

רחל אלטרמן ועינת גבריאלי

## בין מירכוז קיצוני לביזור קמצני

תוכניות שבסמכות מקומית  
לפי חוק התיכנון והבנייה



# בין מירכוז קיצוני לביזור קמצני

תוכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התיכנון והבנייה



# בין מירכוז קיצוני לביזור קמצני

תוכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התיכנון והבנייה

## רחל אלתרמן ועינת גבריאלי

עריכה ועידכון לקראת הוצאה לאור:  
צורית ערמון, מתכנתת ערים

איור – כריכה: נירה אורני, אדריכלית ומתכנתת ערים



הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל  
חיפה



מוסד שמואל נאמן  
הטכניון, חיפה



המרכז לחקר העיר והאזור  
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים  
הטכניון, חיפה

2008

# Between Extreme Centralization and Hesitant Decentralization

Plans under local jurisdiction in Israel's Planning and Building Law

Rachelle Alterman and Einat Gavrieli

Center for Urban and Regional Studies

Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology

Technion – Israel Institute of Technology

כל הזכויות שמורות © 2008  
לרחל אלטרמן ועינת גבריילי  
למרכז לחקר העיר והאזור ולמוסד הטכניון בע"מ

Copyright © 2008

By the authors, The Center for Urban and Regional Studies and The Technion Research and Development Foundation Ltd.

אין להעתיק, לצלם או לשכפל כל חלק מדו"ח זה ללא רשות בכתב ומראש מבעלי הזכויות.

דו"ח זה משקף את דעות המחברים והמלצותיהם; המרכז לחקר העיר והאזור ומוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ אינם אחראים לדייק הנתונים המופיעים בדו"ח ולמסקנותיו.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי חברי הסגל ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק לרכוש ו/או לגוף ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו או עלולים להיגרם לכם או למי מטעמכם עקב חוות דעת זאת או דו"ח זה, או בהקשר אליהם.

For the elimination of any doubt, it is hereby stressed that the staff members and/or the technion and/or the technion research and development foundation ltd will not be liable for any property damage and/or corporeal damage and/or expense and/or loss of any kind or sort that will be caused or may be caused to you or to anyone acting on your behalf, in consequence of this statement or opinion or this report, or in any connection to it.

מסת"ב 965-409-033-3 ISBN

Printed in Israel

נדפס בישראל

## **אודות המחברות**

**רחל אלטרמן**, מחזיקת הקתדרה לארכיטקטורה/תיכנון ערים ע"ש דוד עזריאלי, היא פרופסור במסלול לתיכנון ערים ואזורים בטכניון וחברה במועצה הארצית לתיכנון ולבנייה כנציגת הטכניון. אלטרמן מתמחה בהיבטים המישפטיים והמוסדיים של קבלת החלטות בתיכנון, במדיניות קרקעית ובתיאוריות התיכנון, ומומחית במחקר השוואתי בין-לאומי. היא פירסמה רבות בנושאים אלה בספרים ובכתבי עת מדעיים בין-לאומיים. <http://alterman.technion.ac.il>

**עינת גבריאלי**, בעלת תואר ראשון במדעי המדינה ו-B.A. כללי מאוניברסיטת חיפה ותואר שני בתיכנון ערים ואזורים מהפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. ביצעה מחקר תזה בהנחיית רחל אלטרמן בנושא "תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה התשכ"ה והערכת הניסיון של ביזור סמכויות לוועדות המקומיות". עוסקת כיום בחינוך אנתרופוסופי ולוקחת חלק במאמץ לשימורה של הילדות בעידן המודרני.

**הפירסום הנוכחי מבוסס במידה רבה, אך לא מלאה, על עבודת התזה. הוא שונה ממנה בחלק מהתכנים, בעריכה, עידכון, ומסקנות.**



# בין מירכוז קיצוני לביזור קמצני

## תוכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התיכנון והבנייה

רחל אלתרמן ועינת גבריאלי

### תקציר מנהלים

מדינת ישראל, מאז שנות ה-80, עוברת תהליך בלתי פורמאלי של שינוי. לאט לאט חל מעבר ממצב של מישטר ממורכז מאוד הקובע ומכריע לגבי עיקר ענייני המדינה בכל הרמות, למצב של מערכת מעורבת. זו מתאפיינת בריבוי מוקדי החלטה והכרעה, ולא תמיד ברור מהי חלוקת הסמכויות והאחריות הראויה. הדינאמיקה המורכבת בין המוקדים השונים יוצרת שדה חדש של כוחות. המגמה הכללית, אך האיטית, של חיזוק בפועל של מעמד השילטון המקומי, התרחשה עד כה באמצעות תהליך שיותר משהוא נבע ממדיניות מוצהרת, הוא שיקף ברירת מחדל. הרשויות המקומיות נכנסו אל אותן פעולות שמהן נסוג השילטון המרכזי, דרך תהליכי הצימצום וההפרטה, המתרחשים ברוב הארצות עם כלכלה מפותחת. למרות מציאות זו, לא לווה השינוי בפועל בשינויים בחקיקה ובהענקה מסודרת של הכלים המתאימים.

בתחום התיכנון העירוני, רמת המירכוז בישראל היא גבוהה במיוחד בהשוואה לארצות מערביות אחרות. מחקר זה עוסק במהלך הביזור העיקרי שחל בתחום זה עד כה, אך מראה, שגם מהלך זה יושם בדרך הססנית. המימשל המרכזי קפץ את ידיו.

תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה הינו התיקון המשמעותי ביותר מאז חוקק החוק ב-1965 (תשכ"ה). תיקון זה, אשר נכנס לתוקפו בינואר 1996, שינה את מיבנה מוסדות התיכנון, חלוקת סמכויותיהם והרכבם. הוועדות המקומיות קיבלו סמכויות בתחומים שבעבר היו בסמכות מוסדות תיכנון גבוהים מהם בלבד. שינוי מיבני זה היה חלק מהמגמה ההולכת ומתפתחת של ביזור סמכויות לשילטון המקומי, הנימשך עם הרפורמה לחוק התיכנון והבנייה המתגבשת בעצם ימים אלה. חלקה אושר ערב צאתו לאור של מחקר זה (2006), כתיקון 76 לחוק התיכנון והבנייה, אך הפעלתה היא רק בראשית הדרך.

טוב עשה המחוקק בנושא חוק התיכנון והבנייה, שראה לנכון להעביר סמכויות לשילטון המקומי באופן יזום – אף אם לא מלא ומושלם. אולם, העברה חלקית זו של סמכויות לוועדות המקומיות, שהביא תיקון 43, לא לוותה בחשיבה שיטתית על התוצאה הרצויה של חלוקת הסמכויות. יותר מכך, מימצאי המחקר המוצג בספר זה מראים, שנציגי השילטון המרכזי החזיקו את סמכויותיהם ביד קמוצה, ושאפו לפרש את השינוי בחוק בדרך המצמצמת ביותר. מתוך סקר העמדות שנערך במיסגרת המחקר, בולט האמון המסויג שנתנו נציגי השילטון המרכזי בכושרן של הרשויות המקומיות וועדות התיכנון



המקומיות להפעיל שיקול דעת אחראי בנושאי תיכנון ובנייה, ללא צורך בפיקוח מרכזי. יד קמוצה זו אפיינה הן את תהליך החקיקה והן את יחסם בשנים שלאחר כניסת התיקון לתוקף.

אף שמידת הביזור שהוענקה בתיקון 43 הייתה צנועה, היא היוותה שינוי תקדימי. הלכה למעשה היו לתיקון השלכות מרחיקות לכת על נוהלי התיכנון ועל איכותו. זו הייתה הפעם הראשונה שהוועדות המקומיות קיבלו סמכות עצמאית לאישור תוכניות, גם אם מדובר בסוג מצומצם ומסוים של תוכניות.

אין זה פשוט לבחון ולהעריך את מידת ההצלחה של ביזור הסמכויות משום שבעלי נקודות מבט שונות – בעלי העניין השונים בנושאי תיכנון ובנייה – צפויים לשפוט את התוצאות בדרך אחרת. על כן הסתמך מחקר זה על סקר עמדות של "בעלי עניין" רלבנטיים. סקר הראיונות על עמדותיהם של מקבלי ההחלטות נערך בטכניון בשנת 2000, בשנים הראשונות לאחר כניסת תיקון 43 לתוקף.

המימצאים העיקריים הם:

#### • הצורך בהעברת סמכויות לוועדות המקומיות

ממימצאי המחקר מתקבלת תרעומת קשה של נציגי השילטון המקומי על אופי הפרשנות המצמצמת ומידת הדבקות הרבה של מישרד הפנים בבואו לפרש את סעיף 62א(א), העוסק בתוכנית שבסמכות מקומית. פרשנות זו, לדעת חלק ממשנתפי הסקר, הביאה להתערבות יתר של מינהל התיכנון במישרד הפנים דווקא בשעה שנציגי הוועדות המקומיות ציפו לחופש פעולה רחב יותר בדרך עבודתם. עצם ההישג של העברת סמכויות לוועדות המקומיות, על ידי הכנסת התוכניות שבסמכות מקומית, סייע רק במעט לחיזוק מעמדו של השילטון המקומי וזאת בגלל הפרשנות המצמצמת לחוק בה נוהג מישרד הפנים.

#### • העומס בעקבות תהליכי הבקרה והפיקוח על תוכניות שבסמכות מקומית

תיקון 43 היה מיועד להקטין את העומס על מוסדות התיכנון של השלטון המרכזי (מישרד הפנים והוועדות המחוזיות). אולם התוצאה הייתה הפוכה: העומס המוטל על אלה דווקא גדל! הסיבה היא, תהליכי הבקרה והפיקוח שמוסדות אלה הנהיגו כלפי התוכניות שבסמכות מקומית, שייסד תיקון 43. רמת הפיקוח הגבוהה משקפת מידת אמון לא מספקת ברשויות המקומיות, וכן את חילוקי הדעות על הפרשנות של הסמכויות שהחוק מקנה לדרג המקומי. על כן הופנו משאבים רבים למערכת הבקרה והפיקוח השוטפים שהלכה ותפחה, באופן המנוגד למטרות החוק.

בתהליך יישומו של התיקון לחוק, על אף רצונם של נציגי השילטון המרכזי בייעול המערכת, הם אינם ששים לפרשנות המרחיבה של סמכות הוועדות המקומיות. פרשנותם המצמצמת נובעת בעיקר משום שהם אינם מזדהים עם הפן הערכי של הביזור ואינם סומכים באופן מלא על נציגי השילטון המקומי. העומס הרב, שהצטבר אצל השילטון המרכזי, מעלה שאלה: האם השילטון המרכזי נכשל בשימוש בדרכי הבקרה? האם ניתן לאמץ דרכים יעילות יותר לבקרה?

## • הצורך בצימצום מיספר הדרגים המאשרים

תיקון 43 יועד להביא לצימצום במיספר ה"תחנות" המוסדיות שעל תוכניות לעבור על ידי ייחוד פעולות לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית. קריטריון היעילות אכן מעודד ריכוז של הדיונים בתוכנית במוסד תיכנון אחד. מהמחקר עולה, כי היעד של צימצום מיספר הדרגים המאשרים, הושג במידה נמוכה בלבד, מכיוון שהתיקון נוסח באופן המאפשר פרשנויות שונות לחוק. הפרשנות המצמצמת של משרד הפנים בדבר הסמכויות של הוועדה המקומית גרמו לכך שחלק מהתוכניות שניתן היה (בפרשנות מרחיבה) להפנות לוועדות המקומיות, המשיך להגיע לדרג של הוועדות המחוזיות.

## • הצורך בהתמקצעות התיכנון

השינוי שחל בתפקידיה של הוועדה המקומית, בעיקבות תהליך הביזור והגידול במיגוון ובהיקף הנושאים שבתחום אחריותה, מעלים את רמת הדרישות למיומנות מיקצועית. צורך זה מחייב את תיגבור הוועדות המקומיות בכוח אדם מיקצועי נוסף, וכן בהכשרה מתאימה לניבחרי הציבור העוסקים בהחלטות תיכנון. מתוך סקר העמדות עולה שבעיית הפוליטיזציה של הוועדות המקומיות וחוסר שביעות הרצון מתפקודן ומההכשרה המיקצועית של כוח האדם העוסק בתוכניות שבסמכות מקומית, נתפסות בעיני חלק נכבד מהמרוואיינים, כמיכשולים העיקריים ביותר להעברת סמכויות לוועדות המקומיות.

## המלצות לעתיד

המחקר הנוכחי מעלה את הצורך להגדיר מחדש את יחסי הגומלין בין הדרג המקומי של ועדות התיכנון והבנייה לבין הדרגים של השילטון המרכזי. ההשוואה בין מדינות מערביות מראה כי ברובן, נהוג להשאיר את מרבית סמכויות התיכנון והבנייה בדרג המקומי, ולהשאיר לדרג הלאומי רק מיספר נושאים מצומצם, בעלי חשיבות לאומית. על המחוקק הישראלי לקבוע עמדה ביחס לאיזון הראוי בין תיכנון ופיקוח פיזי "כופה" ברמה הארצית והאזורית, המיועד להבטיח פיתוח מתואם וחסכוני בקרקע, לבין נחיצותה ההולכת וגוברת של אוטונומיה מקומית. יש להפריד בין עיקר לטפל – בין נושאים להם השלכות מרחיקות לכת על הסביבה או על יעדים לאומיים, לבין נושאים שהשפעתם מחוץ לרשות המקומית מצומצמת. מן הראוי שהשילטון המרכזי יתרכז בנושאי התיכנון בעלי חשיבות לאומית בלבד. אין מקום להקצאת משאבים גדולים כל כך, לצורך פיקוח ובקרה על השילטון המקומי, כפי שנהוג במערכת התיכנון בישראל, הן לפני תיקון 43 והן אחריו.

מימצאי מחקרנו מצביעים על כך, שכדי שהביזור החדש, והמשמעותי יותר, שיצא לדרך ב-2007, יצליח בזירת הביצוע, יש צורך לתת לשילטון המקומי את הכלים המתאימים. כבר לאחר תיקון 43 היה ברור כי ביזור סמכויות לוועדות המקומיות צריך להיות מלווה בהגדלת מיספר התקנים בתיכנון, גידול בתקציבים וחיזוק ההכשרה של ניבחרי הציבור – אך הללו בוששו לבוא. כדי שהרפורמה החדשה תצליח, יהיה צורך שהשילטון המרכזי יפעל מעבר להעברת הסמכויות בחוק, ויעניק לרשויות המקומיות (ולוועדות התיכנון והבנייה) גם משאבים כלכליים והון אנוש נוספים. רק אז יהיה הביזור מהלך ראוי ויביא לשיפור התיכנון העירוני.



# תוכן העניינים

|       |   |
|-------|---|
| i-iii | תקציר מנהלים  |
| 1     | מבוא  |
| 5     | חלק ראשון – הבסיס התיאורטי                              |
| 7     | פרק 1: ביזור מהו?                                       |
| 7     | שאלות בנושא ביזור                                       |
| 8     | הגדרת ביזור   |
| 12    | מאפיינים של מידת ביזור                                  |
| 13    | היעדים אשר מנסים להשיג באמצעות ביזור                    |
| 18    | הביזור במדינות דמוקרטיות                                |
| 20    | מערכות מורכבות  |
| 23    | פרק 2: ניסיון בביזור במדינות אחרות                      |
| 23    | ביזור המערכות השילטוניות                                |
| 26    | ביזור מערכות התיכנון                                    |
| 27    | בריטניה   |
| 29    | צרפת  |
| 32    | אירלנד  |
| 34    | שבדיה   |
| 35    | דנמרק   |
| 38    | הולנד   |
| 39    | סיכום   |
| 43    | פרק 3: הביזור בישראל                                    |
| 43    | עיקרון "החריגה מסמכות" ("אולטרא וירסי") מול "כושר כללי" |
| 44    | יחסי שילטון מרכזי ומקומי בישראל                         |
| 46    | השפעת הביזור על התיכנון העירוני                         |
| 51    | חלק שני – סקירת החוק והפסיקה                            |
| 53    | פרק 4: הרקע לחקיקת תיקון 43                             |
| 53    | מטרת תיקון 43   |

|     |   |
|-----|---|
| 54  | .....השוואת ההמלצות של הוועדה המייעצת והצעת החוק                    |
| 57  | .....סופן של המלצות הוועדה המייעצת (דו"ח לוי)                       |
| 59  | .....עמדת השילטון המקומי נגד הגירסה השנייה של התיקון לחוק           |
| 62  | .....הבעיות הנובעות מתיקון 43                                       |
| 63  | <b>פרק 5: סוגיות מישפטיות העולות מתיקון 43</b>                      |
| 63  | .....תוכניות שבסמכות ועדה מקומית (סעיף 62א(א) לחוק)                 |
| 76  | .....השפעתו של תיקון 43 על מידרג התוכניות                           |
|     | <b>חלק שלישי – המחקר האמפירי: תוכניות שבסמכות מקומית הלכה למעשה</b> |
| 81  | .....   |
| 83  | <b>פרק 6: מיבנה המחקר</b>   |
| 83  | .....רקע תיאורטי – הערכת ביצוע של תוצאות והשפעות                    |
| 84  | .....שלב ביצוע המדיניות   |
| 85  | .....שלב הערכת ההשפעות  |
| 85  | .....הערכה של תפוקות הביצוע והתוצאות                                |
| 87  | .....מטרת המחקר, השערות ושאלות                                      |
| 91  | <b>פרק 7: ניתוח נתונים ארציים – שיטה וממצאים</b>                    |
| 91  | .....מישתנים וממצאים כלליים   |
| 100 | .....סיכום מימצאים  |
| 103 | <b>פרק 8: סקר עמדות – שיטה וניתוח</b>                               |
| 103 | .....אוכלוסיית המחקר וחלוקתה למיגזרים                               |
| 105 | .....שאלות המחקר והמשיבים   |
| 106 | .....ניתוח מימצאי סקר העמדות  |
| 125 | .....סיכום מימצאי סקר העמדות  |
| 129 | <b>חלק רביעי – סיכום ומסקנות</b>                                    |
| 131 | <b>פרק 9: מירכוז או ביזור התיכנון בישראל – לקחים לעתיד</b>          |
| 131 | .....הערכת הביזור   |
| 132 | .....המסקנות ממחקר השדה   |
| 136 | .....המלצות לעתיד   |

|     |       |  |
|-----|-------|--|
| 139 | ..... | <b>סיכום ומסקנות</b>   |
| 143 | ..... | <b>רשימת מקורות</b>  |
| 149 | ..... | <b>ניספחים</b>   |
|     |       | ניספח 1 : השוואת הצעות החוק לשינוי חוק התוה"ב בנושא סמכויות תיכנון |
| 151 | ..... | מקומיות ומחוזיות   |
| 153 | ..... | ניספח 2 : תהליך אישור תוכנית שבסמכות מקומית                        |
| 157 | ..... | ניספח 3 : שאלון המחקר  |



## מבוא

מאז נחקק חוק התיכנון<sup>1</sup> והבנייה ב-1965 (תשכ"ה) נעשו בו תיקונים רבים, אך מעטים מהם בעלי משמעות כה רחבה כמו תיקון מיספר 43. תיקון זה, אשר נכנס לתוקפו בינואר 1996, שינה את מיבנה מוסדות התיכנון, חלוקת סמכויותיהם והרכבם. הוועדות המקומיות קיבלו סמכויות בתחומים שבעבר היו בסמכות מוסדות תיכנון גבוהים מהם בלבד. שינוי מיבני זה היה חלק ממגמה הולכת ומתפתחת של ביזור סמכויות לשילטון המקומי, הנימשך עם הרפורמה לחוק התיכנון והבנייה המתגבשת בעצם ימים אלה. חלקה אושר ערב צאתו לאור של מחקר זה, כתיקון 76 לחוק התיכנון והבנייה. הפעלת הרפורמה הלכה למעשה אינה אלא בראשית הדרך.

הביזור, אף שהוא ניתן בתיקון 43 במידה צנועה ובדרך אגב – כפועל יוצא משינויים קלים בסמכויות של מוסדות התיכנון, היווה שינוי תקדימי. הלכה למעשה היו לו השלכות מרחיקות לכת על נוהלי התיכנון ועל איכותו. זו הייתה הפעם הראשונה שהוועדות המקומיות קיבלו סמכות עצמאית לאישור תוכניות, גם אם מדובר בסוג מצומצם ומסוים של תוכניות.

ביזור הסמכויות מהשילטון המרכזי לשילטון המקומי הוא נושא שנוי במחלוקת בין החוקרים בסיפורת הבין-לאומית. המחלוקת גדולה עוד יותר כאשר מדובר בביזור סמכויות בנושאי תיכנון ובנייה. על כך יעידו רבים אשר השתתפו בהליך הבנייה של התיקון לחוק ואשר ראו בכאב לב כיצד הרפורמה היסודית שתיכנון הלכה והצטמקה עם כל דיון נוסף במישרד הפנים, בממשלה ובוועדת הפנים של הכנסת.

מתוך הרצון לשינוי חוק התיכנון והבנייה צצו ועלו שתי שאלות: אלו מטרות משרת רעיון הביזור ומתוך אלו מצוקות ובעיות עלה הצורך ברפורמה משמעותית כל כך במערכת התיכנון? כמבוא לשאלה השנייה נציין כי יחסי הגומלין בין השילטון המרכזי לשילטון המקומי מהותיים לקביעת מידת האוטונומיה של השילטון המקומי. ללא הגדרה מדויקת של מטרות הביזור, וללא ניתוח ממצה של מאפייני מערכת היחסים בין השילטון המקומי לשילטון המרכזי קיימת סכנה מוחשית שביזור הסמכויות לוועדות המקומיות יחטיא את מטרותיו. בפרק 1 יידונו המטרות המקודמות בעת ביזור סמכויות ובפרק 3 ניבחן את יחסי שילטון מקומי-מרכזי ונתאר את מערכת התיכנון בישראל, ערב כניסת תיקון 43 לתוקף.

בהקשר של הגדרת מטרות הביזור עולות מיספר שאלות: **למי לבזר** – מן הראוי להבחין בין רשויות גדולות לבין רשויות בינוניות וקטנות; **כיצד לבזר** – האם על המדינה לשאוף למדיניות ביזור מכוונת, אשר מחילה את הביזור מלמעלה, או האם עליה לאפשר לרשויות עצמן לבחור באם הן מעוניינות בסמכויות עצמאיות אם לאו; **גבולות הביזור** – מהו ההיקף הרצוי או האפשרי להאצלת סמכויות לרשויות.

תיכנון המדיניות של ביזור סמכויות לוועדות המקומיות וביצועה לא עברו בתיקון 43 תהליך רציונאלי, לפיו גורם ספציפי שוקל את המטרות ולאחר מכן מיישם את התוכנית

---

<sup>1</sup> בספר זה אימצנו ביודעין כתיב "מלא-מלא", לעיתים אף מעבר למקובל כיום: דרך זו נקטנו מתוך ההכרה שבמגמת הלשון העיברית (שבה חסרות רוב התנועות) להתקדם את אט אט בפועל לקראת השימוש המירבי באותיות כתחליף לתנועות.



בצורה שיטתית, צעד אחר צעד. לא הייתה זו יוזמה מלמעלה כלפי מטה, מהשילטון המרכזי אל השילטון המקומי, אלא להיפך. התהליך נבע מדרישתם של אנשי השילטון המקומי.

בעבודה המוצגת כאן ניבחן את תהליכי התיכנון והביצוע של הביזור כפי שהתרחשו בתיקון 43. ניבחן את יתרונותיו וחסרונותיו של תהליך הביזור בעיני מקבלי ההחלטות ואנשי המיקצוע מהשילטון המרכזי, מהשילטון המקומי ובעיני יזמים ובעלי תפקידים בעמותות חוץ ממשלתיות.

בחלקה הראשון של העבודה מובאת המחלוקת בין החוקרים בסיפרות הבין-לאומית, העוסקת בביזור הסמכויות מהשילטון המרכזי לשילטון המקומי. חלק זה סוקר את הבסיס התיאורטי של המונח "ביזור" ומגדירו על פי המטרות והיעדים אותן אמור הביזור להשיג ועל פי המאפיינים של גבולות הביזור. ניסיון של מדינות דמוקרטיות אחרות בחלוקת סמכויות כלליות בין שילטון מרכזי ומקומי, בכלל, ובתוך מערכות התיכנון, בפרט, מאפשר למקם את הניסיון הישראלי בטווח המקובל. אלה מובאים גם בחלק הפותח את החיבור.

החלק השני פורס את תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה על היבטיו השונים וכן את השאלות המישפטיות העולות מהחוק ומהפסיקה. בתחילתו הוא מספר את השתלשלות האירועים שהובילו לתיקון שהתקבל בסופו של דבר ונוגע בגורמים שלקחו חלק בתהליך ובאנקדוטות לאורך הדרך. בחלק זה גם מפורטות הסמכויות החדשות שניתנו לוועדות המקומיות, הנוגעות לאישור תוכניות שבסמכותן, ונותנות ביטוי לתמצית הביזור שהתבצע.

בחלקו השלישי של החיבור מוצג בקצרה תהליך המחקר, אשר בדק האם תיקון 43 לחוק אומנם יצר תפוקות של ביזור סמכויות הלכה למעשה והאם, לדעת מקבלי ההחלטות ו"צרכני" השינוי, מגמת הביזור הייתה רצויה או מספקת. הפרק מתאר בקצרה את שיטת המחקר ורקע תיאורטי אודות אופן הערכת ביצוע מדיניות ותוצאותיה. בסופו של חלק זה מוצגים הנתונים הארציים אודות מיספר התוכניות שבסמכות מקומית המוגשות לפי מחוזות במשך השנים. הפרק האחרון בחלק זה מנתח באופן עמוק את סקר העמדות ומסקף נכוחה את עמדות הנשאלים ביחס לביזור שנעשה בתיקון 43.

החלק הרביעי והאחרון דן במסקנות המחקר ובלקחיו לעתיד. הערכת הביזור אינה מעשה פשוט מאחר ורבות מתוצאותיו הן בעיני המתבונן ומטרותיו מלכתחילה. יאמרו נציגי השילטון המקומי, המעוניינים ביתר סמכויות, כי הביזור שחל היה מצומצם מידי וכי יש להרחיב ברפורמה המתקרבת את היקפו. לעומתם, יסיק השילטון המרכזי כי גם הסמכויות שניתנו אינן מוצדקות וכי השילטון המקומי עדיין אינו בשל לכך. כך או כך נראה כי אף שחל ביזור מסוים ובחלקו משמעותי, תיקון 43 לא תוכנן להביאו לידי מיצוי. לא הוגדרו בתיקון מטרות ישירות אשר יכלו לאפשר תהליך ברור ומושכל של חלוקת סמכויות, שיוביל לביזור מותאם לפי הצרכים והיכולות של הרשויות המקומיות. למרות חסרונותיו פתח התיקון פתח חשוב בדמות תוכניות שבסמכות מקומית, שאף אם הן לא הורידו לחלוטין את העומס מוועדות התיכנון המחוזיות הן בהחלט העניקו כוח משמעותי לוועדות המקומיות ויצרו את הבסיס להמשך הרפורמה בחוק.

סקר הראיונות על עמדותיהם של מקבלי ההחלטות נערך בטכניון בסמוך לכניסת תיקון 43 לתוקף, בשנת 2000. המטרה הייתה לבדוק האם הרחבת הסמכויות של הוועדות

המקומיות והכנסת דרג חדש של תוכניות – אלה שבסמכות ועדה מקומית – התקבלו כביזור אמיתי בעיני בעלי תפקידים הלוקחים חלק בהליכי התיכנון והבנייה והאם ביזור זה בא לידי ניצול בפועל והרחיב את הפעילות התיכנונית ברמה המקומית. מימצאי הסקר מוצגים כאן כדי לבטא את התארגנות המערכת ותגובותיה לשינוי בסמוך לעת התרחשותו. מאז חלה התפתחות בחשיבה של המוסדות השונים הן בדבר משמעות חלוקת הסמכויות בין רמות השילטון השונות והן בדבר התאמתן של חוק התיכנון והבנייה לישראל של שנות האלפיים. בין עיקרי ההמלצות שעמדו בבסיס הרפורמה לחוק, שאושרה בימים אלה, ניצב העיקרון של העברת סמכויות חדשות לוועדות התיכנון המקומיות.

בניגוד לרפורמה של 1996, הרפורמה של שנת 2007 נותנת את דעתה למרבית השאלות שצפו ועלו לאחר תיקון 43. את הערפל שסבב סביב מהות תוכנית המיתאר המקומית, למשל, ביחס לתוכנית מפורטת היא מפיגה בעזרת הגדרות של תחולה ותכולה, של סמכויות בהגשת תוכניות, של רמת פירוט ושל ההירארכיה ביניהן. התיקון לחוק נותן גם מענה לשאלת ההתאמה של הסמכויות ליכולות הניהוליות של הוועדות השונות. הוא קובע שסמכויות אלה יינתנו בידי ועדות מקומיות אשר יוסמכו לכך על ידי שר הפנים, לאחר שזה נועץ במנהל מינהל התיכנון ועל סמך עמידה בקריטריונים נוספים שייקבעו על ידו בעתיד. התיקון גם מחזק את הפן המיקצועי של הוועדות המקומיות ובכך עונה לטיעונים, שהוצגו על ידי גורמים שונים וקיבלו ביטוי בסקר העמדות הנידון בהרחבה בפרק 9, כי הוועדות מייצגות אינטרסים פוליטיים ולפיכך יש להגביל את סמכויות התיכנון שלהן. המסקנות המרכזיות אליהן הגיעו בעלי התפקידים אשר קלטו את תיקון 43 ובחנו אותו ואת תוצאותיו בשנים הראשונות, ושנראה בחיבור זה, עשויות לשפוך אור על העתיד לקרות לרפורמה החדשה וליישום מטרותיה.



**חלק ראשון**

**הבסיס התיאורטי**



# פרק 1:

## ביזור – מהו?

בינואר 1996 נכנס לתוקפו תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה (תשכ"ה – 1965). המטרה המרכזית של התיקון הייתה קיצור של הליכי התיכנון והבנייה. אחד המרכיבים המרכזיים בתיקון היה הכנסת תוכניות שבסמכות ועדה מקומית למידרג התוכניות. בסוג זה של תוכניות בוזרו, למעשה ושלא בכוונת מכוון, סמכויות מהשילטון המרכזי אל השילטון המקומי. על אף שהביזור שנעשה בתיקון 43 לא היה מכוון ונעשה בקנה מידה קטן וצנוע הוא מהווה שינוי משמעותי ותקדימי בתפיסת יחסי שילטון מרכזי-מקומי בישראל. בפועל גם היו לו השלכות מרחיקות לכת על נוהלי התיכנון ועל איכותו. בטרם ניבחו ונעריך את מידת ההצלחה של תוכנית בסמכות מקומית נפרוס, ראשית, את היריעה הרחבה יותר של סוגיית הביזור. בפרק זה נישאל מהו ביזור ונענה באמצעות הצגת שאלות הנוגעות במושג זה, הגדרות המושג, פירוט הערכים והיעדים אשר מנסים להשיג באמצעות ביזור, ומעט מן הרקע ההיסטורי, אשר הוביל מדינות בעולם לעבור תהליכי ביזור במישטריהם.

### שאלות בנושא ביזור

נושא הביזור של סמכויות מימשל זכה לתשומת לב רבה בקרב חוקרים מתחומי מדע המדינה ומינהל ציבורי (Bird, 2001; Watts, 2001; Bahl, 1999; Bennett, 1994 and others). בפרק זה נציג מקצת מן התובנות הרלוונטיות לענייננו ונתחיל במיספר שאלות מפתח לפיהם רצוי לבחון את הביזור:

- **אלו סמכויות לבזר?** – זוהי השאלה החשובה ביותר והיא בעלת רגישות פוליטית גבוהה. חשיבותה בכך, שהיא קובעת את השליטה האפקטיבית ואת רמת הסמכות שתהיה לדרג השילטון המקומי על פונקציות שילטוניות שונות.
- **למי לבזר?** – הביזור מופעל ומשפיע באופן שונה על יחידות גיאוגרפיות, הניבדלות אלו מאלו בגודל האוכלוסייה ובמאפיינים חברתיים-כלכליים. ניתן לשער, שישנו קשר בין רשויות גדולות, הנהנות מיתרונות של גודל ועתירות מקורות פרנסה לבין יכולתן לנהל את מירב ענייניהן באופן עצמאי. רשויות בינוניות וקטנות, הנעדרות מימון ויתרונות של גודל, עשויות להתקשות לעמוד בדרישות שמציב הביזור.
- **כיצד לבזר?** – האם על המדינה לשאוף למדיניות ביזור מכוונת, אשר תנסה להחיל את הביזור מלמעלה, או האם עליה לאפשר לרשויות עצמן לבחור באם הן מעוניינות בסמכויות עצמאיות אם לאו? ניתן להבחין בין מערכות בהן חלוקת הסמכויות מעוגנת בתחיקה, לבין מערכות שנקבעו על ידי האצלת סמכויות בדרך מינהלית. בתיקון 43, נשוא עבודה זו, הועברו הסמכויות בדרך של חקיקה.

- **היקף הסמכות בביזור** – מהו ההיקף הרצוי והאפשרי להאצלת סמכויות לרשויות: האצלה כוללת (מכסה מיגוון רחב של תחומים), האצלה תחומית (רוב תחום התיכנון והבנייה בגבולות מוניציפליים) או האצלה נושאית (למשל, מיקום ותיכנון של בתי ספר או שיקול דעת מלא בהוצאת תקציב של היטל מסויים)?

## הגדרת "ביזור"

ביזור הוא מושג רחב ומעורפל השימוש בו רווי סתירות וקונפליקטים (בלנק, 2004b). זהו מושג רב ממדי, הטעון הקשרים ערכיים-אידיאולוגיים, ולפיכך, מקבל תוכן שונה במדינות שונות ובקרב בעלי תפיסות שונות (Bird, 2001; Pickvance, 1991). החוקר Wolman (1990) מגדיר מירכוז וביזור כדלקמן:

**מירכוז:** העמדה של העוצמה והסמכות השילטונית/ממשלתית במרכז.

**ביזור:** העברה או חלוקה של העוצמה השילטונית/ממשלתית מדרג שילטון גבוה לדרג שילטון נמוך יותר.

Rondinelli (1981a) מגדיר ביזור ומירכוז באופן שונה במקצת (מתוך אלטרמן, 1991):

"העברה או האצלה של סמכויות **חוקיות ופוליטיות** בכל הנוגע לתיכנון, לקבלת החלטות ולמילוי פונקציות ציבוריות, מן השילטון המרכזי וסוכנויותיו לאירגונים מקומיים של סוכנויות אלה, ליחידות הכפופות לממשלה, לגופים ציבוריים חצי-אוטונומיים, לרשויות פיתוח אזוריות או מחוזיות, לרשויות פונקציונאליות, לגופי שילטון מקומי אוטונומי או לארגונים בלתי-ממשלתיים".

שתי ההגדרות מצביעות על כך, שהביזור יכול ללבוש צורות שונות, בהתאם לסוג ולדרגה של הסמכויות המועברות ושל הגופים המקבלים אותן. לטענת Bennett (1994), אין זה מפתיע שניתן להשתמש במושג ביזור בצורות שונות, שכן ביזור מתאר שינוי ממצב קודם למצב חדש; ממצב של ריכוזיות למצב של אי-ריכוזיות. מסיבה זו ביזור חייב להיות מובן בבסיסו כתפיסה יחסית ולא דווקא מוחלטת. ככזה, ניתן להבינו כנגד מודלים נורמטיביים שונים או כנקודות מוצא מעשיות שונות.

הביזור כולל מיספר סוגים של הסדרים מיבניים (Bird, 2001). החוקר Rondinelli (1999) מגדיר ארבעה הסדרים עיקריים: ביזור פוליטי, ביזור אדמיניסטרטיבי, ביזור פיסקאלי וביזור שוק. הביזור יכול להופיע בצורות שונות ובשילובים שונים בין מדינות, בתוך מדינות ואף בתוך סקטורים נפרדים.

**ביזור פוליטי** – מתייחס לריכוז או לביזור של קבלת החלטות פוליטיות ולהיקף שיקול הדעת בנוגע לקביעת החלטות מדיניות. ביזור זה שואף לתת לתושבים ולניבחריהם יותר כוח בקבלת החלטות ציבוריות. על פי תפיסה זו, בחירת נציגים מתחום השיפוט המקומי מאפשרת לתושבים היכרות טובה יותר עם נציגיהם ומאפשרת לניבחרים היכרות טובה יותר את הצרכים והרצונות של התושבים.

התומכים בביזור מסוג זה מניחים כי החלטות המתקבלות בשיתוף רחב יזכו לדיווח טוב יותר ויהיו רלוונטיות לאינטרסים מגוונים, יותר מאשר אלו המתקבלות על ידי האוטוריטה הפוליטית-מדינית.

מימושו של ביזור זה כרוך ברפורמות חוקתיות או סטטוטוריות, בהתפתחות מיפלגות פלורליסטיות, בחיזוק החקיקה, ביצירת יחידות פוליטיות מקומיות ובעידוד קבוצות יעילות לייצוג האינטרס הציבורי.

**ביזור מינהלי (אדמיניסטרטיבי)** – מתייחס לחלוקה מחודשת של הסמכויות, האחריות והמשאבים הפיננסיים לאספקת שירותים ציבוריים ברמות השילטון השונות. זוהי העברת אחריות על תחומי תכנון, תיקצוב וניהול של פונקציות ציבוריות מסוימות מהשילטון המרכזי וסוכנויותיו אל רמות הכפופות לו; יחידות שטח של הסוכנויות הממשלתיות, סמכויות ציבוריות עצמאיות למחצה, תאגידים או רשויות אזוריות.

ביזור אדמיניסטרטיבי מתקיים בשלוש דרכים עיקריות: הפחתת ריכוז, האצלת סמכויות ויתור על סמכויות (Rondinelli, 1999; Ward, 1999; Carino, 1994):

- **הפחתת הריכוזיות (deconcentration)** – עניינה בתיפקודן של סוכנויות של השילטון המרכזי עצמו. מדובר בהעברה של תפקידים, ועימם מידה מצומצמת של סמכויות, מן המישרדים המרכזיים אל פקידים או אל מישרדים בדרג האזורי או המקומי. ביזור זה נחשב לחלש ביותר והוא נהוג, לרוב, במדינות אוניטריות.
- **האצלת סמכויות (delegation)** – צורה זו נחשבת לביזור רחב היקף בו מוערבת הסמכות לקבלת החלטות לגוף שילטוני הניסמך על השילטון המרכזי. הסמכויות מואצלות עם מינוי חברות ציבוריות או תאגידים, גופים מתמחים ונותני שירותים אזוריים (חינוך, דיור, תחבורה ועוד), רשויות פיתוח וכדומה. הללו אמורים לפעול לקידום קווי המדיניות הכלליים של הגוף המרכזי. לרוב, הם נהנים מעצמאות בקבלת ההחלטות והם רשאים ליגבות את העלויות ישירות מהמשתמשים.
- **ויתור על סמכויות (devolution)** – העברה מלאה של סמכויות ניהוליות ופיננסיות לגופים מעין-עצמאיים, בעלי מעמד תאגידי, המקיימים בחירות מקומיות וגיוס תקציבים עצמאי. הסמכויות עוברות לרשות שילטונית או ציבורית בדרג נמוך מזה של השילטון המרכזי, בעלת גבולות גיאוגרפיים ברורים בהם חלות סמכויותיה. לרוב, העברת הסמכויות נעשית באמצעות חקיקה.

בהקשר זה עולה שאלה חשובה – האם ביזור אדמיניסטרטיבי למישרדי השטח מעניק להם גם סמכות לקבלת החלטות חשובות?

החלוקה בין ביזור פוליטי (קבלת החלטות מדיניות) לבין ביזור אדמיניסטרטיבי (ההיבט המינהלי) איננה חדה וברורה. ההבחנה העיקרית גורסת, כי ההבדל נעוץ בדרך האצלת הסמכויות; בביזור פוליטי חלוקת הסמכויות מעוגנת בתחיקה ואילו בביזור מינהלי הסמכויות מואצלות בדרך מינהלית.

**ביזור פיסקאלי** – מתייחס לאחריות הפיננסית, שהיא מרכיב עיקרי בביזור. על מנת להבטיח ביזור יעיל, השילטון המקומי והאירגונים הפרטיים חייבים במנגנון סיבסוד לגיוס



והעברה של הכנסות (מקומיות או מהשילטון המרכזי) ואת הסמכות לבחירת ההוצאות. ישנן צורות שונות לביזור זה:

- סיבסוד עצמי או החזר הוצאות באמצעות גביית שימוש.
- סיבסוד משותף, בו המשתמשים שותפים באספקת השירותים והתשתיות דרך תרומה כספית או עבודה.
- הרחבת ההכנסות המקומיות דרך מיסוי (רכוש, מכירות או מיסוי בלתי ישיר).
- העברות בין ממשלתיות של הכנסות כלליות ממיסים ממשלתיים לרשויות מקומיות, לשימושים כלליים או מסויימים.
- היתר הלוואות מוניציפאליות והעברה של משאבים לאומיים או מקומיים דרך בטחונות להלוואה.

במדינות מתפתחות רבות יש לרשויות מקומיות סמכות חוקית להטיל מיסים מקומיים. מכיוון שבמקרים כאלה בסיס המס לבדו נמוך נמשכת התלות בסיבסוד דרך השילטון המרכזי.

השיטה המקובלת כיום בעולם לאמידת היקף הביזור היא בבחינת ביזור פיסקאלי. בחינה זו מודדת את התפלגות ההוצאות הממשלתיות. הסברה היא, שככל שיותר תקציבים מועברים לניהול הרשויות כך הן יותר עצמאיות (הבנק העולמי, 2007). בהסתמך על דיווח התפלגות ההוצאות, הקרן הבינלאומית למטבע הנפיקה את מדד ה-GFS (Government Finance Statistics) שמרכיביו הפיסקאליים עברו סטדנרטיזאציה ברחבי 149 מדינות והוא מחודש מדי שנה. המדד אינו מספק מידע על מידת האוטונומיה של הרשויות בקבלת ההחלטות לאופן הפניית התקציבים אלא מידע על ההוצאות בפועל בלבד.

**ביזור כלכלי/שוק** – מושג זה מתייחס לריכוז או פיזור של החלטות כלכליות. הצורות השלמות ביותר לביזור, מנקודת מבט שילטונית, הן הפרטה ודה-רגולציה. בצורות אלה מועברת האחריות המעשית מהמיגזר הציבורי לפרטי והן מלוות בליברליזציה כלכלית והתפתחות של מדיניות שוק.

- **הפרטה/העברה למיגזר הפרטי (privatization)** – המדובר בהעברת סמכויות, ביחס לפונקציות ספציפיות, מרשויות ממשלתיות אל גופים פרטיים או מעין-ציבוריים. מקובל להשתמש במושג זה בהקשר של העברת תפקיד של אספקת מוצרים ושירותים, אשר סופקו בעבר על ידי המיגזר הציבורי, לידי גופים פרטיים, וולונטריים או מסחריים (Rondinelli, Nellis & Cheema, 1984), מתוך אלתרמן, (1991).

ההפרטה אינה מופיעה כאן במובן של מכירת נכסים. היא מתארת תהליכים שמעבירים חופש צרכני גדול יותר ומגוון רחב של אפשרויות תוך חיסול המיבנה הריכוזי המוכר. החוקר Ward (1999) קרא לביזור מסוג זה Deconstruction Diffusion – מצב בו נותרות בידיים ציבוריות רק מטלות תשלום וקביעת יעדים. האחריות הניהולית הכוללת אמנם נשארת בידי השילטון אך הפעולות המיקרו-ניהוליות מועברות לגופים אחרים ומתן השירותים והאחריות לשידרוגם מונחים במיקור חוץ ותחת חוזים עם מיגוון גופים פרטיים. בארץ סוג זה של ביזור מתבטא

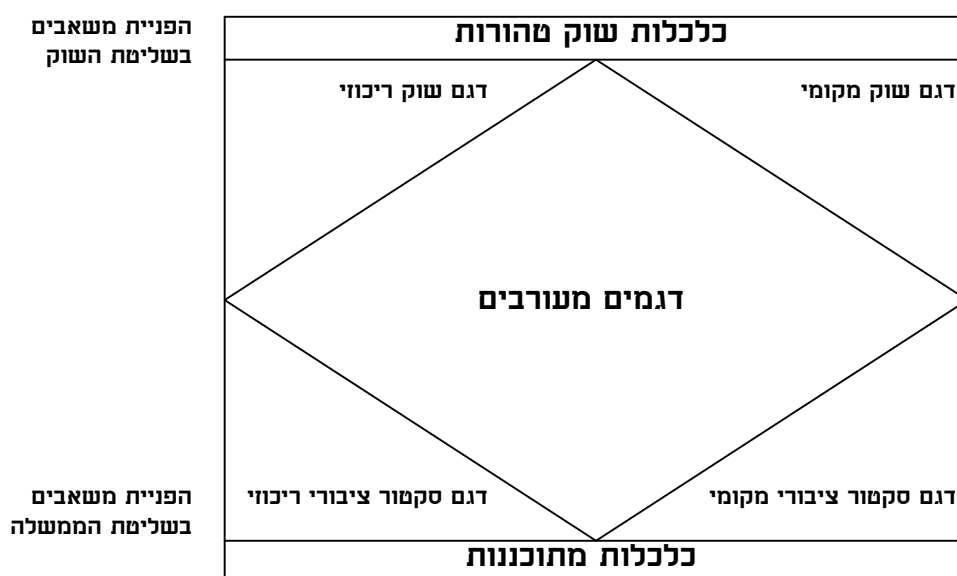
בקבלנות החוזית, המקובלת כיום לסיפוק שירותים ציבוריים במיסגרת הרשות המקומית (כץ ומבורך, 1994).

- **דה-רגולציה**: עיקרה בהפחתת המיגבלות החוקיות על השתתפות פרטית במתן שירותים או אפשרות לתחרות בין ספקים פרטיים למתן שירותים שקודם לכן סופקו על ידי השילטון או על ידי מונופולים מסודרים מטעמו.

Bennett (1994) מבדיל בין שני מימדים, לביזור בכלל ולביזור כלכלי בפרט, הקשורים בשני סוגים של תהליכים: (1) תהליכים בין-ממשלתיים, (2) תהליכים בין ממשלה לשוק או לשוק חלקי ולגופים ללא רווח. הוא ניגש לטיבעו היחסי של הביזור דרך הבנת היחסים בין שני המימדים הללו. השוני ברמת הביזור הבין-ממשלתי מוסבר על ידו כתוצר של מידת ההאצלה של הכוח, האחריות הפורמאלית והחוקית והמשאבים הפוליטיים והכלכליים למתן שירותים.

החוקר מחלק את כוחן הפיננסי, הכלכלי והפוליטי של ממשלות על פי מידת המרכזות או הביזור שלהן. הוא ממחיש זאת באמצעות תרשים (מיספר 1), שצירו המאונך מסווג את מידת הבולטות של הפניית המשאבים על ידי כוחות השוק או הפנייה על פי הגדרות הממשלה. צירו המאונך של התרשים מציג מידת הבין מידת הריכוז לביזור כמתן סמכויות לרשות המקומית. נתון זה ניתן למדידה, למשל, על ידי שיעור ההוצאות הממשלתיות או על ידי מידת ההשפעה הפוליטית ברמות שילטוניות שונות. מדינות אוניטריות כמו צרפת ובריטניה, לדוגמא, קרובות יותר לצידו השמאלי של התרשים לעומת מדינות פדראליות כמו ארה"ב.

**תרשים 1:** קטגוריזציה של יחסים בין ממשלתיים על פי מאפייני שיטת ההפנייה של המשאבים (ממשלה או שוק) והרמה בה פעולה ממשלתית בולטת (פדראלית, מרכזית או מקומית)



מקור: Bennett, 1990. מתוך Bennett, 1991.

לסיכום, ארבע צורות הביזור הללו, הן בבחינת דגמים תיאורטיים. ביזור ומירכוז נמצאים על רצף יותר מאשר הם הגדרות דיכוטומיות (Roads, 1992). ההגדרות שראינו לעיל מרמזות, כי עשויות להיות דרגות שונות של ביזור ומירכוז. במציאות ניתן יהיה למצוא צירופים שונים שלהם. חשוב לשים לב, כי ההבחנה בין מירכוז לביזור אינה חופפת במלואה את ההבחנה בין מדינות פדראליות ואחודיות (Unitary). גם בין מדינות פדראליות עשויות להיות דרגות שונות של ביזור.

## מאפיינים של מידת הביזור

החוקרים Page & Goldsmith (1985) מציעים לקבוע את דרגת הביזור על פי שלושה מימדים: **טווח התפקידים** המועברים, **מידת הסמכות** המועברת ו**מידת הנגישות** הישירה של הרשות המקומית אל מרכזי הכוח.

### טווח התפקידים המועברים

לטענת החוקרים הנ"ל, טווח רחב של תפקידים, כשלעצמו, אינו מעיד על רמה גבוהה של ביזור. אלתרמן (1991) מסכימה ואומרת, כי טווח רחב של תפקידים עשוי אפילו לשקף מצב עגום, הדומה למצבן של הרשויות המקומיות בישראל. במצב זה מוטלות על הגוף המקומי חובות רבות, בלא שנלווית אליהן מידה מתאימה של סמכויות. טווח רחב של תפקידים ללא די סמכויות עצמאיות, משתקף בחוק התיכנון והבנייה (במיוחד טרם תיקון 43). לוועדות המקומיות חובות רבות בכל הנוגע לבדיקת תוכניות והמלצה לוועדה המחוזית, אך הן חסרות סמכות לאשר תוכניות בעצמן.

### מידת הסמכות המועברת

**העברת סמכות** לשלטון המקומי היא **תנאי הכרחי** לקיומו של ביזור שלא יהיה מינהלי בלבד. סמכויות שילטוניות הן המאפשרות תהליך של העצמת רשויות מקומיות. זהו המימד הקובע, אשר בלעדיו כל תיקון בחוק לא יביא לביזור. הביזור בתיקון 43 אינו אדמיניסטרטיבי בלבד. הוא גם ביזור פוליטי ומקנה לוועדות המקומיות סמכויות בחוק. ביוזמת התיקון לחוק (ראו פרק 4) עמדה המלצה להעביר סמכות רבה יותר לוועדות המקומיות, על מנת שהתיקון לא יהיה דל מבחינת תוכנו הביזורי. למרות שלא התקבלו כל ההמלצות הראשוניות והתיקון בפועל היה מצומצם למדי, הוא משמעותי. זאת מכיוון, שזו הפעם הראשונה שהוועדות המקומיות קיבלו סמכות לאשר תוכנית ללא צורך בקבלת אישורה של הוועדה המחוזית.

### מידת הנגישות הישירה של הרשות המקומית למרכזי הכוח

לדעת אלתרמן (1991), מימד זה עשוי להתגלות ככיסוי דק למצב פרדוקסאלי, בו שתדלנות ישירה אצל השילטונות משמשת לא כסימן להשפעה אלא להפך – להיעדר כוח פורמאלי. ראשי הערים בישראל חייבים להקדיש חלק ניכר מזמנם לפעולת שתדלנות אצל המישרדים הממשלתיים המרכזיים, בכדי לקדם את ענייני עירם. בחינה נכונה של מידת הביזור בחוק התיכנון והבנייה צריכה לבוא יחד עם בחינת הרמה בה הרשויות המקומיות

מעורות בתיכנון הארצי והמחוזי, בכל הנוגע לתחומן. תיכנון ברמה הארצית והמחוזית, ללא התחשבות ברצונות הרשות המקומית, יפגע בסיכויי הוועדה המקומית לפתח את העיר בהתאם לרצונות של תושבי המקום.

בלנק (2004b) הציע לבחון את מידת הביזור בישראל לאחר החלת תיקון 43 על פי פרמטרים מעשיים ופחות על פי אלו ההצהרתיים. לא רק חלוקה תחיקתית של הסמכויות, החובות והזכויות בין השילטון המקומי והשילטון המרכזי מעידה על מידת הביזור אלא בעיקר הפרמטרים הבאים:

- המידה והאופן שבו **מפעילות** הרשויות המקומיות את סמכויותיהן החוקיות דה-פקטו,
- אלו **סוגים** של רשויות מקומיות יכולים להרשות לעצמם להפעיל סמכויות מסוימות ואלו לא,
- מהי מידת **הפיקוח המעשי** של השילטון המרכזי על פעולות השילטון המקומי,
- האם בעיקבות הפעלת הסמכויות **עצמאותן הפוליטית והכלכלית** של הרשויות קטנה או גדלה,
- עד כמה גדלה **התחרות על משאבים חומריים ואנושיים** בין רשויות מקומיות בעיקבות העברת סמכויות נוספות.

## **היעדים אשר מנסים להשיג באמצעות הביזור**

ביזור אינו ערך מוחלט – טוב כשלעצמו. זהו אמצעי לקידום ערכים ויעדים שמחוצה לו. בבסיסו עומדת המטרה לקרב פורמאלית את סמכויות ההכרעה אל השטח בקשת נושאים רחבה. השאיפה להפוך את הרשויות המקומיות למוקדי הכרעה נשענת על ההערכה, כי צעד מעין זה ישפר את המימשל ויחזק את הדמוקרטיה (דרי, 1994).

שינוי במערכת היחסים שבין השילטון המרכזי לבין השילטון המקומי, הוא חלק משינוי פוליטי מקיף, השואף לחיזוקם של ערכים דמוקרטיים. כגוף פוליטי-דמוקרטי מונהגת הרשות על ידי מי שזכה באמון הציבור המתגורר בתחומה ונתון לשיפוטה. לכן, תפיסת השילטון המקומי כגוף בעל אופי אדמיניסטרטיבי גרידא עומדת בסתירה למעמדה של הרשות המקומית כישות פוליטית.

אם כן, האם ישנה משמעות להבדל בין מיבנה שילטוני מרוכז למבוזר? עצם קיומה של התנגדות לביזור או למירכוז, הנשענת על מערכת של ערכים, מרמזת כי ישנה חשיבות למיבנה השילטוני. אופי המיבנה השילטוני ובסיסו הערכי קשורים למטרות שמאחורי מדיניות של ביזור או ריכוז.

בן-אליא (1995) מונה ארבעה קריטריונים עיקריים לבחינת הערכים העומדים מאחורי מדיניות של ביזור: הקריטריון האידיאולוגי, הקריטריון הכלכלי-פיסקאלי, הקריטריון הפונקציונאלי והקריטריון של צדק חברתי.

על פי Wolman (1990) ו-Wolman & McCormick (1994) הביזור מאפשר להשיג יעילות וארבע מטרות בעלות אופי אידיאולוגי, שהן:

- היענות ודיווחיות השילטון.
- עידוד השונות.
- קידום אינטרסים לאומיים.
- קידום של צדק חברתי.

## יעילות – Efficiency

בכדי להשיג יעילות שילטונית יש לבחון קריטריונים כלכליים-פיסקאליים וקריטריונים פונקציונאליים. אלה מאפשרים בחינה של חלוקת האחריות באספקת שירותים בין דרגי הממשל השונים ושל יתרונות כל דרג במתן שירותים.

לכל מיבנה שילטוני ומוסדי ישנה משמעות שונה מבחינת ההתנהלות הכלכלית ( Wolman, 1990). ברוב המדינות הדחף לביזור נבע, בעיקר, ממניעים כלכליים. הרפורמה נתפסה במונחים של שיפור באספקת השירותים. אמת המידה העיקרית לחלוקת התפקידים והסמכויות הייתה צימצום כפילויות והגברת היעילות. ראוי לזכור כי לכל הצדקה לביזור, הנישענת על ערך היעילות, ישנו צד שני. הצד השני מתריע על החולשות שבביזור ובערך היעילות.

לפי המודל הקלאסי של האוטונומיה המקומית (Tiebout, 1956), במיבנה מבוזר יכולה כל יחידה עצמאית לתפור את חבילת המיסים והשירותים המועדפת על אזרחיה. כתוצאה מכך, פוחתת ההתפלגות הממוצעת של העדפות תושב מקומי לסחורה ציבורית, המתקבלת מחבילת המיסים והשירותים. היגיון זה מרמז כי יעילות ורווחה חברתית יושגו באופן מירבי על ידי מיבנה פוליטי מבוזר אשר הקירבה הפיזית המתקיימת בו מאפשרת לאזרחים לחזק את האחריות הציבורית של ניבחריהם. ברגע שהאוכלוסייה ניידת ומוכנה לעבור ליחידה עצמאית אחרת, המציעה חבילה המתאימה יותר לצורכיהם, הביזור יכול ליצור תחרות בין רשויות מקומיות על רמת ריצוי גבוהה יותר של התושבים.

הביקורת על התיאוריות הכלכליות הקלאסיות, המתייחסות לתפיסת המציאות האידיאלית שלהן, טוענת כי אין בבחירתו של אזרח במקום מגורים להעיד על העדפתו את חבילת השירותים שיקבל במקום. זאת מפני שהחבילה מקבצת תכונות רבות ושירותים רבים שלאזרח אין יכולת להפריד ביניהם. בחירתו משקפת העדפות דומינאנטיות, שלעיתים קרובות מתייחסות יותר לאוכלוסיית המקום (העדפות תרבותיות, לאומיות ולשוניות) ופחות לחבילת השירותים והמיסים (בלנק, 2004a).

בדו"ח ההתפתחות העולמית של שנת 2000 נידונה תופעת הביזור בראי הניסיון של 15 השנים הקודמות. הדו"ח מחזק את הביקורות וטוען כי ביזור יכול אף להנמיך את איכות השירותים הציבוריים, כפי שהתרחש במדינות אמריקה הלטינית ורוסיה. העברת הסמכויות לרשויות מקומיות אינה מבטיחה מערך פוליטי המייצג אינטרס רחב ובמדינות אלה לעיתים הסמכויות הועברו לאליטה מסויימת. הרשויות המקומיות גילו מעט עניין במתרחש ברשויות סמוכות והתחרות ביניהן להשגת יעילות לא התקיימה.

להיגיון של השגת יעילות כלכלית על ידי ביזור, אם כן, שני פנים. מחד, במצב של **מירכוז**, המגביל את עצמאותן הפיננסית של רשויות, עלול להיווצר פער ניכר ביניהן ביחס לבסיס המס ולצרכים המקומיים. יתכן כי רשויות מסוימות יהיו מעוניינות למסות עצמן באופן כבד יותר מרשויות אחרות במטרה להשיג רמה שוות ערך של שירותים. לדעת Wolman (1990), ניתן להתגבר על קושי זה באמצעות מענקים כלכליים מהשילטון המרכזי, אשר יכולים להשוות בין רשויות ולצמצם פערים במשאבים ובצרכים. מאידך, **ביזור** למיספר רב של יחידות קטנות יכול לפגוע בעיקרון היעילות. הוא מאפשר ליחידות כלכליות קטנות ולעיתים בלתי יעילות, לספק שירותים. פיתרון לבעיה זו יכול להימצא ביצירת אזורים מיוחדים המכסים אזורי שירות גיאוגרפיים שונים.

היבט אחר, העשוי להתקשר לנושא היעילות, הוא תופעת **השפעות החיצוניות (החצנות)**. בתופעה זו אין הגורם האחראי להשפעות סופג את העלות הכלכלית המתלווה להן. תופעת ההחצנות עשויה להתגבר במצב של שילטון מבוזר, בו כל יחידת פועלת בפני עצמה ללא לקיחת אחריות קולקטיבית. השפעות חיצוניות מחייבות את המדינה לשאת בעול זה ובכך מפחיתות את היעילות עבור החברה ככלל. לעיתים קרובות הן דורשות הפעלת סמכות כבדה של השילטון המרכזי בכדי לאזן עם אינטרס הציבור. בלנק (2004a) מדגים כיצד דווקא מדיניות של ביזור, במקרה של מערכת החינוך, עשויה לדרבן החצנות שליליות. במקרה זה, יכולתן של שכבות חזקות באוכלוסייה לעבור מרשות מקומית אחת לשנייה, במטרה להימנע מחינוך אינטגרטיבי, עשוי להשפיע על נסיגת הרשות הנעזבת מתוכניות האינטגרציה שבתחומה. גם הצורך במימון עצמי גורם להחצנת עלויות עקב ניצול-יתר של משאבי קרקע, ניסיונות "לחטוף" משאבי קרקע מרשויות שכנות וסילוק תושבים עניים אל רשויות סמוכות.

ערך לגיטימי נוסף, העלול להתנגש בערך היעילות, הוא **אמינות מערכתית (Reliability)**. מאמרו החשוב של Landau (1969) נפתח בסיפור אישי על טיסה לא מוצלחת, שבסופה נוחת המטוס בשלום. הנחיתה המוצלחת מתאפשרת משום שתיכנון מערכת המטוסים כוללת כפילויות, המרכיבות את האמינות הדרושה לקיום מקדמי ביטחון. מדוגמא זו אנו למדים, כי מערכות חשובות, שאסור שיהיו בהן כשלים, דורשות מיספר מערכות בעלות כפילות. כפילות זו הכרחית לשמירת האמינות המערכתית. לדעת Landau מערכת התיכנון דומה למערכות אלו. בבואה לאשר תוכניות הקובעות עובדות, שלעתים קרובות הינן בילתי הפיכות, דרושה מערכת בעלת אמינות, אשר תיבחן ותבדוק כל תוכנית ב"שבע עיניים". מערכת כזו, יתכן שתהיה מסורבלת ותבוא על חשבון היעילות והחסכנות, אך תימנע שגיאות, שאינן ניתנות לתיקון.

מאמרו של Landau מעמיד אותנו בפני סימן שאלה: האם השאיפה להורדת נטל מעל הוועדות המחוזיות והרצון לקצר הליכים ולייעל את המערכת הם עקרונות לגיטימיים לשינוי החוק? האם יצירת מערכת ללא כפילות, בצורת דיון מול מוסד תיכנון אחד וצימצום שלבי הבקרה, הוא הפתרון הנכון למערכת התיכנון בישראל? הכפילות במינהל ציבורי (ביורוקרטיה) ניתפסת בישראל כמעידה בהכרח על התנהלות בילתי רצויה. טיעונו של Landau מעמיד את הכפילות באור אחר. עיקרון האמינות המערכתית עשוי להיות שיקול לא פחות חשוב מיעילות או מאפקטיביות של המערכת.

## מטרות אידיאולוגיות

הקריטריון האידיאולוגי מכיל ערכים שונים ומטרות שונות, אשר עשויים לעיתים להיות מנוגדים ואף להתנגש. Wolman (1990) מבסס את הקריטריון האידיאולוגי על העקרונות המרכזיים של הדמוקרטיה:

### היענות ודיווחיות השילטון (Responsiveness and accountability)

במודל האוטונומיה המקומית טמונה הנחת **שקיפות** של פעילות השילטון המקומי. המודל מניח קיומה של ציבוריות, המעוניינת לדעת ומצפה לדין וחשבון מניבחריה. כך ומבורך (1994) מסבירים כיצד הפרטת השילטון המקומי תאפשר דווקא בקרה ציבורית צמודה יותר של הוצאות הרשות. ההפרטה תוביל לחופש קטן יחסית לפקידים ברמה המקומית להחליט באופן שרירותי על העדפות מישתנות ביחס להוצאות. זאת מפני שהתחרות בין הרשויות על סל השירותים, הניתן בתמורה לתשלומי הארנונה, תחייב פתיחות ושקיפות של מאזני התשלומים לביקורת ציבורית.

סוג השירותים שיש לספק ורמתם הן שאלות הניגזרות מצרכים אובייקטיביים, ערכים חברתיים והעדפות פוליטיות. במיבנה מבוזר, בו המימשל קרוב יותר לעם, ניתן לטפח היענות גדולה יותר של מקבלי החלטות לרצון האזרחים. או אז יהיו המענים תוצאה של חפיפה בין העדפות הציבור ומדיניות ציבורית. הסיכוי למענה טוב יותר על צורכי התושבים נובע מכך, שמקבלי החלטות, ביחידות מבוזרות, עשויים להיות בעלי ידע רב ומעמיק יותר בקשר לצרכים של מקומותיהם מאשר מקבלי החלטות בשילטון המרכזי. בן-אליא (1990) אף טוען, כי הפלוראליזם החברתי והשונויות המאפיינים את מדינת ישראל מחייבים את חיזוקו של השילטון המקומי, מפני שהוא זה שיכול לבטא את הצרכים המקומיים בצורה הנכונה ביותר ועליו מוטלת האחריות לפיתוח פיתרונות מתאימים.

נוסף לכך, הביזור לדרג המקומי עשוי לקדם את אחריות מקבלי החלטות כלפי בוחריהם בגלל חרב הבחירות המקומיות, התלויה מעל ראשם. ניבחרי הרשויות המקומיות יודעים כי אסור להם לשקוט וכי עליהם להוכיח מדי יום לבוחריהם כי לא רק התכוונו לטוב אלא הם אכן פועלים לעשות כן (כך, 1993).

### עידוד השונות (Diversity)

מיבנה דמוקרטי של שילטון מניח שהבדלים בדיעות ובערכים הם רצויים. מיבנה מבוזר מאפשר שונות במדיניות ציבורית. מדיניות מגוונת חיובית משתי סיבות:

ראשית, שונות בין הרשויות המקומיות מספקת את התנאים הנחוצים למכאניזם של בחירת הציבור. כפי שהוזכר בנושא היעילות, "חבילות" המיסים והשירותים הייחודיות יכולות להיכלל בשיקולי התושבים בבחירת מקום מגורים (Tiebout, 1956). למרות, שכפי שהוזכר עוד קודם, לא ה"חבילות" הן המשפיעות העיקריות על הבחירה אלא האפשרויות הבלתי-שוות של אנשים מלכתחילה לערוך בחירות מסוג זה (בלנק, 2004).

שנית, מדיניות מגוונת תורמת ומקדמת **חדשנות**. במקום לכפות מדיניות אחידה מהמרכז, הביזור מאפשר מיגוון של גישות מדיניות בקרב הרשויות המקומיות. הן יכולות לערוך ניסויים בסיגנונות של מדיניות (Wolman, 1990). ניסויים טיבעיים אלה עשויים לאפשר

בסופו של דבר אימוץ של המדיניות המוצלחת על ידי רשויות אחרות או אפילו על ידי השלטון המרכזי.

מן ההיבט האחר, שונות במדיניות עשויה לגרום לחוסר-שיוויון בנטל המיסים והשירותים בין מקומות מגורים. עלול להיווצר מצב בו שני אזרחים מאותה מדינה עם "סל העדפות" דומה לחבילת מיסים ושירותים, יקבלו רמות שונות של מיסים ושירותים, על פי מקום מגוריהם.

### **קידום אינטרסים לאומיים**

האם ישנם ערכים לאומיים, העדיפים על קידום של האינטרסים המקומיים? השאיפה לביזור מעוררת את שאלת היחס בין ערכים מקומיים ללגיטימיות של האינטרס הלאומי. אלה עלולים להתנגש במקרה שאינטרס זה פועל בניגוד להעדפות של קהילות או אירגונים מסויימים. לדוגמא, בארה"ב קיימת הסכמה כללית כי, כאומה, לא תתקבל עוד אפליה גזעית באקט חוקי, אפילו אם מרבית הקהילות היחידות ירצו בכך. לא סביר, אם כן, שתהיה הסכמה לביזור סמכות החקיקה של חוקים המפלים בין גזעים.

האם מערכת מבוזרת, רב מוקדית, שכל גורם בה שואף לקדם את האינטרס האישי שלו, מביאה לקידום של האינטרס הכללי? במדינת ישראל קיימות 263 רשויות מקומיות ולכל אחת ואחת (לפי סעיפים 18 ו-19 לחוק התיכנון והבנייה) יש סמכות תיכנון. תיקון 43 אף הגדיל במעט את חופש התיכנון. אם כל ישוב יעשה את הטוב עבורו (תהליכי פירוור, בנייה מואצת וכו') האם בסך הכל נהיה כולנו במצב טוב יותר?

