

# תכנון בריטי: חבט מפוכח במראה

בונן בעצמם תוך הרגשה גוברת של אכזבה משיטת התכנון ומעצמם. שלטונה של הגבי תאצ'ר אינו מביא עמו את התרשים להחלמה מהירה.

אכן, היה למתכננים הבריטיים על מה להתגאות. עוד בשנות ה-30 היתה בבריטניה מנייה מערכת מקיפה יחסית של בקרה תכנונית, אשר כללה גישות רחבות-היקף בתכנון ערים ששמן יצא בעולם כולו. בין גישות אלה ניתן להזכיר את הפתרון לבעיית ההש-בחה והפיצויים, את מדיניות "ערי גנים" ואת המדיניות להגבלת העיר, אשר הפכה תוך זמן קצר ללהיט מבוקש ב"תפריט התכנון" ואומצה במדינות רבות. מן הראוי להזכיר תרומה חשובה נוספת — קידומו של תכנון הערים כמקצוע עצמאי.

אולם היתה זו מערכת התכנון של שנת

משך עשרות שנים חייכו מתכנני הערים בבריטניה בעונג דשן לשמע תשובתה של המראה מהאגדה הידועה: „מערכת התכנון שלכם היא ללא ספק הטובה בעולם” אך לא עוד.

החל מאמצע שנות ה-70 החלו המתכננים הבריטיים לספוג ביקורת ציבורית הולכת וגוברת משני הצדדים של הספקטרום הפוליטי. באווירה זו גוברת התחושה של אי-נחת בקרב המתכננים הבריטיים. לאחר עשרות שנים של עיסוק נמרץ בנושאי תכנון תוך הנהגת חידושים במדיניות ובנהלים של תכנון ערים, החלו המתכננים הבריטיים להת-

\* המחברת היא מרצה בכירה בטכניון ויר"ר המגמה לתכנון ערים ואזורים שבפקולטה ל-ארכיטקטורה ובינוי ערים.

New-York : Oxford University Press, 1978, 142.

Easterlin, R. A., "The Economics and Sociology of Fertility: A Synthesis", in Tilly C., (eds.), *Historical Studies of Changing Fertility*, Princeton: Princeton University Press, 1978, 99.

12. לדיון תיאורטי על סוגיה זו ראה Rapoport, 1978, 226-7 (שם).

13. ראה גם Beaver, 1975, 29 (שם).

14. משרד הפנים, שם, 1980, 4.

15. מסקנה זו בולטת במיוחד לנוכח העובדה שצוותי התכנון היו מודעים לשינויים אלו בקצבי הריבוי הטבעי. ראה: לרמן, ר., „הנחות ומטרות בתכנון הנגב”, עתיד הנגב — בעיות תכנון ופיתוח, יד טבנקין, ימי עיון בפרשיות היסטוריות ובעיות יסוד, חוברת ל"ג, 1981, עמ' 35—39.

(המשך מעמ' 15)

שיעורי הנישואין של אוכלוסית המוסלמים בארץ (ראה שנתון סטטיסטי לישראל, 1980) מראה על ירידה בשנים 1960—1979, ועליה (אמנם קטנה) בגיל החציוני של הנישואות המוסלמיות באותה תקופה. בנוסף, מידע בלתי רשמי מהאגודה לתכנון המשפחה מצביע על ניצני החשפות האשה הבדווית לאמצעים ל-מניעת הריון. ולבסוף, תהליכי הגירה מכפר לעיר מתרחשים אף הם בקרב הבדווים (ראה קרסל, ג., „תמורות בחברה בדווית מתעיירת”, רשימות בנושא הבדווים, 3, 1972).

9. Woods, 1982, 166.

10. Leibenstein, N., "Socio-Economic Fertility Theories and Their Relevance to Population Policy", *International Labour Review*, 109, 1974, 453; and *General X—Efficiency Theory and Economic Development*,

רֶוֶן של השבת ההשבחה נשאר בצורה זו או אחרת עד ליום זה.

לא לאורך זמן נחו הבריטים על זרי ה-דפנה. במהלכן של שנות ה-60 התברר כי מערכת התכנון עדיין אינה משביעת רצון. תכניות הפיתוח נתפסו כלא נענות דיין לתהליך השינוי העירוני וכגורמות לעיכוב רב מדי. בעוד אנשי „תיאוריות התכנון” ה-אמריקנים מפרסמים מאמרים מלומדים מעל דפי העתונים האקדמיים אודות הצורך בהכ-לתלית היבטים חברתיים וכלכליים בתכנון שי-מושי קרקע; אודות חולשותיו של התכנון הכוללני המסורתי; אודות הצורך במדיניות תכנון גמישה יותר ואודות חשיבותו של ה-תכנון האזורי — עסקו הבריטים בהחלתם למעשה של מושגים חדשניים אלה בקנה-מידה גדול. מערכת התכנון החדשה גולדה עם חוקי התכנון של 1968 ו־1971, שהכניסו נדבך נוסף של תכנון אזורי ומטרופוליטני כדי לתאם תכנון מקומי (מחוזי). עבור נדבך חדש זה הוצעה דרך תכנון חדשה: „תכנית מבנית” (structure plan). בנאום הסבר בפרלמנט, הנשמע כהרצאה אודות יסודות התיאוריה התכנונית המקובלת אז, הסביר השר הממונה כי תכניות-מבניות ינינו בגדר הצהרות מדיניות שימושי קרקע, כי עליהן להתקשר למערכת של מעקב ובחינה מחדש וכי עליהן להתבסס על תשומתה של תכנית נמרצת ומחייבת לשיתוף הציבור. ואכן, ב-מהלך שנות ה-70 נתגייסו מיטב המתכננים הבריטים להכנת תכניות מבניות, אשר שימשו כבימה ליישום ה„מילה האחרונה” בשיטות תכנון.

