



כהרגלי, אני מנצל במה זאת כדי להביע את דעתי על סוגיות תכנוניות, לרוב כתגובה לארועים אקטואליים עם השלכות תכנוניות. כך, בעת כתיבת שורות אלו, החדשות ממשיכות לדווח על משבר מכל האמוניה בחיפה. המשבר נוצר עקב צו בית משפט המחייב את הסגירה לאלתר של מכל האמוניה באיזור התעשייה של מפרץ חיפה. סילוק המכל ממקומו הנוכחי התחייב כבר לפני שנים, מחמת הסיכון הטמון במיקומו בתוך שטח עירוני המאוכלס בצפיפות. ביטוי נוכחי של המשבר: שביתת שבת באתר של עובדי חיפה כימיקלים מבין כ-1000 העובדים שפוטרו להמחשת איום ההנהלה לסגור את המפעל אם לא תמצא חלופה לאחסון האמוניה (כמו ייבוא) שתניח (כלכלית) את דעתה.

ההיבט התכנוני במשבר זה נגזר משתי עובדות. אחת: מיקומו של מכל האמוניה הוא עניין פר אקסלנס של תכנון המרחב בכלל, ושל התכנון המסדיר (הסטטוטורי) בפרט. העובדה השניה היא שאת משבר זה היה ניתן לנבא מראש. אפשר לטעון לזכות מערכת התכנון שכל התכניות הקיימות פוסלות מיקום זה למכל האמוניה ותובעות את העברתו, כפי שעשו המוסדות הרגולטיביים (מוסדות התכנון, המשרד להגנת הסביבה ועיריית חיפה) במפורש. השאלה העולה בכתבה להלן היא: איך בכל זאת קורה משבר כזה, על אף שתי עובדות אלו, ומה הם הגורמים שיוצרים את מה שנראה לכאורה ככשל של מערכת התכנון בארץ למלא את תפקידה.

משבר מכל האמוניה במפרץ חיפה: בעיה חולפת או תסמין של כשל תכנוני מערכתי?

קודם כל, מכל האמוניה במפרץ חיפה אינו בעיה חולפת, אלא בעיה שנמשכת כבר שנים. היא גם לא תחלוף מעצמה, אלא רק תפתר עם פעולה מכוונת לסגור את המכל ולהסיר אותו ממקומו. פעולה כזאת יכולה להיות תוצאה של החלטה שקולה, עם פעולות נוספות נלוות שמיועדות להקל על הפגיעות האפשריות עקב הסגירה. או שהפעולה יכולה להיות כפויה, עקב החלטה מאולצת במצב של משבר, כפי שקורה עכשיו. בהיעדר פעולה כל שהיא, הבעיה תמשיך להיות בלתי-פתורה לאורך זמן בלתי-מוגבל, עם התוצאה הצפויה הבלתי-נמנעת שהסיכון לאסון קטסטרופלי לתושבי חיפה תהפך למציאות.

לכאורה, לאורך השנים מהלכי קבלת החלטות והתקשורת של מערכות התכנון המרחבי והסביבתי בסוגיה הזאת היו בסדר. בכל התכניות הסטטוטוריות מכל האמוניה במיקומו הוגדר כשימוש חורג, המחייב את הסרתו בעתיד הנראה לעין. מערכות התכנון ורגולציה סביבתית מעוסקות זה שנים בהערכות, מדידות וזיהוי

בעיות הבטיחות והזיהום הסביבתי עקב מכל האמוניה ומיקומו. נסיונות להתמודד עם הבעיות כללו פעולות רגולטיביות, ופעולות הדדיות של משא ומתן עם חיפה כמיקלים בשתי חזיתות: ניהול היום-יומי של המכל, ופתרונות בטווח הבינוני-ארוך שכרוכים בהעתקת המכל או סגירתו.

כל הצדדים המעוררים בסוגיה זאת היו מודעים להשלכות אפשריות ותוצאות צפויות להחלטות חלופיות בנקודות זמן רציפות. החלטה אחת אפשרית היא המשך את הסטטוס קוו ולדחות את סגירת המכל למועד בלתי-ידוע. יתרונות החלטה זאת: המשך תועלות חברתיות-כלכליות הנובעות מהפעלת המכל ובהן מישרות עם הכנסות לתושבים, תועלות כלכליות לסביבה ולישוב, והכנסות ורווחים לחיפה כמיקלים. עלויות קשורות להשארות המכל: הצטברות נזקים מזיהום הסביבה, התגברות סיכון פגיעה קטסטרופלית לאוכלוסייה רבה של הסביבה העירונית הצפופה עקב תקלה טכנית, תאונה, אירוע טבע (מכת ברק, רעידת אדמה) או פגיעה בזמן מלחמה.

