



## מה הוא תכנון טוב? הערכת הצלחה בתכנון

זה עשרות שנים דנים אקדמאים בתחום התכנון (כמונלי) בשאלות שנראות מופשטות למדי, כמו מה הוא תכנון, מה היא מטרת התכנון, ואיך ניתן להכיר בתכנון "טוב" ולהבחין בינו ותכנון "רע"? טמון בשאלה האחרונה הנושא של הערכת התכנון, שנראה גם הוא נושא מופשט לכאורה – להבדיל מסוגים אחרים של הערכה, כמו הערכת פרויקטים (על כדאיותם ויישומותם) או הערכת תכניות (איזו תכנית מהחלופות המוצעות העדיפה, או האם יש לאשר תכנית מוגשת מסויימת). מסתבר שהתרשמות זאת מוטעית, ולהערכת התכנון יש עניין מעשי מאוד.

העניין המעשי בהערכת התכנון עלה בשנים האחרונות במסגרת עניין רחב יותר בהערכת תיפקוד מוסדות וגופים ביצועיים במגזר הציבורי. הערכת התיפקוד של המגזר הציבורי היתה אמורה לשרת מטרת שונות אך קשורות, של העלאת השקיפות וחובת הדווח (accountability) של המגזר הציבורי והגברת יעילותו. בארה"ב תנועת ה-New Public Management הצמיחה הערכת תיפקודם של סוכנויות ציבוריות בממשל הפדרלי, ולאחר מכן ארצות אחרות השיקו תכניות להערכה שיטתית את תיפקוד המגזר הציבורי. הבולטים ביניהן ניו זילנד עם תיקון המינהל הציבורי שלה ובריטניה עם תכנית ה-"Best Value" Performance Assessment שלה.

לא ברור אם מגמה זאת שימשה תמריץ, או שמתוך מניע אחר מנהל התכנון של משרד הפנים הביע באמצע שנת 2008 את כוונתו לערוך הערכה שיטתית של מערכת התכנון בארץ על מוסדותיה. ב"בקשה לקבלת מידע (RFI) מס' 29/2008" המנהל ביקש מידע שתאפשר לו לבחון את "רמת וטיב השירות... (ש)מספקים מוסדות התכנון השונים לקהל לקוחותיהם", במטרה ליצור "שיפור איכותו של המוצר התכנוני... ייעול הליכי התכנון והבנייה והעלאת רמת השירות (התכנוני)" (סעיפים א.1 ו-1.ג). בהמשך ה-RFI בקש מידע שיספק תשובות לסידרת שאלות שכולה התייחסה לעריכת סקרי לקוחות של שירותים תכנוניים.

למען גילוי נאות, עלי להודות שהייתי בין העונים לאותו RFI וזאת מתוך עניין במטרתו המוצהרת כפי שהבנתי אותה, דהיינו עריכת הערכה של מערכת התכנון הסטטוטורי והערכת תיפקוד מוסדותיה. אך במענה שלי ל-RFI לא סיפקתי תשובות לשאלות כפי שהוא ביקש, אלא העלאתי כמה שאלות אחרות שלדעתי תבעו התייחסות וחשיבה לפני שניתן לערוך הערכה מושכלת של מערכת התכנון. מהיעדר תגובה כל שהיא ממפיצי ה-RFI אני מסיק שהם אינם מייחסים אותה החשיבות כמוני לפתרון הסוגיות שהעלתי בקשר להערכת התכנון.



למרות זאת, נראה לי ראוי להביא סוגיות אלה כאן למודעות ציבור המתכננים ואותם הקהלים שיש להם עניין במערכת התכנון ומוסדותיה. זאת מתוך תחושתי את חשיבות הנושא ומשקל המשימה שעומדת על הפרק, דהיינו מערכת התכנון, תיפקוד מוסדותיה וההיערכות להערכת התכנון.

הערכת מערכת תכנון כל שהיא ושל הגופים בתוכה שעושים את התכנון ויוצרים את תוצאותיו – מעלה שלוש שאלות עיקריות:

- מה היא מטרת ההערכה?
- מה הוא תכנון "טוב" – איך מגדירים הצלחה בתכנון?
- מה הם "מוצרי" התכנון ותוצאותיו?