לאור הישגים אלה אין פלא שמספר המתכ-ננים האנגלופילים, או סתם צופים-אוהדים במעשי האנגלים ברחבי העולם, הלך וגדל בהתמדה. למתכננים במדינות רבות היה שדה-הפעולה הבריטי למעבדת ענק, בה נבחנו מערכות וסגנונות תכנון, שיטות תכנון, מדי-ניות קרקע ומדיניות עירונית. מדיניות תכנון

1947 אשר זכתה בצדק להוקרה רבה כל כך. החוק לתכנון ערים ואזורים כפריים\*\* משנת 1947 שקם על הריסות מלחמת העולם, סימל את שאיפת האומה לחברה חדשה ולדפוס עירוני חדש. בניגוד לשיטה האמריקאית ל-תיחום אזורים ושימושי קרקע, אשר נאלצה להתקדם צעד אחר צעד, עיר לאחר עיר, עד אשר זכתה להסכמת הציבור, השיטה הברי-טית גולדה בטקס לידה מרשים אשר היה ביטוי מדע לשאיפה הלאומית, לאחר דיון ציבורי מתמשך. שיטת תכנון זו היתה בשע-תה, „אוונגרד” של התכנון. היא היתה מקי-יפה, בכללה את כל סוגי הפיתוח; היא היתה גמישה יותר מהתשריטים הישנים; והיא יקבעה דרישה לעריכת עידכון תקופתי.

ניתן לומר כי ההיבט החדשני ומאריך-הימים ביותר של מערכת התכנון משנת 1947 היה המדיניות לגבי זכויות פיתוח אשר הות-וותה על ידי חוק זה. בהיותו מבוסס בחלקו על דוח ועדת Uthwatt — מסמך רשמי לגבי דרכים חלופיות של מדיניות ציבורית לגבי זכויות וערכי קרקע, בעל היקף ורמת תיחום אשר טרם נראו כמותם בארה”ב — הוא שם יקץ על כל זכויות הפיתוח האוטוטוטיות הנהיג במקומן מערכת של היתרי פיתוח אשר עדיין ימהווה את הבסיס של תהליך התכנון בברי-טניה. דבר זה היקנה לרשויות מידה ניכרת של שיקול דעת, בדומה לגירסאות מסויימות של „שיטת ההיתר” אשר הונהגה שלושים שנה לאחר מכן על ידי מתכננים אמריקאים בתור ה„מילה האחרונה” בבקרה תכנונית.

החוק הקים מערכת של פיצויים ומס השב-יח בשיעור של 100%, ואם כי דבר זה בא לקיצו לאחר מכן עם המהפך הפוליטי, העק-

\*\* 1949 Town and Country Planning Act  
מאמר זה, בגירסה קצת שונה, הוזמן ע”י כתב העת Journal of the American Planning Association ופורסם שם בשנת 1982 (סתיו), בעמ’ 499—503.

סולם ההתעניינות הלאומי. גם על ישראל לא פסחה התעוררות זו, כפי שיעידו השינויים התכופים אשר בוצעו לאחרונה בחוק התכנון והבניה והוועדה שהוקמה לבחינתו מחדש („ועדת בר-סלע“). על תחייה זו של ההתעניינות במדיניות קרקע יכול אולי להעיד יבול הספרים החדשים, המבקשים להכשיר את הקרקע לדיון ציבורי, ובהם ספרה של Ann Luise Strong, „בנקאות קרקע“ (John Hopkins University press, 1979); של Judith de Neufville „הוויכוח על מדיניות שימושי קרקע בארה״ב“ (Plenum Press, 1981) וספרו של Peter Wolf „קרקע באמריקה: ערך, שימוש ופיקוח“ (Pantheon Press, 1981). המבט הביקורתי שנותנים כיום מתכננים בריטים במראה יכול אפוא לשמש למתכננים ישראלים ואמריקנים כבחינה מוקדמת הנוגעת להיבטים השונים של מערכת התכנון שלהם עצמם.

### על ארבעה ספרים בריטיים חדשים:

ארבעת הספרים הנסקרים כאן משקפים את אי-הנחת של שנות ה-70, ותורמים לחיפוש אחר שיטת תכנון חדשה, שתאפיין ככל הנראה את שנות ה-80. אף שארבעת הספרים הללו לא תוזמנו מראש, הריהם נשמעים כרביעייה המנגנת ואריאציות על נושא אחד, כשכל אחד מהנגנים יש כלי, טון ופרספקטיבה משלו. הנושא הוא הפער שבין אידיאליים תכנוניים לבין המציאות. אפשר למצוא בארבעת הספרים גם התעניינות משותפת ביציצע, כשכל אחד מהם עוסק בהיבט אחר של תהליך התכנון-ביצוע-הערכה. מנקודת-ראות זו הריהם משלימים יפה זה את זה.

