

אסון ותקומה: תכנון ויישום

את תפקידו החדש כעיסוק חלקי עם המשך פעיל במשרתו כראש רשות שדות התעופה, כמו גם ביטויים מפורשים מצידו המקטינים בחשיבות המשימה ומפחיתים את גודל האתגר.

עקב המחלוקת התערער תוקף המינוי³, ונותר לא ברור. בעת כתיבת שורות אלו, הודיע האלוף מרום על התפטרותו. המניע – מינויו של השר זאב אלקין לטיפול בשיקום הצפון, דבר שעל פי מרום רוקן את תפקידו מתוכן.

בנוסף לבעיות סביב מינוי הפרויקטור, שני מחדלים נוספים העיבו על יישום הפרויקט. האחד: הימנעות מלהעניק לפרויקטור סמכויות מפורשות אשר הכרחיות למילוי יעיל של תפקידו העיקרי – תיאום בין משרדי הממשלה וכלל הגופים האמונים על תכנון מפורט וביצוע התכניות המאושרות. השני: אי-הקצאת תקציבים הכרחיים למימון פעילות הפרויקטור ולהעסקת צוות מקצועי. זאת ועוד: מילוי יעיל של תפקיד הפרויקטור דורש לא רק הקניית סמכויות מתאימות, אלא גם הקצאת תקציבים למימון פעילויות תכנון וביצוע שבתוקף סמכויותיו עליו לדרוש מגופים אחרים⁴. אם לא הוקצה לפרויקטור אפילו תקציב מזערי למימון העסקתו והעסקת צוות, כמובן שלא ניתנה לו שליטה בשום כספים אחרים. בהעדר כל התנאים הדרושים ליישום מוצלח של פרויקט תקומה, כישלוננו לכאורה היום היה צפוי.

כיצד ניתן להסביר את הכישלון? אולי השוואה היסטורית יכולה לעזור. באמצע שנות ה-50 של המאה הקודמת עמדה ישראל בפני אתגר: קליטת מאות אלפי עולים חדשים שבמשך כעשור יותר מהכפילו את אוכלוסייתה. מיזם משמעותי של קליטה ויישוב מתוכנן של עולים היה פיתוחו של חבל לכיש. ב-1955 הזמין ראש הממשלה בן גוריון את אריה (לובה) אליאב להיות הפרויקטור הממונה על התכנון – עריכת תכנית אסטרטגית לפיתוח חבל לכיש – ויישום התכנית. התוכנית נערכה לפי עקרונות התכנון האזורי הטובים ביותר שהיו מוכרים באותה תקופה. התוכנית חזתה היררכיית התיישבות אזורית המורכבת מאשכולות של ישובים חקלאיים קטנים, כל אחד סביב תת-מרכז כפרי, עם מרכז עירוני אזורי אחד: קרית גת. בתכנית המקורית, הבסיס העיקרי של כלכלת האזור יועד להיות חקלאות תעשייתית: גידול סלק לייצור סוכר במפעל הממוקם בקרית גת.

פרויקט פיתוח חבל לכיש יושם בהצלחה⁵, הודות לארגון הפרויקט ואופן ביצועו. לניהול הפרויקט הקים לובה אליאב את מינהל פיתוח חבל לכיש עם צוות קטן של עוזרים, ובן גוריון העניק לאליאב סמכויות כמעט בלתי מוגבלות לנהל את הפרויקט מול מוסדות הממשלה וכל הגופים האחרים המעורבים בפיתוח החבל ואיכלוסו. הבולטים בין אלו היו שלושה גופים רבי עוצמה: משרד השיכון שהיה אחראי על תכנון והקמת קרית גת, הישובים וכל התשתיות; משרד

”דבר העורך” האחרון עסק בקשר שבין מלחמה ותכנון, אשר נגזר מהמשותף ביניהם: אסטרטגיה, שמקורה ב”אסטרטגוס”, המילה היוונית למפקד. במאמר זה אדון בתקומה ויישום, תוך העמקה בשאלה: מה הקשר בין תכנון ויישום?

