

575



המרכז לחקר העיר והאזור

ע"ש פיליפ ואתל קלצניק

התמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי

רקע תיאורטי ותוכנית למחקר

אריאלה ורנסקי



הטכניון — מכון טכנולוגי לישראל

**התמודדות עם קונפליקטים
בתכנון העירוני והאזורי**

רקע תיאורטי ותוכנית למחקר

התמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי

רקע תיאורטי ותוכנית למחקר

אריאלה ורנסקי

שלב ראשון בתהליך מחקר לקראת התואר דוקטור, בהנחייתה של פרופ"ח רחל אלתרמן
נערך כפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים, במסלול לתכנון ערים ואזורים

יולי 1992

המרכז לחקר העיר והאזור
הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל
קרית הטכניון, חיפה 32000

אריאלה ורנסקי היא אדריכלית ומתכנתת ערים, המשתלמת לתואר שלישי בפקולטה לארכיטקטורה
ובינוי ערים. היא גם עמית הוראה בפקולטה זו.

© כל הזכויות שמורות לאריאלה ורנסקי, רחל אלטרמן, למרכז לחקר העיר והאזור ולמוסד הטכניון
למו"פ בע"מ.

דו"ח זה משקף את דעות המחברת והמלצותיה, ואיננו משקף בהכרח את דעותיהם של הטכניון ושל
מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ. מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ איננו אחראי לדיוק
הנתונים הכלולים בדו"ח ולמסקנותיו, ואין הדו"ח מהווה הנחיה או המלצה שלו.

הקדמה ותבעות תודה

חיבור זה מהווה חלק ראשון במחקר לתואר ד"ר, במסגרת המסלול לתכנון ערים, בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. המחקר נערך בהנחייתה של פרופ' רחל אלתרמן. החיבור מרכז ידע תיאורטי בין-דיסציפלינרי, הרלוונטי לנושא הקונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי ולדרכי התמודדות עמם, שראה אור במדינות שונות. המידע נאסף, עובד ונותח כחלק מההערכות לביצוע השלבים האמפיריים במחקר. בהמשך מוצגת מסגרת קונצפטואלית לחקר הקונפליקט במערכת התכנון הישראלית וראשי פרקים לתוכנית המחקר.

בשנה אשר חלפה מאז השלמת שלבי המחקר המתוארים כאן, פיתחתי את כלי המחקר וביצעתי עשרות רבות של ראיונות, הן במסגרת סקר הראיונות, המהווה את אחד ממרכיביו האמפיריים של המחקר וכן במסגרת סיקור מעמיק של ארועים טעוני קונפליקט, שהוא מרכיב מרכזי נוסף של המחקר. המרואיינים - מומחים בתחום התכנון, מקבלי החלטות ואנשי מקצוע הידועים כבעלי ידע וניסיון בתחום, גילו התעניינות רבה ונכונות לסייע. במהלך הראיונות, בצד המידע העובדתי - באים לידי ביטוי עמדות ורעיונות, שהם להערכתי חשובים לא פחות לקראת גיבוש מסקנות המחקר.

רבים מהמרואיינים וכן מורים, עמיתים וסטודנטים ביקשו עותקים של המסמך המציג את הרקע התיאורטי. לפיכך החלטנו לפרסם חלק זה עוד בטרם השלמת המחקר.

תודה מיוחדת לפרופ' רחל אלתרמן, מנחה וידידה אשר מלווה את עבודתי בלא לאות. רעיונותיה ועצותיה משולבים בעבודה זו. היא עדה ללבטיי ולהתלהבותי, ותמיד תומכת ומעודדת.

תודה מיוחדת גם לפרופסורים ארזה צ'רצ'מן, נעמי כרמון, שאול עמיר, בנימין יישוב, אפרים טורגובניק ויוברט לו-יון על המעורבות והסיוע במחקר.

ואחרונים חביבים ליקירי, בני משפחתי, ובעיקר לישראל, לליאת ולשרי - אלפי תודות על אהבתם, על מה שהם, ועל מה שלימדוני.

תוכן ענינים

1	1. הנושא, מטרות ומבנה המחקר	1
1	1.1 חשיבות הבעיה.	1
1	1.1.1 תכנון וקונפליקטים בתכנון.	1
2	1.1.2 ישראל כמעבדה לחקר קונפליקטים בתכנון עירוני.	2
4	1.1.3 קוים לדמותו של התכנון הסטוטורי.	4
5	1.2 מוטיבציה לביצוע המחקר; תיזה תיאורטית.	5
9	1.3 משימה ומטרות.	9
10	1.4 השערות ראשוניות	10
	1.4.1 השערות בנושא מאפייני הקונפליקט במערכת התכנון	
10	הסטוטורית.	10
11	1.4.2 השערות המתייחסות להתמודדות עם קונפליקטים.	11
.	1.5 מבנה המחקר. ;	12
12	1.5.1 מבנה המחקר.	12
15	2. קונפליקטים בין קבוצתיים - בחברה ובתכנון.	15
15	2.1 מחקר בין-תחומי	15
17	2.2 המונח והגדרותיו.	17
19	2.3 קונפליקט בחברה - הגות ומחקר.	19
19	2.3.1 אדם וחברה.	19
22	2.3.2 מסורת החשיבה התכנונית	22
24	2.3.3 הקונפליקט במסורת הגיוס החברתי.	24
28	3. חקר הקונפליקט - גישות, מימדים, סיווגים	28
28	3.1 גישות בחקר הקונפליקט	28
36	3.2 מימדי הקונפליקט.	36
43	3.3 סוגי קונפליקטים.	43
43	3.3.1 מימדים ודרכי מיון.	43
44	3.3.2 פרטים וקבוצות.	44
45	3.3.3 קונפליקטים בתכנון.	45
48	4. גישות להתמודדות עם קונפליקטים ומצבי סיום אפשריים	48
48	4.1 התערבות במצבי קונפליקט	48

51	4.2 דינמיקה של הקונפליקט
53	4.3 גישות להתמודדות עם קונפליקטים
53	4.3.1 להתערב או לא, וכיצד.
55	4.3.2 התמודדות יצירתית עם קונפליקטים
56	4.3.3 בחירת הגישה.
57	4.4 מצבי סיום אפשריים.
60	4.5 ההתמודדות כהליך
63	5. שיטות למיתון קונפליקטים.
63	5.1 מנגנונים ושיטות.
64	5.2 טיפולוגיה בנושא מיתון קונפליקטים על פי Bercovitch (1984)
66	5.3 משא ומתן לעומת תיווך
67	5.4 יישוב אלטרנטיבי של מחלוקות
72	5.5 שיטות ליישוב מחלוקות.
72	5.5.1 משא ומתן ללא סיוע צד נייטרלי. בניית קונסנסוס.
74	5.5.2 משא ומתן מסתייע.
75	5.5.2.1 סוגים של משא ומתן מסתייע
78	5.6 הערכת ההשפעה של השיטות השונות.
82	6. קונפליקטים בתכנון העירוני והאיזורי בישראל.
82	6.1 מערכת התכנון והטיפולוגיה המוצעת.
82	6.2 מערכת תכנון צנטרליסטית, היררכיה של ועדות ושל תוכניות
87	6.3 תחומים נבחרים בתכנון
88	6.3.1 דרכים ארציות ואזוריות - תכנון אישור ביצוע.
89	6.3.2 תכניות אשר נושאן איכות הסביבה.
90	6.4 מימדי הקונפליקט בתכנון העירוני והאיזורי בישראל
92	6.4.1 סביבת הקונפליקט.
92	6.4.2 סוג ונושא הקונפליקט.
93	6.4.3 מאפייני הצדדים המעורבים.
97	4.4.6 הדינמיקה של הקונפליקט ושל ההתערבות במהלכו.
99	7. מתודולוגיה ושיטה
99	7.1 סקירה וניתוח תיאורטי
100	7.2 סקרים אמפיריים
107	7.3 ניתוח מצאים; גיבוש מסקנות והמלצות.
110	ביבליוגרפיה.

רשימת תרשימים

- תרשים מס' 1 - המחשת התגברותו של הצורך ליישם דרכים להתמודדות
מבוקרת עם קונפליקטים בתכנון 7
- תרשים מס' 2 - קשרי גומלין בין המעורבים במערכת התכנון 9
- תרשים מס' 3 - מבנה המחקר: מרכיבים ושלבים 12
- תרשים מס' 4 - סוגי תיאוריות חברתיות. 21
- תרשים מס' 5 - מסורות החשיבה התכנונית 22
- תרשים מס' 6 - קונפליקטים ממושכים, מודל ארבעה המימדים 31
- תרשים מס' 7 - חמישה סגנונות להתמודדות עם קונפליקטים והזיקה
ביניהם. 36
- תרשים מס' 8 - מימדי הקונפליקט. 42
- תרשים מס' 9 - דינמיקת הקונפליקט קונפליקט הרסני וקונפליקט יוצר. 51
- תרשים מס' 10 - ספירלה של קונפליקט הרסני. 52
- תרשים מס' 11 - תגובות לקונפליקט נתפס 53
- תרשים מס' 12 - מודל של פתרון קונפליקטים. 61
- תרשים מס' 13 - שיטות לטיפול בקונפליקטים. 63
- תרשים מס' 14 - סוגי התמודדות עם קונפליקטים 65

- 70 תרשים מס' 15 - גישות אלטרנטיביות לפתרון מחלוקות - הקצאת משאבים
- 74 תרשים מס' 16 - תהליך מו"מ ליצירת קונסנסוס.
- 81 תרשים מס' 17 - השוואת מאפיינים במערכות תכנון בארה"ב ובישראל.
- 83 תרשים מס' 18 - מאפייני היררכיה במערכת התכנון הישראלית.
- 85 תרשים מס' 19 - תהליך הכנתה ואישורה של תוכנית מתאר מקומית על פי חוק
התכנון והבנייה תשכ"ה (1965).
- 91 תרשים מס' 20 - קבוצות מימדי הקונפליקט והזיקה ביניהם.
- 94 תרשים מס' 21 - מאפייני נושא הקונפליקט. קשרים ושילובים.
- 95 תרשים מס' 22 - קונפליקטים בתכנון - משולש אינטרסים.
- 96 תרשים מס' 23 - המחשת מאפייני הצדדים המעורבים.
106. תרשים מס' 24 - שיטת חקר אירועים - התהליך.

ת ק צ י ר

התכנון העירוני והאזורי עוסק במגוון של נושאים, שהמשותף להם - משאבים מוגבלים וניגודי אינטרסים. התמודדות מתמדת עם קונפליקטים מהווה מרכיב מהותי בכל מערכת תכנון. לכושר להתמודד עם קונפליקטים יש חשיבות מיוחדת במערך הישראלי, במיוחד לנוכח הפיתוח המואץ המתרחש לאחרונה. זאת מחמת חריפותה של התחרות על הקרקע והשימוש בה, ועקב השפעתם של שסעים ומחלוקות קשות האופייניים לחברה הישראלית.

