



האם תוכניות בארץ מיושמות כהלכה, ואם לא, למה לא: הערתו של אליהו בורוכוב בחוברת זו מעלה את הסוגיה של חוסר התייחסות של ממשלות ישראל לתמ"אות בפרט ולמערכת התכנון בכלל. בזה הוא מצטרף לדיון ארוך בנושא שהשתתפו בו רבים (כולל הח"מ) בארץ ובחו"ל.

כתבה שקראתי במוסף הארץ (גלובר, 2020) פתחה לי זווית מבט חדשה על הסוגיה, וברצוני לחקור אותה איתכם כאן. הכותב מספר על "התיישבות של חבורת צעירים" שהוקמה מול דימונה: בנייה אקולוגית, מבנים יבילים, לא מחוברת לקרקע או תשתיות. המבנים מיועדים לעקירה ולשימוש חוזר להתיישבות הבאה, מתוך כוונה להחליף אותם באתר בשכונת קבע (אולי) בעוד כמה שנים. הפרויקט הוא עוד מיזם של עמותת איילים, שמשימתה הקמת "התנחלויות" בארץ (ישראל בתוך הקו הירוק): חלוציות ציונות מחודשת. מה שמשך את תשומת ליבי בכתבה היה ביטויי האהבה לפרויקט והאהדה ליוזמים של נציגי הרשויות, והתייחסותם לתכנון.

בני ביטון, ראש עיריית דימונה, מתלהב מהפרויקט ופעל נמרצות לקידומו, בשל הפוטנציאל שלו למשוך צעירים לדימונה. אך לא פחות חשובה בעיניי היא יעילות הביצוע: ללא עיכובים הכרוכים בתכנון (שעלולים לדבריו לארוך בין עשר לחמש עשרה שנה), כאן מוקמים המבנים חמישה חודשים אחרי הקצאת הקרקע. גם שמואל ריפמן, ראש המועצה האזורית רמת הנגב, הוא בין אוהדי העמותה ואוהב את הפרויקט, שממחיש בעיניי את יתרונות הבנייה ללא בעיות של תכנון מיותר. כך הוא קידם מיזם קודם של העמותה: הקמת היישוב הקהילתי שיזף (שמנה בינתיים 15 קרווילות) ליד צומת טללים, בעקיפת מכשולי התכנון. ניסיון זה היה פחות מוצלח: בית המשפט ציווה לפנות את היישוב בהיעדר האישורים הדרושים.

מחבר הכתבה מציין את "(ה)אהדה שהרעיף הממסד על העמותה... דווקא בגלל... דרכים עקלקלות מעט" שלה מול מערכת התכנון ומוסדותיה. כפי שראש הממשלה אריאל שרון הציע בזמנו לעמותה: "אל תחכו... להשלמת כל התוכניות. מה שאפשר לעשות היום, תעשו היום". רשימה זו מביאה עדות חותכת לסלידה מהתכנון של הממסד, המעלה הרהורים על תרבות התכנון בישראל.

תרבויות תכנון:

אהבה ודחייה - ותרבות התכנון בישראל

תרבות התכנון בארצות ובחברות השונות מעסיקה חוקרים והוגי דעות בתחום התכנון בעשורים האחרונים. עניינם בכך נבע מההנחה, שתרבות התכנון בחברה מסוימת קשורה ליעילות התכנון ולהצלחת התכנון בתחומה, והוליד מחקר השוואתי נרחב על תרבויות תכנון במדינות שונות.

לתרבות תכנון שני היבטים, פנימי וחיצוני. ההיבט הפנימי מצביע על מכלול הגורמים שמשפיעים על התנהגות המתכננים ועל פעולות מערכת התכנון, ובהם מבנה הממשל ומוסדות התכנון, התמקצעות התכנון והתרבות המנהלית שרווחת במדינה. ההיבט החיצוני הוא ההתייחסות לתכנון של החברה במדינה בכלל ושל רבדיה בפרט. בין אלו ניכר דגש מיוחד על יחס הממסד הפוליטי המופקד על מוסדות התכנון והאחראי ליישומן של התוכניות ושל המדיניות התכנונית.