ביזור מדיניות לרשויות המקומיות, מרמז על סדרי עדיפות שונים; נתינת תשומת לב רבה יותר לצורכי השלטון המקומי ופעולותיו ומוכנות השלטון המרכזי לקבל פעולות שאינן עוסקות בעניין הלאומי. אך במצב זה יתכן כי השלטון המקומי לא ייקח בחשבון השפעות חיצוניות חיוביות, העשויות לתרום למדינה כולה (כגון, פיתוח של מערכת החינוך המיוחד). במקרים בהם קיימים אינטרסים לאומיים, עשוי השלטון המרכזי להעדיף לעמוד על זכותו להשיג ערכים כלליים, על חשבון קידום של האינטרסים המקומיים.

חינוך במדינה ליבראלית, למשל, השואף להטמיע ערכים אזרחיים – סובלנות במדינה רב-תרבותית, עניין בחיי קהילה ודמוקרטיה – עלול להיפגע במקום בו מונהג ביזור בשלטון המקומי. כשהרשות המקומית אחראית בעצמה על קיומה הפיננסי ועל מדיניותה הציבורית היא יכולה להציע שירותים אטרקטיביים למשיכת אוכלוסיות חזקות שעשויים לדחוק אוכלוסיות חלשות מתוכה. הפעולות הקשורות לכך, כמו סגרגאציה בחינוך ובמגורים בתחום הרשות, פוגעות בדיוק באותם ערכים ממלכתיים (בלנק, 2004a).

### **קידום של צדק חברתי ושוויון (Equality & Equity)**

תהליך הביזור עלול להחריף את עוצמתן של בעיות חברתיות קיימות. במציאות הישראלית, לדוגמא, קיים ביקוש רב לדירות קטנות, אך התנגדותן של חלק מהרשויות המקומיות מציבה מכשולים בפני בנייתן. אלה יודעות, שדירות קטנות הן מוקד משיכה לאוכלוסיות חלשות, נטולות יכולת לשלם ארנונה. לעיתים, הרשויות מעדיפות בניית



דירות גדולות ומרווחות, המושכות אליהן אוכלוסייה מבוססת, שבכוחה לשלם דמי ארנונה גבוהים. התוצאה היא היצע דל של דירות קטנות על אף הביקושים הגבוהים.

עיקרון הצדק החברתי והשאיפה לשוויון עשויים להיות קשים יותר להשגה במצב של ביזור. נאמר קודם, שעידוד השוונות מייצר הבדלים ברמת השירותים ובנטל המס בקרב הרשויות השונות (Wolman, 1990). רשויות שונות ניבדלות אלו מאלו במקורות ההכנסה ובצרכים שלהן (אזורים בהם אחוז גבוה של ילדי בית ספר, של אנשים מוגבלים, אזורי תעשייה ומיסחר רבים וכדומה). במצב של ביזור רחב דווקא רשויות עניות יצטרכו למסות את תושביהן בשיעור גבוה הרבה יותר מרשויות עשירות בכדי להשיג רמת שירותים זהה.

ניתן להתגבר על הקשיים האפשריים במערכת מבוזרת בדרכים שונות. במערכת מבוזרת ניתן להשיג צדק חברתי ולצמצם פערים בין יישובים, בעלי שוונות בחוסנם הכלכלי-חברתי, באמצעות הקצאה דיפרנציאלית של משאבים מהשילטון המרכזי. זוהי מערכת המתוכננת לפצות רשויות מקומיות, שבסיס המס שלהן נמוך או שיש להן צרכים ציבוריים רבים יותר. בלנק (2004a) מזכיר, כי גם בביזור מערכת שילטונית אין אפשרות לוותר על מנגנוני פיקוח מרכזיים, דיפרנציאליים וגמישים, הנעים בין קביעת מיסגרת כללית לבין התערבות מאסיבית.

בדו"ח להתפתחות עולמית 2000 (World Bank, 2000) נטען, כי ברוב המדינות הפער בהכנסה בין פרטים בתוך מחוז או פרובינציה גדול מהפער בין המחוזות או הפרובינציות עצמן. נסיונות לחלוקה מתקנת או דיפרנציאלית של תקציבים לרשויות "עניות" יכולה לפתור מימד אחד בלבד של הבעיה. הדו"ח מציג הוכחות מהודו, בה נערכה חלוקה מחודשת דיפרנציאלית דראמטית של התקציבים בין אזורים. אך לחלוקה הייתה השפעה מועטה, מכיוון שלא נערך שיפור באיתור האוכלוסיות העניות בתוך האזורים עצמם. לעומת זאת, הרשויות המקומיות באלבניה פעלו בתוך המחוז באופן עצמאי, בניסיון מוצלח של הפקידים המקומיים לאתר אוכלוסיות עניות ופערים חברתיים. הניסיון הצביע על יתרון ממשי של השילטון המקומי ביכולת לאתר את האוכלוסיות העניות, לאמוד את הצרכים שלהן ולהפנות את המשאבים בצורה טובה ביחס לשילטון המרכזי.

לסיכום, המושגים ביזור ואוטונומיה מקומית נמצאים תדיר בשימוש פוליטי משל היו אובייקטים בפני עצמם ולא תוצרים של שיקולי מדיניות. לעיתים קרובות המנהיגים תופסים את פעילות מערכות המימשל השונות ואת יחסי הגומלין בין מרכיבי המימשל ככלים להשגת יעדים פוליטיים. הם עלולים לשכוח שמיבנה השילטון אמור להשיג מטרות מדיניות, חברתיות ואזרחיות ולא להיות המטרה עצמה. וכך, היחס שבין מירכוז לביזור סמכויות מהווה, לעיתים, טקטיקה פוליטית יותר מאשר מטרת מדיניות.

## **הביזור במדינות דמוקרטיות**

מה גורם למדינות לעבור ממיבנה שילטוני אחד למישנהו? את הביזור הצנוע שבתיקון 43 ניתן לראות כחלק ממגמה המאפיינת ארצות דמוקרטיות רבות. שורשי הביזור נטועים בתהליכים היסטוריים. אלו תהליכים בינלאומיים, המתרחשים בארצות מפותחות

ובארצות מתפתחות כאחד. הם מתרחשים גם במדינות, שנמצאות בתהליך שינוי מואץ, ואשר אופיינו בעבר במיבנה ריכוזי מאוד (כדוגמת מדינות מזרח אירופה).

Sharpe (1988) מקשר את הביזור עם שלושה תהליכים עיקריים:

1. תהליכים מערכתיים – צמיחת יתר של המיגזר הציבורי והיחלשות השילטון המרכזי.
2. תהליכים מאקרו כלכליים – אילוצים מאקרו כלכליים גוברים בשילטון המרכזי.
3. תהליכים חברתיים ואידיאולוגיים – צמיחת מדינת הרווחה, אשר יצרה צורך בחלוקת עבודה בין דרגי שילטון.

### **תהליכים מערכתיים**

שלושים שנה לאחר מלחמת העולם השנייה ובעידן משבר הנפט של שנות ה-70, הגיע המיגזר הציבורי, בעיקר במדינות המערב, למימדי ענק. מערכת השילטון הפכה מורכבת והיא סבלה מקושי ניהולי הולך גדל. Sharpe מציג סידרה של נתונים ממיגוון מדינות, המתארים את גודל המיגזר הציבורי כאחוז מהתל"ג ואת השינויים בהוצאות הממשלה בהפחתת תשלומי העברה לאורך שנים. מתוך אלה ניתן ללמוד על ניפוחו של המיגזר הציבורי באותם ימים.

במקביל לצמיחת המיגזר הציבורי התרחשו תהליכים, אשר הביאו להיחלשותו של השילטון המרכזי: מורכבויות חברתיות, אי מיתון צרכים וציפיות, לחץ על ממשלות וייצוא בעיות. הפיתרון לבעיות אלה בא לידי ביטוי בתהליכי ביזור.

### **תהליכים מאקרו כלכליים**

מתוך הנתונים שמביא Sharpe מתברר, שהתרחשה מגמה עיקבית של עליית הוצאות במיגזר הציבורי, וקושי של הקופה הציבורית לשאת בעליית הוצאות אלו. בכדי להתמודד עם קשיים אלו נאלצה הביורוקרטיה הציבורית לתפקד באמצעים מצומצמים יותר כתגובה לניסיונות לקצץ בה מידי שנה.

השילטון המרכזי אימץ את רעיון הביזור תוך שהוא מייצא את הבעיות לדרג שילטוני נמוך יותר. בן-אליא (1995) מכנה את הגורם המאיץ את תהליך הביזור כ"כשלים מימשליים". כשלים אלו נבעו מהקושי הגדל והולך של השילטון המרכזי, במרבית המדינות, לנהל את המערכת הציבורית. אי היציבות הכלכלית ומצוקותיו התקציביות של הממשל המרכזי יצרו משבר, בדמות אבטלה, אינפלציה, משבר הנפט וחוסר שביעות רצון כללי. כל אלה גרמו לחיפוש אחר שינויים פוליטיים וחלופות אירגוניות-ניהוליות, המתבטאות בתהליכי ביזור.

### **תהליכים חברתיים ואידיאולוגיים**

במקביל לתהליכים ברמת השילטון המרכזי, אשר הובילו להיחלשותו, התרחש תהליך של צמיחת השילטון המקומי. במצב בו המערכות המרכזיות נחלשות, משום שאין להן יכולת להתמודד עם בעיות השילטון המורכבות, התפתחו כוחות שילטוניים חדשים, כתגובה טבעית למצב החדש.

Stava ו-Baldersheim (1993) מתארים את השינויים שעברו על הארצות הסקנדינביות. המודל הסקנדינבי מהווה דוגמא לצמיחה של מדינת הרווחה. עליית היקף השירותים שנידרשו מהמדינה יצרה קושי בסיפוקם ממרכז שילטוני אחד. מדינת הרווחה אימצה את הרשויות המקומיות כסוכנויות למתן שירותים והללו צברו כוח. הן גילו מחדש את הקהילות שלהן, המגע בין הרשויות לבחריהן התהדק ובמובן מסוים הדמוקרטיה המקומית עברה החיאה.

החוקרים Pickvance & Preteceille (1991) מציינים כי הדבר נכון גם לאנגליה. בצרפת, לעומת זאת, מדיניות הרווחה הייתה חלשה אומנם, אך שאלת העצמאות של הרשויות המקומיות עלתה בעקבות התרחבות המעורבות המימשלית בתיכנון העירוני והאזורי. החוקרים מוסיפים לתהליכים החברתיים שהובילו להתחזקות השלטון המקומי את היותו גוף נבחר. פתיחתו של זה בפני כוחות חברתיים (תנועות פמיניסטיות, ארגוני סטודנטים ועוד), הדרישה הישירה לשיפור שירותים והעלייה בציפיות מקבלי השירות חיזקו את הגוף והעניקו לו כוח פוליטי רב ויכולת ליצור מכאניזמים לשיתוף ציבור ברמות שונות.

מה שניתן ללמוד מהניסיונות השונים בארצות אחרות הוא שהמיבנה של הסקטור הציבורי אינו סטאטי. תהליך מתמשך של שינויים מוביל, בדרך כלל, לשינוי במיבנה האנכי של המימשל. לשלטון המקומי קל להוכיח גמישות ואפקטיביות אם הוא מסוגל ללבוש צורות שונות כתגובה לדרישות מישתנות מצד הקהילה. מורכבות הדרישות גורמת לכך, שהסקטור הציבורי נידרש לרמות שונות של החלטות ולכלים מגוונים ליישום בכל רמה. אין ספק ששירות ציבורי אפקטיבי מתבטא במיספר רמות, כאשר בכל רמה באים לידי ביטוי הכלים השונים שיש ברשותו על מנת לפתור את הבעיות הרבות (Oates, 1990).

## מערכות מורכבות

ראינו שמורכבותן של המערכות מאיץ תהליכים היוצרים ביזור. מורכבות מערכתית, חברתית וכלכלית יצרה במקומות רבים קושי בניהולן בצורה ממורכזת. כך נוצר צורך אובייקטיבי-מערכתי לחלוקת עבודה. האתגר המעסיק חוקרים רבים (לדוגמא: Skelcher, 1983; Innes, 1996) הוא הבנייה של מנגנוני תכנון, שאינם עובדים על קו אנכי של שילטון מרכזי-מקומי, אלא פועלים כמערכת של יחסי גומלין על פני רשת רב מוקדית. בן-אליא (1990) טוען, כי המעבר למערכת של שילטון מבוזר כרוך בשינוי זיקות היסטוריות המבוססות על קשרים אנכיים. חיזוק השילטון המקומי יוצר בעצמו מערכת של זיקות אופקיות הנישענת על צרכים ואינטרסים מקומיים.

בתוך מערכות רבות משתתפים, המכילות פעילות אוטונומית רבה, לא פשוט ליצור מערכת אירגונית פונקציונאלית, שגם תהיה יעילה בהקצאת משאבים. למרות זאת, מערכת כזו עשויה לאפשר למתכננים לעשות את עבודתם נאמנה ועשויה להעמיק את משמעות התיכנון. סוגיה זו, אף שהיא מעניינת ומאתגרת, חורגת ממטרות מחקר זה.

מאמרו של Landau (1969), נותן לנו חומר למחשבה ביחס למערכות מבוזרות. Landau עסק, כזכור, בשאלת האמינות המערכתית (Reliability). לדעתו, האלטרנטיבה למצב של

מערכת מבוזרת היא מערכת ריכוזית. אך קיומה של מערכת אחת בלבד לקבלת החלטות ולבקרה הופכת אותה לחסרת מקדמי ביטחון. במצב של כשל מערכתי קיימת סכנה של כשל המערכת כולה (ומערכת השילטון הסובייטית היא דוגמא חיה לכך). אם כן, אולי יתכן כי ריבוי של יחידות היוצרות כפילות חיובית הינו פן רצוי בביזור?

בלנק (2004a), המבקר את הביזור במערכת החינוך, אינו מציע לפתור את החולאים על ידי חזרה למירכוז מלא בחסות מישרד החינוך. הפתרון, לדעתו, הוא יחס נאות בין מידת הביזור ומידת הריכוז, כאשר "כל ביזור חייב לכלול – בהגדרה – מנגנוני פיקוח מרכזיים" (שם, עמ' 408). נוסף לכך, טמון כוח רב בדין המפרט את סמכויות השילטון המקומי ושינויים ספיציפיים במיבנה המישפטי יכולים להפוך את הביזור ליעיל וצודק.

Landau יוצא מנקודת הנחה, שבעולם של חוסר שלמות אף גוף אינו חסין בפני טעויות; לא פרופסיות, לא אירגונים ולא אנשים. הוא שואל, האם ניתן לקיים מערכת אמינה על בסיס רכיבים לא אמינים? מהו הקשר בין אמינות המערכת לאמינות כל אחד מהמרכיבים שלה? האם אמינות מערכתית מושגת אך ורק כשכל אחד מהמרכיבים אמין? האם בעולם לא מסודר ניתן לתכנן מערכות שאינן כושלות, גם כאשר מרכיבים מסוימים אינם אמינים עוד?

השאלות ש-Landau מעלה מחזירות אותנו אל מערכת התיכנון הסטטוטורית בישראל. זו בנויה על העיקרון האנכי: תיכנון ארצי, מחוזי ומקומי. לכאורה, מערכת זו אמורה ליצור אינטגרציה מושלמת של כל מידרגי התיכנון מעצם היחסים ביניהם. הבעיה היא, שמערכת הירארכית זו קיימת במידה רבה מאוד על הנייר, ובמציאות התיכנונית המעשית לא מתקיימת הרמוניה בתיפקוד המערכת. מגן ואלתרמן (1986) קובעות במחקרן, כי הרמה המחוזית, שלפני תיקון 43, לא הייתה מסוגלת לתפקד היטב. ובמושגים של Landau, עקב כשל במיבנה האנכי נוצר מצב בו התיכנון המקומי אינו מתיישב עם התיכנון הארצי.

במחקר זה, העוסק בבחינה של הביזור המצומצם, שערך תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה לרשויות המקומיות, ראוי לזכור, כי אין אנו מסתפקים ביעילות ובאפקטיביות של המערכת אלא אנו מעוניינים גם באמינותה. זו עשויה ליהנות מעיקרון הכפילות החיובית. כמו כן, על אף הביקורת הקשה המושמעת לעיתים על הרשויות המקומיות ועל הוועדות המקומיות, ייתכן כי ניתן לבנות מערכות, שאינן כושלות, גם כאשר מרכיבים מסוימים בהן אינם אמינים.



## פרק 2:

### ניסיון הביזור בארצות אחרות

בכדי להבין את מדיניות הביזור בישראל, את מידותיה האפשריות ואת השלכותיה חשוב להכיר את משמעות הביזור במדינות אחרות בעולם. מתוך ניסיון של מדינות אחרות, הדומות לישראל במרכיבים מסויימים אך גם שונות מאד באחרים, ניתן לפתח תובנות אודות הביזור האפשרי והמיטבי עבור מערכות השילטון בישראל. אם נבין את השוני הקיים בין העמים והמרחבים החברתיים נוכל לשרטט את קווי המיתאר הנכונים של המרחב החברתי שלנו. ברמה ספציפית יותר, נוכל לבחון את מידת הביזור המתאימה למערכת התיכנון בישראל ולנסות להעריך את משמעות הביזור, שהונהג בתיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה. התעלמות מהמאפיינים המקומיים, העתקה עיוורת של שיטות זרות או גניבה חפוזה ממדפי הכפר העולמי, עלולות לגרום לנזקים ולכאוס.

### ביזור המערכות השילטוניות

המערכות המישפטיות, הפוליטיות והתיכנוניות אינן מערכות נפרדות. הן מהוות כולן מערכת אינטגרטיבית אחת. כל שינוי במערכת אחת משפיע מיידית על יתר המערכות. מערכות אלו הן, למעשה, עמודי התווך של המרחב החברתי בכל מדינה והן תוצאה של ההתפתחות ההיסטורית של כל מדינה ומדינה. מידת הביזור הקיים במדינות שונות תלוי, אם כן, בתהליכים אשר אירעו בהן. על מנת להבין את מידת הביזור הנהוגה במדינה יש להבין את המישתנים הרבים בהם הביזור תלוי.

אם הביזור תלוי בתהליכים פנימיים של כל מדינה ומדינה כיצד ניתן להשוות את מידת הביזור בין מדינות? Wolman (1990) טוען, כי קל יותר לערוך ניתוח, הבודק שינויים ביחסי מרכז-ביזור לאורך זמן, בתוך מדינה מסוימת, מאשר ניתוח רוחבי, המשווה רמות של ביזור במדינות שונות. התוצאות שיתקבלו מניתוח כזה גם יהיו חד משמעיות יותר. סמיט (1985), המוזכר במאמרו של Wolman (שם), מעיר, כי הקושי במחקר המשווה בין מדינות נובע מהשוואה של מידת האצלת הסמכויות, המופיעה בהקשרים מורכבים מאד ובצורות שונות ביותר.

השוואה פשוטה בין מדינות, על ידי עריכת רשימה של תפקידים הנימצאים באחריות השילטון המקומי ובאחריות השילטון המרכזי, עלולה להציב מיספר בעיות. ראשית, במרבית המדינות קיימת חלוקת עבודה בין דרגים שילטוניים שונים. מקצת השירותים ניתנים על ידי המימשל המרכזי ומקצתם על ידי השילטון המקומי. כיצד ניתן לשקלל את הפעילות כאשר זו מחולקת בין יחידות לאומיות ותת-לאומיות? שנית, לא כל התפקידים שווים באותה מידה. חשיבות של פעילות מסוימת עשויה להיות שונה ממקום למקום. ספירה פשוטה של מיספר הפעילויות המבוזרות לשילטון המקומי, עלולה להטעות.

החוקרים Pickvance & Preteceille (1991) מצאו דרך מסוימת לבדוק שינויים מיבניים בשש מדינות ברמה המקומית ולהשוותם בקונטקסט כלכלי ופוליטי. לצורך כך הם תיארו את השינויים המוסדיים בכל מדינה ואת הרקע הכלכלי-פוליטי בו התרחשו השינויים. בשלב הבא הם מיפו את מידת השוני והדימיון בין המדינות לכדי מחקר השוואתי. הם עשו זאת דרך בחינת נתוני הכנסה והוצאה של שילטונות מקומיים ויחסים פיננסיים בין השילטון המרכזי והמקומי באופן כמותי. הם הוסיפו מידע שהצטבר לאורך זמן – מידע שאיפשר איתור של שינויים משמעותיים. לבסוף, הם בדקו הצהרות של שחקנים פוליטיים שחשפו אך מעט ביחס לגודל השינויים האמיתיים.

בסקירה שנציג להלן מובאות דוגמאות ניבחרות מהסיפרות בנושאי ביזור ממדינות שונות. דוגמאות אלו יתרמו להבנת השאלות העומדות על הפרק בנושא הביזור ולהיכרות עם דרכן של מדינות שונות להתמודד עם סוגיה זו. במיגבלות מחקר זה לא ננסה לתאר ולהסביר מורכבות של יחסי שילטון מרכזי-מקומי במדינות השונות או לערוך השוואה שיטתית. התיאור שיובא הינו תיאור תמציתי בלבד לחידוד ההבדלים המשמעותיים, על פי נושאים מרכזיים:

### **הפחתת ריכוזיות (Deconcentration)**

תהליך הפחתת הריכוזיות יוצר בכל נקודה מרחבית מידה מסוימת של אוטונומיה בקבלת החלטות ולכן ישנה משמעות לאלמנט המרחבי (Roads, 1992). תהליך הביזור הגיאוגרפי (הפחתת ריכוזיות) **בצרפת**, שהייתה מדינה בעלת משטר ריכוזי ופולשני רב עוצמה, שינה דפוסי שילטון וניהול בני מאות שנים. תהליך הביזור חל בשנות ה-60-70 של המאה הקודמת, כתהליך מודע של שינוי מפת המדינה ופיתוח אזורי. הוצאת פונקציות מפאריז אל ערי השדה, שיישמשו כמוקדי צמיחה, היווה את אחד האמצעים ליצירת איזון בין מרכז ופריפריה. שחרור העוצמה הפוליטית לא חל במקביל לתהליך הביזור הגיאוגרפי. הוא החל רק בשנות ה-80 (Alterman, 2001).

המיבנה הצרפתי מציג מודל של "ריכוזיות מבוזרת". נשיא צרפת ממנה פקיד מטעמו, המפעיל את כל סמכויות המישטר המרכזי. המנהל ברמה המחוזית הוא נציג הרפובליקה. בישראל, לעומת זאת, ישנם מנהלי מחוזות בכל תחום ותחום ואין נציג אחד שפועל בשם ממשלת ישראל.

### **ביזור: יעד או טקטיקה פוליטית**

בניתוח השוואתי של מדיניות ביזור מוגדרת ומחושבת מביא Wolman (1988) דוגמאות סותרות למה שהתרחש בבריטניה בתקופת תאצ'ר ובארה"ב בתקופת רייגן. לדבריו, במיבנים פוליטיים שונים, דרושים אמצעים שונים להשגת אותן מטרות. באנגליה, תחת שילטונה של תאצ'ר, חל מירכוז במערכת היחסים הלאומית-מקומית. מטרת המירכוז הייתה לשמש להשגת אותם יעדים (הורדת מיסים, הפחתת עלויות המימשל וכו') שבארה"ב השיג דווקא הביזור. למרות שראש הממשלה תאצ'ר והנשיא רייגן דגלו, לכאורה, באותה אידיאולוגיה שמרנית, המדיניות שהפעילו, בכל הנוגע ליחסי שילטון מרכזי-מקומי, הייתה שונה באופן רדיקאלי. היכולת להשתמש בכלים שונים להשגת אותו יעד נובע, לדעת Wolman, מתפיסת יחסי שילטון מרכזי-מקומי כאמצעי להשגת מטרה וכטקטיקה פוליטית יותר מאשר כמטרה עצמה.

**בריטניה**, תחת שילטונה של תאצ'ר, מהווה מקרה יוצא דופן של חיזוק המימשל המרכזי והקטנת סמכותן וכוחן של הרשויות המקומיות. הגל האידיאולוגי, הדוגל בפירוק הסוציאלי-דמוקרטי ובניית כוחות השוק וחופש הפרט, יצר מדיניות של ביזור כלכלי. הפועל היוצא של מדיניות זו הוא שבריטניה הפכה להיות המדינה הריכוזית ביותר ממדינות המערב (ביזור ממורכז). תאצ'ר לא ביזרה סמכויות לרשויות המקומיות אלא עקפה אותן על ידי הפרטה ועל ידי הענקת חופש בחירה (יתר כוח) לאזרחים. התוצאה הייתה קשר חלש בין השלטון המרכזי למקומי. למרות שאלו היו מפלגות הן תיפקדו כמערכות שילטון ניפרדות (Wolman, 1988).

לעומת זאת, **בארה"ב** הגל האידיאולוגי-פוליטי הניאו-שמרני העמיד בסימן שאלה את הדומיננטיות ההיסטורית של השלטון המרכזי. דוגמא בולטת למגמה זו היה ה- New Federalism של מימשל רייגן. תהליך זה פעל להקטין את כוחו של המימשל הפדראלי תוך הענקת יתר סמכויות ויתר שיקול דעת למדינות ולרשויות המקומיות (Wolman, שם). מבחינה פורמלית-שילטונית, לא השתנה דבר. ברמה הפונקציונאלית, הורדת המיגבלות הפדראליות על השימוש בכסף העניקה למימשל המקומי סמכויות להגביר את שיקול דעתו בכל הנוגע למטרות השימוש בכסף. כל מדינה בכל תחום הייתה רשאית לקבוע מדיניות עצמאית בנושאי רווחה, למשל, או בשיקום עירוני. זאת לעומת מדיניותה של תאצ'ר, אשר דווקא הפחיתה באופן ניכר את המרחב האוטונומי המקומי בקביעת ההוצאות המקומיות.

### **האם השלטון המקומי מעוניין בביזור סמכויות?**

למרות הרטוריקה של הרשויות המקומיות בדבר רצון בעצמאות, למצב הקיים בישראל "יתרונות" רבים מבחינתן. המצב מאפשר להן "לחלוב" את המימשל המרכזי תוך ניצול היעדר קריטריונים אחידים, להסתייע בשלטון המרכזי במימון גרעונותיהן ועוד (בן-אליא, 1995).

לעובדה זו תימוכין גם במישור הבינלאומי. תוכנית ה"קהילות החופשיות" **בארצות סקנדינביה** היווה ניסיון מעניין בתחום מדיניות הביזור. הניסיון שם הראה, כי נכונותן של רשויות מקומיות ליטול על עצמן אחריות הינה מוגבלת (Stava & Baldersheim, 1993).

תוכנית הקהילה החופשית הציגה גישה לרפורמה בשלטון המקומי שהתפשטה במרבית מדינות סקנדינביה. גלעין התוכנית היה ייסוד של פרוצדורה מעוגנת בחוק, המעניקה היתרים לשילטונות המקומיים לפעול באופן עצמאי במיגוון פרויקטים ניסיוניים. ההנחה שעמדה מאחורי התהליך היא שהרשויות המקומיות מתקשות לעיתים לאמץ את ההסדרים הלאומיים. הסטטוס של קהילה חופשית אמור היה לתת פיתרון רלוונטי לבעיות המקומיות.

אם ההנחה הזו נכונה, הרי שמיספר היוזמות המקומיות צפוי היה להפוך לזרם של בקשות. אם לאו – צפוי היה כי התהליך כולו יתפוגג. תהליך השינוי עשוי היה גם לקבל צורה של התעוררות איטית. תחילה עם מיספר מצומצם של רשויות מקומיות בעלות מודעות גבוהה, המחפשות את הטוב שבסטטוס של קהילה חופשית. במקרה זה, רשויות מקומיות רבות שמלכתחילה לא ראו בהסדרים הממשלתיים בעיה, היו הופכות להיות מודעות לבעייתיות זו בזכות יוזמת הקהילה החופשית.



תוצאת הניסוי הייתה שכ-10% בלבד מכלל הרשויות ביקשו לקבל סטטוס של קהילות חופשיות. המציאות היא, ככל הנראה, שכאשר לרשויות המקומיות ישנה בעיה שהן צריכות לפתור, כאשר יש להן יוזמות רבות ויכולת החדשנות שלהן גבוהה, עומדות בפניהן דרכים רבות, גם כך, להגיע אל השילטון המרכזי. מאידך, כאשר יכולת החדשנות שלהן נמוכה והן מקורקעות תחת מטלות שיגרתיות וגירעון כספי מתמשך, הן ממילא אינן מעוניינות בסמכות הנוספת.

דוגמאות נבחרות בנושאי ביזור ממדינות שונות מבהירות את המורכבות הרבה הקשורה לנושא מירכוז-ביזור ואת הפיתרונות השונים והמגוונים שמקבל המושג ביזור בהקשרים שונים. ההתמודדות עם נושא הביזור שונה ממדינה למדינה ואף בתוך המדינה קיימים הבדלים בין הרשויות השונות.

בעת שבוחנים את מדיניות ביזור התיכנון בישראל יש לשאול האם הביזור הוא יעד אידיאולוגי? האם המטרה עצמה היא חיזוק השילטון המקומי על ידי העברת סמכויות ומתן אחריות לנציגי השילטון המקומי לפעול באופן עצמאי? אולי הביזור הינו רק אמצעי להשגת מטרה של שיפור וקידום מערכת התיכנון ומשמש כטקטיקה פוליטית יותר מאשר המטרה עצמה?

כל אחת משתי נקודות המוצא הללו תוביל לגיבוש מדיניות שונה בנושא ביזור. אם המטרה היא חיזוק השילטון המקומי אזי השאיפה תהיה להעביר כמה שיותר סמכויות תיכנון לוועדות המקומיות. אם המטרה היא לנסות ולהבטיח את פיתוחה האופטימאלי של מערכת התיכנון השאיפה תהיה להעביר סמכויות לוועדות המקומיות אך ורק בנושאים בלעדיים. אלה יהיו נושאים הגורמים לעומס בוועדות המחוזיות או בנושאים שאינם עקרוניים מבחינת התיכנון המחוזי/לאומי בלבד ואילו כל השאר ייוותרו בידי רמות שילטוניות גבוהות יותר.

## **ביזור מערכות התיכנון**

מה ניתן ללמוד מההשוואה בין מדינות? על-פי Wolman (1990), לא ניתן למדוד את מידת הביזור בין מדינות ולמקמן על רצף אחד. ניתן להעריך את מיגוון הנושאים, בעלי חשיבות לאומית בכל מדינה ומדינה, שהוצאו מרשות השילטון המקומי או שמטופלים על ידי השילטון המקומי בשיתוף פעולה מלא עם השילטון המרכזי/מחוזי. זאת לעומת נושאים, שהועברו בלעדית לטיפול של הרשות המקומית.

בסיפרה של Alterman (2001) מוצגת השוואה של מערכות תיכנון לאומי בעשר מדינות מערביות. עשרה כותבים שונים מעשר מדינות ניבחרות (ארה"ב, אירלנד, בריטניה, שבדיה, הולנד, דנמרק, צרפת, גרמניה, יפן וישראל) דיווחו על מערך התיכנון הלאומי בארצם. כחלק ממרכיבים רבים, המאפיינים מערכות תיכנון במדינות השונות, מוזכר יחס מירכוז-ביזור, הרלבנטי לענייננו.

בפרק ההשוואתי שבספר הנ"ל מציגה אלטרמן את ההשערה, שבמדינות צפופות יותר, בהן ישנה תודעת מחסור בקרקע, נידרשת מידה רבה יותר של תיכנון מרכזי. במדינות צפופות פחות, מסתבר, כמעט שאין תיכנון לאומי. ואכן, המדינות שבהן מתקיים תיכנון מרחבי

ברמה ניכרת, הן מדינות בעלות צפיפות אוכלוסייה גבוהה: הולנד, יפן וישראל (Alterman, 2001). צפיפות האוכלוסייה בהולנד עומדת על כ-350 נפש לקמ"ר, ואחריה יפן וישראל. התחזיות לשנת 2020 מעלות את ישראל לראש הטבלה, עם צפיפות צפויה של כ-600 נפש לקמ"ר, בהשוואה להולנד (500 נפש/קמ"ר) ויפן (450 נפש/קמ"ר). המדינות המודאגות פחות מצפיפות האוכלוסייה, ולכן גם טרודות פחות בתיכנון, הן שבדיה, ארה"ב ואירלנד. מדינות אלה אינן מגיעות אפילו לצפיפות של 50 נפש לקמ"ר. בשלוש המדינות הללו יש מעט תיכנון מרחבי בדרג המרכזי. שאר המדינות נמצאות באמצע הסקאלה, הן של צפיפות האוכלוסייה והן של מידת התיכנון המרחבי בדרג המרכזי.

במרבית המדינות ניתן למצוא מידה זו או אחרת של תיכנון פיזי "כופה" ברמות הארצית והאזורית בכדי להבטיח פיתוח מתואם וחسכוני בקרקע. לתיכנון כופה ברמת המאקרו ישנה חשיבות מיוחדת בישראל לאור העובדה שהיצע הקרקע מוגבל ביותר. תחום הפיתוח בקרקע נתון ללחצים כלכליים רבים ולעיתים רק תיכנון כופה יכול לאזן בין האינטרסים השונים. רזין וחזן (1996) טוענים, כי תוכניות פיזיות ומנגנוני שליטה ובקרה, שאינם מתערבים באינטרסים הכלכליים רבי העוצמה, המנחים את העוסקים בפיתוח שימושי הקרקע, לא יהיו מסוגלים לעמוד בפרץ לאורך זמן.

להלן נסקור שש מדינות מתוך העשר שניסקרו על ידי אלטרמן (2001). מהסקירה שמטנו את המדינות הפדראליות – גרמניה וארצות הברית, ואנו מציגים מדינות שהן בעלות מישטר אוניטרי כמו ישראל (כמו כן לא הוזכרו הסקירות על יפן וישראל). משמעות המישטר האוניטרי היא שעל השילטון המרכזי חלה אחריות שאינה ניתנת להעברה גם במצב של האצלת סמכויות (ביזור). אחריות זו היא בעלת אופי מדיני, כלכלי וחברתי. במשטר פדראלי עשויה להיות ניידות רבה יותר של סמכויות בין השילטון המרכזי למקומי. מרבית הסקירה מסתמכת על דברים שכתבו חוקרים בשש המדינות הנ"ל:

## **בריטניה**

### **שיטת המימשל ומערכת התיכנון**

על פי Grant (ב-2001, Alterman) את השיטה השילטונית בבריטניה ואת מערכת התיכנון הלאומית מאפיינים עירפול וטישטוש. מערכת השילטון שם מתבססת בחלקה על חוקים ובחלקה על נוהגים. על פי אלטרמן (1990) תפקידן של התוכניות הסטטוטוריות במערכת התיכנון הבריטית – אף שהן קיימות ומודגשות – שונות מאשר בישראל ובמרבית המדינות האחרות בכך שהן אינן מקנות זכויות פיתוח. ההחלטות במערכת התיכנון הבריטית אמורות להתקבל ואמנם מתקבלות – כל מקרה לגופו.

בבריטניה קיימות שלוש רמות של מוסדות תיכנון:

בשילטון המרכזי – השר הממונה נקרא Secretary of State,

בשילטון המקומי – קיימות שתי רמות של מוסדות התיכנון, המורכבות שתיהן מניבחרים מקומיים שאינם ממונים על ידי הממשלה המרכזית: 53 נפות (Counties), ו-411 רשויות מקומיות (Districts). לא קיים בבריטניה מוסד המקביל לוועדה המחוזית במתכונת הישראלית (אלטרמן, 2001, עמ' 18).

מאז מלחמת העולם השנייה ניכרת בבריטניה מגמה כללית של ביזור סמכויות התיכנון. ביזור זה מתרחש מהדרג המרכזי לדרג המקומי ומרמות אזוריות גבוהות יותר (נפות) לשילטון המקומי (אף כי מעת לעת ישנן גם מגמות הפוכות, כבתקופת תאצ'ר).

### **מידת הבקרה/התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון**

למרות הביזור הפורמאלי, בפועל השילטון המרכזי בבריטניה הוא הקובע רבים מכללי המשחק בשדה התיכנון. חקיקה לאומית מסדירה את ההליכים ומגדירה את מיסגרת הפעולה. הפרלמנט מתקן את חוקי התיכנון לעתים קרובות, ו"השר הממונה" מוסמך להתקין תקנות. לשילטון המקומי אין כל סמכות לשנות את המיסגרת החוקית ועליו לפעול בתוכה. יחד עם זאת, המיסגרת המחייבת גמישה למדי ולרשויות המקומיות נותר מרווח רחב לשיקול דעת.

תפקיד ה"שר הממונה" מוגדר בחוק כ"אבטחת המשכיות היציבות של שימושי הקרקע במדיניות הלאומית". השר לא נוהג להפעיל סמכויות תיכנון כוללות אלא להתמקד בנושאים ניבחרים, הנחשבים כבעלי עניין כלל-ארצי. לצורך תיאום אנכי של המדיניות המרחבית הלאומית ניתנו לשר הממונה סמכויות להתערב בפעולות התיכנון של הדרגים המקומיים בדמות סמכות הכוונה. למרות שעיקר סמכויות התיכנון הן בידי הדרג המקומי נותרה לדרג המרכזי הזכות להחזיר לעצמו סמכויות מסוימות כפי ראות עיניו. כך, במקרים בעייתיים יכול השר לבצע "Call-in" ולהכריע בנושאי תיכנון במקום ועדת התיכנון המקומית. משתמע מכך, שלמרות מגמת הביזור היחסי, נותרו בידי השילטון המרכזי (בדמות "שר ממונה" ופקידיו) סמכויות של פיקוח (אישור תוכניות), סמכויות מעין-שיפוטיות (דיון בעררים) וגם סמכויות תיכנון במידת הצורך. סמכויות אלה מופעלות הלכה למעשה בנסיבות מיוחדות בלבד.

החוק משנת 1947 וחוקים נילווים לו, משלהי שנות הארבעים, בישרו את ראשית הביזור: ביסודו של חוק זה הייתה התפיסה כי השילטון המקומי יודע טוב יותר מהשילטון המרכזי את צורכי התיכנון בדרג המקומי. מסיבה זו עיקר סמכויות התיכנון הושארו בידי הדרג המקומי. לשילטון המרכזי נשארה סמכות מעטה לעסוק במדיניות תיכנון סטטוטורית. מאז 1947 אין נוהגים לקבוע מדיניות פורמאלית לתיכנון שימושי קרקע בדרג הלאומי, להוציא נושאים ספציפיים, כגון: חגורות ירק לאומיות, אזורי תעשייה לאומיים ועוד.

החוקים שנחקקו בהמשך חיזקו את מגמת הביזור וכירסמו עוד יותר בסמכויות השילטון המרכזי. בחוקים של 1968 ו-1971 נקבע עיקרון חדשני, לפיו יש לערוך הבחנה בין **החלטות אסטרטגיות** כלכליות לבין **החלטות מקומיות** ומפורטות. לכל אחד מסוגי החלטות אלה נוסד תוכן והליך אישור שונה. החלטות אסטרטגיות מעוגנות ב"תוכנית מיבנית" ("Structure Plan"), הזקוקה לגושפנקא של השילטון המרכזי. ההחלטות המקומיות מעוגנות ב"תוכנית מקומית" ("Local Plan"), אשר סמכות התיכנון והאישור שלה היא בידי הדרג המקומי.

### **מידת הבקרה/התערבות של הדרג המחוזי/אזורי בהחלטות מקומיות**

החוק משנת 1980, כירסם בצורה חריפה בסמכויות ועדות הנפה (County). הוא השאיר עם סמכויות להכנת תוכניות מיבניות ובנושאים של תוכניות מקומיות והיתרי תיכנון עם

סמכויות ייעוץ בלבד. להוציא מיספר נושאים עקרוניים כמו כריית מינרלים, סילוק אשפה, ופארקים לאומיים לא נשארה להן סמכות התיכנון המעשית. למרות שמרבית התוכניות המקומיות נעשות על ידי מועצות הרשויות המקומיות ישנן נפות אחדות המעורבות מאד בתהליך ההכנה בפועל. מידת המעורבות של הנפה בהכנת התוכנית המקומית היא תוצר של היסטוריית היחסים בין הנפה לרשויות המקומיות.

עם כניסתו של שילטון תאצ'ר ב-1986, נכנס לתוקפו שינוי ל-"Local Government Act". שינוי זה ביטל את שש ועדות הנפה המטרופוליניות והעביר את סמכויותיהן לרשויות המקומיות בשיטחן, ובמקרים אחרים לגופים נוספים. ממשלת תאצ'ר לא הייתה מעוניינת להשאיר כוח רב מידי בידיהן של ועדות התיכנון המטרופוליניות ובראשן ה- Greater London Council. תפקידה של ועדה זו היה לפתור את הבעיות האירגוניות והתיכנוניות של מטרופולין לונדון. הצעת חוק זו עוררה תרעומת רבה בוועדות הנפות אולם אושרה לבסוף. הוועדה של לונדון רבתי, כמו יתר הוועדות המטרופוליניות, חדלה להתקיים. התוצאה הייתה שנושאי התיאום הרבים באזורים המטרופוליניים עברו ישירות לטיפולו של השילטון המרכזי.

### **נושאי התיכנון המטופלים ברמה המקומית – בריטניה**

הכלי התיכנוני המרכזי להסדרת קונפליקטים מהותיים בבריטניה הוא תוכנית הפיתוח (Development Plan). תוכנית הפיתוח היא תוכנית מקומית, שהכנתה היא חובה על פי החוק, אך אין היא בעלת תוקף מחייב כלפי התושבים או כלפי הרשויות. במהלך הכנת תוכניות הפיתוח מקבל הדרג המקומי החלטות אסטרטגיות בנושאים כמו הרחבת רצועות ירוקות, שימור מרכזים היסטוריים, מתן תמריצים כלכליים, פיתוח מחודש של אזורי תעשייה ישנים ואיתור עתודות קרקע למגורים. לדרג המקומי ניתן שיקול דעת רחב בקבלת החלטות אלה, אך הוא עושה זאת במיסגרת שנקבעה בחקיקה ארצית ותחת הכוונה ממשלתית.

## **צרפת**

### **שיטת המימשל ומערכת התיכנון**

על-פי Marcou (ב-2001, Alterman), חלוקת הסמכויות השילטוניות בצרפת היא בין המימשל המרכזי לבין רשויות אזוריות ומקומיות. לקהילות, למחלקות ולאזורים (להלן: השילטון המקומי) ישנן מועצות, הניבחרות בבחירות. הרשויות מתחלקות כדלקמן:

- 22 אזורים (Re'gions),
- 99 מחוזות (בצרפתית "מחלקות" – Departements),

- 36,500 רשויות מקומיות (בצרפתית "קהילות" – Commune).

מאפיין בולט של מערכת התיכנון הצרפתית הוא הדגש על כלי ביצוע, שהם מעבר לתיכנון המווסת. בכך שונה מערכת התיכנון הצרפתית ממערכות אחרות, המאופיינות בתיכנון מווסת. מאפיין נוסף הוא התייחסות ייחודית אל המושג "תיכנון". תיכנון בצרפת אינו תיכנון פיסי במובן הצר המקובל בארצות אחרות. הכוונה למיכלול צעדים ופעולות בתחומים שונים, שנועדו להשיג תוך פרק זמן קבוע יעדי פיתוח כלכליים, חברתיים ותרבותיים. תיכנון פיסי כשלעצמו התקיים בצרפת עד לאחרונה אך ורק ברמה המקומית כתיכנון שימושי קרקע.

עד לשנים 1983-1981 היה מערך השילטון, ובכללו הגופים המחליטים בתיכנון, בעל אופי ריכוזי מאוד. עיקר ההחלטות היו בידיהם של נציגי השילטון המרכזי – הנציבים – בכל אחת מ-99 המחלקות האזוריות של הממשלה. בראשית שנות השמונים נכנסו לתוקף שורה של חוקים, שהיוו רפורמה מוסדית-תיכנונית של ביזור סמכויות: פונקציות ביצועיות הועברו מהנציבים ליושבי ראש המועצות הניבחרות של האזורים והמחלקות, סמכויות הפיקוח של הנציבים על השילטון המקומי הועברו ברובן לבתי-מישפט מינהליים, תפקידים שונים באחריות השילטון המרכזי בוזרו בין המוסדות המקומיים בצירוף משאבים פיננסיים ואדמיניסטרטיביים ומוסדות השילטון המקומי הוסמכו להקצות כספים לצורך פיתוח כלכלי.

Marcou מציין, כי לאחרונה התעוררו בצרפת חששות מהתרחבות הפערים הבין-אזוריים כפועל יוצא של תהליכי הביזור וכתוצאה מלחצי השוק של אירופה המאוחדת. חששות אלו שבו והעלו את קרנו של השילטון המרכזי כמווסת את התיכנון האזורי וכמפקח עליו.

### **מידת הבקרה/התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון**

**המדינה** – בשנת 1995 נחקק החוק החדש, לפיו השילטון המרכזי מופקד על הכנת תוכנית אסטרטגית לאומית אשר נועדה להשפיע ישירות על דירוג ותיקצוב פרויקטים מקומיים. לתוכנית זו אין תוקף מחייב לגבי התושבים אלא לגבי הרשויות בלבד. השילטון המרכזי עוסק בתיכנון בתחומי המחקר והחינוך הגבוה, בתיכנון תשתיות התחבורה והתקשורת הלאומיות ובאירגון מערכת הבריאות. הממשלה מעורבת ישירות בשיקום אזורים עירוניים. בעקבות הדה-רגולציה היא מעורבת גם בהפעלת רשת קווי התעופה הפנים ארצית. נושאים בעלי חשיבות לאומית מוסדרים בצרפת באמצעות חוקים כלל ארציים מיוחדים. חוקים אלה נפרדים ממערכת התיכנון ונילווים להם כלי פיקוח של השילטון המרכזי; איכות סביבה, אזורי יער, פארקים לאומיים, חופים, שימור היסטורי, שימור אתרי נוף וטבע ועוד.

**נציבים** – גם לאחר תהליכי הביזור, הנציבים משמשים עדיין נציגים של הממשלה, על כל משרדיה, ברמות האזור והמחלקה. הם מפקחים על ביצוע מדיניות השילטון המרכזי ברמה המקומית, אך רק כל עוד הפעולה היא בתחום אחריות השילטון המרכזי. זאת להבדיל מהתקופה שלפני הביזור, אז הייתה לנציב סמכות לפקח על החלטות הניבחרים בשילטון המקומי. בכדי לחזק את תהליכי הביזור הוענקה לנציבים סמכות של קבלת החלטות מלאה בכל הנושאים שבאחריות המדינה, אשר להם נגיעה לשילטון המקומי. צעד

זה נועד להפוך את הנציבים לשותפים של ניבחרי הציבור המקומיים ולסייע בפיתרון בעיות, מבלי לפנות לפאריז הבירה.

חקיקה משנת 1992 קבעה, שבמידת האפשר יבצע הנציב במרחב המקומי את הפעולות שבאחריות הממשלה. כאמור, בעקבות רפורמות הביזור אין לנציבים סמכות להתערב בהחלטות ניבחרי הציבור בשילטון המקומי, אך בסמכותם לפקח על קיום הליך תקין ועל אופן הביצוע. לצורך תיאום בין תוכניות מקומיות וכדי לאזן את האינטרסים המקומיים באינטרסים כלליים החוק העניק לשילטון המרכזי כלי תיכנוני חדש – הנחייה לתיכנון מרחבי (DTA). להנחיה תוקף באזור מסוים על פי צו ממשלתי. השילטון המרכזי, באמצעות הנציב, יוזם ומכין את ה-DTA בשיתוף השילטון המקומי. ה-DTA היא בעלת תוקף מחייב כלפי תוכנית שימושי הקרקע המקומית (P.O.S.), ולזו תוקף מחייב כלפי בעלי הקרקע.

### **מידת הבקרה/התערבות של הדרג המחוזי/אזורי בהחלטות מקומיות**

**אזורים** – כל מועצה אזורית (מועצה ניבחרת) רשאית להכין ולאשר תוכנית אסטרטגית אזורית. לתוכניות אלה אין תוקף מחייב כלפי התושבים, אך הן אמורות לשמש בסיס **לאמנת תיכנון** מדינה-אזור. על האזורים מוטלת החובה לאמץ תוכניות תחבורה אזוריות בתיאום עם תוכנית חברת הרכבות הלאומית. האזורים מופקדים על תיכנון התעסוקה והכשרת כוח אדם. בתחום אחריותם גם תיכנון וניהול החינוך התיכנוני. אזורים רשאים לאמץ תוכניות הנוגעות למחקר וחינוך גבוה בהתאם לתוכנית הלאומית. הביזור חיזק את הרמה המינהלית האזורית. מועצות האזור ניבחרות באופן ישיר על ידי התושבים. נשיא האזור ניבחר על ידי המועצה והופך להיות בעל התפקיד הביצועי. הוא משמש מעין נציג האזור כלפי הממשל המרכזי. פונקציות ביצועיות הועברו מהנציבים ליושבי ראש המועצות הניבחרות של האזורים והמחלקות.

**אמנת תיכנון מדינה-אזור** – על פי החוק, התוכנית האסטרטגית הלאומית (יחד עם התוכנית האסטרטגית האזורית) אמורה לשמש בסיס לאמנת תיכנון מדינה-אזור. האמנה, שפותחה בעיקבות רפורמות הביזור, הפכה לכלי יסוד במערכת התיכנון הצרפתית. מדובר במיסמך תיכנון משותף לממשל המרכזי והאזורי, המשמש למעשה כהתחייבות זו צדדית למימון ודירוג פרויקטים לתקופה של חמש שנים. למסמך תוקף חוזי, המחייב את שני הצדדים, והוא מאומץ על ידי המועצה האזורית. האמנה מהווה כלי תיאום בין הדרג הארצי והאזורי. לתוכנית המנחה אין מקבילה בחוק התיכנון והבנייה בישראל. תוכנית זו מחייבת את רשויות המדינה וגופי פיתוח ציבוריים בינם לבין עצמם. אין היא מחילה חובה או זכות כלפי האזרחים.

**המחלקות** מופקדות על תיכנון שירותים מקומיים של תחבורה ציבורית באזורים שמחוץ לערים ועל תיכנון הפריסה של מוסדות חברה ורווחה, שהחובה להקימם קיימת על פי חוק. המחלקות משמשות כשלוחות של השילטון המרכזי למתן שירותי תיכנון לרשויות המקומיות המבקשות זאת. המחלקות מעורבות גם הן בהכנת התוכניות האסטרטגיות האזוריות.

## נושאי התיכנון המטופלים ברמה המקומית – צרפת

התיכנון המווסת של שימושי הקרקע מתבצע ברמה המקומית, ללא מעורבות ישירה של השילטון המרכזי. מעורבות השילטון המרכזי מתרחשת בהקשר זה בקביעת חוקי מיסגרת בכל הקשור להגנה על אזורים טיבעיים, חופים, יערות, שמירה על איכות הסביבה ושימור אתרים היסטוריים. בידי ה**קהילות** הסמכות ליזום ולאשר (ללא רובד אישור מעליהן) תוכניות שימושי קרקע מקומיות (P.O.S.). תוכניות אלה הן התוכניות היחידות שכוחן המישפטי מחייב את התושבים. קהילה, שאישרה תוכנית מקומית, רוכשת לעצמה את הסמכויות של בקרת הפיתוח ורישוי הבנייה ללא ביקורת של הממשל המרכזי. מיספר קהילות רשאיות להתארגן וולונטרית ולהכין תוכניות מנחות על-עירוניות. לא ניתן לכפות על הרשויות המקומיות לשתף פעולה ולעיתים קשה ליישב בין אינטרסים מנוגדים. תוכניות מסוג זה אינן מחייבות את התושבים, אלא את הרשויות בלבד.

## אירלנד

### שיטת המימשל ומערכת התיכנון

על-פי Bannon (ב-2001, Alterman) חלוקת הסמכויות השילטוניות באירלנד היא בין שתי רמות מימשל – השילטון המרכזי והשילטון המקומי (הכולל גם את המחוזות):

השילטון המרכזי – כולל את הממשלה, על 15 מישרדיה, ולמעלה ממאה תאגידים בתיקצוב ממשלתי, הפועלים בתחומי התשתית, המיסחר, המחקר, הפיתוח וכו'.  
השילטון המקומי – מורכב מ-114 רשויות, השונות בגודלן ובסמכויותיהן וכפופות למישרד הסביבה הממשלתי. ברוב יחידות השילטון המקומי קיימות רשויות תיכנון – המועצות הניבחרות – המופקדות על הכנת תוכניות פיתוח חמש-שנתיות. מנהל המחוז (פקיד ממונה, שאינו ניבחר ציבור) מופקד על ביצוע התוכניות. בשנת 1994 הוקמו שמונה רשויות אזוריות לתפקידי בקרה ותיאום. התפקיד שהן ממלאות עדיין מוגבל למדי. מערך השילטון המקומי באירלנד נימצא בבדיקה מחודשת, אך הוא ממשיך להיות מבוזר עד מאוד.

מערכת התיכנון האירית שואבת את סמכותה מחוק התיכנון והפיתוח – 2000, אשר גיבש בתוכו את חוקי התיכנון הקודמים. על פי החוק, חובה על הרשות המקומית להכין תוכניות שימושי קרקע, שיקיפו את שטח הטריטוריה כולה. המערכת מבוזרת – ברוב יחידות השילטון המקומי (למעט בעיירות) המועצות הניבחרות משמשות כרשויות תיכנון. אלה מופקדות על הכנת תוכניות פיתוח מקומיות חמש-שנתיות ועידכון, החלטה בדבר בקשות פרטניות לאישורי תיכנון, שימור הסביבה, הפעלת כלי בקרה תיכנוניים, תפקידים יזמיים של רשות פיתוח וסמכויות נירחבות בנושא הפקעת קרקעות לצורך ביצוע משימותיהן.

החוק אינו מתייחס במישרין לתיכנון אזורי או תיכנון לאומי. שיקום עירוני ונושאים סביבתיים מוסדרים באמצעות חקיקה נפרדת.

### **מידת הבקרה/ התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון**

אירלנד מתאפיינת במעורבות רבה של הסקטור הציבורי במשק. יחד עם זאת, בתחום התיכנון האינטגרטיבי גילה הממשל המרכזי פאסיביות רבה במשך שנים רבות. התופעה מוסברת על ידי אופייה המבוזר של מערכת התיכנון האירית, על ידי היעדר מנגנוני תיאום אזוריים, על ידי גישתה העויינת של האוכלוסייה לבקרה מימסדית ועל ידי שליטה ריכוזית בקניין הפרטי ובקרקע. סיבות שונות גרמו לכך, שעיקר הפעילות של הדרג המרכזי מתמקדת בנושאים פרוצדוראליים ואדמיניסטרטיביים, ובעיקר בעררים על החלטות תיכנון מקומיות. הסיבות הן: היעדר מחוייבות פוליטית לתיכנון כוללני, בעיקר מצד משרד הסביבה, דומיננטיות של הגופים הציבוריים הסקטוריאליים וספקנות של הציבור ביחס לפעולות השילטוניות ארוכות הטווח. חיזוק צנוע ואיטי של התיכנון הלאומי חל בעיקבות התמריצים שנותן האיחוד האירופי לתיכנון. הוא מתנה קבלת מימון בתיכנון אזורי או לאומי ברמה מיניסטרילית.

### **מידת הבקרה/התערבות של הדרג המחוזי/אזורי בהחלטות מקומיות**

שמונה הרשויות האזוריות (כל רשות כוללת מיספר מחוזות), שהוקמו ב-1994, נועדו בעיקר לקדם את התיאום ושיתוף הפעולה בתיכנון ובכל הנוגע לאספקת שירותים ציבוריים (בתוך האזורים ואם יש צורך, גם בין האזורים). הפעילויות בפועל כוללות: פיתוח תוכניות משותפות למיספר רשויות מקומיות, בדיקת התאמה של תוכניות מקומיות למטרות וליעדים של השילטון המרכזי, קידום החשיבה האזורית ובקרה ותיאום של תוכניות מקומיות. מעבר לכך, כמעט שלא קיים תיכנון ארצי לטווח ארוך. התוכניות הלאומיות שהוגשו לאחרונה לאיחוד האירופי לצורך מימון, אמורות להוות גורם מתאם, בעיקר בכל הקשור בהשקעה ובמימון פרויקטים, אך הן יותר "לכאורה" מאשר "למעשה".

### **נושאי התיכנון המטופלים ברמה המקומית – אירלנד**

רשויות התיכנון המקומיות (המועצות הניבחרות) מופקדות על פי חוק התיכנון והפיתוח (2000) על הנושאים הבאים: הכנה ועידכון של תוכניות הפיתוח המקומיות, החלטה בדבר בקשות פרטניות לאישורי תיכנון, שימור הסביבה, הפעלת כלי בקרה תיכנוניים, מתן צווים בנושא שילטי פירסומת, השלכת פסולת ברשות הרבים וטיפול בוואנדליזם. רשות התיכנון יכולה למלא תפקיד יזמי של רשות פיתוח. החוק מעניק לה סמכויות נרחבות בנושא הפקעת קרקעות לצורך ביצוע משימותיה.



## שבדיה

### שיטת המימשל ומערכת התיכנון

המונארכיה הקונסטיטוציונית של שבדיה, על פי Harsman (ב-2001, Alterman), היא בעלת שטח גדול וצפיפות נמוכה. אלו יכולים להוות הסבר למסורת הארוכה של ביזור שילטוני לצד מעורבות ציבורית גבוהה. בשבדיה שתי רמות לשילטון המקומי: 23 מועצות מחוזיות מהוות דרג שילטון אזורי. אלו אחראיות על שירותי הרפואה והתחבורה הציבורית בשטח המחוז. תיכנון אזורי אינו חובה (פרט למועצת המחוז של שטוקהולם) וניתן לבצעו אם מושגת הסכמה בין מיספר רשויות מקומיות על נחיצותו. השילטון המרכזי מיוצג ברמה המחוזית באמצעות רשויות שונות ובאמצעות גוף המתאם את כל פעילויותיו ברמה המחוזית.

בשנים האחרונות ניכרות מגמות ביזור סמכויות בתחום התיכנון מהשילטון המרכזי. חוק התיכנון האחרון נכנס לתוקף ב-1987 והגדיל את עצמאותן של הרשויות המקומיות. המגמות הניכרות בחקיקה הן: ביזור, אימוץ מקומי, ניהול משאבים, שיפור ביצוע תוכניות ופישוט הליכים. חוק המשאבים הטיבעיים מתווה עקרונות לתיכנון מרחבי. על פי החוק אזורים שהוגדרו כבעלי חשיבות לאומית (חופים, הרים, נהרות ואגמים) זוכים להגנה מיוחדת. על פי חוק התיכנון, כל רשות מקומית חייבת לאמץ תוכנית מיבנית, המראה באופן כללי את המאפיינים של מערך שימושי הקרקע ואת מגמות הפיתוח בכל שטח השיפוט שלה. תוכניות אלה אינן בעלות תוקף מחייב, והן תוכניות מייעצות בלבד. בנוסף, כל רשות מקומית חייבת לאמץ גם תוכניות מפורטות (תוכניות פיתוח).

תוכניות מיבניות, תוכניות מפורטות והנחיות לאזורים מיוחדים מובאות להערות ולדיון ציבורי. על הרשויות המקומיות להיוועץ במועצה האדמיניסטרטיבית המחוזית (המייצגת את השילטון המרכזי), ברשויות המקומיות השכנות ובכל גורם בעל עניין מהותי בתוכניות. לאחר שלב ההיוועצות הן מפקידות את התוכניות בטרם יאומצו על ידי המועצה המקומית. העירעור על אישור תוכנית מתבצע בפני המועצה האדמיניסטרטיבית המחוזית ובפני הממשלה.

### מידת הבקרה/ התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון

בסמכות המדינה לפעול באמצעות המועצות האדמיניסטרטיביות המחוזיות כנגד תוכניות מקומיות. המדינה פועלת נגדן אם הן סותרות אינטרס לאומי מוגדר, אם לא תואמו אינטרסים בין-עירוניים או אם הן מהוות סיכון לבריאות הציבור או לביטחון. ביזור הסמכויות בנושאי תיכנון מרחבי עומד בניגוד לריכוזיות בתחום התחבורה. דרכים מקומיות הן בסמכות רשויות מקומיות. תחבורה ציבורית מקומית היא באחריות משותפת של המועצות המחוזיות והרשויות המקומיות, למעט בשטוקהולם, שבה היא באחריות המועצה המחוזית. יחד עם זאת, דרכים ראשיות ומסילות ברזל בעלות השלכות מרחיקות לכת על הפיתוח האזורי והמקומי הן בסמכות השילטון המרכזי. המועצות האדמיניסטרטיביות המחוזיות מתקשות לתאם את המדיניות התחבורתית. זו מותווה בשתי רשויות לאומיות חזקות: מינהל הדרכים הלאומי ומינהל מסילות הברזל הלאומי.

## מידת הבקרה/התערבות של הדרג המחוזי/אזורי בהחלטות מקומיות

ברמה המחוזית (למעט מחוז שטוקהולם) אין חובה לבצע תיכנון אזורי. למרות זאת, ניכרת לאחרונה התערבות בפעולות התיכנון ברמה המחוזית תוך שיתוף פעולה וולונטרי בין מחוזות שונים. בשנים האחרונות מסתמנת אפשרות להעברת סמכויות תיכנון נוספות מהשילטון המרכזי למחוזות.

### נושאי התיכנון המטופלים ברמה המקומית – שבדיה

ברמה המקומית אחראיות 284 רשויות על בתי-ספר, שירותי רווחה ותיכנון עירוני בנוסף לפונקציות מקומיות מסורתיות. כל רשות מקומית חייבת לאמץ גם תוכניות מפורטות (תוכניות פיתוח), המסדירות שימוש בקרקע ובמים. תוכניות אלה הן בעלות תוקף מחייב כלפי החלטות עתידיות והן מהות תנאי לביצוע פעולות פיתוח עירוני. תוכניות מפורטות קיימות עבור רוב הקרקעות הפרטיות והציבוריות העירוניות, במיוחד באזורים צפופים. מתוקפן ניתן להעניק לבעל הקרקע זכויות בנייה. תוכנית מפורטת מגדירה גם את גודלם וגובהם של מיבנים ומעניקה לרשות המקומית סמכות להפקיע קרקע הנחוצה לצרכים ציבוריים.

## דנמרק

### שיטת המימשל ומערכת התיכנון

לפי Jorgensen (ב-2001, Alterman), המונארכיה הפרלמנטרית-דמוקרטית של דנמרק כוללת מערכת מימשל בת שלוש רמות:

- הרמה הלאומית (מישרד הסביבה, המחלקה לתיכנון מרחבי),
- הרמה המחוזית, המונה 14 מחוזות (אלו ניבחרים כל ארבע שנים, המחוז רשאי לגבות מיסים),
- הרמה המקומית, הכוללת 275 רשויות מקומיות, אשר רשאיות גם הן לגבות מיסים.

מטרות חוק התיכנון הדני האחרון, משנת 1992, הן להבטיח שהתיכנון הכולל יטמיע בתוכו את האינטרס הציבורי בכל הנוגע למיבנה המרחבי ולשימושי הקרקע העתידיים. כמו כן, להבטיח שהוא תורם להגנה על הסביבה והטבע בדנמרק, כך שניתן להבטיח פיתוח בר-קיימא תוך שמירה על תנאי המחיייה של האוכלוסייה. כלי יסודי להשגת מטרות אלה הוא חלוקת הטריטוריה הדנית לשלושה סוגי אזורים: עירוני, כפרי ואזורי נופש. באזורי נופש ואזורים עירוניים מותר פיתוח בהתאם להנחיות התיכנוניות שבתוקף. באזורים כפריים, המהווים כ-90% משטח המדינה, שימושי הקרקע המותרים הם חקלאות ויעור. שינויים בשימושי קרקע אלה אסורים או נתונים לאישורים מיוחדים. הפיכת אזור כפרי לאזור עירוני מחייבת הכנת תוכנית מפורטת (ברמה המקומית) ותשלום היטל השבחה.

## מידת הבקרה/ התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון

חוק התיכנון הדני מטיל את האחריות לתיכנון המרחבי ברמה הארצית על שר הסביבה. החוק מעניק לשר סמכויות כבדות משקל בכל הנוגע להתערבות בתכנים התיכנוניים ברמות המחוזית והמקומית לצורך תיאום ושמירה על האינטרס הלאומי. בפועל, השר ממעט להשתמש בסמכויות אלה. כדי לבחון כלים תיכנוניים חדשים, שר הסביבה רשאי להשתתף במימון פרויקטים ניסיוניים וחדשניים. השר רשאי גם לפטור במקרים מסויימים מועצות מחוזיות ומקומיות מהחובה לשמור על הליך תיכנון תקין.

השילטון המרכזי בדנמרק לא מכין לשטח המדינה תוכניות בדמות תשריט ממופה, המראה את תמונת התוצאות הרצויות על הקרקע באופן מפורט. התיכנון הלאומי לא נועד לנהל את הליכי התיכנון או לאשר החלטות תיכנוניות שהתקבלו ברמות המחוז או הרשות המקומית. יחד עם זאת, האינטרס הלאומי עשוי לחייב התערבות סלקטיבית מאוד בהחלטות מקומיות. על כן, חוק התיכנון מעניק לשר הסביבה כלים המשלימים את פעולות התיכנון המרחבי ברמות המחוז והרשות המקומית. על פי Jorgensen, אלו אמצעים חריפים, לכאורה, לתיאום תוכניות הפוגעים באוטונומיה של השילטון המקומי, אך בפועל השר אינו מרבה להשתמש באמצעים אלה.

הכלים המרכזיים לתיכנון לאומי בדנמרק הם:

- **פרספקטיבת תיכנון לאומית:** זהו דו"ח, המכיל מדיניות, מפות, וקווים מנחים כלליים, שאינם בעלי מעמד מישפטי מחייב אלא משמשים קווים מיעצים ומנחים. מטרות הדו"ח הן להציג בפני המחוזות והרשויות המקומיות את המדיניות הלאומית בנושאים שונים ולהציע הכוונה באופן משכנע.
- **צווי תיכנון לאומיים:** מפות, תקנות וחוזרים בעלי תוקף מחייב כלפי הרשויות האזוריות והמקומיות. צווי התיכנון נועדו לביצוע פרויקטים ספציפיים או לקידום נושאים מסוימים. השר מפרסם כל שנה מיספר קטן מאוד של צווים. רובם נועדו למקם פעילויות ספציפיות, ולפיכך להתערב נקודתית בתכנים תיכנוניים ברמה המקומית. דוגמאות להתערבות נקודתית כזו הם: כבישים מהירים, מסילות ברזל, הגנה על חופים, מיקום פעילויות המשפיעות לרעה על סביבתן וכו'.
- **כפיית תיכנון:** במקרים מסוימים רשאי שר התיכנון להורות למועצה מחוזית או עירונית להכין תוכנית בעלת תוכן מסוים כדי להבטיח את האינטרס הלאומי הכולל. על פי רוב, לא נעשה שימוש בסמכות זו. את הפתרונות משיגים באמצעות משא ומתן ולא באמצעות כפייה.
- **וטו:** השר רשאי להטיל וטו בשם המדינה על תוכנית מיבנית מחוזית מוצעת. המועצה המחוזית אינה רשאית לאשר תוכנית שכזו טרם הושגה הסכמה עם השר. הסמכות להטיל וטו באה להחליף הליך של אישור תוכנית מחוזית ברמה ארצית. השימוש בסמכות הוטו אף הוא נדיר.
- **נטילת סמכות:** שר התיכנון רשאי גם ליטול את הסמכויות התיכנוניות, שהוענקו למועצות המחוזיות והמקומיות ולבצע שינויים בתוכניות. בפועל, כמעט שלא נעשה שימוש בסמכות זו.
- **מתן פטור:** השר רשאי להעניק פטור מיוחד מההליכים הרגילים כדי לעודד ניסיונות תיכנון חדשניים.