ספרם של ליצ'פילד ודרין-דרבקין (Lich & Darin-Drabkin): „מדיניות קרקעית בתכנון“, עוסק בעיקר בשלב הקדם-ביצועי, ומנסה לסייע בהצעת תכניות בנות-ביצוע ובבחירת מדיניות קרקע מתאימה. ספ-

שאינה זוכה להצלחה בבריטניה, בעלת הסמכות המעלה את התכנון על נס והתומכת בחידושים — התיצלה בכל מקום אחר בעולם המערבי? ואם אינה מצליחה — מהן הסיבות לכך, ומהן האלטרנטיבות? משום כך המשבר המעמיק והנסינות האמיצים הנעשים לאח-רונה על-ידי מתכננים בריטיים להערכת ה-הישגים של מערכת התכנון ושל עצמם — חייבים לעורר עניין רב בקרב מתכננים בעולם כולו.

הנסיון האנגלי הוא, כמובן, בעל משמעות מיוחדת לישראל לאור שורשיה של חוק התכנון והבניה במסורת הבריטית. אולם לא רק לישראל יש עניין בבחינת הכליות הנערכת כיום בבריטניה. גם מתכננים אמריקנים חייבים לקחת התפתחויות אלו לתשומת לבם. הודות לדמיון בשיטה פוליטית, בלשון ובתרבות, נקל היה לאמריקנים תמיד לאמץ מושגים ומסודות בריטיים. למרות שעדיין קיימים הבדלים בסיסיים בין שיטת התכנון האמריקנית לבריטית — הגה בשנים האחרונות הולכת הגישה האמריקנית ומתקרבת לזו הבריטית מבחינות אחדות. אף ש,המהפכה השקטה“ בשיטת התכנון האמריקנית כשמה כן היא — שקטה והדרגתית — הגה המעורבות הגדלה בתכנון המדינות (States) בארצות-הברית, וכן ניסויים מסויימים הנעשים בכמה מהן (כגון הגהה חובת תכנון לראשונה של שימושי קרקע; אימוץ דרישות להתאמת תכניות מקומיות לתכניות המדינה, מיסוד שיתוף הציבור, והנהגת שיטות בקרה הבנויות על שיקול דעת במתן היתרים) — כל אלה תורמים להתקרבותו של התכנון ה-האמריקני לדגם מעין-בריטי.

אף על פי שמדיניות תכנון שימושי קרקע בארצות-הברית אינה מתקרבת למקום הגבוה שהיא תופסת בסדר היום הלאומי בבריטניה, הרי בכל זאת יצאה בשנים האחרונות מן הזווית הנידחת שם היתה דחוקה זה עשרות שנים, והיא מתקדמת לאיטה במעלה

מידה שלא ידענו כמותו מאז שנות ה-40. מטרתו לתרום. לוויכוח אודות מדיניות קרקעית על-ידי הצגה שיטתית של הטיפוסים, השונים של כלי המדיניות הקרקעית, ועל-ידי הצבעה על התנאים להפעלתם המוצלחת. כדי להשיג זאת פותח הספר (לאחר פרק, מבוא) בהצגתה של רשימת-בקרה מצויינת. עבור „עריכת תכניות מתוך כוונה לבצען“, רשימה שהיא כשלעצמה מהווה תרומה נכונה בדה לתחום הצעיר של חקר תהליך הביצוע. נקודת שיא אחרת בספר הם פרקים 5 ו-6, הסוקרים את קווי המדיניות הקרקעית בבריטניה מאז ועד לחוק הקרקע הקהילתית (Community Land Act) שהיה בתוקף בעת כתיבת הדברים (ושבינתיים בוטל על-ידי ממשלת תאצ'ר). סקירה זו חודרת מעבר לרמה התיאורית הרגילה של החקיקה, וחושפת את הגורמים הפוליטיים והכלכליים שפעלו בשטח ותרמו להצלחה או לכשלון של הצעדים השונים שנקטו. היא אף מתקרבת להצעת פתרון למסתורין שאופף זה זמן רב: את הסיבות לכשלונן של מס ההשבחה של שנת 1947. עדות לכשרונם של המחברים: אפשר, אולי, למצוא ביכולתם לאבחן את הבעיות העלולות לנבוע מחוק הקרקע הקהילתית גם ללא הסיוע של הערכות אמפיריות, שנתפרסמו רק לאחר שספרם כבר נשלח לדפוס (Susan Barrett), „ביצועה של תכנית: הקרקע הקהילתית“ (School for Advanced Urban Studies, 1979).