בשלושים השנים האחרונות נחקרו מאפייני הקונפליקט הבין קבוצתי, בתחומים השונים שבהם הוא מופיע. בעשר השנים האחרונות, המחקר התמקד בפיתוח שיטות ליישוב מחלוקות. בתחומים מספר התפתח הידע והוא מיושם בפרקטיקה המקצועית, במיוחד בארה"ב (יחסים בין לאומיים, עבודה סוציאלית, עסקים, יחסי עבודה ועוד). בד בבד יש עדויות להתפתחותה של דיסציפלינה חדשה, שמקורה במודעות למשותף לקונפליקטים בתחומים השונים אשר שם הם מופיעים.

תחום התכנון העירוני והאזורי השתלב בשנים האחרונות במגמה זו, אך המחקר בו עדיין מועט. בישראל הקונפליקט בתכנון העירוני והאזורי טרם זכה להארה מדעית. פרסום זה מציג את הבסיס התיאורטי למחקר אמפירי הנמצא בשלבי עריכה, ואת התוכנית למחקר. המחקר, משלב מידע בין תחומי של חקר הקונפליקט וההתמודדות עמו במטרה להתאימו למאפיינים הארגוניים והמשפטיים של מערכת התכנון ולמאפייני הקונפליקטים השזורים בה. התחום הנבחן לעומק הוא תכנון דרכים ארציות ואזוריות.

מטרותיו העיקריות של המחקר הן:

- קידום הידע בנושא קונפליקטים במערכת התכנון העירוני והאזורי בישראל
- הערכת יישמותן של גישות ושל שיטות שונות ליישוב מחלוקות בתהליכי קבלת ההחלטות שבמערכת התכנון והבנייה הסטטוטורית.

תוכנית המחקר כוללת:

- סקירת מידע בין-תחומי רלוונטי במה שנוגע לחקר הקונפליקט.
- פיתוח טיפולוגיה בסיסית של מאפייני הקונפליקטים ושל דרכי ההתמודדות עמם.
- סקר ראיונות עם מדגם מקבלי החלטות ומעורבים אחרים בקונפליקטים שבמערכת.
- חקר ארועים נבחרים, המיצגים את קשת הקונפליקטים ואת דרכי ההתמודדות עמם.
- הערכה תיאורטית של יישמות של שיטות חלופיות להתמודדות עם קונפליקטים
- גיבוש המלצות לקראת פיתוח תוכנית ליישום גישות ושיטות נוספות וחלופיות ליישוב מחלוקות.

מ ב א

חיבור זה מתאר את תמצית הרקע התיאורטי ואת תכנית המחקר המוצע בנושא:

"התמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי"

הפרק הראשון מפרט את השיקולים לבחירה בתחום המחקר ולהגדרת נושאו. מומחשת החשיבות, הפוטנציאל והבעיות הכרוכים בחקר הקונפליקט ודרכי ההתמודדות עמו, במערכות התכנון העירוני והאזורי בכלל ובקשר הישראלי בפרט. כמו כן, מציין פרק זה את מטרת המחקר ואת השערותיו ומתווה מסגרת בסיסית לביצועו.

פרקים 2 - 5 מסכמים את הרקע התיאורטי הרלוונטי לנושא ולתחום הנחקר:

פרק מס' 2 מתאר את הרקע הבין-דיסציפלינרי אשר בתוכו הוגדר נושא המחקר ומפרט הקשרי ההגות בתחומים של מדעי החברה בכלל ושל תיאוריות התכנון בפרט.

פרק מס' 3 ממפה את הידע בנושא: מפרט גישות כלליות לחקר הקונפליקט, מסכם טיפולוגיות קיימות של סוגי קונפליקטים, מפרט ומנתח דרכי מיון ואיפיון לאור משימותיו של מחקר זה.

פרקים מס' 4 ומס' 5 מתמקדים בהיבטים של התמודדות עם קונפליקטים. מובאים מיונים קיימים באשר לדינמיקה של הקונפליקט ולהתערבות בדינמיקה זו. פרק 4 עוסק בהיבטים הכלליים של תהליכי ניהול קונפליקטים ואילו פרק 5 מתייחס לשיטות למיתון/ יישוב/ הסדרת/ פתרון עימותים.

פרק מס' 6 מתאר את ההקשר המערכתי של נושא המחקר, ממקם את הקונפליקט בתכנון בהקשר הממסדי-משפטי המיוחד של ישראל. חלקו השני של פרק 6 מציע טיפולוגיה בסיסית המיועדת לשמש כמסגרת מושגית להמשך המחקר. טיפולוגיה זו מורכבת על בסיס מסקנות מהידע אשר תואר בספרות, תוך התאמה למאפיינים המיוחדים מערכות תכנון ממוסד בעולם ובמערכת הישראלית במיוחד.

פרק מס' 7 מפרט את התוכנית למחקר המוצע: את מרכיביו, את שלביו, את המטרות של כל שלב, את התפוקות הצפויות ואת שיטות המחקר המוצעות ליישום לשם השגת המטרות של כל אחד מהשלבים ושל המחקר כולו.



1. הנרשא, המטרות ומבנה המחקר

1.1 חשיבות הבעיה

1.1.1 תכנון וקונפליקטים בתכנון

התמודדות עם קונפליקטים היא חלק אינטגרלי של תכנון עירוני ואזורי. התכנון מתמודד עם נושאים, שהמשותף להם - משאבים מוגבלים ואינטרסים שונים, לעיתים מנוגדים. לכושר להתמודד עם קונפליקטים יש חשיבות מיוחדת במערך הישראלי מחמת חריפותה של התחרות על הקרקע והשימוש בה.

אחת ממשימותיו הראשונות של התכנון הסטטוטרי היא מציאת איזון בין צרכי הציבור לזכויות הפרט. משימה זו אינה קלה בהתחשב בריבוי האינטרסים הסותרים. אחת ההצדקות הבסיסיות לשיתוף הציבור בתכנון היא הצורך בביטוי שקול של האינטרסים האלה.

התכנון הסטטוטרי כפי שמתחייב מחוק התכנון והבניה, מטפל בתכנון מסדיר ושוטף בצד החדש והעתידי. נושאים כלל ארציים ונושאים פרטיים כאחד הם עניינה של מערכת התכנון: מדיניות פיזור אוכלוסיית ישראל, יעודי השימוש בקרקעות ובנכסים בכל אתר ואתר בשטחה והבקרה על בניה, פעוטה כגדולה. תהליך התכנון הסטטוטרי הוא רב מימדי ודינמי.

מערכת התכנון הסטטוטרי בישראל נדרשת להתמודד בתכיפות עם קונפליקטים, במגוון גדול ובעוצמה חריפה במיוחד בהשוואה למדינות מערביות אחרות. חלק מהקונפליקטים מושרשים בהווית חיינו ושזורים במערכות רבות, מעבר לתחום התכנון עצמו. הקונפליקטים נובעים מהיותה של החברה הישראלית חברה חצויה (Ben Sadok 1986), שבה חיתוכים בולטים, המעצבים במידה רבה את סוגי העימותים הבאים בפני מערכת התכנון.

בין הקונפליקטים העיקריים נוכל למנות: יחסי יהודים-ערבים, דתיים-חילוניים, ימין-שמאל ובמידה פחותה יחסי אשכנזים-ספרדים וותיקים-עולים חדשים (עבור פרוט ראו סעיף 1.1.2). את החתכים הללו אכנה בשם "קונפליקטים מיבניים". בנוסף לכך נדרשת מערכת התכנון להתמודד עם קונפליקטים "רגילים" המופיעים בתכיפות במערכות התכנון בכל מדינה. הללו נובעים מאינטרסים ורצונות במה שנוגע לאופי השימוש בקרקע ובנוגע להשפעות חיצוניות שליליות (מיטרדים), אשר חלק גדול מהם נגרם ע"י פיתוח הקרקע.

החלטות התכנון כרוכות גם ברווחי ממון ובנזקי ממון גדולי מימדים עבור הפרט. יש שערך הקרקע שלהם עולה עקב החלטות התכנון ויש שערך הקרקע שלהם צונח מטה.

בעשרים השנים האחרונות נחקר נושא הקונפליקט בתחומים ובמישורים השונים בהם הוא מופיע במדעי החברה, המדינה, המשפט והמינהל. תחום התכנון זכה רק בשנים האחרונות למידה מסויימת של הארה בנושא זה. ההתייחסות עדיין מצומצמת הן בהיקף, הן בפריסה סקטוריאלית והן במידת השילוב עם התפתחויות בתחומים מקבילים בהם נחקר תהליך הקונפליקט (ראו הרחבה בפרקים 2-5 להלן). סביר להניח כי לשיפור דרכי ההתמודדות עם קונפליקטים יש קשר עם שיפור התכנון. טרם היתה התייחסות מדעית לנושא בישראל.

1.1.2 ישראל כמעבדה לחקר קונפליקטים בתכנון עירוני

בישראל נדרשת מערכת התכנון והבניה להתמודד עם קונפליקטים עמוקים וחרिפים יותר מאשר במרבית המדינות המפותחות האחרות. חריפות הקונפליקטים הקשורים בשימוש בקרקע ובפיתוחה בישראל נובעים מהמאפיינים הבאים של המדינה:

שטח קטן מאד, שרק חלקו זמין לפיתוח. רוב השטח כבר מנוצל לבניה או חקלאות או שהוא מיועד לשימור של טבע או היסטוריה.

מחסור במשאבים טבעיים: רוויה או ניצול יתר של משאבי המים; חוסר אפשרות לייצר חשמל מקומי וכו'.

יעדים לאומיים המחייבים פיתוח הנוגד את כוחות השוק: לדוגמה, מדיניות פיזור האוכלוסיה, פיתוח כפרי לא חקלאי, התישבות לאורך גבולות מסוכנים.

המאבק בין שני לאומים על הקרקע במדינת ישראל. אין ספק שנושא הקרקע על היבטיו השונים - התישבות, פיתוח והגבלתו, מימון בניה חוקית ובלתי חוקית - הם העצב הגלוי של הקונפליקט במזרח התיכון. כל ההחלטות הנוגעות לפיתוח הקרקע אמורות לעבור דרך מערכת התכנון והבניה.

הקונפליקט בין עמדות פוליטיות שונות באשר לגבולות המדינה. מערכת התכנון נדרשת לעסוק בסוגיות לא מעטות שבהן עמדות פוליטיות מנוגדות באות לידי ביטוי. לדוגמה - שאלת פיתוח יהודה ושומרון לעומת הגליל והנגב ושאלת הפיתוח לאורך הקו הירוק.