השילטון המרכזי מעורב סקטוריאלי בפעולות תיכנון בתחומי התחבורה, הדיור, השיקום העירוני, איכות הסביבה והשימור. באופן כללי, התיכנון הדני מרבה לעסוק בהיבטים סביבתיים, בעיקר בכל הנוגע לפעילות עירונית, תחבורה וחקלאות. השילטון המרכזי יוצא בתוכניות ספציפיות לפיתרון בעיות סביבתיות.

### **מידת הבקרה/התערבות של הדרג המחוזי/אזורי בהחלטות מקומיות**

הרשויות המחוזיות והמקומיות בדנמרק חייבות להכין, לאמץ ולעדכן תוכניות מיבניות כוללניות והנחיות בדבר שימוש בקרקע לכל שטח השיפוט שלהן. שטח המדינה כולו מכוסה בשני מערכים של תוכניות כוללניות, המעודכנות כל ארבע שנים. התוכניות המיבניות האזוריות חייבות להכיל קווים מנחים להגדרת אזורים עירוניים, למיקום מוסדות ציבוריים גדולים, קניונים, מיתקני תשתית ותחבורה לפרוייקטים עם צרכים סביבתיים מיוחדים, לשימושי קרקע כפריים ולפעולות הגנה סביבתית והגנה על אזורי נופש. הליך הכנת תסקירי השפעה על הסביבה משולב במערך התיכנון הדני ברמת המחוז. Jorgensen מציין, כי חשיבות התיכנון המחוזי היא בעיקר בכל הנוגע לבקרת שימושי הקרקע הכפריים ולהגנה על הסביבה והשטחים הפתוחים. כל מועצה מחוזית רשאית להתוות מדיניות פיתוח משלה.

#### **נושאי התיכנון המטופלים ברמה המקומית – דנמרק**

התוכניות המיבניות המקומיות מגדירות את מדיניות הפיתוח העתידי בכל הנוגע למגורים, תעסוקה, תנאים סביבתיים מקומיים, מיתקני תשתית והספקת שירותים ציבוריים ופרטיים. הקווים המנחים לפיתוח, בצירוף הנחיות בדבר שימוש בקרקע מהווים כלי מישפטי לבקרה על שימושי הקרקע באמצעות היתרי בנייה. המועצות המקומיות מכינות, בנוסף לתוכניות המיבניות, גם תוכניות שימושי קרקע מפורטות לאזורים שכונתיים מוגדרים.

## **הולנד**

### **שיטת המימשל ומערכת התיכנון**

סקירה זו מבוססת על הפרק מאת Mastopo (ב-Alterman, 2001) לפיו, להולנד מסורת ארוכה של תיכנון לאומי. תכונותיה הפיסיות והדמוגרפיות יכולות לשמש דוגמאות מובהקות לצורך בהתערבות ציבורית לשם שינוי ושימור הסביבה הפיסית. הולנד היא מדינה קטנה וצפופה, הנאבקת לכיבוש שטחים מהים ונמצאת בסכנת הצפה תמידית.

מערכת המימשל בהולנד היא בת שלוש רמות: לאומית, מחוזית (12 פרובינציות/מחוזות) ומקומית (647 רשויות מקומיות). החוקה מבטיחה אוטונומיה נרחבת לדרגים הנמוכים

של המימשל. נושאים שהם מעבר לטווח השליטה המרחבי של הדרגים הנמוכים, נמצאים בטיפול הדרגים הגבוהים. אין מערכת יחסים הירארכית רישמית בין דרגי המימשל, אך הדרגים הגבוהים יכולים לפקח על פעולות הדרגים הנמוכים, כך שיהיו מתואמות עם המדיניות הלאומית/מחוזית. כתוצאה מההליכי היתאגדות עירונית (בעיקר בשל יתרונות לגודל), ביזור ואיזור קיימת דרישה להעברת סמכויות מהשילטון המרכזי אל הרמה האזורית – לרשויות מחוזיות או לרשויות עירוניות קו-אופרטיביות.

בהשוואה לעבר המדיניות המרחבית הלאומית הינה סלקטיבית ופחות כוללת. הדגשים בה הם על תיכנון המימון והבטחתו ברמה הלאומית, מודעות גוברת לכלכלת השוק והמרת הגישה ההירארכית, המונחית על ידי תוכנית, בגישה המונחית על ידי פרויקטים. כל זאת תוך ניצול ותיאום גורמי השוק החופשי, "המצאה מחדש" של חזון תיכנוני בכדי לרתום את הגורמים השונים לעגלת הפיתוח, שימת דגש על שיפור איכות הסביבה והאיכות המרחבית (באחריות המחוזות והרשויות המקומיות ובשיתוף הסקטור הפרטי), עיצוב מחדש של אזור הליבה של הולנד (באחריות השילטון המרכזי) וכן פעילות תיכנונית סקטוריאלית בתחומי תחבורה, סביבה, שטחים פתוחים ותיכנון סביבתי לאומי (על פי חוק ניהול הסביבה משנת 1993, ישנה חובה להכין בנפרד תוכניות סביבתיות אינטגרטיביות ברמה הלאומית והמחוזית).

### **מידת הבקרה/ התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון**

המטרה הבסיסית, העומדת בפני מערכת התיכנון ההולנדית הייתה ועודנה להבטיח **תיאום** בהתערבות הציבורית בסביבה הפיסית. האמצעים התיכנוניים להשגת מטרה זו השתנו במהלך הזמן. שנות השבעים היוו שיא מבחינת מערכת התיכנון הלאומית. Mastopo מציון, כי באופן כללי הושג תיאום בתיכנון המרחבי בהולנד ללא שימוש באמצעי הכפייה (המוגבלים) שהירשה החוק. שלושת דרגי המימשל הצליחו פעמים רבות להגיע להסכמה על המדיניות המרחבית באופן בילתי פורמאלי.

בעקבות שינויים בחקיקה בשנים 4-1993 התחזק מעמדו של השילטון המרכזי כמקדם פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. עיקרי השינויים היו קיצור הליכים וצימצום ההזדמנויות להשמיע התנגדויות ולערור. בכל הקשור לפרויקטים בעדיפות לאומית פותחו מנגנונים להאצת התיכנון. במיסגרת סמכויות השילטון המרכזי קיים תיכנון מקצה, כמו גם תיכנון של ביצוע פעולות התערבות בתחומים מסוימים, שהם בעיקר תשתיות, תחבורה ופרויקטים בעלי חשיבות לאומית.

התיקונים בחוק, משנת 1985 ותחילת שנות התשעים, נועדו לאפשר לשילטון המרכזי להתערב ישירות בתיכנון שימושי הקרקע ברמה העירונית. זאת כדי להאיץ את אישור התוכניות המקומיות הנוגעות לפרויקטים בעלי חשיבות לאומית ואזורית (בעיקר בתחום התשתיות).

מישרד התיכנון והרשות הלאומית לתיכנון פיסית (שני גופים מרכזיים המופקדים על התיכנון המרחבי) מיוצגים במחוזות באמצעות מישרדי המפקחים על התיכנון הפיסית. אלה משמשים כ"עיניים ואוזניים" של השילטון המרכזי בכל הנוגע לתוכניות מחוזיות ומקומיות. אליהם מועברות כל ההצעות לשימוש בקרקע. מישרדי הממשלה השונים

מיוצגים גם בוועדות התיכנון המחוזיות, אשר מופקדות על אישור התוכניות המקומיות ומייעצות למימשל המחוזי.

### **מידת הבקרה/התערבות של הדרג המחוזי/אזורי בהחלטות מקומיות**

חקיקה זמנית מ-1994 הציגה דרג שילטוני אזורי חדש עבור האזורים העירוניים המרכזיים בהולנד. דרג זה אמור היה לעסוק גם בתיכנון המרחבי. האחריות לנושאים כמו דיור, פיתוח נופי, תנאי המחיייה היומיומיים, פיתוח כלכלי ואזורי וכדומה, עברה בהדרגה לשלטון המקומי, ובעיקר לרמת המימשל האזורית המתהווה.

Mastopo מציין, כי הרמה האזורית נתפסת כרמה המצדיקה תיכנון אינטגרטיבי משלה, ולא כרמה מגשרת בלבד. הדגש התיכנוני באירופה המתאחדת הוא אזורי. מגמה זו תשפיע ללא ספק על ההסדרים המוסדיים לביצוע תיכנון בהולנד.

### **נושאי התיכנון המטופלים ברמה המקומית – הולנד**

התיכנון המווסת בהולנד (תיכנון שימושי הקרקע) הוא באחריות הרשויות המקומיות. תוכניות אלו הן התוכניות היחידות שלהן תוקף חוקי מחייב. Mastopo מציין, כי דה-יורה התוכניות המקומיות הן היחידות בעלות תוקף חוקי מחייב אך דה-פקטו מנגנון של דרגות קושי הופך גם חלק מהתוכניות האחרות למחייבות. במקביל, ההתנגדות הציבורית הגוברת לפגיעה בזכויות האזרח, הבאה לידי ביטוי במישפטיזציה של התיכנון, גורמת לכך, שרשויות התיכנון חוששות מניסוח הנחיות מפורשות ומסתפקות בניסוח צעדי מדיניות כלליים.

## **סיכום**

הסקירה שבפרק הקודם וההשוואה בין המדינות בפרק זה, מציגים את הניסיון הרב לאומי ואת היחס השונה כלפי האוטונומיה המקומית. לימוד הניסיון הרב-לאומי מוביל למסקנה, שהעברת סמכויות מסוימות לרמה המקומית היא הכרחית ואף בילתי נמנעת גם בישראל. יחד עם זאת, ברור שמדינה מודרנית אינה יכולה להתקיים בלא שילטון מרכזי. אין ההכרה בלגיטימיות השילטון המקומי מבטלת את היחסים ההירארכיים ביניהם.

### **חשיבותו של התיכנון הלאומי**

תיכנון מרחבי מהווה מוצר ציבורי מובהק, שאינו מופקע לחלוטין מידי השילטונות. בכל אחת מהמדינות שנסקרו קיימים כלים להשגת מטרות של תיכנון לאומי. המגמה הבולטת היא חקיקה מיוחדת בנושאים עקרוניים (פארקים לאומיים, חופי ים, דרכים ועוד).

בישראל קיים תיכנון ארצי – תוכניות סטטוטוריות בדרג ארצי :

"אין באף אחת מהארצות שבדקנו, מערך דו-שכבתי של מוסדות מאשרים, שבו הדרג העליון מורכב מנציגי השילטון המרכזי, והוא נדרש לאשר את מירב החלטותיו של דרג השילטון המקומי. מערך כזה קיים בישראל בדמות הוועדה המחוזית (למעשה, בישראל המערך הוא לעיתים בן 3-5 שכבות חזרתיות של אישורי מוסדות תיכנון, שבעיקרם הם זרוע של השילטון המרכזי). בשבדיה, שם היה בעבר מערך דו-שכבתי של מוסדות מאשרים, נערך לאחרונה ביזור של סמכויות, ושוב אין מרבית ההחלטות של השילטון המקומי נזקקות לאישור מרכזי. שינויי חקיקה דומים נערכו גם בארצות אירופה נוספות. מאידך, חשוב לציין שהשילטון המרכזי בארצות שבדקנו אינו בהכרח מוותר על תפקידי הפיקוח שלו אלא הוא ממקד את הפיקוח בנושאים בעלי חשיבות אזורית או ארצית, במקום לעסוק בכל יריעת ההחלטות המקומיות" (Alterman, 2001).

## תיכנון אזורי

מגמה נוספת המאפיינת את המדינות שנסקרו היא התחזקות התיכנון והתיאום האזורי. מאחר והמדינות שסקרנו הן מדינות מערב אירופה ניתן ליחס מגמה זו להתחזקות השפעתו של האיחוד האירופי והתנייתו של האיחוד את העברת הכספים בתיכנון מוקדם, כשהדגש הוא תיכנון אזורי. ניתן, לדוגמה, להביא את **אירלנד**, שערכה שתי תוכניות פיתוח לאומיות, להשגת מימון מהאיחוד האירופי. התכנים של תוכניות אלה הם תכנים של תיכנון אזורי. **בהולנד** מציין Mastpo, כי הרמה האזורית נתפסת כיום כרמה המצדיקה תיכנון אינטגרטיבי ולא כרמה מגשרת בלבד. **בצרפת** הביזור הקיצוני חיזק את הרמה המינהלית האזורית, אך גם התיכנון האזורי פועל על ידי נציגים ניבחרים של השילטון המקומי. **בשבדיה** מציין Harsman, כי ברמה המחוזית (למעט מחוז שטוקהולם) אין חובה לבצע תיכנון אזורי. למרות זאת, לאחרונה ניכרת ברמה המחוזית התעוררות בפעולות התיכנון תוך שיתוף פעולה בין מחוזות שונים. מסתמנת כיום אפשרות להעברת סמכויות תיכנון מהשילטון המרכזי למחוזות.

## תיכנון מונחה פרויקטים

מתוך סקירת המדינות השונות עולה מגמה, הקשורה לתהליכים עולמיים אופייניים לסוף המאה העשרים. אם בעבר (בעיקר בשנות השיבעים) התיכנון הלאומי שאף להיות תיכנון רציונאלי-כוללני הרי שבשנות התישעים, עם ירידת קרנה של מדינת הרווחה והתעצמות מגמות של הפרטה והתמחות, מסתמנת מגמה של תיכנון פתוח, סלקטיבי, ממוקד בפרוייקטים ובעל אוריינטציית שוק חזקה. על פי Mastpo, השילטון המרכזי **בהולנד** מתמקד בהתוויית מדיניות מרחבית כללית ובקידום פרויקטים בעלי חשיבות לאומית. **בצרפת**, מציין Marcou, התיאום בין הדרג הארצי והאזורי מתבצע בעיקר באמצעות אמנות התיכנון מדינה-אזור, המשותפות לתיקצוב ודירוג פרויקטים.

## הגל הירוק

הנושא ה"לוהט" ביותר בארצות העשירות, כיום, הוא איכות הסביבה. ניתן לראות זאת במיגוון החוקים העוסקים בנושאי חופים, הרים, נהרות ואגמים, הזוכים להגנה מיוחדת. **באירלנד** נושאים סביבתיים מוסדרים באמצעות חקיקה נפרדת. **בדנמרק**, מציין

Jorgensen, מרבה התיכנון הלאומי לעסוק בהיבטים סביבתיים, בעיקר בכל הנוגע לפעילות עירונית, תחבורה וחקלאות. השילטון המרכזי יוצא בתוכניות ספציפיות לפיתרון בעיות סביבתיות.

מההשוואה בין המדינות עולה, כי ישראל היא המדינה הריכוזית מבין המדינות שנסקרו (Alterman, 2001). תיקון 43 אומנם ביזר סמכויות מסוימות לוועדות המקומיות אך בהשוואה למדינות אחרות זוהי רק תחילתו של תהליך. זהו צעד ראשון בכיוון המגמה העולמית של העברת אחריות לשילטון המקומי, בעיקר בנושאים שאינם מהווים בעיה מבחינת השיקולים הלאומיים.

”אין מימצא זה אומר שעל ישראל לאמץ דווקא את מידת הביזור הנהוגה בארצות אחרות, משום שארצות אלו אינן נדרשות לעמוד בפני היעדים הלאומיים והאילוצים הביטחוניים והפיזיים של ישראל... יחד עם זאת, יש מקום וצורך ליצור בחוק התיכנון החדש, איזון טוב יותר בין השארת מקום ליוזמה, עצמאות ותחרות מקומית, לבין הצורך לשמור כלים נכבדים של פיקוח מרכזי על החלטות בעלות נגיעה לאומית או אזורית. המטרה היא לערוך הבחנה בין החלטות תיכנון בעלות השלכות מקומיות לבין החלטות תיכנון מקומיות בעלות השלכות אזוריות, הדורשות תיאום ופיקוח מדינתי” (Alterman, 2001).





## פרק 3:

### הביזור בישראל

תהליך ביזור הסמכויות מן השילטון המרכזי לשילטון המקומי, המתבטא במידה מסויימת בתיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה, ראוי להיבחן לאור חלוקת הסמכויות ויחסי שילטון מרכזי-מקומי כפי שהתקיימו ערב כניסת התיקון לתוקף. בהמשך הפרק נתאר את הרצונות המנוגדים, לעיתים, בין שתי הירארכיות השילטון הללו, הנסובים סביב שאיפתו של השילטון המקומי להגדרה עצמית, מחד, והישענותו על המימשל המרכזי, מאידך. אך לפני שניגע במורכבות היחסים הללו נבהיר את גבולות סמכותן של הרשויות המקומיות בישראל מבחינה משפטית דרך עיקרון ה"אולטרה וירס". עיקרון זה מחדד את חשיבות ההגדרה המדוייקת של סמכויות כתוצאה מהתיקון לחוק.

#### עיקרון "החריגה מסמכות" ("אולטרה וירס") מול "כושר כללי"

תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה יצר סוג חדש של תוכנית: **תוכנית בסמכות ועדה מקומית** (על פי סעיף 62א(א)). עוד בחוזר מנכ"ל מישרד הפנים, הראשון בנושא זה – חוזר המינהל הכללי מיספר 13/96, הוסבה תשומת ליבם של עובדי המישרד לקושי ולחילוקי הדיעות הרבים הצפויים להתנהל סביב פרשנותו של סעיף 62א(א).

אחת הסוגיות הקשות שניצפו כבר עם תחילת הפעלתו של החוק היא גורלו של דיון בתוכנית, הנערך במוסד התיכנון הלא-נכון. מצב כזה עלול להוביל לקבלת התוכנית שלא על-ידי הפורום המוסמך. תוכנית כזו עלולה להיחשב על ידי בית המישפט כחורגת מסמכות ועל כן כמבוטלת, כ-Ultra Vires.

מן הבחינה המישפטית, רשויות מקומיות בישראל, הן יציר כפיו של החוק. לפיכך, הן מוסמכות לעשות רק את שמתיר להן החוק ואינן רשאיות לעשות את שהחוק אינו מתיר במפורש. לפי עיקרון ה"אולטרה וירס" אין לרשויות המקומיות סמכות חוקית מעבר לזו שמעניק להן החוק, ואם יפעלו מחוץ לגבולות ששירטט החוק יהיו מעשיהן חסרי תוקף.

בניגוד לדוקטרינת ה"אולטרה וירס" המטילה איסור כללי, אלא אם ניתן היתר מפורש, ברוב מדינות מערב אירופה חל על הרשויות המקומיות עיקרון ה"כושר כללי" (General Competence) (דרי, 1994). עיקרון זה, החל גם על השילטון המרכזי, מעניק לרשויות המקומיות זכות ליזום ולפעול בכל תחום הנוגע לקהילה המקומית, ובלבד שלא תהיה בכך הפרה ברורה של חוק האוסר זאת במפורש. הדוקטרינה של "כושר כללי" תומכת בתפיסה, שלפיה הרשות המקומית, כמו הרשות של השילטון המרכזי, היא ישות הנושאת

בסמכות ובאחריות פוליטיות. היא ישות הזכאית, ואף חייבת, לפעול לקידום רווחת האזרחים בתחומה.

פייגי וגולדשמיט (בתוך Roads, 1992) השוו במחקרם יחסי שילטון מרכזי-מקומי בשבע מדינות אוניטריות. הם הבחינו בין מדינות צפון אירופה למדינות דרום אירופה. לרשויות המקומיות במדינות צפון אירופה (קטגוריה הכוללת את נורבגיה, דנמרק, שבדיה ובריטניה) נמצאו יותר תפקידים, מאשר במדינות דרום אירופה, ונמצאה חלוקת עבודה ברורה בין הממשל המרכזי והמקומי. המתודות העדיפות בארצות אלו הן ויסות סטטוטורי ועיקרון ה"כושר הכללי", בו השילטון המקומי עושה כרצונו במיסגרת החוק. בניגוד לכך, המתודות העדיפות במדינות דרום אירופה (צרפת, איטליה וספרד) הן ויסות אדמיניסטרטיבי ועיקרון ה"אולטרה וירס", בו הרשויות זקוקות להסמכה מפורשת של החוק או המדינה לפעולותיהן.

## יחסי שילטון מרכזי ומקומי בישראל

יחסי הגומלין בין השילטון המרכזי לשילטון המקומי מהותיים לקביעת מידת האוטונומיה של האחרון. המאפיין את היחסים בין השילטון המרכזי לשילטון המקומי במדינת ישראל, כמו במדינות אחרות בעולם, הוא מאבקו ל"הגדרה עצמית" ולהרחבת האוטונומיה שלו. בה בעת עם דרישתו המתמדת לאוטונומיה דורש השילטון המקומי מידה גדלה והולכת של עזרה מימונית ממוסדות המדינה על מנת לכסות את הוצאותיו הגדלות. למרות כינויו "שילטון מקומי" חסרה בו, לפחות מבחינה פורמאלית, התכונה היסודית של עצמאות, מאחר והוא נתון לפיקוחו ולהדרכתו של השילטון המרכזי.

כך ומבורך (1994) מתייחסים במאמרם להפרדה בין "אוטונומיית תהליך" לבין "אוטונומיית תפוקה", אשר הובחנה על ידי דורון ומבורך (1982, שם). אוטונומיית תהליך עוסקת בקשר הייזום על ידי הרשויות המקומיות ומתקיים מהן אל השילטון המרכזי. אוטונומיית תפוקה עוסקת בהחלטות הרשות המקומית על הקצאת משאביה הכספיים. הקשר בין סוגי אוטונומיה אלה הינו שלילי; ככל שגדלה האוטונומיה התהליכית קטנה אוטונומיית התפוקה ולהפך. ההפרדה המושגית הזו, בין סוגי האוטונומיה, מציגה הסבר למציאות של יחסי שילטון מרכזי-מקומי בישראל. עצם השתדלנות של השילטון המקומי אצל השילטון המרכזי אינו מעיד על אי-אוטונומיה. הכספים שאותה רשות שתדלנית משיגה מהשילטון המרכזי מאפשרים לה לפעול בצורה אוטונומית בתחומה (בעיקר כאשר נעדר פיקוח אפקטיבי של השילטון המרכזי על הוצאת הכספים, כפי שמתרחש בישראל).

בן אליא (1995) סיווג את תפיסת מקומו של השילטון המקומי ביחס לשילטון המרכזי לשלוש קטגוריות: "קבלן משנה", "אוטונומיה ככשל פיקוחי" ו"מודל השותפים האסטרטגיים":

### קבלן משנה

"המונח "קבלן משנה" נועד לאפיין, בפשטות ובמישרין, את מעמדו של השילטון המקומי בישראל כמי שממלא תפקיד מטעמו של גוף שילטוני אחר, כפוף

להוראותיו, נתון לפיקוחו ותלוי במילוי המשימות המוטלות עליו ובמשאבים הכלכליים והשילטוניים, שמעמיד הפטרון לרשותו. בניגוד לרוח האמנה האירופאית, המעודדת שילטון עצמי מקומי, אין לו לקבלן המישהנה זכות קיום משל עצמו. הוא בחזקת כלי, זרוע ביצוע, המכוונת למילוי מטלות ולאספקת שירותים מוגדרים מראש" (דרי, 1994, עמוד 9-10).

לתפיסתו של דרי, השילטון המקומי בישראל משמש קבלן מישהנה של השילטון המרכזי. את תפקידו הדומיננטי של השילטון המרכזי ביחסו עם השילטון המקומי נהוג לתרץ בתנאים הפיזיים, הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים המיוחדים של ישראל.

קל להתפתות ולהסכים עם גישה זו, בעיקר לנוכח הדוגמאות הרבות והמשכנעות שמציג דרי במאמרו. לפי גישה זו ניתן לצפות, כי במצב של תלות ושל הכתבה, קרוב ל-270 רשויות מקומיות ינהגו בצורה ממושמעת על פי הנחיות השילטון המרכזי. אך לא זה המצב בשטח.

לדעת אלטרמן (1988) מודל קבלן המישהנה אינו מסביר את מורכבות המערכת ולא הוא יסייע בעיצוב מדיניות בנושא ביזור. המורכבות הזו נובעת, לשיטתה, מהדואליות ביחסי שילטון מקומי-מרכזי:

"מידת הריכוזיות של ישראל משתקפת במערכת היחסים שבין השילטון המרכזי לשילטון המקומי. לשילטון המקומי בסיס פיננסי עצמאי חלש, והוא תלוי במידה רבה במימון ממשלתי. סמכותו לקבל החלטות מוגבלת על פי החוק, ורוב החלטות החשובות טעונות את אישורו של הממונה על המחוז. מצד שני, מוטלות עליו חובות רבות, מהן חובות תחיקתיות, בעיקר בתחום התשתית והבטיחות. תפקידים רבים נוספים הוטלו על הרשויות המקומיות על ידי השילטון המרכזי, שהפך אותן לסוכניו בכל הנוגע לאספקת שירותים חברתיים בתחום החינוך, הרווחה והבריאות (אך לא השיכון). ואולם הטלת תפקידים אלה על השילטון המקומי לא לוותה בהעברה מקבילה של סמכויות לקבלת החלטות" (אלטרמן, 1988).

## אוטונומיה ככשל פיקוחי

תיאוריה אחרת רואה כי גם במיבנה של מערכת יחסים ריכוזית בין השילטון המרכזי למקומי עשויה להיות התנהגות אוטונומית של השילטון המקומי, הסותרת את מדיניות השילטון המרכזי. התנהגות אוטונומית זו נובעת מחוסר יכולתו של השילטון המרכזי לתרגם את כוחו הפוליטי והמינהלי לבקרה ולפיקוח יעיל לצורך יישום רצונותיו ברמה המקומית. הפיקוח על הוצאות הכספים המועברים מהשילטון המרכזי אל המקומי, למשל, הוא רופף. הוא הוסבר בעבר כנובע מהיעדר כוח אדם, מצד השילטון המרכזי, וכפועל יוצא של ניהול נכון של הרשויות המקומיות בישראל, מצידן (כך ומבורך, 1994). המשתמע ממודל זה הוא, שעל ידי הגדלת הפיקוח והבקרה השוטפים על פעולותיו של השילטון המקומי, יוכל השילטון המרכזי להבטיח כי הסוכן (השילטון המקומי) "יספק את הסחורה".

עם גישה זו מזדהה אלעזר (1994):

"ישראל היא ארץ מרובת פרדוקסים. כמדינה סוציאל-דמוקרטית בעלת רקע סוציאליסטי חזק, שקמה לאחר תקופה של מימשל קולוניאלי, היא יצאה לאוויר

העולם עם שילטון מרכזי חזק, שמנהיגיו מגלים נטייה חזקה להמשיך ולרכז בידם את העוצמה. עם זאת, למרות המיסגרת הריכוזית מאד מבחינה פורמלית, הרי שבמציאות העוצמה מפוזרת מאוד: כל אדם או מוסד יכול להשיג מידה כזו או אחרת של עוצמה, והוא מחזיק בה בצורות המתקרבות לאבסורד" (בתוך טורגובניק, 1994, עמ' ט"ו).

## שותפים אסטרטגיים

מודל שלישי, המבטא את מורכבותה של המערכת ומסייע לנו להבין את התהליכים הרלבנטיים לעיצוב מדיניות פוזיטיבית בנושא ביזור, הוא "מודל השותפות", המוצג על ידי בן-אליא (1995). הוא סובר, שעוצמתו היחסית של השילטון המקומי, בתקופה האחרונה, יוצרת איזון כוחות ההופך את שתי רמות השילטון לשותפים אסטרטגיים, ולו רק בכורח הנסיבות. בלנק (2004b) תומך בגישה זו וטוען, כי על אף הדימוי הרווח של השילטון המקומי בארץ כ"סניף" של השילטון המרכזי המצב אינו כך. השילטון המקומי הינו שחקן רב חשיבות בתחומים רבים. סמכויות מעשיות רבות נתונות בידיו למרות סמכויות הפיקוח הרבות של השילטון המרכזי. השותפות בין שתי רמות השילטון נשענת על תלות הדדית; כשם שאין ביכולתו של השילטון המרכזי לממש את מדיניותו בתחומי מפתח ללא סיוע של השילטון המקומי, כך אין בכוחו של השילטון המקומי לפעול ללא סיוע מן השילטון המרכזי. תלות הדדית זו מכתיבה אוטונומיות מותנות. על פיהן, חופש ההחלטה של כל צד מוגבל בשל התלות של האחד במישנהו.

מדינת ישראל, מאז שנות התשעים, עוברת תהליך של שינוי מיבני. המיבנה השילטוני משתנה מהיותו מישטר ממורכז, המכתיב, קובע ומכריע לגבי עיקר ענייני המדינה, אל מערכת מבוזרת, לא לגמרי ברורה, המתאפיינת בריבוי מוקדי החלטה והכרעה. למערכת זו דינמיקה מורכבת בין המוקדים השונים, היוצרת שדה חדש של כוחות.

כמו במדינות המפותחות, מתקיימת בישראל מגמה כללית של ביזור וחיזוק מעמדו של השילטון המקומי, אם כי היא נמצאת בפיגור לעומת מרבית ארצות המערב. ההבדל בין מדינת ישראל למדינות אחרות הוא, שבמרבית המדינות הביזור הוא תהליך מתוכנן, במיסגרת מדיניות כוללת. בישראל, לעומת זאת, זהו תהליך סטיכי, אשר איננו נובע מהתוויית מדיניות מוצהרת, אלא מתוך ברירת מחדל. דהיינו, ההיתבזרות ניגזרת מוואקום מימשלי ברמה המרכזית. ואקום זה מזמין פעילות אוטונומית ברמה המקומית והחלטות נקודתיות, מצד השילטון המרכזי והמקומי, באותו הכיוון (בן-אליא, 1995).

## השפעת הביזור על התיכנון העירוני

למדינת ישראל מסד משפטי מוצק בכל הקשור לקידום התיכנון הפיזי. מסד זה בא לידי ביטוי בחוק התיכנון והבנייה ובמידרג הגופים התיכנוניים, שיצר החוק. מבחינת הצהרת הכוונות, מערכת התיכנון אמורה ליצור אינטגרציה מושלמת של כל מידרגי התיכנון מעצם היחסים ביניהם. תוכניות ארציות מכוונות ומנחות תוכניות מחוזיות, אשר מכוונות ומסדירות תוכניות מיתאר מקומיות, אשר, בתורן, מכוונות ומסדירות תוכניות בניין עיר

מפורטות. הבעייתיות היא, שמערכת הירארכית זו היא במידה רבה "על הנייר" (אלתרמן, 1989, פרנגלר, 1996).

בלנק (2004b) מבטא את כוחן של הרשויות המקומיות במערכת התיכנון באומרו:

"חרף המיבנה ההירארכי של גופי התיכנון בישראל וסמכויות הבקרה וכוחות הווטו שיש לוועדות התיכנון המחוזיות על התוכניות המקומיות, יש לוועדות התיכנון המקומיות השפעה עצומה דה-פקטו על תוכניות המיתאר הסופיות ועל יישומן הלכה למעשה".

הרשויות המקומיות יוצרות תהליכים וקובעות ממשויות באופן שאינו תואם בהכרח את כוונת המחוקק; ליצור מערכת תיכנונית לוגית, הירארכית ומסודרת. במקום מערכת, שבה הדרג העליון מכתוב ומסדיר את התהליכים, באים הכוחות מלמטה ומכתיבים את קצב ההתפתחות.

רזין וחזן (1996) מבטאים זאת כך:

"... הצמיחה המטרופולינית מתרחשת בתנאים של כוח פוליטי מופצל יותר מאשר בעבר. כיווני הצמיחה נתונים פחות לשליטת מנגנוני תיכנון מרכזיים ומושפעים יותר מיוזמות של פירמות עיסקיות ומאינטרסים של בעלי הזכויות בקרקע ושל הרשויות המקומיות... מגמת הפירור המפוזר של תעסוקה ומגורים עשויה אף להתעצם, אם תמשיך חולשתם של מנגנוני התיכנון הפיזי הארצי והמחוזי ויגבר משקלם של כוחות השוק החופשי (ובכלל זה של אינטרסים של רשויות מקומיות מיתחרות) בעיצוב דפוסי הפיתוח במרחב".

בלנק (2004b) מדגיש את השפעת הביזור הפיסקאלי (המעבר למימון עצמי) על התיכנון העירוני. הצורך בהגדלת מקורות המימון העצמיים של הרשויות המקומיות יצר תחרות בין רשויות שבמרכזה ניסיון לשלוט בנכסים מניבים. התחרות האגרסיבית בין הרשויות המקומיות נסובה סביב הניסיון לשלוט בנכסים בעלי פוטנציאל מיסוי גבוה ולמשוך אוכלוסיות בעלות יכולת כלכלית משופרת. תופעה זו גורמת לניצול לא יעיל של הקרקע ולפערים בין רשויות מקומיות.

אחת הסיבות המרכזיות ליוזמות שמגיעות מהרמה המקומית היא שבישראל קיימות תוכניות מיתאר ארציות ותוכניות מקומיות מפורטות, אך עד לפני כמה שנים בלטו התוכניות המחוזיות בהיעדרן. מאז חקיקת חוק התיכנון והבנייה בערים רבות אין תוכניות מיתאר עדכניות הכוללות את כל העיר. ללב הפעילות הפיזית בישראל, אזור תל אביב ואזור חיפה, אין תוכנית מיתאר מחוזית מתוקנת. תל אביב מתנהלת ברמה הכלל עירונית על בסיס תוכנית משנת 1943 ועל בסיס תוכנית אסטרטגית, שאינה סטטוטורית, וחיפה מתנהלת על בסיס תוכנית משנת 36'.

שיטת המימשל או החוק בפני עצמם אינם מסבירים כיצד מתרחשת הפעילות התיכנונית. החלטות ברמה המחוזית, באשר לתוכנית מקומית, היו פעמים רבות אד הוק מכיוון שלא היו תוכניות מחוזיות עדכניות, שיכלו להנחות או להסדיר אותן. במחקרן מציינות אלטרמן ומגן (1986) את חוסר יכולת התיפקוד של הוועדות המחוזיות. לכאורה, הרכב הוועדות המחוזיות מוביל לייצוג ממצה, העשוי להבטיח את אינטרס הציבור. אך הייצוג בוועדה אינו קבוע והמשתתפים מישתנים לפי העניין. כך מדובר, למעשה, במערכת שבמשך שנים

לא הייתה לה תמונה מערכתית כוללת של המחוז ושלא ראתה את המחוז כנשוא התיכנון. אחת המטרות המרכזיות מאחורי תיקון 43 הייתה בדיוק זו – לאפשר לוועדות המחוזיות להתפנות ולעסוק בתיכנון הכולל.

לטענת אלתרמן ואחרים (1984) מערכת התיכנון והבנייה בישראל סובלת מכישלונות תיפקודיים ושורשיים (אנדמיים). אלה הם שיבושים שלא ניתן לתקנם על ידי התאמת המרכיבים הפנימיים של המערכת בלבד. לדבריהם:

"השילטון המקומי משמש, אולי, כשחקן החשוב ביותר במערכת התיכנון. לכן ניתן היה לצפות ממנו שהוא יבצע את המדיניות הלאומית ואת המטרות החברתיות במיסגרת התפקידים שמוטלים עליו. אולם אנחנו מוצאים, כי מטרות הרשויות המקומיות ותמריציהם הממשיים במשחק, פועלים למעשה נגד ההכנה היעילה של תוכניות המיתאר ושמירתן השיטתית כמיסגרת מיבנית... ההיערכות... ניפגמת על ידי המחסור במשאבים. ... נראה, כי האכיפה הדיפרנציאלית של ההגבלות שבתוכניות, משמשת לפעמים בידי הרשויות המקומיות מכשיר פוליטי לפי שיקול דעתם, בניגוד לצורכי האכיפה השיטתית, שטמונים ביסודה של כל מערכת חוקית... השימוש שעושה השילטון המקומי בתוכנית המיתאר ובתהליך התיקונים, ניצול התיקונים המפורטים בתוכנית על ידי יזמי הפיתוח ואישורם על ידי ועדות התיכנון המקומיות, ההפרה הנפוצה מאוד, יחסית למדינות מערביות, על ידי דיירים פרטיים של דרישות חוק התיכנון, וקיומה של בנייה בילתי חוקית רבה – כל אלה מוכיחים שמערכת התיכנון לא הצליחה לשעבד את המטרות הפרטיזאניות למטרות חברתיות".

דברים אלה ניתן היה לזהות נימה של ביקורת על הכוח המצוי בידי הרשויות המקומיות בכל הקשור לתיכנון העירוני. כך, ישנם המזהירים מפני כוחו הגדל של השילטון המקומי. בן אליא (בהרצאה בטכניון בשנת 1998) טען, שהחלטות הנקודתיות, שמתקבלות על ידי גורמים מקומיים בחסות ההליכים המקובלים, עשויות להיות חיוביות כשלעצמן. אך מאחר שהן מיצרפיות התוצאה הכוללת עלולה להיות בעייתית. אוסף של החלטות נקודתיות נכונות אינו מספק בהכרח אסטרטגיה תיכנונית נכונה. כדוגמה לכך, ניתן להביא את בניית "מגדלי חוף הכרמל" בחיפה. מבחינת יעדיה של העיר חיפה יתכן כי החלטה נקודתית זו הייתה נכונה, אך אם 265 רשויות מקומיות יקבלו החלטות "נכונות" מסוג זה יאבד קו החוף.

למאות הרשויות המקומיות בישראל קיימת האפשרות להגדיר בצורה אוטונומית את האינטרס שלהן ללא התחשבות ברשויות שכנות ואחרות. דוגמה בולטת ל"אגואיזם" זה היא סוגיית הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך (בן-אליא וכנעני, 1997). שיתוף הפעולה בין רשויות שונות (קיום מוסדות חינוך משותפים) הוא תופעה מוגבלת יחסית, ומותנה בנכונותן של הרשויות המקומיות.

בעיניי זה רבים בשילטון המרכזי האמינו בעבר ומאמינים גם כיום כי השארת סמכות ההחלטות התיכנוניות בידי השילטון המרכזי (קרי: הוועדה המחוזית) ולא בידיו של השילטון המקומי (קרי: הוועדה המקומית) מבטיחה יתר אובייקטיביות ושיחרור מלחצים אינטרסנטיים מקומיים. את התחושה הזו ביטא היטב השופט ברנזון בפרשת בינייני קידמת לוד (בג"צ 235/76 בינייני קידמת לוד (1973) בע"מ נ' הוועדה המקומית לתיכנון

**ולבניה ואח', פ"ד לא(1) 584-585), שאף כי נאמרה מזמן רבים עדיין עלולים להסכים איתה כך :**

"במרחב תיכנון מקומי הכולל תחום רשות מקומית אחת בלבד – והרוב המכריע של מרחבי התיכנון המקומיים החשובים והמאוכלסים בצפיפות הם מסוג זה – משמשת מועצת הרשות המקומית כוועדה המקומית. חברי המועצה הם עסקנים מקומיים שלא תמיד שיקוליהם הם שיקולי תיכנון נאותים. במצב הטוב ביותר, לא פעם נסחפים המה בלהט הרצון לקדם את הפיתוח המואץ של המקום ומוכנים לאשר כל הקלה וחרגיגה, בניגוד לדעת מומחי התיכנון ואיכות החיים והסביבה, לעיתים אינם מסוגלים לעמוד כנגד לחצים ציבוריים ופרטיים מצדדים שונים ומאשרים דברים בניגוד לחוק, ובמצב הגרוע ביותר – זהו מקור לפרוטקציות, לנוהגים פסולים ואף פתח לשחיתות".

למרות דברים אלה ודומיהם, הזמנים השתנו והשילטון המקומי בוגר יותר וקשוב לבחוריו. דוגמאות אלה ואחרות התרחשו דווקא בזמנים בהן מערכת התיכנון הייתה בנויה בהירארכיה ברורה, והכוח, לכאורה, היה מצוי בידי השילטון המרכזי. מכאן, שאין לקשור, בהכרח, בין עיוותי התיכנון לבין חיזוק כוחו של השילטון המקומי. נראה שאלה נובעים דווקא מחוסר האיזון בין צורכי התיכנון, הנובע בעיקר מאי-תיפקודו של דרג התיכנון המחוזי. הסדרה נבונה ומושכלת של סמכויות וביזור מאוזן אמורים להסדיר מחדש את מחוייבותם של גופי השילטון השונים, ובמיוחד ברמה המקומית, למערכת התיכנון כולה. בביזור מושכל מקבל השילטון המקומי מקסימום סמכויות בנושאים שאופיים הוא בעיקרו מקומי, שאינם טעונים תיאום אזורי או ארצי. כאשר האסטרטגיה המקומית קשורה להחלטות המרכזיות, צפויים עיוותים כאלו להימנע.





## **חלק שני**

### **סקירת החוק והפסיקה**



## פרק 4:

### הרקע לחקיקת תיקון 43

תיקון 43 החל כניסיון להציג חשיבה חדשה לגבי חוק התיכנון והבנייה. במיספר החלטות ממשלה (בתאריכים 8/8/92, 13/6/93, 17/7/93 ו- 29/8/93) ניקבע כי חוק התיכנון והבנייה התשכ"ה טעון שינויים ותיקונים יסודיים. לשם כך מינה מנכ"ל מישרד הפנים דאז, מר עמרם קלעג'י, ועדה מייעצת, אשר הוסמכה להציע תיקונים יסודיים לחוק. מטרת התיקון העיקרית הייתה לפשט ולייעל תהליכים תוך יצירת חלוקה חדשה של סמכויות בין הוועדה המקומית והוועדה המחוזית. התיקון נועד להעביר נושאים יומיומיים, שדורשים פיתרון בשטח, אל סמכות הוועדה המקומית. נושאי התיכנון ה"קלים", לכאורה, שבסמכות הוועדה המקומית לאשר בעצמה, מפורטים בסעיף 62 א(א). בפרק זה נכיר את הצעות הגורמים השונים לשינוי בחוק ואת הפער בין השאיפות הראשוניות לבין תוצאות ההחלטות שהתקבלו בסופו של דבר.

כבר בתחילת התהליך ניתן היה להבחין בחילוקי הדיעות בין נציגי רמות השילטון השונות ביחס למידת הביזור הרצויה. בחלק זה של החיבור נעסוק, אומנם, בסקירת האירועים סביב תיקון 43 אך נוכל לזהות את הרלוונטיות שלהם גם לימינו וגם לעתיד להתרחש בתיקון המתוכנן לחוק התיכנון והבנייה. למרות שתיקון 43 חוקק כבר בסוף שנות ה-90 הוא טרם הופעל באופן עמוק וכוללני. ביטוי מרכזי לכך הוא שאין עדיין תוכניות מיתאר לכל מקום. כשהוא יופעל בהיקף מלא עוד צפויים לחזור הוויכוחים אודות מהי תוכנית מיתאר ומהן דרישותיה, אותם ויכוחים שנראה בהמשך, שקדמו וליוו את תיקון 43.

### מטרת תיקון 43

ביום עיון ארצי, שנערך זמן קצר לאחר אישורו של תיקון 43, ב-19.6.1997, הציגה אדר' דינה רצ'בסקי (ראש מינהל התיכנון אז) את מטרותיו:

1. העברת סמכויות לוועדה המקומית בנושאים אשר ראוי שהיא תטפל בהם.
2. הורדת נטל כבד מעל הוועדה המחוזית, הן בהעברת סמכויות לוועדה המקומית והן בהקמת ועדת העררים.
3. קביעת העיקרון של עדיפות דיון תיכנוני (להבדיל מעררים) בין יזם התוכנית למוסד תיכנוני אחד – ועדה מקומית או מחוזית, ולא כפי שהתקיים בעבר: שני דיוני תיכנון – האחד על מנת ליזום תוכנית בוועדה המקומית והשני על מנת להחליט בוועדה המחוזית.
4. קיצור הליכים.

הרקע להחלטה, כי הגיע הזמן לערוך שינויים בחוק, הוסבר על ידי יו"ר הוועדה המייעצת, עו"ד יחזקאל לוי, בישיבת ועדת הפנים של הכנסת בתאריך 23/11/94. מהדברים עולה, כי חוק הוול"לים, שנחקק בשנת '90 בבחינת הוראת שעה, התברר ככלי דרכו עבדו ביעילות גדולה הרבה יותר מאשר במוסדות התיכנון הרגילים. בעקבות כך, החליטה הממשלה להקים את הוועדה המייעצת, אשר תציע תיקונים יסודיים לחוק התיכנון והבנייה. מאחר והכנת תיקון יסודי נמשכת מיספר שנים, הוטל על הוועדה המייעצת להכין רק הצעת תיקון.

בוועדה ישבו נציגים של משרדי הממשלה השונים, הקשורים לתחום, ויועצים מקצועיים. הצוות עבד במשך כ-10 חודשים בצורה אינטנסיבית. ראשית הדיונים עסקו באיתור הבעיות במוסדות התיכנון ולאחר מכן, במציאת פתרונות והצעות לתיקונים בתקופת הביניים, עד לחקיקתו של חוק תיכנון ובנייה חדש. בסיום עבודתה גיבשה הוועדה מיספר עקרונות לאימוץ בחקיקה. ההמלצות ניתנו לתקופת מעבר, כך שמוסדות התיכנון והבנייה יוכלו לעבור בהדרגה לשינויים מיבניים ולשינויים בתפיסות. נהיר היה לכולם כי שינויים מהפכניים ניקלטים ומתרחשים לאורך שנים. מטרת הוועדה, לכן, הייתה להציע מיספר שינויים שייצרו התקדמות לקראת תפיסות חדשות, אירגונים חדשים וגישה חדשה בתחום הבנייה, כפי שמקובל בהרבה מדינות בעולם.

בסופו של דבר, הצעת החוק שהתקבלה על ידי הממשלה (תיקון 40 להלן) שונה – ויש אומרים באופן מהותי – מהמלצות ועדת לוי. בהמשך נעקוב אחר גילגוליו השונים של החוק ונעמוד על ההבדלים בין המלצות הוועדה המייעצת (דו"ח לוי) לבין הצעת החוק כפי שהתקבלה. הצעות החוק מתייחסות למיגוון רחב ביותר של נושאים ולסוגיות מורכבות ורבות, אך אנו נתמקד בסוגייה העיקרית הקשורה לעניינינו והיא **סמכותה של הוועדה המקומית לאשר תוכניות מסוימות בעצמה ללא צורך באישור הוועדה המחוזית**. בטבלה בניספח 1 אפשר לראות פירוט של הצעות החוק לשינוי חוק התיכנון והבנייה בנושא סמכויות התיכנון של הוועדות מקומיות והמחוזיות והשוואה ביניהן.

## **השוואת ההמלצות של הוועדה המייעצת והצעת החוק**

דו"ח לוי, הנקרא "המלצות הוועדה המייעצת להכנת הצעות לתיקונים לחוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965", הוגש למנכ"ל משרד הפנים, מר עמרם קלעג'י, בדצמבר 1993. הדו"ח דומה למדי להצעת חוק התיכנון והבנייה (ייעול וקיצור הליכים), התשנ"ד 1993 – טיוטה 2 – נובמבר 1993.

התזכיר להצעת החוק, הנקרא "הצעת חוק התיכנון והבנייה (ייעול וקיצור הליכים) (תיקון מיספר 38), התשנ"ד 1994 – 8 מרץ 1994", שומר על אותם עקרונות, שהיו בהצעת החוק מנובמבר '93, אך מצמצם באופן ניכר את סמכויות הוועדה המקומית באישור תוכניות מקומיות. נדגיש לנושא הביזור, שכבר בשלב מוקדם זה הופחתה מידת הביזור שהוצעה על ידי ועדת לוי. הצעת חוק זו הורדה על ידי משרד הפנים לאחר סבב התייעצויות ולא הגיעה כלל לאישור ממשלה.

בהמלצת משרד הפנים, **הצעת חוק התיכנון והבנייה (ייעול וקיצור הליכים) (תיקון מיספר 40) התשנ"ה 1994**, שאושרה על ידי הממשלה, שונה במהותה מדו"ח לוי. בהצעת חוק זו כבר ניטשו עקרונות היסוד שהוצעו באחרון. היא דומה יותר לשינויים שהתקבלו בסופו של דבר בתיקון 43, מאשר להמלצות המקוריות של ועדת לוי.

## **עקרונות תפיסתיים עיקריים של הוועדה המייעצת (דו"ח לוי)**

להלן מיספר עקרונות שהנחו את הוועדה המייעצת והיוו שינויים עיקריים בתפיסת הליכי התיכנון:

### **הפרדה בין תיכנון מיתארי ותיכנון מפורט**

בהצעת הוועדה ישנו ניסיון לשנות תפיסות מושרשות של דרכי התיכנון. הביטוי החזק ביותר לכך הוא הניסיון לערוך הבחנה ברורה בין אופייה של תוכנית מיתאר מקומית לבין תוכנית מפורטת, ואף להמליץ על סוג חדש של תוכנית כוללנית. התפיסה הייתה שלתוכנית המיתאר אופי כללי ועקרוני, המתאים לדרג של תוכנית לישוב שלם ולפיכך, אישורה יישאר בסמכות הוועדה המחוזית (ששמה ישונה ל"ועדה המחוזית לתיכנון מיתארי"). לעומת זאת, את התיכנון המפורט שנתפס בדמותן של תוכניות מפורטות המאפשרות הענקת היתרי בנייה נטו להעביר לסמכות עצמאית של הוועדה המקומית.

הרעיון המקורי היה, שתוכנית המיתאר תשנה את אופייה ותהיה ברמה כללית מאוד, מעין "תוכנית כתמים". רעיון זה לא הגיע כלל לרמת הצעת חוק. כפי שנראה להלן, גופים שונים הביעו חשש שמשמעותה של "תוכנית הכתמים" היא, שהחלטות קונקרטיות רבות (כמו מיקום מדויק והענקת זכויות) יהיו בסמכותה הבלעדית של הוועדה המקומית.

### **הקמת רשות מיוחדת לשמיעת עררים והתנגדויות**

דו"ח ועדת לוי הציע להקים רשות לשמיעת עררים והתנגדויות, במישור המקומי בלבד, שתהיה גוף חיצוני, אשר יורכב מאנשים בילתי תלויים. בראש ועדת העררים יישב מי שכשיר להיות שופט יחד עם נציגים מיקצועיים ונציגי ציבור. הרשות לשמיעת עררים והתנגדויות תהיה ועדה בילתי תלויה מבחינה לוגיסטית. היא תשב סמוך לוועדות המקומיות ותיצור הפרדה חלקית בין שמיעת התנגדויות ועררים לבין דיון באישור של תוכניות. במקרה של מחלוקת בין הרשות המקומית ובין מי שרואה את עצמו ניפגע תכריע ועדת הערר. בכך תשוחרר הוועדה המחוזית מעיסוק בדיונים בהתנגדויות ובעררים וייוותר לה זמן לטפל בתיכנון המיתארי. לדעת ועדת לוי, לא הוועדות המחוזיות הן הגורם שצריך לעסוק בהתנגדויות לתיכנון מפורט. לעומת זאת, התנגדויות ועררים שנוגעים לתיכנון המיתארי, הומלץ כי יישארו בסמכות הוועדה המחוזית.

ההבדל המהותי בין הצעת הוועדה להצעת הממשלה קשור לרמת הוועדה לשמיעת עררים והתנגדויות. ביסוד הרעיון של הרשות לשמיעת עררים והתנגדויות עמדה הקונספציה כי לכל מרחב תיכנון מקומי ומרחב תיכנון מיוחד תהיה רשות התנגדויות. הצעת הממשלה חורגת מהרעיון המקורי וממקמת את ועדת העררים וההתנגדויות דווקא ליד הוועדות

המחוזיות, יחד עם תקציב הוועדות המחוזיות. בנוסח תיקון 40 נכתב: "בכל מחוז תוקם ועדה לשמיעת עררים והתנגדויות". למעשה, הממשלה ומישרד הפנים דחו בכך את רעיון רשות העררים בוועדה מקומית, ובחרו לרכז את כולן במישור המחוז. לפי הצעתם, ועדת העררים תהיה מעין ועדת משנה של הוועדה המחוזית וכך לא ינותק התיכנון המפורט מהוועדות המחוזיות.

### **ביזור סמכויות לשילטון המקומי המותנה בהכנת תוכנית כוללת**

עיקרון בסיסי בהצעת הוועדה הוא שיטת המקל והגזר, המתבטאת בהעברה מודרגת ומושכלת של הסמכויות. הוצע כי וועדה מקומית לא תקבל את הסמכות לאשר תוכניות מפורטות בעצמה אלא כאשר תהיה תוכנית מיתאר מהסוג החדש, שתיקבע את סך כל הזכויות, את השימושים העיקריים ואת סך כל יחידות הדיור. תוכנית מיתאר מהסוג הזה שונה מהמקובל במדינות מפותחות אחרות, בהן "תוכניות כתמים" קובעות רק את היקף העומסים ולא את היקף הזכויות. לדברי הוועדה המייעצת, בתנאים המיוחדים של מדינת ישראל רצוי להעניק לוועדות המקומיות גם סמכויות אלה. בהענקת הסמכויות העצמאיות לוועדה המקומית ניסתה ועדת לוי ליצור איזון בין עבודת הוועדה המקומית והמחוזית.

רעיון "תוכנית הכתמים", שמשמעותו העברת התיכנון המפורט לוועדות המקומיות, לא תפס תאוצה. ר' יפה, נציגת אדם טבע ודין, ביטאה אז את החשש מפני הרעיון (פרוטוקולים ועדת הפנים 23/11/94, עמ' 24). לטענתה, יישום של תיכנון רעיוני ללא קביעת מיספרים כמותיים, אשר ינחו את עבודת הוועדה המקומית, פירושו הרס מוחלט של פני המדינה ושל הסביבה בה אנו חיים.

### **הרחבת הנציגות המיקצועית בוועדות המקומיות והמחוזיות**

על פי דו"ח לוי, הוועדות המקומיות במתכונתן הישנה, ובעיקר הוועדות לפי סעיף 18 לחוק, שהן זהות למועצת הרשות המקומית, הן ועדות פוליטיות. יושבים בהן ניבחרו הציבור שתפקידם לייצג את הציבור. הם עוסקים פחות בצדדים המיקצועיים ולעיתים נוצר מצב של התנגשות בין הגורמים הפוליטיים והמיקצועיים. ועדת לוי הציעה לחזק את הוועדות המקומיות באמצעות חברים מיקצועיים נוספים. כמו כן, הוצע להרחיב את ייצוג הרשות המקומית בוועדה המחוזית.

בפועל, למרות שבתיקון 43 התקבל הרעיון של הרחבת מיספר הנציגים של הרשויות המקומיות החברים בוועדה המחוזית, נישמר עדיין היחס לרעת נציגי השילטון המקומי לעומת נציגי מישרדי הממשלה. הצעת הוועדה המייעצת דיברה על 14 חברי ועדה מחוזית סך הכל, לעומת 18 נציגים בתיקון 43, ולא התקבלה המלצת דו"ח לוי לתגבר את הוועדה המקומית בארבעה חברים נוספים מן המניין, שיהיו אנשי מיקצוע. הרכב החברים בוועדות המקומיות לא שונה והוא נותר על טהרת מועצת הרשות (לפי סעיף 18 לחוק).

### **דיון מול מוסד תיכנוני אחד**

עיקרון נוסף שהציעה ועדת לוי היה צימצום מיספר ה"תחנות" המוסדיות שעל תוכניות לעבור על ידי ייחוד סמכויות למקומית ולמחוזית. הומלץ כי הדיון והאישור של תוכניות

מיתאר מקומיות יהיו בוועדה המחוזית בלבד ואלה של תוכניות מפורטות, בוועדה המקומית בלבד.

## קיצור הליכים

ועדת לוי הציעה קיצור נוסף במישכי זמן להליכים השונים, מעבר לתיקון 26, על ידי קציבת לוחות זמנים לכל שלב ושלב בהליכי אישור תוכניות.

## סופן של המלצות הוועדה המייעצת (דו"ח לוי)

עיקרי ההמלצות של ועדת לוי לא התקבלו, ומה שהתקבל הוא קרוב-רחוק של מה שהוצע. הניסיון להבין מדוע לא התקבלו המלצות הוועדה המייעצת, דורש עבודת בילוש אחר תהליך קבלת החלטות ארוך ומפותל עם שפע הלחצים וההשפעות מכיוונים שונים – וגם אז התמונה אינה מתבהרת לחלוטין.<sup>2</sup>

לפי דבריו של יחזקאל לוי, יו"ר הוועדה המייעצת (פרוטוקולים ועדת הפנים, 23/11/94, עמ' 4), על הוועדה הופעל לחץ להגיש את הצעותיה בטרם גובשו סופית. הפרק הכלכלי, הדין במשמעויות של שינויים בהגדרות תוכנית המיתאר על תביעות פיצויים לפי סעיף 197 ועל גביית היטל השבחה, לא הגיע לכלל גיבוש המלצות. חברי הוועדה סברו שפרק זה קריטי להגדרת מהות תוכנית מיתארית ותוכנית מפורטת ולגיבוש הצעות לקליטת שינויים אלה. זהו פרק קריטי מכיוון שהגדרה מחדש של תוכניות המיתאר עלולה להשאיר בעלי זכויות בנייה, על פי תוכנית קיימת, במצב של המתנה וחוסר ודאות לגבי ייעודי הקרקע. במצב כזה אדם יאלץ להמתין לתיכנון המפורט, שייארך מיספר שנים, בכדי לגלות האם התיכנון מיטיב עימו או מפקיע ממנו את נכסיו. אף על פי שצויין במפורש בהמלצות הוועדה, שהמלאכה טרם הושלמה, הוכנה הצעת החוק לתיקון מיספר 40.

בראיון שנערך בתאריך 21/2/99, עם מר עמרם קלעג'י, שהיה מנכ"ל מישרד הפנים באותה תקופה, ניסינו להבין את עמדת מישרד הפנים. הוא טען, שרעיון "תוכנית הכתמים" הוא רעיון יפה אך היה קיים פחד להכניס את מערכת התיכנון למצב אפור, שאינו ניתן להגדרה מבחינה תיכנונית. כמו כן, היה חשש לתביעות פיצויים בהיקף נרחב, שיינבעו מ"תוכנית הכתמים", אשר תשנה ייעודים. לטענתו, המיסגרת החוקית שהייתה קיימת איפשרה לרשות שמתפקדת כהלכה ושהיא בעלת שילטון מקומי ניבחר לעצב מיסמך כלכלי-חברתי מגובש, כיווני התפתחות והסכם חברתי בתוך היישוב (ולא רק ייעודי קרקע). הרשות

<sup>2</sup> בריאיונות שערכנו עם נוגעים בדבר, שלקחו חלק בשלבים שלפני תיקון לחוק, כפי שהתקבל, התבררו הכוונות הרבות, מחד, והחששות השונים, מאידך. חשוב לציין, כי עבודת המחקר המוצגת כאן נעשתה באופן מכוון סמוך לכניסתו של תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה לתוקף. מימצאיה ומסקנותיה, ברובם, מבוססים על ההתרשמות הראשונית של המערכת מהתיקון ומהנושאים שסביבו. חשיבות המחקר המתקיים קרוב לעת כניסת התיקון לתוקף בכך שהוא מאפשר נקודת התייחסות לבחינה שתבוא לאחר תקופה בה פועלת המערכת תחת השינוי ומסתגלת אליו. תגובות המרואיינים המובאות כאן, אם כן, משקפות את תפיסתם נכון לזמן בו התיקון טרם התקבל או היה בחיתוליו. סביר להניח, כי כבר בעת הזאת, כ-10 שנים לאחר אישורו, נראים פני הדברים אחרת בעיני אותם נושאי תפקידים.



יכולה להגיש תוכנית מיתאר מקומית ומרגע שהמיסמך יתקבל בוועדה המחוזית תוכל הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה לפעול באופן חופשי.

ניתן להבין את החשש שבקבלת המלצות הוועדה מהערות נוספות על המלצות דו"ח לוי: שלום זינגר, אז היועץ המישפטי של משרד הפנים, שהתייחס גם הוא לסוגייה, טען כי באופן עקרוני הייתה תמיכה של מנכ"ל המשרד ושל שר הפנים הקודם ואף הייתה כוונה לאמץ את המלצות הדו"ח (פרוטוקולים ועדת הפנים, 23/11/94, עמ' 9). בחינת המלצות הוועדה שהובאו בפניו העלתה שלא ניתן לאמץ את הדו"ח כמו שהוא. למרות זאת, משרד הפנים היה בדיעה שאכן צריך לעשות שינוי ובמיוחד להגדיר באופן שונה ומפורט יותר את ההירארכיה בתוכניות. דלית דרור, נציגת משרד המישפטים במועצה הארצית, התייחסה אל הוראות המעבר כאל בעיה מרכזית מאוד מבחינתם (פרוטוקולים ועדת הפנים 23/11/94, עמ' 12). הוראות המעבר איפשרו הימצאות במצב ביניים מתמשך, בין המצב הקיים לבין המצב החדש. ח"כ לשעבר אברהם פרוז, שהיה חבר ועדת הפנים, העלה בעייתיות נוספת והיא שתוכנית כתמים מבטלת את הבקרה ומעוררת בעיה של חלוקת הזכויות (פרוטוקולים ועדת הפנים, 23/11/94, עמ' 13).

מתוך שיחות רבות שקיימנו עם אנשים, שהיו מעורבים בתהליך חקיקת החוק, ומתוך הפרוטוקולים של ישיבות ועדת הפנים ואיכות הסביבה התברר, כי רבים הסכימו על צורך בשינוי המצב הקיים. מצד אחד תחושתם הייתה, שנקודת האיזון בין עבודת הוועדה המקומית לבין עבודת הוועדה המחוזית נוטה יותר מידי לכיוון הוועדה המחוזית. זוהי, לדעתם, הסיבה שתוכניות ותהליך התיכנון ניתקעים. מצד שני, בפיתרון של ביזור סמכויות לוועדות המקומיות הם ראו גם סיכונים מסוימים.

השאלה הגדולה אשר ריחפה כל העת באוויר היא האם סומכים על הוועדות המקומיות או לא סומכים עליהן? ניסח זאת היטב ח"כ לשעבר אברהם פרוז בוועדת הפנים (23/11/94 עמ' 13):

"ברור לי לגמרי שההצעה של הממשלה היא חצי הדרך. מצד אחד היא רוצה לתת קצת יותר לשלטון המקומי. אבל לא מספיק טיפ טיפה יותר".

עדות לחשש הרב מפני הוועדות המקומיות ניתן למצוא באמירות רבות הפזורות לאורך כל דיוני ועדת הפנים. אלה מצביעות על האופן בו ניתפס השלטון המקומי:

**ש' זינגר, 16 נוב' 94:** "... אני חושב שאפשר כבר עכשיו להסכים לכך שיהיו הנציגים שהם ימנו. הבעיה מתחילה לפעמים כשהבחירה היא לפי מעין "חלוקת שלל" של פוליטיקה מקומית".

**ד' דרור, 23 נוב' 94:** "קשה לרשות מקומית להתעלם מהכספים הגדולים שהיא עשויה לקבל כתוצאה מפיתוח וזה גורם לעוד לחצי פיתוח לעומת לחצי שימור. הדבר השני, המובן מאליו, זה להבטיח צרכים תיכנוניים כלל אזוריים, לא רק לעיר... אם היה תיכנון ארצי מושלם ומחוזי מושלם ומקומי מושלם אפשר היה לדון בתוכניות המפורטות בוועדה המקומית".

**י' פרחי, 23 נוב' 94,** עמ' 12: "אנחנו לא ניתן שתהיה השתוללות בוועדה המקומית".

בנוסף לחשש מרעיון "תוכנית הכתמים" נמצא ברקע (גם אם הדברים לא נאמרו מפורשות על ידי בעלי תפקידים בשילטון המרכזי) החשש להעביר סמכויות נרחבות לוועדה המקומית. במילים אחרות, הסיבה העיקרית לדחייה של עיקרי המלצות ועדת לוי הייתה, החשש מביזור אמיתי של סמכויות תיכנון לשילטון המקומי.

## **עמדת השילטון המקומי נגד הגירסה השנייה של התיקון לחוק**

כפי שראינו, בהצעת חוק התיכנון והבנייה (ייעול וקיצור הליכים) (תיקון מיספר 40) התשנ"ה 1994, שהונחה בפני ועדת הפנים, שולבו אך מיקצת מהמלצות ועדת לוי. הנושא העקרוני והמרכזי, שהיה חסר בהצעת תיקון 40, הוא הגדרה של תיכנון מיתארי ותיכנון מפורט. ההמלצות של ועדת לוי היו לשכלל את הפרוצדורה על ידי קביעת המהות תחילה. אין זה פלא שלהצעה החדשה הייתה התנגדות מאסיבית מצד מרכז השילטון המקומי וראשי הרשויות. טענתו העיקרית של נציג מרכז השילטון המקומי אז, מר עוזי עצמון (טענה שהצטרפו אליה רבים אחרים), הייתה שהממשלה הציגה בפני ועדת הפנים קונספציה לא נכונה. לכן, כאשר ועדת הפנים דנה בפרטי הצעת החוק, היא החטיאה את המטרה. המנדט היחיד שניתן לוועדת הפנים היה לדון בפרטי ההצעה ולערוך בהם תיקונים ושיפורים. דרך עבודתה של ועדת הפנים ואיכות הסביבה הייתה לעבור סעיף סעיף על הצעת הממשלה. הטענה שחזרה ונישנתה לכל אורך דיוני הוועדה (כ-20 פגישות שהשתרעו על פני 7 חודשים) הייתה שמכיוון שהקונספציות בחקיקה הזאת כלל לא ברורות לא רצוי ללכת סעיף סעיף. למרות הערה זו לא השתנו דרכי עבודתה של הוועדה. נטישת המהות והעיסוק הבלעדי בפרוצדורות, גרמו, לטענת מתנגדי התיקון, להחמצת העיקר.

בטבלה מיספר 4.1, מוצגת השוואה בין תיקון 40 ותיקון 43 על ידי בחינת תיקונים בחוק התומכים בביזור מול תיקונים בחוק המגבירים מרכז.