לדידה של כותבת שורות אלה החלק הבעיני ביותר בספר הוא פרק 7, המציג את נסיונן של ארצות הוצ' (כולל ישראל), וכן תרומתו המיוחדת של הספר: נספח נרחב המכונה „סקירה בינלאומית של צעדי מדיניות קרקעית“. נספח זה כולל תשובות ל„כל מה שרצית לדעת אודות מדיניות קרקעית והתביישת לשאול“. מהו ההבדל בין Zad ו-Zac? ראה בנספח בערך „צרפת“: הראשון מתייחס לאזורים המוקפאים לצורך

רו של מק-אוסלן: (McAuslan): „האידיאו-לוגיה של חוק התכנון“ מעניק מבט-לעומק על הקשר — או, ליתר דיוק, על הפער — שבין חקיקה ומוסדות תכנוניים מצד אחד, ותרומם לגורמות מינהליות ושיפוטיות מן הצד השני. ספרו של בלוארס (Blowers): „גבולות הכוח“ מציג את השלב הבא בשרשרת התכנון-ביצוע-הערכה. הוא מתמקד בתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות לתכניות ולקחי מדיניות מסוימים, ומבקש להראות כיצד תכניות מתעצבות ומשתנות תוך התהליך הפוליטי. ספרה של רבץ (Ravetz): „עיצוב-מחדש של ערים“ הוא אולי השאפתני בהיקפו מכולם. הוא לוקח על עצמו את המשימה להעריך את המערכת התכנונית על כל היבטיה, החל באידיאלים ומושגים עירוניים, דרך חקיקה ומוסדות תכנוניים ועד לתוצר הממשי בשטח ואיכותה של הסביבה הבנויה. כליהם של חברי הרביעיה שונים הם: מתכנן-כלכלי וכלכלן (ליצ'פילד ודריין-דרבקין), עורך-דין (מק-אוסלאן), מתכנן-גיאוגרף (בלוארס) ו-היסטוריונית של החשיבה התכנונית והאר-כיטוטונית (רבץ).

נתנאל ליצ'פילד וחיים דריין-דרבקין הניחו הם מלומדים ידועי-שם שכבר תרמו בעבר תרומה חשובה לתכנון. נתנאל ליצ'פילד, המוכר היטב בישראל, כותב ומלמד רבות בתחום הכלכלה הקרקעית התכנון, ו-באמצעות חברת היעוץ שלו, שבסיסה בבריטניה, הוא פועל בארצות רבות. לדריין-דרבקין הישראלי, הספר הנוכחי היה האחרון בשורת פרסומים שהתמקדו במדיניות קרקעית מתוך גישה השוואתית, כולל ספרו האינפורמטיבי „מדיניות קרקעית וגיודל עירוני“ (Pergamon, 1977). כשרונותיהם של שני חוקרים אלה חברו יחדיו בספר „מדיניות קרקעית ותכנון“, הפונה הן לקוראים בריטיים והן לשאינם-בריטיים. הרקע לספר הוא „חידוש המהלוקת בבריטניה, אודות נושאים הקשורים לקרקע ולתכנון, בקנה-

הן למתכננים מקצועיים והן לאנשי אקדמיה. תרומה נכבדה אחרת בתחום זה מהווה ספרו של פטריק מקאוסלן (Patrick McAuslan), "האידיאולוגיות של חוק התכנון". זהו ספר אידיאולוגי בגלוי – נסיון להישיר מבט בראי, ועוד בעזרת זכוכית מגדלת. מקאוסלן הוכיח בעבר את בקיאותו בחוקי התכנון הבריטיים, כשכתב את אחד הספרים המועילים ביותר בנושא: "קרקע, חוק ותכנון" (Weidenfeld & Nicholson, 1975). ספרו הנוכחי הוא ספר אמיץ. הוא יוצא כנגד חוקי התכנון הממוסדים בכללותם בטענה, שהחוק מהווה, "צד מעונין במאבק לפיקוח על כוח ועל משאבים – ולא שופט נייטרלי המפקח על המאבק". טענה בלתי-אורתודוקסית כזו זקוקה לתימוכין נרחבים; ומקאוסלן מספק אותם בשפע. הוא פותח בשרטוט שלוש "אידיאולוגיות התכנון" ה"שליטות", כפי שהוא מכנה אותן. בהקדמה מצויינת עוקב מקאוסלן אחר לידתו של חוק התכנון מתוך דיני המטרדים, כשהוא מראה כיצד האידיאולוגיה השלטת הראשונה, ש"קראה לאחזקה ולתמיכה פיסית של רכוש פרטי, היוותה את עמוד התווך במבנה-העל של חוק התכנון. האידיאולוגיה השלטת השנייה היא זו של "האינטרס הציבורי", שעלתה כחלק מתהליך המיסוד של התכנון הציבורי, ובשמה נטו להאציל סמכויות נרחבות על אנשי המינהל שהם, לתפיסתה, הראויים לקבוע מהו "האינטרס הציבורי". האידיאולוגיה השלישית היא זו של השתתפות הציבור, שאף כי שורשיה נעוצים במסורת פילוסופית ממושכת, הריהי חדשה יחסית בתחום האידיאולוגיה התכנונית. אידיאולוגיה זו יוצאת נגד התפיסה כי בידי משרתי-הציבור מצוי הידע המלא, ודורשת מעורבות ישירה של הציבור ופתיחות לשינוי חברתי.

