לכישלון הנוסחה הממשלתית לשיפוי הרשויות המקומיות על ארנונה מעסקים.

התכנית הממשלתית מבוססת על שתי טעויות ביחס לחברה הערבית. הראשונה היא חוסר התייחסות לאפליה המזיקה ביותר למצב הכלכלי של החברה הערבית: מחסור במשאבי תכנון וקרקעות וחוסר פיתוח אזורי תעסוקה. בהקשר זה חשוב להזכיר כי 2% בלבד משטחי התעסוקה במדינה נמצאים ביישובים ערביים. הטעות השנייה היא הסירוב להכיר בכך שהכלכלה המקומית של הרשויות הערביות מתבססת על ארנונה ממגורים, שמקורה בתושבים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. אם הממשלה מעוניינת לסייע לרשויות הערביות, עליה לשפות אותן על חוסר היכולת של תושביהן לשלם ארנונה למגורים, במיוחד בתקופה שבה רבים איבדו את עבודתם. במקביל, ואולי הפעולה הדחופה ביותר, היא לקדם פיתוח כלכלי עירוני בתוך ישובים אלו.

זוהי רק דוגמה אחת מני רבות לאופן שבו המדיניות הממשלתית בתחום המרחבי-תכנוני מנציחה פערים חברתיים-כלכליים. לנו, כמומחיות בתחום התכנון, ברור כי הבעיות שהחריפו במהלך המשבר קשורות באופן הדוק למשבר המרחבי. משבר זה בא לידי ביטוי, בין השאר, בחלוקה בלתי-שוויונית של משאבי הקרקע במדינה ובפערים בין מרחבים עשירים במשאבים ציבוריים חיוניים לבין מרחבים מוזנחים ומופקרים. מוכנות של ישראל למשברי העתיד תלויה בתיקון הבעיות היסודיות הללו.

2. עקרונות המרחב הבריא

א. שוויון והוגנות בחלוקת משאבי הקרקע והתכנון
קרקע היא משאב חיוני המשמש כבסיס לפיתוח חברתי וכלכלי. בישראל קיים מצב ייחודי שבו 93% מהקרקעות נמצאות בבעלות ציבורית, והממשלה, באמצעות רשות מקרקעי ישראל, שולטת במחירי הקרקע ובהחלטות על חלוקת המשאבים. הקצאת הקרקעות בישראל נעשית באופן בלתי-שוויוני תוך הסתרת תהליכי קבלת ההחלטות מהציבור. גם אם הקרקע נותרת בידי המדינה, הרי שהקריטריונים להקצאתה חייבים להיות שקופים ולהתבסס על עקרונות של אפליה מתקנת וחתירה לשוויון. לפיכך, יש צורך בפיתוח מתקן בערי הפריפריה, ביישובים המוחלשים וברשויות המקומיות הערביות.

לפני כחמש שנים הוחלט על גיבוש מנגנון הוועדות הגיאוגרפיות הקבועות, שאמורות להגיש מסקנות בנוגע לחלוקת הקרקעות באזורים רבים בארץ. זה הליך שיכול היה להפחית את האי-שוויון כמעט בכל המחוזות, אלא שעד כה לא נרשמו כל תוצאות המעידות על שינוי מערכתי. היישובים הערביים, שבהם מתגוררת כחמישית מאוכלוסיית המדינה, עדיין פרוסים על 3.4% בלבד משטחה. יתרה מכך, אזורי התעשייה הגדולים נמצאים בשטחן של רשויות מקומיות יהודיות, ואין בנמצא כל מנגנון מסודר המבטיח חלוקת משאבים צודקת בין הקבוצות השונות שמרכיבות את החברה הישראלית.

לפיכך, קיים צורך לעבור לחלוקה צודקת של קרקעות, שהן משאב חיוני לקיום התקין של הרשויות המקומיות, ולקידום הכלכלה המקומית. המחסור הגדול בקרקעות ציבוריות מהווה חסם מרכזי בפני הפיתוח הכלכלי של הרשויות המקומיות, בייחוד בחברה הערבית. רשויות מקומיות עניות הן רשויות שאינן מסוגלות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים גם בימי שגרה – ומצבן צפוי רק להחמיר בעתיד הקרוב בעקבות משבר הקורונה.