## **עיקר טענותיהם של אנשי השילטון המקומי**

טענותיהם של אנשי השילטון המקומי, המובאים להלן, באו לידי ביטוי בעבודת ועדת הפנים ובמכתבים של ראשי ערים רבים, אשר הופנו אל שר הפנים וראש הממשלה:

### **הפקעת סמכות התיכנון המקומית מהרשויות המקומיות וניבחריה**

הטענה הראשונה נוגעת ישירות לנושא הביזור. הטענה היא שהצעת החוק, כפי שהוגשה לוועדת הפנים, פוגעת במעמדה של הרשות המקומית, המופקדת על התיכנון המקומי, באיצטלא של ייעול וקיצור הליכים. בכך מופקעות חלק מסמכויות התיכנון המקומי מהוועדה המקומית ומועברות לוועדה המחוזית. לטענתם, השיבוש בקיצור הליכים נגרם בוועדה המחוזית. היא האחראית העיקרית לעיכובים באישור תוכניות. בנוסף, השארת סמכות התיכנון ברמה המקומית בידי הוועדות המחוזיות מנציחה עיוות רב שנים. זאת

טבלה מיספר 4.1 – השוואה בין תיקון 40 לתיקון 43 –

תיקונים בחוק התומכים בביזור מול תיקונים בחוק המגבירים מירכוז

|   | שינויים התומכים בביזור  |  | שינויים המגבירים מירכוז   |   |  |
|---|---|--|---|---|--|
|   | תיקון 40  | תיקון 43   |   | תיקון 40  | תיקון 43   |
| <b>תוכנית בסמכות ועדה מקומית</b>          | הפרדה בין תיכנון מיתארי ותיכנון מפורט. תיכנון מפורט בסמכות ועדה מקומית  | רשימה מצומצמת של נושאים שהם בסמכות מקומית ס' 62א   | <b>היתר לכל המעוניין לזום שינויים לתוכנית מיתאר</b>                                       | מתן אפשרות לזומים להגיש תוכנית ישירות למחוזית בלי שהיא עברה קודם את הוועדה המקומית  | מתן אפשרות לזומים להגיש תוכנית ישירות למחוזית בלי שהיא עברה קודם את הוועדה המקומית                               |
| <b>חיזוק הנציגות של המקומיות במחוזיות</b> | 14 חברי ועדה מחוזית מתוכם 5 נציגים של רשויות מקומיות. 2 חברים קבועים ו-3 נציגי הרשויות המקומיות המשתנים לפי העניין. ממונים ע"י שר הפנים | 17 חברי ועדה מחוזית מתוכם 5 חברים שימנה שר הפנים * דרישת נציגי השילטון המקומי ל-5 נציגים קבועים בוועדה המחוזית לא התמלאה | <b>חיזוק נציגות של משרדי הממשלה בוועדות המקומיות (תיגבור הוועדה המקומית באנשי מיקצוע)</b> | הוספת 4 חברים מן המניין (בעלי דיעה מייעצת): נציג לשכת התיכנון המחוזית, מהנדס הוועדה המקומית, בעל הכשרה מיקצועית, נציג המשרד לאיכות הסביבה | תוספת של 4 נציגים נוספים בעלי דיעה מייעצת: נציג, איכות הסביבה, התחבורה, מינהל מקרקעי ישראל, ונציג אירגון מיקצועי |
|   |   |  | <b>הקמת ועדת ערר</b>  | ועדה בילתי תלויה אשר תשב בסמוך לוועדות המקומיות.  | מיקום הוועדה בסמוך לוועדות המחוזיות. לוועדת ערר סמכויות החלטה חשובות בנושאי תו"ב, פיקוח ובקרה על הדרג המקומי     |

מכיוון שלנציגי משרדי הממשלה, היושבים בוועדות המחוזיות, אין ולא יכולה להיות, כל זיקה ליישוב עצמו. הם אינם מכירים מקרוב את המקום ואת תנאיו המיוחדים.

ההתנגדות לאפשרות, שנותן התיקון לזומים, להגיש תוכנית ישירות למחוזית, ללא שעברה קודם את הוועדה המקומית (כאשר זו חרגה מהלו"ז), הוצגה גם על ידי יוסי פרחי, נציג לישכת המהנדסים (פרוטוקולים ועדת הפנים, 23/11/94, עמ' 26). לטענתו, בתוכנית מקומית קיימים מרכיבים רבים; תחבורה, קרקע, כלכלה, חברה, אופי מקום והיסטוריה. שתילה שלהם בתוך ריקמה של עיר קיימת מחייבת תיאום עם הגורמים המופקדים על אותה עיר. כאשר יזם מגיש תוכנית כזו ישירות לוועדה המחוזית ולא מתבצע תיאום בוועדה המקומית בדרך כלל הוועדה המחוזית דוחה את כל התוכניות. בנוסף, טען פרחי, כי הצעת החוק טומנת בחובה יתרון עצום לספקולנטים. היא מאפשרת הכנת תוכניות מיתאר על ידי יזמים, המשרתות אינטרסים כלכליים צרים, תוך התעלמות מצורכי הישוב וללא ראייה תיכנונית כללית ורחבת היקף.

## שאלת הייצוג בוועדות מחוזיות

הטענה השנייה נוגעת לנושא אשר, לדעת אנשי השילטון המקומי, צריך היה להיות מתוקן בהצעת החוק אך לא תוקן. המדובר בשאלת הייצוג בוועדות המחוזיות. הוועדה המחוזית, המופקדת על התיכנון המקומי והמחוזי כאחד מורכבת, על פי התיקון, מרוב של נציגי הממשלה – 10 חברים – כאשר הרשויות המקומיות מיוצגות על ידי חמישה חברים – שני חברים קבועים המתמנים על ידי שר הפנים מתוך רשימת "מומלצים" של הערים הגדולות במחוז, ושלושה נציגים נוספים של רשויות מקומיות, שייתחלפו לפי העניין ושארף הם ימונו על ידי שר הפנים.

לדברי עוזי עצמון, אז נציג מרכז השילטון המקומי (16 נוב' 94, עמ' 7), לכל גורם מהשילטון המרכזי, כגון, המישרד לאיכות הסביבה, מישרד התחבורה ומינהל מקרקעי ישראל, שיש לו איזושהי נגיעה בנושא תיכנון, יש ייצוג נאות בוועדה המחוזית ובצדק. אך נוצר שיבוש חמור באיזון בין מעמדו של השילטון המרכזי לבין מעמדו של השילטון המקומי ברשויות המקומיות בנושא התיכנון. שינוי בסמכויות הוועדה המחוזית ונטילת סמכויות מהוועדה המקומית צריכים להתאזן בהרכב הוועדות ולתת ביטוי לייצוג הולם לרשויות המקומיות. שני חברים של השילטון המקומי בוועדה המחוזית זה, לטענתו, לעג לרש. המינימום לשמירת האיזון של האינטרסים המקומיים של התיכנון המקומי הוא חמישה נציגים קבועים. בנוסף, הזכות להחליט מי ייצג את הרשות המקומית צריך להיות בידי הרשות עצמה ולא בידי שר הפנים.

### הוספת האלמנט המיקצועי המתכנן, שבא לכבול את ידי אנשי הוועדה

טענו אנשי השילטון המקומי, שהרכבה של הוועדה שאמורה הייתה להחליף את הוועדה המקומית, בכל הנוגע להכנת תוכניות מיתאר מקומיות, הוא פגיעה קשה בעיקרון דמוקרטי בסיסי. לפי עיקרון זה, נציגי התושבים – היינו המועצה המקומית הניבחרת – הם המוסמכים לדון ולהחליט בהכנת תוכניות מקומיות. צריך אומנם שיהיה מנגנון בקרה מושחז ויעיל שייבקר את הוועדות המקומיות, אך בלא שייפגע האיזון הדרוש בין מי שמופקד על צורכי התושבים לבין הפיקוח הנידרש ברמה המחוזית.

### השלכות כספיות על קופות הרשויות המקומיות

הצעת החוק שהתקבלה מאפשרת לכל מישרד ממשלתי ולכל בעל עניין להכין תוכנית מפורטת ולהגישה לוועדה המחוזית ללא שתידרש הסכמתה של הוועדה המקומית. הוועדה המחוזית היא הרשאית לאשר תוכנית כזו. בה בעת, החוק קובע שאם נפגעו זכויות בעלי מקרקעין אחרים מתוכנית זו, תהיה הרשות המקומית חייבת לפצות את הנפגעים. התוצאה, אם כן, היא שהרשות המקומית נאלצת לשלם פיצויים עבור תיכנון שנעשה על ידי גורמים אחרים.

## הבעיות הנובעות מתיקון 43

את הקושי בתיקון 43 סיכם עו"ד אבי פורטן, אז היועץ המישפטי של מחוז המרכז, ביום עיון ארצי בנושא תוכניות בסמכות הוועדה המקומית (19.6.1997). עיקרי דבריו היו, כי טוב עשה התיקון שהעביר לוועדות המקומיות סמכויות, אך הבעייתיות בו מורכבת מכמה נקודות:

- ההגדרות של סעיף 61א וסעיף 62א(א) מפצלות את סוגי התוכניות בין שתי הערכאות, כאשר ההגדרה היא נושאית. ההגדרות לא ברורות ותמהיל הנושאים לא תמיד נכון. ההבחנה הזו לא הייתה עד לתיקון 43 ולאחריו היא עלולה להציב קשיים רבים.
- התיקון יצר מצב חדש ומהפכני בכך שיזמים יכולים לקדם במקביל תוכניות המעניקות סמכות מקבילה על אותה קרקע.
- המתח בין "הכובעים" השונים של הוועדה המקומית הוגבר. נוצר קושי מובנה של ניגוד עיניניים בתוך הוועדה המקומית. אותה ועדה מקומית גם מזינה את ההתנגדויות וגם מחליטה. בעיית ה"כובעים" הרבים אף חריפה יותר במקרה של ועדה מקומית על פי סעיף 18. הוועדה יכולה להציג תוכנית אך גם לשמוע מתנגדים, לדחות אותם, לבנות, היא תצטרך להוציא היתרי בנייה, לשלם אגרות, לקנוס את עצמה על חריגות בנייה וכו'.
- התיקון לא התבסס על מישנה סדורה. בתחילת היוזמה לתיקון הייתה קונספציה שהונחה לפיתחו של משרד הפנים והייתה כמעט בגדר תפיסה חדשה. דבר זה התמסס ומה שיצא בסוף התהליך הוא לא קונספציה אלא קובץ הוראות שבאו רק לתקן אספקטים מיוחדים.

על אף הבעיות שנילו לתיקון 43 ועל אף הטענות כי זנחו בו רוב הכוונות המקוריות (ובעיקר אלה הנוגעות לביזור של סמכויות לוועדות המקומיות), הוא סימן את תחילתה של הדרך לקראת חיזוק מעמדן של הרשויות המקומיות בתהליך קבלת ההחלטות בתחום התיכנון והבנייה. אחד השינויים המהותיים, המעידים על מהלך ביזורי, הוא הוספת סוג חדש של תוכניות – תוכניות שבסמכות מקומית. את הטענה כי תוספת זו הינה מהותית ניתן לעגן בכמות השאלות המישפטיות שעלו בפני בתי המישפט כתוצאה מהתיקון לחוק. בפרק הבא ניגע בסוגיות המישפטיות שהתיקון העלה ודרך התמודדותו של בית המישפט איתן נראה את נוכחותן החזקה של שתי הגישות כלפי עקרונות הביזור – גישת השילטון המרכזי וגישת הדרג המקומי.

## פרק 5:

### סוגיות מישפטיות העולות מתיקון 43

פרק זה נערך בהשתתפות איריס פרנקל-כהן, עו"ד

תיקון 43 הכניס לחוק התיכנון והבנייה שינויים משמעותיים, בחלוקת הסמכויות בין גופי התיכנון השונים, תוך העברת חלק מסמכויותיה של ועדת התיכנון המחוזית לוועדת התיכנון המקומית. במהלך השנים נתגלעו מחלוקות מישפטיות ביחס לתפקידיהם של גופי התיכנון השונים ולסמכויותיהם, כפי שניקבעו בסעיפי החוק שנוספו במיסגרת התיקון. זאת, נוכח הפרשנויות השונות שניתנו לסעיפים אלו על ידי הוועדות המקומיות, הוועדות המחוזיות ומשרד הפנים. בפרק זה ניבחנו את התייחסות הרשויות השונות לסעיפים הנוגעים בביזור הסמכויות, כמו גם את עמדת הפסיקה בקשר לכך.<sup>3</sup>

הערה לקוראים: מאחר שמחקר זה אינו מחקר מישפטי אין לראות באמור כאן ניתוח מישפטי מלא אלא תיאור ראשוני ואין להסתמך עליו לצורכי דיון מישפטי.

### תוכניות שבסמכות ועדה מקומית (סעיף 62א(א) לחוק)

סעיף 62א(א) קבע שורת נושאים אשר ניתן לכלול בתוכניות שבסמכות ועדה מקומית (להלן: תסמ"ק), ובכך יצר למעשה סוג חדש של תוכניות ואיפשר ביזור סמכויות התיכנון לוועדות המקומיות.<sup>4</sup>

בסמוך לכניסת תיקון 43 לתוקף לא היה ברור לעוסקים בתחום כיצד יתפרש סעיף זה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (מיספר 13/96) נכתב:

"תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה, יצר סוג חדש של תוכנית: "תוכנית בסמכות ועדה מקומית". החוק מגדיר הגדרה מפורטת ודוקנית את התנאים, שבהתקייםם, תהיה תוכנית בסמכות ועדה מקומית. סביב הפרשנות של סעיף זה נוצרו חילוקי דיעות רבים. גרוע מכך, החוק מתפרש באופן שונה בין מוסדות התיכנון".

כך, גם בהחלטת ועדת הערר מחוז תל-אביב<sup>5</sup> שניתנה סמוך לאותה עת, נאמר: "לשונו של סעיף 62א(א) מותירה פתח נרחב באשר להיקף סמכויותיה של הוועדה המקומית". האפשרויות הפרשניות השונות אשר נבעו מניסוחו של התיקון, אשר טרם הובאו בפני בתי המישפט

<sup>3</sup> יודגש כי בפרק זה נתייחס לשינויים שחלו בעקבות תיקון 43, תוך התייחסות מוגבלת בלבד לתיקון 76 אשר נכנס לתוקפו לאחרונה.

<sup>4</sup> פירוט של תהליך אישור תוכניות שבסמכות מקומית ניתן למצוא בניספח 2.

<sup>5</sup> תיק ערר מס' 97/ רג-5686 נווה בניין ופיתוח בע"מ ואח' נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה רמת גן

המוסמכים, יצרו אי בהירות באשר להיקף התיקון וממילא גם אי וודאות באשר להשלכותיו. כפי שהובהר לעיל<sup>6</sup>, פעולה שנעשתה שלא בסמכות עלולה להיחשב כבטלה. משכך, אי הבהירות באשר להיקף סמכויותיה של הוועדה המקומית, עלול לגרום טעויות תמימות של העוסקים במלאכה, אשר עלולות להוביל, בדיעבד, לקביעה כי החלטה ו/או תוכנית הינן חסרות תוקף.

הפרשנות שניתנה להוראות הדין על ידי שר הפנים והוועדות המחוזיות, בשנים שלאחר כניסת התיקון לתוקף, כפי שבאה לידי ביטוי בחוזר המנכ"ל ובדרך התנהלותן של הוועדות המחוזיות, הייתה פרשנות שמרנית, אשר צימצמה את סמכות הוועדות המקומיות, ככל הניתן. בית המישפט, אשר נידרש לפרשנות זו, פעם אחר פעם, סבר אחרת.

להלן ניבחן את סמכויות הוועדה המקומית על פי סעיף 62א(א) וסעיפי המישנה שלו, על פי לשונם כפי שהיא בחוק והפרשנות שניתנה להם על ידי הגורמים הנוגעים בדבר.

**סעיף 62א(א): "תוכנית מפורטת או תוכנית מיתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן היא תוכנית בסמכות הוועדה המקומית כאמור בסעיף 61 א(א)".**

סעיף 62א(א) קובע רשימת נושאים מוגדרת ומוגבלת שבסמכות הוועדה המקומית. היינו, נושא שאינו מוזכר במפורש בסעיף 62א(א) אינו בסמכות הוועדה המקומית. מישרד הפנים סבר כי נוסח זה הינו נוסח "דווקני", המחייב פרשנות מצמצמת לסעיף, ובהתאם לכך קבע הנחיותיו בחוזרי מנכ"ל שהוצאו מטעמו<sup>7</sup>. בכלל זה קבע מישרד הפנים:

- יש לציין בהוראות תוכנית את מיספר הפסקה בסעיף 62א(א) עליה מסתמכת ועדה מקומית כאשר היא קובעת שמדובר בתסמ"ק.
  - יש לציין במיסמכי התסמ"ק (תשריט והוראות) רק את השינויים שהם נושא התוכנית, כאשר תוכנית זו לא תוכל להוות קומפילאציה של תוכניות אחרות החלות בתחומה... הכללת הוראות מתוכניות אחרות תקשה על בדיקה של השינוי שהתוכנית מציעה ועל שאלת הסמכות.
  - תוכנית הכוללת נושא אחד או יותר שאינו מפורט בסעיף 62 א(א) אינה בסמכות ועדה מקומית.
  - נושאים שאינם כלולים בסעיף האמור לא יוכלו להיות נושא לתוכנית בסמכות ועדה מקומית, ובכלל זה – הוראות בדבר שינוי ייעודי קרקע שלא בנסיבות הקבועות בסעיף 62א, בין על דרך הוספת תכליות ובין על דרך גריעת תכליות, הוראות בדבר הפקעת קרקע לצורכי ציבור והוראות בדבר שיפוי (להבדיל מהתניית אישור תוכנית בכתב שיפוי).
  - עוד מוצא המישרד להדגיש כי תוכנית המיתאר או התוכנית המפורטת שבסמכות הוועדה המקומית כפופה לתוכניות המיתאר המחוזיות והארציות.
- אל מול גישה מצמצמת זו, עמדה פרשנותם של נציגי הרשויות, אשר ראו בסעיף 62א(א) כלי לקידום תוכניות באופן עצמאי.

<sup>6</sup> פרק 3, נושא עקרון החריגה מסמכות עמ' 44-45.

<sup>7</sup> חוזר מנכ"ל 13/96 מיום 3.9.96 בעמ' 13 וחוזר מנכ"ל 1/2001 מחודש פברואר 2001 בעמ' 30.

חילוקי דיעות אלו הוכרעו בסופו של דבר בפס"ד שניתן בעתירות שהוגשו במיסגרת בג"צ 5145/00 הוועדה המקומית לתיכנון ובנייה חוף השרון נ' שר הפנים ; בג"צ 7909/00 אחד עשר בעלי מגרשים נ' שר הפנים ובג"צ 5627/00 אבולעפיה, רגו'אן, בראונר יזמים ובונים נ' שר הפנים (להלן: "בג"צ חוף השרון"). בית המישפט הגבוה לצדק בחן את הפרשנות שניתנה לתיקון 43, בכלל, ולסעיף 62א(א), בפרט, על ידי משרד הפנים והוועדות המחוזיות, על רקע תכליתו של תיקון 43, כפי שהיא עולה מלשונו ומהרקע החקיקתי שלו. בג"צ קבע כי תכליתו של תיקון 43 הינה ליצור מהפך שורשי ויסודי בחלוקת התפקידים בין מוסדות התיכנון המחוזיים והמקומיים על מנת לקצר ולייעל את הליכי התיכנון הקיימים ולהקל על עומס עבודת הוועדות המחוזיות. משכך, קבע בג"צ, יש לפרש את תחומי הסמכויות המועברים מהוועדה המחוזית למקומית "..." אם לא על דרך ההרחבה... למיצער לא על דרך הצימצום החונק".

יחד עם זאת, אימץ בית המישפט את דעת המחברת<sup>8</sup> בקובעו כי סמכותן של הוועדות המקומיות הוגבלה לסוגי שינויים מינוריים בתוכניות מיתאר קיימות. בית המישפט מדגיש כי סמכות הוועדה המקומית מוגבלת להחלטות טריטוריאליות-נקודתיות, העוסקות בהתאמת תוכניות קיימות לצורכי התושבים במקום, בעוד שהחלטות בנושאים כלליים יותר או בעלי השפעה על אזור נרחב יותר נותרו בתחום סמכותה של הוועדה המחוזית.

חרף עמדתו הברורה של בית המישפט העליון, אשר שבה ועוגנה גם בפסיקתם של בתי המישפט המחוזיים<sup>9</sup>, המשיכו חלק מוועדות התיכנון המחוזיות לפעול על פי מדיניות משרד הפנים ולפרש את סמכותה של הוועדה המקומית באופן מוגבל. בפסק דין שניתן לאחרונה<sup>10</sup> ביקר בית המישפט התנהלותן זו של ועדות התיכנון והביע דעתו כי שורה של פיסקי דין "שללו מהנחיות משרד הפנים את תוקפן המחייב ובעיקר הדגישו את חובתן של ועדות התיכנון להפעיל שיקול דעת עצמאי וענייני".

נראה כי למרות הסתייגותו של משרד הפנים מתיקון 43, נותר המחוקק עיקבי במדיניותו, המצדדת בביזור סמכויות התיכנון לוועדות המקומיות. עמדה זו באה לידי ביטוי בתיקון 76 לחוק התיכנון והבנייה משנת 2006 (להלן: "תיקון 76")<sup>11</sup>. תיקון זה אמנם חורג ממיסגרת מאמר זה ואולם ראוי לציין שתיים מהוראותיו הרלוונטיות ליחסי הגומלין בין גורמי התיכנון: האחד – יש בתיקון פתח להרחבה מסוימת של ביזור הסמכויות, בקרב ועדות מקצועיות ויעילות במיוחד; האחר – התיקון מתנה את הפעלת סמכותן של הוועדות המקומיות בחוות דעת מטעם מהנדס הוועדה ויועצה המישפטי, אשר יקבעו כי התוכנית

---

<sup>8</sup> "Evolving Voices in Land Use Law: A Festschrift in Honor of D.R. Mandelker: Land Use Law in the Face of a Rapid-Growth Crisis: The Case of Mass Immigration to Israel in the 1990s", 3 wash. U.J.L. & POL'Y (2000) 773,836

<sup>9</sup> עע"מ 343/05 ועדת ערר מחוז מרכז נ' אילות השקעות בנכסים (רחובות מערב) 1992 בע"מ, ואח' פסק דין מיום 29.11.06 (טרם פורסם)

<sup>10</sup> ע"יש (ת"א) 1928/05 השתתפויות בנכסים ישראל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ובנייה מרכז ואח', פס"ד מיום 15.1.06 (טרם פורסם)

<sup>11</sup> תיקון מס' 76 לחוק התיכנון והבנייה, אשר חוקק במיסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2006), התשס"ו – 2006, ס"ח 2057, י"ט סיון תשנ"ו, 15.6.06



המוצעת אכן מצויה בתחום סמכותן, על מנת להבטיח כי הסמכות תיקבע באופן מקצועי וענייני, על פי אמות המידה שניקבעו בדין ובפסיקה.

ניתן לסכם ולומר כי תיקון 43 בא ליתן ביטוי למדיניות המצדדת בביזור סמכויות התיכנון מתוך מגמה לייעל הליכי התיכנון, וכי על בסיס רציונל זה, הנימשך עד היום – ראוי לפרש את הוראותיו של סעיף 62א לחוק.

**ס"ק (1): "איחוד וחלוקה של מגרשים, כמשמעותם בפרק ג' סימן ז'. ובלבד שאין בתוכנית שינוי בשטח הכולל של כל יעוד קרקע למעט האמור בפסקאות (2) ו-(3)".**

סעיף זה מעניק לוועדה המקומית סמכויות שעד לתיקון היו נתונות בידי הוועדה המחוזית. הוא מאפשר לוועדה המקומית לאשר טבלאות איזון, בהתייחס לשינויים בשימושי הקרקע, שאושרו על ידי הוועדה המחוזית. בידי הוועדה המחוזית נותרת הסמכות לבדוק את שימושי הקרקע המוצעים ואת האיזון בין השטח "הנכנס" לשטח "היוצא" כתוצאה מהחלוקה החדשה. העברת נושא טבלאות האיזון לוועדות המקומיות נועדה לסייע בקיצור משך ההתדיינות בתוכנית. שימוש מושכל בסמכות זו עשוי לזרז הליכים ולמתן קונפליקטים.

בהתאם לפרשנות משרד הפנים, ניקבע בחוזר מנכ"ל כי הוועדה המקומית רשאית לבצע את ההליך הטכני של איחוד וחלוקת מיגרשים, ואולם אינה מוסמכת לאשר תוכנית כזו אלא לגבי שטח רצוף וככל שאין הדבר נעשה במשולב עם שינוי ייעודי קרקע. למען הסר ספק, מבהיר משרד הפנים, כי שבילים ודרכים הינם ייעודי קרקע נפרדים, אשר לא ניתן לשנות שיטחם אלא על פי תוכנית תקפה (סטייה מהסייג המגביל סמכותה של הוועדה המקומית לאיחוד וחלוקה בתנאי שלא יהיה שינוי בשטח הכולל של כל יעוד קרקע, תתאפשר רק אם מדובר בסמכויות הוועדה על פי סעיפים 62א(א) (2) ו-(3) (הרחבת דרך בתוואי מאושר בתוכנית בת תוקף, למעט דרך שאושרה בתוכנית מיתאר ארצית)<sup>12</sup>. בסמכותה גם להגדיל שטחים לצורכי ציבור, אשר נקבעו בתוכנית בת תוקף.

בניגוד להנחיות אלו, אישרה הוועדה המקומית רחובות תוכנית אשר ביקשה להכשיר קניין מיסחרי במהלך דו שלבי – איחוד מיגרשים על פי סעיף 62א(א) (1) תוך קביעת יעוד משולב לתעשייה, מלאכה ומיסחר למיגרש המאוחד, ובהמשך – המרת שיטחי הבנייה של ייעודי קרקע על פי סעיף 62א(א) (6). משהובאה המחלוקת בפני בית המישפט, קיבל בית המישפט עמדתה של ועדת הערר לפיה הוועדה המקומית אינה מוסמכת לאשר תוכנית זו (להלן: "פס"ד אילות")<sup>13</sup>. לגישת בית המישפט, העובדה שהתוכנית מאפשרת תוספת שיטחי קרקע המיועדים למיסחר, על ידי ייעוד המיגרש המאוחד לשימוש משולב של מיסחר ותעשייה, נופלת בגדר החריג לסעיף 62א(א) (1), ואין באפשרותו של סעיף 62א(א) (6), המתייחס לתוספת שיטחי בנייה כדי לסייע בידה. בדומה לכך, בפסק הדין בעניין נחלת סביר<sup>14</sup>, ניקבע כי לוועדה המקומית אין סמכות לשנות את "השטח הכולל של כל יעוד

<sup>12</sup> שימוש בכך נעשה במיסגרת ערר 269/04+271 עו"ד ציון לוי ואח' נ' הוועדה המקומית לתו"ב ראשל"צ, מיום 7.7.04.

<sup>13</sup> עע"ם 343/05 ועדת ערר מחוז מרכז ואח' נ' אילות השקעות בנכסים (רחובות מערב) 1992 בע"מ, פס"ד מיום 29.11.06 (טרם פורסם)

<sup>14</sup> עתמ 1385/01 נחלת סביר נ' הוועדה המחוזית מחוז מרכז, פס"ד של בית המישפט לעניינים מינהליים בתל אביב, השי קלינג, מיום 25.7.02 (טרם פורסם)

קרקע" שניקבע בתוכנית שקדמה להחלטתה תוך כדי החלטה על איחוד וחלוקה. משכך, לשימושה של הוועדה המקומית בסמכותה לאיחוד וחלוקה, תקדם תוכנית שתיקבע את "השטח הכולל של כל יעוד קרקע".

פיסקי דין אלו משקפים גישה זהירה של בית המישפט בפרשנות הסמכות הנתונה לוועדה מקומית בהליכי איחוד וחלוקה.

**ס"ק (2): "הרחבת דרך בתוואי המאושר בתוכנית בת תוקף, למעט דרך שאושרה בתוכנית מיתאר ארצית".**

בהתאם להנחיות משרד הפנים<sup>15</sup>, הדגש בסעיף זה הוא על הרחבה של דרכים, כאשר "דרך" מוגדרת באופן רחב, וכאשר ההרחבה יכולה לבוא על חשבון כל ייעוד קרקע אחר. יחד עם זאת, קובעים חוזרי משרד הפנים כי ועדה מקומית אינה רשאית לאשר בתוכנית הארכת דרך או להתוות דרך חדשה, וכי אינה רשאית לאשר הרחבת דרך קיימת שלא על פי תוכנית בת תוקף או דרך שנכללת בתוכנית מיתאר ארצית (אפילו קבעה תוכנית המיתאר הארצית כי רוחבה של הדרך ייקבע בתוכנית מיתאר מקומיות<sup>16</sup>).

ועדת ערר דחתה טענה לפיה אין ועדה מקומית מוסמכת לאשר יציאה ממיתחם מבונה לדרך קיימת, וקבעה כי הוספת כניסה ויציאה לדרך קיימת בתוואי הדרך, בלא יצירת צמתים או שינוי התוואי, מהווה הרחבת דרך המצוייה בסמכות הוועדה על פי סעיף 62 א(א)(2)<sup>17</sup>.

**ס"ק (3): "הגדלת שטחים שנקבעו בתוכנית בת תוקף לצורכי ציבור כמפורט להלן: דרכים, גנים, שיטחי נופש וספורט, עתיקות, שיטחי חניה, תחנות אוטובוס ורכבת שאינן תחנות קצה, שווקים, בתי קברות, מיבנים לצורכי כינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מיקלטים, מחסני חירום, מיתקנים לאספקת מים".**

סעיף זה מעורר מיספר שאלות פרשניות ובהן שאלות הנוגעות לביטוי "שיטחי ציבור", לשיעור ההגדלה המותר של השטח, לייעוד ההגדלה המותר ולשאלת הצורך בקשר טריטוריאלי לייעוד ציבורי קיים.

במיסגרת חוזרי מנכ"ל שהוציא<sup>18</sup> קבע משרד הפנים הנחיות אשר הגבילו סמכותה של הוועדה המקומית להגדלת השטחים:

- המושג "שטחים" מתייחס לשטח קרקע, ולא לשטח בנוי, שטח ריצפה, או שטח כולל המותר לבנייה.

<sup>15</sup> חוזר מנכ"ל 1/01 בעמ' 33

<sup>16</sup> חוזר מנכ"ל 13/96 בעמ' 14

<sup>17</sup> ערר 269/04+271 עו"ד ציון לוי נ' הוועדה המקומית לתו"ב ראשון לציון ואח'.

<sup>18</sup> חוזרי מנכ"ל 13/96 ו-1/01

- שינוי הייעוד של הקרקע, יכול להיעשות רק לאחד מ"צורכי ציבור", המפורטים בסעיף 188(א) לחוק התיכנון והבנייה, שהינם צרים מ"צורכי הציבור" המוגדרים בפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור).
- על השטחים שיועדו לצורכי ציבור בתוכנית יחולו אותן הוראות החלות מכוח התוכנית הקודמת על השטחים לצורכי ציבור שהורחבו, בהתייחס לשימושים מותרים, הוראות בינוי, אחוזי בנייה וכיוצ"ב. היינו, אם שיטחי הבנייה ניקבעו באחוזים, הרי ששיטחי הבנייה ייגזרו בהתאם לאחוזים אלו מגודל השטח שנוצר בכל סיווג (לדוגמא, אם זכויות הבנייה עמדו על 100% למיגרש בגודל של 1 דונם והמיגרש גדל ב-0.5 דונם, זכויות הבנייה נישארות 100% גם למיגרש בגודל של 1.5 דונם). אם שיטחי הבנייה ניקבעו במטרים, הרי ששטח הבנייה ייגזר באופן יחסי לשטח החדש לעומת השטח המקומי. פרשנות זו מצמצמת את השטחים החדשים המותרים.
- הגדלת השטחים תוכל להיעשות רק לשטח המצוי ברצף קרקעי עם שטח ההגדלה.
- סמכות הוועדה להגדיל שטחים שניקבעו בתוכנית בת תוקף אינה כוללת הסמכות להגדיל שטח לצורכי ציבור אחד על חשבון מישנהו, מאחר ואין בסמכות הוועדה להקטין שטחים שיועדו לצורכי מיסחר כאלו ואחרים. כך, למשל, זכותה של הוועדה להגדיל בית כנסת אינה יכולה לשמש אותה להרחבת בית ספר.
- מישרד הפנים מדגיש החובה הקבועה בסעיף 61א(ג) לחוק התיכנון והבנייה – לשלוח הודעה לכל בעל רשום.

עד כה לא הובאו הנחיות אלו ו/או החלטות שהתקבלו על פיהן להכרעה שיפוטית.

#### **ס"ק (4): "שינוי בקו בניין הקבוע בתוכנית".**

גם סעיף קטן זה זכה לפרשנות מצמצמת מטעם מישרד הפנים, במיסגרת חוזרי המנכ"ל שהוצאו על ידו<sup>19</sup>. מעבר להדגשת כפיפותה של החלטת הוועדה המקומית בעניין זה לתוכניות המיתאר הארציות והמחוזיות, בהתאם לסעיף 62א(ב) לחוק, מצא מישרד הפנים לנכון להוסיף ולקבוע כי הוועדה המקומית אינה מוסמכת לקבוע קווי בניין מקום בו התוכנית המקורית אינה נוקבת מפורשות בקווי הבניין אלא קובעת כי אלו יקבעו בתוכנית מפורטת.

בנוסף, על מנת להבטיח כי לא יהיה בשינוי קווי הבניין לגרום לשינוי בזכויות הבנייה, דורש מישרד הפנים בהנחיותיו כי התוכנית תיקבע הוראות מפורשות לגבי השלכותיהם של קווי הבניין. כך, למשל, דורש מישרד הפנים לקבוע הוראה לפיה זכויות הבנייה של מרתפים יהיו בהתאם לקווי הבניין בתוכנית המקורית, ושלא יהיה בשינוי קווי הבניין כדי לשנות כבדרך אגב גם את זכויות הבנייה.

<sup>19</sup> הוראות מנכ"ל 13/96 ו-1/2001

## ס"ק (5): "שינוי של הוראות לפי תוכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים".

בהתאם לעמדת משרד הפנים<sup>20</sup>, סעיף זה מתייחס להוראות הנוגעות לבינוי ועיצוב ואשר נהוג לכלול במיסגרת "תוכנית בינוי" או "ניספח בינוי" שאינם מיסמכים סטטוטוריים<sup>21</sup> ולא לשינוי הוראות המהוות חלק אינטגרלי מתוכנית סטטוטורית כמפורט בסעיף 145(ז) לחוק התיכנון. היינו, לעמדת משרד הפנים, סמכותה של הוועדה המקומית אינה נוגעת בנושאים מהותיים אלא בנושאים טכניים הנלווים אליהם. מכוח פרשנות מצמצמת זו, קבע שר הפנים כי הוועדה המקומית חוף השרון חרגה מסמכותה כאשר אישרה תוכנית הנוגעת ליישוב ארסוף, במיסגרתה פוצל מיבנה אחד המיועד לבית דו משפחתי לשני מיבנים ניפרדים וכן כי הוועדה המקומית גבעתיים חרגה מסמכותה כאשר התירה הוספת קומות לבניינים.

כנגד החלטותיו אלו של שר הפנים הוגשו עתירות לבג"צ (5145/00) כנגד החלטה בעניין ארסוף ובג"צ (5627/00) כנגד החלטה בעניין גבעתיים). עתירות אלו חידדו את הצורך בהבהרת סמכויותיה של הוועדה המקומית וחלוקת הסמכויות בינה ובין הוועדה המחוזית. נוכח הסוגיות העקרוניות המשותפות להן וחשיבותן הציבורית הרבה, נדונו העתירות במאוחד בפני הרכב מיוחד של שבעה שופטים. פסק הדין שניתן בהן ידוע כבג"צ חוף השרון.

העיקרון הכללי העולה מפסק הדין הינו כי גם אם לא יפורשו הוראותיו של ס"ק 5 על דרך ההרחבה, הרי שוודאי כי אין לפרשו "על דרך הצימצום החונק", שכן הדבר עלול לפגוע במרחב שיקול הדעת של הוועדה המקומית ולסכל תכליתו של תיקון 43. לפיכך, ומשלא נמצא בסיס בדין או בהיסטוריה החקיקתית לעמדת המדינה לעניין סמכות הוועדה המקומית על פי ס"ק 5, דוחה בית המישפט פרשנותה, ונירתם למשימת הפרשנות בעצמו.

בפסק דינו, מביע בית המישפט מורת רוחו מלשון החוק אשר מצא לנכון לקבוע גבולות סמכותה הבילבדית של ועדה סטטוטורית על סמך מושג עמום כ"תוכנית בינוי ועיצוב אדריכלית" ומזמין את המחוקק לקבוע הנחיות ברורות לעניין זה. ועדיין, נוכח הצורך בהבהרת גבולות הסמכות בין הוועדות השונות, לשם השגת תכלית החוק, קובע בית המישפט עיקרון כללי, אשר יסייע בשרטוטם של גבולות אלו. בהתאם לעקרון זה, או "אמת המידה הכללית", כלשונו של בית המשפט, "סמכות הוועדה המקומית מוגבלת לעניינים מקומיים-נקודתיים, אשר אין בהם להשליך על אופייה הכללי של הסביבה, כפי שניקבע בתוכנית שאושרה על ידי הוועדה המחוזית"<sup>22</sup>. הרציונאל לאבחנה זו מצוי בהרכבן השונה של הוועדות, אשר מחד – מקנה לוועדה המחוזית ראייה רחבה מזו של הוועדה המקומית, ומאידך – מצייד את הוועדה המקומית בהכרה טובה יותר של צורכי המקום. כעולה מפסק הדין, סמכות הוועדה תיקבע, איפוא, בכל מקרה ומקרה לגופו, בהסתמך על אופי השינוי המעורב בו, אם מקומי או אזורי, כאשר במקרה מעורב תעשה הקביעה "על פי היסוד הדומיננטי שבמערכת".

<sup>20</sup> הוראות מנכ"ל 13/96 ו-1/2001

<sup>21</sup> לשם הבהרת המונח במיסגרת חוזר מנכ"ל 13/96, מפנה משרד הפנים להגדרת השי' שמגר לתוכנית בינוי בבג"צ גליא, פ"ד ל"ה (4) 477 – "מיכלול פרטים עובדתיים נוספים, שאין בדרך כלל חובה לכללם בתוכנית מאושרת, המוגשת על פי החוק".

<sup>22</sup> פס"ד חוף השרון, שם, עמ' 14, 22

במיסגרת פסק הדין, מיישם בית המישפט את אמות המידה שניקבעו על ידו, על העניינים השונים אשר עלו בעניין ארסוף ובעניין גבעתיים :

בבג"ץ 5627/00 – עלה בכל חריפותו נושא **גובה הבניינים** המותר להגדלה על ידי וועדה מקומית. התוכנית עוסקת בשינויי ייעוד, צורה וגובה של פרויקט בנייה גדול במרכז העיר גבעתיים, ללא תוספת שיטחי בנייה, כאשר התיקון לתוכנית שינה את תכלית המיבנים כפרוייקט למגורים בלבד תוך שינוי צורת הבניינים ושינוי מיספר הקומות מ-16 קומות (56 מטר) ל-23 קומות (71 מטר). כאמור, שר הפנים סבר כי תוכנית זו חורגת מסמכות הוועדה המקומית.

משדחה בג"צ את עמדת המדינה כי סעיף קטן (5) מתייחס רק לתוכנית בינוי, קובע הוא כי במיסגרת הסמכות הקנויה לוועדה על פי סעיף זה, מוסמכת היא גם להגביה בניין או להוסיף לו קומות, ובלשון בית המישפט :

"אין בלשון החוק הוראה המגבילה את סמכותה של הוועדה מקומית לשינוי בינוי שאינו כולל תוספת גובה... איננו רואים היגיון מיוחד המצדיק להגביל את סמכות הוועדה המקומית בכל הקשור לשינוי גובה בניינים, כאשר סמכותם בנושאים עקרוניים לא פחות, כגון, בניין, מיספר דירות, שימושי קרקע, הרחבות דרכים וכיו"ב, אינה מוטלת בספק" (שם, פסקה 49).

"גובהו של בניין – גובהו ומיספר קומותיו – מהווים מרכיב ומאפיין עיקריים בבחינתו הארכיטקטונית של הבניין, אשר על כן נושא גובהו של בניין ומיספר קומותיו של בניין עשויים למצוא מקומם במיסגרת הנוסחה של "בינוי או עיצוב אדריכליים" (פסקה 55).

למרות הנאמר, מדגיש בית המישפט כי יש להבחין בין שאלת הסמכות לבין נושא שיקול דעתה של הוועדה המקומית בתחומי סמכותה :

"לא נוכל להסכים, כי בגידרי שיקול דעתה להורות על הגבתם של בניינים תוכל ועדה מקומית לעשות כרצונה... הסמכות שהופקדה בידי הוועדות המקומיות, סמכות היא לערוך שינויים בתוכניות תיכנון, וסמכות זו – כפי שלמדנו – סמכות מישנית ומינורית היא בתחום התפרשותה. סמכות היא שמעיקרה לא נועדה להביא לשינוי אופייה הכללי של הסביבה כפי שנקבע בתוכנית שאישרה הוועדה המחוזית. פירוש ולפיו בכוחה של ועדה מקומית, למשל, להפוך שכונה שלווה ונמוכת בתים למיתחם ובו בתים גבוהי-קומה, לא יתקבל על הדעת. שיקול דעת גורף מעין-זה לא נתכוון החוק להעניק לוועדות המקומיות, וסמכות מישנה שהוענקה לוועדות המקומיות אל לנו להופכה לסמכות ראשה...".

נוכח מסקנתנו זו, מחזיר ביהמ"ש את הנושא לשיקול דעתו של השר, על מנת שיבחן התוכנית לגופה, ויראה האם השפעתה על סביבתה הקרובה מינורית באופן המצדיק ההכרעה בה על ידי הוועדה המקומית או שמא יש לתוכנית זו השלכות נרחבות יותר, המצדיקות בחינתה על ידי הוועדה המחוזית דווקא.

בג"צ 5145/00 (ארסוף) עסק בהשלכותיו של ס"ק (5) לעניין **תוספת יח"ד** ובסמכותה של הוועדה המקומית לאשר תוכנית המוסיפה יחידות דיור צמודות קרקע במיגרשים ששיטחם גדול ומרווח. גם כאן אמת המידה היא אם יש בתוכנית זו כדי לשנות באופן מהותי מאופיו של המקום ומאופייה של הסביבה. בית המישפט משיב על כך בשלילה :

"אין אנו מדברים בתוספת מיבנים לשמה אלא בשינוי שניתן בנקל לכנותו שינוי אדריכלי: חלוקת מיבנה אחד לשניים ומיקום שני ה"חלקים" בשני מקומות בתוך אותו מיגרש... הפרדת אותן שתי יחידות דיור לשני מיבנים נפרדים – בלא להגדיל את השטח המבונה (אך בתוספת השטח שנוסף בהקלה) – יאה לה הכינוי "בינוי או עיצוב אדריכליים" בבחינת שמירת אופיו של היישוב והנוף הפתוח לים. אכן, השינוי בתוכנית המאושרת אינו אלא שינוי מצומצם בהיקפו ועשוי הוא להתרווח בנקל בחיק הנוסחה של "בינוי או עיצוב אדריכליים". יָאָה הוא לנוסחה ויָאָה הנוסחה לו. ... בינוי ועיצוב שאין בהם כדי לשנות באורח מהותי את אופיו המיוחד של היישוב".

בית המישפט מוסיף ומדגיש כי פירוש בדרכה של המדינה עלול להביא לצימצום בילתי ראוי של "מהפכת 43", מה עוד שממילא נתונה סמכות הוועדה המקומית לבקרה ופיקוח מצד גורמי התיכנון שמעליה. בהמשך למסקנתו זו, קובע בית המישפט כי לא היה מקום לקביעתו של שר הפנים כי בתוכנית זו חרבה הוועדה המקומית מתחום סמכותה.

מהאמור לעיל עולה גישה פרשנית רחבה באשר לתחולתו של המושג "תוכנית בינוי אדריכלית", ולגבי הוראת ס"ק (5) בכלל.

**ס"ק (6): "שינוי חלוקת שיטחי הבנייה המותרים בתוכנית אחת מבלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבנייה בתוכנית ובתנאי שהשטח הכולל המותר לבנייה בכל יעוד קרקע לא יגדל ביותר מ-50%"**

על פי מדיניות משרד הפנים, העולה מתוך הוראות המנכ"ל, יש לפרש את סמכות הוועדה המקומית גם על פי סעיף זה בצימצום ובזהירות:

- הסעיף מתייחס ל"תוכנית אחת" (התוכנית האחרונה בתוקף החלה על תחום התוכנית המוצעת ושניתן להוציא על פיה היתר). הוועדה המקומית אינה מוסמכת להעביר שטחים ואחוזים שניקבעו בתוכנית אחת למיגרש שיעודו וזכויות הבנייה בו ניקבעו בתוכנית אחרת. נוכח עמדתו זו של משרד הפנים נראה כי אפשרויות התימרון של הוועדה רבות יותר ככל שהתוכנית רחבת היקף יותר.
- הוועדה רשאית להעביר שטחים עיקריים לשטחים עיקריים ושיטחי שירות לשיטחי שירות, אך אינה רשאית להעביר שיטחי שירות לשטחים עיקריים. על פי פרשנות, שניתנה ביום עיון בעניין סמכותה של הוועדה המקומית בשנת 1997, על ידי עו"ד שרית דנה, היועצת המישפטית למשרד הפנים ד"אז – אין זה מסמכותה של הוועדה המקומית לאשר תוכנית סידרתית, שממירה שיטחי שירות לשטחים עיקריים, היינו, תוכנית המאפשרת עקיפת מיגבלות הסעיף על ידי פיצולה למיספר תוכניות המוגשות במקביל או בזו אחר זו.
- על מנת להבטיח כי אחוז ההגדלה על פי התוכנית החדשה לא יחרוג מהמותר, קובע חוזר מנכ"ל 13/96 כי יש להציג במיסגרת מיסמכי התוכנית המוצעת את כל תחום תוכנית הבסיס ולפרט מאזן השטחים המותרים לבנייה בכל ייעוד קרקע, הן על פיה והן על פי התוכנית המוצעת, כאשר לפירוט השטחים על פי תוכנית הבסיס יש להוסיף את השטחים שאושרו בתוכניות הקודמות או מקבילות לפי פסקה זו.
- עוד קובע המשרד, בהוראת מנכ"ל 1/2001, כי לא ניתן יהיה להעביר שטחים בייעוד ציבורי לייעוד שאינו כזה.

ממילא ברור כי לא כך ראו נציגי השילטון המקומי את תחום סמכותה של הוועדה המקומית על פי ס"ק (6). כך, למשל, טען האדריכל לשעבר של העיר תל אביב, ברוך יוסקביץ<sup>23</sup>, כי פרשנות רחבה יותר לסעיף הייתה מאפשרת להעניק זכויות בנייה לבעלי בתים המיועדים לשימור במקום אחר, דבר שאינו אפשרי על פי הפרשנות המצמצמת.

חילוקי הדעות בין השילטון המרכזי לשילטון המקומי, בהתייחס להיקף סמכותה של הוועדה המקומית על פי סעיף קטן (6), התגלגלו לפיתחו של בית המישפט והוכרעו על ידו. זאת בעקבות אישורה של תוכנית שינוי לאזור תעסוקה במערב רחובות, אשר הכשירה הקמתו של קניון באזור שיועד לתעשייה ומלאכה. בתחילה, אושר השינוי בוועדה המקומית רחובות בדרך של העברת זכויות בנייה של מיגרש אחד, המיועד למיסחר, למיגרש אחר, המיועד למלאכה ותעשייה. בהמשך, בעקבות התנגדותו של הממונה על המחוז לאשר תוכנית זו, ניסתה הוועדה המקומית להשיג אותה מטרה באמצעות תוכנית מתוקנת אשר ביצעה הליך איחוד וחלוקה של שני מיגרשים המיועדים למיסחר, תעשייה ומלאכה יחד עם מיגרש המיועד לתעשייה ומלאכה. שתי התוכניות הועמדו לבחינת בית המישפט המחוזי ובהמשך לבחינתו של בית המישפט העליון. לצורך ההכרעה בדבר תקפותן של התוכניות נידרשו בתי המישפט להתייחס להיקף סמכותה של הוועדה המקומית בהתאם לס"ק (6)<sup>24</sup>.

בית המישפט המחוזי פירש את סמכות הוועדה המקומית באופן מרחיב. לגישתו, ניתן להעביר זכויות בנייה ממיגרש למיגרש, תוך שמירה על ייעודן המקורי, גם אם ייעוד זה איננו קיים במיגרש הקולט, שכן שאלת ההוספה של ייעוד חדש צריכה להיבחן על פי התוכנית כולה ולא ביחס למיגרש ספציפי. בית המישפט סבר כי פרשנות זו, מקנה לוועדה המקומית גמישות תיכנונית, התואמת את כוונת המחוקק בסעיף 62א(א). דא עקא, כי בית המישפט העליון קבע אחרת. בהתאם לפס"ד **אילות** – הסמכות שניתנה לוועדה על פי פרשנותו של בית המישפט המחוזי, אינה עולה בקנה אחד עם סמכותן של ועדות מקומיות כפי שהוגדרה על ידי בית המישפט העליון בעניין חוף השרון, כסמכות מישנית ומינורית. וכדבריו –

"הוספת ייעוד למיגרש יכולה לשנות מהותית את אופיה של הסביבה. כך, למשל, הוספת ייעוד של תעשייה ומלאכה לשכונת מגורים משנה באופן מהותי ביותר את אופייה. מכאן, שלא ניתן לקבל פרשנות המתירה העברת שיטחי בנייה תוך שמירה על ייעודם המקורי, שאיננו קיים במיגרש הקולט".

בית המישפט מדגיש כי הינו מעדיף פרשנות השוללת שינוי ייעוד מיגרשים, למרות שייתכנו מקרים בהם הוספת ייעוד לא תשנה מהותית את אופיו של המיגרש, על מנת לאפשר יכולת ההסתמכות של הציבור על ייעודי הקרקע כפי שהם מוצגים בתוכניות.

במיסגרת תיקון 76 הוכפף סעיף זה לסעיף 61א(ג), אשר התנה אישור תוכנית על פי ס"ק זה (כמו גם על פי סעיפים 8, 9, 11 ו-12) בחוות דעת מהנדס הוועדה, המאשרת כי מוסדות הציבור, השטחים הפתוחים והתשתיות נותנים מענה לצרכים הנובעים מהתוכנית.

<sup>23</sup> הרצאה ביום עיון בנושא שימור מיבנים בתל אביב, בטכניון.

<sup>24</sup> עת"מ 1241/03 **אילות השקעות בנכסים נ' ועדת ערר מחוז מרכז**, פס"ד בית המישפט לעניינים מינהליים ת"א, השופטת קובו מיום 10.11.04 ועע"ם 343/05 הנזכר בה"ש 11 לעיל.

**ס"ק (7): "שינוי בהוראות בדבר גודל שטח מיגרש שמותר להקים עליו בניין"**

לגבי סעיף זה, אין מחלוקת בין מישרד הפנים לוועדות המקומיות. סעיף זה מאפשר לוועדה המקומית לשנות צפיפות הבנייה בשטח מיגרש. על פי הנחיות מישרד הפנים, השינוי המותר הוא במיסגרת חלוקה פנימית בתוכנית תקפה. ההיתר האמור נוגע לשינוי גודל מיגרש ואין בו להשפיע על מיספר המיבנים המותר על פי התוכנית המקורית או להגדיל שיטחי הבנייה.<sup>25</sup>

**ס"ק (8): "הגדלת מיספר יחידות דיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות, ובלבד שמוסדות הציבור והתשתיות, הכלולים בתוכנית, נותנים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות דיור"**

סעיף 8, אשר הינו פועל יוצא ממגמה כללית של הגדלת יחידות דיור על ידי הרשויות המקומיות, אף הוא שנוי במחלוקת בין השילטון המרכזי לשילטון המקומי. חלק מהקושי טמון בפרשנות התנאי שמוסדות הציבור והתשתיות הכלולים בתוכנית יתנו מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מיספר יחידות דיור. תנאי זה קשה לבדיקה ונתון לשיקול דעת הבודק.<sup>26</sup>

סוגייה פרשנית נוספת העולה מן הסעיף הינה מהי אותה "יחידת דיור" – האם דירה בתוך בית מגורים או גם בית מגורים נפרד. בעניין ארסוף טען מישרד הפנים כי כוונת הסעיף לדירה בבית מגורים. מתוך כך, טען כי יש לפרש את סמכותה של הוועדה המקומית להגדלת מיספר יחידות דיור כמתייחסת אך ורק למיספר הדירות בתוך בית מגורים, ואין בה לאפשר לוועדה המקומית להוסיף מיבנים נוספים במיגרש. כנגד זאת טענו נציגי השילטון המקומי והיזמים כי סמכותה של הוועדה המקומית כוללת גם הסמכות להגדיל מיספר יחידות דיור באמצעות הגדלת מיספר המיבנים, ולפיכך, אין מניעה כי הוועדה תגדיל מיספר יחידות דיור באמצעות חלוקה של מיבנה אחד לשני חלקים.

במיסגרת פסק הדין, אין בית המישפט נדרש להכריע בסוגייה, ואולם, בדרך אגב, מצדד בעמדתו של מישרד הפנים:

"... אמת נכון הדבר: אף בית מגורים חד-משפחתי הוא 'יחידת דיור', אלא שתכליתו של ס"ק (8) תלמדנו כי הסמכות הניתנת בו לוועדה מקומית – לעשות ל'הגדלת מיספר יחידות דיור' – אינה כוללת סמכות להגדלת מיספר יחידות דיור על דרך של בניית מיבנים נוספים. מתוכו ומתוכנו של ס"ק (8) עצמו למדים אנו כי מכוון הוא לפירוש המקובל של 'יחידת דיור'. הנה-כי-כן: מותרת היא ועדה מקומית לאשר תוכנית שעניינה 'הגדלת מיספר יחידות דיור'. הסייג והעיקר עשויים אותו חומר, והסייג מלמד מעצמו על העיקר. העיקר הוא ש'מוסדות הציבור והתשתיות' יוכלו לשאת את המשפחות הנוספות אשר תבואנה אל המקום. באנשים, באוכלוסייה, מדבר הכתוב – בהם ולא במיבנים. ואמנם, דירות למגורים ובניינים, מזה ומזה, כל אחד מאלה נדרש להסדר משלו, וההסדרים שונים ונפרדים הם. בעוד שקביעת יחידות דיור המותרות בגדריה של תוכנית נועדה לאפשר חישוב שטחים למטרות

<sup>25</sup> חוזר מנכ"ל 1/2001 עמ' 35

<sup>26</sup> ניסיון לתקוף סמכות הוועדה המקומית על בסיס תנאי זה ראה ערר 271+269/04 עו"ד ציון לוי ואח' נ' הוועדה המקומית לתו"ב ראשון לציון החלטה מיום 7.7.04.



ציבוריות והבטחת תשתיות הולמות, מיספר הבניינים הינו נתון תיכנון מסוג אחר, קרא, נתון הקובע את אופי הבנייה ואת עיצוב הסביבה. ס"ק (8) עניינו הוא באוכלוסייה ומכאן שטענת המדינה נראית לנו, לכאורה, מטענת העותרים. אלא שאין צורך כי נכריע סופית בסוגייה".

יוצא מכך, כי לגישת בית המישפט העליון, ס"ק (8) מאפשר תוספת יחידות דיור בבניין מגורים אך אינו מאפשר תוספת בניינים, לרבות בדרך של פיצול בניין המיועד לשתי משפחות לשני בניינים נפרדים, המיועדים לשתי משפחות.

**ס"ק (9): "כל עניין שניתן לבקשו כהקלה לפי סעיף 147, בכפוף להוראות סעיף 151: אין בהוראות פיסקה זו כדי לפגוע בסמכות הוועדה המקומית לתת הקלה לפי סעיף 147, ואולם לא תאשר הוועדה המקומית הקלה לפי סעיף 147 אלא בכפוף להפחתה של הזכויות שנקבעו בתוכנית שאושרה לפי פיסקה זו, שר הפנים יקבע את דרכי הפירסום של הפקדת תוכנית לפי פיסקה זו".**

סעיף זה מסמיך את הוועדה המקומית ליתן הקלות מתוכנית במיסגרת תוכנית הקלות, וזאת בנוסף לסמכותה למתן הקלות לפי סעיף 147. למעשה, מקנה הסעיף לוועדה המקומית סמכות שממילא קנויה לה ונראה כי אין בו אלא עידוד לתיכנון כוללני יותר של הקלות בדרך מקוצרת, שלא במיסגרת תוכנית שבסמכות מחוזית. קשה לראות בסעיף זה ביזור סמכויות לוועדה המקומית ואפשר כי מטעם זה אין מחלוקת עקרונית בין השילטון המרכזי והמקומי בעניין סעיף זה.

עדיין, גם סעיף זה מעורר סוגיות פרשניות. כך, למשל, במיסגרת בג"צ חוף השרון התעוררה השאלה אם הוועדה המקומית יכולה להשתמש בסמכותה על פי ס"ק (8) לצד ובנוסף לסמכותה על פי ס"ק (9), ובאופן רחב יותר ניתן לשאול האם רשאית הוועדה המקומית לעשות שימוש, במקביל, ביותר מסמכות אחת הנתונה לה על פי סעיף 62א(א) לחוק. בעניין זה, טען השילטון המרכזי שהוראת סעיף 62א(א)(8) מתנה את האפשרות להגדיל את מיספר יח"ד בכך שלא תהיה הגדלה של סך השטחים המיועדים למטרות עיקריות, ולכן, לא ניתן לאשר תוכנית אשר מגדילה מיספר יח"ד על פי ס"ק (8) ובנוסף לכך מגדילה את השטחים העיקריים על פי ס"ק (9) ב-6%<sup>27</sup>. בית המישפט סבר אחרת:

"תכליתו של ס"ק (9) הייתה להסמיך את הוועדות המקומיות ליתן הקלות – כסמכותן בסעיף 147 ובכפפות לסעיף 151 לחוק התכנון – לא אך באורח פרטני אלא באורח כולל גם כן, על דרך אישורה של תוכנית-תכנון. נתעוררה שאלה אם רשאית היא ועדה מקומית לצרף בתוכנית אחת סמכויות המוקנות לה בסעיפי – מישנה אחדים שבסעיף 62א(א). התשובה לשאלה היא כי אכן רשאית היא, וכלשונו של סעיף 62א(א) ברישה שבו: תוכנית בסמכות ועדה מקומית היא תוכנית "הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן". איננו יכולים לקבל את טענת העוררים... משקבע המחוקק (בסעיף 62א(א) רישה) כי יכול ויעשה שימוש בסמכות

<sup>27</sup> דעה דומה הובעה על ידי רויטל, בספרו חוק התיכנון והבנייה (1997) בעמ' 390: "תיקון 43 לחוק בא למנוע מצב כזה, בקובעו שתוכנית בכל עניין שניתן לבקשו כהקלה תחייב, לאחר אישורה, כי בעת מתן הקלות במיסגרתה יופחתו הזכויות שניקבעו בה. אדם לא יוכל עוד אפוא ליהנות משני העולמות – הן מהוספת זכויות בנייה בתוכנית חדשה הן מתוספת זכויות על הזכויות שנוספו במיסגרת התוכנית החדשה והפעם בדרך של התרת הקלה".

ועדה מקומית ביותר מחלופה אחת מן החלופות שבסעיף 62א(א) בו זמנית, הרי יש לפרש את האפשרות לעשות שימוש בסמכות זו כך שניתן גם לאשר הגדלה של מיספר יח"ד וגם "כל עניין שניתן לבקשו כהקלה" בו זמנית. נראה לנו כאבסורד, כי לא יתאפשר אישורן של שתי תוכניות אלה בתוכנית אחת דבר שהוא נכון יותר, יעיל, חסכוני והגיוני יותר" (פסקה 46) (ההדגשה אינה במקור)<sup>28</sup>.

ביהמ"ש, אם כן, מצדד בפרשנות מרחיבה בנוגע לסמכויות הוועדה המקומית, ורואה בחיוב את האפשרות לעשות שימוש ביותר מסמכות אחת המנויה בסעיף 62א(א). ברוח זו, אישרה ועדת ערר מחוז מרכז הגדלת מיספר דירות מגורים על פי ס"ק (8) והגדלת מיספר הקומות על פי ס"ק (9)<sup>29</sup>.

**ס"ק (10): "בכפוף להוראות סימן ח' שבפרק ג' – הקמת תחנות תידלוק באזורים המיועדים בתוכנית לתעשייה, למיסחר, לחקלאות, למישרדים, לאחסנה או לחנייה".**

סעיף 62א(א)(10), הן בהקמת תחנות תידלוק, לא ניכלל בתיקון 43 המקורי אלא התווסף בתיקון 47 לחוק התיכנון והבנייה, בד בבד עם תיקון חוק משק הדלק (קידום תחרות) (תיקון), התשנ"ח – 1998. תיקונים אלו נועדו לספק למוסדות התיכנון ולמינהל הדלק כלים לזירוז אישורן של תוכניות לתחנות תידלוק לפי תמ"א 18, תוך בקרה על הדרכים והתנאים לאישור התוכניות<sup>30</sup>.

אחת השאלות שהתעוררו בנוגע לסמכות הוועדה המקומית על פי סעיף זה, קשורה לפרשנות המושג "אזורים המיועדים בתוכנית לחקלאות". ככלל, ניתן לייעד קרקע לחקלאות באחת משלוש דרכים:

- א. הכרזה על קרקע כחקלאית ברשומות, על פי סעיף 5 לתוספת הראשונה לחוק התיכנון והבנייה.
- ב. יעוד קרקע לחקלאות בתוכנית מיתאר מקומית או בתוכנית מפורטת.
- ג. יעוד קרקע לחקלאות בתוכנית מיתאר מחוזית או תוכנית מיתאר ארצית.

נראה כי נוכח הרישא לסעיף, המדגישה כפיפותה של הוועדה המקומית להוראות החוק העוסקות בסולם העדיפויות של תוכניות שונות – סמכותה של ועדה מקומית לדון בהקמת תחנות דלק באזורים חקלאיים מוגבלת לקרקעות חקלאיות שניקבעו בתוכנית מיתאר מקומית/מפורטת. אין לוועדה המקומית סמכות לדון בהקמת תחנת דלק בקרקע שיועדה לחקלאות בתוכניות מחוזיות ו/או ארציות ו/או על פי הכרזת הוולק"ח.

סוגייה פרשנית נוספת שהתעוררה בקשר עם ס"ק (10) נגעה להיקף המונח "תחנות תידלוק", היינו – האם סעיף זה מסמיך את הוועדה המקומית לאשר אך ורק תחנות דלק או שמא גם שירותים הנלווים אליה. בית המישפט נדרש לסוגייה זו במיסגרת עתירה

<sup>28</sup> בהסתמך על הכרעה זו אישרה ועדת ערר מחוז מרכז הגדלת מיספר דירות מגורים על פי ס"ק (8) והגדלת מיספר הקומות על פי ס"ק (9) (ערר 468/04 אהוד גלון נ' הוועדה המקומית רחובות).

<sup>29</sup> ערר 468/04 אהוד גלון נ' הוועדה המקומית רחובות, 18.7.04.

<sup>30</sup> מתוך מיסמך שהפיץ אדרי איתן ענבר, ממונה על קידום פרויקטים בוועדה המחוזית מחוז הצפון, בעקבות יום עיון שנערך במישרדי לשכת התיכנון ביום 13.10.98.

שהובאה לפניו על ידי חברת **דור אנרגיה**<sup>31</sup> לאחר שהוועדה לשמירה על שטחים חקלאיים (ולקש"פ) צימצמה אישורה של הוועדה המקומית מטה יהודה לתחנת תידלוק לשטח הנידרש לתחנת דלק בלבד. בית המישפט קיבל את עמדת העותרת וקבע כי אין מקום לפרשנותן המילולית הצרה של הולקחש"פ וועדת הערר לעניין קרקע חקלאית, אשר אינה עולה בקנה אחד עם מיכלול השימושים הנעשה כיום בתחנות תידלוק ועם השימושים של תחנת תידלוק כפי שהם מופיעים בתמ"א 18. לא זו בלבד אלא שפרשנות זו אינה משרתת את המטרה של ייעול ההליכים התיכנוניים הנוגעים לתחנות תידלוק ועלולה לגרום לכך שכל תוכנית הנוגעת לכך תידון בפני שני מוסדות תכנון נפרדים. משכך, קבע בית המישפט כי סמכותה של ועדה מקומית לאשר תחנת תידלוק כוללת את הסמכות לאשר שירותים נילווים לה. עירעור שהוגש על פסק הדין נדון בפני בית המישפט העליון<sup>32</sup> ונידחה בלא דיון בפרשנות המונח "תחנת תידלוק"<sup>33</sup>.

## השפעתו של תיקון 43 על מידרג התוכניות

מידרג התוכניות והמידרג האירגוני, המוגדרים בחוק, מאפיינים את מיבנה מערכת התיכנון בישראל. הם קובעים את טיב היחסים בין הוועדה המקומית לוועדה המחוזית. סוגייה זו, אשר העסיקה את בתי המישפט רבות, הוסיפה והתחדדה בעיקבות תיקון 43 לחוק, אשר העביר חלק מסמכויות הוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות.

מעיון בחוק בנוסחו שלפני תיקון 43, נראה שכוונת המחוקק הייתה מתן עדיפות לתוכניות ארציות-כוללניות על פני תוכניות מקומיות-נקודתיות: המחוקק מחלק את התוכניות באופן הירארכי וקובע שכוחה של תוכנית מיתאר ארצית יפה מכוחה של תוכנית מיתאר מחוזית, כי כוחה של האחרונה יפה מכוחה של תוכנית מיתאר מקומית, וכי כוחה של זו יפה מכוחה של תוכנית מפורטת (סעיפים 129 עד 131). פסיקת בתי המישפט אף היא מדגישה את המיבנה ההירארכי של התיכנון. כך, בע"א 7654/00<sup>34</sup> מצביעה השופטת פרוקצ'יה על מידרג זה וקובעת כי הינו מחייב מידרג ברמת הפירוט הנידרשת בכל תוכנית.

יחד עם זאת, ניסוחם של סעיפים 129 עד 131, הקובע עדיפותה של תוכנית ככל שהיא עצמה לא קבעה אחרת – מאפשר לתוכנית לוותר על עליונותה לטובת תוכנית נמוכה ממנה

<sup>31</sup> עת"מ 272/03 דור אנרגיה (1988) בע"מ נ' ועדת ערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים, הש" עדיאל, 10.3.02 (לא פורסם)

<sup>32</sup> עע"מ 3286/02 ועדת ערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים נ' חברת דור אנרגיה (1988) בע"מ, פ"ד נ"ח (1) 502

<sup>33</sup> הערעור נדחה מן הטעם שוועדת הערר לשטחים חקלאיים אימצה את עמדת מושרד הפנים בלא להפעיל שיקול דעתה באופן עצמאי. ניסיון נוסף לעיגון פרשנות מצומצמת של המונח "תחנות תידלוק" נעשה לאחרונה במיסגרת דיון שהתקיים בפני בית המישפט לעניינים מנהליים בתל אביב במסגרת עש 1928/05 **השתתפויות בנכסים ישראל בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז מיום 15.1.06** (טרם פורסם) ואולם גם בפסק דין זה, דוחה בית המישפט את העתירה שהוגשה בפניו בשל אי הפעלת שיקול דעתה של ועדת הערר באופן עצמאי ובמנותק מעמדת משרד הפנים, בציינו כי שאלת ההגדרה של תחנת תידלוק הושארה בצריך עיון.

<sup>34</sup> ע"א 7654/00, ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבניין ירדן בע"מ (13.3.03), לא פורסם, וראה גם בג"ץ 288/00 אדם, טבע ודין נ' שר הפנים, פד"י נה (5) 673, 10

במידרג, ופותר פתח לסטייה מההירארכיה הקבועה בו. לא זו בלבד, אלא שהוראות שונות בחוק מאפשרות מיזוג מאפיינים שונים של תוכניות: תוכנית מיתאר ארצית יכולה לחול על חלקה בודדת ולהידמות בכל הוראותיה לאלה של תוכנית מפורטת. כך גם תוכנית מפורטת יכולה לחול על שטח יישוב שלם ואף להכיל שיקולים לאומיים ארציים (אלתרמן, 1981).

פסיקת בתי המשפט תרמה אף היא ל"ריכוך" ההירארכיה שביסוד החוק: הגם שבית המישפט הדגיש החשיבות בהקדמת תיכנון כולל לתיכנון ספציפי – נמנע הוא מלפסול תיכנון ספציפי שנעשה טרם ביצוע התיכנון הכולל<sup>35</sup>. בית המישפט אף חזר והדגיש כי תוכנית מיתארית כוללת אינה תנאי בל יעבור לאישור תוכנית חלקית<sup>36</sup>. עוד קבע בית המישפט, כי תוכנית ברמה גבוהה יותר יכולה לכלול הוראות של תוכנית ברמה נמוכה יותר, ודחה עתירה שביקשה לפסול תוכנית מיתאר ארצית בשל היותה בעלת אופי של תוכנית מפורטת<sup>37</sup>. השופט ברנזון בפס"ד **תמרה (בג"צ 38/76)** פסק כי ההירארכיה האמיתית קיימת בין רשויות התיכנון ולא דווקא בין התוכניות השונות<sup>38</sup>.