בעבר רווחה תפיסה פשטנית של תכנון: הדבר שמתכננים עושים כאשר הם עורכים תכניות. התכנית הייתה המוצר הסופי של המתכנן, ועמדה לרשותם של הגורמים שהופקדו על מימושה. עם התפתחות התכנון המודרני התערערה תפיסה זו, כאשר הוגי התכנון, יוזמי התכניות והמתכננים עצמם סברו שהתכניות – מלבד לתכניות אוטופיות בפרוש – מכוונות למימוש במציאות עתידית, והיעדר מימושן של תכניות רבות ויפות עורר דאגה. דאגה זו הובילה לתשומת לב חדשה לתהליך היישום¹, ולתפיסה חדשה של התכנון. תפיסה זו ראתה את התכנון כתהליך ארוך ומורכב יותר שמתחיל ביזום תכנית (או תכניות) במסגרת מדיניות תכנונית, ומסתיים ביישום². קשר זה מניע את הדיון על תקומה – הפרויקט הלאומי לשיקום יישובי העוטף והיישובים המפונים בצפון שהממשלה הכריזה עליו חגיגית לפני כמה חודשים – כאן בביטאוננו תכנון.

הכרזת הפרויקט לוותה במינוי פרויקטור האחראי לתיאום והפעלת כלל הגופים הדרושים לתכנון מרכיבי הפרויקט ויישום התכניות המאושרות. כשנה מתחילתו, במבחן התוצאה כבר ניתן לשפוט את תקומה ככישלון. מדוע? כיוון שמרגע תחילת הפרויקט, מלבד למינוי פרויקטור לא קרה למעשה דבר. או אולי מדויק יותר לומר, שהדבר העיקרי שקרה היה החלפת הפרויקטור המקורי ומינוי חגיגי של פרויקטור חדש.

הפרויקטור שהתמנה לנהל את המשך התכנון ויישומה של תכנית תקומה מטעם לשכת ראש הממשלה הוא האלוף במיל’ אליעזר (צ’ייני) מרום, לשעבר מפקד חייל הים והיום ראש רשות שדות התעופה. מתחילת הדרך לווה מינוי הפרויקטור במחלוקת, חלקית עקב הרקע וכישוריו של צ’ייני, חלקית קשור לאופן ותהליך מינויו, וחלקית בתגובה לתיפקודו.

בעיות ברקעו של צ’ייני כללו מעורבות בפרשת הצוללות (נושא הנתון תחת ועדת חקירה) וטענות לחוסר התאמה מוחלטת לתפקידו החדש. בעיות אלו גררו התנגדויות והובילו לערעור על המינוי על ידי – בין השאר – כמה מנציגי יישובי הצפון. המערערים על המינוי טענו גם על ליקויים באופן המינוי ותהליכו: נטען כי המניע העיקרי למינוי היה פוליטי – רצונו של ראש הממשלה לשמור את השליטה על תקומה מול אחרים המעורבים בנושא, ביניהם שר הפנים, אשר מינהל התכנון שבחסותו כבר החל לערוך תכנית אסטרטגית לשיקום העוטף ויישובי הצפון. הפגם התהליכי: מינוי פרויקטור ללא מרכז או ועדת איתור, כלומר הליך לא תקני. הבעיות בתיפקוד כללו את תפיסתו של צ’ייני עצמו

בעלי העניין והצדדים המושפעים מהתכנית. היום, מתכננות ומתכננים ניצבים בפני דילמה – איזון בין הדרישה לתכנון איכותי לבין הדרישה ליישום מוצלח.

בדיעבד, ניתן לראות שיוזמי תקומה הפרו כל אחת מההנחיות המוזכרות לעיל. נראה כי ההכרזה על תקומה כפרויקט גרנדיוזי לשיקום עוטף עזה והיישובים בצפון נועדה למטרות פוליטיות ולא מתוך מחויבות אמיתית, כפי שמוכיחה היעדרות העמידה בשלוש ההנחיות הראשונות. מבט מושכל לאחור, כישלון הפרויקט היה, למצער, צפוי.

חיזוש במערכת

ברובה הבאה לזוהר וייס שהצטרפה לצוות המערכת של תכנון לפני כמה חודשים כעורכת ביצוע חדשה. זוהר הינה בוגרת תואר שני בתכנון ערים ואזורים מהטכניון ותואר ראשון בגיאוגרפיה ופוליטיקה וממשל מאוניברסיטת בן גוריון. היא עבדה כמתכננת חברתית בחברת People תכנון עירוני חברתי וכן לקחה חלק בהקמת חדר המצב החברתי – פלטפורמה למיפוי תכנוני-חברתי ככלי לקבלת החלטות במרחב העירוני, מבית הטכניון. היום אנו נהנים ממימונתה להגהה ועריכה לשונית מאמרים של תורמים, ומכישרונותיה כעורכת דיגיטלית. כמו עם עורכת הביצוע הראשונה שלנו, אנו מצפים לשותפות ארוכה ופורה.