דיון רציני בכ"א משאלות אלו יכול להצדיק מאמר שלם אך כאן רק אגע בנקודות עיקריות.

### מה היא מטרת ההערכה?

אולי זה נראה פרדוקסאלי, אך לפני שמעלים שאלות הקשורות לנושא ההערכה, חשוב להתייחס להערכה עצמה ולהבהיר את מטרותיה. ב-RFI שלו מנהל התכנון הגדיר את מטרת ההערכה כיעול פעולותיה של מערכת התכנון ושיפור מוצריה – ואלו תמיד המטרות המוצהרות של כל הערכת תיפקוד אירגונית. אך תלוי בסוג ההערכה והמקום שלה בסביבה המוסדית-אירגונית בה היא אמורה להתבצע, יכולות להיות לה מטרות שונות המשפיעות על מושפעות מה"עיצוב המוסדי" של המערכת. קביעה זאת גם יוצאת מההנחה שתוצאות וממצאים של כל הערכה (אם היא אינה תרגיל אקדמי גרידא) נוגעות לעיניינים מוחשיים ולכן ההערכה היא בדרך כלל תהליך פוליטי, רווי יצרים ומאבק, ולא תהליך ניינוח – התהליך המדעי-רציונאלי המוצג בספרי הלימוד.

עקרונית, קיימים בעצם שני סוגי הערכה: הראשון מיועד להפגין את ערך המערכת, אירגון או פעילות נושא ההערכה; השני מכוון ליצור מידע אשר יאפשר ליוזם ההערכה לשפר ולייעל את תיפקודו של נושא ההערכה. תלוי בזהות המשיב לשאלה, שתי המטרות יכולות להתקיים ביחד באותו תהליך הערכה: כך בכל הערכה שנערכת במסגרת מערכת אירגונית הייררכית.

לדוגמה, בתאגיד עסקי שמעריך את תפקודו, היוזם הראשון הוא ההנהלה הראשית, ואילו נושאי הבדיקה יכולים להיות האגפים או חברות הבת בארצות השונים, אך עם התקדמות תהליך ההערכה ההנהלות הארציות ייהפכו ליוזמים, ויחידות אירגוניות שונות (מכירות, שירות, כספים וכד') יהיו לנושאים.

הערכות של תפקוד מערכות תכנון (בדרך כלל מקומיות) שנערכו במסגרת תכנית ארצית להערכת תיפקוד של מהמגזר הציבורי גם מתאימות לאותו התאור. לדוגמה, מטרת התכנית הבריטית ה-"Best Value" הייתה לשפר ולייעל את התפקוד של המגזר הציבורי ברמה המקומית, ולספק לממשלה מידע כיצד לתרום להקצאת משאבים יעילה לרשויות המקומיות. בתכנית זאת כל רשות מקומית ביצעה הערכה עצמית של תפקוד יחידותיה על פי הנחיות ומסגרת הערכה כללית שנכתבו על ידי הממשלה תוך השארת טווח שיקול דעת עצמאי מסויים בקביעת אופן ההערכה על פרטיה.



מהו תכנון טוב?

לעומת המטרות המוצהרות של התכנית ויוזמיה הממשלתיים, כל רשות מקומית כנושא של הערכה, הייתה מעוניינת קודם כל להוכיח את יעילותה ולהפגין את הערך המוסף של שירותיה לקהילה. גם כאן, עם התקדמות בביצוע התכנית, כל רשות מקומית הפכה ל"יוזמת" ההערכה לעומת יחידותיה התפקודיות שהיו נושאי ההערכה, שמערכת התכנון המקומית ומוסדותיה נמנו ביניהם. כך אנו מגיעים להערכת תכנון שמטרתה העיקרית להפגין את הערך המוסף של התכנון ושל השירותים התכנוניים לקהלי לקוחותיהם ולקהילה המושפעת על ידי תוצאות התכנון והשלכותיו. דרך אגב, ההתנגשות המובנית בין המטרות השונות היא המקור לכל מיני בעיות שאובחנו בסקירת היישום של הערכות תכנון במסגרת התכנית הזאת באנגליה.