כעולה מן האמור לעיל, עוד קודם חקיקת תיקון 43, לא התקיימה ההירארכיה בין התוכניות באופן מלא. אפשר כי הטעם לכך הוא משך הזמן הארוך והמורכבות של התיכנון הכולל, אשר חייבו לעיתים להקדים תיכנון נקודתי ומפורט על התיכנון הכולל או לקיים תיכנון מפורט בתוכנית ברמה גבוהה, האמורה לכלול עקרונות מדיניות בלבד, על מנת לייתר הצורך בהליכי אישור נוספים של תוכניות מידרג נמוך יותר. אכן, נראה כי **ההירארכיה התיכנונית התקיימה בעיקר בין הרשויות המכינות את התוכניות ולא בין סוגי התוכניות.**

נשאלת השאלה מה היתה השפעתו של תיקון 43 על מצב דברים זה. תיקון 43, אשר קבע כי חלק מהתוכניות יהיו בתחום סמכותן של הוועדות המקומיות, יצר לכאורה שינוי במיבנה ההירארכי בהתאם לסוג התוכניות, כאשר מעמדה של הוועדה המקומית ביחס לתוכניות שבתחום סמכותה עולה. כך, למשל, סבור רויטל (1997):

"סעיף 61א(א) לחוק יצר הגדרות חדשות לתוכניות – תוכנית בסמכות ועדה מקומית ותוכנית בסמכות ועדה מחוזית – והן משאירות את ההגדרות הוותיקות, הגדרות המהות של "תוכנית מיתאר מקומית" ושל "תוכנית מפורטת", אך יוצרות הגדרות בתחום המוסדי והפרוצדוראלי, החוצות כאילו חציית-רוחב את ההגדרות הוותיקות. הסדר חדש זה אינו נקי מבעיות. אם ניקח, לדוגמא, את ההוראות בדבר סולם העדיפות של תוכניות (סעיפים 129-132 לחוק) ובהן סעיף 129 – שבו נקבע שתוכנית מיתאר מקומית יפה מתוכנית מפורטת, אם לא נאמר אחרת בתוכנית

<sup>35</sup> **בג"צ 189/74 ברנו ואח' נ' הוועדה המחוזית ירושלים ואח'**, פ"ד כט 1, 492 - הש' ברנזון קובע כי עיתוי התיכנון הספציפי הינו עניין לקביעת הרשויות; בג"צ 595/76 **רבו סלמאן נ' הוועדה המחוזית ירושלים**, (פ"ד לד 3, 337 עמ' 344 – נדחתה טענת העותרים לפיה אין לאפשר סלילת כביש על פי תוכנית מפורטת בהעדר תוכנית מיתאר מקומית).

<sup>36</sup> בג"צ 581/87 **צוקר נ' שר הפנים ואח'**, פ"ד מב(4) 529, 543, עת"מ (ת"א) 1180/02 **פרידמן נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ובנייה מרכז, הש' קובו** (פס"ד מיום 8.8.04, טרם פורסם).

<sup>37</sup> בג"צ 594/89 **מועצה האזורית ערבה תיכונה ואח' נ' המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה**, מ"ד (1) 558

<sup>38</sup> בג"צ 38/76 **מועצה המקומית תמרה נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה ואח'**, פ"ד ל 2, 631

המיתאר – ייצא לפעמים שתוכנית מיתאר מקומית שהתקבלה בדרג הנמוך יותר, דרג הוועדה המקומית, יהיה מישקלה כבד יותר מתוכנית מפורטת שהתקבלה בדרג הגבוה יותר, דרג הוועדה המחוזית. ניתן לומר, כי השלכה חשובה של התיקון היא העברה של המוקד מסמכויותיהן של הוועדות, המקומית והמחוזית, אל אופי התוכנית. אם המוקד הוא אופי התוכנית ולא הוועדה, אזי ישנה סבירות לכך שתוכנית מיתאר, שהתקבלה בדרג הוועדה המקומית, תיגבר על תוכנית מפורטת שהתקבלה בדרג הוועדה המחוזית".

על פי עמדה זו, ההירארכיה בין רשויות התיכנון אינה מתקיימת לגבי תוכניות מקומיות שבסמכות מחוזית לעומת תוכניות מקומיות שבסמכות מקומית, שכן מעמדה של תוכנית מקומית שבסמכות ועדה מקומית עשוי לעלות על מעמדה של תוכנית מפורטת שאושרה על ידי הוועדה המחוזית.

נראה כי מסקנה זו מרחיקת לכת בהתייחס לתיקון 43. הטעמים לכך הובהרו היטב בבג"צ חוף השרון:

"בחלוקת הטריטוריה התיכנונית בין ועדה מחוזית לבין ועדה מקומית, נפל בחלקה של הוועדה המקומית להחליט החלטות נקודתיות – להתאמת תוכניות קיימות לצורכי התושבים במקום – בעוד אשר ועדה מחוזית יועדה להחליט בנושאים כלליים יותר....

... אין אפוא יסוד לחשש שמעלה המדינה, ולפיו פירוש רחב לס"ק (5) עלול להביא לריקון הוועדה המחוזית מסמכויותיה. הפירוש המוצע לס"ק (5) אינו פירוש רחב, וסמכויותיה של הוועדה המחוזית שמורות לה. נהפוך הוא: פירוש בדרכה של המדינה עלול להביא לצימצום בלתי-ראוי של "מהפכת 43", ואנו נעמוד ונשאל בתמיחה ובעצב: אם זה הפירוש שלחוק, מה הועילו חכמים בתקנתם? ...

... ועל כל אלה: גם אם נושא מסויים בא במיתחם סמכויותיה האוטונומיות של ועדה מקומית, החלטתה של הוועדה המקומית אינה בהכרח סוף פסוק: החלטותיה של ועדה מקומית בענייניהן של "תוכניות בסמכות ועדה מקומית" נתונות לביקורת ולפיקוח, וכך מורה אותנו החוק מפורשות...."

היינו, בית המשפט מתייחס בביטול לחששה של המדינה מהשלכותיו של התיקון על מידרג הסמכויות – אין מדובר בתיקון העלול לרוקן את הוועדה המחוזית מסמכויותיה, שכן הוא מאפשר לוועדה המקומית לעסוק אך ורק בנושאים נקודתיים-מקומיים. לא זו בלבד, אלא שהתיקון מותיר בידי הוועדה המחוזית את האפשרות לפקח על הוועדה המקומית ולהתערב בהחלטותיה. יתר על כן, אפשרות הפיקוח של הוועדה המחוזית עומדת לה אף בלא צורך בקבלת אישור מאת שר הפנים. לעניין זה ראה דברי בית המישפט בעת"מ 1143/03:<sup>39</sup>

<sup>39</sup> עת"מ 001143/03 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה, עמותה למען איכות החיים והסביבה נ' ועדה מחוזית לתיכנון ובנייה, מחוז צפון, ועדה מקומית לתיכנון ובנייה, נהריה ועיריית נהריה (השופטת ש' וסרקרוג)

"עד לתיקון מיספר 43, במקרים בהם ביקשה הוועדה המחוזית לפעול במקום הוועדה המקומית, צריכה הייתה לקבל את אישורו של שר הפנים. תיקון מיספר 43, אשר ביטל את התלות האמורה, נתן יתר סמכויות בידי הוועדה המחוזית. יש מקום ליישום בפועל של סמכות זו, ותיק זה היא דוגמא טובה, כיצד יש בהפעלת הסמכויות של הוועדה המחוזית כדי לסייע בהליך השיפוטי ולצמצם את המחלוקת הצריכה הכרעה על ידו".

מן האמור לעיל עולה כי תיקון 43 יצר תוכנית מסוג חדש, אשר מבחינת מידרג התכניות עומדת לצד תוכניותיה של הוועדה המחוזית, ואולם לא היה בו כדי לשנות את ההירארכיה הקיימת בין מוסדות התיכנון ו/או לגרוע מעדיפותה של הוועדה המחוזית על פני הוועדה המקומית במידרג האירגוני.

תימוכין לכך מצויים בהוראות החוק השונות. כך, למשל, סעיף 64 לחוק מאפשר לוועדה המחוזית לחייב את הוועדה המקומית להכין תוכנית מיתאר מקומית או מפורטת או לבצע תוכניות שאושרו; סעיף 109 לחוק מסמיך את הוועדה המחוזית להמשיך הליכי תיכנון לפי סעיף 62א אשר הופסקו על ידי הוועדה המקומית; סעיף 110 מאפשר ערר על החלטת הוועדה המקומית על פי סעיף 62א בפני ועדת הערר, וזאת בין השאר, לבקשת שניים מבין חברי הוועדה המחוזית; וסעיף 134 מאפשר לוועדה המחוזית לבטל, להתלות או לשנות כל תוכנית שבסמכות הוועדה המקומית. הוראות אלו מלמדות כי סמכותה של הוועדה המקומית נותרה כפופה לזו של הוועדה המחוזית.

מדיניות זו מצאה ביטוייה ביתר שאת במיסגרת תיקון 76 לחוק. תיקון זה פותח פתח בפני ועדה מקומית העומדת בתנאיו לאשר כל תוכנית מקומית בתחומה המוניציפאלי, באופן שאינו מוגבל לסעיף 62א(א) לחוק. כל שנדרש מהוועדה המקומית הינו לפעול בהתאם לתוכנית מיתאר רחבת היקף אשר אושרה על ידי הוועדה המחוזית, וזאת אפילו אם זו כוללת הנחיות כלליות בלבד.

נוכח הוראותיו של תיקון 43 ולאור התפתחות החקיקה במיסגרת תיקון 76, נראה כי המחוקק מבקש להרחיב סוגי התוכניות ולאפשר לוועדה המקומית יתר עצמאות, בד בבד עם המשך קיומו של מידרג הסמכויות במיבנה האירגוני של ועדות התיכנון. משכך, מידרג הסמכויות אינו מושג עוד באמצעות ייחוד סמכות אישור התוכניות לוועדה המחוזית. תחת זאת, מושג המידרג באמצעות מיצובה של הוועדה המחוזית כגורם האחראי על קביעת המדיניות התיכנונית אשר תהווה את המיסגרת לתוכניות המקומיות, כמו גם באמצעות חיזוק כוחה כגורם המוסמך לבקר את התיכנון המקומי ולהתערב בו.



**חלק שלישי**

**המחקר האמפירי:**

**תוכניות שבסמכות מקומית**

**הלכה למעשה**





## פרק 6:

### מיבנה המחקר

המחקר, שיוצג בפרקים הבאים, בחן האם תיקון 43 לחוק אומנם יצר ביזור סמכויות הלכה למעשה והאם, לדעת מקבלי ההחלטות ו"צרכני" השינוי, מגמת ביזור זו רצויה או מספקת. בפרק הראשון של חלק זה נציג בקצרה את התיאוריה של הערכת ביצוע, אשר שימשה בסיס למחקר. לאחריו נפרט את מטרות המחקר, שאלות המחקר והשיטות לבדיקה הנילוות אליהן, באופן כללי. בפרק זה גם נציג במפורט את הקריטריונים והאינדיקטורים, ששימשו אותנו במחקר ההערכה של תיקון 43. בפרק שלאחריו נתאר את שלב המחקר הראשון – ניתוח נתונים ארציים – אשר יעיד על תפוקות השינוי סמוך לכניסתו של תיקון 43 לתוקף. בפרקים האחרונים של חלק זה נתאר את חלקו השני של המחקר אשר בו סקרנו את עמדות המומחים בנוגע לתיקון וניתחנו אותו.

### רקע תיאורטי – הערכת ביצוע של תוצאות והשפעות

נסקור להלן מעט מן התיאוריות העוסקות בבדיקה של ביצוע מדיניות. למחקר עצמו ניבחרו גישות מסוימות מתוכן. מטרת המחקר, כזכור, הייתה להעריך את תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה. תיקון זה היווה שינוי למדיניות ציבורית שהייתה קיימת קודם לכן. לפיכך, בחנו מהי מדיניות ציבורית, כיצד היא מנוהלת ופועלת, ובעיקר כיצד ניתן להגיע להערכה נכונה של מידת הצלחתה בשדה הביצוע.

באופן כללי, כל מדיניות ציבורית מחולקת לשלושה שלבים עיקריים:

1. שלב קביעת המדיניות – בפרק 4, בו הצגנו את הרקע לחקיקת תיקון 43, תיארו את תהליך קבלת ההחלטות שקדם לחקיקת התיקון. בפרק זה ציינו, כי התהליך היה ארוך ומפותל והושפע מהרבה לחצים. שאלת הביזור לא עמדה אז לנגד עיני המחוקקים ולא היוותה מטרה מוצהרת שיש להשיגה בתיקון.
2. שלב ביצוע המדיניות.
3. שלב הערכת ההשפעות.

במחקרנו התמקדנו בשלב השני ובשלב השלישי, העוסקים בביצוע ובהערכת המדיניות הציבורית. על מנת לעשות זאת נעזרנו במודל של Sabatier ו-Mazmanian (1981). במודל זה מוצעת מיסגרת ניתוח הכוללת מישתנים רלוונטים שונים להערכת ביצוע של מדיניות ציבורית.

## שלב ביצוע המדיניות

שלב ביצוע המדיניות נתפס כחוליה מקשרת בין הצהרת המדיניות לבין תוצאותיה. אלתרמן (1988) טוענת, כי שנים רבות היה חלקו של תהליך הביצוע במדיניות התיכנון כ"קופסא שחורה" שלא נפתחה. קופסא זו כללה את **תהליך ההפעלה**. הפערים בין התיכנון ובין התפוקות והתוצאות הובילו למסקנה, שיש חשיבות רבה לפתיחת "הקופסא השחורה" ולחשיפת תהליך הביצוע. אלתרמן מייחסת לתהליך הביצוע שלושה שלבים או מושגי מישנה:

- **הבטחת משאבים** – הקצבת כסף וכוח אדם, למשל. זהו תנאי הכרחי להמשך התהליך. מרכיב זה ניתן למדידה כמותית והינו קל להערכה.
- **הפעלה** – קבלת החלטות ופעולות אדמיניסטרטיביות הדרושות להמשך התהליך. זהו המרכיב "הלא כמותי" בתהליך הביצוע, שנשאר בדרך כלל כ"קופסא שחורה", שאינה ניפתחת ומרכיביה אינם נחשפים דיים בעת בדיקת המדיניות.
- **מימוש** – ההתערבות במערכת המתוכננת עצמה – מה קיים היום לעומת מה שהיה קודם להתערבות. מרכיב זה ניתן למדידה כמותית.

## השיטות הקיימות להערכת ביצועה של מדיניות ובחירת הגישה המתאימה

במאמר אחר של אלתרמן (1982) מסווגים המחקרים שנערכו בתחום הערכת ביצוע לשישה סוגים. מתוך אלה ניתן לזהות שתי גישות שונות לניתוח והערכה:

**הגישה הניתוחית** – מנסה לבחון ולנתח מראש סידרה של גורמים המשפיעים על הכושר לבצע. ברוב המקרים הגישה היא שיטתית/מובנית. היא מניחה כי ישנם גורמים ספציפיים שלהם השפעה ישירה על מידת הביצוע של התוכנית/החוק ושניתן להעמידם כהשערות לבדיקה. זיהויים מראש נותן אינדיקציה למידת התקדמות תהליך הביצוע של התוכנית/החוק.

**הגישה התיאורית** – טוענת שתהליך הביצוע הוא מורכב, אישי ודינמי ולכן קשה לזהות מראש סט של גורמים הנותנים אינדיקציה כלשהי לגבי כושר ביצועו. קשה גם לקבוע מראש מודל המציג גורמים משפיעים על ביצוע. לפיכך, יש להרחיב את הערכת שלב הביצוע מנקודת מבטם של מבצעי המדיניות. גישה זו דוגלת בהמשך פיתוח של מחקרים תיאוריים.

## הגישה הניתוחית

אנחנו אימצנו את הגישה הניתוחית. מיסגרת הניתוח שמציעים Sabatier ו-Mazmanian (1981, עמ' 5-30), לניתוח של ביצוע מדיניות, מגדירה ביצוע כהוצאה לפועל של מדיניות. המדיניות מוגדרת בדרך כלל בחוק, אך גם בתקנות מינהליות או בהחלטות של בתי מישפט. על תהליך הביצוע יש להסתכל במונחים של שלביות:

1. תפוקות המדיניות (ההחלטות) של היחידות המבצעות.

2. היענותם של קבוצות המטרה להחלטות הללו.
3. ההשפעות הממשיות של סוכנויות הביצוע.
4. ההשפעות הניתפסות של ההחלטות.
5. הערכת ההשפעות של החוק על ידי המערכת הפוליטית במונחים של שינויים עיקריים.

חמשת השלבים המשפיעים על תהליך הביצוע סייעו לנו לבחון האם הביזור אכן ייושם, בפועל, על ידי הרשויות המקומיות. את השלב הראשון – תפוקות המדיניות – בחנו בשאלת המחקר הראשונה. השלב השני, השלישי והרביעי ניבדקו בסקר עמדות (ראו בפרק הבא). בשלב הערכת ההשפעות (השלב החמישי) בחנו את התוצאות ואת מידת ההשפעת של ביצוע המדיניות. משלב זה ואילך ניתן לבדוק את הצורך בהמשך המדיניות, הכנסת שינויים וחידושים או הפסקתה.

### **חסרונות השיטה**

בדומה לביקורת על המודל הרציונאלי, גם כאן ההנחה היא שכל המידע זמין וגבולות המערכת ידועים. המודל שואף לבחון את תהליכי הביצוע ברציונאליות ובאובייקטיביות. יש לזכור שהן המידע הנימסר והן ההערכה על פי המודל, במהלך המחקר, הם סובייקטיביים. למרות זאת, במחקר זה שאפנו להשיג מקסימום מידע ושאפנו למקסימום אובייקטיביות.

כמו כן, המודל אינו שם את הדגש על קונפליקטים אפשריים בתהליך הביצוע. בפועל, קונפליקטים אלה הם חלק בילתי נפרד מיישומו של תיקון 43. התיקון מבליט את פער התפיסות בין נציגי השילטון המרכזי – מינהל התיכנון ונציגי הוועדות המחוזיות, לבין נציגי הוועדות המקומיות.

כפי שנאמר קודם, תהליך ביצוע של מדיניות הוא מורכב ודינמי. במקרה זה הוא מתבטא בתיקון 43 לחוק עצמו. עקב מורכבותו קיים קושי בזיהוי מראש של כלל הגורמים המשפיעים על ביצוע החוק ושל אלה הנותנים אינדיקאציה לגבי כושר ביצועו.

### **שלב הערכת ההשפעות**

בשלב הערכת ההשפעות ניבחנו התוצאות וניבחנו מידת ההשפעה של ביצוע המדיניות על המערכת. שלב זה חשוב ללמידת הצורך בהמשך המדיניות, הכנסת שינויים וחידושים או הפסקתה. במציאות של יישום חוק התיכנון התעורר הצורך בהערכת ההשפעות עקב תחושות של אזרחים פרטיים ושל חוקרים, שתוכניות ציבוריות רבות והשינויים לחוק הינם כישלון עגום. המסקנה הכללית, שהובעה בתחושות אלה, היא שהמדיניות הציבורית אינה אפקטיבית, אינה יעילה ונועדה לכישלון. עם זאת, יש לזכור שכישלון או הצלחה של מדיניות הינם מושגים חמקמקים ולעיתים תכופות הם סובייקטיביים. לעתים קרובות הם מצביעים, למעשה, על הערכים האינדיבידואליים של החוקר (Ingram H & D.E. Mann, 1980, עמ' 12).

הערכת מדיניות ציבורית כוללת שני מימדים שונים של ביצוע המדיניות :

**המימד הראשון** הוא **עיצוב המדיניות**. השאלות הרלבנטיות כאן הן האם מטרות המדיניות ריאליות וניתנות להשגה; האם המטרות/החוק מנוסחות בצורה ברורה; האם ישנם טכנולוגיה זמינה, מקורות וכוח אדם להשגת המטרות. במידה והתנאים הללו לא מתקיימים, ביצוע המדיניות לא יצליח.

**המימד השני** הוא שאלות הקשורות **בביצוע עצמו**: האם המבצעים שינו את המדיניות על מנת להשיג מטרות, השונות מהכוונות המקוריות; האם המבצעים ניכשלו בשימוש בטכניקות שניבחרו. נידבך נוסף וגלוי פחות הוא המטרות הלא-מוצהרות של הוגי המדיניות ושל המבצעים. מטרות אלו אינן מפריעות בהכרח למדיניות, אך על החוקר המעריך מוטלת החובה לזהותן. לעתים מטרות אלו גורמות או יוצרות שינויים במדיניות, הן בשלב הניסוח, והן בשלב הביצוע. ולעיתים המטרה שהמדיניות מקווה להשיג נישארת לא ברורה ומעורפלת (Palumbo, Faucett, Wright, 1981).

המטרות הלא-מוצהרות הן גורם רב חשיבות במחקרנו. ובמקרה של תיקון 43 נוכחנו לדעת, בפרק 4, שלמרות ההעברה הצנועה של סמכויות לוועדות המקומיות קיים ברקע חשש מביזור אמיתי של סמכויות תיכנון לשילטון המקומי, גם אם הדברים לא נאמרו מפורשות על ידי בעלי תפקידים בשילטון המרכזי.

## **הערכה של תפוקות הביצוע והתוצאות**

נקודת המוצא במחקר הערכה היא, כי לא ניתן להעריך מדיניות תהליך בצורה "אובייקטיבית". מחקר מעין זה מצריך התמודדות עם הפן הסובייקטיבי הקיים בהערכת תהליך הביצוע, התוצאות וההשפעות של התיקון לחוק. לאורך כל העבודה הזו נקטנו עמדה, התומכת, באופן עקרוני, ברעיון הביזור. אך אין בכך התעלמות מהמחיר הטמון בתהליך. על מנת שנוכל לשפוט בתהליך ההערכה את התוצאות והתפוקות ביחס למטרות, בצורה הכי אובייקטיבית שניתן, ניסינו לאסוף את מירב האינפורמציה הקשורה בתיקון 43.

למען השקיפות נדגיש, כי יתכן שהייחוס שייחסנו לנו למטרות תיקון 43 – כאילו כללו ביזור סמכויות – שנוי במחלוקת. יהיו בין מקבלי ההחלטות, כגון, נציגי ועדת לוי והשילטון המקומי, שיסכימו עם טענה זו. אחרים יאמרו, שתיקון 43 כלל לא התכוון לביזור סמכויות אלא לקיצור הליכים בלבד. בכדי להתגבר על בעיה זו בחרנו לערוך את ההערכה מנקודת מבט של מיגוון גדול של בעלי עניין – ה"שחקנים" בתהליך.

בשלב הראשון ביצענו מחקר אמפירי, אשר איפשר לנו לבחון את תפוקות התיקון. בשלב זה נותחה פעילות הוועדות המקומיות, בנוגע לקידום תוכניות בסמכות מקומית. הניתוח התבסס על נתונים ארציים. נתונים כמותיים אלה כללו מידע אודות תוכניות בסמכות מקומית שהוגשו, אודות מאפייני הוועדות שהגישו תוכניות ועוד.

המחקר התקיים בסמוך לכניסת התיקון לחוק לתוקף. בכדי לבסס נקודת התייחסות לעתיד לבוא, שתאפשר בחינה של יישום התיקון לאורך זמן, מצאנו חשיבות בחקר השנים

הראשונות שלו. רוב הנתונים שנאספו למחקר התבססו על שנים ראשונות אלו. חלקם עודכנו לתקופת זמן של שש שנים לאחר כניסתו לתוקף בכדי להדגיש מגמות שהתרחשו לאחר שהמערכת התחילה להתייצב.

בשלב השני והעיקרי של המחקר ערכנו סקר עמדות. באמצעות הסקר הוערכו התפוקות מנקודות המבט השונות של ה"שחקנים" השונים בתהליכי הביצוע של תיקון 43. גם ביחס לסקר חשוב להדגיש, כי הסקר נערך סמוך לכניסת התיקון לתוקף, בשלב המבטא את תחילת ההיסתגלות של המערכת אל השינוי. במחקרים עתידיים מעניין יהיה להשוות את יחס הגורמים השונים שהישתתפו בסקר זה כלפי מידת הביזור הרצויה וזו אשר הושגה לאחר תיקון 43 לחוק והתיקון הנוסף, מיספר 76.

## מטרת המחקר, השערות ושאלות

מטרת המחקר הראשית הייתה להעריך את מידת ההצלחה של ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות, מיד לאחר תיקון 43 לחוק, על פי נקודות המבט של שחקנים שונים במערכת התיכנון. בסופו של תיאור המחקר נציג את הבנתנו ביחס למישקלם היחסי של יתרונות הביזור לעומת הסיכונים הטמונים בו על פי דעתם של השחקנים השונים במערכת. בעזרת הבנה של היתרונות והסיכונים שבתהליך הביזור הצנוע שחל בתיקון 43 נוכל להתכוון לתהליכי הרפורמה הנערכת בחוק התיכנון והבנייה ולהיערך לתפוקותיה ולהשלכותיה כראוי.

בבסיס המחקר עמדו שתי הנחות עיקריות:

- יתכנו הבדלים ניכרים בין תפיסת השילטון המקומי את הביזור לבין תפיסת השילטון המרכזי אותו.
- ועדות מקומיות, שיש בהן בשלות מבחינת המוכנות המינהלית, רמת פעילות גבוהה של המיגזר הפרטי ורמת פעילות גבוהה בתחומים של תיכנון אורבאני, ישתמשו יותר בכלים שתיקון 43 נותן להן.

## שאלות המחקר ודרך בדיקתן

מסקירת הרקע ומטרת המחקר צפות שאלות רבות המתייחסות לתוכניות בסמכות ועדה מקומית. חלקן נוגעות לחוק, לתפקידים שהוא מועיד לוועדות המקומיות ולכלים שהוא נותן לביצוען של התוכניות. חלקן נוגעות לתוכניות עצמן, לביצוען ולהשפעתן. השאלות שמחקר זה ביקש לענות עליהן הן:

האם ההסדר החדש יוצר תפוקות של ביזור? מהי מידת השימוש בתסמ"קיות?

האסטרטגיה שניבחרה לבדיקה היא כמותית, כלל ארצית. היא כללה ניתוח נתונים ארציים (ממקורות רישמיים) אודות תפוקות התיקון ודרכי הפעלתו. נתונים אלה מלמדים על מידת השימוש בתוכניות שבסמכות מקומית, מאפייניהן ודרכי אישורן (ראה פרק 8). אסטרטגיה זו מציירת את התמונה הקרובה ביותר של התנהגות מערכת התיכנון בפועל.

להבדיל מחיקרי אירוע, אסטרטגיה זו מגשרת על פני הבדלים מקומיים בין רשויות תיכנון שונות.

### מהן השלכות הביזור? מהן השפעות התסמ"ק על התיכנון?

שאלה זו ניפרטת לשאלות הבאות: האם התוכניות בסמכות מקומית טובות יותר או פחות מתוכניות המיתאר המקומיות הקודמות? מהירות או איטיות יותר? האם השתנו סוגי התוכניות המוגשות? האם השתנו סוגי האנשים או הגופים שמגישים תוכניות? מהי עלות הגשת תוכנית?

### מהי מידת שביעות הרצון של בעלי עניין?

שאלה זו מכילה את השאלות הבאות: מהם עמדותיהם והערכותיהם של גורמים הקשורים בתיכנון ובפיתוח במישור המקומי, מחוזי וארצי, לגבי מידת הצלחתו של תיקון 43 לחוק והשפעתו? מה הם היתרונות של התיקון ומהם חסרונותיו, לדעתם?

הכלי העיקרי לבדיקת שאלה זו היה סקר דיעות ועמדות. מחקרים נוספים, שעסקו בהערכת ביצוע של תוכניות סטטוטוריות בישראל, השתמשו אף הם בסקר עמדות ככלי מחקר. ניתן לציין את מחקרם של Alexander, Alterman, Law Yone (1979), מגן ואלתרמן (1986) ופיאלקוף (1989).

## **אמות מידה להערכה**

לצורך יישום ההערכה של מידת הביזור גיבשנו אמות מידה, הנשענות על אינדיקטורים שצויינו בסקירת הסיפרות, בפרק 1 ועל המטרות ששואפים להשיג בביזור. האינדיקטורים המקובלים למדידת היקף הביזור הם:

- טווח התפקידים המועברים.
- מידת הסמכות המועברת.
- מידת הנגישות הישירה של הרשות המקומית למרכזי הכוח.

באופן כללי מדיניות של ביזור שואפת להשיג יעילות ומיספר יעדים ערכיים; הגברת ההיענות ודיווחיות מטעם השילטון, עידוד השונות בין הרשויות, קידום אינטרסים לאומיים וקידום של צדק חברתי.

במקרה של תיקון 43, ניתן לזהות את מטרת היעילות בשאיפה להפחתת נטל העבודה של הוועדה המחוזית, הבא לידי ביטוי בריכוז הדיון בתוכנית במוסד תיכנון אחד תוך העברת סמכויות לוועדות המקומיות. המטרות בעלות האופי הערכי-אידיאולוגי מגולמות בעיקר ברצון, לפחות של חלק מהגורמים, לחזק בתיקון את האוטונומיה של הרשויות המקומיות על ידי הגדלת סמכויותיהן.

ההישג הביזורי העיקרי בא לידי ביטוי בתיקון 43 בסוג התוכניות החדש שנותר – תוכניות שבסמכות מקומית. התוכניות הללו מקדמות מיספר יעדים:

- ביצוע של התוכניות הארציות, המחוזיות והמדיניות הלאומית.
- הקטנת מידת הבקרה/התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון.
- הקטנת מידת הבקרה/התערבות של הדרג המחוזי/אזורי בהחלטות מקומיות.
- צמצום סוגי התערבות של השילטון המרכזי; בהליכים בלבד, בתיכנון מקומי, בבקרת הפיתוח ובבקרה תיכנונית.

לצורך ניתוח הנתונים הארציים המתעדים את הפעילות התיכנונית המחוזית והמקומית ולצורך ניתוח סקר עמדות המומחים, שימשו אותנו, אם כן, אמות מידה המפורטות בטבלאות שלהלן; אמות המידה להשגה של **מטרת היעילות** בטבלה מיספר 6.1 ואמות המידה להשגת **המטרות הערכיות-אידיאולוגיות** בטבלה מיספר 6.2.

**טבלה מיספר 6.1 – מטרת היעילות: אמות מידה ושיטות בדיקה להערכת אופן ביצוע הביזור**

| שיטת הבדיקה   | אמות מידה  |
|---|--|
| מדידה כמותית  | 1. מספר התוכניות והתיקים המוגשים לוועדות התיכנון                             |
| מדידה כמותית - בדיקת מספר המטלות שנוספו או נגרעו מעובדי הוועדות המחוזיות ומינהל התיכנון | 2. הורדת נטל מעל<br>- ועדות התיכנון המחוזיות<br>- משרד הפנים (מינהל התיכנון) |
| מדידה כמותית  | 3. מספר התוכניות שבסמכות מקומית המאושרות                                     |
| מדידה כמותית  | 4. מספר העררים המוגשים   |
| סקר עמדות   | 5. ריכוז הטיפול בתוכנית במוסד תיכנון אחד                                     |
| סקר עמדות   | 6. צמצום מספר הדרגים המאשרים   |
| סקר עמדות   | 7. העברת סמכויות לוועדות המקומיות  |
| סקר עמדות   | 8. מידת הבקרה של השילטון המרכזי (ראו לעיל תנאים הקובעים את דרגת הביזור)      |

**טבלה מיספר 6.2 – מטרות אידיאולוגיות: יעדים ומדדים להערכת אופן ביצוע הביזור**

| מטרות אידיאולוגיות          | יעדים   | מדדים                                    |
|-----------------------------|---|--|
| 1. היענות ודיווחיות השילטון | חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות.   | קירבה גדולה יותר של האזרחים אל השילטון.  |
|                             |   | אחריות השילטון המקומי.                   |
|                             |   | חיזוק מנהיגות פוליטית מקומית.            |
| 2. עידוד השונות             | גידול במיגוון ובהיקף הנושאים שבתחום אחריות השילטון המקומי.                              | השפעה של המיגזר היזמי המקומי.            |
| 3. קידום אינטרסים לאומיים   | איזון ראוי בין ביזור ושליטה מרכזית.<br>תרומה לתיכנון אזורי וארצי.<br>תיכנון פיזי מתואם. | הרחבת הנציגות המקצועית בוועדות המקומיות. |
|                             |   | הרחבת מקורות התיכנון.                    |
|                             |   |  |
| 4. קידום של צדק חברתי       | קידום השוויון בין קבוצות אוכלוסייה שונות.   |  |

בפרק הבא ננתח את הנתונים הארציים על פי אמות המידה הללו ובפרק 8, שלאחריו, את סקר העמדות של השחקנים במיגרש של מערכת התיכנון.





## פרק 7:

### ניתוח נתונים ארציים – שיטה וממצאים

בפרק זה נציג את השלב הראשון של המחקר האמפירי – ניתוח הנתונים הארציים המשקפים את תפוקת מערכת התיכנון בהקשר לתוכניות שבסמכות מקומית. הניתוח בפרק זה מתבסס על מיספר התוכניות בסמכות ועדה מקומית שפורסמו להפקדה ולאישור, מאז האישור של תיקון 43 ב-1996 ועד סוף 2002. הנתונים המוקדמים נלקחו מילקוט הפירסומים (פירסומים ברשומות, הנילוים לתהליכי אישור התוכניות) ונאספו ע"י אמ"ן (אירגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ) עבור מישרד הפנים. הנתונים המאוחרים, עד שנת 2002, נלקחו מדו"ח מישרד הפנים: מידע תיכנוני שנתי – פעילות מוסדות התיכנון. נתונים על המישתנים המסבירים המשוערים נלקחו מפירסומי הלמ"ס.

### מישתנים וממצאים כלליים

מטרת הבדיקה של הנתונים הארציים היא לתאר את התנהגות מערכת התיכנון ביחס לסוגיית הביזור. התפוקות, שהן **מיספר התוכניות שאושרו בוועדות התיכנון השונות**, היו את המישתנה התלוי. תפוקות אלה של תיקון 43 מעידות על מידת האפקטיביות בביזור הסמכויות. על בסיס מימצאי הבדיקה של שלב זה ניתן לבחון השערות באשר לגורמים המסבירים את התנהגות מערכת התיכנון.

המישתנים המסבירים המשוערים נוגעים להבדלים בין מאפייני הישובים ורשויות התיכנון המקומיות. כמו כן, הם נוגעים למישתנים ניבחרים, הנוגעים לתהליך הפיתוח האופייני לישובים השונים. כל סעיף, להלן, מתאר בתחילתו את המישתנה המסביר ולאחר מכן, את מימצאי המחקר ביחס אליו.

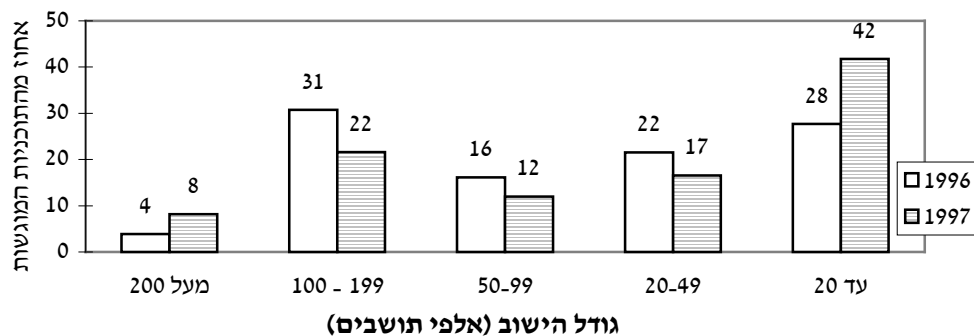
חלק מהנתונים המופיעים להלן נכונים לתקופה הסמוכה לביצוע המחקר המתואר. בחרנו להציג נתונים אלה כפי שהיו בעת ביצוע המחקר לצורך הבנה ברורה יותר של ההקשר התיכנוני בו נערך המחקר. נתונים אחרים, אשר מאפשרים בחינת התפתחות מגמות בפעילות התיכנונית מעודכנים לשנים מאוחרות יותר. אלה מעניקים לנו את היכולת לבחון פערים בין מה שהיה נכון בעת המחקר ומגמות שהתרחשו בתקופת ההסתגלות של המערכת לשינוי.

## גודל אוכלוסיית הרשות המקומית

את המישתנה הזה סידרנו בסולם סידורי לחמש קטגוריות לפי גודל יישוב, על פי מיספר התושבים בו. גודל היישובים ניקבע על פי השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 1997 (תרשים מיספר 7.1). באמצעות מישתנה זה רצינו לבחון את ההשערה כי עשוי להיות קשר בין גודל היישוב לבין מיספר התוכניות שבסמכות מקומית שהיישוב מנפיק. מובן שקיומו של קשר בין המישתנים אינו מעיד בהכרח על קשר ישיר ביניהם וכי ייתכנו מישתנים מתערבים נוספים כמו, כוח פוליטי, תקציב, לחצי פיתוח וכדומה התורמים גם הם לקשר.

נציין בהערת אגב כי מצאנו קשר חזק בין גודל היישוב לבין מישתנה מסביר אחר שבסידרת מישתנים זו, המוזכר להלן: סיווגה של הוועדה המקומית כוועדה לפי סעיף 18 או 19 לחוק. במרבית היישובים הקטנים מ-20 אלף תושבים פועלות ועדות מקומיות על פי סעיף 19 לחוק התיכנון והבנייה, להבדיל מוועדות על פי סעיף 18 לחוק, החלות במרבית היישובים העירוניים הבינוניים והגדולים. קשר בין מיספר התוכניות שבסמכות מקומית שאושרו לבין גודל היישובים עשוי להצביע על יתרונות לגודל בניהול מערכת התיכנון המקומית.

תרשים מס. 7.1 – תוכניות מאושרות בסמכות ועדה מקומית – חלוקה לקטגוריות על פי מיספר תושבים 1996, 1997



מהנתונים נראה, כי האחוז הגבוה ביותר של תוכניות הוגש ביישובים קטנים, המונים עד 20 אלף נפש. מימצאים אלו מעידים על פעילות תיכנונית רבה ביישובים הקטנים. לעומת זאת, בלט האחוז הנמוך של התוכניות שהתקבלו ביישובים הגדולים מעל 200 אלף. יתכן כי המיספר הקטן יחסית של תוכניות ביישובים מעל 200 אלף תושבים קשור במורכבות התוכניות, בעיות עירוניות סבוכות יותר ועוצמת הקונפליקטים הנלווים לאישור תוכניות. בקבוצת היישובים 100-199 אלף תושבים נמצא אחוז גבוה יחסית של תוכניות בסמכות מקומית.

### ועדה לפי סעיף 18 לחוק או לפי סעיף 19

במישתנה זה הבחנו בין תוכניות שהועלו על ידי ועדות תיכנון מקומיות לפי סעיף 18 לחוק – ועדה הכוללת רשות מקומית אחת, לבין ועדות תיכנון מקומיות לפי סעיף 19 – ועדות הכוללות יותר מרשות אחת ונקראות רשות מרחבית.

שיערנו כי ההבדלים בין סוגי הוועדות אינם רק הבדלים "טכניים" אלא הם הבדלים שבמהות: ועדת תיכנון ברשות מקומית אחת (בעיקר אלה בהן יש לראש הרשות רוב במועצת הרשות) עשויות להשתמש בתיקון 43 ביתר אפקטיביות ולאשר בתחומן יותר תוכניות מאשר בוועדות מרחביות, בהן עשוי להיות קשה יותר להגשים ולקדם בצורה אפקטיבית את מטרות הרשות הבודדת.

מריכוז התוכניות בסמכות מקומית, שפורסמו להפקדה ולאישור (טבלה 7.1), ניתן לראות את היקף הפעילות הגדול של הוועדות המקומיות לפי סעיף 18 – ועדות ברשות מקומית אחת, אל מול מיספר קטן של תוכניות בוועדות תיכנון מסוג ועדה מרחבית – לפי סעיף 19. יש לזכור כי מיספר הוועדות המקומיות לפי סעיף 18, הוא כפול. יחסית למיספרן, וועדות לפי סעיף 19 הגישו יותר תוכניות. בהשוואת ממוצע פעילות לוועדה (טבלה 7.2), הוועדות לפי סעיף 19 הגישו יותר תוכניות מקומיות להפקדה אם כי בתוכניות לאישור המיספר משתווה. בסיכומו של דבר, לא נמצאו הבדלים מהותיים בין שני סוגי הוועדות.

**טבלה 7.1 – חלוקת תוכניות בסמכות מקומית לפי סוג הוועדה**

| סוג הרשות: ועדה מקומית לפי סעיף | סה"כ ועדות קיימות | פורסמו להפקדה |    |                |    |                     |     | פורסמו לאישור |    |                |    |                     |     |
|---------------------------------|-------------------|---------------|----|----------------|----|---------------------|-----|---------------|----|----------------|----|---------------------|-----|
|                                 |                   | מספר רשויות   |    | % מסה"כ רשויות |    | מס' תוכניות שפורסמו |     | מספר רשויות   |    | % מסה"כ רשויות |    | מס' תוכניות שפורסמו |     |
|                                 |                   | 96            | 97 | 96             | 97 | 96                  | 97  | 96            | 97 | 96             | 97 | 96                  | 97  |
| <b>סעיף 18</b>                  | 75                | 44            | 50 | 59             | 67 | 352                 | 422 | 26            | 43 | 35             | 57 | 93                  | 266 |
| <b>סעיף 19</b>                  | 37                | 24            | 31 | 65             | 83 | 184                 | 286 | 13            | 23 | 35             | 62 | 37                  | 151 |

**טבלה 7.2 – ממוצע\* פעילות תיכנונית לוועדות תיכנון**

| הפעילות התכנונית שנה    | פורסמו להפקדה |     | פורסמו לאישור |     |
|-------------------------|---------------|-----|---------------|-----|
|                         | 96            | 97  | 96            | 97  |
| <b>ועדה לפי סעיף 18</b> | 4.7           | 5.6 | 1.24          | 3.5 |
| <b>ועדה לפי סעיף 19</b> | 5             | 7.7 | 1             | 4   |

\* הממוצע חושב לפי סה"כ הפעילות התיכנונית חלקי כמות ועדות התיכנון הקיימות

## רשות עירונית/כפרית

במישתנה זה הבחנו בין תוכניות החלות ביישובים עירוניים לבין אלה החלות ביישובים כפריים. כמו לעניין גודל היישוב, לא סברנו שקיים קשר ישיר בין צורת היישוב לבין מיספר התוכניות בסמכות מקומית שאושרו. עם זאת נתונים אלה יכולים לשמש כאינדיקטור למישתנים שאינם ניתנים לבדיקה במחקר הנוכחי כמו, לחצי פיתוח ואזורי ביקוש. לאלה עשוי להיות קשר עם מיספר התוכניות שבסמכות מקומית שאושרו.

התוכניות החלות בשטח היישובים העירוניים היוו 97% מהתוכניות בסמכות ועדה מקומית שאושרו במדינה בשנת 1996 ו-87% מהתוכניות בשנת 1997. המימצאים מצביעים באופן ברור על העובדה שרשויות עירוניות היטיבו להשתמש בתיקון 43 ולאשר תוכניות בסמכותן. למרות זאת, נראה היה כי קיימת מגמה של שימוש גובר, בקרב הרשויות הכפריות שבסמכותן לאשר תוכניות, וב-1997 הן הגדילו ב-10% את מיספר התוכניות.

## מיגזר (רשות בעלת רוב יהודי/יישובי מיעוטים)

במישתנה זה הבחנו בין תוכניות בסמכות הוועדה המקומית, החלות ביישובים בעלי רוב יהודי לבין אלה החלות ביישובי המיעוטים. גם כאן לא סברנו שקיים קשר ישיר בין לאום היישוב לבין מידת השימוש בתיקון 43, המאפשר לוועדה מקומית לאשר תוכניות. עם זאת מישתנים אחרים כמו, מדיניות הרשויות המאשרות, כוח והשפעה פוליטיים, סידרי עדיפויות וכדומה, עשויים להיות קשורים לאינדקטור של לאום היישוב ועקב כך להתבטא במידת השימוש בתיקון 43.

המימצאים, כפי שניתן להבחין בטבלה 7.3, הצביעו באופן ברור על השימוש המועט יחסית בתוכניות שבסמכות מקומית ביישובים לא יהודיים ביחס ליישובים יהודיים. יש לציין, כי נתון זה כולל אוכלוסייה לא יהודית ניכרת ביישובים מעורבים, ובראשם ירושלים, כך שהפער עשוי להיות קטן יותר.

למה ניתן ליחס את הפער הקיים בשימוש בתוכניות בסמכות מקומית בין המיגזרים? האם מיעוט התוכניות בסמכות מקומית ברשויות לא יהודיות נובע מבעיות תיכנוניות, המיוחדות ליישובים אלו?

טבלה 7.3 – תוכניות מאושרות בסמכות ועדה מקומית – חלוקה לקטגוריות על פי מיגזר וחלוקה למחוזות 1996/1997

| המחוז   | מיספר התוכניות בסמכות מקומית שאושרו 1996 |           |       | מיספר התוכניות בסמכות מקומית שאושרו 1997 |           |       | אחוז התוכניות אשר אושרו |              |                |              |
|---------|--|-----------|-------|--|-----------|-------|-------------------------|--------------|----------------|--------------|
|         | סה"כ                                     | רוב יהודי | מיעוט | סה"כ                                     | רוב יהודי | מיעוט | רוב יהודי 1996          | מיעוטים 1996 | רוב יהודי 1997 | מיעוטים 1997 |
| צפון    | 15                                       | 14        | 1     | 45                                       | 41        | 4     | 93                      | 7            | 90             | 10           |
| מרכז    | 76                                       | 64        | 12    | 227                                      | 191       | 36    | 84                      | 19           | 84             | 16           |
| חיפה    | 7  | 7         | 0     | 30                                       | 29        | 1     | 100                     | 0            | 97             | 3            |
| ירושלים | 4  | 4         | 0     | 21                                       | 21        | 0     | 100                     | 0            | 100            | 0            |
| ת"א     | 13                                       | 13        | 0     | 44                                       | 44        | 0     | 100                     | 0            | 100            | 0            |
| דרום    | 15                                       | 15        | 0     | 50                                       | 48        | 2     | 100                     | 0            | 96             | 4            |
| סה"כ    | 130                                      | 117       | 13    | 417                                      | 374       | 43    | 90                      | 10           | 90             | 10           |

פילוח ההבדלים בנתונים בין מחוזות הראה שתוכניות בסמכות מקומית שאושרו במיגזר הלא-יהודי הוגשו, כמעט בילעדית, במחוז מרכז ומעט מאוד תוכניות הוגשו במחוז דרום וצפון. מידע זה מעניין ומתמיהה, משום שרוב היישובים הערביים נימצאים במחוז צפון ורק מקצתם במחוז מרכז. על רקע עובדה זו ניתן היה לצפות, כי רוב התוכניות שבסמכות מקומית מהמיגזר יוגשו במחוז צפון.

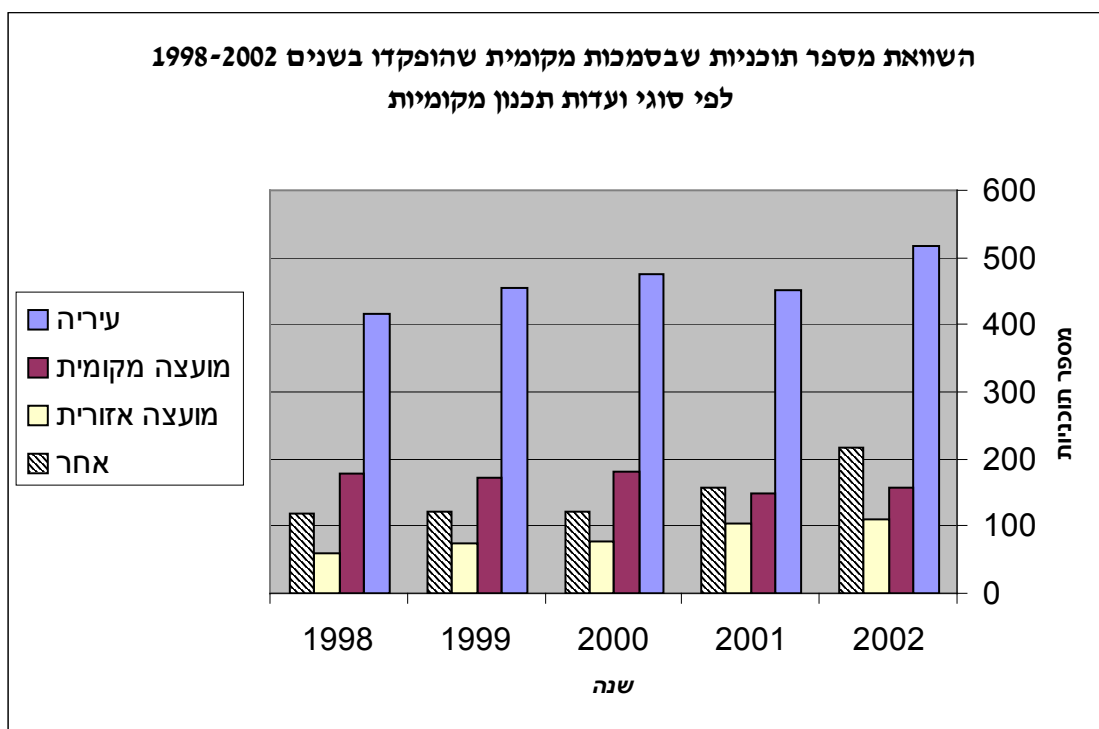
## מעמד הרשות

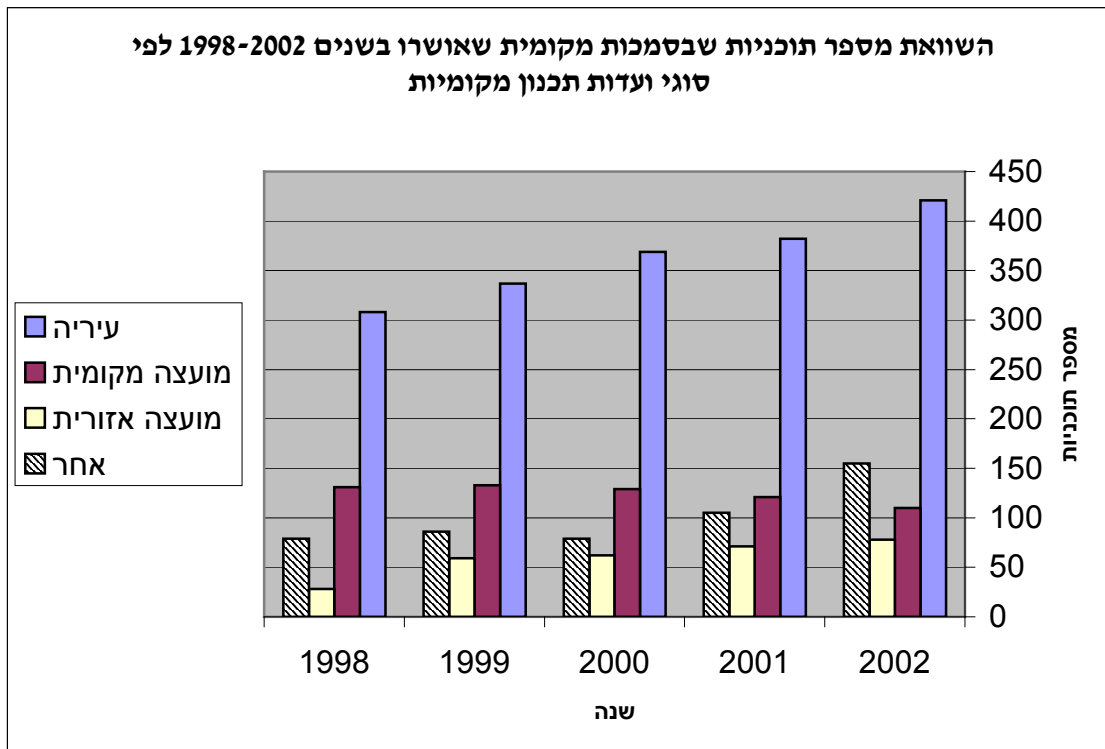
החלוקה לפי עיריות, מועצות מקומיות מועצות אזוריות ואחר (יישובים ללא מעמד מוניציפאלי השייכים למרחב התיכנון של ועדת תיכנון מקומית/מרחבית) מאפשרת לבחון את ההבדלים בין היישובים בהתאם למעמדם. יש לזכור כי רוב היישובים הערביים הם במעמד של מועצות מקומיות.

בהשוואת הפעילות של ועדות תיכנון מסוגים שונים מתבררת פעילותן רחבת היקף של ועדות תיכנון מסוג עיריות ביחס לאחרות. מיספרן של התוכניות השייכות לעיריות גדול הן במיספר תוכניות שבסמכות מקומית להפקדה והן במיספרן לאישור. המימצא מתאים גם לנתונים שהשוו את פעילותן של הוועדות מהסוגים השונים בין השנים 96-97. מנתוני השנים הראשונות לתיקון 43 ניתן היה לראות היקף פעילות גדול של רשות מקומית מסוג עירייה מול היקף קטן של פעילות ברשויות מסוג מועצה מקומית או אזורית. את הפערים הללו ניתן להסביר בכך שעיריות מאופיינות ביכולת מקצועית משופרת יותר – במינהל הנדסה חזק ובהפעלת מנגנון שיכול לקדם תוכניות.

נתונים אלה תואמים גם את ניתוח הקשר בין מיספר תוכניות שבסמכות מקומית לבין סוג הוועדה המקומית – לפי סעיף 18 או לפי סעיף 19. הניתוח לפי נתוני 96-97 מראה כי ועדות מקומיות לפי סעיף 18 מגישות יותר תוכניות להפקדה מאשר ועדות לפי סעיף 19, אף כי בנתוני אישור תוכניות אין הבדל ניכר בין השתיים. יתכן כי ועדת תיכנון ברשות מקומית אחת (עירייה, מועצה מקומית) עשויה להשתמש בתיקון 43 ביתר אפקטיביות ולאשר בתחומה יותר תוכניות מאשר בוועדות תיכנון מרחביות. באחרונות אולי יהיה קשה יותר להגשים ולקדם בצורה אפקטיבית את מטרות הרשות הבודדת.

**תרשים מיספר 7.2 – השוואת מיספר תוכניות שהופקדו ומיספר תוכניות שאושרו בשנים 1998-2002 לפי מעמד הרשות**





מתוך: דו"ח מישרד הפנים: מידע תיכנוני שנתי – פעילות מוסדות התיכנון

מהגרפים שלעיל נראה בבירור כי פעילותן של עיריות ומועצות מקומיות (ועדות תיכנון לפי סעיף 18) בשנים 1998-2002 גדולה יותר משל מועצות אזוריות וועדות מסוג "אחר" (ועדות תיכנון המרכזות פעילות של יותר מרשות מקומית אחת), שהן ועדות תיכנון לפי סעיף 19. הדבר נכון גם בתוכניות שהופקדו וגם בתוכניות שאושרו.

### שיעור הבעלות על קרקע פרטית

הנתונים להשוואה בין שיעורים שונים של בעלות על קרקע פרטית התבססו על עבודה שנעשתה בפרוייקט ישראל 2020 (אלתרמן, 1997) ביחס לקרקעות שבתחומי הישובים העירוניים. בנתונים שנאספו מוצגים מאגרי הקרקע ב-40 יישובים שלהם שטח מוניציפאלי-עירוני בן 12,000 דונם לפחות. 40 הערים שבלוח חולקו לשלוש קטגוריות: 15 ערים שבהן שיעור הבעלות הפרטית על מקרקעין הוא כ-50% ומעלה – אילת, הוד השרון, הרצליה, חדרה, חיפה, טירה, כפר סבא, נצרת, סחנין, עפולה, פתח תקווה, קריית-אתא, רחובות, רעננה ושפרעם. ב-10 ערים נוספות שיעור המקרקעין הפרטיים הוא 25%-50%. וב-15 ערים הוא פחות מ-25%.

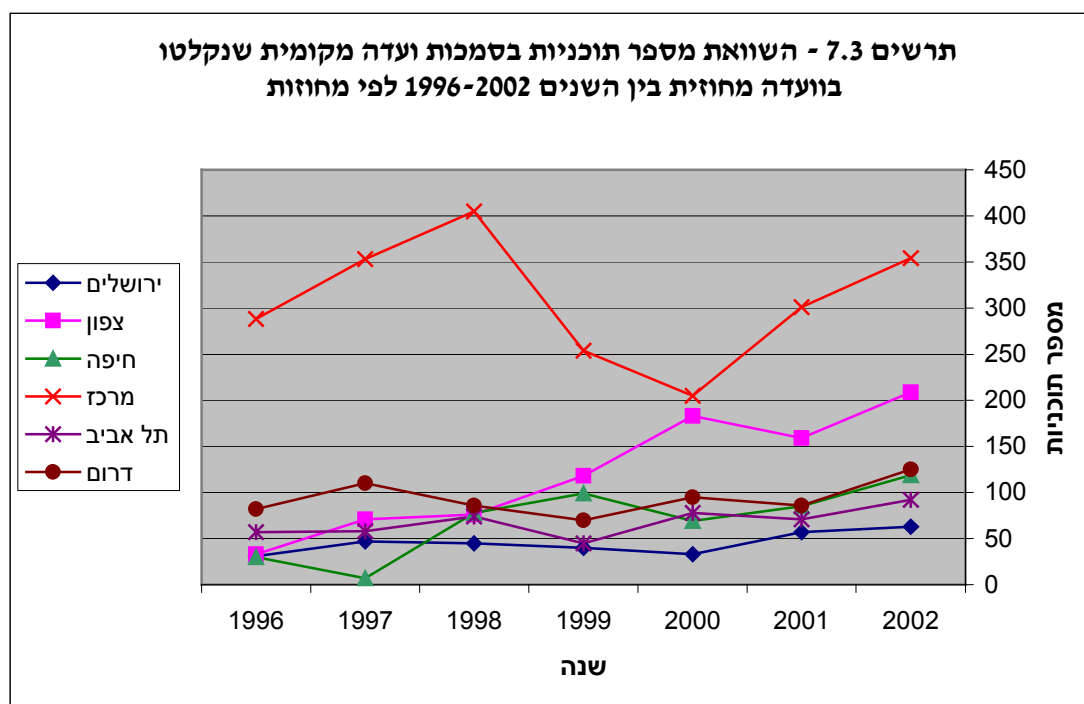
בחינת מיספר התוכניות בסמכות ועדה מקומית, שהופקדו ואושרו על פי שיעור הבעלות הפרטית, התבססה על ההשערה שיש קשר חיובי ישיר בין שני המשתנים. ההשערה הייתה, שככל ששיעור הבעלות הפרטית גבוה יותר יהיה שיעור התסמ"קיות מכלל התוכניות שהוגשו גבוה יותר.

מהנתונים עלה באופן מובהק, כי רוב היישובים הכלולים בקטגוריה של ישובים ששיעור הבעלות הפרטית בהם גדולה מ-25%, קידמו תוכניות בסמכות מקומית. לעומת זאת, בלט מיספרן הנמוך של תוכניות בסמכות מקומית ביישובים בהם שיעור הבעלות הפרטית נמוך מ-25%. מעניין, שיישובים ששיעור הבעלות הפרטית בהן קרוב או גבוה מ-50% הגישו פחות תוכניות מאשר ערים ששיעור הבעלות הפרטית בהן בין 25% ל-50%.

### המחוז המאשר – סיווג על פי ועדות מחוזיות

במישתנה זה הבחנו בין המחוזות השונים ובין הוועדות הסמוכות להן. המדינה מחולקת לשישה מחוזות שבהן פועלות ועדות קבועות: צפון, חיפה, ירושלים, מרכז, תל אביב ודרום. הוועדות המחוזיות הן הרשויות המוסמכות לאשר תוכניות מיתאר מקומיות ותוכניות מפורטות. אין הן היחידות הלוקחות חלק בהליך האישור, אך כל תוכנית חייבת באישור הוועדות המחוזיות (פרט לתוכניות לפי סעיף 62א(א)). כמו כן הוועדות המחוזיות הן האחראיות על הטיפול הכולל בנוהלי תהליך האישור של תוכניות; רישום פרוטוקולים ותזכירים, הפצתם, פירסום, העברת התוכנית לדרגי האישור הנוספים וכדומה. לפיכך, הנחנו כי אם נימצא הבדלים בכמות התוכניות בסמכות הוועדה המקומית בין המחוזות השונים, יתכן שנוכל לזקוף את חלקם להבדלים באופי הניהול ויעילותו.

בתרשים 7.3 ניתן לראות התנהגות שונה בין המחוזות בהשוואה של מיספר תוכניות שבסמכות מקומית, שניקלטו בוועדות המחוזיות, לאורך השנים מאז נכנס לתוקפו תיקון 43.

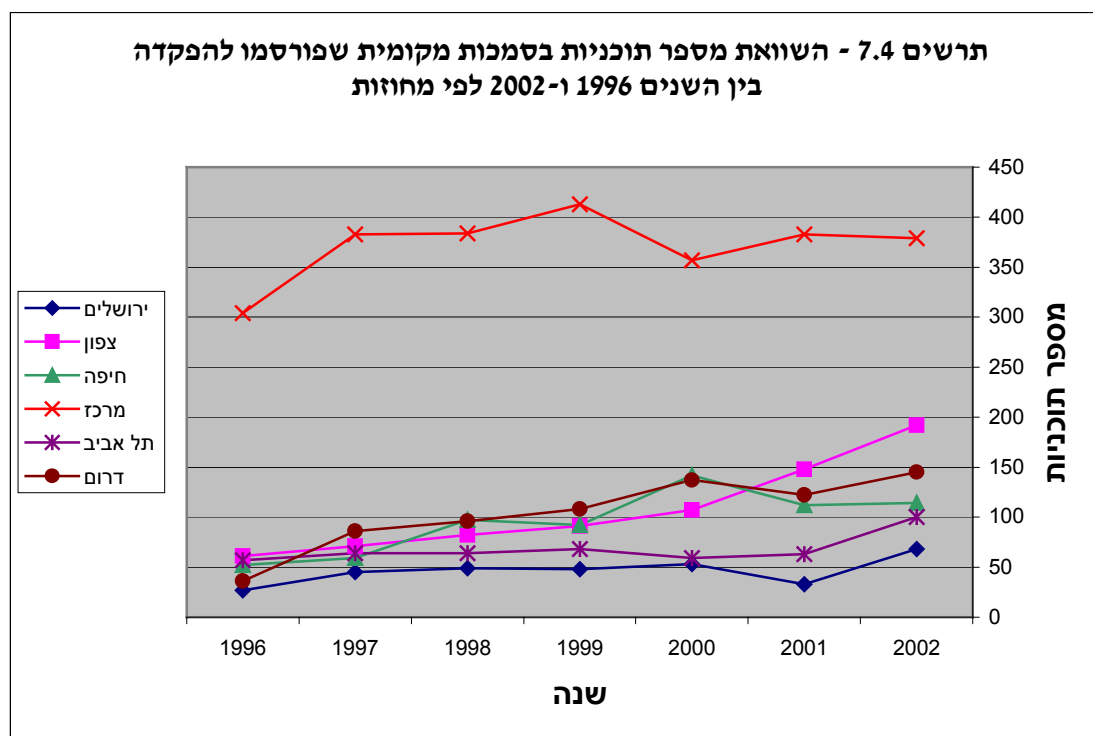


הפעילות הרבה ביותר, הן במיספר התוכניות והן בשינויים הקיצוניים לאורך השנים, מתרחשת במחוז מרכז. הפעילות במחוז צפון מעידה על מגמת עלייה בטוחה, איטית בתחילה אך מואצת בשנים המאוחרות יותר, בהיקף תוכניות בסמכות מקומית שניקלטו. גם הפעילות במחוז חיפה מעידה על מגמת עלייה ברורה. בכל המחוזות ברור כי תחילת



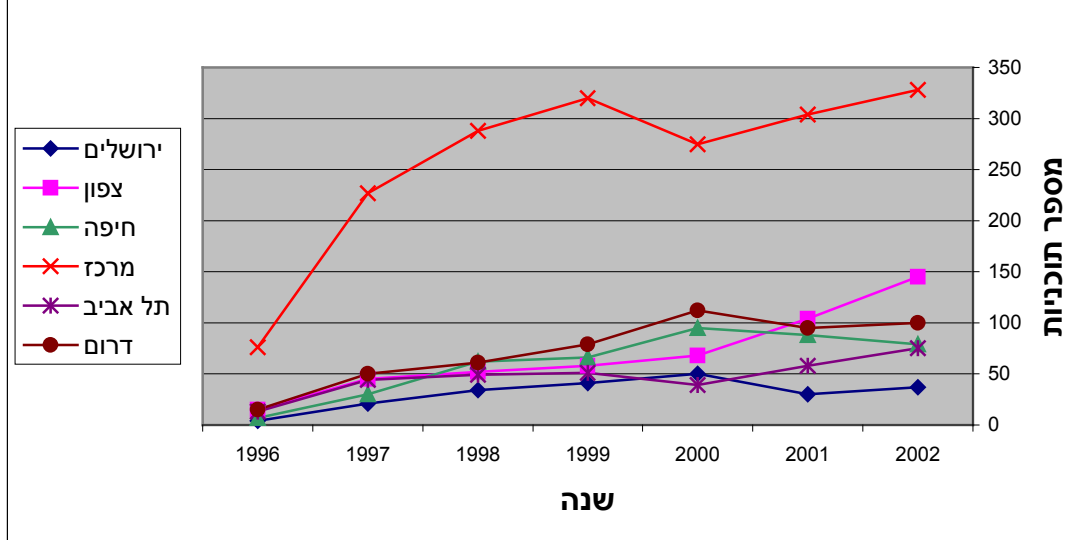
הגידול במיספר תוכניות שניקלטו במחוזות החלה משנת 2001. הפעילות במחוזות תל אביב וירושלים ובמחוז הדרום לא הושפעה מאד מתיקון 43 ונראה כי קיימת פעילות יציבה למדי במחוזות אלה. ניתן לראות בשלושתם עלייה קלה בין השנים 2001 ו-2002 אך בשלב זה קשה עדיין להצביע על מגמה. יתכן שיציבות הפעילות במחוזות אלה קשורה לקצב הפיתוח המוגבל בהם ביחס למחוזות אחרים.

השוואת המגמות של מיספר תוכניות שבסמכות מקומית שפורסמו להפקדה בין השנים 1996 ו-2002 לפי מחוזות נראית בתרשים 7.4. מהשוואה זו נראה, שמבחינת המחוזות הפעילים יותר והפעילים פחות מתרחשת התנהגות דומה לזו של תוכניות שניקלטו בוועדה המחוזית. גם כאן, מחוז מרכז פעיל באופן משמעותי יותר מהמחוזות האחרים, מחוז צפון בעלייה מתמדת מאז כניסתו של תיקון 43 לתוקף, ומחוז ירושלים עומד על היקף הפעילות הנמוך ביותר. בסך הכל, התנודות במיספר התוכניות שפורסמו להפקדה מעודנות יותר. זהו מימצא סביר בהתחשב בעובדה ששלב ההפקדה עורך כבר סינון בתוכניות המוגשות לוועדות המחוזיות.