א. אלכסנדר

הערות

1. ר' N.Pressman & A.Wildavsky (1973) *Implementation*. Berkeley CA: University of California Press
2. על פי תפיסה זו, יישום תכנית הינו תנאי הכרחי אך לא מספיק להצלחתה, ר' E.R.Alexander (1985) *From idea to action: notes for a contingency theory of the policy implementation process. Administration and Society 16(4)* doi.org/10.1177/009539978501600402
3. בשלב מסוים שינתה לשכת ראש הממשלה את עמדתה והשתתה את המיניו, אך מאוחר יותר חזרה בה והשאירה את המיניו על כנו.
4. ר' E.R.Alexander (1995) *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam: Gordon & Breach. עמ' 151-142 במיוחד פסקת סיכום עמ' 151.
5. עם חלוף הזמן התגלו בעיות בתכנית המקורית שהעילו על הצלחתה: תפקוד לקוי של ההיררכיה ההתיישבותית והתיישנות הבסיס הכלכלי, ר' E.R.Alexander (1978) *Theory plan and reality: the Lakhish Regional Plan as applied location theory. Growth and Change 9(3): 44-52*.

החקלאות שהופקד על תכנון הכלכלה החקלאית ויישום התכנית באמצעות הקמת ופיתוח המשקים, והסוכנות היהודית (מחלקת ההתיישבות) על תכנון ואיכלוס החבל בהתאמה בין כוונות התכניות השונות וצרכיהם המגוונים של העולים החדשים. בנוסף לסמכויות, קיבל המינהל גם שליטה על מימון הפרויקט, על ידי כך שהוקצבו לו תקציבים יעודיים הדרושים ליישום הפרויקט. עם זאת, התקדמות הפרויקט לא הייתה נטולת עימותים, בעיקר לאור נסיונות התנגדות לשליטתו של אליאב מצד שלושת השחקנים המרכזיים. אך אליאב, כאיש אמונו של בן-גוריון, זכה תמיד לאוזנו הקשבת של ראש הממשלה, והתנגדויותיהם של משרד השיכון, משרד החקלאות והסוכנות היהודית נכשלו אל מול תמיכתו הבלתי מוגבלת של בן-גוריון.

אם כך, מה יכולה ללמד אותנו ההשוואה בין תקומה לפיתוח חבל לכיש? ההבדל ברור ביותר בין שני הפרויקטים, שמקשר בין ראשיתם לתוצאותיהם, הוא המחויבות: לבן-גוריון היה עניין חזק בפיתוח חבל לכיש והוא היה מחויב לחלוטין להצלחתו. לפי הקצאות המשאבים לתקומה – בתפקידי הנהגה, בסמכויות ובמשאבים – ברור כי העניין של נתניהו והקואליציה שלו בשיקום עוטף עזה והצפון הוא מינימלי, ונעדר כל מחויבות אמיתית. לצופה הבקיא, הקמתה וניהולה של תקומה נראים יותר כהצהרה ריקה מתוכן למטרות יחסי ציבור פוליטיים מאשר כמעשה מהותי.

מחקר וניסיון ביישום תכניות אסטרטגיות מציעים כמה המלצות ברורות להגדלת סיכויי הצלחה ומניעת כישלון:

- הצבת מטרות ברורות וגיבוש דרך מושכלת להשגתן, תוך מחויבות איתנה ליישום הפרויקט.
- מינוי אדם אחד (גורם פרטי או ראש גוף מתאים) כפרויקטור אחראי על יישום הפרויקט.
- הענקת כלל הסמכויות הנדרשות ליישום הפרויקט לפרויקטור.
- הקצאת המשאבים הנדרשים ליישום הפרויקט לפרויקטור, או הבניית תהליך יישום כך שהפרויקטור יקבל שליטה על משאבים אלו.
- הנחיות אלו ניתנות לביצוע בקלות על ידי השחקן הפוליטי הרלוונטי או הגוף היוזם את הפרויקט או המדיניות. ואולם, ישנה הנחיה נוספת המתייחסת להקשר הפרויקט, אשר ליוזמי הפרויקט יש פחות שליטה עליה, והיא הימנעות ממורכבות: ככל שהפרויקט פשוט יותר, כך גדלים סיכוייו ליישום מוצלח. בפועל, משמעות הדבר היא פירוק פרויקטים גרנדיוזיים/מורכבים לתת-פרויקטים קטנים/פשוטים יותר, ו/או שילוב מספר מועט ככל האפשר של שחקנים, גופים ואינטרסים בתכנון, בפיתוח וביישום הפרויקט. ההנחיה האחרונה, כמובן, סותרת באופן ישיר את כללי התכנון המקובלים כיום: תכנון משתף המערב את כלל