

תשתית משנה תרבות

האתגר האסטרטגי

תר"ש "גדעון" הובילה להבשלת ההבנה שלצה"ל יש הזדמנות לתהליך אבולוציוני בעולם התשתיות והבנייה, המשלב תפישה מבצעית, מדיניות, תהליכים ותרבות. צה"ל נדרש להתאמה מאוזנת של התשתיות לצורכי משרתיו



מימוש מהירות ואומץ להגשימה. הדוגמה האחרונה מלמדת על ההבדל בין הקמת תשתיות ברוב המקומות בעולם ובין העם והתרבות בישראל, בין תכנון אבולוציוני ארוך טווח המתעצב לנוכח תמורות גלובליות ובין מציאות ישראלית של אתגרים ביטחוניים ומתן מענה בטווח זמן קצר. נראה שאלה הביאו להקמת מדינה יציבה ובטוחה במחיר של תרבות מאולתרת, המתאפיינת בארעיות ובמרחב קולקטיבי חסר. בשנים האחרונות יש שינויים במיקומה של המטוטלת בין הצרכים של התשתיות הלאומיות ובין צורכי הצבא. העתקת בסיסי צה"ל לנגב במסגרת פרויקט "שוה"ם" (שיווק והעתקת מחנות) הם הזדמנות היסטורית למהלך תכנוני, תרבותי ואנושי משולב. אנחנו נמצאים בתהליך מואץ של העידן הגלובלי, ומאמצים מודלים של

במהלך ההיסטוריה היו מפעלי הבנייה הגדולים ביטוי פיזי למדיניות של השלטון ולתפישה הדתית בחברה. קבלת ההחלטות על-פיהן ואופן מימושן ניזונו מתרבות, מכלכלה ומערכים והזינו אותם. המצרים האמינו במסע אל החיים שלאחר המוות, ולכן הארכיטקטורה שלהם הייתה ליניארית: ציר של אובליסקים ומקדשים, החוצה את הנילוס, שדרכו צעדו תהלוכות עד הפירמידות. התפישה של הרומאים הייתה שיש לתכנן את הערים על שני צירים – הקרדו והדוקומנוס. הרומאים האמינו בדמוקרטיה, ולכן יצרו שטחי כינוס לעם בהצטלבויות, מוסדות שלטון בקצותיהם, וכן הקימו רשת מסועפת של תחבורה לשימוש העם והצבא. התפישה שהנחתה את היישוב העברי בשנים שלפני הקמת המדינה הייתה "חומה ומגדל". החלוצים הוכיחו שגם כאשר המשאבים דלים ניתן להגיע למטרה באמצעות רעיון טוב, דרכי

מנהל התכנון בישראל

מנהל התכנון הוא הגורם האחראי במדינת ישראל על גיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים ועל יישום מדיניות הממשלה. הוא מנחה מקצועי העוסק בתחומים הבאים: תכנון מרחבי, תשתיות ומגורים, תכנון אסטרטגי, רגולציה ברישוי ובבנייה, תפעול שליטה ובקרה. מנהל התכנון יוזם תוכניות מתאר ארציות ומקדם אותן וכן מאשר תוכניות מחוזיות ומקומיות. הוא מפעיל את מוסדות התכנון הארציים, מטפל בתוכניות מפורטות, מכין ומקדם הצעות חוק לשינוי חוק התכנון והבנייה ותקנות בהתאם לכך.

ביולי 2015, בעקבות החלטת הממשלה, הועבר מנהל התכנון ממשד הפנים למשרד האוצר, והוגדר כיחידת סמך ממשלתית. מערכת התכנון בישראל נועדה בעיקר להסדיר את שימושי הקרקע במדינה. הבסיס לפעילות של מערכת התכנון הוא חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, וקיימת גם חקיקת משנה ענפה בתקנות התכנון והבנייה.