קיים קשר הדוק בין סוג ההערכה וה"עיצוב המוסדי" שלה. הערכה מהסוג השני (שמיועדת להשיג את מטרות ה"יוזם") בדרך כלל יותר "חיצונית" והעיצוב המוסדי שלה שואף למקסם את שליטת ה"יוזם" בהערכה, על מנת למזער את הסיכון מהערכה מוטעית או מזוייפת. לכך דרושה מסגרת הערכה נוקשה יחסית המפעילה שיטות אמפיריות כדי להבטיח אובייקטיביות, ז"א קביעת מטרות תפוקה והשפעה מוחשיות ושימוש במדדי תיפקוד כמותיים. בסביבה הייררכית ניתן להשיג זאת באמצעות שילוב תקנות מחייבות וקריטריונים קפדניים שנקבעים מראש, המשאירים מרחב מצומצם להערכה עצמית של נושאי ההערכה.

מאידך, הגישה הראשונה מועדפת על ידי נושא ההערכה כמעניקה לו גמישות מירבית לעצב את ההערכה לשרות מטרותיו. גישה זאת תואמת הערכה "פנימית" אשר נוטה יותר להפעיל שיטות מתאימות להערכת תוצאות והשלכות בלתי-מוחשיות ולהשתמש באומדנים סובייקטיביים לעומת מדדים אובייקטיביים וכמותיים. גישה זאת מכירה בעדות אנקדוטית כמו "סיפורי הצלחה" (כפי שמציעה איגוד המתכננים האמריקאי לחבריו) וסקרי שביעות רצון של לקוחות. אולם כלים אלה הניתנים בקלות למניפולציה יחד עם השארת נימה כביכול מדעית-עיניינית הם כלים מקובלים.

מהמידע שלרשותי אינני יודע מה המניע האמיתי מאחורי הכוונה המוצהרת של מנהל התכנון להעריך תיפקוד מוסדות התכנון בארץ. על אף המטרות המוצהרות ב-RFI, ההתענינות בכלי של סקרי לקוחות מעלה חשש שמדובר בעצם בעריכת מעין הערכה "פנימית" שתפקידה הסמוי להפגין את ערכה של מערכת התכנון ופעילותה בפני מקבלי ההחלטות במערך הממשלתי שאחראי לפיקוח ובקרה על מערכת התכנון ובכלל זה על הקצאת משאבים בין הפעילויות הציבוריות השונות. אגב, כמתכנן בעצמי וכמי שמערכת התיכנון יקרה לו, אינני רואה פסול במטרה זאת – להיפך, היא נראית לי סבירה בהחלט, אך אני המלצתי על חשיבה מקדימה כדי להבטיח השגתה בדרך מושכלת ומשכנעת.

### מה היא הצלחה בתכנון?

לפני שנוכל להעריך את התכנון אנו חייבים לקבוע לעצמנו איך להכיר בתכנון "טוב" ולהבדיל בינו לבין תכנון "רע". אף כי ניתן היה לאמץ את גישת השופט העליון האמריקאי Douglas להגדרת התועבה *I know it (obscenity) when I see it*, הערכה ממוסדת תובעת התייחסות יותר שיטתית. לכן עלינו





להגדיר את התבחינים למדידת מידת ההצלחה שבמעשה התכנוני של נושא ההערכה או של פעילות התכנון שנערכה. כרוכה בקביעת ההצלחה הספקת התשובה לשאלה: מה היא תכלית התכנון?

התשובות המוכנות לשאלה זאת שעולות בדיונים אקדמיים ומופשטים על תכלית התכנון באופן כללי אינן מועילות במיוחד כאשר אנו נגשים להערכת מעשה תכנוני מוחשי. לדוגמה, הוגה דעות ידוע הגדיר את תכלית התכנון כייצירת ה"חברה הטובה" דרך שינוי חברתי, ואילו אחר קבע את תכלית התכנון כהשלטת סדר בתחרות על משאבים בתחום הציבורי; הגדרה רווחת עכשווית מזהה את מטרת התכנון כפיתוח בר-קיימא. כל התשובות האלו כלליות ומופשטות מדי כדי להיות יותר מנוקדת מוצא לתהליך שדרוש לקבל תשובות לשאלה המסויימת הקשורה לנושא ההערכה: מה הוא התכלית של התכנון מסויים זה? – דהיינו, מה הן המטרות שמעשה התכנון נושא ההערכה מיועד להשיגן?