עניינו כאן הוא בהיבט החיצוני של תרבות התכנון, והשאלה היא: מהי תרבות התכנון בישראל, ובאיזו מידה היא קשורה לתפקוד של מערכת התכנון בארץ – להצלחות התכנון ולכישלונותיו. מחקרים השוואתיים שביקשו לאפיין את תרבויות התכנון של חברות שונות במדינות הכלולות בסקירתם סיכמו את תרבות התכנון בארץ מסוימת כיחס כללי – אוהד או סולד – של החברה בכלל ושל מרכיביה השונים בפרט, לתכנון. תרבות התכנון של החברה נבחנת על פי כמה גורמים, ובהם מיסוד מערכת התכנון ושילובה בממשל, התמיכה בתכנון או התנגדות לו מצד הציבור, קבוצות אזרחים וחברתיות, החברה האזרחית והממסד, תרבות המנהל הכללית שרווחת במדינה, והמידה שבה מצליחה מערכת התכנון ליישם את תוכניותיה ואת מדיניותה התכנונית.

כך למשל צוינה הולנד כמדינה בעלת תרבות תכנון אוהדת פאר-אקסלנס, בעיקר הודות לגאוגרפיה שלה – זו ארץ שרובה יבשה שהוחזרה מהים והמוגנת ממנו בזכות מאמץ ותכנון משותף. גם לסיין תרבות תכנון אוהדת ביותר, בעיקר בשל המשטר הסמכותי השורר בה, שהגבלות התכנון בו מזעריות. על הרצף שמצידו האחד תרבויות אוהדות-תכנון ומצידו האחר תרבויות סולדות מתכנון, המדינות הסקנדינביות קרובות יחסית לקצה העליון ואילו מדינות מערב אירופה מתפזרות סביב אמצע הרצף. בזכות הרכבים שונים של הגורמים המשפיעים שבהם. מדינות דרום אירופה, מרכזת ומזרחה חופפות את האחרונות. בחלקן ובחלקן קצת פחות אוהדות, כל אחת בזכות ההרכב המיוחד של הגורמים המשפיעים בה, ההיסטוריה שלה ותרבותה הייחודית. תרבויות התכנון של מדינות אחרות מתפזרות לאורך הרצף וקשה לגזור הכללות על השפעת הגורמים השונים: רבות הן בגדר מקרים מיוחדים עקב גורמים משפיעים, היסטוריה, תרבות ומבנה חברתי ייחודיים – למשל הודו, רוסיה, דרום אפריקה וברזיל.

ארצות הברית היא דוגמה בולטת: היא קרובה לקצה התחתון של הרצף, ועולה רק על זו של משטרים אנרכיים ושל מדינות נחשלות. החברה האמריקאית מצטיינת הן בהתנגדותה האידאולוגית לתכנון, שנתפס (בטעות) כמגביל את ה"שוק החופשי", והן במיסוד חלש של מערכות התכנון למיניהן. עם זאת, בעיתות משבר, כשנדרשים יוזמה ממלכתית ותכנון לשילוב מערכות במאמץ משותף, מתהפכת תרבות התכנון, כפי שקרה ב-New Deal מול השפל הגדול של שנות השלושים ואף בעת המאמץ המלחמתי של הממשל הפדרלי במלחמת העולם השנייה. השוואה בין תרבויות התכנון של ארצות הברית וקנדה מאלפת: על אף הדמיון הרב בין שתי המדינות ושתי החברות, תרבויות התכנון שלהן שונות – קנדה הרבה יותר אוהדת לתכנון מארצות הברית. הסבר סביר להבדל הוא ההיסטוריה השונה של שתי המדינות.