תפישת התשתיות של צה"ל במרחב הייתה תולדה של בסיסים שהתקבלו בירושה מתקופת המנדט הבריטי. מוצבים ושטחי אימונים הוקמו תוך התעלמות מן הצורך בפיתוח בר קיימא, זאת בשל הרצון לתת מענה מידי ובשל הצבה הדדית של גבולות בין התשתית האזרחית לפעילות המבצעית

המנגנון בצה"ל

מחלקת תשתיות ופריסה באג"ת היא מנהל התכנון של צה"ל. המחלקה נמצאת בצומת משמעותי שבין גופים ומקבלי החלטות בצה"ל, מוסדות תכנון ומוסדות שלטון. על העומדים בראשה לוודא כי קיימת בידיהם תמונה שלילית, שתאפשר להתוות דרך, לגבש את עמדת צה"ל ולהגן עליה מחד גיסא, ולמנוף הזדמנויות מול הגורמים השונים מאידך גיסא. המחלקה יש נציגות רשמית בוועדות מחוזיות, ויש לה סמכויות קבועות בחוק בנוגע לוועדה למתקנים ביטחוניים. המקבילה בצה"ל למערך מוסדות התכנון היא נציג השר בוועדות הארציות, גופי בניין כוח לתשתית בגופים ובזרועות וגורמי הנדסה והתקשרות בגופים ובמשרד הביטחון. המחלקה מקיימת תהליך אסדרה (רגולציה) ובקרה בנושאים ייעודיים. מתקיימים תהליכי ייזום וניתוח צרכים משותפים עם הגופים, ונבנית תוכנית עבודה והובלת פרויקטים מטכ"ליים.

יחסו של צה"ל

תפישת התשתיות של צה"ל במרחב הייתה תולדה של בסיסים שהתקבלו בירושה מתקופת המנדט הבריטי. מוצבים ושטחי אימונים הוקמו תוך התעלמות מן הצורך בפיתוח בר קיימא, זאת בשל הרצון לתת מענה מידי ובשל הצבה הדדית של גבולות בין התשתית האזרחית לפעילות המבצעית. גם כאשר החלה להתגבש תפישת

אל"ם ענת טוקר אלפרט, רמ"ח ת"פ (תשתיות ופריסה) באג"ת



אדריכלות ותכנון אסטרטגי בארץ ובצה"ל. המהלך יכול לאפשר קיום ואחזקה פונקציונליים ואפקטיביים לצד אימוץ עקרונות ומנגנונים של תכנון אסטרטגי ופיתוח בר קיימא. צעדים אלה יכולים להוביל להקמת תשתיות ההולמות את ציפיות הפרט ואת הרוח הקולקטיבית החדשה.

מאפייני מדיניות התכנון והשפעתה במהלך השנים

תכנון לאומי והשפעות פוליטיות

מצבה הביטחוני של ישראל ויעדיה הלאומיים בהתיישבות ובקליטת עלייה העמידו בשנות ה-50 של המאה ה-20 נושאים פיזיים ודמוגרפיים בראש סדר העדיפויות של המדינה. עקרונות תכנון לאומי יצרו מדרג של יישובים במרקם עירוני ועורקי תחבורה ראשיים. למרות זאת בוצעו רוב הפרויקטים במהירות ובתנאי אי ודאות מכורח המציאות. המיתון בשנות ה-60 הקשה על יכולת הביצוע של המפעלים ועל הגשמת התוכניות. בשנות ה-70 החלה התעוררות ונוספו נושאי תשתית פיזית ופיתוח כלכלי וחברתי, שבאו לידי ביטוי בשיקום שכונות, בהקמת המצפים בגליל ובהקמת נתיבי איילון.² בשנות ה-80 וה-90 הלכה וגברה ההכרה בחשיבות של שפה אדריכלית, של שיח על אסתטיקה, של רווחה ושל פיתוח עירוני בקרב האוכלוסייה ומקבלי ההחלטות. זאת לצד הנחיה מובנית במוסדות התכנון השונים.