תהליך זה הוא חלק אינטגרלי של תהליך החשיבה ותכנון מקדים לגיבוש מסגרת נאותה להערכת מערכת תכנון כל שהיא, ויישומו חיוני עבור יצירת מדדי הצלחה מתאימים לאותם מעשים תכנוניים נושאי ההערכה. מדובר בדיון אינטראקטיבי בזירה שמקשרת את נציגי יוזם ההערכה עם נציגי נושא ההערכה ובעלי עניין אחרים וקהלים רלוונטיים שקשורים למערכת התכנון ומושפעים על ידי תוצאותיה.

למקרה שלנו – הערכת מערכת התכנון הסטטוטורי ומוסדותיה – זירת הדיון הנידון יכולה להיות ועדת היגוי המוקמת להתוות וללוות את ההערכות להערכה ויישומה. חברי ועדת ההיגוי ייכללו נציגי יוזם ההערכה, מינהל התכנון, ובעלי עניין אחרים במערכת התכנון כמו השלטון המקומי, האיגודים המיקצועיים (מתכננים, אדריכלים, מהנדסי עיר וכד'), אירגונים המייצגים יזמים וקבלנים, ואירגונים "ירוקים" ונציגי העניין הסביבתי. הדמיון בין הרכב הגוף המוצע כאן כועדת היגוי והמועצה הארצית לתו"ב הוא מקרי: חשוב שבועדת היגוי כזו יהיה ייצוג נאות לבעלי עניין חוץ-ממסדיים ולעומתיים (בשונה מבמועצה הארצית) ושהדיונים והחלטות שלו יישאפו לייצירת קונצנזוס ולא דווקא השלטת דעת הרוב. הערכה על פי מסגרת שאינה זוכה לתמיכה רחבה נידונה לכשלון: תוצאותיה – ממצאיה והמלצותיה – לא יתקבלו על הכלל ויהפכו לנושאי מאבק והתקפה.

במשך דיונים כאלו בדרך כלל מגיעים להגדרת תבחיני הצלחה בתהליך של פירוק יעד-על או סידרה קטנה של מטרות עיקריות לגורמיהם. לדוגמה, אם מאמצים פיתוח בר-קיימא כיעד העל של מערכת התכנון נושא ההערכה, המשך הדיון יכול להתרכז בהתייחסות לתרומת התכנון בשלושת התחומים העיקריים (המקובלים) של הקיימות: החברתי, הכלכלי והסביבתי. הצעה אחרת (שהועלתה במסגרת התכנית הבריטית להערכת תיפקוד התכנון) הציבה כיעד-על "איכות בתכנון", שבא לביטוי בשלוש היבטים: הענקת שירותים, יכולת אירגונית ומוצר תכנוני. תוצאת התהליך צריכה להיות קביעת תבחיני תיפקוד אשר מתאימים כמדדים מוחשיים להצלחת התכנון בכל מרכיביו הרלוונטיים.





מהו תכנון טוב?

### מה הם "מוצרי" התכנון ותוצאותיו?

בסוף הקטע הקודם הגענו לשאלה האחרונה, שמתייחסת לפירוט נושאי ההערכה ומצטלבת באופן בלתי נמנע עם קביעת תבחיני ההערכה. השאלה: מה הם תפקידי מערכת התכנון הסטטוטורית ומוסדותיה? למטרת הדין הנוכחי נוכל להגדיר שלושה תפקידים עיקריים:

- הספקת שירותים תכנוניים;
- עריכת תכניות סטטוטוריות;
- גיבוש מדיניות תכנונית וקבלת החלטות תכנוניות.

על מנת לפרט את נושאי ההערכות ולהתקדם בגיבוש מסגרת הערכה יש לענות על השאלות הבאות:

#### שירותים תכנוניים

מה הם השירותים התכנוניים הישירים שמערכת התכנון מספקת לקהל הרחב ולקהלי לקוחות ייחודיים?