נוסף על כך, קיימים עיוותים בהנאה מרווחים על קרקעות הנובעים מהשליטה של המועצות האזוריות על יותר מ-80% משטח המדינה. הגם ש-92% מהישראלים מתגוררים ביישובים עירוניים, לא קיים מנגנון מוסדר לחלוקת ההכנסות מאזורי התעסוקה והמסחר שבשטחי המועצות האזוריות. למצב זה שני פתרונות אפשריים: האחד הוא העברת הקרקעות הסמוכות לערים לשטחי השיפוט שלהן, והשני הוא חלוקת ההכנסות מאזורים אלו בהתאם למפתח של כמות תושבים.

על-מנת להקטין את הפערים בין הרשויות המקומיות השונות, יש צורך בהפיכת רשות מקרקעי ישראל לשקופה יותר תוך הבנה שהגדרתה בחוק כ"שומר הקרקעות" מחייבת שתנהל את קרקעות מדינה עבור כלל התושבים. כיום קשה מאוד לאזרחים להיות מעורבים בתכנון והקצאת המרחב הקרוב אליהם. מערכת השיקולים וקבלת החלטות של הרשות אינה שקופה, ופעמים רבות הציבור יודע על שינויים ותוכניות רק לאחר תחילת הדיונים בהם או כשהם מתרחשים בפועל, קל וחומר כשמדובר באוכלוסיות שאינן דוברות עברית או שאין להן גישה למוקדי הכוח. במצב הנוכחי, החלטות הרשות ומערכת השיקולים המנחה אותה אינן ידועות לציבור ואינן מתבססות על עקרון של שיוויון או דמוקרטיה. כרגע נראה כי רשות מקרקעי ישראל – אשר מנהלת את הקרקעות הציבוריות במדינה – פועלת בראש ובראשונה כדי להעשיר את קופת המדינה ואינה לוקחת בחשבון מגוון רחב של שיקולים ציבוריים אחרים. רק שינוי מבני והחלה של שקיפות על הרשות – וכמובן, מתן אפשרות לגופים אחרים לעסוק במלאכת התכנון – ישנו את המצב הנוכחי.

לפיכך, יש צורך בשינויים מערכתיים ברשות, החל ממבנה הרשות, בדגש על הדרג המנהלי, דרך פרסום סדרי היום, ההחלטות וכלה בקביעת מערכת קריטריונים שקופה, כך שהרשות כולה תהיה נתונה לביקורת ציבורית.

ב. תכנון

מערכת התכנון היא המנגנון האמון על חלוקת משאבי הקרקע. להחלטות של מוסדות התכנון השפעה ישירה על היכולת הכלכלית של הרשויות. זאת, באמצעות הקצאת שימושי קרקע שונים כמו תעסוקה ומסחר, הקצאת זכויות בנייה, תכנון של תשתיות חשובות כמו עורקי תחבורה ועוד. מבחינת בנייה למגורים, במהלך העשור האחרון הושקעו מאמצים בייעול העבודה של מוסדות התכנון ובמעבר לפתרונות חלופיים למנגנון הקיים, כמו לדוגמה הותמ"ל (הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיר). אבל גם אם כיום מאושרות יותר יחידות דיור מאי-פעם, רבות מהן אינן מתוכננות באופן שסביבתן תספק את הנדרש, כמו נגישות לתעסוקה, תחבורה ציבורית, שטחי ציבור מספקים ומרחב ציבורי איכותי. בנוסף, חסרה בתכנית התייחסות לפיתוח, כך שיתאם בין כלל התשתיות ושטחי הציבור הנדרשים לסביבת חיים ראויה. בהקשר של החברה הערבית, הותמ"ל קידמה ואישרה אלפי יחידות דיור ביישובים הערביים, אך אלו טרם מומשו עקב היעדר מנגנון תומך למימוש התכניות בפועל (סבסוד פיתוח ובנייה).