תהליכי תכנון אסטרטגי "ישראל 2020" ו"ישראל 2048"

ב-1997 פורסמה תוכנית "ישראל 2020"³ - פרויקט תכנון גדול, שבו השתתפו בכירי הקהילה המקצועית והאקדמית, משרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות, זאת מתוך כוונה לגבש תפישת כוללנית ארוכת טווח של תכנון לישראל. עקרונותיה אומצו על-ידי תמ"א 35 (תוכנית שמטרתה לתת מענה לצורכי הבנייה והפיתוח בישראל תוך שמירה על השטחים הפתוחים ועל עתודות הקרקע) שאושרה על-ידי הממשלה ב-2005, ובכך תורגמו לתוכנית סטטוטורית המחייבת את כל רובדי התכנון בישראל.

ב-2014 התקיימה סדנת חשיבה אסטרטגית בתחום המרחבי - "ישראל 2048".⁴

בין היתר נידונו בה גידול האוכלוסייה ותהליכי הפרוור במקביל לעלייה ברמת הרווחה. התהליכים האלה מובילים להגברת הביקוש לקרקע (לעיתים על חשבון הקמת מתקני תשתית לאומיים), לגידול בנסועה (קילומטרז') ולפגיעה בסביבה (זיהום האוויר ואיום על שטחים פתוחים לחקלאות ועל המגוון הביולוגי).

בין הצורך הלאומי של שיווק הקרקעות הזמינות, פיתוח אזורי מגורים, תעסוקה, מסחר ותיירות ובין הצורך של צה"ל לבצע תהליך של פריסה מחדש. גיבוש הפרויקטים בוצע תוך בחינת תהליכי בניין הכוח הצפויים של צה"ל והאתגרים המבצעיים הצפויים לו.

במקביל החלו בצה"ל לבחון את תפישות התכנון והתפעול תוך התאמתן לסטנדרט הקיים כיום. במסגרת פרויקטי "שוה"ם" השונים הוחלט בין היתר על הקמת מרה"ס (מרכז הספקה אחוד), על תוכנית לפינוי שדה התעופה שדה דב ועל הקמת "נווה צדק" (רפורמה המאפשרת הקמת מתקן כליאה אחוד של צה"ל וקריה משפטית). בינואר 2015, לאחר תהליך ארוך של משא ומתן, התקבלה החלטת הממשלה 2392 שקבעה את מסגרת המהלך. ההסכם שנחתם כמה חודשים לאחר מכן בין משרד הביטחון משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל, ובתמיכתו של משרד ראש הממשלה, קבע באופן סופי היקף תמורה של כ-14 מיליארד שקלים ל-40 הפרויקטים הנדרשים להקמה. מימוש המהלך יגרום לקפיצת מדרגה בתחום התשתיות בצה"ל, ובד בבד יאפשר למדינה להקים כ-60,000 יחידות דיור באזורי הביקוש וכן למעלה מ-3 מיליון מ"ר של שטחי תעסוקה, מסחר ושירותים על הקרקעות של המחנות המתפנים.

ההזדמנות הטמונה בתר"ש גדעון

השינוי התפיסתי שחל בצה"ל במסגרת המהלכים העצומים בשיתוף המדינה, כפי שבאו לידי ביטוי בהסכם על מעבר קריית ההדרכה, והחלטות הממשלה 3161 ו-2392 - כל אלה הם בבחינת שינוי אסטרטגי וטקטי. השינוי הזה אף התעצם על רקע התהליך המשולב והיעדים שהוצבו לתכנון תר"ש גדעון, ובהם: העלאת המוכנות ואיכות האימונים, שיפור הרציפות ואורך הנשימה, רפורמות בתפישה בתחומי הארגון, ההוצאה לשכר, ההספקה והאנרגיה והתייעלות בהם. אלה הביאו לקפיצת מדרגה משמעותית בתשתיות האימונים ביבשה; במוכנות של כוחות המילואים באמצעות שיפור תשתיות הימ"חים ורמות המלאים ואמינותם; בתשתיות מבצעיות; בתשתיות "לב מחנה" ובעטיין השקעה בפרט, בתשתית רשתית ועוד.