- מי הם הנהנים הרלווטיים וקהלי הלקוחות המזוהים לכל שירות תכנון מוגדר?
- מה הם התוצאות והשלכות הרלוונטיות של השירותים התכנוניים המוגדרים?
- איך יש לאמוד ולהעריך את איכות הספקת השירותים המוגדרים?

אם התשובה לשאלה האחרונה כוללת עריכת סקרי לקוחות, השאלות שהועלו ב-RFI נשארות רלוונטיות. מאידך, סקרי לקוחות אולי אינם הדרך היחידה או המיטבית לברר את איכות הספקת השירות התכנוני, והערכה יכולה גם להתבסס על מדדים אמפיריים-כמותיים (לדוגמה: טווחי זמן להספקת השירות, מס' תיקים מטופלים בתקופת המדידה, וכד') שניתנים למדידה ממידע זמין, שיכולה להשלים או להחליף את סיקרי הלקוחות.

#### תכניות סטטוטוריות

מה הם המוצרים הישירים של מערכת התכנון – ה"מוצר התכנוני" לפי ה-RFI שהוציא מנהל התכנון? המוצר התכנוני הבולט הוא מערכת התכניות הסטטוטוריות, מתמ"אות למניהן דרך התמ"מות ועד תכניות המתאר המקומיות הכלליות והמפורטות וכל התב"עות שסוגרות את ההיררכיה של התכניות הסטטוטוריות. הערכת תכניות אלו מעלה שאלות נוספות:

- מי הם ה"צרכנים" של תכניות סטטוטוריות?
- מה הם הערכים הקשורים לתכניות שהם "צורכים", ו/או מה הוא הערך המוסף שהתכניות תורמות ל"צרכניהן"?
- לאור התשובות לשאלות הנ"ל, איך ניתן להעריך את איכותן וייעילותן של התכניות הסטטוטוריות הנוצרות ע"י מערכת התכנון?

המחקר והנסיון מציגים גישות שונות להערכת תכניות שהן תלויות בהגדרת ה"צרכנים". לדוגמה גישת ה"התאמה" (conformance) מעריכה את התכניות לפי מידת ההתאמה של המציאות בשטח להוראות התכנית, בהנחה ש"צרכני" התכנית הם כל הקהלים הנהנים מתוצאותיה והשלכותיה – וישום התכנית



הלכה למעשה הוא תנאי הכרחי (אם כי לא מספיק) להנאה זאת. לעומת זאת גישת ה-"תיפקוד" (performance) מניחה שתפקיד התכנית להתוות החלטות עתידיות, לכן "צרכניהן" הם מקבלי החלטות והערכת התכניות בוחנת את אופן ניצול התכניות ותרומתן לקבלת החלטות תכנוניות וביצועיות אחרות.

#### מדיניות תכנונית והחלטות תכנוניות

עוד מוצר של מערכת התכנון הוא מדיניות תכנונית והחלטות תכנוניות. מה היא החלטה תכנונית לא דורש הסבר לקוראי שורות אלו – דוגמאות הן אישור של תכנית מוגשת או דחייתה, קבלה או דחיית ירעור על החלטה קודמת, קביעת סדר יום של דיוני המוסד התכנוני וכד'. מדיניות תכנונית היא קביעת מסגרת להחלטות תכנוניות עתידיות. ההנחיות לעריכת תכנית מתאר מסויימת יכולות לבטא מדיניות תכנונית.

השאיפה להעריך את איכותם של "מוצרים תכנוניים" אלו שוב מעלה סידרת שאלות:

- מי הם ה"צרכנים" של מדיניות תכנונית והחלטות תכנוניות? יש להניח שהתשובה לשאלה זאת היא: כל היחידים וקהלים המושפעים על ידי השלכות החלטות ויישומן, בהווה ובעתיד.

- מה הם הערכים הקשורים להחלטה תכנונית שהם "צורכים", ו/או מה הוא הערך הנוסף שהחלטה תכנונית תורמת ל"צרכניה"? אין תשובה יחידה לשאלה זאת, הודות לריבוי קהלים אלו, שונותם והטווח הרחב של ענייניהם, אשר מונע הערכה "אובייקטיבית" כביכול של איכות החלטות, על פי התאמתן למערכת כל שהיא של יעדים או ערכים מהותיים. הערכה כזאת, לאחר מעשה, לגבי השאלה האם החלטה תכנונית הייתה טובה או רעה, קשה אך לא בלתי-אפשרית, אם הערך או יעד העל שהמדיניות והחלטות תכנוניות אמורות לשרת נקבע מראש. כך, למשל, העריכו באיזו מידה התכניות ומדיניות תכנון של מדגם של רשויות מקומיות בארה"ב קדמו את המטרה של פיתוח בר-קיימא.