רובו של הספר מוקדש לתמיכה למדנית ושקדנית בטענה ששלוש אידיאולוגיות אלו שריוות תכופות במאבק ביניהן, וכי מאבק זה

פיתוח בעתיד, כשלרשויות זכות-קדימה ב"רכישה; האחרון מתייחס לאזורי פיתוח מרוכז; הגדרה זו של השטח מהווה אמצעי מיני-שמטרתו השקיפת תקנות הבנייה, כדי לאפשר שיקום כוללני, בדרך כלל באמצעות חברה משותפת פרטית-ציבורית. ודוגמה אחת: מהי חלוקה-מחדש כפויה? זהו מכשיר המצוי בשימוש נרחב ביפן, טייוואן, ישראל ומוזרח-גרמניה, המאפשר לרשויות, או לבעלים פרטיים, לערוך חלוקה מחדש של קרקע וכשהחלוקת הישנות עבר זמנו, ולשנות שימושי קרקע בלא לעבור דרך המנגנון של רכישת הקרקע בפועל על ידי גוף מרכזי (ציבורי או פרטי). מאחר שערך הקרקע ב"דרך-כלל עולה, מאפשר הסדר זה הפרישות קרקע לצרכי ציבור, ואף על פי כן כל הצדדים נשארים מרוצים. מכשירים אלה ו"אחרים הריהם דבר בעיתו למתכננים ישראלים – הן לאלה המחפשים מכשירים חדשים לתכנון קרקע, והן לאלה הנוטים להמעיט בערכם של הכלים המעניינים המצויים בידינו כבר כיום.

"מדיניות קרקעית בתכנון" הינו, לפחות על פני השטח, הפחות אידיאולוגי מכל ארבעת הספרים, ועם זאת יש לו תשתית אידיאולוגית חזקה, שאולי ראוי היה שתהא גלויה יותר. למחברים אמונה בלתי-מעורערת בעילות ההתערבות הציבורית במדיניות הקרקעית. אפשר לחלוק על המחברים, המגדירים קווי מדיניות קרקעית כמכשירים לביצוע תכניות. מדיניות קרקעית נתפסת בדרך כלל כתחום רחב יותר של מדיניות ציבורית מאשר תכנון שימושי קרקע, ודיונם של המחברים עצמם בקווי המדיניות הקרקעית הלאומית, הקשורים רק בעקיפין בתכנון, רק מחזקים טענה זו. אך בכללו של דבר, "מדיניות קרקעית בתכנון" מהווה תרומה חשובה לשטח בלתי מוכר יחסית זה של מדיניות קרקעית. בהיותו בעל אוריינטציה מעשית יותר מיתר הספרים הנסקרים כאן, יהיה ספר זה בעל ערך

הוא הבסיס לאי-התיאום בתוך מערכת התכנון, ולאכזבת הציבור ממנה. במהלך המאבק הזה ידה של האידאולוגיה של ההשתתפות נמצאת בדרך-כלל על התחנה, בעוד שתי האחרות מתחרות ביניהן על הבכורה. לטענה זו מובאות הדגמות משטחים שונים של חוק והמינהל התכנוניים הבריטיים. בכך מספק לנו מקאוסלאן כמה מהניתוחים המעמיקים ביותר שנעשו עד כה אודות הפער שבין קווי-מדיניות לבין דרכי ביצועם.

דוגמא אחת עוסקת בהשתתפות הציבור. מקאוסלאן מראה כיצד הכוונת הטובה, שמצאו את ביטוייה ב"דו"ח סקפינגטון המהולל אשר קרא לפתיחת מסלולים פרוזיטיביים נוספים להשתתפות הציבור בתכנון מבני ומקומי, צומצמו בהדרגת באמצעות הניסוח המילולי של החקיקה, באמצעות תקנות, חוזרים מינהליים ושיטות-פעולה מקובלות. אף שמקאוסלאן מתבסס אך ורק על החוק הכתוב וכל מסמכים רשמיים אחרים, הנה הוא מגיע לאותה מסקנה אליה הגיעו כמה מחקרים אמריקניים מקיפים חדשים, והיא, שלדרישה להשתתפות הציבור בתכנית המבנית היתה השפעה קלה בלבד בהליכים המקובלים; ב-ציסוחו של המחבר: "האידאולוגיה של אינטרס הציבור הצליחה לעמוד על שלה כנגד התקפי המאמצים מצד האידאולוגיה של ההשתתפות לזכות בכורה".