ביחס לתוכניות שפורסמו לאישור בשנים שמאז תיקון 43, הנראית בתרשים 7.5, התמונה שונה במעט משלבי התוכניות הקודמים. מגמת העלייה במיספר התוכניות שבסמכות מקומית שפורסמו לאישור ברורה וחדה יותר לאורך השנים בכל המחוזות, עם שינויים קלים ביניהם. נקודה נוספת מעניינת שעולה מהגרפים היא ששנת 2000 מהווה נקודת תפנית בכל המחוזות, אם כי לא לאותו כיוון. עבור מחוזות המרכז, צפון ותל אביב חלה קפיצה בשנה זו בכמות התסמ"קיות המאושרות. במחוזות דרום, חיפה וירושלים חלה דווקא ירידה. בשאר הסממנים מתקיימת התנהגות דומה של הגרפים; מחוז המרכז מגיש באופן ניכר יותר תסמ"קיות, יותר תסמ"קיות מופקדות ויותר מאושרות מכל שאר המחוזות. במחוז ירושלים מתקיימת הפעילות הנמוכה ביותר.

**תרשים 7.5 - השוואת מספר תוכניות שבסמכות מקומית שפורסמו לאישור בשנים 1996-2002 לפי מחוזות**



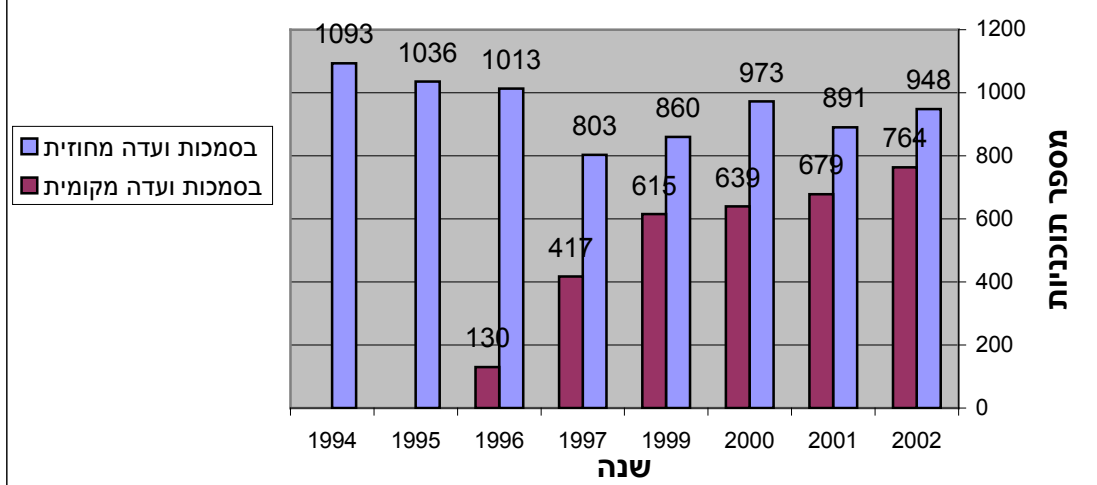
מעניין ביותר לראות את הפער ההולך וגדל בין המחוזות השונים ביחס לתוכניות שבסמכות מקומית. כל המחוזות התחילו במיספר תוכניות דומה מיד לאחר כניסת תיקון 43 לתוקפו, פרט למחוז מרכז שכבר אז פעל ביתר אינטנסיביות. עם השנים כל מחוז סיגל לעצמו התנהגות שונה ובשנת 2002 ניכר פער גדול הן בתוכניות הניקלטות בוועדות המחוזיות, הן בתוכניות המופקדות והן בתוכניות המאושרות. התמונה ברורה במיוחד בהשוואת מיספר התוכניות שפורסמו להפקדה ולאישור. הנקודה הקריטית במשך שנים אלו היא שנת 2000, אז מתחילות להקצין המגמות האופייניות לכל מחוז. בסך הכל, נראה בבהירות, הן מהגרפים והן מנתוני הטבלאות כי מאז שנת '96, עת נכנס לתוקפו תיקון 43, חלה פעילות הולכת וגדלה של תוכניות שבסמכות מקומית.

### השוואת פעילות במחוזות לאורך שנים

ראינו כי אחת המטרות של תיקון 43 הייתה הורדה מן הנטל הכבד של הוועדה המחוזית, על ידי העברת סמכויות לוועדה המקומית ועל ידי הקמת ועדת העררים. בהשוואת הפעילות בוועדות המחוזיות ציפינו כי מיספר התוכניות, בשנים שאחרי כניסת התיקון לתוקף, יהיה נמוך לעומת מיספר התוכניות בשנים הקודמות.

בהשוואת מיספר התוכניות שבסמכות מחוזית מול מיספר התוכניות שבסמכות מקומית שאושרו בשנים 1994-2002 נראה כי ישנה עלייה משמעותית בשימוש בערוץ התסמ"קיות שהתאפשר בעקבות תיקון 43 (ראו תרשים מיספר 7.6). הקפיצה הגדולה במיספר התוכניות בסמכות מקומית שאושרו החלה בשנת '96, אז נכנס תיקון 43 לתוקף, והמשיכה עד שנת '99. אך גם בשנים שלאחר מכן ישנה עלייה ברורה במיספרן. בתוכניות שבסמכות מחוזית הייתה ירידה חזקה בשנת 1997, היא השנה הראשונה של פעילות במיסגרת תיקון 43. בשנים שלאחר מכן ניתן לראות תנודתיות מישתנה ללא מגמה ברורה.

**תרשים 7.6 - השוואה בין מספר התוכניות בסמכות ועדה מחוזית ובסמכות ועדה מקומית שפורסמו לאישור בין השנים 1994 - 2002\* - סה"כ ארצי**



\* חסרים לנו נתונים על שנת 1998.

בסך הכל, ישנה הפחתה במספר התסמ"חיות מאז שנת 1996 אך לא במידה המקבילה לעלייה במספר התסמ"חיות. נתון זה מעיד כי התסמ"חיות לא באות במקום תסמ"חיות אלא בנוסף אליהן. ייתכן שחלק מהתסמ"חיות נחסכו אך בסך הכל לא פחתה בעקבות תיקון 43 עבודת הוועדות המחוזיות ביחס לתוכניות מקומיות. מתברר, אם כן, שהמטרה של הורדת נטל מעל הוועדה המחוזית לא הושגה בעזרת תיקון 43.

## סיכום מימצאים

מטרת הניתוח של הנתונים הכמותיים הארציים הייתה לבדוק האם ההסדר החדש יצר תפוקות של ביזור ומה מידת השימוש בתוכנית שבסמכות מקומית? בדו"ח "התיקון שקילקל", שסקר שלוש שנים ליישומו של תיקון 43 (מוסף נדל"ן, הארץ, 18 אפריל 1999), בדקה מנהלת מינהל התיכנון במשרד הפנים דאז, האדריכלית דינה רציבסקי, את תפוקות התיקון ואת דרכי הפעלתו. מאחר ובסיס הנתונים שלה זהה לבסיס הנתונים של מחקרנו, התוצאות שהתקבלו הן זהות. מצד שני, הפרשנות שניתנה לתוצאות על ידה ועל ידינו שונה. מחלק זה של המחקר למדנו את המימצאים הבאים:

- קיימת פעילות תיכנונית רבה בוועדות המקומיות. התיקון הביא לגידול משמעותי במספר התוכניות והתיקים המוגשים לוועדות התיכנון. הנתונים הכמותיים הקשורים בתיקון 43 מראים, באופן חד משמעי, גידול במספר התוכניות שהוגשו בשנים הראשונות לתיקון, לעומת צימצום מספר התוכניות המאושרות. הגדלת הסמכויות של הוועדות המקומיות, לא הצליחה להוריד את העומס מהוועדות המחוזיות, ואף יצרה עומס ומטלות נוספים. הגורם העיקרי לכך הוא, שעד שנכנס התיקון לתוקף, היו הוועדות המקומיות בלבד רשאיות להגיש תוכניות לוועדות המחוזיות ואילו לאחריו יכול כל המעוניין להגיש תוכנית לוועדות המחוזיות.

- פעילות תיכנונית רבה התרחשה בוועדות מקומיות ביישובים קטנים בגודל של עד 20 אלף תושבים.
- לא נמצאו הבדלים מהותיים בין הגשת תוכניות בסמכות מקומית בוועדה לפי סעיף 18 (ועדה ברשות מקומית אחת) לבין ועדה מקומית לפי סעיף 19, אם כי בזו האחרונה קיימת מעט יותר פעילות תיכנונית.
- מרבית התוכניות בסמכות מקומית הוגשו בשטח הישובים העירוניים. ביישובים הלא יהודיים היה קיים שימוש מועט בתוכנית שבסמכות מקומית בהשוואה ליישובים יהודיים.
- אם אחוז גבוה של התוכניות מוגשות בישובים העירוניים, אחוז גבוה של התוכניות מוגשות ברשויות בגודל של עד 20 אלף תושבים ואחוז גבוה של תוכניות מוגש ביישובים יהודיים סביר להניח כי מרבית התוכניות שייכות ליישובים עירוניים יהודיים קטנים.
- בבדיקת התוכניות על פי מעמד הרשות ניתן לראות בברור את היקף הפעילות הגדול של הרשויות המקומיות בעלות מעמד מוניציפאלי מסוג עירייה אל מול פעילות קטנה יחסית של רשויות מקומיות מסוג מועצה מקומית ואזורית. הסבר אפשרי לכך טמון ביכולת המיקצועית המשופרת של עיריות; עיריות, המאופיינות במינהל הנדסה חזק ובהפעלת מנגנון שיכול לקדם תוכניות, יובילו לאחוז הפירסומים להפקדה ולאישור הגבוה ביותר.
- קבוצת היישובים בהם שיעור הבעלות הפרטית על קרקע הוא 25%-50% קידמה את המיספר הרב ביותר של תוכניות, יותר מאשר קבוצת היישובים של 50%+ בעלות על קרקע פרטית. קבוצת היישובים בהם שיעור הבעלות הפרטית על קרקע הוא עד 25% קידמה את מיספר התוכניות הנמוך ביותר.
- המימצאים מצביעים על פערים ניכרים בין המחוזות בשימוש בתיקון 43, כשעיקר הפעילות התיכנונית מתבצעת במחוז מרכז.

מימצאי הפעילות של הרשויות המקומיות מורים, כי השילטון נתן בידן כלי שהיה פתוח לכל מי שרצה ובכל זאת לא כולן עשו בו שימוש. הן קיבלו כלי אך בשלב הזה, בו לא היה אילוץ להשתמש בו, הרשויות השתמשו בו בפועל במידה שונה של יוזמה. מה המשמעות של אי-לקיחת ה"מושכות"? על מה מעידה העובדה שחלק בחרו לעשות שימוש נרחב בכלי החדש וחלק בחרו שלא? כיצד זה עשוי להתקשר לעמדות של מקבלי החלטות ביחס לביזור הסמכויות, כפי שנראה בפרק הבא? כיצד זה קשור לאופציות שייפתחו בעתיד בעניין זה?

יתכן שההבדל בין המחוזות משקף, במידה מסוימת, את הערפל המישפטי סביב הסמכויות ואת מידת הנכונות של רשויות לקחת סיכונים. יכול להיות שישנם הבדלים עובדתיים בין המחוזות בהזדמנויות, אך הם שוליים. התוצאות מראות שישנה מידה של נכונות ורצון. אולי ועדות שיותר בטוחות בעצמן, שיש להן יותר ביטחון ויותר כוח אדם להשתמש בכלי הן אלה שעושות זאת. בפרק הבא נראה את חילוקי הדיעות ביחס לתפיסת הביזור ונציג את עמדותיהם של מקבלי ההחלטות. נראה מה ניתן להקיש מעמדות אלה על הקשיים שאיתם התמודדו הרשויות המקומיות ונשער כיצד אלה ישפיעו על תיקונים עתידיים לחוק.



## פרק 8:

### סקר עמדות – שיטה וניתוח

בפרק הקודם ראינו הבדלים משמעותיים בין מחוזות בשימוש שנעשה בתוכניות שבסמכות מקומית. לפיכך, שאלנו האם ההבדלים הללו עשויים לנבוע מתפיסות שונות של מקבלי ההחלטות בכל הנוגע לביזור סמכויות לרשויות המקומיות. בפרק זה נציג את סקר העמדות שערכנו בקרב מקבלי ההחלטות ואנשי המיקצוע מתחום התיכנון. העבודה כללה מיספר שלבים: התפלגות שכיחויות לכל המישתנים, קיבוץ המישתנים לקטגוריות (מקומי, מרכזי ופרטי), מיבחן  $X^2$  לכל שאלה ומיבחן ספירמן להצלבת הקשרים בין השאלות.<sup>40</sup>

מטרת שאלון העמדות הייתה ללמוד על עמדותיהם של הגורמים הקשורים בתיכנון ובנייה, ביחס למידת ביצועו, יישומו והשפעתו בפועל של תיקון 43. מטרה נוספת הייתה לזהות נושאים נוספים, שיכולים להתווסף לרשימת הנושאים שרצוי כי יועברו לטיפולן של הוועדות המקומיות ולאחר בהם "נקודות תורפה".

### אוכלוסיית המחקר וחלוקתה למיגזרים

בטבלה מיספר 8.1 מוצגים נתוני אזור המחקר, אשר היוו רקע לזיהוי מידגם משיבים מייצג. אזור המחקר כלל את כל הארץ. הנתונים מוצגים על פי החלוקה המינהלית של משרד הפנים לשישה מחוזות תיכנון.

מקבלי ההחלטות ואנשי המיקצוע חולקו לשלוש קבוצות עיקריות:

**נציגי השילטון המקומי:** בקבוצה זו ניכללו כל הרשויות המקומיות. בעלי התפקידים בקבוצה זו הם ראשי רשויות מקומיות, מהנדסי רשויות מקומיות, מזכירי ועדה ובודקי תוכניות. אוכלוסיית המחקר כללה את נציגי כל הרשויות המקומיות שהגישו תוכניות בסמכות מקומית.

**נציגי השילטון המרכזי או אירגונים ארציים:** בקבוצה זו ניכללו מתכנני לישכת התיכנון המחוזית, נציגי אירגונים חוץ ממשלתיים ומישרדי ממשלה העוסקים בתיכנון ופיתוח; מישרד הפנים, מישרד הבינוי והשיכון, מישרד האוצר, מישרד ראש הממשלה, מישרד המישפטים, המישרד לאיכות הסביבה ואנשי מינהל מקרקעי ישראל.

**יזמים פרטיים:** הגופים שניכללו בקבוצה זו הם יזמים פרטיים, עורכי דין של חברות בנייה, שהגישו תוכניות לוועדות המקומיות, אדריכלים ומתכננים, המייצגים יזמים פרטיים, הקשורים בתיכנון מקומי.

<sup>40</sup> עיבוד הנתונים נעשה באמצעות תוכנה סטטיסטית של גיליון עיבוד נתונים ובעזרת תוכנת SPSS.

**טבלה מיספר 8.1: בסיס נתוני רקע לקראת הדגימה**

| מחוז  | צפון   | מרכז   | חיפה   | ירושלים  | תל-אביב   | דרום   |
|---|--|--|--|--|---|--|
| מספר רשויות מקומיות <sup>41</sup>               | 95 - רשויות<br>14 עיריות<br>67 מוע' מ'<br>14 מוע' א' | 56 - רשויות<br>15 עיריות<br>29 מוע' מ'<br>12 מוע' א' | 31 - רשויות<br>9 עיריות<br>18 מוע' מ'<br>4 מוע' א' | 6 - רשויות<br>2 עיריות<br>3 מוע' מ'<br>1 מוע' א' | 15 - רשויות<br>9 עיריות<br>3 מוע' מ'<br>3 מוע' א' | 38 - רשויות<br>10 עיריות<br>14 מוע' מ'<br>14 מוע' א' |
| מספר ועדות מקומיות                              | 34   | 29   | 12   | 4  | 10  | 22   |
| אחוז הוועדות אשר קידמו תסמ"ק 1997 <sup>42</sup> | 53%  | 100%   | 58%  | 100%   | 90%   | 59%  |
| מס' תסמ"ק 1997                                  | 45   | 227  | 30   | 21   | 44  | 50   |
| מס' תוכניות בסמכות מחוזית 1997                  | 182  | 234  | 43   | 132  | 66  | 146  |
| סה"כ אוכלוסייה מתוכם יהודים <sup>43</sup>       | 965.0<br>475.3                                       | 1235.3<br>1124.7                                     | 749.3<br>580.3                                     | 670.0<br>485.9                                   | 1140.8<br>1,113.5                                 | 784.5<br>670.9                                       |
| שטח באלפי קמ"ר <sup>44</sup>                    | 4,501  | 1,242  | 854  | 627  | 170   | 14,107   |

השערת המחקר גרסה שוני מהותי בין תשובות המשיבים מקרב השילטון המקומי ותשובות המשיבים מקרב השילטון המרכזי. ההשערה ביחס למיגזר הפרטי הייתה, כי תשובותיהם לא ייטו לכיוון מסויים באופן מובהק. בכדי למנוע הטייה בפרשנות המימצאים אספנו מיספר זהה של שאלונים מהשילטון המקומי ומהשילטון המרכזי.

טבלה מיספר 8.2 מרכזת את הקצאת המידגם לפי שלוש הקבוצות ואת גודל המידגם מכל קבוצה, על פי שייכותם לחלוקה הארצית.

**טבלה מיספר 8.2 - גודל המידגם ושיטת הקצאת הנידגמים**

|          | שילטון מקומי   | שילטון מרכזי ואירגונים ארציים  | יזמים פרטיים                                   | סה"כ |
|----------|--|--|--|------|
|          | ראשי רשויות, מהנדסי רשויות, מזכירי הוועדה עובדים בכירים בוועדות המקומיות | מתכנני מחוז, עובדים בכירים בלישכת התיכנון המרכזית. משרדי ממשלה: משרד ראש המ"מ, האוצר, השיכון, הפנים, המישפטים, ממ"י. | חברות בנייה אדריכלים ומתכננים עורכי דין פרטיים |      |
| צפון     | 10   | 6  |  | 16   |
| מרכז     | 8  | 15   |  | 23   |
| חיפה     | 8  | 7  |  | 15   |
| ירושלים  | 7  | 6  |  | 13   |
| תל-אביב  | 10   | 4  |  | 14   |
| דרום     | 13   | 4  |  | 17   |
| כלל ארצי |  | 43   | 35   | 78   |
| סה"כ     | 56   | 85   | 35   | 176  |

<sup>41</sup> נתוני לישכת התיכנון משרד הפנים.

<sup>42</sup> מתוך ריכוז נתונים שנאספו ע"י אירגון ומדעי ניהול יועצים בע"מ עבור משרד הפנים, פרק 5 העוסק בוועדות המקומיות ופרק 6 העוסק בוועדות מחוזיות.

<sup>43</sup> למ"ס 1997 לוח 2.10 עמ' 64.

<sup>44</sup> למ"ס 1997 לוח 1.1 עמ' 22.

## שאלות המחקר והמשיבים

באמצעות סקר העמדות שאפנו לענות על מיספר שאלות:

- מה מידת המודעות של נושאי תפקידים לקיומו של התיקון לחוק, לתפקידו, למטרותיו ולאפשרויות שהוא טומן בחובו?
- מה מידת ההסכמה שלהם עם יעדיו?
- כיצד מעריכים הנישאלים את מידת ביצועו והשפעתו של התיקון לחוק בפועל, בהשוואה למטרותיו?
- כיצד מעריכים הנישאלים את חשיבותו?
- האם מוצעות על ידם ביקורות, מישאלות והצעות לשינויים?

במהלך החודשים פברואר, מרץ ואפריל 1999, נשלחו 176 שאלונים אל חברי המידגם. מתוכם הושבו 79 שאלונים, שהם 45% מכלל השאלונים שנישלחו. 79 השאלונים התחלקו באופן שווה כמעט בין השילטון המקומי והמרכזי. השילטון המקומי השיב על 34 שאלונים, שהם 43% מכלל השאלונים. השילטון המרכזי השיב על 33 שאלונים, שהם 42% מכלל השאלונים. מהמיגזר הפרטי הוחזרו רק 12 שאלונים, אשר היוו 15% מכלל השאלונים שנישלחו. בטרם שליחת השאלונים, בדואר או בפקס, נערכה שיחת טלפון עם מרבית הנישאלים והושגה הסכמתם העקרונית למענה על השאלון. טבלה 8.3 מציגה את התפלגות התגובה לשאלונים, לפי מיגזרים. טבלה 8.4, שלאחריה, מציגה את התפלגות אוכלוסיית המידגם על פי מחוז.

### טבלה 8.3 – התפלגות השאלונים שהושבו על פי המיגזרים השונים

| מיגזר        | סה"כ שאלונים שנישלחו | סה"כ שאלונים שהושבו | שיעור מענה (%) | % מכלל השאלונים שהושבו |
|--------------|----------------------|---------------------|----------------|------------------------|
| שילטון מקומי | 56                   | 34                  | 61             | 43                     |
| שילטון מרכזי | 85                   | 33                  | 39             | 42                     |
| מיגזר פרטי   | 35                   | 12                  | 34             | 15                     |
| סה"כ         | 176                  | 79                  | 45             | 100%                   |

### טבלה 8.4 – התפלגות אוכלוסיית המידגם על פי מחוז<sup>45</sup>

| מחוז     | מספר המשיבים | אחוז |
|----------|--------------|------|
| צפון     | 11           | 14   |
| מרכז     | 9            | 11   |
| חיפה     | 13           | 16   |
| ירושלים  | 5            | 6    |
| תל-אביב  | 10           | 13   |
| דרום     | 8            | 10   |
| כלל ארצי | 23           | 29   |
| סה"כ     | 79           | 100  |

<sup>45</sup> ההתפלגות לפי מחוז כוללת את המשיבים מקרב השילטון המקומי, המשיבים מהוועדות המחוזיות וכן בעלי תפקידים מהשילטון המרכזי, אשר יושבים ברמת המחוז. "כלל ארצי" הם נציגי משרדי הממשלה השונים ונישאלים המיגזר הפרטי, שרוב נציגיו פועלים ביותר ממחוז אחד ולכן לא צוין לאיזה מחוז הם משייכים עצמם.



מהנתונים ניתן לראות כי הייתה היענות גבוהה יחסית בקרב השילטון המקומי (61%). היענות נמוכה יותר (39%) נירשמה מצד השילטון המרכזי ומצד הזמים הפרטיים.

## ניתוח מימצאי סקר העמדות

בפרק זה נדון בתיאור מימצאי עמדות המשיבים בסקר כלפי תיקון 43 – תוכניות שבסמכות ועדה מקומית. שאלון הסקר מופיע בניספח מיספר 3.

מימצאי המחקר נותחו כלהלן:

- א. סטטיסטיקה תיאורית, הכוללת התפלגות שכיחויות לכל השאלות.
- ב. מבחן  $\chi^2$ , הבודק קשר בין קבוצת המשיבים (המישתנה הבלתי תלוי) לדפוס התשובות.
- ג. מיתאמי ספירמן.

מבחן  $\chi^2$  מובהק מצביע על קשר בין המישתנים. במחקר הנוכחי הוא הצביע על קשר בין הסקטור אליו שייך המשיב (מקומי, מרכזי, פרטי – המישתנה הבלתי תלוי) לבין המידה בה הושגו מטרות התיקון על פי כל אחת מהשאלות (המישתנה התלוי). מציאת קשר מובהק בין המישתנים הללו מוכיח כי ישנם חילוקי דעות משמעותיים בין הסקטורים.

מבחן  $\chi^2$  בוצע על נתונים מקובצים מסולם של 5 דרגות לסולם של 3 דרגות. השיקול לקיבוץ הנתונים היה, שבשימוש בסולם בן 5 דרגות, ערך  $\chi^2$  לא ניתן לחישוב. זאת בגלל מיספר תצפיות צפויים קטן מ-5 ביותר מ-25% מהתאים בכל חישוב.

את המסקנות העולות מהנתונים הפקנו באמצעות סדרות של שאלות בכל נושא. דפוס התשובות איפשרו הכללה מהמידגם לכלל האוכלוסייה.

נוסף על התפלגות התשובות לפי סקטור, בוצעה השוואה של השאלה המרכזית והמסכמת בשאלון עם שאר השאלות. ניבדקו גם מיתאמים בין שאלות נוספות לצורך הצלבת מידע. הניתוח בוצע באמצעות מבחן ספירמן<sup>46</sup>, הבודק את הקשר בין דירוג השאלה הספציפית לבין יתר השאלות. השאלה המרכזית (שאלה מיספר 4) עסקה בהיקף הנושאים, בהם קיימת סמכות לוועדות המקומיות בתוכניות מקומיות. השאלה הייתה:

האם הסמכויות המועברות הולמות יותר מדי, הולמות או שהולמות פחות מדי?

בוצע ניתוח שונות חד כיווני בשאלה מיספר 3 (שעינינה תכולת תסמ"קיות) לפי הסקטור אליו שייך המשיב ולפי דירוג שאלה 4 (שעינינה היקף הסמכויות). בניתוח זה ניבדקו

<sup>46</sup> על פי מיבחן ספירמן ( $r_s$ ) פירוש עוצמת המיתאמים הוא:

|                          |                                   |
|--------------------------|-----------------------------------|
| מיתאם גבוה               | מעל 0.40 +/- (קשר חיובי או שלילי) |
| מיתאם בינוני/מתון        | בין 0.25 +/- - 0.40 +/-           |
| מיתאם נמוך               | בין 0.11 +/- - 0.25 +/-           |
| מיתאם נמוך מאד / אין קשר | 0.11 +/- - 0.11 +/-               |

\*משמעות חוסר קשר היא, שעל סמך התשובה משאלה מסוימת לא ניתן לדעת מה ענו בשאלה אחרת.

ההבדלים בין תת-קבוצות המשיבים באמצעות מיבחן Scheffe. מיבחן זה מתחשב במידגמים קטנים בעלי מיספר שונה של ניבדקים.

להלן ניתוח שאלות הסקר וממצאיו על פי הנושאים בהם הוא עסק. בתחילת כל חלק מוצג הנושא, מוצגת השאלה כפי שנוסחה למשיבים ולאחריה המימצאים וניתוחם. בסוף פרק זה מרוכזים מימצאי סקר העמדות.

## שאלה 1 – מטרות החוק

השאלה הראשונה ביקשה לברר את עמדותיהם של הנישאלים ביחס למידה בה הושגו המטרות של תיקון 43.

**מניתוח תיקון 43 לחוק ניתן ללמוד על מספר מטרות שרצה המחוקק להשיג. באיזו מידה הינכם מסכימים, שעל-ידי הוספת תוכנית שבסמכות מקומית, הושגה כל אחת מהמטרות הרשומות להלן:**

בשאלון הוצגו ארבע מטרות, אותן ניתן להשיג באמצעות הוספת תוכנית שבסמכות מקומית:

מטרה מיספר 1 (העברת סמכויות לוועדות המקומיות) ומטרה מיספר 3 (חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות) – מתייחסות לסוגיית ביזור הסמכויות לשלטון המקומי.

מטרה מיספר 2 (הורדת נטל מעל הוועדה המחוזית) ומטרה מיספר 4 (ריכוז הדיון בתוכנית במוסד תיכנון אחד) – מבטאות את הצורך ביעול הדרך בה מתקבלות החלטות ובקיצור הליכים.

ניתוח התשובות לשאלה זו התמקד דווקא בהערכות השליליות (המטרה לא הושגה כלל) מאחר ושתי הקטגוריות החיוביות לא איפשרו דירוג ברור. בקטגוריה המגדירה את "השגת היעד במידה רבה" היתקבל דמיון רב בהשגת ארבע המטרות. הקטגוריה האמצעית – "הושגה במידה חלקית" – לא שיקפה עמדה ברורה.

התמונה הכללית שהיתקבלה מניתוח התשובות לשאלה זו היא של עמדה ספקנית. נראה שארבעת המטרות הושגו "במידה חלקית":

1. המטרה שהושגה יותר מכולן היא **העברת סמכויות לוועדות המקומיות**. 6% בלבד מהמשיבים סברו שמטרה זו לא הושגה כלל.
2. **ריכוז הדיון בתוכנית במוסד תיכנון אחד** היא המטרה שדורגה במקום השני. 19% סברו כי מטרה זו לא הושגה כלל.
3. אחריה, מטרת **חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות** הושגה על פי 27% מהמשיבים.
4. ולבסוף, המטרה שהושגה הכי פחות היא **הורדת נטל מעל הוועדות המחוזיות** (32% הם בעלי דעה שלילית לחלוטין).

במבחן  $\chi^2$ , הבודק את מידת הקשר בין הסקטור (מקומי, מרכזי ופרטי) לבין מידת ההשגה של מטרות החוק, הייתה שאלת **חיזוק האוטונומיה לועדות המקומיות** היחידה שבה נמצאה מובהקות ( $P=.05$ ) בתשובות. מובהקות זו מצביעה על חילוקי דיעות ברורים בין הסקטורים.

ההסבר למובהקות זו עשוי להיות קשור לכך שהביזור הוא נושא טעון. המילה אוטונומיה היא מילה ערכית ומתפרשת באופן שונה. נציגי השילטון המרכזי אולי יאמרו: הוועדות המקומיות קיבלו אוטונומיה בתיקון 43 ודי להם בכך. נציגי השילטון המקומי עשויים לומר: אכן הועברו סמכויות אך לא מספיק.

הבה נתעמק בכל אחת מארבע המטרות:

#### **מטרה ראשונה – העברת סמכויות לועדות המקומיות**

רוב גדול של המשיבים (74%) סברו כי המטרה הושגה בצורה חלקית בלבד, בעוד ש-19% סברו כי המטרה הושגה במידה רבה ו-6% סברו כי המטרה לא הושגה כלל. יחד עם זאת, קיימים הבדלים בין הסקטורים. בין נישאלי השילטון המקומי והיזמים הפרטיים היו ספקנים רבים יותר מאשר בקרב השילטון המרכזי. רק 10% מנישאלי השילטון המקומי סברו כי המטרה הושגה במידה רבה, לעומת 32% מקרב נישאלי השילטון המרכזי.

#### **מטרה שנייה – ריכוז הדיון בתוכנית במוסד תיכנון אחד**

גם ביחס למטרה זו מרבית העונים העריכו כי היא הושגה באופן חלקי בלבד (55%). שיעור הסבורים שהמטרה הושגה ברמה גבוהה הוא נמוך (20%). שיעור הסבורים שהמטרה כלל לא הושגה גבוה משיעורם במטרה הקודמת אך נמוך משתי המטרות הבאות (19%).

בשאלה מיספר 7, שאחד מסעיפיה עוסק בשאלת הבהירות בחלוקת הסמכויות בין הוועדה המחוזית לוועדה המקומית, נמצאה מחלוקת חריפה: מצאנו התפלגות כמעט שווה בין הסבורים כי נוצרה חלוקת סמכויות ברורה בין ועדות התיכנון המקומית והמחוזית (46%) לבין אלו הסבורים כי לא נוצרה חלוקת סמכויות ברורה בין ועדות התיכנון המקומית והמחוזית (48%). מיבחן ספירמן הצביע על קשר חזק בין המשיבים הסבורים כי מטרת ריכוז הדיון במוסד תיכנון אחד לא הושגה (71%) לבין אלו הסבורים כי לא נוצרה חלוקת סמכויות ברורה בין ועדות התיכנון המקומית והמחוזית.

#### **מטרה שלישית – חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות**

תשובות המשיבים מעידות על ספקנות רבה ביחס להשגת מטרה זו. 48% מהמשיבים סברו כי המטרה הושגה במידה חלקית. יותר משיבים (27%) סברו כי המטרה לא הושגה כלל מאשר אלה שסברו כי המטרה הושגה במידה רבה (20%). גם כאן נמצא הבדל בין נישאליים השייכים לשילטון המקומי לבין אלו השייכים לשילטון המרכזי.

## מטרה רביעית – הורדת נטל מעל הוועדה המחוזית

גם ביחס למטרה זו רוב הדיעות היו ספקניות. צורת ההתפלגות של המשיבים דומה למטרה הקודמת אך באופן חד פחות: 40% מהמשיבים סברו כי המטרה הושגה במידה חלקית, 31% סברו כי המטרה לא הושגה כלל ו-25% סברו כי המטרה הושגה במידה רבה.

שתי שאלות, בסקר זה, עסקו בהורדת הנטל מעל הוועדה המחוזית. האחת עסקה במידה בה הושגה המטרה של הורדת נטל מעל הוועדות המחוזיות (שאלה 1.4) והשנייה שאלה "האם הוספת תוכנית שבסמכות מקומית סייעה לאישור תוכניות, שהיו תקועות תקופה ארוכה בצנרת המוסדית?" (שאלה 7.1). בהשוואת שתי השאלות נימצא קשר חזק בין מי שסברו כי המטרה של הורדת נטל מעל הוועדה המחוזית הושגה במידה רבה (89%) לבין אלה שסברו כי הוספת סוג זה של תוכניות סייעה לאישור תוכניות שהיו תקועות תקופה ארוכה בצנרת.

## שאלה 2 – גורמים מושפעים מתוכניות שבסמכות מקומית

בשאלה זו ביקשנו לבחון את השפעת תוכניות שבסמכות ועדה מקומית על הגורמים השונים במערכת התיכון.

**לפניך מוצגת רשימה של בעלי עניין, העשויים להיות מושפעים מהפעלת תוכניות בסמכות מקומית. באיזה מידה הפיקו תועלת או הפסידו הקבוצות הרשומות מטה?**

התוצאות הראו כי רוב המשיבים (43%) חשבו, שהקבוצה שהפיקה את התועלת הרבה ביותר מהתיכון היא קבלנים/יזמים. לאחריהם, הרשויות המקומיות (33%), תושבים (בעלי דירות) (24%) וועדות מחוזיות – שילטון מרכזי (20%). הקבוצה שהפיקה הכי פחות תועלת היא אירגוני הירוקים (3%).

בהפעלת מבחן  $\chi^2$  התקבל, כי המחלוקת הגדולה ביותר בשאלה זו נסבה, בעיקר, סביב אירגוני הירוקים ומעט סביב קבוצת התושבים. נציגי השילטון המרכזי והיזמים הפרטיים סברו כי אירגוני הירוקים הפסידו מהתיכון ואילו נציגי הרשויות המקומיות סברו כי נציגי הירוקים לא הפיקו תועלת ולא הפסידו.

הנתונים בשאלה זו מעט מפתיעים. ההשערה הייתה, כי הרשויות המקומיות, אשר בעיקר אליהן התייחס התיכון, ימוקמו ראשונים במידרג בעלי העניין אשר עשויים להיות מושפעים מהפעלת תוכנית שבסמכות מקומית. בפועל, היזמים מוקמו ראשונים. בנוסף לתוצאה מפתיעה זו, מיקום האירגונים הסביבתיים, כמושפעים במידה הפחותה ביותר מתיכון 43 לחוק מעלה שאלה מעניינת: האם יתכן כי כללי המשחק בתיכון 43 שונו לרעת אינטרסים סביבתיים ארוכי טווח לטובת יזמים המייצגים (לרוב) אינטרסים קצרי טווח?

## שאלה 3 – תכולת תוכנית שבסמכות מקומית

שאלה 3 עסקה, במישרין, בסעיף 62א(א), המונה את הנושאים שבהם מוסמכת התסמ"ק לעסוק. בשאלון היתבקשו הנשאלים להביע את עמדתם ביחס לכל עשרת סעיפי המישינה בחוק.

**לפניכם רשימה של נושאים הנידונים בוועדות המקומיות בהתאם לסעיף 62א(א). באיזו מידה הינכם חושבים שהתוכניות הרשומות מטה מתאימות להיות נידונות במיסגרת הוועדה המקומית? האם ישנם נושאים נוספים להציע, אשר לדעתכם מתאימים להיות נידונים בוועדה המקומית?**

תגובות המשיבים מגלות כי כל סעיפי החוק מתאימים להיות מטופלים ברמת הוועדה המקומית, אך בכל הסעיפים קיימים הבדלים בין הסקטורים.

בצימצום מיספר הקטגוריות וחיבור בין הקטגוריה הראשונה והשנייה (מתאים מאוד ודי מתאים) מצאנו כי לדעת 95% מהמשיבים נושא איחוד וחלוקה, המופיע בסעיף 62א(א)(1), מתאים להיות נדון ברמת הוועדה המקומית. כך גם נושא הגדלת מיספר יחידות דיור, המופיע בסעיף 62א(א)(8), לדעת 82% מהמשיבים. הסעיף יוצא הדופן היחיד הוא סעיף 62א(א)(10) – הקמת תחנות דלק – שלגביו סברו הרוב שאינן מתאים להיות בסמכות הוועדה המקומית.

מבחן  $\chi^2$  בשאלה זו הראה כי קיימת מובהקות בתשובות. משמע – בין הסקטורים קיימת מחלוקת בשני נושאים עיקריים: תת סעיף 9 (הקלות) ותת סעיף 10 (תחנות תידלוק).

נציגי השילטון המקומי נטו לענות באחוזים גבוהים בקטגוריה "מתאים מאוד" והשתמשו באחוזים נמוכים בקטגוריה "די מתאים". לעומתם, נציגי השילטון המרכזי נטו לענות ברוב הסעיפים, כי הנושאים מתאימים מאוד להיות מטופלים בדרג הוועדה המקומית. נציגי השילטון המרכזי, הרבה יותר מדרג השילטון המקומי, בחרו גם בקטגוריה "די מתאים". תשובות המיגזר הפרטי נטו להתרכז באמצע, בין נציגי השילטון המקומי והשילטון המרכזי. מבחן Scheffe, המשווה בין תת-הקבוצות, הראה כי ההבדלים בין השילטון המקומי לבין השילטון המרכזי והמיגזר הפרטי מובהקים ( $F = 15.32, P < .001$ ).

משאלה זו, הדנה בתכולתן של תוכניות בסמכות ועדה מקומית, עלה בבירור, כי הנושאים שהועברו לטיפול של הוועדה המקומית אכן מתאימים להיות נידונים בה, לדעת אנשי מיקצוע ומקבלי החלטות, פרט לנושא תחנות תידלוק. מתשובות הנישאלים ברור, כי מעבר לחילוקי הדיעות על דרך פעילותן של הוועדות המקומיות והיחס בין שילטון מקומי-מרכזי, הסמכויות שהועברו בפועל אל הוועדות המקומיות, לפי סעיף 62א(א), אכן התאימו לכך.

ביחס לסעיף 62א(א)(10-1), המפרט את הנושאים שבסמכותה של ועדה מקומית לדון בהם, נשאלה השאלה הבאה:

האם ישנם נושאים שנויים במחלוקת לגבי אופן פירוש הסעיף, בהקשר של שילטון מקומי-מרכזי?

מתוך 79 שאלונים שאלה זו נענתה על ידי 49 נישאלים בלבד. מבין המשיבים היו שצינו מיספר סעיפים בעייתיים. (שישה משיבים ענו כי כל הסעיפים 62א(א)(10-1) שנויים במחלוקת). הטיעון העיקרי היה שאין תיאום בין גישות השילטון המרכזי והמקומי ביחס לסעיפים השונים. יש שאמרו, כי ברוב הסעיפים חזר בו מישרד הפנים, בפועל, מהתיקון וכי הוראות החוק אינן מתקיימות במסווה של פרשנות מישפטית. כמו כן, טענו המשיבים,

כי הועברו הנחיות מגבילות, שברובן אינן מקובלות על היועצים המישפטיים של הוועדות המקומיות. עיקר המחלוקת נסב סביב שאלת הצבירה של יותר מנושא אחד באותה תוכנית.

להלן מפורטים סעיפי החוק, שניראו למשיבים כשנויים במחלוקת ופירוט הנקודות הבעייתיות בהם. הנושאים מובאים בסדר יורד – מהנושאים המוגדרים כשנויים ביותר במחלוקת, על פי מיספר גדול יחסית של משיבים, אל הנושאים השנויים פחות במחלוקת:

**הסעיף השני ביותר במחלוקת הוא סעיף 62א(א)(3): הגדלת שטחים לצורכי ציבור, שניקבעו בתוכנית בת תוקף. 18 משיבים העלו מיספר סוגיות בעייתיות בהקשר לסעיף זה:**

- נושא הרחבת/הגדלת שטח ציבורי כלשהו על חשבון שטח ציבורי אחר הוא נושא שנוי מאוד במחלוקת. הבעיה בו היא שלא ברור על חשבון אלו שטחים וייעודים ניתן להגדיל שטחי ציבור. מה הדין במקרה של הגדלת שטחים ציבוריים על חשבון שטחים סמוכים לא ציבוריים? גם ביחס לסוגייה זו הושמעה הדיעה, כי הפרשנות המישפטית של משרד הפנים רוקנה, למעשה, את הסעיף מתוכו. בפועל מרבית התוכניות, העוסקות בהגדלת שטחים לצורכי ציבור, מוגדרות על ידי היועצים המישפטיים של הוועדות המחוזיות כתוכניות בסמכות מחוזית.

- נציגי המינהל ציינו, כי במקרים רבים במיגרשים המיועדים לצורכי ציבור קיימים גם שימושים סחירים, המחויבים בתשלום למינהל מקרקעי ישראל. קורה לעיתים, שהחלטות בדרג הוועדה המקומית עוקפות את המינהל ולא מתייחסות להיבט זה.

**הנושא השני, שנתפס כבעייתי (16 משיבים), הוא סעיף 62א(א)(5), העוסק בשינוי של הוראות לפי תוכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים. עיקר נימוקי המשיבים הם:**

- שינוי בעיצוב אדריכלי עשוי לשנות באופן מהותי את כוונות התיכנון המקוריות בתוכנית מיתאר ונתון לפרשנות מקיפה.

- הסעיף אינו מבהיר אלו היבטים של בינוי כלולים בו ואילו לא.

- ניספחי בינוי של תב"ע צריכים להיות גמישים וניתנים לשינוי בהליך פשוט (לא בהפקדה), כהקלה למשל, בסמכות ועדה מקומית.

- מחלוקת בין ועדות מקומיות למחוזיות בדבר ההיתר להגדיל את מיספר הקומות מעבר למותר בהקלות, דהיינו, מעבר ל-2 קומות. לדוגמא, עריכת תוכנית חדשה בסמכות מקומית ובה בניין אחד בן 12 קומות, במקום תוכנית קיימת, אשר בה שני בניינים בני שש קומות.

- סוגייה נוספת היא ביחס לסמכות הוועדה המקומית להגיש תוכנית להריסת בניין לשימור. הוועדה המחוזית קובעת בניין לשימור, גובה בניין, מיפלסי קומות, פתחים מסוימים וכו'. לפי הוועדה המקומית ניתן לשנות כל זאת.

שאלה זו הצליחה להעלות נושאים אמיתיים, שהיוו כר למחלוקות בין מקבלי ההחלטות ברמות השונות. ההוכחה לכך היא שהסעיף השנוי במחלוקת הזה הגיע לבג"צ, בפס"ד חוף השרון, כפי שראינו בפרק 6. הנושאים הבעייתיים שהעלו הנישאלים בסקר היו מספיק

משמעותיים ובילתי ברורים עוד אז ואין זה מפליא שכעבור מיספר שנים נאלץ בג"צ להתערב בסוגיות הללו.

### **הבעיה השלישית (15 משיבים) התעוררה סביב סעיף 62א(א)(10), העוסק בתחנות תידלוק:**

- המשיבים ציינו כי מיקום תחנת תידלוק באופן אשר ימנע הפרעה בדרך ופגיעה בבטיחות ניבחר על ידי משרד התחבורה ומע"צ, שאינם יושבים בוועדה המקומית.
- מתוך תת-הסעיף לא ברור האם, בתוכניות של תחנות תידלוק שבסמכות הוועדה המקומית, קיים צורך בדיון בוועדת מישנה לתחנות תידלוק ליד הוועדה המחוזית (על פי תמ"א 2/18). נציגי השילטון המרכזי טענו כי בהתאמה לתמ"א 18 ובראייה אזורית נושא זה צריך להיות נדון בוועדה המחוזית ואילו נציגי הוועדות המקומיות סברו אחרת.
- אף כי במרבית הסעיפים לא היה הבדל מהותי בין הסקטורים בפירוש סעיף 62א(א), ביחס לסעיף 10 רק שני נציגים מהשילטון המקומי טענו שזהו סעיף בעייתי מבחינה מישפטית. זאת, לעומת 13 מקרב השילטון המרכזי, שסברו כך. מבחן  $\chi^2$  העיד על מובהקות גבוהה ביותר בסעיף זה, משמע – הנושא שנוי במחלוקת.

### **הבעיה הרביעית (לדעת 15 משיבים) היא סעיף 62א(א)(6), העוסק בשינוי חלוקת שיטחי הבנייה המותרים בתוכנית אחת מבלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבנייה בתוכנית. המשיבים ציינו כי:**

- קיימות פרשנויות שונות לגבי כמות השטחים האפשריים לבנייה והעברת שטחים משיטחי שירות לשטחים עיקריים.
- הסעיף מנוצל לרעה בהעברת שטחים מאזור לאזור.
- בלחץ יזמים ועדה מקומית עלולה לשנות שטחים, המיועדים למיבני ציבור. על כן, הפרשנות עלולה להיות מרחיקת לכת ולגרום לפגיעה בצורכי הציבור.
- נציגי השילטון המקומי ציינו, כי בפועל לא ניתנת לוועדה המקומית אפשרות לממש סעיף זה.

### **הבעיה החמישית (על פי 12 משיבים) היא בסעיף 62א(א)(2), העוסק בהרחבת דרך בתוואי המאושר בתוכנית בת תוקף למעט דרך שאושרה בתוכנית מיתאר ארצית. לטענתם:**

- הרחבת דרך בתוואי מאושר, בתוכנית בת תוקף, משפיעה על המיגרשים הסמוכים לדרך ומשנה לעיתים את צורת המיגרשים ואופן חישוב זכויותיהם.
- שינוי זה עשוי להתפרש כשינוי ייעוד משטח מגורים לדרך, דבר הטעון תוכנית שבסמכות מחוזית.
- פרשנות של הסעיף כהרחבת דרכים בתוואי שונה מעקרת אותו.

**הבעיה השישית (על פי שיבעה משיבים), קשורה לסעיף 62א(א)(1), העוסק באיחוד וחלוקה של מיגרשים ובלבד שאין בתוכנית שינוי בשטח הכולל של כל יעוד קרקע:**

- לדעת המשיבים, ברוב המקרים, קשה לנתק את הפיתרון התיכנוני מהפיתרון של חלוקת הזכויות במישור הקנייני.
- לעיתים, במיסגרת דיון בהתנגדויות מתברר כי הפיתרון להתנגדות הינו תוספת שטח בנייה עיקרי מסוים, או שינוי שטח ציבורי מיעוד ציבורי ליעוד ציבורי אחר (דרך/שב"צ/שצ"פ). התוכנית נתקעת, מכיוון שנושאים אלו אינם בסמכות הוועדה המקומית, ויש להגישה מחדש כתוכנית שבסמכות מחוזית.

**הבעיה השביעית (לדעת שישה משיבים) נעוצה בסעיף 62א(א)(8), העוסק בהגדלת מיספר יחידות הדיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות, ובלבד שמוסדות הציבור והתשתיות נותנים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות הדיור:**

היו שצינו כי הסעיף שנוי במחלוקת, אך רק משיב אחד ציין סיבה, לפיה, התנאי קשה לבדיקה ואיננו ישים.

הסעיפים הנותרים לא משכו התנגדות רבה. בסעיף 62א(א)(9), העוסק בכל עניין שניתן לבקשו כהקלה בכפוף להפחתה של הזכויות שניקבעו בתוכנית שאושרה, רק שלושה ציינו כי הנושא שנוי במחלוקת, אך לא סיפקו הסבר על טיב המחלוקת. כך גם בסעיף 62א(א)(4), העוסק בשינוי קו בניין הקבוע בתוכנית. שני משיבים ציינו כי הסעיף בעייתי ללא נימוק. בסעיף 62א(א)(7), העוסק בשינוי בהוראות בדבר גודל שטח מיגרש שמותר להקים עליו בניין, ציין משיב אחד, כי הנושא בעייתי וכי משמעות הסעיף הוא יתרון יחסי לשינויים שמשמעותם ציפוף.

לסיכום נושא תכולת תוכניות בסמכות ועדות מקומיות התברר, כי סעיף 62א(א)(1), העוסק באיחוד וחלוקה של מיגרשים בתנאי שאין בתוכנית שינוי בשטח הכולל של כל יעוד קרקע, הוא הסעיף שמרבית המשיבים (92%) ציינו כי הוא מתאים מאוד להיות בסמכות ועדה מקומית. מעטים בלבד (שיבעה משיבים) ציינו כי הסעיף שנוי במחלוקת. לעומת זאת, סעיף 62א(א)(10), העוסק בתחנות תידלוק, הוא הסעיף שאחוז הנמוך ביותר מבין המשיבים מצא כמתאים להיות מטופל ברמת הוועדה המקומית. רבים (15 משיבים) גם ציינו אותו כנושא שנוי במחלוקת.

#### **שאלה 4 – הנושאים שבסמכות ועדות מקומיות**

שאלה זו בחנה את מידת הסמכות הרצויה שיש ליתן לוועדות המקומיות, לדעת הגורמים השונים.

**היקף הנושאים שבהם יש סמכות לוועדות המקומיות בתוכניות מקומיות: רב מידי (יש להפחית את מידת הסמכות המוענקת לוועדות המקומיות), הולם או קטן מידי (יש להאציל סמכויות נוספות לוועדות המקומיות).**



התשובות על היקף הסמכויות שהועברו לוועדות המקומיות בתוכניות שבסמכות מקומית הראו כי רק מיעוט מהמשיבים סבורים שהועברו יותר מדי סמכויות. **מרביתם סברו שהועברו פחות מידי סמכויות ושיש להאציל סמכויות נוספות לוועדות המקומיות.**

על סמך ניתוח שאלה זו, במקביל לשאלות הפתוחות, נראה שחלק גדול מאנשי השילטון המרכזי חשבו שמידת הסמכות שהועברה הייתה רבה מדי. הם ציינו ניצול לא מתאים של סמכויות והעירו על הפוליטיזאציה הרבה בוועדות המקומיות. לעומת זאת, חלק גדול מהמשיבים מקרב השילטון המקומי ציינו כי מידת הסמכות שהועברה הייתה פחותה מידי וכי הפרשנות הדווקנית של מינהל התיכנון מצמצמת את הסמכויות המועברות עוד יותר מאשר התכוון המחוקק.

### **שאלה 5 – סמכות הוועדות המקומיות**

לנישאלים ניתנה אפשרות להתייחס, בשאלה פתוחה, לנושאים שלא פורטו קודם ושלדעתם ראויים להיות בסמכותן של וועדות המקומיות.

**האם לדעתך ישנם נושאים נוספים אשר צריכים להיות בסמכות בלעדית של כל ועדה מקומית מעבר לסמכויות שהוענקו בסעיף 62א(א)?**

מיספר הנושאים שהוזכרו היו כמיספר העונים לשאלה (40). קיבצנו את התשובות לשתים קטגוריות:

#### **תיכנון מפורט כולל :**

כמחצית המשיבים (21) התייחסו לכך, שראוי להסמיך את הוועדות המקומיות לעסוק בתיכנון מפורט מכל סוג בתחומן. משמעות הדבר היא כי הוועדות המקומיות יהיו אחראיות על כל התוכניות המפורטות, שבתחום מרחב תיכנון. המשיבים לא הגדירו מה כולל התיכנון המפורט. יש שהיתנו זאת באישור תוכנית מיתאר מקומית (של הוועדה המקומית) על ידי הוועדה המחוזית. לאחריו יוענקו לוועדה המקומית סמכויות להפקיד ולאשר תוכניות מפורטות, ההולמות את התיכנון המיתארי.

לעומת זאת, אחרים סברו, כי כל עניין מקומי, שאין לו השלכות על מרחב התיכנון המקומי כולו, על רשויות אחרות או על מגמות עקרוניות של תיכנון בסמכות תוכנית מיתאר כללית או תוכנית אב, ראוי להיות בסמכות הוועדה המקומית. הצדקת התומכים בסמכות הוועדה המקומית לתכנן, היא בטענה כי הוועדה המקומית לבדה יודעת מהם צרכיה. היא לבדה יכולה לקחת אחריות ולתכנן את המרחב שלה. השילטון המרכזי אמור לדאוג לתיאום בקווי התפר בין הוועדות המקומיות ולטפל בנושאים ברמת המאקרו בין הוועדות המקומיות.

#### **תיכנון מפורט חלקי :**

המחצית השנייה של המשיבים (19) סברו שנושאים מסוימים בלבד של תיכנון מפורט ראוי שיהיו בסמכות הוועדה המקומית. תשובותיהם היוו ואריאציות שונות של התיקון הקיים. להלן מיוגון ההצעות שהתקבלו:

- שינוי מיספר ביניינים בחלקה.
- הפחתת מיספר יחידות דיור.
- תוספת שיטחי בנייה בצורה מבוקרת, מועטה.
- תוספת זכויות בנייה עד 10% משיטחי הבנייה בתוכנית קיימת.
- תוספת קומות (בלי תוספת שטח בנייה).
- צימצום שטח ציבורי אחד לטובת שטח ציבורי אחר.
- יצירת שטחים ציבוריים פתוחים חדשים.
- החלפה, הגדלה או הקטנה של שטחים ציבוריים ("חומים" או "ירוקים") בתנאים ובהגבלות מסוימים.
- שינוי ייעוד בתחומים קרובים; ממגורים א' למגורים ב', משפ"פ לשצ"פ.
- התוויית דרכים חדשות (לעומת הרחבת דרכים קיימות).
- מתן גמישות רבה יותר במיגוון האפשרויות לתיכנון שבתחום סמכות ועדה מקומית, כולל נושאים נוספים מעבר למה שניתן בתיקון 43.
- אותם נושאים שבתיקון 43 אך חופש גדול יותר בשינוי הבינוי.
- שינוי סעיפים ארכאיים בתוכניות מיתאר מקומיות ישנות, שינוי תכליות, הקלות לפי הגדרות ברורות ומוגדרות מראש, חלוקה סופית של מיגרשים ושיטחיהם הגדלת שטחים לבינייני ציבור נגד הקטנת שצ"פים והפוך ושינוי תוכניות בינוי המהוות חלק מתוכניות בניין עיר.

## שאלה 6 – שביעות הרצון מכוח האדם

שאלה 6 עסקה בשביעות הרצון של הגורמים השונים מתיפקוד הוועדות ומכוח האדם שבהן, והיא מחולקת לשני חלקים.

- |   |
|---|
| <p>- <b>מידת שביעות הרצון מדרך תיפקודן של הוועדות המקומיות.</b></p> <p>- <b>מידת שביעות הרצון מההכשרה המיקצועית של כוח האדם בוועדות המקומיות, העוסק בתוכניות בסמכות מקומית.</b></p> |
|---|

התמונה שהתקבלה בשאלת המישנה הראשונה הצביעה על חילוקי דעות קוטביים בין הסקטורים. מידת שביעות הרצון מדרך תיפקוד הוועדות המקומיות בעיני נציגי השילטון המרכזי בהחלט צריכה להדאיג את שוחרי השילטון המקומי. מידת שביעות הרצון הנמוכה מועצמת עוד יותר לאור מידת הסמכות הנמוכה שהועברה בתיקון 43.

בשאלת המישנה השנייה, שעסקה במידת שביעות הרצון מהכשרת כוח האדם העוסק בתסמקי"יות נמצאה התפלגות כמעט שווה בין שבעי רצון לבין אלו שאינם שבעי רצון מהוועדות המקומיות. זאת בדומה לשאלה שעסקה בדרך תיפקודן של הוועדות המקומיות (ראו טבלה 9.2).

טבלה 9.2 – מידת שביעות רצון מתיפקוד הוועדות המקומיות ומהכשרת כוח האדם המיקצועי

| השאלה  | מידת שביעות הרצון<br>סה"כ המשיבים <sup>48</sup> | שביעות רצון לפי<br>חלוקה לסקטורים <sup>47</sup> |
|--|---|---|
| <b>מידת שביעות הרצון מדרך תפקודן של הוועדות המקומיות</b>   | 48% - שבעי רצון<br>41% - אינם שבעי רצון         | מקומי - 76%<br>מרכזי - 22%<br>פרטי - 50%        |
| <b>מידת שביעות הרצון מההכשרה המיקצועית של כוח האדם בוועדות המקומיות העוסק בתוכניות בסמכות מקומית</b> | 44% - שבעי רצון<br>46% - אינם שבעי רצון         | מקומי - 68%<br>מרכזי - 22%<br>פרטי - 42%        |

רוב המשיבים מהשילטון המקומי היו שבעי רצון מהוועדות המקומיות בעוד שבקרב המשיבים מהשילטון המרכזי שבעי הרצון היוו מיעוט. בשתי השאלות נמצא פער גדול בין השילטון המקומי לבין השילטון המרכזי. המיגזר הפרטי מוקם באמצע.

מתוך סך כל הנישאלים, מצאנו הלימה חזקה מאוד בין מי שסברו כי היקף הסמכויות שהועברו לוועדות המקומיות היה גדול מדי (שאלה 4) לבין אלו שלא היו שבעי רצון מתיפקוד הוועדות המקומיות. רוב המשיבים, שלא היו שבעי רצון מההכשרה המיקצועית של כוח האדם בוועדות המקומיות, העוסק בתוכנית שבסמכות מקומית, ציינו כי היקף הסמכויות שהועברו לוועדות המקומיות היה גדול מדי.

נוסף לכך, מצאנו מיתאם בין מידת שביעות הרצון מתיפקוד הוועדות המקומיות לבין מידת שביעות הרצון מההכשרה המיקצועית של כוח האדם בוועדות המקומיות, שעוסק בתוכניות בסמכות מקומית.

במחקר זה צפינו את ההבדלים בדרך בה הרמה המיקצועית של העוסקים בתיכנון המקומי ניתפסת בעיני מקבלי ההחלטות. הבדלים אלה קיבלו ביטוי ברפורמה האחרונה לחוק התיכנון והבנייה. ברפורמה הוחלט להתמודד עם השונות בתיפקוד וברמת ההכשרה המיקצועית בין וועדות מקומיות שונות. כך ניקבע שהסמכות לוועדות תינתן לפי מידת המיקצועיות של כוח האדם בהן.

### שאלה 7 – תהליך קבלת החלטות

השאלה השביעית הורכבה משש שאלות מישנה והיא עסקה בהליכים השונים של קבלת ההחלטות התיכנוניות.

|   |
|---|
| <b>- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הוספת תוכנית שבסמכות מקומית סייעה לאישור תוכניות שהיו תקועות תקופה ארוכה בצנרת המוסדית?</b> |
| <b>- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הוספת תוכניות שבסמכות הוועדות המקומיות פוגעות בקידום תוכניות מיתאר מקומיות כוללניות?</b>    |
| <b>- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הדיונים וההחלטות בוועדות המקומיות אינם לוקחים בחשבון שיקולים מרחביים ולאומיים?</b>          |

<sup>47</sup> חיבור קטגוריה ראשונה ושניה.

<sup>48</sup> חיבור קטגוריה ראשונה ושניה (מאוד שבע רצון ושבע רצון למדי) לעומת קטגוריה רביעית וחמישית (לא כל כך שבע רצון ומאוד לא שבע רצון).

- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הסמכות לאשר תוכניות בסמכות מקומית היא זכות סבירה שראוי להעניק אותה לכל הוועדות המקומיות?
- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הסמכות לאשר תוכניות בסמכות מקומית היא זכות שצריכה להינתן אך ורק לוועדות מקומיות בעלות יכולת מיקצועית משופרת?
- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הוספת תוכנית שבסמכות מקומית יצרה חלוקת סמכויות ברורה בין ועדות התיכנון המקומית והמחוזית?

מרבית המשיבים סברו, כי הוספת תוכניות שבסמכות מקומית סייעה לאישור תוכניות שהיו תקועות תקופה ארוכה בצנרת המוסדית. מימצא מעניין הוא, שאף שנציגי השילטון המקומי (24%) ונציגי המיגזר הפרטי (25%) הסכימו במידה רבה עם היגד זה רק 9% מנציגי השילטון המרכזי סברו כך. נתון זה מפתיע משום שאפילו שהוא, לכאורה, נושא עובדתי ולא ערכי אין אליו הסכמה.

בנוגע לשאלת המישנה השנייה, חשבו 24% כי החידוש, בדמות תוכנית שבסמכות מקומית, פוגע בקידום תוכניות מיתאר מקומיות. הרוב (69%) לא תפסו את התסמ"קיות כפוגעות בקידום של תוכניות מיתאר מקומיות כוללניות.

רבע מהמשיבים סברו כי הוועדות המקומיות לוקחות בחשבון שיקולים מרחביים ולאומיים באופן מספק ואילו 67% סברו שלא. מכל סעיפי שאלה שבע, הפער בין סקטור השילטון המקומי למרכזי בלט דווקא ביחס למערכת השיקולים המרחביים והלאומיים. 9% בלבד מנציגי השילטון המקומי הסכימו, במידה רבה, כי הוועדות המקומיות אינן לוקחות בחשבון שיקולים לאומיים ומרחביים. זאת לעומת, 61% מנציגי המיגזר המרכזי שהסכימו במידה רבה עם היגד זה (התייחסות נוספת לנושא ראו בשאלה 12, הנוגעת בראייה הכוללת של הוועדה המחוזית).

את ההוכחה לכך שרעיון הביזור חילחל לתודעתם של אלו העוסקים בתיכנון ובנייה ניתן לראות בהסכמה הרחבה (67%) הנוגעת להענקת סמכות לאשר תוכניות לכל הוועדות המקומיות. שיעור המשיבים שהסכימו כי יש להעניק סמכות לאישור תוכנית אך ורק לוועדות מקומיות בעלות יכולת מקצועית משופרת עמד על 59%. לעומת זאת, 32% מהמשיבים סברו כי הסמכות לאשר תוכניות בסמכות מקומית היא זכות שאינה צריכה להינתן לכל הוועדות המקומיות.

ההבדל בין 67% שהסכימו כי יש להעניק סמכות אישור לתוכניות לכל הוועדות לבין 59% שהסכימו כי יש להעניק סמכות רק לוועדות בעלות יכולת מיקצועית משופרת עשוי להעיד על חוסר עיקביות מסוימת. יתכן כי מקור הטיית התשובות נעוץ בניסוח השאלות. חידוד ההבדלים הראה, כנראה, כי הרעיון של מתן סמכות לוועדות בעלות יכולת מיקצועית משופרת בלבד נראה למשיבים סביר. למרות זאת, הוא זכה לתמיכה נמוכה יחסית לרעיון של מתן סמכות לכל הוועדות המקומיות.

ביחס לבהירותה של חלוקת הסמכויות בין הוועדות התפלגו המשיבים באופן כמעט שווה לשני הכיוונים; 46% סברו כי נוצרה חלוקת סמכויות ברורה בין ועדות התיכנון המקומיות והמחוזיות; 48% סברו כי לא נוצרה חלוקת סמכויות ברורה ביניהן (עוד בעניין זה ראו בניתוח שאלה 1 – מטרות החוק).

## שאלות 9-14 – יחסים בין שילטון מרכזי למקומי

השילטון המרכזי והשילטון המקומי מורכבים מגופי תיכנון שונים. השילטון המרכזי מיוצג על ידי הוועדות המחוזיות ושר הפנים. השילטון המקומי מיוצג על ידי הוועדות המקומיות. נתאר להלן את מימצאי השאלות שעסקו ביחסי ועדה מחוזית – ועדה מקומית (שאלות 9 עד 12), את מימצאי שאלה 13, שעסקה ביחסי ועדה מקומית – שר הפנים ואת שאלה 14, שהינה שאלה פתוחה אודות יחסי שילטון מרכזי – שילטון מקומי.

### ועדה מחוזית – ועדה מקומית

שאלה 9 עסקה ביחסים שבין ועדה מקומית והשילטון המרכזי. מצאנו הסכמה גורפת בדבר נחיצות מעורבותו של השילטון המרכזי בבקרה על השילטון המקומי. חוק התיכנון והבנייה קובע מיספר שלבים בהליכי אישור תוכנית שבסמכות מקומית, בהם נדרשת הוועדה המקומית ליידע את הוועדה המחוזית, לתאם עימה או להשיג את אישורה. שאלות המישנה של שאלה 9, ביררו באיזו מידה, לדעת הנישאלים, נחוצים השלבים המפורטים בחוק לתהליך אישור תוכנית שבסמכות מקומית.

שאלה מספר 9 (מורכבת מ-4 שאלות מישנה):

- באיזו מידה נחוץ להעביר (עפ"י סעיף 103) לוועדה המחוזית עותק מהתנגדות המוגשת לוועדה המקומית?
- באיזו מידה נחוצה סמכותו של מתכנן המחוז להגיש חוות דעת על התנגדויות המוגשות על תוכנית בסמכות מקומית ונשמעות ע"י הוועדה המקומית (סעיף 106(א)(3))?
- באיזו מידה נחוצה סמכותו של מתכנן המחוז להגיש התנגדות לתוכנית שבסמכות הוועדה המקומית (סעיף 100(5))?
- באיזו מידה נחוצה הסמכות המוגדרת בסעיף 109(ד), הקובעת כי אם לא החליטה הוועדה המקומית (תוך 60 ימים) על אישור או דחייה של תוכנית יועברו סמכויותיה לוועדה המחוזית?

(השאלון לא הזכיר את סעיף 134 לחוק, שאומר:

"הוועדה המחוזית רשאית, לאחר שנתנה לוועדה המקומית הזדמנות להשמיע דעתה, או על פי בקשת הוועדה המקומית, לבטל, להתלות או לשנות כל תכנית שבסמכות הוועדה המקומית כאמור בסעיף 61".

סעיף זה לא הוזכר מכיוון, שלפי ידיעת החוקרות, הוא אינו בשימוש באופן שיגרת).

מניתוח התשובות בשאלה זו, העוסקת בפיקוח הוועדות המחוזיות על המקומיות, התקבל רוב גדול של משיבים אשר סברו כי סעיפי החוק, המקנים לוועדה המחוזית סמכויות פיקוח על הוועדה המקומית, נחוצים. מבחן  $\chi^2$  הראה כי לא קיימים חילוקי דיעות מובהקים בין המיגזרים השונים ביחס לשאלה זו.

מבין כל השאלות העוסקות בסמכויות הוועדה המחוזית כלפי הוועדה המקומית נימצא, כי ההסכמה הרחבה ביותר קיימת לגבי הסמכות של מתכנן המחוז, להגיש התנגדות לתוכנית שבסמכות הוועדה המקומית. גם כאן נמצא פער גדול בין עמדת נציגי השילטון המקומי

ונציגי השילטון המרכזי. מתוך הראשונים סברו 26% כי סמכות זו נחוצה במידה רבה. לעומתם, 75% מנציגי השילטון המרכזי ו-67% מהמיגזר הפרטי סברו כי סמכות זו נחוצה במידה רבה.

בשאלה הנוגעת בקיצוב זמן הליכי תיכנון נמצאה הסכמה רחבה ביותר, בקרב סך כל המשיבים, לגבי סמכויות הפיקוח והבקרה של הוועדה המחוזית על הוועדה המקומית. למרות הסכמה רחבה זו מצאנו, גם כאן, הבדלים משמעותיים בין הסקטורים. סעיף זה הוגדר כנחוץ ביותר על ידי נציגי המיגזר הפרטי. 92% מהם ציינו כי סמכות זו נחוצה מאוד, לעומת 78% מהשילטון המרכזי ו-32% מהשילטון המקומי.

שאלה מספר 10 :

**באיזו מידה נוהגות להשתמש הוועדות המחוזיות בסמכויות המוקנות להן על פי שאלות המישנה של שאלה 9?**

התמונה שהתקבלה מניתוח שאלה 10 הצביעה על שביעות רצון סבירה ממידת ההתערבות של הוועדה המחוזית. רק 20%<sup>49</sup> מהמשיבים חשבו כי הוועדה המחוזית משתמשת יותר מדי בסמכויות המוקנות לה. ואילו 41%<sup>50</sup> מהמשיבים חשבו כי הוועדה המחוזית משתמשת פחות מדי בסמכות זו. לדעת 41% מהמשיבים הוועדה המחוזית משתמשת בדיוק במינון הנכון בסמכויותיה.