עימות בין הפריפריה למרכז (Gradus 1984). עם החרפת המשבר הכלכלי והחברתי בעיירות בנגב ובגליל והחלשות המחויבות הלאומית לפיזור האוכלוסיה.

הקונפליקטים הנובעים מקליטת עליות לכור ההיתוך הישראלי. קונפליקט זה התבטא למשל בשאלות הנוגעות להקצאות לא שוות לפיתוח של שכונות עולים (כדוגמת טירת הכרמל) לעומת ערים מבוססות יותר (כדוגמת חיפה). קונפליקט זה בא לידי ביטוי בשנות השמונים בנסיונות להשוואת ההקצאות הציבוריות ותיקון העוותים באמצעות פרויקט שיקום שכונות, פרויקט פיתוח מושבים שליד קו העימות, וצפיה לאיזון בהשקעות ציבוריות בין החלק הצפוני והדרומי של גוש דן.

קונפליקטים חדשים על רקע זה מתגלים היום עם קליטתם של גלי העליה הנוספים (ורנסקי 1990). ביטוייהם במישורים רבים ושונים, למשל: בהפגנות מחוסרי דיור מקרב האוכלוסיה הותיקה; בעימותים סביב שאלת הפשרתה של קרקע מוכרזת כחקלאית לבניה (האם, כמה והיכן). לקונפליקטים הכרוכים בקליטת העליה זיקה לכל המאפיינים האחרים אשר צוינו לעיל. תוצר של שילוב המאפיינים הוא לא פעם קונפליקט חריף במיוחד.

קוי מחלוקת אלה, חודרים לחלק לא מבוטל מהעימותים שעמם נדרשת מערכת התכנון להתמודד. היא זקוקה לכלים טובים ובדוקים לצורך התמודדות זו. העובדה שחלק מהקונפליקטים זוכה לפתרון ללא עימותים גלויים למרות חריפותם הרבה - מעוררת ענין מיוחד בישראל כמעבדה לחקר עימותים בתכנון ודרכי פתרונם. ישראל מהווה גם אתגר לפיתוח שיטות להתמודדות עם קונפליקטים עמוקים בתכנון. עימותים עמוקים⁽¹⁾ מוכרים גם בארצות אחרות, אך התכיפות שם קטנה יותר.

(1) ע"פ (Burton 1987) "A deep rooted conflict involves motivation - Values and needs which can not be compromised."

מחקר זה מיועד לגשר על חלק מהפער הקיים בין הידע הרב שהצטבר בנושא חקר הקונפליקט באופן כללי, לבין האפשרות ליישמו בתכנון. בטרם נפנה לתיאור וניתוח הידע הקיים בנושא הקונפליקט ודרכי ההתמודדות עימו, נסקור בקצרה את זירת הופעתם של העימותים בהם יעסוק מחקרנו - זירת התכנון הסטטוטורי.

1.1.3 קוים לדמותו של התכנון הסטטוטורי

הגדרות רבות למושגים תכנון בכלל ותכנון עירוני אזורי בפרט. ע"פ Wildavsky (1973):

Planning is the ability to control the future by current acts.

Minnery (1985) מגדיר את התכנון העירוני והאזורי כך:

Planning is "intervention in the working of the allocation of resources in the urban and regional activity system by legitimate authority to achieve desired future ends."

הגדרתו של Minnery מתאימה במידה רבה לתכנון הסטטוטורי בישראל אך היא צרה ביחס למכלול התפקידים שנהוג ליחס לתכנון העירוני והאזורי ברבות ממדינות המערב. בכל רמה והיקף בהם יוגדר התכנון, דבר אחד ברור - זהו נושא רווי קונפליקטים בעוצמה ומגוון שקשה למצוא כדוגמתם בתחומים אחרים (Doston et al 1989). הקונפליקטים מקורם בין היתר בניגודי אינטרסים הנובעים מעצם הצורך של התכנון העירוני להנחות תהליכים שרבים מהם בלתי הפיכים, ולהקצות משאבים מוגבלים.

הקונפליקטים עשויים לנבוע מדרישות פיתוח לעומת צרכי שימור, מאינטרסים מקומיים לעומת איזוריים, משיקולי יעילות לעומת שוויוניות, ומהבדלים באינטרסים בין המיגזר הפרטי והרשויות הציבוריות. הקונפליקט בתכנון הקצאת קרקע וזכויות השימוש בה חריף במיוחד וקיים כמעט בכל החלטה.

הקרקע היא משאב יקר במיוחד, שמרבית הנכסים של המשפחה הממוצעת מושקעים בה. בד בבד - סמיכות שימושים שונים בקרקע מחדת השפעות חיצוניות שליליות הנובעות מפיתוח (תנועה, רעש, זיהום אויר, פגיעה בנוף).

התכנון העירוני והאזורי ממוסד בישראל בעיקר באמצעות חוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965 (לוי 1989). מטרתו העיקרית של התכנון הסטטוטורי כפי שמשמע מהחוק היא הסדרת השימוש במקרקעין, תוך שמירה על איזון בין הצרכים, הזכויות והאינטרסים של הגורמים השונים בהווה ובעתיד.

מטרתו המהותית של התכנון היא הבטחת הבסיס להשגת איכות חיים מירבית. התכנון העירוני והאיזורי בלתי הפיך - מרגע שתוכנית בוצעה לא ניתן להחזיר את המצב לקדמותו. הכשלונות מוחשיים מאוד, בשעה שעוסקים במשאבים מוגבלים ומתכלים.

התכנון הסטטוטורי עתיר קונפליקטים מטיבו. הוא נועד לאזן בין האלמנטים השונים, ובמילים אחרות - למתן קונפליקטים. הוא אכן עושה זאת במידה לא מבוטלת של הצלחה. בד בבד התכנון גם מחריף חלק מהעימותים הקיימים ויוצר חדשים. מטיבו, עוסק התכנון בגוון עימותים וסכסוכים, גלויים וכמוסים. "צרכים, זכויות, אינטרסים" של קבוצה הומוגנית ככל שתהיה בציבור נבדלים זה מזה. ריבוי קבוצות, אירגונים ופרטים מוסיף ניגודים רבים. הצורך בהתחשבות בצרכים, זכויות ואינטרסים עתידיים מקצין את סוגיית אי הוודאות בתכנון, ממחיש את בעיית ייצוגם של צרכנים נעלמים עדיין, וכך מרחיב את קשת הקונפליקטים אשר עימם עשויה המערכת להתמודד בהווה ו/או בעתיד.

בפרק 6 אציג מסגרת קונצפטואלית במה שנוגע למאפייני הקונפליקטים ואופן ההתמודדות עמם בהקשר של התכנון הסטטוטורי בישראל בכלל ובנושא איכות הסביבה ודרכים ארציות ואזוריות בפרט.

1.2 מוטיבציה לביצוע המחקר; תיזה תיאורטית

מספר גורמים חברו יחד והניעו אותי לערוך מחקר המתמקד בהתמודדות עם קונפליקטים בתכנון בישראל. הגורמים הללו מוצאים את ביטויים בתיזה התיאורטית של המחקר ובמטרותיו.

ההנחות שהובילו לבחירת תחום המחקר ולהגדרת נושא המחקר:

1. קיים צורך מוחשי ביישום שיטות להתמודדות עם קונפליקטים במערכת התכנון העירוני והאזורי בישראל.

2. שכלול והתאמת הידע הקיים בנושא ההתמודדות עם קונפליקטים בין-קבוצתיים בכלל, ובתחום המינהל הציבורי והתכנון הממוסד בפרט, מהווה בסיס

לפיתוח תכנית של יישום שיטות להתמודדות עם קונפליקטים במערכת התכנון הסטטוטורי. תכנית זו תתאים את הידע הקיים למאפיינים הארגוניים והמשפטיים של המערכת ולסוגי הקונפליקטים השזורים בה.

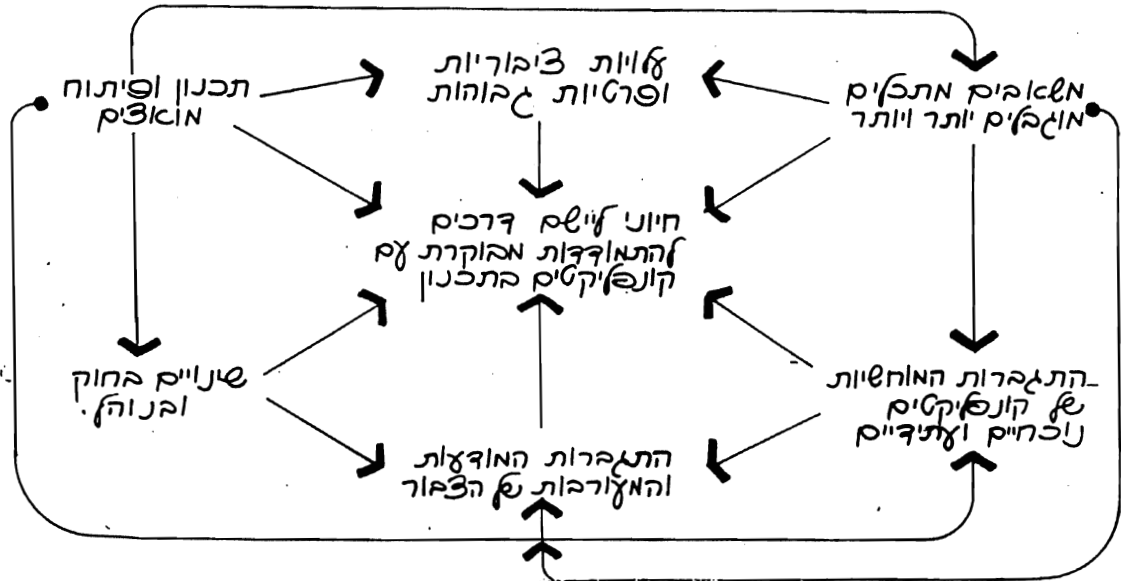
הנחות במה שנוגע למצב הקיים, המתהווה והרצוי

1. במערכת התכנון הישראלית קיימים קונפליקטים רבים ומורכבים. חלק מהקונפליקטים הללו דומים במידה זו או אחרת למצויים במדינות אחרות, חלקם אופייניים לזירה הישראלית. הנחה זו מבוססת בחלקה ובאופן עקיף בלבד על מחקרים ופרסומים מדעיים למיניהם. היא נובעת בעיקר מהכרות אישית בת שני עשורים בקרוב עם מערכת התכנון הישראלית במישור היישומי - תכנוני מחד והאקדמי - מחקרי מאיור.