מקאוסלאן אינו חוסך את שבת ביקורתו החריפה גם מבתי המשפט ומהצהרות משפטיות. הוא טוען כי לבתי המשפט ישנה הטיה ברורה ובדרך-כלל עקבית: כשמוצג בפניהם עימות בין האידאולוגיה של הרכוש הפרטי לבין האידאולוגיה של האינטרס הציבורי, יתמכו בדרך-כלל ב"אזרח הפרטי" (= בעל הרכוש). ואולם אם עומד בפניהם אזרח אינו בעל קרקע הם יתמכו בדרך כלל ברשויות, בשם "האינטרס של הציבור". בין הדוגמאות הרבות שמביא מקאוסלאן ניתן למצוא

החלטות בית-משפט בהן זכו להצלחה תביעות של בעלים פרטיים הטוענים ליישום תקנות לבריאות הציבור, ומאידך גיסא כש-לונגן של דרישות לכפות תקנות אלו כאשר הללו מועלות על-ידי קהילות או קבוצות משתכנים בשכירות מסקנתו היא, כי בשם ה-מעשיות, משמש חוק התכנון לעתים קרובות ככלי ל"דה רדיקליזציה של עקרון פוליטי, ה-מבטיח שהביצוע למעשה יתנהל באותו שטח-ביניים כמו יתר חלקי החוק והנהגה הקשורים בתכנון שימושי קרקע". עד כמה יפה כוחה של מסקנה זו לגבי ישראל?

"האידאולוגיה של חוק התכנון" יהיה בלא ספק לתועלת רבה לקהל קוראים רחב מקרב המתכננים הבריטיים. עיקר כוחו עבור ה-מתכננים הבריטיים טמון בפירוט ובתייעוד המקיף שהוא מגיש, עד שלא הותר כמעט שום חוזר רשמי או פסק דין חשוב בלא טיפול. אולם עבור רוב המתכננים בארצות אחרות כוחו זה הוא גם חולשתו. מתוך חוסר התמצאות בחשיבותן של חוות-הדעת המינהליות השונות, עלולים מתכננים בארצות אחרות לכרוע תחת השפעה הזוהי, סכנה הגורבת עקב תבנית הספר והעדר חלוקות משנה בתוך הפרקים. עם זאת יש לספר ערך רב לקהל מתכננים מתמחה: לאלה המתעניינים בדיני התכנון; לסטודנטים וחוקרים בתכנון השוואתי; ולאלה העוסקים בבחינה מחדש של הסדרי התכנון בארצם ומעוניינים ללמוד לקחים מבריטניה. אלה ימצאו ענין בדיון של מקאוסלאן אודות הנסיון הבריטי בנושא של דרישת ההתאמה בין תכניות, הנהוגה בישראל באופן קיצוני והזוכה לאחרונה ליישום במספר מדינות בארה"ב. המחבר מציין את ההרחבה המתמדת אשר חלה במשך השנים במרכיב שיקול הדעת. דבר-בעיתו נוסף הוא ניתוחו של מקאוסלאן את השאלה מדוע ה-היבט החברתי, שאמור היה להיות חלק אינטגרלי של התכנית המבנית, נכנע במידה רבה לתכנון שימושי קרקע המסורתי יותר ולשי-

1973—1977, וכך זכה במידע ממקור ראשון. המקרה הראשון עוסק במאבק על מיקום מכרה; השני הוא דו"ח על התמודדות על תכנית תחבורתית, שחייב לעניין כל מתכנן תחבורה באשר הוא. הדיווח מאיר את השסע לאורך קווים מפלגתיים-פוליטיים בין התומכים בהשקעות הקשורות בתחבורה ציבורית (מפלגת הלייבור), לבין התומכים בהשקעות הקשורות ברכב הפרטי (השמרנים), כשהוא מצביע על הקשיים המלווים הכנסת שינוי גדול בדרכי ההקצאה בתכנון התחבורתי. ה"מקרה השלישי עניינו המחלוקת בנוגע לשימוש ב"רצועה ירוקה" קיימת, כאשר משמרי הסביבה ניצבים מכאן, וקבוצה הדוגלת בהקמת שיכונים — מכאן. ואולם המקרה ה"מעניין ביותר לצופים במעשי האנגלים הוא דיווחו של בלאורס על תהליך התכנית המבנית שהיא נקודת-השיא בתכנון הבריטי, ואשר גייסה במחוזו של בלאורס את טובי ה"מומחים לתכנון. בסקירה מודגמת היטב הוא מראה כיצד נכשלה התכנית בתורת מסמך של קבלת החלטות, בהיותה "פגיעה להחלטות תוספתנית בטווח הקצר". תומכים ב-

עם זאת, נאמן לטון המפוכח הכללי ה"מאפיין את ספרו, מסכם בלאורס שהתכנית המבנית נתפסת ככשלון רק משום "שתלוב בה ציפיות רבות מדי... תכנית מבנית חשובה אולי יותר כצורה לאיסוף ולהעברה של רעיונות, מאשר כתהליך פורמלי של קבלת החלטות". מאחר שבלאורס רואה את התכנון כמות-שהוא, ובניסוחו שלו כ"שרות סביל, מגיב ותלוי" — הריהו פחות מאוכזב מאשר מקאוסלאן ורבץ מכך שהתכנון הבריטי לא הצליח לעורר שינוי חברתי בקנה-מידה רציני. תרופתו: יש לשים פחות דגש על התכנית המבנית, שהיא מופשטת, מעוררת מ"בחינה אינטלקטואלית ועם זאת במידה רבה רחוקה ולא-רלוונטית". יתר תשומת-לב יש להקדיש לתכנון ולביצוע מקומיים ולכך ש-

קולים כלכליים גמישים יותר (וגיתנים ל"כימות). ספרו של מקאוסלאן הוא, ללא ספק, ספר חובה גם לכל ספריה שעניינה בתחום התכנון.

