



חוברת זאת של תכנון, שמלווה את הכנס השנתי של איגוד המתכננים, יוצאת לאור ביום השנה ה-20 של יציאת תמ"א 31 לדרך – מאורע חשוב בתולדות התכנון שלנו. בעיתוי זה מתאים שקישוט מרכזי של החוברת יהיה מאמרה של אדרי' דינה רציבסקי שסוקר את המעורא והשלכותיו. אולי בעל כורחו, המאמר העלה בי הרהורים שמתבטאים להלן.

מדוע הממשלה מתעלמת מתכניותיה המאושרות, והאם זה ניתן לתיקון?

המאמר של דינה רציבסקי בחוברת זאת מעלה (בצדק) על נס את עריכת תמ"א 31 ויישומה, אך רשימת מעלותיה של התכנית מלווה גם בציון חולשותיה. בין אלו מזכירה רציבסקי את העובדה שהממשלה קבלה החלטות תכנוניות אחרי אישור התכנית שהתעלמו מעקרונותיה ומשרדי ממשלה יזמו פעולות שסותרו את הוראותיה. מגמה זאת לא נחלשה לאחר מכן עם החלפת תמ"א 31 בתמ"א 35, וממשיכה ביתר שאת עד עצם היום. בעת האחרונה תופעות בולטות שמעידות על חולשת מערכת התכנון הן החלטות הממשלה על הקמת יישובים כפריים חדשים בנגב וערים חרדיות חדשות בוואדי ערה ובנגב, והייזום ותכנון הנמשך של יישובים חדשים של ממי" ומשרד הבינוי והשיכון.

תופעה אחרת, שרציבסקי מזכירה אותה, היא נסיון הממשלה (עוד בעת היערכות מערכת התכנון לקליטת העליה ההמונית מברה"מ לשעבר) לעקוף את תהליך התכנון המוסדר, עם הקמת הול"לים. גם מגמה זאת מתגברת עם חלוף הזמן, עם הקמת הות"ל והפעלתה, אליה התווספו ב-2011 ועדות הדיוור הלאומיות (ווד"ל) מחוזיות וארצית. ועדות אלו פועלות מחוץ למערכת התכנון הסטטוטורי ומגבילות אליה, ולאחרונה הכנסת שוקלת חקיקה שהוגשה ע"י הממשלה, אשר מיועדת להרחבה ניקרת של סמכויותיהן.

הפירוש שלי להתעלמות הממשלה ומוסדותיה מהתכניות הארציות המאושרות ונסיונותיה החוזרות לעקוף את מערכת התכנון עם הקמת מוסדות תכנון חלופיות היא שחל ניתוק למעשה בין שתי המערכות – מערכת התכנון והמערכת הפוליטית – בקבלת החלטות תכנוניות מעשיות. כבר מזמן שיתי לב לתופעות אלו והתייחסתי אליהן בחומרה, כליקוי משמעותי של מערכת התכנון בישראל, להבדיל מארצות יותר מתוקנות. לעומת עמדתי, נראה שכאן, לקוי זה מתקבל בשיוון נפש ומתיחסים לביטוייו כתופעת טבע בלתי נמנעת.

לפני כמה שנים, כאשר העליתי את הסוגיה בשיחה עם דינה רציבסקי (בהיותה ראש מנהל התכנון במש' הפנים), השויתי את תהליכי התכנון הארצי שלנו ושל מערכת התכנון ההולנדית שזוכה להערכה בינלאומית. על מנת להעניק לנו כמה מהיתרונות של המערכת ההולנדית, הצעתי תיקונים שיקרבו את שיטות התכנון הארצי בישראל לאלו הנהוגות בהולנד. אדר' רציבסקי השיבה להצעותי באמירה מוחצת: "אנחנו לא הולנדים" וזוהי ביטלה (אולי בצדק) את ישימותן.

אע"פ כן, אולי ניתן ללמוד מהשהוא מההולנדים, בהסתכלות על ההבדלים בין מערכות התכנון ובפרט איך התכנון הארצי (שקיים וממוסד היטב בשתי המדינות) מתבצע אצלם לעומת התמ"אות שלנו. ההבדלים נראים בשלושה היבטים: המבני, התהליכי, והתכניות. נתמקד בשני הראשונים, שבהם הגורמים אשר עשויים להשפיע על הקשר בין שתי המערכות – התכנונית-מקצועית והמדינית-פוליטית.

כבר בהיבט המבני אנו מוצאים הבדלים משמעותיים בין שתי המערכות: באופן בו החקיקה המאפשרת בכל מדינה קובעת את מבנה המערכת ומכתיבה את תהליכיה. שתי המערכות בנויות כהיררכיות עם מוסדות תכנון בשלוש רמות מגבילות לרמות הממשל. בארץ - ארצי, מחוז ומקומי; בהולנד - לאומי-מלכותי, פרובינציאלי ומקומי. אך בכל מדינה החקיקה מסדירה את הקשר בין מערכת התכנון ומערכת הממשל בצורה שונה מאד.