החלטה חלופית היא להורות על סגירת המכל במועד נקוב, אשר יכלול תקופת שילוב שמאפשרת למפעל להתאים את פעולותיו לסגירת המכל. בהחלטה זאת טמונה נקיטת פעולות הדרושות להבטיח יישום ההוראה. זאת אם היא החלטה אמיתית לסגור את המכל, ולא רק נתינת הוראה למראית עין, כפי שקרה בעבר. תועלות החלטה זאת הן הפסקת הנזקים מזיהום הסביבה הנגרם ע"י הפעלת המכל, והשהיית הסיכון של פגיעה קטסטרופלית לאוכלוסיית חיפה רבתית. עלויות החלטה תלויות בתועלות ועלויות של היערכויות אפשריות שונות של חיפה כמיקלים לסגירת המכל. חלופות אלו גם ידועות מזמן; עקרונית הן בין העתקת מיקום המכל (נקבע כבלתי אפשרי) והפעלת טכנולוגיות אחרות כחלופות לאיחסון האמוניה במכל עד נצולה. אלו כוללות יבוא האמוניה בשימוש טכנולוגיות שונות להובלה. לחלופות אלו תהינה תוצאות שונות אשר ניתן להעריך אותן, בתחומים שונים הכוללים בטיחות ציבורית (ניתוח סיכונים) והשלכות לגבי חיפה כמיקלים ועובדיה: עלויות תפעול, משרות ומשכורות, הכנסות ורווחיות.

כל הגורמים, ההשלכות והשיקולים האלו ידועים לכל הצדדים המעוררים (הכוללים את מערכת התכנון, הרגולטורים הסביבתיים, מוסדות ממשלה, עיריית חיפה וחיפה כמיקלים) זה שנים. סוגית העתקת המכל ממקומו הועלתה לעתים קרובות, ביחוד בסמיכות למערכות עם הגברת המודעות לסיכון בקטסטרופה הקשורה לפגיעה במכל בפעולה מלחמתית. למרות זאת, ההחלטה הראשונה התקבלה - לדחות ההחלטה על סגירת המכל למועד עתידי כל שהוא שיהיה יותר נוח לכל הצדדים, ובמיוחד לחיפה כמיקלים שאמורה להיות הנפגעת העיקרית מסגירת המכל. דחיית ההוראה המחייבת את סגירת המכל באופן מסודר, נעשתה למרות ידיעת כל המעוררים שבסופו של דבר מתי שהוא סגירת המכל תהיה בלתי נמנעת, וזאת, כי הסיכונים הנובעים מהשארותו במקום אינם מקובלים לטווח הארוך.

עם השתלשלות העניינים כפי שקרה, המשבר הנוכחי סביב סגירת מכל האמוניה היה צפוי. אם לא מקבלים החלטה הכרחית במועד המאפשר היערכות מתאימה לביצועה ולהתמודדות יעילה עם תוצאותיה הצפויות - ז"א אם לא מתכננים את הפעולות הדרושות ומיישמים את התכנית - יאלצו לקבל את ההחלטה ולבצע אותה בתנאי משבר, בדיוק כפי שקורה עכשיו. תיאור זה מאשש את הסברה שהמשבר הנוכחי הוא תוצאה של כשל מערכתי כללי,

ושל מערכות התכנון המרחבי וסביבתי שלנו בפרט. הכשל אינו בתכנון במובן עריכת תכניות, אלא בניתוק בין מערכות ומוסדות התכנון ואותם הגורמים המערכתיים האחראיים להבטחת הביצוע.

ניתוח מושכל להסביר את הגורמים לכשל האמור הוא מעבר ליכולתי בתחום כתבה זאת, אך ארשה לעצמי כמה השערות. בראשונה אתיחס למשבר הנוכחי כתסמין לכשל מערכתי כללי, ולא דווקא של מערכות התכנון. זאת מפני שהמשבר הנוכחי סביב מכל האמוניה אינו יחיד במינו, אלא דומה למשברים רבים אחרים שעולים וחוזרים בתחומים שונים. דוגמאות בתחום התשתיות (שקורות לעתים יותר רחוקים מבתחומי השירותים ורווחה) הן משבר הצפת כביש 1 שהביא לסגירה סופית של אתר הטמנת הפסולת חיריה לפני כמה שנים, ומשבר המים שגרם להפעלה נמהרת של מערכת להתפלת מי ים יקרה - לדעת כל המומחים. אנו חווים משברים יותר תכופים כאלו בתחומי השירותים הציבוריים כמו חינוך ובריאות, דוגמת שביתת המורים הכמעט שנתית בתחילת שנת הלימודים, ומשברי העומס שפוקדים את בתי החולים עם מכת תחלואות החורף.