בסקר של ממד"ה שנערך לאחר המעבר לקריית ההדרכה נמצאה עלייה בשביעות הרצון בתחומי המנהלות וסביבת הלמידה. כמו כן

תכנון, וגברה הדומיננטיות של מוסדות התכנון בארץ, ובמקביל עלו רמת החיים בארץ וסטנדרט הבנייה בצה"ל, בחר צה"ל לבדל את עצמו מן התהליך. זאת מנקודת מבט שרב השונה על הדומה, ששינוי מפר את הגמישות הנדרשת - כל אלה בלי לבחון בראייה רחבה את פוטנציאל ההתפתחות.

לאן מועדות פניו של צה"ל?

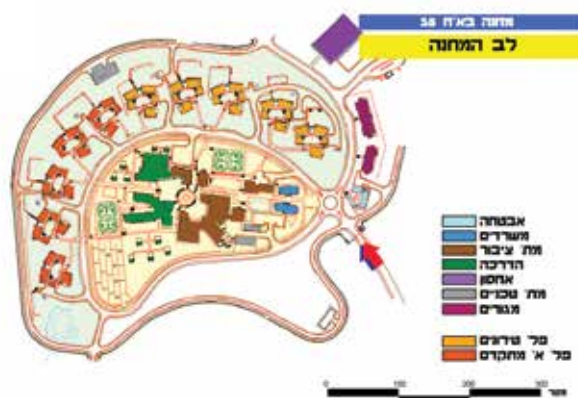
פרויקטי צה"ל בנוג

באפריל 2011 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 3161 - מימוש המהלך המשמעותי של מעבר יחידות אמ"ן ותקשוב לנגב, מהלך שעלותו הכוללת 19 מיליארד שקלים. ההחלטה הייתה אמצעי מרכזי לחיזוק הנגב בהיבט של הון אנושי והשפעה על פיתוחו מחד גיסא, והזדמנות לשיפור האפקטיביות המבצעית של מערכות המודיעין והתקשוב מאידך גיסא. במסגרתה נקבעה שותפות בחלוקת המקורות בין משרד האוצר, רשות מקרקעי ישראל ומשרד הביטחון. סוכם הצורך בגיבוי של מעטפת תשתיות לאומיות, שתפותח על ידי המדינה, ושל מעטפת משאבי אנוש. אלה יאפשרו את המעבר המסיבי של אנשי הקבע לשירות באזור הדרום. ההנחה היא שהמעבר לשירות בדרום יביא לעלייה במספרם של היוקמים (אנשים הנוסעים בקביעות מן הבית למקום העבודה הנמצא ביישוב אחר - בדרך כלל בעיר גדולה יותר) ויהיה גם פוטנציאל למעבר בפועל של אנשי הקבע ומשפחותיהם. כך או כך, מדובר בשינויים דמוגרפיים, חברתיים, תעסוקתיים וכלכליים משמעותיים. המהלך מתקיים על רקע תנופת בנייה, מענה טכנולוגי הולם ופנייה לפרסום מרכזים בשיתוף יוזמה פיננסית פרטית (PFI - Private Finance Initiative) - שיטה המשלבת את צורכי ההקמה והתפעול עם יתרונותיו של המגזר הפרטי.