בארץ הקשר מתבטא בשתי צורות, בייצוג ובסמכות ואישור. הקשר הייצוגי הוא בחברות של נציגי הממשלה בכל מוסדות התכנון כך שהם למעשה רוב הקולות בקבלת החלטות תכנוניות. הקשר הסמכותי הוא במינויו של שר הפנים כסמכות עליונה שאישורו דרוש לכל החלטה תכנונית משמעותית. לכאורה קשרים אלו היו צריכים להבטיח תאום בין המערכות ושותפות מלאה ביניהן, אך למעשה – כפי שנראה בפועל – המערכת הפוליטית הישראלית לא חשה מחוייבות להחלטותיה התכנוניות. בהולנד הקשר המבני בין מערכת התכנון והמערכת הפוליטית שונה מארץ, אך בקיאותי בחוקי התכנון ההולנדים אינה מספיקה לפרט אותו במלאו. פרט אחד חשוב יוצא מכלל זה: החוק ההולנדי מחייב דיון במוסדות המדיניות המגבילות למוסדות התכנון בכל רמות ממשל (פרובינציאלי וארצי) על כל תכנית סטטוטורית במשך עריכתה, וזה מוביל אותנו להיבט התהליכי.

ההבדל המשמעותי ביותר בין הולנד וישראל הוא באופן המעורבות של המערכת הפוליטית בתהליך התכנון. כפי שמשמע מהתאור המבני, בארץ כמעט ואין מעורבות שוטפת של המערכת הפוליטית בתהליך התכנון. מעורבותה מסתכמת בשיתוף – אפילו אחראיות – של נציגיה המנהלתיים במוסדות התכנון בהחלטות של מוסדות אלו, ובאישור (או דחייה עם דרישה לתיקון) של שר הפנים של החלטות תכנוניות ותכניות מוגמרות. שותפות כזאת, כנראה, אינה מספקת להקנות למערכת הפוליטית את התחושה שהיא הבעלים של התכניות המאושרות.

בהולנד, לעומת זאת, המערכת הפוליטית שותפה פעילה בתהליך התכנון הסטטוטורי בכל שלביו ע"י דיון משותף עם מערכת התכנון על התכניות הארציות והפרובינציאליות במשך התהוותן. דיונים אלו נערכים הן במוסדות הרשות המבצעת – הממשלה וועדותיה – והרשויות המחוקקות: בתי המחוקקים הארציים והפרובינציאליים וועדותיהם המתאימות. דיונים

מדוע הממשלה מתעלמת מתכניויה המאושרות, והאם זה ניתן לתיקון?

אלו ערים ועיניים, ולא רק סמליים (בהם הרשות המדינית משמשת חותמת גומי להחלטות מוכנות מראש) וזוכים לכיסוי נרחב בתקשורת והתענינות ציבורית – אפילו השתתפות משמעותית של הציבור. ניתן לזקוף למעורבות זאת לנכונות המערכת הפוליטית בהולנד לראות את עצמה כבעלים של תכניות מאושרות ואחראית ליישומן בפועל.

איבחון זה פותח את הדלת לאפשרות ליזום תיקונים בתהליך התכנון הסטטוטורי בארץ, אשר יגבירו את מעורבות המערכת הפוליטית בעריכת התמ"אות ותמ"מות בזמן אמת, בדומה לנהוג בהולנד. מאידך, אולי רציבסקי צודקת, ואנחנו איננו הולנדים. את הצלחת התכנון בהולנד מקובל לזקוף לזכות ההולנדים המצטיינים בתרבות של שיתוף והתייעצות – אפילו עם מונח מיוחד בשפתם: overleg. גם הפוליטיקה בהולנד היום מראה רמה גבוהה יחסית של קונסנסוס ורוח ציבורית שנובעת מהרגעה היסטורית של פילוגים קבוצתיים-דתיים. בזאת הולנד שונה מאד מארצנו, בה התרבות הפוליטית עדיין נגועה בפילוג בין קבוצתי וטיפוח אינטרסים מיוחדים. עם תכונות שולטות כאלו, ספק אם שיתוף יותר פעיל של המערכת הפוליטית בתהליך היווצרותן היה משפר את איכות החלטות תכנוניות.

גישה יותר אופטימית יכולה לגרוס אחרת, ולקוות שלמעורבות יותר שוטפת ואינטנסיבית של כלל המערכת הפוליטית בתהליך התכנון הארצי מול מערכת התכנון המקצועי-מנהלי תהיה השפעה חיובית. האתגר בתכנון הארצי לשקול בין ענינים מיוחדים לגיטימיים אך סותרים ובין טובת הכלל, כפי שהוא עולה בתכנון המקצועי, עשוי להפעיל על הפוליטיקאים המעורבים להשפעה מחנכת המשנה לטובה את תפיסותיהם והתנהגותם. אם נאמין בכך, נוכל לנסות להדמות להולנדים וליזום תיקונים מתאימים בתהליך התכנון הסטטוטורי; אם לא, נוכל להשלים עם המצב הקיים ולאמור בישראלית רהוטה: "ייהיה בסדר".

א. אלכסנדר