המשותף בין כל המשברים הוא סיבותיהם. מחד, דחייה חוזרת של החלטה משותפת של כל המעורבים בסוגייה לנקוט צעדים (הידועים, לרוב) הדרושים לפתור את הבעיות שגורמות למשבר. ואי-נכונות נמשכת של הרשויות להקצות המשאבים (לרוב, מימון ציבורי) הדרושים לחסום את המחסור שלעיתים הוא שורש הבעיה, מאידך. מאחורי מחדלים אלה, לדעתי, לא נמצא גורם מבני - הם יותר מדי רווחים ותכופים אצלנו לשייכם לפגם מבני במערכת מוסדית זאת או אחרת. כאן יש לנו עסק עם גורם תרבותי המאפיין את החברה הישראלית כמעט מתחילתה: רווחת התפיסה "יהיה בסדר" בתרבות ההתנהלותית בארץ בכלל, ובתרבות המנהלית שלנו בפרט. גם אם נדחה החלטות הכרחיות, גם אם נחסוך במשאבים חיוניים, יהיה בסדר.

איבחון אחר של המשבר (לעומת כתסמין לכשל מערכתי כללי) הוא להסביר אותו כתוצאה מכשל תכנוני, הקשור לפגמים מבניים במערכות התכנון המרחבי והסביבתי. אימות פגמים אלו ופירוטם היה דורש ניתוח מוסדי מפורט ומתעמק של מערכות אלו, לכן שוב אסתפק בהשערות. אני סבור שהכשל התכנוני שמתבטא היום במשבר מכל האמוניה הוא תוצאה של הניתוק בין מערכת התכנון המרחבי המסדיר (מוסדות התכנון, תהליך התכנון הסטטוטורי והתכניות שהן מוצריו) ומערכת התכנון ורגולציה הסביבתית, לבין המערכות הפוליטיות המופקדות על מערכות התכנון ומוסדות הביצוע שאחראיות לביצוע. עקב ניתוק זה, מקבלי ההחלטות הפוליטיות מתעלמים מתכניות והחלטות תכנוניות ומוסדות הביצוע נמנעים מיישומן.

ניתן להעלות דוגמה מתחום אחר (לא משברים בתחומי התשתיות ושירותים ציבוריים) כדי להמחיש במה מדובר. המקרה בתחום התכנון המרחבי הסטטוטורי, והמחשת הניתוק המשוער ותוצאתו היא הסתירה בין ההחלטות התכנוניות המגולמות בתכניות - כאן התמ"אות בכלל, ותמ"א 31 ו-35 בפרט, והפעולות ביישום מדיניות פיתוח של המרחב של אותן הממשלות שאישרו ואימצו אותן. בניגוד למדיניות המוכתבת בתמ"אות, שדורשת פיתוח עירוני "צמוד דופן" לישושים קיימים ונוגדת תכנון ובניית התיישבות חדשה, כל הממשלות האחרונות יזמו, תכננו ובנו ישובים חדשים, במעורבות פעילה של מוסדותיהן (ביניהן משי' השיכון ובנייה, משי' התשתיות הלאומיות, וממ"י).

מה הכוונה כאן כשאני מצביע על ניתוק בין מערכת התכנון והמערכות הפוליטיות? הרי כל התכניות הסטטוריות והחלטות תכנוניות טעונות אישור השר הממונה (קודם שר הפנים, לאחרונה שר האוצר), ותמ"אות מקבלות תוקף רק עם החלטת ממשלה. אך משום מה, סמכויות אלו לא מקנות למערכת הפוליטית ולמוסדות הביצוע תחושת השתתפות בהחלטות תכנוניות ושיתוף ב"בעלות" על התכניות. שוב, אני רק יכול לנחש את הסיבה לניתוק, אך לדעתי זו תוצאה של היעדר מוערבות יותר שוטפת ואינטנסיבית של נציגים פוליטיים בתהליכי תכנון על כל שלביה. אך כדי לממש תיקונים מבניים להתמודד עם הבעיה דרושה קודם כל מודעות לקיום הבעיה, ואחר כך הערכה וכבוד הדדיים בין מתכננים מקצועיים ופוליטיקאים שנראית לי כחסרות בארץ.

לפני כמה שנים, בשיחה עם מתכננת בעלת נסיון עשיר שכמעט אין כמוהו במערכת התכנון, שדנה באותה הסוגיה של התעלמות מהתמ"אות, אני העלתי את התכנון ההולנדי כדוגמה נגדית. שם ה-Nota הלאומית התכנונית (המקבילה לתמ"אות שלנו) נערכת בשיתוף פעיל של הממשלה ובית הנבחרים על ועדותיהן, בדיונים לאורך כמה שנים, ומאושרת אחרי דיון מסכם במליאת בית הנבחרים. "יפה מאוד", היא ענתה, "אך אנחנו לא הולנדים". אולי, כמו התרבות של "יהיה בסדר", גם הכשל התכנוני אינו כל כך מבני, אלא נובע מתכונות שתובעות תיקונים תרבותיים יותר עמוקים.

א. אלכסנדר