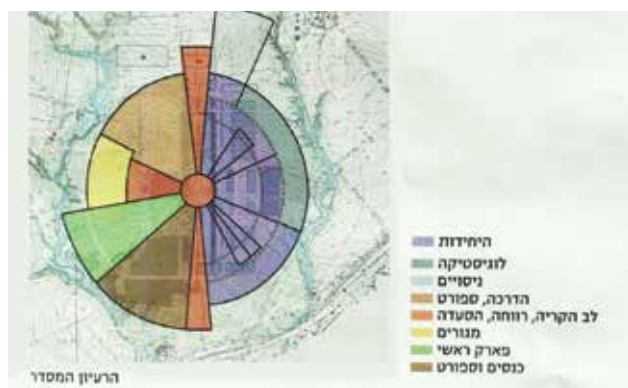
פרויקטי שוה"ם

במסגרת החלטה 3161 נקבע גם שנדרש לקדם מהלך משלים המאפשר את הפינוי של מחנות צה"ל באזור מרכז הארץ. בצה"ל החלו ליזום מהלך, שבבסיסו היגיון כלכלי, שלפיו מכירת הקרקעות של המחנות המתפנים באזורי הביקוש תממן הקמה של מחנות ופרויקטים חלופיים באזורי הפריפריה. כך תיווצר זהות אינטרסים

תרשים 1: תוכנית אב לבא"ח



תרשים 2: תוכנית אב קריית המודיעין - דוגמה לתפישת תכנון מרחבי תוך ניתוח זיקות וגידול עתידי





מימוש המהלכים יאפשרו שיווק של כ-60,000 יחידות דיור ולמעלה מ-3,000,000 מ"ר של תעסוקה, מסחר ושירותים ציבוריים

היקפים אלו עולים על הקיים בערים: רעננה, גבעתיים ומודיעין עילית

של סגפנות בתשתית תומכת, ובקשב הנדרש לאחזקתה. על צה"ל להמשיך ולאמץ גישה תהליכית של ניתוח ובחינת חלופות, להרחיב היבטים כלכליים וסביבתיים כחלק מעקרונות התכנון, למקדם תשתיות משותפות במחנות רב-יחידתיים ולאמץ שיטות התקשורת חדשות ומודלים כלכליים.

התשתית היא לעיתים הגורם המחולל ולעיתים הגורם המאפשר. תפקידה של מחלקת תשתיות ופריסה לשמש מנהל תכנון בצה"ל, בין היתר אסדרה, להציב יעדים ועקרונות בפני מערכת התכנון של צה"ל על כל גורמיה, ולמנף הזדמנויות ואינטגרציה לייצוג הצרכים של הגופים השונים וההגנה עליהם.

עומדים בפנינו עקרונות ומנגנונים מעולם התכנון האסטרטגי העירוני, והפגנת פתיחות כלפי השפעות הדדיות בעולם האזרחי. אלו, במקביל להפגנת גישה תהליכית של קבלת החלטות לטווח קצר וביניים, מתוך רעיון מסדר לטווח ארוך לטיוב ההיזון החוזר בין תהליכי הערכת המצב ותהליכי התכנון בצה"ל, יאפשרו שיח מקצועי ואפקטיבי רחב יותר בין בבניין הכוח והפעלת הכוח ובין הדרגים המקצועיים של צה"ל, משרד הביטחון ומוסדות התכנון.

המטוטלת המאזנת בין צורכי צה"ל והחברה החלה בתנועתה. מהלכי צה"ל לנגב ופרויקט "שוה"ם הם הזדמנות היסטורית לאפשר קיום פונקציונלי ואפקטיבי לצד תשתיות לב מחנה, מתן ביטוי לשינויים ארגוניים תוך ניהול מושכל של המשאבים. כמו כן, הזדמנות להתוות תוכנית אינטגרטיבית לצורכי הפרט, לתפישות התכנון, לתרבות הארגון, לגידול ולשינויים עתידיים. כל אלו אתגרי התקופה שעוד עומדים בפנינו.

ההערות למאמר הזה מתפרסמות באתר הוצאת מערכות.

נמצא בסקר שחלה ירידה במדדי נשר משירות, פניות לקציני בריאות הנפש וקבילות חיילים. אמנם לא ניתן לשייך זאת ישירות לשיפור בתשתית, אך ייתכן שזאת אחת הסיבות.