הבא בתור ברצף של תכנון-ביצוע-הערכה הוא ספרו של בלאורס (Blowers), "גבולות הכוח". אף שהוא מתמסר לדיון ב"נקודות התורפה של התכנון העכשווי", אין בלאורס "מבקש לכתוב ספר החושף את עוולות ה"מתכננים או את קוצר-הראות של הפקידים". ספר זה, שנכתב על ידי גיאוגרף-מתכנן ש"פנה לגיתוח פוליטי, הוא הצגה ישירה של ארבעה מקרים לדוגמא, מתוך ניסיון להאיר את מערך היחסים שבין תכנון לפוליטיקה, כשהוא מתמקד בשאלה כיצד התהליך ה"פוליטי מעצב-מחדש תכניות וקווי-מדיניות. למתכננים המעורים בספרות הקלסית, כגון ספרם של מירסון ובנפילד, "פוליטיקה, תכנון והאינטרס הציבורי" (Free Press, 1955) ו-ספרה של פרנסיס רבינוביץ: "פוליטיקה עירונית ותכנון" (Atherton Press, 1969), תיר-אה המסגרת התיאורטית של בלאורס כדלה. היא כוללת משפטים רבים שיישמעו למתכננים המצויים בספרות ובפרקטיקה כדבר ש"עבר עליו הכלח, כגון: "אחד המיתוסים ה"שליטים הוא, שתכנון ופוליטיקה הן פעולות נפרדות, אם כי קשורות זו בזו"; או הגילויים הכלולים במסקנותיו כי "תכנון הינו תהליך של הגדלת הריווחיות לטווח קצר", וכי: "התכנון נוטה לשקף את מבנה הכוח הקיים בחברה". עם זאת, על רקע התקוות הברי-טיות, שווקו עלי-יד מערכת התכנון הקפ"דנית שלהם, נראה כי ההוכחה שמאחורי הערות כגון אלו איננה נדושה אלא גורמת לחשבון נפש.

"גבולות הכוח" יהיה מועיל לא כל כך בשל תרומתו התיאורטית כמו בשל הדיווח העובדתי והמתועד-היטב של ארבעה מקרים, כולם ממחוז אחד, בו שימש המחבר כיועץ וכ"יו"ר של ועדת תכנון ותחבורה בין השנים

הפרוטקציונליזם צר-האופק, המטופח על-ידי פרופסיונליזם בתכנון — יוצמצם”.

שינוי רדיקאלי יותר מחפשת אליסון רבץ (Allison Ravetz) בספרה „עיצוב-מחדש של ערים”. אך לא ברור די-הצורך למה היא חותרת. ספרה הוא השאפתני מבין ארבעת הספרים בהיקפו, והפחות ממוקד שבהם. רבץ מבקשת להציג ביקורת היסטורית והערכה של הסביבה הבנויה בבריטניה. להיקפו של הספר יש טעם משכנע. רבץ, המבקשת להקיף הכל — מושגי תכנון, חקיקה, מוסדות תכנון, תפקיד המקצוע, מושגים ספציפיים בתכנון ערים, מושגים ותוצאות ארכיטקטוניים, ועד לניתוח תעשיית הבנייה — מונעת על-ידי ההשקפה שבחשבון אחרון מערכת התכנון תישפט על-ידי צרכני הסביבה הבנויה. הם עלולים להתאכזב מהצפיפות, מהרעש, ממערכת הביוב — ואינם מתעניינים בחלוקת העבודה המדוקדקת שבין מתכננים, ארכיטקטים ובנאים. לגביהם הסביבה היא שלמות אחת. ואולם בנסיונה להיות כל-כוללת השתטחה רבץ עדיך. בהתלהבותה הביקורתית דומה שהיא מתקיפה כמעט כל מושג אורבני וארכיטקטוני שהוצע אי-פעם, כשבמרוצתה היא שוחקת בעקבה את מושג היחידה השכר-נתית, בנייה לגובה מכל סוג ולכל מטרה, שטח מוגדר להולכי רגל ואפילו את ההישג הבריטי המהולל — המדיניות של הגבלת העיר ושל חגורות-הירק. גם מטרת הספר לא ברורה. הריהו מעין יצור-כלאיים מוזר של ניתוח היסטורי של התכנון והחשיבה הארכיטקטונית, טכסט של מושגי תכנון, נסיון לביקורת נוסח Louis Mumford והערכה של מושגים ונוהלים מקובלים. שיטתו, שהיא ב-עיקרה ניתוח היסטורי, ובסיסו האינפורמטיבי אינם מספיקים כדי לעמוד בכל המשימות הללו.