יש צורך לחשוב מחדש על עבודת מוסדות התכנון מתוך מגמה ליעל תהליכים, לשפר את איכות התכנון ולהבטיח חלוקה צודקת של משאבים. מערכת התכנון יכולה לתרום לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים, אבל כדי לעשות זאת יש לשלב בה מתודות תכנוניות הנוגעות לבריאות הציבור ולחוסן עירוני – כאלה שמעודדות יצירת מרחבים שוויוניים, נגישים ובני השגה לכלל האוכלוסייה. רק כך אפשר יהיה לספק את איכות התכנון הדרושה לפי צרכי המקום במרכז ובפרפריה, בחברה הערבית ובחברה היהודית.

בעיה נוספת במערכת התכנון היא חוסר הטיפול באפליה ארוכת השנים של החברה הערבית. גם אם כיום יש ליישובים ערביים רבים תכנית מתאר מתוכננת ואף מאושרת, ברבים מהם שכונות שלמות עדיין לא הוסדרו עקב בעיות בירוקרטיות של מערכת התכנון, או תקציב ומנגנוני פעולה חסרים. לפיכך, יש לאשר תכנון במתכונת מהירה לכל השכונות הבלתי-מוכרות בתוך היישובים הערביים ולחברן לתשתיות בסיסיות כמו חשמל. לא ניתן להשלים עם מצב שבו במאה ה-21 קיימות בישראל שכונות שלמות ללא חיבור לתשתיות. מדובר בפגיעה בזכויות אזרחיות בסיסיות. פערים אלו הפכו בולטים מתמיד על רקע משבר הקורונה. יחידות דיור רבות שמאושרות בתכניות ביישובים הערביים אינן ניתנות למימוש עקב הצורך במימון של התשתיות הבסיסיות כתנאי להיתרי בנייה או בצורך בהליכי תכנון נוספים לפני אפשרות למתן היתרי בניה. יש להשלים את התהליכים התכנוניים ליישום בפועל על-מנת לסגור את הפער הגדול שנוצר במשך שנים.

ג. תחבורה

תחבורה ציבורית איכותית היא המפתח לנגישות שוויונית לתעסוקה, שירותים ופנאי. בשנים האחרונות עלתה המודעות לחשיבות של התחבורה הציבורית בארץ, ובהתאם לכך גברו המאמצים לשיפור, אבל לא באופן מספק. המועצה הארצית אישרה תכנית מתאר לתשתית תחבורה יבשתית (תמ"א 42), אבל התחבורה הציבורית אינה מקבלת במסגרתה עדיפות מספקת – לא בתכנון הארצי ולא במקומי. גם המשאבים התקציביים המושקעים במערכת התחבורה הארצית אינם מחולקים באופן שיוביל לסגירת פערים: עיקר המאמצים והמשאבים מושקעים בגוש דן ובמטרופולין ירושלים, בזמן שכמחצית מאוכלוסיית המדינה, שסובלת כיום מהיעדר תחבורה ציבורית ראויה, חיה מחוץ לאזורים הללו. משבר הקורונה מבליט את הצורך במחשבה על מגוון רב של אמצעי תחבורה ציבוריים גמישים ובני השגה, שיכולים לפעול גם בעתות משבר. לפיכך, יש לתגבר את תנועת האוטובוסים ולהקצות עבורם נתיבים מיוחדים על חשבון הרכב הפרטי ולעודד שימוש באמצעים משלימים כמו אופניים והליכה ברגל. בנוסף, יש להכשיר אלפי נהגי תחבורה ציבורית מתוך מאגר המובטלים החדש בהליך מזורז ויעיל יותר מהקיים. יחד עם תכנון המבוסס על פיתוח מוקדי פעילות של מגורים, מסחר ותעסוקה בהסתמך על מוקד תחבורה ציבורית יעיל, ניתן לשפר משמעותית את כושר הניידות של חלקים רחבים מהאוכלוסייה, להגביר את שוויון ההזדמנויות ולהפחית את יוקר המחייה.