מרבית המשיבים (59%) מהשילטון המקומי גרסו כי הוועדה המחוזית משתמשת במינון טוב בסמכויותיה לעומת 27% בלבד מהשילטון המרכזי ו-27% מהמיגזר הפרטי שגרסו כך.

במבחן  $\chi^2$  מצאנו מובהקות ( $P=.00$ ) המעידה על חילוקי דיעות בין הסקטורים. מיבחן ספירמן מוכיח, כי מתוך אלו שסברו כי הוועדות המחוזיות משתמשות פחות מדי בסמכויות המוקנות להן בחוק, 83% סברו כי לוועדות המקומיות ניתנו יותר מדי סמכויות (שאלה 4).

שאלה מספר 11 :

**באיזו מידה נחוצה האפשרות, למי שנידחה הערר שהגיש בפני ועדת הערר לגבי תוכנית בסמכות מקומית, לערור שוב (באישור ועדת הערר) בפני הוועדה המחוזית?**

כמו בשאלות הקודמות גם כאן נמצאה הסכמה רבה לנחיצות הפיקוח על עבודתה של הוועדה המקומית. 60%<sup>51</sup> מהמשיבים ענו כי האפשרות לערור שוב בפני הוועדה המחוזית נחוצה. לעומתם, 28%<sup>52</sup> בלבד סברו כי סמכות זו אינה נחוצה. נציין את פער העמדות הגדול בין נציגי המיגזר הפרטי, אשר 42% מהם חשבו כי האפשרות לערור נחוצה במידה רבה, לעומת 3% בלבד מקרב השילטון המקומי ו-23% מהשילטון מרכזי, אשר חשבו כי אפשרות זו נחוצה במידה רבה. במבחן  $\chi^2$  התקבלה מובהקות גבוהה בשאלה זו

<sup>49</sup> בחיבור קטגוריה ראשונה ושניה (הרבה יותר מידי ויותר מידי).

<sup>50</sup> בחיבור קטגוריה רביעית וחמישית (קצת פחות מידי והרבה פחות מידי).

<sup>51</sup> חיבור קטגוריה ראשונה ושניה : נחוצה במידה רבה ונחוצה במידה חלקית.

<sup>52</sup> קטגוריה רביעית וחמישית : לא כל כך נחוצה ולא נחוצה במידה רבה.

(P=.00). מעניין לציין את עמדותיהם הקרובות של השילטון המרכזי והמיגזר הפרטי לעומת השילטון המקומי.

|   |
|---|
| <b>שאלה מספר 12 :</b>   |
| <b>- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הוועדה המחוזית מהווה מיכשול בירוקרטי נוסף?</b>          |
| <b>- באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגד הקובע כי הוועדה המחוזית מהווה הגוף היחיד שיש לו ראייה כוללת?</b> |

שאלה זו עסקה בתפקידי הפיקוח של הוועדות המחוזיות על תהליכי אישור תוכניות בסמכות וועדה מקומית.

מתוך סך המשיבים סברו 52% כי הוועדות המחוזיות, בתפקידן כמפקחות על תהליכי אישור תסמ"קות, מהוות מיכשול בירוקרטי נוסף. לעומתם, 41% ענו כי הוועדות המחוזיות אינן מהוות מיכשול בירוקרטי. לא רק באי-הסכמה זו דמה הפיצול בין המשיבים לשאלות קודמות. דימיון זה השתקף גם בפער בין הסקטורים. 33% מנציגי השילטון המקומי הסכימו במידה רבה עם האמירה, שהוועדות המחוזיות מהוות מיכשול בירוקרטי, 10% מהשילטון המרכזי הסכימו עם אמירה זו ו-20% מהמיגזר הפרטי.

הרוב (63%) הסכימו כי הוועדות המחוזיות הן הגוף היחיד בעל ראייה כוללת וזאת לעומת 32% שחשבו כי אין זה כך. מקרב השילטון המקומי הסכימו 6% עם האמירה כי רק לוועדות המחוזיות הסתכלות כוללת, לעומת 48% מנציגי השילטון המרכזי ו-36% מהמיגזר הפרטי שהסכימו עם טענה זו. מעניין לשים לב, כי המיגזר הפרטי החזיק בדיעה קרובה יותר לשילטון המרכזי מאשר לשילטון המקומי.

שתי שאלות בסקר זה עסקו ביחסי שילטון מרכזי-מקומי. האחת התייחסה להיות הוועדה המחוזית היחידה עם ראייה כוללת. השנייה בחנה יחסים אלה מהכיוון המקומי – ושאלה על יכולתה הצרה של הוועדה המקומית לראות את היקף התמונה. מנקודת המבט של הוועדה המחוזית ראינו כי 63% מהמשיבים חשבו שהוועדות המחוזיות, כמפקחות על תהליכי אישור תוכניות בסמכות ועדה מקומית, הינן הגוף היחיד שיש לו ראייה כוללת. מנקודת המבט של הוועדות המקומיות, 67% חשבו כי הדיונים וההחלטות בוועדות המקומיות אינם לוקחים בחשבון שיקולים מרחביים ולאומיים. שני הכיוונים הביאו למעשה לאותה תוצאה – כי יש להשאיר נושאים בעלי חשיבות אזורית ולאומית, הן ברמת התיכנון והן ברמת הפיקוח, בידי הוועדה המחוזית.

כאשר בדקנו את מידת הבקרה וההתערבות של הדרג המחוזי מצאנו תמיכה ברורה בנחיצותה של אפשרות ההתערבות של הוועדה המחוזית בתהליכי תיכנון, המתרחשים בדרג השילטון המקומי. כמו כן, בשאלה בדבר שימוש ראוי של הוועדות המחוזיות בסמכויותיהן ענה אחוז גבוה מהמשיבים כי הוועדות המחוזיות נוהגות להשתמש בסמכויותיהן במידה הראויה (41%) או פחות מדי (41%). 20% מהמשיבים בלבד ענו כי הוועדה המחוזית משתמשת יותר מדי בסמכויות המוקנות לה.

מנגד, בשאלת ההתייחסות לוועדות המחוזיות כמיכשול בירוקרטי בלט המחיר שגובה הפיקוח המרכזי בהליכים ארוכים יותר. אחוז גבוה יחסית (52%) סברו כי הוועדות

המחוזיות, כמפקחות על תהליכי אישור תוכניות בסמכות ועדה מקומית, מהוות מיכשול ביורוקרטי נוסף (למרות ש-48% לא סברו כך).

### ועדה מקומית – שר הפנים

שאלה 13 התמקדה בתפקידו של שר הפנים, כמפקח על תהליכי אישור תוכניות בסמכות ועדה מקומית. גם בשאלה זו וגם בשאלות הפתוחות (שאלות 5, 14, 15) גילינו התייחסות רחבה ושליטת, בעיקר מקרב השילטון המקומי, לפעילותו של מינהל התיכנון במישרד הפנים. התייחסות זו נוגעת גם להפיכתו לגוף פעיל ואקטיבי בעל סמכויות נרחבות ולא צפויות, בעיקבות העברת הסמכויות לוועדות המקומיות. בשאלון לא הייתה התייחסות למינהל התיכנון באופן ישיר. זאת מכיוון, שמינהל התיכנון איננו גוף סטטוטורי בפני עצמו. הוא זרוע מינהלית, המוציאה לפועל את סמכויות שר הפנים.

|  |
|--|
| <p>שאלה מספר 13 :</p> <p><b>חוק התיכנון והבנייה קבע מספר שלבים בהליכי אישור תוכנית בסמכות מקומית, בהם נדרש להעביר את התוכנית לעיונו (או לאישורו) של שר הפנים. באיזו מידה הינך מסכים/ה או מתנגד/ת לכך שהשלבים המפורטים מטה אכן נחוצים בתהליך אישור תוכנית בסמכות מקומית?</b></p> <p>- באיזו מידה אכן נחוץ, בתהליכי אישור תוכנית בסמכות מקומית, סעיף 109א(ב) הקובע כי, יש חובה על הוועדות המקומיות להעביר העתק של כל תוכנית בסמכות מקומית לשר הפנים והלו מוסמך לדרוש שתוכניות מסוימות יהיו טעונות אישורו?</p> <p>- באיזו מידה אכן נחוץ, בתהליכי אישור תוכנית בסמכות מקומית, סעיף 107א(ג) הקובע, כי שר הפנים מוסמך להורות לוועדות המקומיות למנות חוקר גם כאשר הן החליטו שאין הדבר נחוץ?</p> |
|--|

מתוך התשובות לשאלון עולה, כי המשיבים ייחסו למינהל התיכנון מעין סמכויות עצמאיות. אלה ניתפסו באופן שלילי על ידי השילטון המקומי. לעומת זאת, ההתייחסות לפעילות שר הפנים, הייתה ברובה חיובית והמשיבים ציינו את נחיצות הפיקוח מצד השר. ניתן להשוות את תוצאות הסקר ביחס ליחסי ועדה מקומית-מחוזית עם יחסי ועדה מקומית-שר הפנים. בשאלת מידת הבקרה או ההתערבות של הוועדה המחוזית התקבלו אחוזים גבוהים מאוד, המציינים את נחיצות פעילותה של הוועדה המחוזית (71%, 87%, 83%). לעומת זאת התקבלו אחוזים הרבה יותר נמוכים (56%, 46%) ביחס לנחיצות פעילותו של שר הפנים.

ביחס לנחיצות העברת תסמ"קיות לעיונו של שר הפנים התקבלה תמונה ברורה של מחלוקת. 56% מהמשיבים הסכימו על נחיצותה של חובה זו, לעומת 36% מהמשיבים שסברו כי סמכות זו של שר הפנים אינה נחוצה. מצאנו שוני בין הסקטורים: 9% בלבד מקרב השילטון המקומי ו-17% מהמיגזר הפרטי חשבו שזכות זו נחוצה במידה רבה. מקרב השילטון המרכזי החזיקו 48% בעמדה זו.

כזכור, נערכה השוואה בין השאלות השונות לבין שאלה 4, שעסקה בהיקף הנושאים המטופלים על ידי ועדה מקומית, לצורך בדיקת מיתאם. בדיקת המיתאם עם שאלת נחיצותה של סמכות שר הפנים העידה על קשר חזק בין רוב המשיבים שסברו כי הוועדות



המקומיות קיבלו פחות מידי סמכויות ואלה שסברו, כי לא נחוצה סמכות השר לדרוש שתוכניות מסוימות יהיו טעונות את אישורו.

גם ביחס למינוי חוקר על ידי שר הפנים היתקבלה תמונה של מחלוקת – 46% מהמשיבים חשבו כי סמכות זו של שר הפנים נחוצה. לעומתם, 36% הגיבו כי סמכות זו של שר הפנים אינה נחוצה. ל-18% מהמשיבים לא הייתה עמדה בנושא. בהשוואה לתשובות בשאלות האחרות, שבהן אחוז המשיבים, שאין להם עמדה, עמד על ממוצע של 7.8% (ללא שאלה 8, שם האחוזים היו גבוהים באופן יוצא דופן) זהו אחוז גבוה. מתברר כי הדיעות בשאלה זו היו חלוקות, עם יתרון קל לטובת התערבות השר. כמו כן נמצא, כצפוי, פער בין הסקטורים. 3% בלבד מהשילטון המקומי ו-8% מהמיגזר הפרטי חשבו שזכות זו נחוצה במידה רבה, לעומת 26% מהשילטון המרכזי שסברו כך.

**לסיכום**, ביחס למידת הבקרה או ההתערבות של השילטון המרכזי, כפי שנוסחו בשאלת סמכותו של שר הפנים, היתקבל רוב קטן שתמך בנחיצות התערבותו של שר הפנים בתהליכי תיכנון בשילטון המקומי. לעומת זאת, מהשאלות הפתוחות עלתה הבעייתיות של התעצמות מינהל התיכנון בעקבות תיקון 43.

שאלה מספר 14 (שאלה פתוחה):  
**האם יש לכם מחשבות נוספות לגבי מערכת היחסים בין שילטון מקומי ומרכזי במערכת התיכנון בעתיד?**

כצפוי לשאלה פתוחה מיגוון הנושאים שהתקבל הינו רחב ביותר. נושאים מסוימים חזרו רבים מהשאלונים. להלן התשובות בסדר יורד של מיספר המשיבים:

#### **חיזוק הפורום המיקצועי בוועדות המקומיות**

מתוך סך המשיבים, שנים-עשר התייחסו באופן ישיר לצורך בחיזוק הדרג המיקצועי בפורום קבלת ההחלטות בוועדות המקומיות. כמו כן, הוזכר הצורך לשקול העברת סמכויות לוועדות מקומיות, אשר הוכיחו יכולת מיקצועית ואחריות ציבורית באישור תוכניות. הוצע ליצור תשתית משפטית, אשר תתמרץ עבודה מיקצועית ואחראית של הוועדות המקומיות. בשאלונים רבים צויין, כי ניתן להעביר יותר סמכויות לוועדות מקומיות בתנאי של שינוי הרכב הוועדה המקומית, כך שתכלול יותר בעלי מיקצוע כחברים.

#### **מניעת פוליטיזאציה בוועדות המקומיות**

חמישה-עשר משיבים הזכירו את בעיית הפוליטיזאציה של הוועדות המקומיות. סוגיית הפוליטיזאציה בוועדות המקומיות קשורה באופן ישיר גם לנושא חיזוק הפורום המיקצועי. המשיבים הצדיקו באופן כללי ועקרוני את הכיוון שהסתמן בתיקון 43, של העברת סמכויות לוועדה מקומית. יחד עם זאת אמרו כי אם הוועדות המקומיות היו מורכבות מנציגים מיקצועיים, נטולי שיקולים פוליטיים, ולא רק מפוליטיקאים, המצב היה טוב יותר, שיתוף הפעולה היה גבוה והמערכת הייתה מצטיירת ומתנהגת טוב יותר.

לסיכום, מתוך 27 השאלונים שענו על שאלה זו עולה, כי יש מקום להמשך העברת הסמכויות לוועדות מקומיות אך תהליך זה צריך להיות מלווה בתיגבור הוועדות המקומיות בכוח אדם מיקצועי. כל עוד הוועדות המקומיות מורכבות מניבחרים קיים קונפליקט בין הרצון להמשיך ולהעביר סמכויות תיכנוניות לוועדה המקומית (המורכבת מנציגי ציבור המייצגים את רצון הציבור) לבין הרצון לשחרר את הוועדות המקומיות מלחצים פוליטיים על ידי שינוי הרכב הוועדה המקומית.

### **חיזוק הקשר בין המקומי והמחוזי**

שישה משיבים התייחסו לצורך בחיזוק הקשר בין הוועדות המחוזיות והוועדות המקומיות. השתלמויות משותפות ודיונים משותפים ביחס להכנת תוכניות מיתאר מקומיות ומחוזיות עשויים לאפשר זאת. כמו כן צויין, כי שיתוף פעולה הדוק יותר בין אנשי התיכנון בכל הרמות יועיל לניסוח תיקוני החוק בהיבטיו הנרחבים, מהדרג המקומי ועד הארצי.

### **שאלה 15 – השפעות בלתי צפויות**

שאלה זו, גם היא שאלה פתוחה, איפשרה לנישאלים להביע דעתם באשר לתופעות שאירעו לאחר כניסת תיקון 43 לתוקף ואשר ניתן, לדעתם לייחס לו.

#### **לאילו השפעות לא צפויות הביא לדעתך תיקון 43?**

הנישאלים ציינו את ההשפעות הבאות:

#### **עומס על ועדות מחוזיות (פיצול תוכניות)**

עשרה משיבים ציינו את הגידול הרב במיספר התוכניות (ראו פרק 9 – ניתוח נתונים ארציים – המציג את הגידול) ואת העומס שנוצר על ועדות התיכנון. העומס נוצר מכמה סיבות:

- הצורך לבדוק גם תוכניות בסמכות מקומית בוועדה המחוזית,
- הצורך להופיע בפני ועדות הערר,
- החלטות שהן בניגוד למדיניות הוועדה המחוזית,
- וועדות נוהגות לפצל תוכניות. תוכנית אחת, על אותו שטח, בנושאים מסויימים שבסמכות הוועדה המקומית תוגש לה ובנושאים אחרים תוגש לרמת המחוז. מצב זה יוצר הגשת תוכניות כפולות.

#### **הגברת הפיקוח על השילטון המקומי**

אחד-עשר משיבים (תישעה מהשילטון המקומי ושניים מהמיגזר הפרטי) ציינו, כי בעקבות תיקון 43 הפך מינהל התיכנון במשרד הפנים לגוף פעיל ואקטיבי בעל סמכויות נרחבות ולא צפויות. הוא מחזיק בידו, באופן ריכוזי, את כל מוסדות התיכנון בארץ, תוך ניסיון

להדק את הפיקוח. זאת בניגוד גמור לכוונת החוק מלכתחילה. הבעיה המרכזית, כפי שרואים זאת אנשי השילטון המקומי, היא הפרשנות המצמצמת של היועצים המישפטיים של מינהל התיכנון. פרשנות זו אינה מאפשרת יישום של מה שהוגדר בסמכות ועדה מקומית והיא מונעת את עצמאותן התיכנונית של הוועדות המקומיות.

רבים ציינו, כי השאלה האמיתית לא צריכה להיות האם להעניק סמכויות בנושאים נוספים. היא צריכה לעסוק בהסרת פרשנותו הדווקנית של מישרד הפנים נושאים שכבר הוגדרו בחוק. נציגי השילטון המקומי רואים בתופעה זו חרדת יתר הן של מינהל התיכנון והן של הוועדה המחוזית. אלה, לדעתם, חוששים לשחרר סמכויות ומנסים למצוא סעיפים בחוק כדי להחזיר לעצמם שליטה.

### "מישפטיזציה"

קיימת הסכמה רחבה כי החוק הקיים שנוי במחלוקת (ראו שאלה 3). האוריינטציה המישפטית של חוק התיכנון והבנייה, בעקבות תיקון 43, נובעת משלושה גורמים:

א. ועדות הערר – ארבעה משיבים ציינו כי הפעלת ועדות ערר, שבראשן מישפטן, הביאה ל"מישפטיזציה" של הליכי תיכנון. כמו כן, קיים נתק ברמה התיכנונית בין ועדה מחוזית לוועדת ערר.

ב. ארבעה משיבים נוספים ציינו, כי הפרשנות המישפטית השנויה במחלוקת, לגבי סעיף 62א(א) על מרכיביו השונים, יוצרת מתח בין השילטון המרכזי והמקומי. הם משחקים מעין משחק של "חתול ועכבר". מתח זה מגביר את ההזדקקות לשירותיהם של עורכי הדין.

ג. ריבוי החלטות תיכנוניות, שמועברות להכרעה בבתי המישפט. תופעה זו מתרחשת בעקבות העברת סמכויות השיפוט, במרבית נושאי התיכנון, לבתי המישפט המינהליים.

### שאלה 8 – ועדות הערר

שאלה זו עסקה במוסד החדש שיצר תיקון 43 – ועדת הערר. לוועדת הערר סמכויות החלטה חשובות בנושאי תיכנון ובנייה, שקודם לתיקון 43 טופלו בידי הוועדה המחוזית. השאלה הורכבה מארבע שאלות מישנה.

|   |
|---|
| <p><b>באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגדים הבאים:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>הקמת ועדות הערר שיפרה את הטיפול בעררים.</b></li><li>- <b>ועדת הערר נוטה לקבל את עמדת המערערים.</b></li><li>- <b>כאשר אדם מבקש את רשותה של ועדת הערר לערוך לוועדה המחוזית מופעלות, בדרך כלל, אמות מידה עיקביות וברורות להחלטה.</b></li><li>- <b>דיוניה של ועדת הערר הם בדרך כלל משוחררים מלחצים פוליטיים או אחרים.</b></li></ul> |
|---|

שיעורי המענה לשאלה זו (77% - 86%) היו נמוכים יותר מרוב השאלות (92% - 100%). רבים מאלו שלא השיבו על השאלה ציינו, כי אינם מכירים את עבודת ועדת הערר ואת החלטותיה. לא נירשמו הבדלים סקטוריאליים מהותיים בין השילטון המרכזי והמקומי,

ביחס לוועדות הערר. בכך נושא זה יוצא דופן לעומת היתר. במבחני  $\chi^2$  לא נמצאה מובהקות בתשובות. היעדר מובהקות פירושו הסכמה בין הסקטורים בכל הנוגע לעבודת ועדת הערר.

בהקשר לוועדות הערר בולטות העובדות הבאות:

- לדעת מרבית המרואיינים, הקמת ועדות הערר שיפרה את הטיפול בעררים.
- לדעת מרבית המרואיינים, דיוניה של ועדת הערר בדרך כלל משוחררים מלחצים פוליטיים או אחרים.

מידת שביעות הרצון ממיקומה של ועדת הערר לצד הוועדה המחוזית, הן בקרב השילטון המרכזי והן בקרב השילטון המקומי, מפתיעה לטובה. זאת, בעיקר, לאור הצעת החוק הראשונה שדיברה על הקמת ועדת ערר לצד כל ועדה מקומית. מעטים אומנם ציינו בשאלות הפתוחות את בעיית המישפטיזציה של הליכי התיכנון. אך באופן כללי ניתן להצביע על הסכמה ושביעות רצון גורפת מדרך עבודתן של ועדות הערר.

## סיכום ממצאי סקר העמדות

### הבדלים בין הסקטורים

כפי ששיערנו בתחילה, בהערכת תהליך הביצוע של תוצאות התיקון לחוק והשפעותיו קיימת סובייקטיביות רבה. בסקר העמדות ניגלה לפנינו פער בין תשובות המשיבים מקרב השילטון המקומי לבין תשובות המשיבים מקרב השילטון המרכזי. לא ניתן להגדיר את הפער הזה כאי הסכמה ברורה. דווקא בשאלות הנוגעות לנחיצותם של סעיפי החוק כפי ששונו בתיקון 43 (שאלות 3, 8 ו-9) הייתה הסכמה כללית רחבה. יוצא הדופן היחיד הן חילוקי הדיעות בשאלה 13, המתייחסת לעבודת הפיקוח של שר הפנים על הוועדה המקומית.

המחלוקת בין הסקטורים מתעוררת בכל חריפותה כאשר השאלות עוברות מתחום הסעיפים הספציפיים לתחום ההערכה של עבודת הוועדות באופן כללי (שאלות 4, 6 ו-10). בכל אלו מצאנו מחלוקת חריפה בין הסקטורים (מובהקות במבחן  $\chi^2$ ).

באשר לשאלות 1, 2 ו-7 התוצאות מעורבות וקשה לאפיין הבדלים בין הסקטורים.

### מישרד הפנים (מינהל התיכנון) מול הוועדות המקומיות

הוועדות המקומיות טוענות, שתחת האיצטלא של סמכות השר לחתימה סופית, נוצר מנגנון פיקוח רחב. לדעתם, מישרד הפנים מפקח ובודק, האם התוכנית עמדה בתנאים והיא בסמכות הוועדה המקומית או שאינה בסמכותה. פיקוח זה נעשה גם בתוכניות העוסקות בסעיפים שאינם שנויים במחלוקת.

בטרם תיקון 43 פיקחה הוועדה המחוזית לבדה על הוועדה המקומית. אל השר הועברו התוכניות לחתימה בלבד. לאחר התיקון עבר הפיקוח מהוועדות המחוזיות אל מינהל התיכנון. עבודת הפיקוח של הוועדות המחוזיות התבצעה תוך כדי התהליך, מלמטה למעלה. תיקון 43 יצר מצב בו לאחר שהוועדה המקומית סיימה את התהליך וקיבלה החלטה להפקיד את התוכנית, גורם גבוה ממנה בהירארכיה הוא אשר קובע האם להפקידה אם לאו. חסרים יחסי גומלין ותהליך עבודה משותף בין הוועדות המקומיות ומישרד הפנים.

לעומת זאת, בעבודה מול הוועדה המחוזית מתקיימים יחסי גומלין. מתכנני המחוז, הממונים על המחוז ומעוניינים בקידומן של תוכניות, קרובים לוועדות. העניין הוא הדדי. המנגנון הארצי מרוחק מאוד והקשר עימו אינו שוטף. האח הגדול הפך גדול עוד יותר ולכן גם הקונפליקט גדול יותר.

יתכן כי טרם התיקון, לא הייתה לוועדות המקומיות ציפייה לאשר תוכניות לבד. ואילו לאחר התיקון, משקיימת הציפייה לאוטונומיה מסויימת, הקשיים נראים גדולים יותר. מתוצאות הסקר עולה, כי נציגי השילטון המקומי חשו שנחוץ להעביר תוכנית לחתימת השר, אך לא כדי לקבוע אם התוכנית עמדה בתנאים ואם היא בסמכות או לא.

בפברואר 2001 הוציא מישרד הפנים הנחיות מעודכנות לפרשנות סעיף 62א, בחוזר מנכ"ל מסי 1/01. השינוי המשמעותי בחוזר המנכ"ל הוא ההנחייה להעביר את בדיקת התוכניות שבסמכות ועדה מקומית, בשלב עיון ואישור השר, מידי האגף לתוכניות מיתאר מקומיות שבמישרד הפנים לידי המחוזות, על פי נוהלי עבודה, המפורטים בחוזר.

### היקף הסמכות של הוועדות המקומיות

מיבחני הקורלאציה סייעו לבדוק האם המשיבים היו עיקביים בתשובותיהם והאם הם מבינים את מיכלול יחסי שילטון מרכזי-מקומי כחבילה של נושאים, שיש ביניהם קשר. מניתוח הנתונים נמצא שהייתה עיקביות בתשובות:

המשיבים שסברו כי הועברו יותר מדי סמכויות לוועדות המקומיות (12%) סברו גם כי:

1. אירגוני הירוקים הפסידו מהתיקון,
2. אינם שבעי רצון מדרך תיפקוד הוועדות המקומיות,
3. התסמ"ק לא סייעה לאישור תוכניות שהיו תקועות תקופה ארוכה בצנרת המוסדית,
4. אינם שבעי רצון מההכשרה המיקצועית של כוח האדם בוועדות המקומיות,
5. תסמ"קיות פוגעות בקידום תוכניות מיתאר מקומיות כוללניות,
6. לא נוצרה חלוקת סמכויות ברורה בין ועדות התיכנון המקומית והמחוזית,
7. הוועדות המחוזיות משתמשות בסמכויותיהן פחות מידי,
8. הוועדות המחוזיות אינן מהוות מיכשול בירוקרטי נוסף,
9. הוועדות המחוזיות הינן הגוף היחיד שיש לו ראייה כוללת.

המשיבים שסברו, כי מידת הסמכות המועברת לוועדות המקומיות **הולמת** (38%) סברו גם כי:

1. המטרה של העברת סמכויות לוועדות המקומיות הושגה במידה רבה,
2. המטרה של ריכוז הדין במוסד תיכנון אחד הושגה במידה רבה.

המשיבים שסברו כי הועברו **פחות מדי** סמכויות לוועדות המקומיות (47%) סברו גם כי:

1. הדיונים וההחלטות בוועדות המקומיות לוקחים בחשבון שיקולים מרחביים לאומיים,
2. הסמכות לאשר תסמ"ק היא זכות סבירה, שצריכה להינתן לכל ועדה מקומית,
3. ניתנו פחות מידי סמכויות לוועדה המקומית,
4. הוועדות המחוזיות מהוות מיכשול ביורוקרטי נוסף,
5. הוועדות המחוזיות אינן הגוף היחיד שיש לו ראייה כוללת,
6. לא נחוץ להעביר העתק של תוכנית לאישור שר הפנים,
7. לא נחוצה סמכותו של שר הפנים להורות לוועדות המקומיות על מינוי חוקר.

ראינו שלפחות אחת מהשאלות שבסקר העלתה מחלוקת שהגיעה עד להכרעה של בג"צ, בנושא תכולת תוכנית שבסמכות מקומית. אין להתפלא אם בעתיד יגיעו סוגיות נוספות אל בית המישפט או לפחות אל ועדות הערר. המימצאים של סקר העמדות העלו נושאים שקיבלו ביטוי ברפורמה האחרונה לחוק התיכנון והבנייה – תיקון 76, והם עשויים להוות בסיס לעוד רפורמות עתידיות. הם יכולים לעזור בהתלבטויות עתידיות שיעסקו בתכנים שתיכלול תוכנית גמישה, אשר תהיה בסמכות ועדה מחוזית, ובמה שניתן יהיה להשאיר בידי הוועדות המקומיות.



**חלק רביעי**

**סיכום ומסקנות**





## פרק 9:

# מירכוז או ביזור התיכנון בישראל: לקחים לעתיד

תיקון 43, שחוקק בשנת 1996, החל כניסיון להציג חשיבה חדשה לגבי חוק התיכנון והבנייה מתוך הכרה בכך, שהחוק טעון שינויים ותיקונים יסודיים. ביודעו כי שינויים מהפכניים אורכים מיספר שנים, אימץ מישרד הפנים תיקונים חלקיים לחוק, המהווים סימן לתחילתו של שינוי עמוק יותר. התיקון לא הביא לתוצאה המלאה הרצויה ואינו מהווה תחליף לחקיקה של חוק תיכנון ובנייה חדש. יחד עם זאת, הוא מסמן אבן דרך חשובה בהתפתחות חוקי התיכנון בישראל. בשינוי זה אומץ לראשונה הרעיון של ביזור סמכויות לוועדות המקומיות, אם כי במינון נמוך מאוד. התיקון מהווה צעד ראשון לקראת מעבר הדרגתי של מוסדות התיכנון והבנייה אל עבר שינויים מיבניים ותפיסות חדשות. מהמחקר עולה, כי תיקון 43 הצליח להחדיר את רעיון הביזור, ולו באופן צנוע.

מסקר העמדות, שנערך במחקר זה עלה, כי במקום שבו המחוקק לא הגדיר נורמות חד משמעיות לגבי מערכת היחסים בין השילטון המקומי לשילטון המרכזי – בהקשר של מירכוז/ביזור – יצקו הרשויות המקומיות פרשנויות ונורמות התנהגות להסדר המישפטי, שאינן תמיד מקובלות על השילטון המרכזי. הביטוי המיידי לכך הוא המיספר הרב של תוכניות בסמכות מקומית, המגיעות למינהל התיכנון ונידחות בטענה של חוסר סמכות וההתכתשות הביילתי פוסקת בין הוועדות המקומיות, המחוזיות ומינהל התיכנון שבמישרד הפנים.

המסקנה העיקרית העולה מהמחקר היא, שקיימת כיום בשלות, מבחינת המוסדות העוסקים בתיכנון, להכיר בכך שקיים צורך מסוים בביזור. יחד עם זאת, קיימים פערים ניכרים בין הדרך בה תופס השילטון המרכזי את נושא הביזור לבין הדרך בה תופס אותו השילטון המקומי. כמו כן, קיימים פערים ניכרים בין השילטון המקומי והמרכזי בהבנת הפרשנות של סעיפי החוק ויישומם הלכה למעשה.

## הערכת הביזור

הקושי העיקרי בהערכת השפעתו של הביזור הוא, שבדומה לחידושים אחרים בתחומים מינהליים ופוליטיים, ניסיונות הביזור הם רב-תכליתיים ויוצרים ציפיות מישתנות. האם הציפייה היא, כי הביזור ייתן לאזרחים תחושת קירבה גדולה יותר אל השילטון? האם הביזור יגרום לשילטון להיות אחראי יותר? בעל יעילות גדולה יותר? בעל תגובה מהירה יותר לדרישות התושבים? האם הציפייה היא, כי הביזור יחזק את המנהיגות הפוליטית המקומית?

מטרות הביזור הן שונות מנקודות המבט השונות של מוסדות וקבוצות. על מנת לנתח את הדינמיות של הביזור, יש לבחון את מטרות הביזור תוך כדי הבחנה בין הרמה המאבדת סמכות לבין זו הזוכה בה.

### הערכת מטרות הביזור בתיקון 43

בתיקון 43 הועברה לידי הוועדה המקומית, לראשונה בישראל, הסמכות לאשר תוכניות בנושאים מסוימים. לכאורה, זהו ביזור סמכויות, המדגיש את השליטה המוענקת לרשות המקומית על פי חוק. לשינוי זה היו מיספר יעדים שהונעו, ככל הנראה, על ידי שתי מטרות עיקריות:

1. **מטרת היעילות**, אשר שאפה להוריד חלק מהנטל מעל הוועדה המחוזית.
2. **מטרה אידיאולוגית** של חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות.

לא ברורה המידה בה עמדה המטרה האידיאולוגית לנגד עיני המחקרים. כן ברור שהדרישה להעברת סמכויות לוועדות המקומיות נבעה מדרישתו של השילטון המקומי לרכוש לעצמו מידה מסוימת של עצמאות באישור תוכניות.

המידה בה הושגה **מטרת היעילות** ניבדקה במחקר זה באמצעות אמות מידה ומדדים שונים המשפיעים על אופן ביצוע הביזור, כפי שמוצג בטבלה מיספר 9.1. המידה בה הושגו **המטרות האידיאולוגיות**, השאובות מתוך התיאוריה המצדיקה את רעיון הביזור (ראו פרק 1), ניבדקה באמצעות אמות מידה ומדדים שונים המשפיעים על אופן ביצוע הביזור. אלה מוצגים בטבלה מיספר 9.2.

### המסקנות ממחקר השדה

בדיקת הנתונים המיספריים, הקשורים בתיקון 43, מצביעה על העובדות הבאות: התיקון הביא לגידול משמעותי במיספר התוכניות והתיקים המוגשים לוועדות התיכון. עד כניסת התיקון לתוקפו היו הוועדות המקומיות לבדן רשאיות להגיש תוכניות מיתאר ושינויים להן לוועדות המחוזיות. כיום יכול כל המעוניין בקרקע להגיש תוכנית כזו לוועדות המחוזיות. בנוסף, החוק קובע, שיזמים שנידחו על ידי הוועדות המקומיות רשאים להגיש את אותן תוכניות לוועדות המחוזיות.

מנקודת מבטם של נציגי השילטון המרכזי, לא זו בלבד שיעדי השינוי, שעמדו בבסיס תיקון 43 לחוק התיכון והבנייה, הושגו באופן חלקי בלבד, אלא שהתיקון לא הצליח להוריד את העומס מעל ועדות התיכון. התיקון גרם להוספת מטלות חדשות לעובדי לשכות התיכון המחוזיות ולעובדי מינהל התיכון, משום שאישור תוכניות על ידי ועדה מקומית אינו פוטר לחלוטין את הוועדה המחוזית ואת שר הפנים. כמו כן, חל גידול בכל סוגי העתירות, מכיוון שבעקבות התיקון ניתן להגיש עתירות לבתי משפט מחוזיים, ביושבם כבתי משפט לעניינים מינהליים. עתירות אלה מחייבות את בודקי התוכניות בוועדות המחוזיות לקיים פגישות בפרקליטות ואף להתייצב לדיונים בבתי המשפט. עוד

מלמדים אותנו נתוני מינהל התיכנון, כי חל עיכוב באישור תוכניות וקטן מיספר התוכניות הזכות לאישור. בעקבות הקמת ועדות הערר חל גם גידול במיספר העררים. הגשת העררים מחייבת את הוועדות המחוזיות בעבודה נוספת, כגון, הגשת חוות דעת. כל אלו מצביעים על תהליכים בילתי צפויים, שהתרחשו בעקבות תיקון 43 וגרמו, מנקודת מבטם של נציגי השילטון המרכזי, לעומס בילתי נסבל, המחייב חשיבה מחודשת על מהות הביזור בחוק התיכנון והבנייה.

#### טבלה מיספר 9.1 – המידה בה הושגה מטרת היעילות

| ממצאים           | מקורות המידע  | אמות מידה   |
|------------------|---|---|
| חל גידול         | נתוני מינהל התיכנון   | 1. מספר התוכניות והתיקים המוגשים לוועדות התיכנון                        |
| הגדלת הנטל       | מדידה כמותית – בדיקת המטלות שנוספו או נגרעו מעובדי הוועדות ומינהל התיכנון | 2. הורדת הנטל מעל ועדות התיכנון המחוזיות ומינהל התיכנון                 |
| חלה הקטנה        | נתוני מינהל התיכנון   | 3. מספר התוכניות המאושרות   |
| חל גידול         | נתוני מינהל התיכנון   | 4. מספר העררים המוגשים  |
| הושג במידה חלקית | סקר עמדות   | 5. ריכוז הדיון בתוכנית במוסד תיכנון אחד                                 |
| הושג במידה חלקית | סקר עמדות   | 6. צמצום מספר הדרגים המאשרים  |
| הושג במידה חלקית | סקר עמדות   | 7. העברת סמכויות לוועדות המקומיות                                       |
| גדלה             | סקר עמדות   | 8. מידת הבקרה של השילטון המרכזי (ראו לעיל תנאים הקובעים את דרגת הביזור) |

#### טבלה מיספר 9.2 – המידה בה הושגו מטרות אידיאולוגיות

| מימצאים   | מטרות אידיאולוגיות                                    |
|---|---|
| מתוך סקר העמדות – המטרה של חיזוק האוטונומיה של השילטון המקומי הושגה באופן חלקי בלבד.  | 1. חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות               |
| החוק מעניק מידת עצמאות קטנה למדי לשילטון המקומי וכולל רשימה סופית ומצומצמת של נושאים. לוועדות המקומיות אין בלעדיות בשום תחום השייך לאישור תוכניות. קיימת התערבות רבה של השילטון המרכזי, קרי, מישרד הפנים.   | 2. עידוד השונות – הרחבת מקורות התיכנון                |
| החוק מעניק רשות לכל המעוניין בקרקע להגיש תוכנית לוועדות המחוזיות. שינוי זה נתן נגישות ליזמים להגיש תוכניות לוועדות המחוזיות.  |   |
| החוק מרחיב את מיגוון הגופים והקבוצות הרשאים ליזום תוכניות אולם ספק אם יש כאן העצמה ממשית של קבוצות חלשות.   | 3. קידום צדק חברתי                                    |
| מתוך הסקר: רוב המשבים ענו כי הוועדות המקומיות אינן לוקחות בחשבון שיקולים מרחביים ולאומיים. בה בעת רובם סבורים שהוספת תסמ"ק לא פוגעת בקידום תוכניות מיתאר מקומיות כוללניות. מכאן עולה, אף כי לא נאמר במפורש, כי הוספת תסמ"ק איננה תורמת לקידום אינטרסים לאומיים אך גם איננה מפריעה להשגת מטרה זו בדרכים אחרות. | 4. קידום אינטרסים לאומיים, תרומה לתיכנון אזורי וארצי. |
| מניתוח החוק: הרחבה מצומצמת בלבד של נציגים מקצועיים בעלי דיעה מייעצת, שהיא חשובה לשם פיקוח על עבודת הוועדה המקומית.  |   |

בשאלון המחקר הוצגו ארבע מטרות אפשריות לביזור:

- חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות,

- ריכוז הדיון בתוכנית במוסד תיכנון אחד,
- העברת סמכויות לוועדות המקומיות,
- הורדת הנטל מעל הוועדות המחוזיות.

במחקר ניבדקו עמדות המשיבים לגבי המידה בה הושגו המטרות הללו. מתשובותיהם עולה כי, המטרה שהושגה הכי פחות היא הורדת הנטל מעל הוועדות המחוזיות. מה חבל שמכל מטרות התיקון לחוק דווקא את המטרה הזו ראה המחוקק לנגד עיניו כיעד המרכזי לשינוי החוק.

## מסקנות עיקריות

### הצורך בהעברת סמכויות לוועדות המקומיות

המטרה שהושגה בצורה הטובה ביותר היא העברת סמכויות לוועדות המקומיות. למרות זאת, המטרה של חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות לא הושגה בהצלחה דומה. ממימצאי המחקר מתקבלת תרעומת קשה של נציגי השילטון המקומי על אופי הפרשנות המצמצמת ומידת הדבקות הרבה של מישרד הפנים בבואו לפרש את סעיף 62א(א), העוסק בתוכנית שבסמכות מקומית. פרשנות זו, לדעת חלק ממשנתפי הסקר, הביאה להתרחבות יתר של מינהל התיכנון במישרד הפנים דווקא בשעה שנציגי הוועדות המקומיות ציפו לחופש פעולה רחב יותר בדרך עבודתם. עצם ההישג של העברת סמכויות לוועדות המקומיות, על ידי הכנסת התוכניות שבסמכות מקומית, סייע רק במעט לחיזוק מעמדו של השילטון המקומי וזאת בגלל הפרשנות המצמצמת לחוק בה נוהג מישרד הפנים.

מתוך חקר גילגוליו השונים של התיקון לחוק ראינו, כי חשוב היה ליוזמי השינוי לחוק, קרי לשילטון המרכזי, להגביר את היעילות ובעיקר לקצר את משך התיכנון. אך נושא חלוקת הסמכויות לא הובהר ולא לובן דיו מראש. תוך כדי תהליך החקיקה ניקטו לעיתים ניסוחים עמומים והאצלת הסמכויות הייתה מגומגמת. מידת החשיבה על המהות של האצלת סמכויות לשילטון המקומי ועל משמעות הדברים בפועל הייתה מזערית. תשומת הלב שניתנה לחידוד הסמכויות הייתה פחותה מתשומת הלב שניתנה לתהליכים המיועדים, למעשה או לכאורה, לקיצור מישיכי הזמן.

### העומס בעקבות תהליכי הבקרה והפיקוח על תוכניות שבסמכות מקומית

בעקבות תיקון 43 גדל, באופן בילתי צפוי, העומס המוטל הן על מינהל התיכנון והן על הוועדות המחוזיות. העומס גדל בגלל תהליכי הבקרה והפיקוח על תוכניות שבסמכות מקומית. בתיקון 43 עוגנה חלוקת הסמכויות באמצעות תחיקה. לא עוגנה בחוק האצלת סמכויות בדרך מינהלית, הנמוכה יותר בהירארכיית הביזור ומחייבת פיקוח הדוק יותר. כתוצאה מניסוח החוק, שלא תמיד היה ברור, הופנו משאבים רבים למערכת הבקרה והפיקוח השוטפים שהלכה ותפחה, באופן המנוגד למטרות החוק.

בתהליך יישומו של התיקון לחוק, על אף רצונם של נציגי השילטון המרכזי ביעול המערכת, הם אינם ששים לפרשנות המרחיבה של סמכות הוועדות המקומיות. פרשנותם

המצמצמת נובעת בעיקר משום שהם אינם מזדהים עם הפן הערכי של הביזור ואינם סומכים באופן מלא על נציגי השילטון המקומי. העומס הרב, שהצטבר אצל השילטון המרכזי, מעלה שאלה: האם השילטון המרכזי נכשל בשימוש בדרכי הבקרה? האם ניתן לאמץ דרכים יעילות יותר לבקרה?

בחוזר מנכ"ל מיספר 1/01, שהוציא מישרד הפנים בפברואר 2001 עודכנו ההנחיות לפרשנות סעיף 62א. השינוי המשמעותי בחוזר המנכ"ל הוא ההנחייה להעביר את בדיקת התוכניות שבסמכות ועדה מקומית, בשלב עיון ואישור השר, מידי האגף לתוכניות מיתאר מקומיות שבמישרד הפנים לידי המחוזות. ההשערה היא, כי מטרת הנחייה זו הינה להגביר את שליטתו של השילטון המרכזי. כך לוועדות המקומיות קשה יותר "לתחמן", מכיוון שבועדות המחוזיות יותר כוח אדם, בודקי התוכניות שם מכירים היטב את השטח והבדיקה הנערכת לתוכניות היא יסודית. ניתן לראות בצעדים אלה של העברת תפקידים, ועם מידה מצומצמת של סמכויות, ממינהל התיכנון לוועדות התיכנון בדרג האזורי (הוועדות המחוזיות), כהפחתת הריכוזיות (deconcentration).

### **הצורך בצימצום מספר הדרגים המאשרים**

תיקון 43 ניסה להביא לצימצום במיספר ה"תחנות" המוסדיות שעל תוכניות לעבור על ידי ייחוד פעולות לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית. קריטריון היעילות, אכן, מעודד ריכוז של הדיונים בתוכנית במוסד תיכנון אחד. מהמחקר עולה, כי היעד של צימצום מיספר הדרגים המאשרים, הושג במידה נמוכה, מכיוון שהתיקון נוסח באופן המאפשר פרשנויות שונות לחוק. האצלת הסמכויות לוועדה המקומית לא הייתה ברורה. משום כך במחלוקות יום יומיות המתקיימות בין השילטון המקומי והמרכזי ידה של הוועדה המקומית על התחונה.

### **הצורך בהתמקצעות התיכנון**

ברוב הוועדות המקומיות, שעל פי סעיף 18 (ברשות מקומית אחת), קיימת חפיפה בין תפקידו של ראש הרשות וחברי המועצה, כניבחרים פוליטיים, לבין תפקידם כאחראים על תיפקודה של מערכת התיכנון, שהיא מערכת מינהלית-מיקצועית. חפיפה זו יוצרת בהכרח מתח מתמיד בין הלחצים המופעלים על הניבחרים להיענות לפניית אינטרסאנטיות לבין מחויבותם לשמירה על טובת הכלל.

מהמחקר עולה באופן ברור, כי יש מקום להמשך תהליך העברת סמכויות לוועדות מקומיות, שהחל בתיקון 43. יחד עם זאת, התהליך צריך להיות מלווה בחיזוק הבסיס המיקצועי של הוועדות המקומיות. השינוי שחל בתפקידיה של הוועדה המקומית, בעיקבות תהליך הביזור והגידול במיגוון ובהיקף הנושאים שבתחום אחריותה, מעלים את רמת הדרישות למיומנות מיקצועית. צורך זה מחייב את תיגבור הוועדות המקומיות בכוח אדם מיקצועי נוסף, וכן בהכשרה מתאימה לניבחרי הציבור העוסקים בהחלטות תיכנון. מתוך סקר העמדות עולה שבעיית הפוליטיזאציה של הוועדות המקומיות וחוסר שביעות הרצון מתיפקודן ומההכשרה המיקצועית של כוח האדם העוסק בתוכניות שבסמכות מקומית, הן המיכשולים העיקריים ביותר להעברת סמכויות לוועדות המקומיות.

## המלצות לעתיד

המחקר הנוכחי מעלה את הצורך להגדיר מחדש את מקומו של הביזור בחוק התיכנון והבנייה, כך שישקף טוב יותר את המטרות העיקריות, המצדיקות את רעיון הביזור.

מתוך ההשוואה בין מדינות מערביות ניבחרות (ראו פרק 2) למדנו כי נהוג להתייחס למיספר נושאים מצומצם, בעלי חשיבות לאומית, ולהוציאם מרשות השילטון המקומי לחלוטין או להפעילם על ידי השילטון המקומי בשיתוף פעולה עם השילטון המרכזי. לעומתם, ישנם נושאים הנמצאים בלעדית בסמכותה של הרשות המקומית או הועברו אליה. על המחוקק לקבוע עמדה ביחס לאיזון הראוי בין תיכנון ופיקוח פיזי "כופה" ברמה הארצית והאזורית, המיועד להבטיח פיתוח מתואם וחسכוני בקרקע, לבין נחיצותה של אוטונומיה מקומית. בחינת מטרותיה של מערכת התיכנון מובילה למסקנה, כי אין מקום להקצאת משאבים גדולים כל כך, לצורך פיקוח ובקרה על השילטון המקומי, כפי שנהוג במערכת התיכנון בישראל הן לפני תיקון 43 והן אחריו. יש להפריד בין עיקר לטפל – בין נושאים להם השלכות מרחיקות לכת על הסביבה או על יעדים לאומיים, לבין נושאים שהשפעתם מחוץ לרשות המקומית מצומצמת. מן הראוי שהשילטון המרכזי יתרכז בנושאי התיכנון בעלי חשיבות לאומית בלבד.

המתח בין מידת הביזור ומידת הריכוז הרצויות נע שני קטבים: מחד, ההכרה כי ללא תוכניות פיזיות ומנגנוני שליטה ובקרה לא ניתן יהיה לדאוג לטובת כלל המדינה. מאידך, ההכרה כי העברת סמכויות מסוימות לרמה המקומית הכרחית ואף בילתי נמנעת ובילעדיה לא ניתן יהיה לדאוג לטובת תושבי הרשות המקומית. שני קטבים אלה גם יחד מובילים למסקנה, כי ההכרה בלגיטימיות של השילטון המקומי אינה מבטלת את היחסים ההירארכיים, אלא מעלה את הצורך בחוק תיכנון חדש. על תיכנון כזה ליצור איזון טוב יותר בין השארת מקום ליוזמה, עצמאות ותחרות מקומית, לבין הצורך לשמור כלים נכבדים של פיקוח מרכזי על החלטות בעלות נגיעה לאומית או אזורית.

הצורך בחוק תיכנון חדש מחזיר אותנו אל תחילתו של תהליך החקיקה, עת הוגש לידי מנכ"ל משרד הפנים דו"ח המלצות הוועדה המייעצת להכנת הצעה לתיקון חוק התיכנון והבנייה (דו"ח לוי, 1993, ראו פרק 4). העקרונות, שהיוו שינויים תפיסתיים עיקריים והנחו את עבודת הוועדה המייעצת היו:

- הפרדה בין תיכנון מיתארי ותיכנון מפורט,
- ביזור סמכויות לשילטון המקומי, מותנה בהכנת תוכנית כוללת,
- הרחבת הנציגות המיקצועית בוועדות המקומיות והמחוזיות,
- דיון מול מוסד תיכנון אחד,
- קיצור הליכים,
- הקמת רשות מיוחדת לשמיעת עררים והתנגדויות.

העיקרון המרכזי והחשוב מכל הוא עיקרון ההפרדה בין תיכנון כללי ועקרוני – תוכנית המיתאר, המתאימה לדרג של תוכנית לישוב שלם, לבין תיכנון מפורט. אישורה של תוכנית מיתאר יועד להישאר בסמכות הוועדה המחוזית. לעומת זאת, התיכנון המפורט, בדמותו

של תוכניות מפורטות המאפשרות הענקת היתרי בנייה, יועד להיות בסמכות עצמאית של הוועדה המקומית. הרעיון המקורי היה, שתוכנית המיתאר תשנה את אופייה ותהיה ברמה כללית מאוד, מעין "תוכנית כתמים". רק במימוש עיקרון זה יוכלו להיתממש העקרונות הנוספים – ביזור סמכויות לשילטון המקומי, דיון מול מוסד תיכנון אחד וקיצור הליכים.

למעשה, תיקון 43 הוביל שתי מגמות הפוכות. לצד מגמה של ביזור סמכויות קיימת גם מגמה הפוכה של מירכוז סמכויות, המעוגנת בסעיף 61א(ב). סעיף זה מקנה מעמד עצמאי לכל בעלי עניין, מבלי שיהיו תלויים ברצונה הטוב של הוועדה המקומית, ליזום כל סוג והיקף של תוכנית מיתאר מקומית או שינוי לה, כמו גם, תוכנית מפורטת. היוזמה יכולה להיות הן של תוכנית שבסמכות ועדה מקומית והן של תוכנית שבסמכות ועדה מחוזית. המעמד החוקי שהוענק ליזומה של יזמים משחרר אותם מתלות בוועדה המקומית. מצב זה, של מתן הרשות למיגזר הפרטי ליזום תוכניות, אינו בהיר דיו, משום שהוא אינו מגדיר באופן ברור את האחראיים ליזום התיכנון מקרב גופי השילטון.

מומלץ שהמחוקק יקבע מיהם האחראיים להכנת תוכנית מיתאר מקומית מקיפה או עידכונים לה ומה המועדים לכך. מעקב אחר תהליך ההפעלה של תיקון 43, אשר הוסיף עומס לסמכויותיה הרחבות ממילא של הוועדה המחוזית, מוביל למסקנה, כי במצב הנוכחי אין הוועדה המחוזית מתאימה ליזום את התיכנון המקומי. תפקיד זה צריך להיות מוטל על כתפי הוועדות המקומיות, שמכירות טוב יותר את צורכי היישוב, שקרובות יותר לתהליכי הפיתוח ולרחשי לב הציבור ושנושאות באחריות ישירה כלפי ציבור הבוחרים.

אילו הוגדר בחוק, באופן חד וברור, מהו תיכנון מיתארי ומהו תיכנון מפורט, ממילא הייתה נפתרת הבעייתיות של עקיפת הוועדה המקומית על ידי יזמים. אלה היו אז רשאים ליזום אך ורק תוכניות מפורטות, שכולן בסמכות הוועדה המקומית. בעיה נוספת, שהייתה נפתרת, היא ריבוי התוכניות המוגשות לוועדה המחוזית בעקבות דחייתן על ידי הוועדה המקומית. תוכניות אלה בעייתיות במיוחד משום שהן עוסקות בנושאים הנוגדים את מדיניות הוועדה המקומית. הדבר היה מוריד את העומס מעל הוועדות המחוזיות.

עיקרון נוסף שהציגה הוועדה המייעצת הוא רעיון הקמתה של רשות מיוחדת לשמיעת עררים והתנגדויות. התפיסה, שעמדה ביסוד הרעיון של הרשות לשמיעת עררים והתנגדויות, הייתה כי לכל מרחב תיכנון מקומי ומרחב תיכנון מיוחד תהיה רשות התנגדויות. תיקון 43 אימץ רעיון אחר ומיקם את ועדת העררים וההתנגדויות כגוף כללי מחוזי, דווקא ליד הוועדות המחוזיות. מן המחקר עולה שביעות רצון רבה מעבודתן של ועדות הערר. שביעות רצון זו אף אינה שנויה במחלוקת בין השילטון המקומי והמרכזי.

מודל השותפים האסטרטגיים, המוצג בפרק 3, דוגל בגישה הרואה את השילטון המקומי כמערכת של גופים מקומיים עצמאיים עם זכויות וחובות משלהם. היחס בין השילטון המרכזי לשילטון המקומי הוא יחס של שותפות. המודל מציג שותפות, הנישענת על תלות הדדית. אין ביכולתו של השילטון המרכזי לממש את מדיניותו בתחומים קריטיים ללא סיוע של השילטון המקומי כשם שאין בכוחו של השילטון המקומי להימנע מקבלת סיוע מן המרכז. תלות הדדית זו מכתובה אוטונומיות מותנות ועל פיהן חופש ההחלטה של כל צד – השילטון המרכזי והשילטון המקומי – מוגבל בשל התלות של האחד במשנהו.



רפורמה ביזורית משפיעה על חלקים רבים במנגנון הפוליטי והמינהלי של השילטון. כתוצאה מכך, יש צורך בהגדרת שלבי הביזור והאחריות לביצוע. ללא חלוקת סמכויות ברורה בין ועדה מקומית וועדה מחוזית מאבד תהליך הביזור מערכו ואף הופך לנטל.

שאלות רבות זקוקות למענה בטרם ניתן לבזר סמכויות לוועדות המקומיות: מהם נושאי הפיקוח, קרי, הנושאים בעלי חשיבות לאומית, שמצדיקים התערבות? מהי מידת הפיקוח הראויה? מהם אמצעי הפיקוח? על ידי מתן מענה מושכל לשאלות אלה ניתן לבזר נושאים רבים לשילטון המקומי מבלי לאבד את עיקרון הפיקוח של השילטון המרכזי, ואף לחזקו על ידי התרכזות בעיקר.

## סיכום ומסקנות

עבודה זו הוקדשה לבחינה של ביזור הסמכויות, שקבע תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה בישראל. חשיבותו של תיקון זה היא בכך, שעד היום הוא מהלך הביזור המשמעותי ביותר שנערך מאז ומעולם בסמכויות התיכנון והבנייה, והוא אף אחת ההחלטות החשובות במיסגרת סמכויות השילטון המקומי בכלל. במחקר שהוצג כאן בדקנו את יתרונותיו וחסרונותיו של הביזור בעיני מקבלי ההחלטות מחד ושל הצרכנים מאידך. הבדיקה "בשדה" שיקפה את התקופה הראשונה סמוך לאישור התיקון, ובכך היא שיקפה את תהליך הביצוע ואת נכונותם של מקבלי ההחלטות בדרגים השונים, להעניק סמכויות לדרג המקומי.

הביזור שנכלל בתיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה היה צנוע ומוגבל למדי ולא ניקבע באופן רישמי כחלק ממטרות התיקון. לא הוגדר מראש עיקרון של הענקת סמכויות לדרג הקרוב יותר לבוחרים ולצרכנים. השינוי במיבנה מוסדות התיכנון ובהרכבם הוגדר במטרה לקצר את הליכי התיכנון והבנייה. בתוך כך זכו הוועדות המקומיות בסמכויות שבעבר היו בסמכות בילעדית של מוסדות תכנון גבוהים מהן. השינוי המיבני הזה היה חלק ממגמה כלל עולמית של ביזור סמכויות לשילטון המקומי, אף כי יחסית לארצות רבות אחרות הוא נעשה בארץ בצורה הרבה יותר איטית והדרגתית.

למרות היקפו המצומצם של השינוי בתיקון הוא היווה מיבחהן תקדימי לרעיון הביזור והיו לו השלכות מרחיקות לכת על נוהלי התיכנון ועל איכותו. אף כי מדובר היה בהסמכה של הדרג המקומי להחליט רק על סוג מצומצם ומסוים של תוכניות, שבהן כלולים אך ורק שינויים קטנים ומוגבלים לתוכנית הקודמת החלה במקום, הייתה זו הפעם הראשונה שהוועדות המקומיות בישראל קיבלו סמכות עצמאית כלשהי לאישור תוכניות.

חילוקי דיעות ליוו את תהליך קבלת ההחלטות בעת חקיקת התיקון בכנסת, ועוד יותר מכך, את קבלת ההחלטות השוטפת בעת הפעלת הוראות התיקון הלכה למעשה. המחלוקות העיקריות היו בין נציגי השילטון המרכזי לבין נציגי השילטון המקומי לאחר כניסתו של תיקון 43 לתוקף, כפי שניסקרו במחקר זה. הראשונים לא היו שבעי רצון מתיפקודן של הוועדות המקומיות. תיפקוד זה, לדעתם, הנתון להשפעות פוליטיות צרות ואינו רגיש לתמונה הרחבה, פוגם באפשרויות הטמונות בתהליך הביזור. האחרונים סברו, שיש להמשיך בתהליך הביזור ללא קשר להרכב ולתיפקוד הוועדות המקומיות.

מחקרים רבים הגיעו למסקנה כי מערכת התיכנון והבנייה בישראל סובלת מכישלונות תיפקודיים ושורשיים. אלה שיבושים שאינם ניתנים לתיקון על ידי שינויים קלים במרכיבים הפנימיים של המערכת בלבד. מסקנתם של אלתרמן, אלכסנדר ולו-יון משנת 1984 (במקור, באנגלית), הייתה כי:

"השילטון המקומי משמש, אולי, כשחקן החשוב ביותר במערכת התיכנון. לכן ניתן היה לצפות ממנו שהוא יבצע את המדיניות הלאומית ואת המטרות החברתיות

במיסגרת התפקידים שמוטלים עליו. אולם אנחנו מוצאים, כי מטרות הרשויות המקומיות ותמריציהם הממשיים במשחק – פועלים למעשה נגד ההכנה היעילה של תוכניות המיתאר ושמירתן השיטתית כמיסגרת מיבנית... **ההיערכות... ניפגמת על-ידי המחסור במשאבים**. ... נראה, כי האכיפה הדיפרנציאלית של ההגבלות שבתוכניות, משמשת לפעמים בידי הרשויות המקומיות **מכשיר פוליטי** לפי שיקול דעתם, בניגוד לצורכי האכיפה השיטתית שטמונים ביסודה של כל מערכת חוקית... השימוש שעושה השילטון המקומי בתוכנית המיתאר ובתהליך התיקונים, ניצול התיקונים המפורטים בתוכנית על ידי יזמי הפיתוח ואישורם על ידי ועדות התיכנון המקומיות, ההפרה הנפוצה מאוד, יחסית למדינות מערביות, על ידי דיירים פרטיים של דרישות חוק התיכנון, וקיומה של בנייה בילתי חוקית רבה – כל אלה מוכיחים שמערכת התיכנון לא הצליחה לשעבד את המטרות הפרטיזניות למטרות חברתיות".

מסקנות המחקר של אלטרמן, אלכסנדר ולו-יון עדיין תקפות, והמציאות המתוארת שם נכונה כנראה גם לימינו גם. למרות שבהשוואה למדינות אחרות כוח האדם המצוי בוועדות המקומיות בישראל הוא עד חמישית מזה המצוי במדינות מתקדמות יותר, חל במהלך השנים האחרונות שיפור בתהליכי התיכנון.

מדינת ישראל, מאז שנות ה-80, עוברת תהליך בילתי פורמלי של שינוי. לאט לאט חל מעבר ממצב של מישטר ממורכז מאוד הקובע ומכריע לגבי עיקר ענייני המדינה בכל הרמות, למצב של מערכת מעורבת. זו מתאפיינת בריבוי מוקדי החלטה והכרעה, ולא תמיד ברור מהי חלוקת הסמכויות והאחריות הראוייה. הדינמיקה המורכבת בין המוקדים השונים יוצרת שדה חדש של כוחות. המגמה הכללית, אך האיטית, של חיזוק בפועל של מעמד השילטון המקומי, התרחשה עד כה באמצעות תהליך שיותר משהוא נבע ממדיניות מוצהרת, הוא שיקף ברירת מחדל. הרשויות המקומיות נכנסו אל אותן פעולות שמהן נסוג השילטון המרכזי, דרך תהליכי הצימצום וההפרטה, המתרחשים ברוב הארצות עם כלכלה מפותחת. למרות מציאות זו, לא לווה השינוי בפועל בשינויים בחקיקה ובהענקה מסודרת של הכלים המתאימים.

טוב עשה המחוקק בנושא חוק התיכנון והבנייה, שראה לנכון להעביר סמכויות לשילטון המקומי באופן יזום – אף אם לא מלא ומושלם. אולם, העברה חלקית זו של סמכויות לוועדות המקומיות שהביא תיקון 43 לא לוותה בחשיבה שיטתית על התוצאה הרצויה של חלוקת הסמכויות. יותר מכך, מימצאי מחקרנו מראים, שנציגי השילטון המרכזי החזיקו את סמכויותיהם ביד קמוצה, ושאפו לפרש את השינוי בחוק בדרך המצמצמת ביותר. מתוך הסקר שערכנו, בולט האמון המסוייג שנתנו נציגי השילטון המרכזי בכושרן של הרשויות המקומיות וועדות התיכנון המקומיות להפעיל שיקול דעת אחראי בנושאי תיכנון ובנייה, ללא צורך בפיקוח מרכזי. יד קמוצה זו איפיינה הן את תהליך החקיקה והן את יחסם בשנים שלאחר כניסת התיקון לתוקף.

## תיקון 76 לחוק התיכנון והבנייה – 2006

מימצאי המחקר שהוצג כאן, אודות המחלוקות והקשיים בביצוע תיקון 43, רלבנטיים לתקופה הנוכחית. הביזור שהחל בתיקון 43 היה רק תחילתו של תהליך שאין ממנו חזרה.

ביזור נוסף, ורחב יותר מאשר בתיקון 43, חל עם אישורה של הכנסת את עקרונות הרפורמה לחוק התיכנון והבנייה שגובשה בוועדה בין-משרדית בממשלה ביוני 2006.

בין עיקרי ההמלצות שקדמו לרפורמה התקבלו מיספר החלטות המדגישות את נושא ביזור הסמכויות. כך, החלטה מיספר 5 עסקה בסמכות הביצעדית של הוועדה המקומית להגיש תוכנית מיתאר מקומית והחלטה מיספר 10 דנה בחובתה לעשות כן, להבדיל מתוכנית מפורטת אותה רשאי להגיש כל בעל עניין בקרקע. בתיקון לחוק נוסף סעיף קטן (ג) לסעיף 62א ובו יושמה ההמלצה להכפיף את סמכותה של ועדה מקומית לאשר תוכניות בסמכות מקומית לקיומה של תוכנית מיתאר מקומית מאושרת. זאת בתנאי ששר הפנים אישר את תיפקודה המיקצועי והיעיל של הוועדה ותחת תנאים הנוגעים להיקף תוכנית המיתאר עצמה. את חיזוק הפן המיקצועי של ועדות התיכנון המקומיות הגדיר התיקון לחוק בסעיף 61א(ג), עם התניית ההחלטה של ועדה מקומית על הפקדת תוכנית בחוות דעת של מהנדס הוועדה ושל היועץ המישפטי שלה כי התוכנית אכן בסמכות מקומית.

בספטמבר 2006 יצא מיסמך המפרט את השיקולים המומלצים להנחות את מנהל מינהל התיכנון בעת גיבוש המלצתו למתן יתר סמכויות לוועדות מקומיות בפני שר הפנים. זאת במיסגרת תיקון 76 לחוק התיכנון והבנייה שאושר בכנסת ביוני אותה שנה, לפיו רשאי שר הפנים "להסמיך ועדות מקומיות, המקיימות באופן מיקצועי ויעיל מערכת תיכנון ומערכת אכיפה של הוראות חוק זה והתקנות לפיו, לאשר תוכניות מפורטות התואמות את תוכנית המיתאר המקומית".

#### שיקולים מנחים להסמכת ועדות מקומיות לאישור תוכניות מפורטות:

1. **הכלים המיקצועיים העומדים לרשות מערכת התיכנון** – קיום צוות תיכנוני מיקצועי בהיקף התואם לגודל, למיספר התושבים ולהיקף הפעילות התיכנונית במרחב התיכנון; האמצעים העומדים לרשותו של הצוות; רמת הפיתוח והעדכניות של מערכת מידע תיכנוני ממוחשבת ועוד.
2. **מיקצועיות מערכת האכיפה** – קיום צוות אכיפה בהיקף מספיק לגודל, למיספר תושבים ולהיקף הפעילות התיכנונית במרחב התיכנון; האמצעים העומדים לרשותו של הצוות; היקף עבריינות הבנייה במרחב התיכנון; היקף פעילות האכיפה המקומית ועוד.
3. **עמידה במדיניות ובנורמות התיכנון** – רמת ההכנה של התוכניות; פעילות הוועדה המקומית בייזום תיכנון מקומי ומפורט; קיומה של מדיניות ברורה להקצאת שיטחי ציבור ורמת פיתוח של שיטחי הציבור המאושרים; נקיטת צעדים לחידוש אזורים ותיקים במרחב התיכנון; עמידה בדרישות התוספת הרביעית לחוק ועוד.
4. **שקיפות, שיתוף ורמת השירות הניתן לציבור** – היכולת לספק מידע תיכנוני שלם, ברור ועדכני לציבור; קיומו ועדכניותו של אתר אינטרנט של הוועדה/או הרשות המקומית; קיום הוראות חוק חופש המידע בוועדה וברשות המקומית; קיום הליכי שיתוף ציבור במיסגרת תהליך התיכנון בוועדה.

מקור: שיקולים מנחים להסמכת ועדות מקומיות לאישור תוכניות מפורטות, מישרד הפנים

## מסקנות המחקר לקראת רפורמה עתידית

מימצאי מחקרנו מצביעים על כך, שכדי שהביזור החדש, והמשמעותי יותר, יצליח בזירת הביצוע, יש צורך לתת לשילטון המקומי את הכלים המתאימים. כבר לאחר תיקון 43 היה ברור כי ביזור סמכויות לוועדות המקומיות צריך להיות מלווה בהגדלת מיספר התקנים בתיכנון, גידול בתקציבים וחיזוק ההכשרה של ניבחרי הציבור – אך הללו בוששו לבוא. כדי שהרפורמה החדשה תצליח, יהיה צורך שהשילטון המרכזי יפעל מעבר להעברת הסמכויות בחוק, ויעניק לרשויות המקומיות (ולוועדות התיכנון והבנייה) גם משאבים כלכליים והון אנוש נוספים. רק אז יהיה הביזור מהלך ראוי ויביא לשיפור התיכנון העירוני.