יחד עם זאת, „עיצוב מחדש של ערים” אכן כולל ביקורת נוקבת ומוכחת היטב של מושגים תכנוניים וארכיטקטוניים. הוא מראה,

למשל, כיצד מושג „ניקוי השטח” של התכנון הבריטי שלאחר מלחמת העולם השנייה קשור ל„תנועה המודרנית” בארכיטקטורה ו-להרבה מחוללייה של הסביבה הבריטית (ולו של ארצות רבות נוספות). כפיית תכניות שיקום עירוני, מפעלי שיקום המוניים ולא-אנושיים, הפרדה של שימושי קרקע ועקירה חברתית — מתברר כי כולם קשורים למושג „ניקוי השטח”. ספר זה צריך להתקבל ב-ברכה על-ידי אלה המתעניינים בקשר שבין חשיבה תכנונית, מושגים ארכיטקטוניים וה-הנחות והמיגבלות של תעשיית הבנייה. יחד עם זאת, כהיסטוריה של התכנון הבריטי יש לספר זה מתחרים מושכים יותר, כגון ספרו של גורדון צ'רי (G. Cherry): „התפתחותו של תכנון ערים בבריטניה” (Leonard Hill, 1974), או המהדורה החדשה לספרו של צ'רי: „חלוצי התכנון הבריטי” (The Architect, ural Press, 1981). כהערכה של המערכת הבריטית העכשווית ניתן למצוא לספרה של רבץ תחליפים מוצלחים יותר ביתר הספרים הנסקרים כאן.

## החיפוש אחר מערכת תכנון מתוקנת

ארבעת הספרים שנסקרו לעיל הם ככל הנראה רק פרק ראשון בביקורת העצמית הגורבת של מתכננים בריטיים כלפי שיטתם ו-כלפי עצמם. כללית, מציגים ספרים אלה ביקורת נוקבת אודות היבטים רבים של הבעיה, אך עד כה לא הציעו דרך ברורה לפתרון. ליצ'פילד ודרין-דרבקין מציעים מערכת קווי מדיניות חדשה עבור בריטניה, אך אלה אינם מצטרפים לכלל מערכת תכנונית חדשה. מאוסלאן מבטא את אכזבתו, אך בעודו מבקש מערכת בעלת יתר אוריינטציה כלפי השתתפות הציבור ושינוי חברתי — הנה אין הוא מצביע על דרכים אפשריות להשיג זאת. בלוארס קורא להורדת רמת הציפיות ולעמדה מפוכחת יותר כלפי המערכת הקיימת כדי ל-



אם יתמידו ממשלי תאצ'ר ורייגן, עתידות מערכות התכנון הבריטית והאמריקנית להת-קרב זו לזו עוד יותר מכפי שהיה בעבר. צופים אמריקניים במעשי האנגלים עתידים ככל ה-נראה, למצוא את שדה-הפעולה הבריטי כיותר ויותר רלוונטי. ובאשר לנו בישראל — נראה כי עלינו במיוחד לעקוב אחר ההתלבטויות וייסורי-המצפון של עמיתינו הבריטיים מהם ירשנו כה הרבה, ובה בשעה שהם עצמם הת-רחקו מירושה זו. המבט הביקורתי שמתכננים בריטיים נותנים היום במראה עשוי לשמש כתצפית מוקדמת למתכננים בישראל, בארה"ב ובארצות אחרות, הן לשם הערכת הצעדים הכמו-בריטיים המאומצים על-ידם בשנים ה-אחרונות, והן להערכת דרכי התכנון החדשות ההולכות ומתגבשות.

תרגום: גב' רבקה רהט, חיפה

הגיע ל"עשיית דברים". רבץ היא כנראה ישרה עד כאב יותר מכולם. היא מודה ש-עדיין אין פתרון באופק, וקוראת רק ל"מודעות חדשה" אודות שגיאות העבר, כדי לאפשר שינוי בעתיד.

יתרת שנות ה-80 עתידות להעלות עוד פתרונות רבים. בינתיים ממשלת תאצ'ר מ-ביאה לשינוי הדרגתי: הוצאת מספר נושאים מפיקוח תכנוני, מתן הוראות לשלטונות המ-קומיים לאפשר פעילותם של יזמים פרטיים ופחות פעילות ממשלתית ישירה בהעברת-רכוש. גשמעים גם קולות למען קידומו של תכנון על בסיס יותר שכוונתי וביזורי. הצעות אלו תישמענה מוכרות לאוזניהם של מתכנ-נים אמריקניים תחת ממשל רייגן, ואין הן זרות אף למתכננים הישראלים בעידן פרויקט השיקום.

## ביבליוגרפיה

### **The Limits of Power: The Politics of Local Planning Policy**

Andrew Blowers. Urban and Regional Planning Series, Vol. 21, Pergamon Press, Oxford, 1980. 216 pp. \$ 23.00.

### **Land Policy in Planning**

Nathaniel Lichfield and Haim Darin-Drabkin. Urban and Regional Studies No. 8, George Allen & Unwin, London, 1980. 321 pp. £ 18, \$ 39.95.

### **The Ideologies of Planning Law**

Patrick McAuslan. Urban and Regional Series, Vol. 22, Pergamon Press, Oxford, 1980. 279 pp. \$ 20.00 (paperback).

### **Remaking Cities: Contradictions of the Recent Urban Environment**

Alison Ravetz, Croom Helm, London, 1980, 375 pp. \$ 37.50.