2. במערכת התכנון הישראלית קיימים מנגנונים להתמודדות עם קונפליקטים. חלק מהמנגנונים הללו אחראים, יחד עם גורמים נוספים לתיפקוד סביר של המערכת למרות עוצמתם ותדירותם הגבוהה של הקונפליקטים. המנגנון המוכר והממוסד ביותר הוא הליך הגשת ושמיעת התנגדויות לתכניות בתקופת הפקדתה. ממצאי מחקר אמפירי בו השתתפתי (ורנסקי, אלטרמן, צ'רצ'מן 1986), ניתן להסיק כי ההליך אומנם מסדיר קונפליקטים רבים אולם במרבית הארועים, הליכים נוספים ו/או חליפיים עשויים היו להניב תוצאות טובות יותר באשר לתכנון ולתכניות. במערכת קיימים מנגנונים נוספים המשמשים למיתון עימותים, בעיקר הליכי משא ומתן והועצות בשלבי התכנון ואישור התכניות. ההליכים הללו בלתי פורמליים. הם נעשים באופן אפיסודי ביוזמת חלק מהמעורבים בקונפליקט, אינם מתועדים, וטרם נחקרו באופן מסודר.

3. קיים צורך ביישום מנגנונים ושיטות נוספים וחליפיים להתמודדות עם קונפליקטים בתכנון. מנגנונים אלו עשויים לשפר את תפקוד מערכת התכנון וכן את תוצריה - התכניות. יישום גישות יצירתיות להתמודדות עם קונפליקטים מתאים במיוחד ורצוי ביותר במערכת התכנון העירוני והאזורי.

4. הצורך ביישום מנגנונים ושיטות להתמודדות עם קונפליקטים יגבר מאד בעתיד הקרוב. קביעה זו מבוססת על צפית ההתפתחות החזויה, בהסתמך על ההתפתחויות אשר ארעו בשנים האחרונות במערכות מקבילות בארצות המפותחות וכן על השינויים וההתפתחויות אשר החלו בסוף שנת 1989 בישראל עם התחדשות העליה ההמונית. בתרשים מס' 1 מתוארים הגורמים להתגברות הצורך בפיתוח מנגנונים וביישום שיטות להתמודדות מבוקרת עם קונפליקטים בתכנון הסטטוטורי בישראל והזיקה ביניהם.



תרשים מס' 1 המחשת התגברותו של הצורך ליישם דרכים להתמודדות מבוקרת עם קונפליקטים בתכנון.

Fig. no. 1: The necessity of application of conflict management methods in Urban and Regional Planning.

א. בעיקבות גלי העליה החדשה, מתרחשים תכנון ופיתוח מואצים בישראל. תהליך זה ואי הוודאות המתלווה לשאלת התמורות הדמוגרפיות בעתיד הקרוב משפיעים ישירות ובעקיפין על מספר תופעות ותהליכים נוספים.

ב. מיושמים שינויים בחוקי ובנוהלי התכנון והבניה. זאת בעיקר על מנת לאפשר את הפיתוח המואץ. שינוי חשוב בהקשר זה בוצע במחצית בשניה של שנת 1990: חקיקת חוק הליכי תכנון ובניה (הוראות שעה) תש"ן -1990, בנושא אישור מזורז של תכניות למגורים ולתעשייה. קיצור ההליכים כולל פגיעה ניכרת בזכותו המצומצמת בלאו הכי של הציבור להשפיע על התכנון (ורנסקי ואלתרמן 1990, 1992).

ג. בשנים האחרונות אנו עדים להתגברות המודעות והמעורבות של הציבור בישראל, בין השאר בנושאי תכנון. המעורבות היא ביטוי חיובי של דמוקרטיה פלורליסטית. היא עדיין רחוקה מזו שהתפתחה במדינות המערב, ובעיקר בארה"ב. צפוי כי מגמה זו תגבר עוד, בין השאר בתגובה להשפעת גורמים נוספים מהמוצגים כאן, כמתואר בתרשים מס' 1. המעורבות הציבורית הגוברת ממחישה, ולעתים מגבירה קונפליקטים. היא מהווה כשלעצמה סיבה לפיתוח וליישום שיטות ליישוב קונפליקטים.

המעורבות הציבורית מלווה לעיתים בהיבטים בלתי רצויים מנקודת מבט של האינטרסים של כלל הציבור הרלוונטי. הפיתוח והיישום המואץ של מנגנונים ושיטות להתמודדות עם קונפליקטים בארה"ב, נבע במידה רבה מהמעורבות של

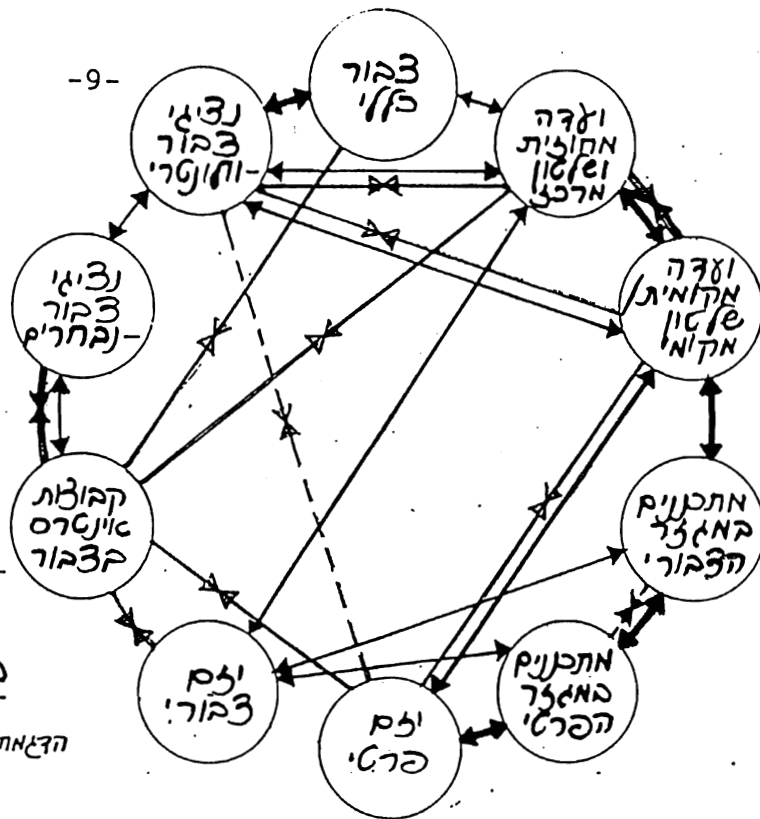
המעורבות הציבורית מלווה לעיתים בהיבטים בלתי רצויים מנקודת מבט של האינטרסים של כלל הציבור הרלוונטי. הפיתוח והיישום המואץ של מנגנונים ושיטות להתמודדות עם קונפליקטים בארה"ב, נבע במידה רבה מהמעורבות של קבוצות אינטרס שונות בציבור ולחצן להטות את התכנון לטובתן. בארה"ב המעורבות הקפיאה כמעט לחלוטין ביצוע פרויקטים חיוניים לציבור הרחב, העשויים להוות מטרד לאוכלוסיה מסוימת (Susskind & Cruikshank 1987). תופעה דומה מתפתחת בישראל. מן הראוי להקדים תרופה למכה, ויפה שעה אחת קודם. עקב העומס הגובר על בתי המשפט (וקנין 1991), צפויה פניה גוברת מצד הציבור למנגנונים אלטרנטיביים ליישוב סכסוכים בדומה לאשר ארע בשנים האחרונות בארה"ב.

ד. בין הסיבות העיקריות לקונפליקטים בכלל ולעימותים בתכנון בפרט - היות המשאבים הקיימים במערכת מתכלים ו/או מוגבלים. בישראל תופעה זו מוחשית במיוחד, בין השאר עקב היות השטח הניתן לפיתוח מצומצם ועקב הסיכון הרב לאיכות הסביבה עקב הפיתוח. התופעה מוגברת לאין שעור עם האצת התכנון והפיתוח.

ה. התכנון והפיתוח המואצים והתחרות הרבה על המשאבים המוגבלים, בצד הכרה גוברת של תופעת הקונפליקט על מימדיה, גורמים להגברת המוחשיות של קונפליקטים נוכחיים וצפויים. הכרה זו, בצד גידול בעלויות הציבוריות והפרטיות, המצריך קביעה מבוקרת של סדרי עדיפות, מובילים גם כן להכרה בחיוניות של פיתוח מנגנונים ויישום שיטות להתמודדות עם קונפליקטים.

5. בשנים האחרונות היינו עדים להתפתחות רבה במה שנוגע לפיתוח אסטרטגיות, מנגנונים ושיטות למיתון, יישוב ופתרון קונפליקטים בקשת רחבה של נושאים, לרבות מינהל צבורי ותכנון סביבתי. אני מניחה כי ניתן להעביר חלק גדול מהידע הקיים אל מערכת התכנון הסטטוטורי בישראל. חקר הקונפליקט וההתמודדות עמו היה לתחום בין דיסציפלינרי חדש (Mitchell 1987). הלימוד וההעברה ייעשו מתחום רחב זה ככלל ומתחומים הקרובים לתכנון בפרט משתי סיבות: היות ורב המשותף בין קונפליקטים המופיעים בתחומי הידע השונים; היות ומחקר מבוקר ומתועד בנושא התכנון הממוסד מצומצם עדיין.

6. בין המעורבים בקונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי קיימות דרגות שונות של קשרי גומלין. בצד ניגודים באינטרסים נבחרים, קיים דמיון ואף זהות באינטרסים אחרים בקרב הגורמים המעורבים. קשרי שיתוף פעולה קיימים, עשויים להוות בסיס לפיתוח קומוניקציה ולזיקה יצירתית לקראת פתרון המחלוקת הקיימות (Mitchell 1987). בתרשים מס' 2 מתוארים, במודל מערכתי סכמטי, קשרי הגומלין בין שחקנים במערכת נתונה. במהלך הקונפליקט מופיעים שינויים בהרכב ה"שחקנים", בעמדות, בעוצמת וכוון הקשרים. "השחקנים": רשויות תכנון; קבוצות בצבור, יזמים ומתכננים. לכל ארוע או תהליך בתכנון אפשר לתאר סכמה מסוג זה.



תרשים מס' 2 קשרי גומלין בין המעורבים במערכת התכנון
 Fig. no. 2 Interaction among the parties involved in the planning system

1.3 משימה ומטרות

המשימה אשר להשגתה מחקר זה מיועד לתרום היא:

שכלול והרחבת הידע הקיים במה שנוגע לשיפור דרכי ההתמודדות עם קונפליקטים בתכנון העירוני והאזורי.

האמצעי: שילוב מידע בין תחומי באשר לחקר הקונפליקט הבין קבוצתי, והתאמתו למאפייני מערכות תכנון ולמאפייני הקונפליקטים בתכנון.

מטרותיו העיקריות של המחקר הן:

* קידום הידע בנושא קונפליקטים בין-קבוצתיים בנוגע לתכנון העירוני והאזורי בישראל.