מתווה התר"ש וההסכם עם משרד האוצר מביאים ליציבות תקציבית המאפשרת לצה"ל תכנון מחושב של השקעות ניכרות. הדבר עולה בקנה אחד עם התפישה שהתשתית היא מוטיב משלים⁵ שניתן לספק מענה בר-קיימא להשתנות האתגרים המבצעיים ולהוביל לשינוי תרבותי בתפישה של המשרתים בצה"ל וציפיותיהם, ולא פחות חשוב - של החברה הישראלית. הניסיון מוכיח שבמקומות שבהם הוקמה תשתית בסטנדרט גבוה, תוך שימת דגש על תשתיות לפרט (מגורים, מקלחות ושירותים), יש ירידה ברמת הוונדליזם ושמירה על איכות התשתיות לאורך זמן.

צה"ל החל לאמץ כלים מדיסציפלינות של תכנון ערים ואזורים וכלים מתקדמים לניהול פרויקטים, זאת מתוך רצון לייעל את תהליכי התכנון והביצוע, לבחון תפישות אחזקה, תפעול ולוגיסטיקה, ולמעשה, לנתח את השפעתם על כל שלבי הפרויקט - הייזום, התכנון, הביצוע, התפעול והאחזקה בראיית עלות מחזור חיים (LCC - Life Cycle Cost).

אלו מתקיימים במקביל להתהוות תפישה סטטוטורית, להקמת בסיס ידע ונורמות מול צורכי הגופים ולשימוש שיטתי בכלי של תוכנית אב לבסיסים כביטוי פיזי לפריסה. התהליכים האלה תומכים מתן מענה לתפישה מבצעית ותפעולית, יעדים לבנייה בת קיימא, מעבר לבנייה רוויה, התייעלות אנרגטית ועוד. הם תואמים את הלך הרוח של מוסדות התכנון, ומלווים בצמצום החרגות רלוונטיות והידוק הבקרה, בשותפות גורמים רלוונטיים לרפורמות ב"חוק התכנון והבנייה", בשותפות במהלכים לאומיים הנוגעים לתשתית ועוד. הפוטנציאל הגלום בפרויקטי מעבר צה"ל לנגב ופרויקט "שוה"ם עדיין לא מוצה. הפרויקטים שבוצעו עד עתה הובילו לכמה שינויים משמעותיים:

- פריסת מחנות צה"ל.
- יישום תפישות וכלי תכנון גם במערכת הביטחון.
- הבנת הצורך בניהול מקרקעין צבאי כמשאב יקר ערך הנמצא במחסור במדינה.
- גיבוש פתרונות לאומיים להסעת המונים לבסיסים. כל אלה תוך תיאום בין תוכניות מתאר ארציות ותוכניות אופרטיביות של רשויות באופן המשפיע על פיתוח של אזורי ההתיישבות הסמוכים. תהליכים אסטרטגיים דומים ל-"2020" ול-"2048" מתקיימים בצה"ל גם כיום - "צה"ל 2030" ו"אסטרטגיית הזינוק" שמובלת באג"ת. אלה מהווים מצע מחשבתי בעל השפעה פוטנציאלית על ההיערכות בעתיד ועל מקסום הזדמנויות בנוגע לתשתית הצבאית ולתשתית הלאומית.

סיכום

תר"ש "גדעון" הובילה להבשלת ההבנה של צה"ל יש הזדמנות לתהליך אבולוציוני בעולם התשתיות והבנייה, המשלב תפישה מבצעית, מדיניות, תהליכים ותרבות. צה"ל הוא צבא העם, ולכן הוא נדרש להתאמה מאוזנת של התשתיות לצורכי משרתיו. נראה שצה"ל בחר לנפץ את הבועה של ההתבדלות, להוביל ולתת ביטוי לשינוי בסדר העדיפויות הלאומי, לשנות פרדיגמות של "כאן ועכשיו" בכל מחיר,