ומה עם תרבות התכנון בארץ? איפה נמצאת ישראל על רצף תרבויות התכנון הרווחות בחברות השונות? היחס לתכנון של נציגי הממסד, כפי שהוא מובא

בסיפור על עמותת איילים שקראתי, מרמז על התשובה. יחסו של הממסד המסתייג מהתכנון מצביע על תרבות תכנון קרובה לתחתית רצף המדיניות שתיארת. ניתוח מושכל לזיהוי הגורמים שהניעו את החברה לתרבות הסולדת מתכנון הוא מעבר לתחום כתבה זאת, אך נוכל לציין כמה השפעות אפשריות.

ניתן לשער, שהיסטורית, לחברה היהודית שלקחה חלק במפעל הציוני להקמת המדינה ולהמשך קיומה היה תפקיד חשוב בגיבוש תרבות התכנון שלנו היום. שני היבטים משמעותיים להשפעה של היסטוריה זו. האחד, הימנעות מתכנון, שנתפסה כבעלת יתרונות; השני, כישלונות שנחו דווקא כתוצאה מתכנון. הראשון הוביל ל"ביצועיזם" – תרבות מנהלית שרואה באלתור את הדרך היעילה ליישום מטרות והשגתן. הצלחות האלתור, הן במיזמים אזרחיים והן (ובייחוד) במערכות צבאיות, בהיעדר מבנים מוסדיים מתאימים (שטרם הוקמו), הולידו את ה"ביצועיזם", כפי שתיאר פרוף' יחזקאל דרור בשנות השישים (Akzin & Dror, 1966). לכן, "ביצועיזם" הוא ביטוי בולט של תרבות התכנון. הגורם האפשרי השני להיווצרות תרבות שסולדת מתכנון הוא תוצאות של תכנון כושל, המומחשות למשל במוצרי תוכניות שנות החמישים והשישים – שיכוני הבטון וערי הפיתוח.

אם כן, תרבות התכנון הרווחת בארץ יכולה להסביר את התעלמות הממסד ממדיניות תכנונית מאושרת ואת אי-יישומן של תוכניות תקפות, תופעות שהרהרו בהן בורוכוב ואחרים. אומנם הסבר זה טאוטולוגי מעט, כי אותן תופעות הן עצמן תסמין לתרבות תכנון ירודה, וזה מוריד מכוחו. גם מועילותו מוגבלת: הוא אינו מציע מתווה לפתרון הבעיה – קשה לתקן תרבות של חברה שלמה. אם איגוד המתכננים יראה בין משימותיו את תיקון תרבות התכנון בארץ, אולי הוא יחקה את הדוגמה של ה-APA (איגוד התכנון האמריקאי) שמפיץ דרך המדיה ובפרסומיו "סיפורי הצלחה" תכנוניים. אני לא ממליץ על הגישה הזאת – לא נראה שיש לה השפעה כלשהי על תרבות התכנון בארצות הברית.

לעומת זאת, אולי כדאי לאיגוד לחזק את הברית הטבעית בינינו המתכננים לבין הכוחות בחברה שמקדמים את התכנון מול אלו שסולדים ממנו. בעלי ברית אלו הם ה"ירוקים" למיניהם, שהתכנון משרת את עניינם הסביבתי, וקבוצות ועמותות ה"חברתיים", שתכנון שיתופי מקדם את עניינם. יריבי התכנון הם בעלי העניין החזקים, שדוחים תכנון שמונע פיתוח מואץ. ברית כזאת עשויה לתרום להעלאת תרבות התכנון יותר מאשר הפצת סיפורי הצלחה שלנו.

א. אלכסנדר

* תודתי לעפרה פרי על עזרתה בעריכת הלשון.

מקורות

גלובר, ה. (2020) "המתנחלים החדשים" מוסף הארץ 25.12.2020 עמ' 32-37.

Akzin, B. and B. Dror (1966) *Israel: High Pressure Planning*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.