ללא הסכמה על יעד-על מקובל, איך בכל זאת ניתן להעריך את איכות החלטות התכנוניות על פי מערכת מדדים אובייקטיביים? קיימים קריטריונים אפשריים כאלו, לדוגמה: יעילות כלכלית-מערכתית, תועלתיות (effectiveness) שמתייחסת להתאמה ליעדים תכנוניים כלליים (חוקתיים, סטטוטוריים ואלה שנגזרים מתכניות יסוד מתוות), ונורמטיביים-משפטיים: מנהל תקין והתאמה לזכויות תכנון.

#### ובכן, איך ניתן להעריך את איכות התכנון?

גם אם הוא לא הבהיר שום דבר אחר, אני מקווה שהדיון כאן הוביל להכרה שהערכת התכנון היא משימה מורכבת וקשה, אשר אין לה מענה בשיטת הערכה אחת פשוטה (למשל, סקרי לקוחות) ושלא ניתנת ליישום סביר בהפעלת כלי פשוט בגישת "זבנג וגמרנו" (כמו עריכת סקר שביעת רצונם של לקוחות השירותים התכנוניים הישירים). מערכת תכנון כל שהיא – גם הפשוטה ביותר מביניהן (כמו מוסד תכנון ברשות מקומית), קל וחומר מערכת תכנון ארצית הכוללת כל הרמות של ההירארכיה המרחבית – היא נושא

מורכב וסבוך. תוצאות והשלכות פעולות מערכת כזו נוגעות לקשת רחבה של בעלי עניין שונים ומעלות רגשות חזקים המושתתים על מערכות ערכים חשובים ובדרך כלל גם מתנגשים.

להמחשת הבעייתיות הטמונה בגישה פשטנית להערכת מערכת התכנון הארצית, נשאל לפי איזה תבחין עיקרי נמדוד את הצלחת מערכת התכנון? האם נעריך אותה לפי יעילותה בהספקת שירותים תכנוניים ישירים ללקוחותיה הקרובים - עורכי ומגישי התכניות הסטטוטוריות למניהם, גופים ממשלתיים ויזמים ציבוריים ופרטיים, מגישי תכניות ומבקשי התרי בנייה, - השוק הפרטי של יזמים, קבלנים ולקוחותיהם. או האם נבחן את איכות מערכת התכנון בהצלחתה בעידוד הוצרות פיתוח בר-קיימא דרך מדיניות התכנון שמתבטאת בתכניות הסטטוטוריות ויישומן ש"לקוחותיה" הן תושבי הארץ על כל מרחב קהליהם השונים ולא רק הפעילים במערכת התכנון ושוק הפיתוח והבנייה.

ובכל זאת, עם כל המורכבות ובעייתיות שטמונים בה, הערכה נאותה של מערכות תכנון אינה בלתי-אפשרית, ודוגמאות של הערכות כאלו קיימות – לפחות של מוסדות תכנון מקומיים ואיזוריים-מטרופוליטניים. בכל מקרה, נקודת המוצא לעריכת הערכה שיטתית של מערכת תכנון חייבת להיות הכרה במורכבות הנושא, אשר תיצור לפחות את השאיפה לערוך הערכה מקיפה וכוללנית ככל האפשר, ולא להסתפק בהערכה חלקית אשר ממצאה עלולים להיות מוטעים בהשלכותיהם על מערכת התכנון כולה. גיבוש מסגרת הערכה טובה ומתאימה למשימה ידרוש תהליך חשיבה אינטראקטיבי ותכנון מקדים מושכל אשר בסופו ניתן יהיה לזהות את נושאי הערכה המסויימים בתוך המערכת המורכבת עליהם יש להתמקד, ולבחור בגישות הערכה ושיטות מתאימות וליישמן.

## א. אלכסנדר