* הערכת ישימותן של שיטות להתמודדות עם קונפליקטים בתהליכי קבלת החלטות שבמערכת התכנון והבניה הסטטוטורית.

להלן מטרת המשנה, הנגזרות מהמטרות העיקריות או מהות שלבים להשגתן:

1. לזהות את הקונפליקטים הבין קבוצתיים בהם מעורבת מערכת התכנון הסטוטורית בישראל ולהציע טיפולוגיה בסיסית למיונם.
2. לבחון כיצד מוסדות התכנון בישראל מתמודדים עם הקונפליקטים השונים.
3. להשוות מימצאים מסעיפים 1 ו-2, עם ממצאי מחקרים ממדינות אחרות, ובעיקר מארה"ב, שם התרחש עיקר המחקר בנושא זה.
4. לתאר ולמפות את הידע הקיים באשר לשיטות למיתון קונפליקטים העשויות להיות רלוונטיות לסוגי הקונפליקטים כפי שהוגדרו בסעיף 1 לעיל.
5. להמחיש מה יהיו תוצאות ההתמודדות עם קונפליקטים, תוך שימוש בשיטות מתוך הללו שנסקרו בסעיף 4 לעיל, ולהשוותן לתוצאות בפועל.
6. לבחון אפשרויות לאימוץ של גישות ושיטות להתמודדות עם קונפליקטים אשר פותחו ונוסו במערכות אחרות ובמדינות אחרות על ידי מערכת התכנון הסטוטורית בישראל.
7. לפתח תכנית לשילוב של שיטות למיתון קונפליקטים במערכת התכנון הסטוטורית בישראל.
8. להעשיר את הידע הבינלאומי במה שנוגע לקונפליקטים בין קבוצתיים בתכנון במדינות שונות, ולבחון את המידה בה ניתן להעביר שיטות, למיתון קונפליקטים ממדינה אחת לשניה.

1.4 השערות ראשוניות

1.4.1 השערות בנושא מאפייני הקונפליקטים במערכת התכנון הסטוטורית.

1. במערכת התכנון הסטוטורית בישראל קיימת קשת רחבה ומגוונת של סוגי קונפליקטים. שעור הקונפליקטים החריפים והממושכים, המושפעים ע"י שסעים חברתיים, גבוה במידה ניכרת ביחס לידוע במערכות תכנון אחרות במדינות מפותחות.

2. העוסקים בתכנון ובאישור תכניות מעורבים בקונפליקטים תכנוניים לעיתים כצד בעימותים ולעיתים כצד שלישי מתווך ו/או בורר. שאלות אלו קשות מתלוות למעורבות המתכננים ומקבלי החלטות.
 3. בקונפליקטים גלויים, בין הצדדים המשתתפים בעימות, חסר לעיתים תכופות יצוגו של ציבור רחב אשר לו אינטרס בנושא אשר במחלוקת.
 4. בעקבות גלי העליה החדשה ניכרת החרפה של הקונפליקטים הבאים לידי ביטוי במערכת התכנון. במקביל - חוסר הייצוג בתהליכי תכנון של ציבורים ללוונטיים נעשה מוחשי יותר ויותר.
 5. למרבית המעורבים בקונפליקטים התכנוניים אינטרס לשמור על מערכת יחסים תקינה עם המעורבים האחרים.
- 1.4.2 השערות המתייחסות להתמודדות עם קונפליקטים
6. לא קיימים נוהלים מגובשים להתמודדות עם קונפליקטים במערכת התכנון הישראלית, להוציא הליכי שמיעת התנגדויות או בירור.
 7. ההתמודדות עם קונפליקטים היא על פי רוב בגישות לא פורמליות ואינטואיטיביות.
 8. אין תיעוד ומעקב במה שנוגע לקיומם/הופעתם/מניעתם/החרפתם/פתרונם של קונפליקטים בתכנון הסטוטורי בישראל.
 9. אחדים מבין המנגנונים המשולבים בחוק ובנוהל במערכת התכנון הסטוטורי תורמים למיתון קונפליקטים. המנגנונים הללו אחראים, יחד עם גורמים נוספים לכך שמערכת התכנון מתפקדת ואינה קורסת תחת עומס הקונפליקטים השזורים בה.
 10. בתוכניות רבות ניתן להגיע להקטנת הפסדים ולשיפור הזכויות של הצדדים בעימות על די אימוץ דרכים שונות מאלו שנבחרות בפועל להתמודדות עם הקונפליקטים. דרכים אלה מבוססות על הידע הבין תחומי.
 11. קיימת אפשרות להעביר ולהתאים ידע בנושא הקונפליקט וההתמודדות עימו בין מערכות תכנון סטוטוריות.

1.5 מבנה המחקר

במחקר שלשה מרכיבים עיקריים. הם מוצגים בצורה סכמטית בתרשים מס' 3.

שלב האחקר	מרכיבי האחקר
1. סקירה וניתוח של הידע הקיים.	I סקירה וניתוח תאורטי
2. הצעת טיפולוגיה בתחום.	
3. בחינת המצב הקיים ועמדות בנושא קונפליקטים במערכת.	II מחקר אמפירי
4. חקר אופנים נבחרים, לבחינת הדרכים אשר באמצעותן התמודדה מערכת התכנון עם הקונפליקטים.	
5. בחינת ושימות של שיטות להתמודדות עם קונפליקטים.	III ניתוח ממצאים, הערכה, וגיוש מסקנות והמלצות.
6. הערכת ממצאים ופיתוח תוכנית לשימוש שיטות להתמודדות	

תרשים מס' 3 מבנה המחקר: מרכיבים ושלבים

Fig. no. 3: The Research structure: Components and Phases

I. סקירה וניתוח תאורטי.

סקירה, ניתוח והערכה של הידע הקיים. שלב זה כולל גם פרוט ההשערות שאותן מיועדים השלבים האמפיריים במחקר לבחון.

שלב מס' 1. סקירת הספרות והצעת טיפולוגיה בתחום: סקירה וניתוח של הידע הקיים אודות קונפליקטים בין קבוצתיים בקשת רחבה של תחומים במדעי החברה, המדינה, המשפט והמינהל. דגש מיוחד מושם על הספרות הדנה ביישוב ופתרון קונפליקטים בתחום המינהל הציבורי והתכנון העירוני.

שלב מס' 2. ניתוח הידע הקיים: ניתוח הספרות על קונפליקטים לצורך בחינת ישימותה לתכנון ערים ואזורים; הרכבת טיפולוגיה בסיסית של הקונפליקטים במערכת התכנון העירוני והאזורי בישראל.

II. סקרים אמפיריים.

השלבים האמפיריים במחקר מיועדים להשלים מידע ולבחון את השערות המחקר. המרכיב האמפירי כולל שני חלקים: ראיונות עם מקבלי החלטות ובעלי ידע ועמדה, וחקר ארועים נבחרים. הסקרים האמפיריים מיועדים להאיר היבטים שונים של הבעיה הנחקרת, ולכל אחד מהם תרומה עצמאית. בד בבד שני החלקים האמפיריים משלימים זה את זה ושילובם תורם בשני מישורים:

א. שלב הראיונות מחדד את הבעיה וממקד את ההשערות לקראת חקר הארועים.

ב. שילוב המימצאים צפוי להצביע על הפערים הקיימים בין המצב הקיים בפועל בנושא התמודדות עם קונפליקטים לבין הדרך בה מצב זה נתפס על ידי מקבלי ההחלטות. השילוב עתיד גם לחדד את ההבנה במה שנוגע למוקדי חולשה קיימים ולפוטנציאל לשיפורים בתחום.

שלב מס' 3. סקר לבחינת עמדות קיימות בנושא קונפליקטים במערכת התכנון. ראיונות עם מדגם של מקבלי החלטות, ועם בעלי עמדות ובעלי דעה בתחום, שבהם יבחנו הנושאים הבאים:

א. סוגי הקונפליקטים העיקריים המופיעים במערכת התכנון הישראלית לדעת מקבלי ההחלטות.

ב. דרכי ההתמודדות עם הקונפליקטים המקובלות כיום.

ג. הסבירות לשינוי דרכים אלו בעתיד, לרבות נכונות של מקבלי ההחלטות לאמץ גישות חדשות שונות בתהליכי ההתמודדות עם קונפליקטים.

שלב מס' 4. חקר אירועים נבחרים, אשר בהם מערכת התכנון התמודדה עם קונפליקטים.

א. בחינת מאפייני הקונפליקטים ודרכי ההתמודדות עימם.

ב. הערכה של תוצאות הקונפליקט ושל דרכי ההתמודדות עמו, בחינת השפעות על התוכניות, ועל המעורבים, והשלכות לטווח ארוך.

בחירת חקרי הארוע תערך כך שישקפו סוגים חשובים של מצבי קונפליקט. הם ייצגו את קשת מאפייני הקונפליקטים ע"פ הטיפולוגיה הנבחנת בראיונות. תחומי התכנון, אשר מהם יבחרו חקרי אירועים - קבועים מראש, במגמה לאפשר מחקר מעמיק. הם נבחרו באופן שיאפשר הסקת מסקנות באשר לקשת רחבה של נושאי תכנון עירוני ואיזורי. התחומים הנבחרים הם תכנון דרכים ואיכות הסביבה.

III. ניתוח ממצאים; גיבוש מסקנות והמלצות

מרכיב זה ברובו תיאורטי, אולם ישולבו בו שני שלבים אמפיריים מצומצמים, בהם ישותפו בעלי ידע בתחום. זאת על מנת לבחון באופן ראשוני את אמינות המסקנות ואת ישימות ההמלצות.

שלב מס' 5. בחינת ישימות של שיטות חלופיות להתמודדות עם קונפליקטים. שלב זה יערך באמצעות הדמייה (סימולציה), ובסיוע פנל מומחים.

א. עריכת "תשריטים חוזרים" לארועים הנחקרים, תוך הדמייה של יישום מספר שיטות חלופיות למיתון קונפליקטים.

ב. הערכת תוצאת ההדמיה: במה שנוגע לשינוי בחוצאות המתקבלות בעיקבות יישום השיטות החלופיות, לרבות בחינת השיפור אם היה, מנקודת מבט של התועלת הציבורית המיצרפית ומנקודת מבט של המעורבים בקונפליקט.

שלב מס' 6. הערכת הממצאים וגיבוש המלצות לפיתוח תוכנית ליישום שיטות להתמודדות עם קונפליקטים במערכת התכנון הסטוטורית בישראל. תערך בחינה ראשונית של התאמת ההמלצות באמצעות ראיונות עם מספר מקבלי החלטות מרכזיים.