יישובים ערביים רבים סובלים מהיעדר כמעט מוחלט של תחבורה ציבורית והציבור בהם נאלץ להסתמך על הסעים פרטיים מחוץ למערכת או כמובן על רכב פרטי, שחסרונותיו ידועים. צעד ראשון לשיפור יכול להיות הסדרת הסעים אלו ובמקביל נדרש תכנון ופיתוח מואץ של תחבורה ציבורית ביישובים באופן תדיר ונגיש, הן בתוך היישובים והן קשירתם למערך האזורי והארצי.

אמצעי נוסף שהתחיל להיות משמעותי בעולם הוא תחבורה ציבורית חינמית. ב-100 ערים בעולם כבר מיישמים זאת ונראה כי לפחות בתקופת הקורונה יש לאפשר נסיעה חינם בתחבורה הציבורית, מה שימנע שימוש ברב קו ובעיות של מגע, החזרי תשלומים ועוד. עקרונית, מומלץ למשרד התחבורה לשקול נסיעה חינם גם לאחר המשבר עבור כל האוכלוסיות שאינן בהכרח מרויחות כסף, כמו קשישים, ילדים ונוער, סטודנטים או בעלי מוגבלויות. זהו אמצעי נוסף לצמצום חוסר השוויון וכעת גם כדי למשוך ציבור לחזור להשתמש בתחבורה הציבורית.

ד. דיור

הזכות לדיור אינה רק הזכות לקורת גג אלא הזכות לדיור איכותי שמתאים לצרכים של קבוצות שונות באוכלוסייה. פרק הדיור בדוח של ועדת ספיבק-יונה, שנכתב על רקע המחאה החברתית ב-2011, פירט את הצעדים הנדרשים להגברת הנגישות לדיור עבור כלל אזרחי ישראל. אילו המלצות אלו היו מיושמות, רבים מתושבי ישראל היו מתגוררים כיום בסביבה שהייתה מספקת להם את רוב צרכי היומיום, כמו מסחר מקומי ומרחב ציבורי איכותי, כולל תמיכה חברתית – מה שהיה מקל על רבים להתמודד עם המגבלות שהוטלו על הציבור במהלך המשבר.

דיור לאוכלוסיות מיוחדות. יש בישראל קבוצות אוכלוסייה רבות הזקוקות ליחידות דיור שאינן סטנדרטיות. מאז קום המדינה, התכנון המקובל בארץ התמקד בבנייה למשפחות והתעלם מקבוצות אחרות – כמו, למשל, מקשישים שרוצים להתגורר בדיור שיתופי או לבדם, הרכבים משפחתיים קטנים, בעלי מוגבלויות ועוד. עולם התכנון עדיין מתמקד במשפחות ממעמד בינוני וגבוה, וזו אחת הסיבות למשבר הקשה שחווים קשישים ואזרחים אחרים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. לפיכך, יש צורך ביצירת תמהיל דיור או בדיור "גמיש", כך שכל תכנית למגורים תכיל מגוון סוגים של יחידות דיור ובכללן יחידות לדיור שיתופי ויחידות לבודדים ולזוגות. משבר הקורונה הבליט את החסרונות של הפתרונות הקיימים לדיור של קשישים. בעולם הולכת ומתחזקת המגמה של הזדקנות בקהילה – כלומר, שילוב של דיור לקשישים בתוך האוכלוסייה הכללית, בניגוד לבידודם במתחמים נפרדים. זוהי גישה שראוי ליישם גם בארץ.