2. קונפליקטים בין קבוצתיים - בחברה ובתכנון

2.1 מחקר בין-תחומי

בעשרות השנים האחרונות אנו עדים למודעות גוברת לקיומם של קונפליקטים בין-קבוצתיים בשטחים רבים של הפעילות האנושית. בד בבד מתרחב הידע והמחקר אודות קונפליקטים. תחום התכנון זכה בשנים האחרונות למידה מסוימת של הארה בנושא ההתמודדות עם קונפליקטים, אולם המחקר המבוקר בתחום זה מועט למדי. בישראל לא היתה בעבר התיחסות מדעית כלשהי לנושא. חסר עדיין מטען תיאורטי מספיק על מנת שנוכל לשאוב ממנו בשעה שאנו נדרשים לנתח ולהעריך את הדינמיקה הכרוכה בעימותים במערכת נתונה, לא כל שכן לצורך בחירה בדרכים המתאימות להתרת עימות נתון.

כבר ב- 1925 התוותה מרי פארקר פולט דרכים להתמודדות עם קונפליקטים בין פרטים בארגון, אולם פריצת דרך במחקר יישומי נעשתה רק מאז שנות השישים. ע"פ ארז'יריס (1960): "בספרות המקצועית מוצעים פתרונות אחדים ואולם אין אלה על פי הרוב פתרונות בדוקים ומנוסים והשיטתיות על פי הרוב נעדרת מהם. לפנינו, איפוא שדה פורה למחקרים בעתיד". מאז נכתבו דברים אלה נעשה מחקר רב בתחומים מוגדרים וכן במערכות בין-דיסציפלינריות להעמקת וביסוס הידע המצטבר.

התמודדות מוצלחת עם קונפליקטים צורכת הבנה מעמיקה של מאפייניהם, של הדינמיקה הכרוכה בהופעתם ושל האמצעים האפשריים והעומדים לרשותנו במצבים השונים. בהמשך פרק זה אציב מספר ציוני דרך הנוגעים למהותו של הקונפליקט ואבחן את מקורו של המונח. כמו כן אציג כמה מהגדרותיו ואתחקה אחר המימדים השונים על פיהם זוהה ונחקר הקונפליקט על ידי מחברים שונים ממספר תחומי ידע. התכנון העירוני והאזורי הוא התמחות בין דיסציפלינרית. חקר הקונפליקט בכלל, וחקר קונפליקטים בתכנון בפרט חייב להיות בין תחומי גם כן.

"It would take many lifetimes to gain complete competence in every one of the disciplines of importance to conflict studies."
(Minnery, 1985)

בדומה ל **Minnery** נמצאתי במילכוד בבואי לחקור את תופעת הקונפליקט בתכנון העירוני והאזורי. מצד אחד הידע התאורטי בתחום זה מצומצם מאד עדיין. מאידך הידע בדיספלינות אחרות רחב ומסועף. לא נשאר אלא לבחון ולבחור בזירות מירבית את ההיבטים הרלוונטיים למחקר תוך הסתייעות בחיבור של **Minnery** ובמספר חיבורים נוספים הדנים בתחום הקונפליקט בתכנון (**Doston, Godschalk & Kaufman 1989; Forester 1989; Bingham 1986; Susskind & Cruishank 1987; Sullivan 1984; Bacaw & Wheeler 1984**) כאשר ברקע מידע בין-תחומי, אשר נלמד ממחקרים שנעשו, מיעוטם בישראל ורובם במדינות אחרות.

בישראל קיימת מודעות רבה בקרב חוקרים במדעי החברה במה שנוגע לנושא הקונפליקט הבין-קבוצתי. חיבורם של **Levi & Benjamin (1977)** "Focus and Flexibility in a Model of Conflict Resolutoin", המבוסס על סדנאות אשר ערכו המחקרים במערכת הישראלית נמנה זה מכבר על הקלאסיקה בנושא ההתמודדות עם קונפליקטים בין קבוצתיים. מחברים נוספים מיפו את מאפייני הקונפליקטים בישראל תוך הדגשת החריפות המיוחדת הנובעת משילוב גורמים פוליטיים, אידאולוגיים, דתיים ועוד. חלקם התייחס גם לדרכים ולאמצעים למיתון העימותים הללו (בן ארי ואמיר, 1988; **Stroebe & al, 1988**).

הקונפליקט הישראלי-ערבי הוא נושא מחקר רב פנים. היבטיו נדונו בחיבורים רבים בישראל ובמדינות אחרות. במיוחד זכה לדיון הסכם קמפ-דויד (למשל ב- **1982 Raiffa**).

במספר פירסומים, **Chetkow-Yanoov (1987 etc.)** מגדיר מודל בן ארבעה מימדים המתאר את הדינמיקה המתלווה לקונפליקטים ממושכים. עקב העניין אשר נודע למודל זה בהקשר להתמודדות עם קונפליקטים בתכנון, אדון בו בסעיף 3.1 להלן.

בספרו של **Torgovnik (1990)** "The Politics of Urban Planning Policy" מופיעה לראשונה התייחסות מדעית לנושא הקונפליקט בתכנון הסטטוטורי בישראל. התחום לא נחקר בעבר, אף כי מערכת התכנון כאן נדרשת להתמודד עם קונפליקטים עמוקים וחריפים יותר מאשר במרבית המדינות האחרות. רבים מהקונפליקטים בתכנון עיניינם האינטרס הציבורי, הגדרתו ויצוגו. הקונפליקט בהקשר לשיתוף הציבור נחקר אך מעט (**Forester 1989**). בישראל נבדקו כמה מהיבטיו של קונפליקט זה בעקיפין, במחקר אמפירי אשר בחן את ההתנגדויות המוגשות בתקופת הפקדתן של תוכניות סטטוטוריות והיחס לו זכו

בועדות התכנון (ורנסקי, אלתרמן, צ'רצ'מן 1986), ובמחקרים אשר בחנו את שיתוף הציבור בפרויקט שיקום השכונות (אלתרמן, צ'רצ'מן, לו-יון, אלתרמן 1980; צ'רצ'מן, 1985, 1988).

חיבורים רלוונטיים ביותר לקונפליקט בתכנון העירוני והאזורי נמצאים בפרסומים רבים ממדעי החברה, המדינה והמינהל⁽¹⁾.

אני מניחם כאן, בדומה למחברים רבים לפני כי קיימים מרכיבים משותפים בקונפליקטים, המופיעים בתחומים השונים בהם מעורב האדם. למסקנות מלימוד תחום אחד עשוייה להיות תועלת בבואנו להבין קונפליקט בתחום אחר.

2.2 המונח והגדרותיו

בין החוקרים קיימות דעות שונות באשר להגדרתו של המונח קונפליקט וכן באשר למשמעות המיוחסת למושגים השונים הכרוכים בתופעת הקונפליקט. בין הסיבות לריבוי המונחים ולמשמעויות, הניבדלות לעתים קרובות באופן ניכר, לאותו מונח עצמו:

- א. החוקרים פעלו בנפרד ובמקביל בדיסציפלינות שונות בלא מערכת מושגית - מילונית מנחה.
- ב. הדגשים הקונפלטואליים מחד והדקויות המושגיות מאידך מושפעים על ידי אופיים המיוחד של סוגי הקונפליקטים שהם נושא מחקריו של החוקר, ע"י תחום עיסוקו והתמחותו וכן על ידי הערכים האישיים והחברתית אשר הנחוהו בעבודתו.

מקורו של המונח קונפליקט (Conflict) מלטינית: יחד=Con הלם, היכה=Fligere. בעיקבות המקור הלשוני, יש המגדירים את המונח וכפועל יוצא מכך תוחמים את משמעותו כמנוגד לתחרות (Competition - יחד=Con חפש=Petere).

(1) מבין הפרסומים הרלוונטיים לנושא מחקרנו: בסוציולוגיה - (Glass 1966; Gans 1972; Simmie 1974); בפסיכולוגיה חברתית (Sennett 1970; Wilson & Western 1977); בעבודה סוציאלית (Gamson 1966; Hocker-Wilmot 1985; Wehr 1979); במדיניות ציבורית (Chetkov - Yannov 1989; Vickers 1972); במדע השלום (Wildavsky 1979; Mitchel C. 1980, 1981; Erturk 1978); יחסים בין לאומיים (Dougherty & Pfaltzpraff 1971); גיאוגרפיה (Mitchell B. & Agneus 1974); בתיאוריות ארגוניים (Katz & Kahn 1978); ביחסי עבודה (Hawke 1979), בכלכלה (Nicholson 1970).

בחיבור זה אמשך להשתמש במונח הלועזי "קונפליקט", שכן בעברית לא קיימת מילה החופפת את משמעותו. המונח הלועזי נמצא בשימוש נרחב בשעת דיבור וכתובה בשפה העברית, במובנים המכסים חלק גדול מההיבטים המיוחסים לו על פי הגדרותיו השונות. לעיתים אשתמש במונח "עימות" שהוא הקרוב ביותר ל"קונפליקט", אולם בעל משמעות מוגדרת וצרה יותר, וכן ב"סכסוך", "מחלוקת", ו"חילוקי דיעות". כל אחד מהמונחים הללו מתאר קונפליקט בנסיבות ובהקשרים נתונים.

הקונפליקט במשמעותו המצומצמת מתיחס לעימות גלוי, פיזי (Bernard 1981) - מגדיר פעולות גומלין אלימות והרסניות כגון מלחמות, אולם חל כנראה גם על פעולות פחות קיצוניות כמו למשל אלימות בספורט (Atyeo 1979).

יש המרחיבים מעט את המונח לפגיעות מופשטות יותר כדוגמת Robbins (1979)

"A conflict is a process in which an effort is purposely made by A to offset the efforts made by B by some form of blocking that will result in frustrating B in attaining his goals or furthering his interests"

ההגדרות הרחבות ביותר מכלילות במונח "קונפליקט" כל אי הסכמה ביחסים חברתיים, או במילים אחרות :

"Everything except full and spontaneous agreement" (Bernard 1981)

על פי Sharpe (1973), קונפליקט הוא:

"A clash of differing points of views"

לדעת Vickers (1972) אנו משתמשים במונח בשתי משמעויות שונות ואילו לפי Fink (1968), הבילבול הוא דוקא בטרמינולוגיה, במתן תוויות שונות לתופעות דומות. הוא מוכיח כי בספרות קיימת הסכמה מפתיעה במה שנוגע לטבעו של תהליך הקונפליקט.

בהמשך לעמדות השונות במה שנוגע להגדרת הקונפליקט, המחברים השונים חלוקים בהגדרת הגבולות בין הקונפליקט לתופעות דמויות קונפליקט. נושא זה אינו מהותי למחקרנו בשלב זה. נחזור לרון בו בהקשר לטיפולוגיה של הקונפליקט בתכנון.

על פי Minnery -

"The breadth allowed to the concept conflict is influenced by the context in which it is used."

לדעתו מאפייניו של התכנון העירוני והאזורי מחייבים הגדרה רחבה והוא מגדירו כך:

Conflict is an interaction between two or more interdependent but separately identifiable parties, based on an incompatibility of which at least one party is aware, where at least one party seeks to achieve its goals or obtain a scarce resource through actions that make it more difficult for the other to do actively so, or which reduce the value of the outcome to the other.

2.3 קונפליקט בחברה - הגות ומחקר

2.3.1 אדם וחברה

הבסיס הערכי להבנת כל קונפליקט בחברה נמצא בעצם האמונה בנוגע לטבע האדם. המחלוקת בנושא טיבעו של יצר האדם עתיקה כמחשבה האנושית. היחס לקונפליקט ולדרכי ההתמודדות עמו היא, בין היתר פועל יוצא של הפילוסופיה האישית של כל צד, של החוקר ושל כל מעורב אחר בתהליך מורכב זה (Crozier 1974).

על פי Wrightsman (1974), ניתן לסווג את ההוגים בכל הזמנים על פי שלוש גישות לטבעו של היצור האנושי:

טבע ותבונה (Reason and Nature). האדם מציית לחוקי הטבע. הקונפליקט החברתי נובע מאיזון לקוי של כוחות הטבע באדם ובחברה. קונפליקט אינו בהכרח תכונה בסיסית והכרחית בטבעו של האדם.

רצון ומיומנות (Will and Artifice) - האדם נשלט ע"י יצריו. סדר חברתי נכפה באמצעות חוקים ותקנות. האדם נוטה להסתכסך עם בני מינו במטרה לשרת את מטרותיו הצרות. הקונפליקט בלתי נפרד מטבע האדם.

רצון והיגיון (Rational Will) - מוסדות החברה הם תוצר טבעי של רצון התושבים. הם אינם מיועדים לכפות סדר חברתי ולדכא נטיות טבעיות. קונפליקטים בין ארגונים חברתיים משקפים עימותים אנושיים בסיסיים. האדם הוא יצור מתפתח וכאלו הם המוסדות שהוא יוצר.

בסווגיו של **Wrightsman** קיים קשר לוגי בין טבע האדם לבין קיומה והתפתחותה של החברה. החל במאה התשע עשרה קשר לוגי בלבד לא סיפק עוד את ההוגים והחוקרים במדעי החברה. טבע האדם זכה לבחינה אמפירית לאיפיון מרכיביו. שוב, בשאלה אם הקונפליקט מהותי או לאו באדם ובחברה, הדעות חלוקות והעמדות נפרשות בין הקצוות.

בעקבות **Dahrendorf** (1959) ו **Simmie** (1974), מוגדר סיווג הנובע מאידיאולוגיות חברתיות:
מצד אחד - העמדה הקונסנסואלית-אוטופית גורסת כי מטבעו האדם חי בהרמוניה עם רעיו ועם הטבע. הקונפליקט הוא סטייה. לגבי סיבותיה חלוקות הדעות. המרקסיסטים למשל רואים את האשם בחלוקת החברה למעמדות ובניצול מעמד הפועלים. לדעת חסידי איכות הסביבה האשם הוא בהתמכרות החברה לטכנולוגיה ולצמיחה.

מן הצד השני - העמדה הקונפליקטואלית-ריאליסטית רואה בקונפליקט חלק בלתי נפרד מטבע האדם והחברה. הקיצוניים בגישה זו הגיעו עד כדי ראית הקונפליקט האלים כמרכזי וחיוני, ואת המלחמה כצורך ביאולוגי ואף כחובה מוסרית! העמדה המתונה יותר רואה בקונפליקט עובדה קיימת. זהו מנגנון חברתי חשוב ולו מספר תפקידים חברתיים ברי משקל.

הניסיון לחלק את הוגי הדעות ומדעני החברה בין הדוגלים בקונפליקט לבין חסידי הקונסנסוס נועד מראש לכשלון. **Bernard** (1981) דן בנושא זה ומציין שלושה מימדים שונים אליהם מתייחסים ההוגים השונים בדונם בקונסנסוס ובקונפליקט: **הטבע האנושי, מצב החברה בזמנו של ההוגה והחברה האידאלית.**

בתרשים מס' 4 מובא מיון המייצג את מיקום עמדתם של מחברים שונים על פי שלושה המימדים שהוגדרו ע"י **Bernard**.

אריסטו מייצג את המסורת הקונסנסואלית בשלושה מימדיה. כמוהו ג'ון לוק בתקופה מאוחרת בהרבה. מקיאווולי מסווג בגישה הקונפליקטואלית בכל מימדיה וכמוהו גם סימל ודרנדורף. אצל אפלטון, רוסו וגם מרקס הקונסנסוס ולא הקונפליקט מאפיין את הטבע האנושי ואילו החברה בזמנם מאופיינת ע"י הקונפליקט. גם החברה האידאלית מאופיינת על ידי קיומם של קונפליקטים. גישה הפוכה בתכלית מזו של אפלטון מיוצגת ע"י תומס הובס, המוכר כמי שטבע את הביטוי "אדם לאדם זאב" - הקונפליקט הוא בבסיסו של הטבע האנושי. החברה בזמנו של הובס והחברה האידאלית ע"פ השקפתו רואות בקונפליקט פסול ושואפות לקונסנסוס.

מכל מקום המחלוקת נמשכת ואין להניח כי גישה זו או אחרת תצליח אי פעם לגבור לאורך זמן וללא עוררין.

החברה בזמנו של המחבר Contemporary Societies			
קונפליקטואליות הוגים קונפליקטואליים		קונסנסואליות הוגים קונסנסואליים	
Plato	קונפליקט רדיקלי	Aristotle	קונסנסוס שמרני
Rousseau		Aquinas	
Marx	Radical Conflict	Locke	Conservative Consensus
Augustine		Comte	
Machiavelli	קונפליקט חברתי	Hobbes	קונסנזוס סוציולוגי
Simmel		Durkheim	
Dahrendorf	Sociological Conflict	Parsons	Sociological Consensus

H
u
m
a
n

N
a
t
u
r
e
ם

תרשים מס' 4 סוגי תיאוריות חברתיות
Fig. no 4 Types of General Social Theories
 על פי Bernard (1981): Source:

2.3.2 מסורות החשיבה התיכנונית

לגישות החברתיות השונות השלכות ישירות אל מסורות החשיבה התכנונית. (Friedmann 1987) מגדיר ארבע מסורות של חשיבה תכנונית והן: חקר מדינות, שינוי חברתי, למידה חברתית וגיוס חברתי. הוא מסווג את המסורות על פי היותן שמרניות או רדיקליות וכן על פי הדרך אשר באמצעותה כל אחת מהמסורות מציעה את המעבר מידע לפעולה (Knowledge to Action) - באמצעות הכוונה חברתית או באמצעות שינוי חברתי. בתרשים מס' 5 מוצג מיון מסורות החשיבה התכנונית.

פרידמן עצמו אינו מתייחס במפורש לתיאוריות של קונפליקטים, אולם קיימת זיקה בין תיאוריות אלה לבין המיון שמציע פרידמן לגבי גישות תכנון.

החיתוכים בין מסורות החשיבה התכנונית וההקבלות ביניהן לבין העמדות במה שנוגע לטבע האדם והחברה אינם חדים וחד משמעיים. קיימות דרגות של קיצוניות ומתינות ו/או רצף תכונות בנושאים שונים.

רדיקלי (4) Radical	שמרני (3) Conservative	ידע < פעולה Knowledge to Acting
שנוי חברתי Social Reform	חקר מדינות Policy Analysis	באמצעות הכוונה חברתית (1) In Societal Guidance
גיוס חברתי Social Mobilization	למידה חברתית Social Learning	באמצעות שינוי החברה (2) In Social Transformation

תרשים מס' 5 מסורות החשיבה התכנונית Friedman(1987) Traditions of Planning Thought Fig. no. 5

Bernard (1981) מתייחס להוגים מאז שחר הפילוסופיה המערבית ביוון העתיקה ואילו Friedmann (1987,1989) דן בתיאורטיקנים של התכנון במאתיים השנים האחרונות. יחד עם זאת, קיימת הקבלה חלקית בין ההוגים המוזכרים בסווגים: Comte ו Durkheim משתייכים לתיאוריות השינוי החברתי על פי Friedmann ואילו על פי Bernard, הראשון הוא הוגה קונסנסואלי ואילו השני משתייך למסורת הקונסנסוס הסוציאולוגי. Marx מופיע אצל Friedmann במסורת הגיוס החברתי ואצל Bernard במסורת הקונפליקט הרדיקלי.

בקווים כלליים נוכל לציין את ההקבלה בין הגישות במה שנוגע לטיבעם של האדם והחברה לבין מסורת החשיבה התכנונית כך:

1. מעבר מידע לפעולה באמצעות הכוונה חברתית מקביל להערכתי לאמונה בדבר אדם קונפליקטואלי בטיבעו - יש לכוון את התנהגות האדם על מנת לאפשר פעילות תקינה של החברה, ולא אופיו ימנע זאת.
2. מעבר באמצעות שינוי חברתי מקביל להערכתי לאמונה בדבר אדם קונסנסואלי בטיבעו. במידה והמצב בחברה לא מתאים לאמונה בדבר טבע האדם נחוץ שינוי בחברה.
3. מסורת תכנון שמרנית, נוטה להתקיים לדעתי בחברה קונסנסואלית באופיה. כאשר קיים (או מאמינים כי קיים) קונסנסוס, לא נחוצים שינויים מערכתיים מהותיים.

4. מסורת תכנון רדיקלית, סביר לדעתי שתתקיים בחברה קונפליקטואלית בטיבה. הקונפליקט קיים, מודע וזוכה להערכה. חלק מהקבוצות בציבור מעוניינות בשינוי דרסטי. מאידך מאמינים כי שינוי דרסטי עשוי להוות התערבות מתאימה במצבים טעוני קונפליקטים עמוקים.

נסקור כעת בקצרה את מאפייניהן של מסורת החשיבה התכנונית ואת הזיקה בינן לבין מערכות התכנון הממוסד בישראל.

חקר המדינות - התפתח סביב מודל קבלת החלטות בן שבעה שלבים: מטרות ויעדים; אלטרנטיבות; חיזויים; הערכה; קבלת החלטות; ביצוע; משוב. במסגרת מסורת זו פותחו מודלים ושיטות טכניים. עיקרה של מסורת זו טכנוקרטית ומשמעותה מתן שרות למרכזי כוח קיימים - ציבוריים ופרטיים.