תמהיל דיור ודיור להשכרה. יש צורך לבנות דיור להשכרה בתמהיל מגוון. כאמור, כיום שכונות שלמות נבנות כשהן מיועדות למעמד בינוני ומעלה ולמשפחות בלבד. מלבד החיסרון הידוע של הזדקנות בו-זמנית של אזורים שלמים, יש לתכנן מסוג זה השלכות שליליות מאוד בעתות משבר. פרויקטים המשלבים בתוכם קשישים, מעוטי יכולת ובעלי מוגבלויות יכולים גם להקל על אוכלוסיות אלו וגם להפוך את הטיפול בהן לפשוט ויעיל יותר. לפיכך, קיימת חשיבות רבה לתכנון של מתחמי דיור מגוונים מבחינת מצב משפחתי, יכולת כלכלית ומסוגלות פיזית.

דיור להשכרה היה אמור להיות מיושם בתכניות הות"מ^ל, אלא שברוב התוכניות הללו בוטלה האפשרות להשכרה. המחסור הגביר את הלחץ על המלאי הישן והיקר הקיים – מה שהחמיר את מצבם של שוכרי דירות עם פרוץ משבר הקורונה. כיום ישראלים רבים מתקשים לשלם את שכר הדירה שלהם. השקעה בדיור להשכרה בדומה לקיים בעולם, היא צו השעה, ויש בכוחה להועיל למשק מאוד מבחינת גיוון אוכלוסיות והגדלת אפשרויות תעסוקה. לעמדתנו, כל תכנית מעל סדר גודל מסוים אמורה להכיל דיור מגוון להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת.

איכות המרחב הבנוי. סביבת הדיור חייבת להיות מתוכננת אחרת. אם בכל 100-500 מטר היה כיום מרחב ציבורי איכותי, מגבלות התנועה שהוטלו בחודשים האחרונים היו מעיקות פחות. יש לדאוג גם לתכנון של שטחי מסחר ותעסוקה בקרבת מבני מגורים או כחלק מהם. בנוסף, אם התחבורה הציבורית הייתה משולבת בתהליכי התכנון, אפשר היה כיום לפקח על נתיבי האוטובוסים ועל כמות המשתמשים ביתר יעילות ולהפעילם בשלב מוקדם יותר. הריחוק מתחבורה ציבורית יעילה מחייב ישראלים רבים להשתמש ברכב ומונע תכנון נאות של המרחב הציבורי. יש לדאוג גם לשימוש גמיש במבנים עצמם. האפשרות לפתח שטחי תעסוקה מרחוק (לאו דווקא מהבית) או מרכזי פעילות שכונתיים יכולה להועיל הן בשגרה והן בעתות משבר.

ה. **קידום יוזמות תכנוניות אינטגרטיביות בהקשר של בריאות** כיום מקודמת תוכנית מתאר ארצית למוסדות רפואיים (תמ"א 49). התוכנית חייבת לקחת בחשבון גם היבטים חברתיים, כלכליים ופיזיים, תוך שימת דגש על סגירת הפערים הקיימים בשירותים בסיסיים ועל שילוב פונקציות בריאותיות במערך תכנוני שלם של פיתוח, תחבורה, שייכות מוניציפלית וכדומה. היבט אחר הוא תכנון שימושים הקשורים לשירותי הרפואה. המגמה ההולכת ומתפשטת של האחדת שטחים סחירים למרפאות עם מרכזי מסחר גורמת הן להכרח לעבור בתוך מרכזים אלו רק על מנת לקבל שרותי רפואה והן לסכנה של התייקרות השטחים הללו, עלות שעלולה ליפול על ציבור המשתמשים. לעמדתנו יש לתעדף שרותי רפואה במוסדות ציבור כחלק מהחלק המותר להקצאה לשטחים סחירים במוסדות השונים ולא לשלבם בקניונים או במרכזי מסחר.

לסיכום, משבר הקורונה אינו חייב להסתיים בחזרה למקום ממנו התחלנו – עומס בכבישים, אפליה מרחבית, אי שיויון הזדמנויות ועוד. הפקת הלקחים ומאמץ בכיוון של שינוי הנורמות הקודמות יכול להוביל אותנו לחברה בריאה וצודקת יותר, שכולנו נצא נשכרים מחיים בה.