ע"פ מסורת השינוי החברתי, התכנון מתמקד בתפקוד המדינה ובהכוונה חברתית ומתרכז במציאת דרכים למיסוד התכנון וייעול פעילות המדינה. שאלות מרכזיות, אותן מציבה מסורת זו דנות בהיבטים שלהלן:

- * היחס הרצוי בין תכנון לפוליטיקה.
- * אופיו של האינטרס הציבורי ומידת קביעתו על ידי המתכנן.
- * היחס לתנאים של שוק חופשי. הלגיטימציה להתערבות ותנאיה.
- * הזרם המדעי אותו על המתכנן לאמץ.
- * אופי המיסוד הרצוי: ריכוזי/ מבוזר/ משולב.

מערכת התכנון הסטוטורית בישראל היא רכוזית והרכיית. מאפייניה מתאימים בעיקר למסורת השינוי החברתי. בתהליך עריכתן של התוכניות, קיימים גם מספר סממנים של מסורת חקר המדיניות. במערכת זו מצויים סממנים ברורים של "הכוונה חברתית".

הלימוד החברתי מתמקד על פי Friedmann (1987) במניעת ניגודים בין תאוריה לפרקטיקה ובין ידע לפעולה. ביסוסה התיאורטי של מסורת זו ביכולת האדם לשנות התנהגות. הדרך לביצוע השינוי הוא התנסות חברתית, בחינת התוצאות, נכונות לטעות וללמוד מהניסיון. אנו עדים כיום למודעות גוברת באשר לקיומם של שחקנים שונים במערכת התכנון. היבט זה תואם את מסורת הלימוד החברתי. למסורת הלימוד החברתי השפעה שולית בלבד במערכת התכנון הישראלית. היום, השפעה זו באה לידי ביטוי בשיתוף הציבור בתכנון מעבר למתחייב בחוק (את שיתוף הציבור כפי שמתחייב בחוק התכנון והבניה יש לראות כהיבט של "שינוי חברתי").

מסורת הגיוס החברתי נבדלת מקודמותיה בהיותה מבוססת על פעולה משותפת וישירה "מלמטה". התכנון מופיע כסוג של מדיניות המנוהלת ללא תיווך "מדעי". הגיוס החברתי אם וכאשר מופיע, מקורו אינו בממסד. לעיתים קרובות הוא מכוון נגד הממסד. מסורת זו באה לידי ביטוי למשל בתכנון המסנגר (Forester-1989, Davidoff-1965). המתכננים הנוקטים בגישה זו פועלים לעיתים קרובות כפוליטיקאים או בתחום של חפיפה בין פוליטיקה לתכנון. מסורת זו באה לידי ביטוי בארועים נבחרים בפרויקט שיקום שכונות המצוקה בישראל (כרמון 1990).

מסורות הלימוד החברתי והגיוס החברתי הן בעלות השפעה גוברת בתכנון בימינו. שינויים בחברה ובממשל בישראל בשנים האחרונות מרמזים על התגברות השפעה זו גם כאן עם התגברות סממנים דמוקרטיים - פלורליסטיים.

2.3.3 הקונפליקט במסורת הגיוס החברתי

להוגים ממסורת הגיוס החברתי השפעה רבה על דרכי החשיבה ועל הנוהלים במערכות תכנון אשר שונות במאפייניהן ממסורת זו. להגותם חשיבות מיוחדת במשטר דמוקרטי פלורליסטי, אשר בו מגוון של דעות ועמדות זוכה לביטוי, לעימות ולשילוב במערכות של קבלת החלטות. במשטרים מסוג זה קיימת התמודדות רצופה עם קונפליקטים בין קבוצות אינטרס שונות ובמישורים רבים. היא נובעת מעצם טיבעם של המשטרים.

על פי Friedmann (1987), בתוך מסורת הגיוס החברתי מספר זרמים עיקריים: המטריאליזם ההיסטורי (מרקסיזם) וממשיכו - הנאו-מרקסיזם, אסכולת פרנקפורט וכן אוטופיסטים, אנרכיסטים וקיצוניים חברתיים. לעמדתם של כמה מהאישים המרכזיים בזרמים הללו, ביחס לקונפליקטים נודעה השפעה רבה על הנעשה בשטח התכנון בדורנו.

על פי קרל מרקס התכנון מיותר. התפתחותם של המין האנושי ושל החברה שהוא יצר צפויים על פי חיזוי היסטורי. הקונפליקט היחיד המוכר למרקסיזם הקלסי הוא זה שבין מעמד העובדים למעמד בעלי ההון (הקפיטליסטים).

המתכננים המרקסיסטים בחברה הקפיטליסטית שרויים בקונפליקט פנימי בלתי פוסק. אם הם עובדים למען הממסד הרי הם פועלים לחיזוק מעמד בעלי ההון. בפועלם למען הציבור הם ממתנים את הקונפליקט החברתי, פועלים להרפיה במאבק וכך דוחים את נצחון הפלורטריון...

הנאו-מרקסיסטים תומכים בתנועות הדוגלות בשוויונות חברתית. החוגים הנאו-מרקסיסטיים הרחיבו את קשת התייחסותם מעבר לקונפליקטים כלכליים דוגמת המטריאליזם ההסטורי. מלבד הקונפליקט העיקרי בין מעמד העובדים למעמד בעלי ההון, הם מזהים גם קונפליקטים מישניים בתוך המעמדות עצמם ואף מרחיבים את הגדרת המעמדות על פי מנצלים ומנוצלים, לאו דוקא באופן ההיסטורי.

הזרם הפילוסופי המוכר כ"אסכולת פרנקפורט" או ה"תיאוריה הביקורתית" (**Critical Theory**) מאחד מזה קרוב לשבעים שנה פילוסופים בעלי עקרונות ומטרות משותפים, אולם גם מחלוקות עמוקות. מבחינה רעיונית - גישתם דמתה במקורה למטריאליזם ההיסטורי, אולם נבדלה ממנו עקב העדר כל כוונות מהפכניות. בתכונה זו אסכולת פרנקפורט קרובה יותר לזרם האוטופי במסורת הגיוס החברתי.

Jungen Habermas מקשר בין שני דורות באסכולת פרנקפורט. למשנתו נודעת היום השפעה רבה על דרכי החשיבה בחוגים רחבים במדעי החברה והרוח לרבות התכנון העירוני והאזורי (Forester 1989 ; Kemp 1983).

עבודתו של הברמס מתמקדת בארבעה תחומים החופפים במידה מסויימת. רלוונטיים לנושא קונפליקט וקונסנזוס בחברה ובתכנון (Erickson et al 1989) :

1. הקשר בין תאוריה לפרקטיס.
2. כושר תקשורתי. הדברות, קומוניקציה פעילה ואמת קונסנזואלית.
3. המשבר בקפיטליזם המתקדם.
4. רציונליות ורציונליזציה.

בספרו "**Legitimacy Crisis**", Habermas (1975) דן בקונפליקטים מהותיים בחברה בת זמננו. לקונפליקטים הללו השפעה מעמיקה על כל תחומי חיינו. הם מהווים קונפליקטים עמוקים⁽¹⁾ או שהם משפיעים על קונפליקטים מסוג זה.

(1) **Deep Rooted Conflicts** - בעיקבות Bunton (1987) - קונפליקטים אשר בהם מעורבים, מלבד אינטרסים הניתנים לגישור, גם מניעים, ערכים וצרכים סותרים אשר לגביהם הסבירות לפשרה נמוכה או שאינה קיימת.

המיון של הברמס מספק מבט חשוב ומהותי על התופעה רבת הפנים - הקונפליקט בחברה. קיימת זיקה בין הקונפליקטים המהותיים לבין הקונפליקטים ה"מבניים". בתכנון במערכת הישראלית (סעיף 1.1 לעיל) הקונפליקטים ה"מבניים" מהווים ביטוי של קוי מחלוקת בחברה הישראלית והללו הם מקרים פרטיים של קונפליקטים מהותיים.

בחינה מדוקדקת של קונפליקטים בהקשר חברתי ותכנוני נתון, מן הדין שתאבחן את קיומם של משברים או קונפליקטים מהותיים על פי הברמס, והם :

משברי כלכלה - **Economic Crisis**
משברי רציונליות - **Rationality Crisis**
משברי לגיטימציה - **Legitimation Crisis**
משברי מוטיבציה - **Motivation Crisis**

Habermas ממפה את המשברים ע"פ היותם מערכתיים - **System Crisis** ושל זהות **Identity Crisis** -

המערכות בהן מופיעים המשברים פרוסות על פני מכלול היבטי החיים במדינה / בישוב: כלכליים, פוליטיים, חברתיים - תרבותיים. לקונפליקטים מערכת השפעות הדדיות -

עקב ניגודים במערכת הקפיטליסטית ניתן לצפות באחד המשברים⁽¹⁾:

- * המערכת הכלכלית אינה מספקת את כמות⁽²⁾ המוצרים אותה נדרשה לספק.
- * המערכת האדמינסטרטיבית אינה מספקת את כמות ההחלטות הרציונליות אותה נדרשה לספק.
- * מערכת הלגיטימציה אינה מספקת את כמות המוטיבציה אותה נדרשה לספק.
- * המערכת החברתית - תרבותית אינה מספקת את כמות ה **action motivating meaning**, אותה נדרשה לספק.

(1) בהנחה ששאר המרכיבים אינם משתנים.
(2) הכמות הנדרשת מציינת את כל המרכיבים האופייניים במערכת לרבות רמה, איכות וכו'.

עשויים לקרות מספר משברים בו בזמן, מטיבם הם מחזקים זה את זה. מן הראוי לציין כי סוגי המשברים אינם סימטריים. כך למשל, המערכת החברתית-תרבותית נוטה להיות מושפעת ע"י (בניגוד למשפיעה על) משברים פוליטיים וכלכליים.

הברמס אינו מתייחס ישירות לדרכי התמודדות אפשריות עם קונפליקטים. מרוח משנתו ניתן להסיק כי אינטרקציה וקומוניקציה יהיו בין האמצעים המרכזיים במיתון עימותים.

משנתו של הברמס תואמת גישות בנות זמננו בתכנון, המכירות במורכבות וברב מימדיות של התכנון העירוני והאיזורי. למשנתו נודעה השפעה ניכרת משני עברי האוקיינוס. Kemp (1983) מציין שלושה ענפים לתיאורית תכנון בקורתית: אנליטית - (Kemp 1980); נורמטיבית (Forester 1979 etc.) וביקורתית (Connerton 1980). התייחסות להיבטים השונים של הקונפליקט בתכנון ברוח משנתו של הברמס אנו מוצאים בספרו של "Planning in the Face of Power" (Forester 1989). בעיקבות הדגשים של הברמס (1984) בספרו המונומנטלי "The Theory of Communication Action", מתמקד Forester בקשרים בין תיאוריה לפרקטיקה, בכוחה של אינפורמציה ובהקשר לכך - מעורבותו של הציבור בתכנון, בהתמודדות עם קונפליקטים בתכנון ובעיקר בצורך בפיתוח ויישום קומוניקציה.