האם התיקון לחוק התיכנון והבנייה, שאושר בכנסת בשנת 2006, ומכונה "הרפורמה", צפוי להיתקל בחבלי לידה דומים לאלה שליוו את קליטתו של תיקון 43, שגם אותו יש שכינו "רפורמה"? האם נציגי השילטון המרכזי ישאפו גם ברפורמה החדשה, לפרש את הסמכויות החדשות המואצלות לדרג המקומי, בגישה מצמצמת? האם ינסו נציגי השילטון המרכזי שוב, ליצור דרכי פיקוח חדשות חרף הביזור שנוקט החוק? האם גם את הרפורמה החדשה ילוו מחלוקות מישפטיות אודות הסמכויות, שיגיעו עד פיתחיהם של בתי המישפט, כאשר השילטון המקומי (או ועדות התיכנון המקומיות) יעמדו שוב מול השילטון המרכזי?

על פניו, התיקון החדש נותן את דעתו למרבית השאלות שצפו ועלו לאחר תיקון 43. ברי, שהוא התבסס על חשיבה שיטתית יותר בדבר מהות השוני בין תוכניות ברמות הירארכיה שונות, בדבר הסמכויות בהגשת תוכניות, בקבלת הרעיון הבסיסי של התאמת סמכויות ליכולות ניהוליות של רשויות מקומיות ובחיזוק הרמה המיקצועית של הוועדות המקומיות.

בבואנו לחפש נוסחה חדשה, שתמצא את האיזון הטוב ביותר בין השילטון המקומי והמרכזי, אל לנו להתעלם מההשלכות השליליות של ביזור יתר מבחינת איכות התיכנון והניהול של משאבי הקרקע והסביבה. אולם כל עוד נערכת הבחנה מתאימה בין תיכנון ברמה העל-מקומית לבין תיכנון ברמה המקומית, אין לחשוש מביזור יתר. תפקידן של התוכניות הארציות והמחוזיות חשוב היום יותר מתמיד. מגמות הפיתוח של מדינת ישראל מצביעות על החשיבות הגדולה שיש לתוכניות אלה בשמירה על השטחים הפתוחים, החופים, הפארקים, השטחים הירוקים ובקידום פרויקטים בעלי חשיבות ארצית. לכן, את הצדדים השליליים שבביזור ניתן לרסן על ידי מתן אפשרות לוועדות המחוזיות לעסוק במה שחשוב באמת ורק בו – נושאים בעלי חשיבות לאומית ואזורית מובהקת. את היתר נשאר לשילטון המקומי.

## רשימת מקורות

Alexander, Alterman, Law Yone, (1979), Evaluating Plan Implementation: The National Planning System in Israel, Progressin Planning Monograph Series. Pergamon Press, Vol. 20.

Alterman, R. (ed.), (2001), National-Level Planning in Demodratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making, Liverpool University Press, Town Planning Review Book Series.

Baldersheim, H. & Stava, P. (1993), "Reforming Local Government Policy-Making and Management Through Organizational Learning and Experimentation: The Case of Norway". Policy studies Journal, Vol. 21(1).

Bennett, R.J.(1994), "An overview of developments in decentralization", In: Bennett, R. J. (ed.) Local government and market Decentralization: experiences :experiences in Industrialized, Developing and Former Eastern Bloc Countries, United Nations University press.

Bird, R.M. (2001), "Rationals and forms of Decentralization", In: Bird & Stauber (eds.) Intergovernmental fiscal relations in fragmented societies, Bale: Helbing & Lichtman.

Carino, L.(1994), "Five alternative forms of decentralization of services". In: Bennett, R. J. (ed.) Local government and market Decentralization: experiences :experiences in Industrialized, Developing and Former Eastern Bloc Countries, United Nations University press.

Ingram, H. & Mann, D.E. (ed.), (1980), Why Policies Succeed or Fail, Revelry Hills, Sage Publishers.

Innes, J. E. (1996), Indicators for Collective Learning and Action: Rethinking Planning for Complex Systems, Berkley: Institute of Urban and Regional Development, University of California. (Unpublished Manuscript).

Landau, M. (1969), "Redundancy, Rationality and the Problem of Duplication and Overlap", Public Administration Review, Jul.-Aug., 97-109.

Oates, W. E. (1990), Decentralization of the Public Sector: An Overview, in: Bennett, R. J. (ed.), Decentralization, Local Governments and Markets. Oxford: Claredon Press.

Page, E. & Goldsmith, (1985), "Centralization and Decentralization: A Framework for Comparative Analysis", Environment and Planning C: Government and Policy, 3, 175-181.

- Palumbo, D. Faucett, S.B. & Wright, P. (1981), Evaluating and Optimizing Public Policy, Lexington Books.
- Pickvance, C. & Preteceille, E. (1991), State restructuring and local power: A comparative perspective, Pinter Publishers Limited, London.
- Roads, R. A. W. (1992), Intergovernmental Relations: Unitary Systems. In: M. Hawkesworth & M. Cogan (eds.), Encyclopedia of Government and Politics. London: Routledge.
- Rondinelli, D. (1981), "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", International Review of Administrative Sciences, 47, 133-145.
- Rondinelli, D., Nellis, J. & Cheema, G. S. (1984), Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience. World Bank Staff Working Papers, No. 581, Management and Development Series, No. 8.
- Rondinelli, D. (1999), "What is decentralization?" In: Decentralization briefing. Concept of Discal decentralization and Worldwide overview. World Bank Institute.
- Sabatier, P. A. & Mazmanian, D. A. (1980), The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. Policy Studies Journal, Vol. 8, pg. 538-560.
- Sharpe, L. J. (1988), The Growth and Decentralization of Government and Politics. London: Routledge.
- Skelcher, C. et al. (1983), "Central-Local Linkages: The Impact of Policy Planning Systems", Journal of Public Policy, 3, 4, 419-434.
- Tiebout, C. M. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy, Vol. 64(5), pg. 416-424.
- Ward, M. (1999), "Decentralization and development: Defining some of the Data requirements." India symposium on decentralization and the making of subnational policy. ISEC/WB partnership, Bangalore.
- Wolman, H. (1988), "Understanding Recent Trends in Central-Local Relation: Decentralization in Great Britain and Decentralization in the United States", European Journal of Political Research, Vol. 16, pp. 425-435.
- Wolman, H. (1990), Decentralization: What it is and Why We Should Care. In: R. J. Bennett (ed). Decentralization, Local Governments and Markets. Oxford: Calredon Press.

Wolman, H. & McCormick, S.(1994), "The effects of Decentralization on local governments". In: Bennett, R. J. (ed.), Local government and market Decentralization: experiences :experiences in Industrialized, Developing and Former Eastern Bloc Countries, United Nations University press.

World Bank, (2000) "Decentralization: Rethinking Government" World development report, 1999/2000, Ch 5.

אלתרמן, ר. (1981), תוכנית מיתאר על פי חוק התיכנון והבנייה מהי, חלקים א-ב, המרכז לחקר העיר והאיזור, הטכניון, חיפה.

אלתרמן, ר., אלכסנדר, א. ולו-יון, י. (1984), "הערכת מערכת התיכנון והבנייה בישראל", קרקע, 25; עמ' 22-34.

אלתרמן, ר. (1988), תוכנית המיתאר המקומית על פי חוק התיכנון והבנייה, מהי? גמישות תיכנון שוטף ותהליך ההפעלה, המרכז לחקר העיר והאיזור, חוברת מס' 18, הטכניון, חיפה.

אלתרמן, ר. (1988), בשיתוף עם משה היל, "הערכת מדיניות ביזור הסמכויות בפרוייקט שיקום השכונות, תהליך ביצוע רווי פרדוקסים, מגמות, ל"א; עמ' 3-4.

אלתרמן, ר. (1989), נקודות תורפה במערכת התיכנון והבנייה והדרכים לשפרן, המרכז לחקר העיר והאיזור, הטכניון, חיפה.

אלתרמן, ר. (1990), השוואה בין מערכות של תיכנון סטטוטורי במדינות ניבחרות, המרכז לחקר העיר והאיזור, הטכניון, חיפה.

אלתרמן, ר. (1990), "הסכנות שבמירוץ התיכנון והבנייה בעיקבות צורכי העלייה, מבנים, אוקטובר.

אלתרמן, ר. וצ'רצ'מן, א. (1991), התוכנית לשיקום השכונות: הניסוי הגדול ולקחיו, מוסד שמואל נאמן, הטכניון, חיפה.

אלתרמן, ר. (1997), מדיניות התיכנון הכולל, תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית, ישראל 2020, תוכנית אב לישראל בשנות האלפיים.

בן-אליא, נ. (1990), הפרטת שירותים במיגזר המוניציפאלי, רחובות: המרכז הישראלי למדיניות מוניציפאלית ומחלקת המחקר של משרד הפנים.

בן-אליא, נ. (1990), השילטון המקומי ומשבר מדינת הרווחה בישראל. עיר ואיזור: כתב עת לשילטון מקומי, לתיכנון ופיתוח עירוני ואיזורי, 21, 7-17.

בן-אליא, נ. (1995), לקראת מדיניות ביזור דיפרנציאלית בשילטון המקומי, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.



- בן-אליא, נ. וכנעני, ש. (1997), אוטונומיה מקומית "ללא עלות" – סוגיית מימון הפיתוח הפיזי של מוסדות חינוך, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בלנק, י. (2004a), "מקומו של ה"מקומי"". משפטים, 34 (2-1), 197-299.
- בלנק, י. (2004b), "ממלכתיות מבוזרת: שילטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי", עיוני משפט, 28(2), 347-416.
- גזית-וייצמן, ש. (1997), ניספחי בינוי לתוכניות סטטוטוריות: השלכותיהם על הליכי תיכנון ובנייה ועל מידע לציבור ושיתופו. תיזה, הטכניון, חיפה.
- דרי, ד. (1994), מי שולט בשילטון המקומי?, תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- טורגובניק, א. (1994), המימד הפוליטי של מדיניות התיכנון האורבאני בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- ישראל (1995), הרשויות המקומיות בישראל 1995, נתונים פיזיים פירסום מס' 1046, לוח 49 בעמ' 223.
- ישראל (1997), "שנתון סטטיסטי לישראל", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.1, עמ' 49.
- ישראל (1997), "שנתון סטטיסטי לישראל", הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 2.14, עמ' 76.
- לוי, י. (1995), חוק התיכנון והבנייה, בורסי הוצאה לאור של סיפרי משפט.
- כץ, י. (1993), דפוסים של יזמות כלכלית והפרטה בשילטון המקומי. סקירה חודשית: ירחון לקציני צה"ל, 12, 31-35.
- כץ, י. ומבורך, ב. (1994), ניהול השילטון המקומי בעידן ההפרטה הגלובאלית. בעיות בינלאומיות: חברה ומדינה, ל"ג (62), 51-59.
- מגן, נ. ואלתרמן, ר. (1986), תוכניות מיתאר מחוזיות בישראל: עריכה, ביצוע והערכה, דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאיזור, הטכניון, חיפה.
- מישרד הפנים (1996), הנחיות לבודקי תוכניות, 19 ביוני, מינהל התיכנון.
- מישרד הפנים (1996), "חוזר המנהל הכללי", חוזר מס' 13/96, 3 בספטמבר.
- מישרד הפנים (2001), "חוזר המינהל הכללי", חוזר מס' 1/01, 4 בפברואר.
- מישרד הפנים (2002), מידע תיכנוני שנתי – פעילות מוסדות התיכנון, מינהל התיכנון, אגף התיפעול.
- פיאלקוף, ח. (1989), בעיני המאשרים: עמדת חברי הוועדות המחוזיות לגבי תוכנית מיתאר מקומית, המכון ללימודים עירוניים ואיזוריים, האוניברסיטה העברית, ירושלים, פירסום מס' 23.

פרנגלר, ר. א. (1996), חוק הליכי תיכנון ובנייה (הרואת שעה) התש"ן – 1990, עמדות בדבר תוצאותיו והשפעותיו, תיזה, הטכניון, חיפה.

רויטל, ש. (1997), "תיקון 43 לחוק התיכנון והבנייה – האם מהפך בדיני התיכנון?", משפטים, כ"ז.

רזין, ע. וחזן, א. (1996), צעדים לבלימת הפירבור המפוזר: בקרה תיכנונית או שינוי "כללי המישחק", מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

## פיסקי דין שהוזכרו

בג"צ 189/74 ברונו ואח' נ' הוועדה המחוזית ירושלים ואח', פ"ד כט (1), 492

בג"צ 595/75 מוחמד עלי רבו סלמאן נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ובנייה ירושלים, פ"ד לד (3), 337

בג"צ 38/76 המועצה המקומית תמרה נ' ועדת המיטלה לעררים שליד המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה ואח' פ"ד ל (2), 631

בג"צ 157/77 בודאכביש רי לוי ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד לב (2), 100, 107

בג"צ 511/80 גליא נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה מחוז חיפה ואח' פ"ד לה (4), 477

בג"צ 581/87 דדי צוקר ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד מב (4), 529

בג"צ 594/89 מועצה האזורית ערבה תיכונה ואח' נ' המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה ואח', מ"ד (1), 558

בג"צ 288/00 אדם, טבע ודין נ' שר הפנים, פד"י נה (5), 673, 10

בג"צ 5145/00 הוועדה המקומית לתיכנון ובנייה חוף השרון נ' שר הפנים; בג"צ 7909/00 אחד עשר בעלי מגרשים נ' שר הפנים; בג"צ 5627/00 אבולעפיה, רגו'אן, בראונר יזמים ובונים נ' שר הפנים, פד"י נו (2), 179

ע"א 2902/97 אחים עופר הנדסה ופיתוח בע"מ נ' אירית גליקמן ואחרים, נ"ג (1), 369

ע"א 2912/97 המועצה הארצית לתיכנון ולבנייה נ' אחים עופר הנדסה בע"מ

ע"א 7654/00 ועדת ערר מחוזית חיפה נ' חברה לבניין ירדן בע"מ

ע"מ 3286/02 ועדת ערר לעניין קרקע חקלאית ושטחים פתוחים נ' חברת דור אנרגיה (1988) בע"מ

תיק ערר מס' 97/ רג – 5686 נווה בניין ופיתוח בע"מ נ' הוועדה המוקמית לתיכנון ובנייה, ועדת ערר מחוז תל-אביב רמת גן



# נספחים



**נספח מס. 1**

**השוואת הצעות החוק לשינוי חוק התכנון והבניה בנושא של סמכויות תכנון מקומיות ומחוזיות**

| חוק התכנון והבניה תיקון 43  | הצעת חוק התכנון והבניה (ייעול וקיצור הליכים) (תיקון מס' 40) התשנ"ה 1994  | תזכיר חוק התכנון והבניה (ייעול וקיצור הליכים) (תיקון מס' 38) התשנ"ד 1994 – מרץ 94  | המלצות הוועדה המייעצת להכנת הצעות לתיקונים לחוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965 דצמבר 93   |
|---|--|--|--|
| ס' 62א(א) "תכנית מפורטת או תכנית מתאר מקומית, הכוללת אך ורק אחד או יותר מהנושאים המפורטים להלן היא תכנית בסמכות הוועדה המקומית כאמור בסעיף 61 א(א)"   | ס' 70א(א) על אף האמור בסעיפים 62 ו-68, ומבלי לגרוע מסמכויותיה המקבילות של הוועדה המחוזית רואים הכללת שינוי בתכנית מיתאר מקומית או בתכנית מפורטת, כאמור להלן, כתכנית מפורטת שלגביה תהיה הוועדה המקומית מוסמכת להחליט על הפקדתה ואישורה; | ס' 70א הכללת שינויים בתכנית מיתאר מקומית או בתכנית מפורטת כאמור להלן, כולם או מקצתם, יראו כתכנית מפורטת לגביה תהיה הוועדה המקומית מוסמכת להחליט בדבר הפקדתה ואישורה, על אף האמור בסעיפים 62 ו-68 לחוק. | הוראות תוכנית מפורטת<br>69א(א) תכנית מפורטת תכלול הוראות בכל עניין של שימוש, בניה או פיתוח יחידת קרקע מוגדרת, בעניינים אלה:<br>ב) יכול שתכנית מפורטת תכלול גם הוראות בעניינים נוספים על האמורים בסעיף קטן (א) ובכלל זה;  |
|   |  |  | 1א(1) פירוט ייעודי הקרקע המיתאריים שנקבעו בתכנית המיתאר, לגבי כל מגרש או חלקה;<br>1ב(1) תחימת שטחים ליעודים מיוחדים שנקבעו בתכנית המיתאר, ותחימת שטחים שבהם יחולו מגבלות מיוחדות;  |
| 1(1) איחוד וחלוקה של מגרשים, כמשמעותם בפרק ג' סימן ז'. ובלבד שאין בתכנית שינוי בשטח הכולל של כל יעוד קרקע למעט האמור בפסקאות (2) ו-(3).   | 1(1) איחוד וחלוקה של מגרשים, בהסכמת הבעלים הנוגעים בדבר או בלי הסכמתם ובלבד שאין בתכנית הוראות בדבר שינוי ביעוד הקרקע;   | 1(1) איחוד וחלוקה של מגרשים, בהסכמת הבעלים הנוגעים בדבר או בלי הסכמתם ובלבד שאין בתוכנית הוראות בדבר שינוי ביעוד הקרקע.  | 2א(2) חלוקת קרקעות לחלקות או למגרשים, קביעת צורתם וגבולותיהם.<br>2ב(6) איחוד וחלוקה מחדש של חלקות או של מגרשים, בהסכמת בעלים או שלא בהסכמתם;   |
| 2(2) הרחבת דרך בתוואי המאושר בתכנית בת תוקף למעט דרך שאושרה בתכנית מתאר ארצית.  | 2(2) הרחבת דרכים מאושרות למעט דרכים המופיעות בתכנית מיתאר ארצית, או הגדלת שטחי ציבור מאושרים אחרים, בדרך של יעוד קרקע להפקעה, וזאת עד כדי תוספת של חמישים אחוזים;  | 2(2) הרחבת דרכים מאושרות או הגדלת שטחי ציבור מאושרים אחרים, בדרך של הפקעה, וזאת עד כדי תוספת של חמישים אחוזים.   | 2ב(2) התוויתן של דרכים מקומיות ובכלל זה מבני דרך, שינויין או ביטולן;   |
| 3(3) הגדלת שטחים שנקבעו בתכנית בת תוקף לצורכי ציבור כמפורט להלן: דרכים, גנים, שטחי נופש וספורט, עתיקות, שטחי חניה, תחנות אוטובוס ורכבת שאינן תחנות קצה, שווקים, בתי קברות, מבנים לצורכי חינוך, דת ותרבות, מוסדות קהילתיים, בתי חולים, מרפאות, מקלטים, מחסני חירום, מתקנים לאספקת מים. |  |  | 4א(4) קביעת שטחי הבניה המותרים בהתחשב בדרכי חישובם כפי שנקבעו על ידי שר הפנים בתקנות;<br>2ב(3) הוראות לתנאים ולהגבלות בדבר גודל השטח שמותר להקים עליו בנין, צורת הבניינים ומספר יחידות הדיור שמותר להקים במגרש או בחלקה; אולם לא תמנע לגבי דירות מגורים, הכללת מגוון דירות, בגדלים שונים, לרבות דירות קטנות. |
| 4(4) שינוי בקו בניין הקבוע בתכנית.  | 3(3) שינוי בקווי בניה מותרים, שאינם חלים בכל מרחב התכנון או בכל תחומה של רשות מקומית או של ישוב;   | 3(3) שינויים בקווי בניה מותרים, שאינם חלים בכל מרחב התכנון או בכל תחומה של רשות מקומית או של ישוב.   |  |
| 5(5) שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או  | 4(4) שינוי של בינוי או עיצוב אדריכליים ובלבד שאין  | 4(4) שינוי של בינוי או עיצוב אדריכליים ובלבד   | 3א(3) הוראות בדבר מיקומם של בניינים  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>מספרם, מספר הקומות או גובהם.<br/><b>(ב)4</b> עקרונות לבינוי ולעיצוב אדריכלי במקומות מיוחדים שצויינו כך בתכנית;</p>  | <p>שאין בהם הגדלת גובה הבניין, (אולם אין באמור בפסקה זו כדי לגרוע מסמכות הועדה המקומית לתת הקלה לפי סעיף 147);</p>  | <p>עיצוב אדריכליים.</p>   |
| <p><b>(ב)5</b> הפקעות לצרכי ציבור והוראות בדבר דרכים או שטחים ציבוריים שיש להקנותם למדינה או לרשות מקומית ושיירשמו על שמן;</p>   | <p><b>(5)</b> שינוי זכויות בניה במגרשים, ובלבד שזכויות הבניה בכל יעוד קרקע בתחום התכנית לאחר השינוי לא יעלו על סך כל הזכויות בתכנית לפני השינוי;</p>  | <p><b>(6)</b> שינוי חלוקת שטחי הבנייה המותרים בתכנית אחת מבלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבניה בתכנית ובתנאי שהשטח הכולל המותר לבניה בכל יעוד קרקע לא יגדל ביותר מ- 50%.</p>       |
| <p><b>(ב)7</b> הקצאת קרקע לבעל זכות בקרקע שזכויותיו נפגעו עקב תכנית או אגב ביצועה של תכנית;</p>  | <p><b>(6)</b> שינוי בתנאים או הגבלות בדבר גודל השטח שמותר להקים עליו בנין;</p>  | <p><b>(7)</b> שינוי בהוראות בדבר גודל שטח מגרש שמותר להקים עליו בנין;</p>   |
| <p><b>(ב)8</b> אופן שמירה על הסביבה, על ערכי טבע ונוף, על בינויים ואתרים אחרים, בעלי חשיבות הסטורית לאומית, דתית, ארכיאולוגית, תרבותית, חזותית, אדריכלית וכיוצא באלה;</p>  | <p><b>(7)</b> הגדלת מספר יחידות הדיור המותרות, ללא שינוי בזכויות הבניה, ובלבד שהתכנית מספקת את כמות מוסדות הציבור והתשתיות הנדרשות למתן שירות נאות לאוכלוסייה המרבית המתאפשרת.</p>  | <p><b>(8)</b> "הגדלת מספר יחידות הדיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות, ובלבד שמוסדות הציבור והתשתיות, הכלולים בתכנית, נותנים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות הדיור".</p> |
| <p><b>(ב)9</b> הריסתם או שיקומם של בנינים.<br/><b>(ב)10</b> שיקום ובינוי באזורים שנועדו לטפל בצרכים חברתיים, כלכליים או ציבוריים אחרים, לרבות הוראות בדבר פינויים;<br/><b>(ב)11</b> השלבים שבהם יבוצעו הוראות שונות בתוכנית, כגון שלבי ביצוע התוכנית, מעקב אחרי ביצועם ועדכון לגביהם;</p>  | <p><b>(9)</b> כל עניין שניתן לבקשו כהקלה לפי סעיף 147, בכפוף להוראות סעיף 151: אין בהוראות פסקה זו כדי לפגוע בסמכות הועדה המקומית לתת הקלה לפי סעיף 147, ואולם לא תאשר הועדה המקומית לתת הקלה לפי סעיף 147 אלא בכפוף להפחתה של הזכויות שנקבעו בתכנית שאושרה לפי פסקה זו, שר הפנים יקבע את דרכי הפרסום של הפקדת תכנית לפי פסקה זו.</p> |   |
| <p><b>(ב)12</b> כיסוי הוצאות התכנית, לרבות הוצאות הכנתה, עריכתה וביצועה, כולל העלויות הצפויות לרשות המקומית בפרט ולמשק הציבורי בכלל בגין ביצוע התכנית ומימון הביצוע;<br/><b>(ב)13</b> קביעת תנאים להוצאת היתרי בניה;<br/><b>(ב)14</b> הוראות ומגבלות בדבר זכויות מעבר בקרקע או בבניין עבור תשתיות כגון קווי מים, ביוב, חשמל, ניקוז, תקשורת וקביעת תנאים להענקת זכויות כאמור.</p> |   |   |

## ניספח מיספר 2: תהליך אישור תוכנית שבסמכות ועדה מקומית

| שלב האישור   | תהליך ומשך האישור   | התערבות הדרג המרכזי והמחוזי בתהליכי תיכנון   |
|--|---|--|
| <p>(1) הגשת תוכנית לפי ס' 61א(ב) לאישור ועדה מקומית<sup>53</sup></p> | <p>ס' 77 (הודעה על הכנת תוכנית)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• מי שרשאי להגיש תוכנית למוסד תיכנון, רשאי לבקש להפקיד את התוכנית או לבקש לפרסם הודעה בדבר הכנת התוכנית.<sup>54</sup></li> <li>• ס' 62ב(א)(ב)(ד)(ה)</li> <li>• בדיקה תיכנונית מוקדמת ע"י מהנדס הוועדה המקומית תוך 30 יום.</li> <li>• מצא מהנדס הוועדה המקומית כי התוכנית שהוגשה אינה ערוכה בהתאם להוראות החוק והתקנות או לדרישות מוסד התיכנון כאמור בסעיף 85, יחזירה למגיש התוכנית בצרוף הערותיו, על מנת שיתקנה. הוחזרה התוכנית תיערך בדיקה תיכנונית מוקדמת תוך 30 ימים ממועד הגשת התוכנית המתוקנת.</li> <li>• אפשרות הארכת המועד להגשת הערות ב-30 ימים נוספים לקבלת חוות דעת מכל גורם מיקצועי.</li> </ul> | <p>ניתן לראות כי בשלבי התיכנון המוקדמים 1 – 3 שהם שלבי טרום הפקדה, הפעילות היא אך ורק מול הדרג המקומי ואילו רק משלב 4 – שלב ההפקדה מעורבים בתהליך אישור התוכנית הדרג המחוזי והמרכזי.</p> |
| <p>(2) מהגשת התוכנית ועד להחלטה להפקידה</p>                          | <p>ס' 85(ב)(1)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• דיון והחלטה על הפקדה, דחיית או התניית תנאים להפקדת התוכנית ע"י מוסד המוסמך תוך 60 יום. יו"ר מוסד התיכנון רשאי להאריך ב-30 יום נוספים.</li> <li>• ס' 86א(ב)(ג)(ד)(ה)</li> <li>• שינויים לפני הפקדה: ועדה מקומית רשאית לדרוש הכנסת שינויים בתוכנית או מילוי תנאים. למגיש התוכנית יש 6 חודשים להכניס את השינויים.</li> <li>• במידה והשינויים לא הוכנסו הוועדה המקומית רשאית לדחות את התוכנית או רשאית להחליט או לבצע את השינויים במקומו ועל חשבונו של המגיש תוך 30 יום. ניתן להאריך כל אחד מהמועדים בסעיף זה ע"י אישור יו"ר הוועדה אם ראה כי יש לכך הצדקה.</li> </ul>  |  |
| <p>(3) פרסום ההפקדה<sup>55</sup></p>                                 | <p>ס' 89א(ב), 92</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• פרסום הודעה על הפקדת תוכנית ע"י ועדה מקומית ייעשה תוך 15 יום מיום ההחלטה על הפקדת התוכנית או מיום מילוי תנאי ההפקדה. הפרסום כולל גוש, חלקה, מען ומועד להגשת התנגדויות. בתיקון 43 לחוק הורחבו המקומות בהם חלה חובת הפרסום.</li> <li>• ס' 91(ב)(ג)</li> <li>• תוכנית מיתאר מקומית – חובת יידוע של כל מרחב תיכנון מקומי הגובל במרחב התיכנון שעליו חלה התוכנית וכן מישרדי הממשלה.</li> <li>• תוכנית מפורטת – חובת יידוע של כל מרחב תיכנון מקומי הגובל עם הקרקע שבתחום התוכנית.</li> </ul>   | <p>ס' 91(ב) – תוכנית מיתאר מקומית. חובת היידוע חלה על מישרדי הממשלה אך לא על הוועדה המחוזית.</p> <p>ס' 91(ג) – חובת היידוע איננה חלה על אף גוף ברמה המחוזית או המרכזית.</p>              |

<sup>53</sup> ס' 61א(ב) – מישרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע (להלן – מגיש התוכנית), רשאים להכין תוכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת ולהגיש למועדה המקומית, הייתה התוכנית בסמכות הוועדה המחוזית, יעביר מגיש התוכנית עותק לוועדה המחוזית.

<sup>54</sup> פרסום הודעה על ההחלטה להכין תוכנית – התחלת תהליך תיכנוני היא ההחלטה על הכנת תוכנית או שינוי לה לפי סעיף 77 לחוק.

<sup>55</sup> פרסום הודעה על הפקדה – הודעה על הפקדת תוכנית מתפרסמת ברשומות ובעיתונות – כשאחד מהעיתונים הוא עיתון "נפוץ" – כמשמעות מונח זה בסעיף 1(א) לחוק. המועד הקובע להגשת התנגדויות



56 (4) פעולות מקבילות בזמן ההפקדה:

|  |   |   |
|--|---|---|
| <p>4 א) הגשת תוכנית לשר הפנים</p> <p>4 ב) הגשת התוכנית לוולקחש"פ</p> | <p>ס' 109 (א)(ב)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• מיד עם ההחלטה על ההפקדה מועברת התוכנית לעיונו של שר הפנים.</li> <li>• על שר הפנים להודיע תוך 60 ימים מהיום שהועברה אליו התוכנית האם התוכנית טעונה אישורו. אם החליט שהתוכנית טעונה אישורו יודיע על כך תוך 10 ימים לוועדה המקומית.</li> </ul> <p>ס' 9 לתוספת הראשונה</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• אם החליטה הוועדה המקומית להפקיד תוכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת, המיועדת <b>בתוכנית מיתאר מחוייבת</b> למטרה חקלאית או סוג של שטחים פתוחים, תועבר התוכנית לבדיקת הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים.</li> <li>• על הוועדה להחליט תוך 30 יום אם התוכנית טעונה אישור הוועדה.</li> <li>• לא החליטה הוועדה יראו בכך כאילו התוכנית לא טעונה אישור הוועדה.</li> <li>• אם התוכנית טעונה אישור תחליט הוועדה תוך 60 יום מיום שהתקבלה ההחלטה על הצורך באישור הוועדה.</li> <li>• הוועדה המקומית רשאית לבקש את החלטת הוולקח"פ לפני שתופקד התוכנית.</li> <li>• אם התוכנית אושרה על ידי המועצה הארצית או ועדת מישנה שלה אין צורך באישור הוולקחש"פ.</li> </ul> | <p>פיקוח ובקרה על תוכניות של השילטון המרכזי המיוצג ע"י שר הפנים על תוכניות.</p> <p>לכאורה, חוק ההסדרים 2006 מפחית את הפיקוח והבקרה של השילטון המרכזי, המיוצג ע"י הוולקחש"פ, על תוכניות ברמה המקומית לעומת תיקון 43 המקורי, בכך שהוא מצמצם את סוג התוכניות הנדרשות לאישור הוולקחש"פ, אולם נותר צורך באישור דרג של השילטון המרכזי (ועדת המישנה של המועצה הארצית).</p> |
| <p>4 ג) הגשת התוכנית לוועדה לשמירה הסביבה החופית<sup>57</sup></p>    | <p>ס' 4 לתוספת השניה</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• לא תאושר תוכנית החלה על מימי חופין אלא אם אושרה תחילה על-ידי הוועדה למימי חופין.</li> <li>• ערר על החלטת הוועדה יש להגיש תוך 30 יום מהיום שבו נמסרה החלטת הוועדה.</li> </ul>  | <p>פעילות הוועדה לשמירת הסביבה החופית מאפשרת מידה גבוהה של בקרה או התערבות של השילטון המרכזי בהחלטות תיכנון בדרג המקומי.<sup>58</sup></p>   |

לפי החוק הוא הפרסום ברשומות. סעיפים 89,90,91,93,94 כן נדרשת מסירת הודעה מיוחדת למערכת הביטחון (סעיף 5(4)).

<sup>56</sup> **פעולות מקבילות בזמן ההפקדה** – פעולות מקבילות ניתן לעשות החל מהחלטה על הפקדה, זאת כדי לחסוך בזמן.

<sup>57</sup> את אישור הוועדה לשמירת הסביבה החופית ניתן לתת במקביל להליך אישור הוולקח"פ.

<sup>58</sup> **אישור הוועדה לשמירה על הסביבה החופית** – סמכויותיה הרחבות של הוועדה לשמירת הסביבה החופית ומיקומה ליד המועצה הארצית מעידים על השפעתה הרבה ועל אפשרויות הפיקוח שלה על הוועדות המקומיות. יש לציין כי גוף זה הינו בעל גוון פוליטי מובהק – על פי החוק, מתוך חברי הוועדה רק שני בעלי מיקצוע מומחים: האחד בתחום התיכנון והבנייה והשני בתחום התחבורה (מתוך 7 חברים). שאר חברי הוועדה הם נציגי משרדים ממשלתיים. לכן קשה לראות בתפקיד הבקרה והפיקוח בסעיף זה כבקרה ופיקוח מיקצועיים.

|  |   |  |
|--|---|--|
| <p>(5)<br/>הגשת<br/>התנגדויות<sup>59</sup></p>         | <p>ס' 102</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>התנגדויות יש להגיש חודשיים מיום הפרסום ברשומות.</li> <li>מותר לוועדה המקומית להאריך פרק זמן זה עד שלושה חודשים.</li> </ul> <p>ס' 103, 100, 96 (3)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>כל המעוניין בתוכנית שהופקדה רשאי לעיין ולהגיש התנגדות לוועדה המקומית ועותק ישלח לוועדה המחוזית.</li> </ul>  | <p>ס' 100(5) – למתכנן המחוז סמכות להגיש התנגדות לתוכנית שבסמכות הוועדה המקומית.</p> <p>ס' 103 – אלמנט של בקרה ע"י הוועדה המחוזית אשר מיועדת על התנגדויות לתוכנית בסמכות ועדה מקומית</p>  |
| <p>(6)<br/>דיון והכרעה<br/>בהתנגדויות<sup>60</sup></p> | <p>ס' 106(א)(3)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>לתוכנית בסמכות הוועדה המקומית רשאי מתכנן המחוז או מי שהוא הסמיך לכך להגיש חוות דעת לוועדה המקומית בקשר להתנגדות, תוך 21 ימים מתום המועד להגשת התנגדויות.</li> </ul> <p>ס' 107(א)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>מוסד התיכנון רשאי למנות חוקר.</li> </ul> <p>ס' 105, ס' 108(א)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>הוועדה המקומית תדון ותכריע בהתנגדויות רק לאחר עיון בחוות דעת והמלצות החוקר.</li> </ul>  | <p>ס' 106(א)(3) – אלמנט של בקרה ע"י מתכנן המחוז אשר בסמכותו להגיש חוות דעת על התנגדויות (חידוש זה הוכנס בתיקון 43, הבקרה היא ע"י זרוע מיקצועית ולא הוועדה).</p> <p>ס' 107(ג) – (התערבות הדרג המרכזי בהליכי תיכנון) והיה והוועדה המקומית לא מינתה חוקר ושר הפנים סבור כי מן הראוי לעשות כן, רשאי השר למנות חוקר לגבי תוכנית פלונית.</p> |
| <p>(7)<br/>החלטה על<br/>אישור<br/>התוכנית</p>          | <p>ס' 109 א (א)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ועדה מקומית תחליט לאשר או לדחות תוכנית מיתאר מקומית או תוכנית מפורטת תוך 3 חודשים מתום תקופת הפקדתה, אם התוכנית חלה על כל מרחב התיכנון המקומי – תוך 10 חודשים.</li> <li>שר הפנים רשאי להאריך בעוד 3 חודשים.</li> </ul> <p>ס' 109 א (ד)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>אם לא החליטה הוועדה המקומית בפרק זמן קצוב על אישור התוכנית יועברו סמכויותיה לוועדה המחוזית.</li> </ul> <p>ס' 108 (ג)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>אם לא הוגשו התנגדויות לתוכנית, על הוועדה המקומית להחליט תוך 30 ימים מהמועד האחרון להגשת התנגדויות.</li> <li>אם לא החליטה בפרק זמן זה התוכנית מתאשרת אוטומטית.</li> </ul> | <p>ס' 109 א (ד) – סמכויות תיכנון עוברות לוועדה המחוזית.</p>  |
| <p>(8)<br/>ערים</p>                                    | <p>א. ועדת ערר<br/>ס' 112(א)(ב)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>הגשת ערר לוועדת ערר תוך 15 יום מיום שהומצאה לעורר החלטת הוועדה המקומית.</li> </ul> <p>ס' 112 (ג)(ד)</p>  | <p>תיקון 43 יצר מוסד תיכנון חדש – ועדת הערר. לוועדת הערר סמכויות החלטה חשובות בנושאי תו"ב, פיקוח ובקרה על הדרג</p>   |

<sup>59</sup> המועד להגשת התנגדויות – בסעיף 102 לחוק נקבעו חודשיים ימים. הכללים להגשת התנגדויות אמורים בסעיף 103(א) לחוק ולפיהם התנגדות תוגש בכתב ובפירוט הנמקות ותצהיר המאמת את העובדות. סעיף 106(א) קובע זמן של 45 ימים לוועדה המקומית להגיש חוות דעת ביחס להתנגדות.

<sup>60</sup> שמיעת התנגדויות והכרעה בהן – שמיעת התנגדויות לתוכנית יכולה שתהיה על-ידי הוועדה ויכולה שתהיה באמצעות "חוקר", הכוונה להפעיל את מוסד ה"חוקר" כאשר הוגשו התנגדויות רבות. הליכי השמיעה והדיונים תוך הסתייעות ב"חוקר" הם בהתאם להוראות סעיף 107א לחוק, על-פיו בשמיעת התנגדויות על-ידי חוקר פטורה הוועדה מקיום שמיעה בעצמה והיא רשאית להסתמך על המלצות החוקר ששמע התנגדויות ותימצת אותן עברה.

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ועדת הערר תיתן החלטתה בתוך 60 ימים מיום הגשת הערר.</li> <li>• הודעה בדבר החלטת הערר תינתן תוך 7 ימים מיום מתן ההחלטה.</li> </ul> <p><b>ב. ועדה מחוזית</b><br/> <b>ס' 111 (א)(ב)(ג)(ד)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• על החלטת ועדת ערר ניתן לערור בפני הוועדה המחוזית.</li> <li>• הבקשה לערור תוגש ליו"ר ועדת ערר תוך 7 ימים מהיום שבו הומצאה לצדדים בערר החלטה של ועדת הערר. החלטת היו"ר תינתן תוך 15 יום מקבלת הערר.</li> <li>• התקבלה הרשות לערור – תוגש הבקשה לוועדה המחוזית תוך 7 ימים מיום קבלת הרשות. הוועדה המחוזית תיתן החלטתה בערר תוך 30 ימים והחלטתה היא סופית.</li> <li>• הודעה על ההחלטה בערר תינתן לצדדים תוך 7 ימים ממתן ההחלטה.</li> </ul> | <p>המקומי, למרות שאיננו חלק מהמימסד השילטוני.<sup>61</sup></p> <p>למרות פעילות ועדת הערר עדיין שמורות סמכויות בקרה ופיקוח של הדרג המחוזי על החלטות הוועדה המקומית בנושאי עררים.</p> |
| <p>(9) אישור שר הפנים<sup>62</sup></p> | <p><b>ס' 109(ב)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• החליט השר כי התוכנית טעונה אישורו, לא יינתן תוקף לתוכנית אלא באישור השר. החלטת השר תינתן תוך 30 ימים מהיום שהתוכנית הוגשה לאישורו.</li> <li>• לא נתן החלטה תוך תקופה זו, יראו את התוכנית כמאושרת על ידי השר.</li> </ul>   | <p>ס' 109 (ב) – נותן לשר, כמייצג השילטון המרכזי, אפשרות להטיל וטו על תוכנית שעברה את כל ההליכים הקבועים בחוק – ולא לאשרה.</p>   |
| <p>(10) תחילתה של תוכנית</p>           | <p><b>ס' 117</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• הודעה על אישור או דחיית התוכנית תינתן ותפורסם בדרך שנותנים ומפרסמים הודעה על הפקדת אותה תוכנית.</li> </ul> <p><b>ס' 119</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• תחילתה של תוכנית הוא 15 יום מפרסום אישורה ברשומות.</li> </ul>   |   |

<sup>61</sup> **ועדת ערר** – רעיון ועדת הערר הוא שאין צורך בעוד מוסד תיכנון אלא בגוף בילתי תלוי, שפעולתו תהיה נפרדת מפעילות הוועדות מקומיות מחד ומאידיך שלא יכביד על הוועדות מחוזיות. קיימות טענות לגבי הרכב ועדת ערר כי אין נציגות לוועדה המקומית.

<sup>62</sup> **אישור שר הפנים** – חלקו של שר הפנים בתהליך אישור תוכנית הוא אופציונלי ונתון לשיקול דעתו. לשר הפנים כגורם מאשר סופי, יש תפקיד גם כמעין מוסד ערר על החלטות מוסדות התיכנון בתהליכי אישור תוכניות.

מחקר לתואר שני: המסלול לתכנון ערים ואיזורים

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה  
והערכת הניסיון של ביזור סמכויות לוועדות המקומיות

שלום רב.

תיקון 43 לחוק התכנון והבניה שנולד מתוך רצון להעביר סמכויות מסויימות לוועדות המקומיות, היווה ניסוי בזעיר ענפין בשינוי דפוסים מושרשים בהליכי תכנון. התיקון העניק לוועדות סמכות לאשר תוכניות - סמכות שלא הייתה בעבר. העמדות על מתן סמכויות לוועדות המקומיות יבדקו במחקר זה אשר ינסה לבחון האם הניסוי היה מוצלח, האם לבזר לוועדות המקומיות יותר סמכויות, כמה לבזר, למי לבזר ואם בכלל. מתוך המחקר נוכל ללמוד רבות עבור חקיקה עתידית.

מחקר זה נעשה ביוזמתה ובהנחיתה של פרופ' רחל אלתרמן. הוא בא לבדוק את עמדותיהם של מתכננים ומקבלי החלטות אודות תיקון 43. שמך נבחר בין הנסקרים. אודה מאוד על שיתוף הפעולה מצידך. מיותר לציין שזהות המשיבים תשמר בסוד.

עינת גבריאל

בהנחיית פרופ' רחל אלתרמן

---

שאלון רקע

- א. תחום עיסוקך הנוכחי: \_\_\_\_\_ חל מיום: \_\_\_\_\_  
ב. מייצגת (נא סמנו בעיגול את התשובה הרלוונטית):  
1. שלטון מרכזי.  
2. שלטון מקומי.  
3. מגזר פרטי.

\* תוצאות המחקר מובאות בגוף השאלון. המספרים הם באחוזים.

חלק א : מידת השגת מטרות התיקון לחוק

1. מניתוח תיקון 43 לחוק ניתן ללמוד על מספר מטרות שרצה המחוקק להשיג. באיזו מידה הינכם מסכימים, שעל-ידי הוספת תוכנית שבסמכות מקומית, הושגה כל אחת מהמטרות הרשומות להלן :

| לא יודע | לא הושגה כלל | הושגה במידה חלקית | הושג במידה רבה |   |
|---------|--------------|-------------------|----------------|---|
| 1       | 5            | 74                | 20             | 1.1 העברת סמכויות לוועדות המקומיות.       |
| 7       | 19           | 55                | 20             | 1.2 ריכוז הדיון בתוכנית במוסד תכנון אחד.  |
| 4       | 27           | 49                | 20             | 1.3 חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות. |
| 3       | 32           | 40                | 25             | 1.4 הורדת נטל מעל הוועדה המחוזית.         |

2. לפניך מוצגת רשימה של בעלי עניין העשויים להיות מושפעים מהפעלת תוכניות בסמכות מקומית. באיזה מידה הפיקו תועלת או הפסידו הקבוצות הרשומות מטה.

| לא יודע | הפסידו במידה רבה | הפסידו מעט | לא הפיקו תועלת ולא הפסידו | הפיקו מעט תועלת | הפיקו תועלת רבה |                                  |
|---------|------------------|------------|---------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------------|
| 7       | 5                | 5          | 2                         | 3               | 2               | 2.1 תושבים (בעלי הדירות)         |
| 4       | 1                | 1          | 5                         | 4               | 4               | 2.2 קבלנים/יזמים                 |
| 4       | 1                | 2          | 4                         | 8               | 3               | 2.3 אירגוני הירוקים              |
| 3       | 1                | 3          | 9                         | 5               | 3               | 2.4 רשויות מקומיות               |
| 5       | 4                | 1          | 2                         | 3               | 2               | 2.5 וועדות מחוזיות (שלטון מרכזי) |
| □       | □                | □          | □                         | □               | □               | אחרים :<br>2.6 _____             |
| □       | □                | □          | □                         | □               | □               | 2.7 _____                        |

3. לפניך רשימה של נושאים הנידונים בוועדות המקומיות בהתאם לסעיף 62א(א). באיזו מידה הינכם חושבים שהנושאים הרשומים מטה מתאימים להיות נידונים במסגרת הוועדה המקומית. האם יש נושאים נוספים להציע אשר לדעתכם מתאימים להיות נידונים בוועדה המקומית.

| מתאים מאוד | די מתאים | אין עמדה | לא כל כך מתאים | מאוד לא מתאים |   |
|------------|----------|----------|----------------|---------------|---|
| 9          | 3        | 1        | 1              | 3             | 3.1 איחוד וחלוקה של מגרשים, ובלבד שאין בתכנית שינוי בשטח הכולל של כל יעוד קרקע (ס' 62א(א)(1)).  |
| 7          | 2        | 0        | 5              | 1             | 3.2 הרחבת דרך בתוואי המאושר בתכנית בת תוקף למעט דרך שאושרה בתוכנית מתאר ארצית (ס' 62א(א)(2)).   |
| 6          | 1        | 3        | 9              | 4             | 3.3 הגדלת שטחים שנקבעו בתכנית בת תוקף לצורכי ציבור (ס' 62א(א)(3)).  |
| 7          | 1        | 0        | 8              | 1             | 3.4 שינוי בקו בניין הקבוע בתכנית (ס' 62א(א)(4)).  |
| 6          | 2        | 3        | 5              | 3             | 3.5 שינוי של הוראות לפי תכנית בדבר בינוי או עיצוב אדריכליים (ס' 62א(א)(5)).   |
| 5          | 3        | 3        | 8              | 5             | 3.6 שינוי חלוקת שטחי הבנייה המותרים בתכנית אחת מבלי לשנות את סך כל השטח הכולל המותר לבניה בתכנית (ס' 62א(א)(6)).  |
| 5          | 2        | 8        | 4              | 4             | 3.7 שינוי בהוראות בדבר גודל שטח מגרש שמותר להקים עליו בניין (ס' 62א(א)(7)).   |
| 5          | 2        | 1        | 1              | 5             | 3.8 הגדלת מספר יחידות הדיור, ללא הגדלת סך כל השטחים למטרות עיקריות, ובלבד שמוסדות הציבור והתשתיות נותנים מענה לצרכים הנובעים מהגדלת מספר יחידות הדיור (ס' 62א(א)(8)). |
| 7          | 1        | 6        | 5              | 3             | 3.9 כל עניין שניתן לבקשו כהקלה בכפוף להפחתה של הזכויות שנקבעו בתכנית שאושרה (ס' 62א(א)(9)).   |
| 3          | 1        | 1        | 1              | 3             | 3.10 הקמת תחנות תדלוק באיזורים המיועדים בתוכנית לתעשייה, למסחר, לחקלאות, למשרדים, לאכסנה או לחניה (ס' 62א(א)(10)).  |
|            |          |          |                |               | 3.11 מבין עשרת הני"ל האם יש נושאים שהם שנויים במחלוקת לגבי איך יש לפרש הסעיף בהקשר של שלטון מקומי-מרכזי.  |

4. היקף הנושאים שבהם יש סמכות לוועדות המקומיות בתוכניות מקומיות :

|  |            |   |          |
|--|------------|---|----------|
| הם יותר מידי - יש להפחית את מידת הסמכות המוענקת לוועדות המקומיות | הם הולמות. | הם פחות מידי - יש להאציל סמכויות נוספות לוועדות המקומיות. | אין עמדה |
| 1  | 3          | 4   | 4        |

5. האם לדעתך ישנם נושאים נוספים אשר צריכים להיות בסמכות בלעדית של כל וועדה מקומית.

6. באופן כללי האם הינך שבע רצון :

|               |               |          |                   |                  |
|---------------|---------------|----------|-------------------|------------------|
| מאוד שבע רצון | שבע רצון למדי | אין עמדה | לא כל כך שבע רצון | מאוד לא שבע רצון |
|---------------|---------------|----------|-------------------|------------------|

6.1 מדרך תיפקודן של הוועדות המקומיות

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 4 | 1 | 3 | 9 |
|---|---|---|---|---|

6.2 מההכשרה המקצועית של כוח האדם בוועדות המקומיות העוסק בתוכניות בסמכות מקומית.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

### חלק ב' : תהליך קבלת החלטות

7. באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגדים הבאים :

|                 |                 |          |                   |                 |
|-----------------|-----------------|----------|-------------------|-----------------|
| מסכים במידה רבה | מסכים במידה רבה | אין עמדה | מסכים במידה חלקית | מסכים במידה רבה |
|-----------------|-----------------|----------|-------------------|-----------------|

7.1 האם הוספת תוכנית שבסמכות מקומית סייעה לאישור תוכניות שהיו תקועות תקופה ארוכה בצנרת המוסדית.

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 5 | 3 | 1 |
|---|---|---|---|---|

7.2 התוכניות שבסמכות הוועדות המקומיות פוגעות בקידום תוכניות מתאר מקומיות כוללניות.

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 8 | 1 | 6 | 3 | 3 |
|---|---|---|---|---|

7.3 הדיונים וההחלטות בוועדות המקומיות אינם לוקחים בחשבון שיקולים מרחביים ולאומיים.

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 3 | 3 | 8 | 3 | 1 |
|---|---|---|---|---|

| לא מסכים במידה רבה | לא כל כך מסכים | אין עמדה | מסכים במידה חלקית | מסכים במידה רבה |
|--------------------|----------------|----------|-------------------|-----------------|
|--------------------|----------------|----------|-------------------|-----------------|

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 8 | 1 | 1 | 3 | 3 |
|---|---|---|---|---|

7.4 הסמכות לאשר תוכניות בסמכות מקומית היא זכות סבירה שראוי להעניק אותה לכל הוועדות המקומיות.

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 | 9 | 2 | 3 |
|---|---|---|---|---|

7.5 הסמכות לאשר תוכניות בסמכות מקומית היא זכות שצריכה להינתן אך ורק לוועדות מקומיות בעלות יכולת מקצועית משופרת.

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 3 | 6 | 2 | 1 |
|---|---|---|---|---|

7.6 הוספת התוכנית שבסמכות מקומית יצרה חלוקת סמכויות ברורה בין וועדות התכנון המקומית והמחוזית.

8. תיקון 43 יצר מוסד תכנון חדש - וועדת הערר. לוועדת הערר סמכויות החלטה חשובות בנושאי תכנון ובנייה שטופלו קודם לתיקון 43 ע"י הוועדה המחוזית. באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההיגדים הבאים: (למרואינים שאינם מכירים את הנושא ניתן לעבור לשאלה 9).

| לא מסכים במידה רבה | לא כל כך מסכים | אין עמדה | מסכים במידה חלקית | מסכים במידה רבה |
|--------------------|----------------|----------|-------------------|-----------------|
|--------------------|----------------|----------|-------------------|-----------------|

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 3 | 3 | 4 | 1 | 7 |
|---|---|---|---|---|

8.1 הקמת וועדות הערר שיפרה את הטיפול בעררים.

| כמעט אף פעם | מיעוט המקרים | חצי חצי | רוב המקרים | ברוב הגדול של המקרים |
|-------------|--------------|---------|------------|----------------------|
|-------------|--------------|---------|------------|----------------------|

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 2 | 2 | 6 | 1 | 7 |
|---|---|---|---|---|

8.2 וועדת הערר נוטה לקבל את עמדת המערערים:

| לא מסכים במידה רבה | לא כל כך מסכים | אין עמדה | מסכים במידה חלקית | מסכים במידה רבה |
|--------------------|----------------|----------|-------------------|-----------------|
|--------------------|----------------|----------|-------------------|-----------------|

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 2 | 3 | 6 | 1 | 1 |
|---|---|---|---|---|

8.3 כאשר אדם מבקש את רשותה של וועדת הערר לערור לוועדה המחוזית מופעלות, בדרך כלל, אמות מידה עיקביות וברורות להחלטה.

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 3 | 5 | 1 | 2 | 5 |
|---|---|---|---|---|

8.4 דיוניה של וועדת הערר הם בדרך כלל משוחררים מלחצים פוליטיים או אחרים.



חלק ג: יחסים בין שלטון מרכזי למקומי

9. חוק התכנון והבנייה קבע מספר שלבים בהליכי אישור תוכנית שבסמכות מקומית, בהם נדרשת הוועדה המקומית ליידע את הוועדה המחוזית, לתאם עימה או להשיג את אישורה. באיזו מידה הינך מסכים/ה או מתנגד/ת לכך שהשלבים המפורטים מטה אכן נחוצים בתהליך אישור תוכנית בסמכות מקומית.

|                |                |                |                |                |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה |
| נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה |
| נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה |

9.1 עפ"י סעיף 103 יש להעביר לוועדה המחוזית עותק מההתנגדות המוגשת לוועדה המקומית

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 8 | 2 | 4 | 3 | 3 |
|---|---|---|---|---|

9.2 למתכנן המחוז יש סמכות להגיש חוות דעת על התנגדויות המוגשות על תוכנית בסמכות מקומית ונשמעות ע"י הוועדה המקומית (ס' 106(א)(3)).

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 5 | 1 | 5 | 3 | 3 |
|---|---|---|---|---|

9.3 סמכותו של מתכנן המחוז להגיש התנגדות לתוכנית שבסמכות הוועדה המקומית - (ס' 100(5)).

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 3 | 8 | 3 | 3 | 5 |
|---|---|---|---|---|

9.4 סעיף 109(ד) קובע כי אם לא החליטה הוועדה המקומית על אישור או דחיה של תוכנית יועברו סמכויותיה לוועדה המחוזית.

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 | 5 | 2 | 5 |
|---|---|---|---|---|

10. הוועדות המחוזיות נוהגות להשתמש בסמכויות הנ"ל (9.4-9.1):

|                |                |                |                |                |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי |
| הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי |
| הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי | הרבה יותר מידי |

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 4 | 1 | 3 |
|---|---|---|---|---|

11. מי שנדחה הערר שהגיש בפני וועדת הערר לגבי תוכנית בסמכות מקומית, זכותו לערור שוב (באישור וועדת הערר) בפני הוועדה המחוזית. אפשרות זאת:

|                |                |                |                |                |
|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה |
| נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה |
| נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה רבה |

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 1 | 1 | 4 | 1 |
|---|---|---|---|---|

12. באיזו מידה הינכם מסכימים עם ההגדים הבאים :

| מסכים במידה רבה | מסכים במידה בינונית | מסכים במידה נמוכה | לא מסכים במידה רבה | לא מסכים במידה בינונית | לא מסכים במידה נמוכה |
|-----------------|---------------------|-------------------|--------------------|------------------------|----------------------|
| 2               | 3                   | 7                 | 2                  | 2                      | 1                    |

12.1 הוועדות המחוזיות כמפקחות על תהליכי אישור תוכניות בסמכות וועדה מקומית מהוות :

12.1.1 מיכשול בירוקרטי נוסף. 2

12.1.2 הגוף היחיד שיש לו ראייה כוללת. 2

13. חוק התכנון והבנייה קבע מספר שלבים בהליכי אישור תוכנית בסמכות מקומית, בהם נדרש להעביר את התוכנית לעיונו (או לאישורו) של שר הפנים. באיזו מידה הינך מסכים/ה או מתנגד/ת לכך שהשלבים המפורטים מטה אכן נחוצים בתהליך אישור תוכנית בסמכות מקומית.

| נחוץ במידה רבה | נחוץ במידה בינונית | נחוץ במידה נמוכה | לא נחוץ במידה רבה | לא נחוץ במידה בינונית | לא נחוץ במידה נמוכה |
|----------------|--------------------|------------------|-------------------|-----------------------|---------------------|
| 27             | 29                 | 8                | 15                | 21                    | 21                  |

13.1 יש חובה על הוועדות המקומיות להעביר העתק של כל תוכנית בסמכות מקומית לשר הפנים והלז מוסמך לדרוש שתוכניות מסויימות יהיו טעונות אישורו (סי' 109א(ב)).

27

13.2 שר הפנים מוסמך להורות לוועדות המקומיות למנות חוקר גם כאשר הן החליטו לשאין הדבר נחוץ (סי' 107 א(ג))

14

14. האם יש לכם מחשבות נוספות לגבי מערכת יחסים בין שלטון מקומי ומרכזי במערכת התכנון בעתיד ?

---



---

15. לאילו השפעות לא צפויות הביא לדעתך תיקון 43

---



המרכז לחקר העיר והאזור, הוקם בשנת 1969 בטכניון ע"י פרופסור משה היל ז"ל, והיה הראשון מסוגו בישראל. המרכז שוכן בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים שבטכניון. מטרתו – לקדם את המחקר הנוגע למדיניות ציבורית ותכנון מרחבי ולתרום לתהליכי קבלת החלטות ביחס לפיתוח עירוני ואזורי.

צוות החוקרים הפעילים במרכז כולל מומחים בתחומים הבאים: תכנון שימושי קרקע, תכנון אזורי, תכנון חברתי, היבטים פסיכולוגיים של יחס אדם-סביבה, פיתוח כלכלי, היבטים משפטיים של התכנון, דיור, שיקום עירוני, תחבורה, עיצוב עירוני, אדריכלות נוף, היסטוריה של הארכיטקטורה, סימולציה של מקבלי החלטות ושיטות מחשב בתכנון.

מחקרים תקדימיים חשובים בישראל, שפילסו את הדרך לתחום כולו, נערכו במסגרת המרכז לחקר העיר והאזור. בין הנושאים שעסק בהם המרכז נזכיר את הבאים: תסקיר ההשפעה הסביבתי הראשון בישראל – הבדיקה למיקום תחנות הכוח; מחקרים בענייני מדיניות איכות הסביבה ושטחים פתוחים; נושאים הקשורים בערי הפיתוח; תכנון בסקטור הערבי; מדריכים לתכנון שירותי ציבור, הזוכים לשימוש נפוץ בקרב משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומתכננים פרטיים; הערכה כוללת של פרויקט שיקום השכונות בישראל; מחקרים בתחום הדיור; מחקרים ביחס להיבטים החברתיים והפסיכולוגיים של התנהגות האדם בסביבה הבנויה; יזמות כללית ופיתוח כללי; שיתוף הציבור בתכנון; מחקרים אודות ההיבטים המשפטיים והמנהליים של תכנון וזכויות בפיתוח הקרקע.

קיים קשר הדוק בין המרכז לחקר העיר והאזור לבין מסלול לימודי מוסמכים בתכנון ערים ואזורים. קשר זה מתבטא באפשרויות לעריכת מחקרים ועבודות גמר לתואר שני ושלישי, בהנחיית חוקרים במרכז, ובשימוש באפיקי הפרסום של המרכז להפצת תוצאות המחקרים.

המרכז יוזם ומארח סמינרים, ימי עיון וסימפוזיונים ציבוריים. בשנים האחרונות עורך המרכז סדרות של השתלמויות לבעלי מקצוע, מקבלי החלטות ונבחרי ציבור, בקשת הנושאים הרחבה שבתחומי התמחותו.

המרכז מוציא לאור פרסומים, הנועדים להפצת ידע על התפתחויות ושיטות חדשות בתכנון העיר והאזור. ראו אור במסגרתו ספרים, דוחות מחקר וניירות עבודה בעברית ובאנגלית. רשימת פרסומים חלקית מעבר לדף.

קרית הטכניון, חיפה 32000 טל. 8294019 (04) פקס. 8294071 (04)

דוא"ל: [arcurs@tx.technion.ac.il](mailto:arcurs@tx.technion.ac.il)  
אתר המרכז: [www.ccrs.technion.ac.il](http://www.ccrs.technion.ac.il)

# פרסומים בעברית של המרכז לחקר העיר והאזור

## (רשימה חלקית מן העשור האחרון)

פרסומי המרכז לחקר העיר והאזור נמצאים לעיון בספריית הטכניון ובספריית אחרות, וניתנים לרכישה באמצעות הטלפון: 8294019 – 04, בימים א-ה בשעות 12:00-8:00

- אלתרמן רחל והאן איריס (2004), הכלים לשמירה על שטחים פתוחים: מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות (101 עמ')  
אלתרמן רחל וצפירי טל (2004), היבטים משפטיים של בנייה גבוהה (67 עמ')  
אלתרמן רחל וצ'רצ'מן ארזה (1998), צפיפות הבנייה למגורים: מדריך לניצול של קרקע עירונית למגורים (130 עמ')  
אלתרמן רחל, לו-יון יוברט וצ'רצ'מן ארזה (מהדורה שנייה 1996), מדריך לשיתוף הציבור בתכנון (107 עמ')  
אלתרמן רחל וויטק מירי (הוצאה שנייה 1996), מהפקעות ועד הסכמים- דרכים להשגת קרקע לצורכי ציבור (170 עמ')  
אלתרמן רחל וויטק מירי (הדפסה שנייה 1996), מדריך לחישוב הדרישות לקרקע לצרכי ציבור (130 עמ')  
אניס רות ומשגב איילה (2000), תיעוד ושימור גנים ואתרי נוף היסטוריים בישראל (112 עמ')  
ארז תמר וכרמון נעמי (1996), התחדשות עירונית: סקירת ספרות ובחינת המקרה של שכונת פלורנטין בת"א (218 עמ')  
בארי שלומית, כרמון נעמי ושמיר אורי (2005), חיסכון במים במגזר העירוני, בדיקת ייתכנות והמלצות פעולה (230 עמ')  
בורמיל שמואל, שמיר אורי וכרמון נעמי (2003), נגר עירוני בשכונות מגורים (120 עמ')  
בן שטרית גילת וצ'מנסקי דניאל (2002), התערבות הממשלה בשוק הדיור (57 עמ')  
ג'אברין יוסף ולו-יון יוברט (1998), התכנון העירוני ביישובים ערביים בישראל (173 עמ')  
גת דניאל (1997), מעגל הייאוש ומעגל התקווה: יהודים, ערבים ומשאבים בארץ ישראל (12 עמ')  
ורנסקי אריאלה (2001), דרכים חלופיות ומשלימות להשגת קרקע לצורכי ציבור ולבנייה למגורים ביישובי מיעוטים (24 עמ')  
ורנסקי אריאלה, פלאוט פנינה והר-לב אמיתי (1999), מדיניות תכנון לפיתוח חופי חיפה (50 עמ')  
ורנסקי אריאלה, עמיר שאול, לו-יון יוברט, פרנקל אמנון והרלב אמיתי (1998), עוספיה – תכנית אב ותכנית מתאר (115 עמ')  
זהבי רזיה וכרמון נעמי (1996), תקשוב ביתי: האמנם צפויה מהפכה באורחות חיים (150 עמ')  
כהן (קדמון) מרדכי ושפר דני (1999), דיפוזיה מרחבית של חידושים בחקלאות ופיתוח אזורי (29 עמ')  
כץ שרון, בורמיל שמואל, כרמון נעמי ושמיר אורי (2001), תכנון רגיש למים: החדרת גשם למי תהום ע"י עיצוב חצרות (190 עמ')  
כרמון נעמי (1999), מדיניות השיכון של ישראל: 50 השנים הראשונות (35 עמ')  
כרמון נעמי, שמיר אורי, ואחרים (1997), תכנון עירוני רגיש למים: הגנה על אקוויפר החוף הישראלי (108 עמ')  
כרמון נעמי (1997), מדיניות שיקום לאזורים עירוניים מדורדרים (33 עמ')  
כרמון נעמי, מאיר-ברודניץ מיכאל, יוניש יעקב ואלפנדרי טובי (1992), תהליך תכנון מגורים ליישוב ערבי בגליל (95 עמ')  
לו-יון יוברט ומאיר-ברודניץ מיכאל (1994), קווים מנחים לתכנון מגורים ביישובים עירוניים (57 עמ')  
מטרני-גוזלן מיכל וצ'רצ'מן ארזה (1995), התקשרות למקום, מניע להגירה ופערים בין סביבת המוצא והיעד (33 עמ')  
מירון-פיסטינר סיגלית, כרמון נעמי ושמיר אורי (1996), פיתוח עירוני רגיש לשיקולי מים (136 עמ')  
מרגלית לירית ואלתרמן רחל (1998), מהיטלים ועד הסכמים: דרכים לשיתוף יזמים בנטל הפיתוח (180 עמ')  
משגב איילה, עמיר שאול וקיווית טלי (2002), היבטים והנחיות לתכנון דרכי נוף בישראל (201 עמ')  
משגב איילה ועמיר שאול (2000), שיקולים חזותיים בפיתוח מדיניות לניהול צמחייה בישראל (27 עמ')  
עמיר שאול והר-לב אמיתי (1999), הצעה להסדרת מעמד השטחים שבין הגן הלאומי והכפרים הדרוזים שבכרמל (52 עמ')  
עמיר שאול, אלתרמן רחל ואמנון פרנקל (1990), הערכת ההשפעות הצפויות של ההצעה להרחיב ירושלים מערבה (136 עמ')  
פלאוט פנינה, מנדלסון מירון ושפר דני (2005), תכנון עבור רוכבי אופניים, תכנון מרחבי והסדרי תנועה (115 עמ')  
פרל נועה ומשגב איילה (2000), שיקום אתר סילוק פסולת (102 עמ')  
פרנקל אמנון, מילר מיכל, שפר דני (2005), חממות טכנולוגיות בישראל (147 עמ')  
פרנקל אמנון, אשכנזי מיה (2005), חזון בר-קיימא מול מציאות זוחלת? (170 עמ')  
פרנקל אמנון (1998), מה מניע פירמות עתירות ידע להתמקם באזורים מטרופוליניים? (31 עמ')  
פרנקל אמנון (1997), האם ביכולתה של מדיניות אזורית לסייע בהיווצרות פוטנציאל חדשנות באזורים נחשלים? (30 עמ')  
צ'מנסקי דניאל, גומלסקי נטליה וסימונס-כהן דבורה (1995), יזמות – תאוריה ומעשה – הזדמנות למהגרים (90 עמ')  
צ'מנסקי דניאל ובן-שחר תמיר (1994), פוטנציאל ההפרטה של שירותים עירוניים (23 עמ')  
צ'רצ'מן ארזה, קלוש רחל ולו-יון יוברט (2002), תנאי הדיור של קבוצות אוכלוסיה במדינת ישראל (142 עמ')  
צ'רצ'מן ארזה, מן אמיר, שנער עמי ואחרים (2001), בחינת הבנייה לגובה (6 כרכים)  
צ'רצ'מן ארזה וקלוש רחל (1999), סביבה עירונית בטוחה: ביטחון ובטיחות של נשים בחללים ציבוריים (39 עמ')  
צ'רצ'מן ארזה (1998), סקר עמדות בנושאי מגורים בעיר תל-אביב-יפו (65 עמ')  
צ'רצ'מן ארזה, אלתרמן רחל וורנסקי אריאלה (1996), קונפליקטים בתכנון שטחים ציבוריים ודרכים למיתונם (150 עמ')  
קורן נורית ואלתרמן רחל (1998), בקרת העיצוב העירוני מול חופש העיסוק האדריכלי (120 עמ')  
שפר דניאל ופרנקל אמנון (1999), תכנית אב ותכנית פיתוח למ"א הגליל העליון (3 כרכים)

# בין מירכוז קיצוני לביזור קמצני

תוכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התיכנון והבנייה

עינת גבריאלי

רחל אלתרמן

מאז נחקק חוק התיכנון והבנייה ב-1965 (תשכ"ה) נעשו בו תיקונים רבים, אך מעטים מהם בעלי משמעות רחבה כמו תיקון מיספר 43. תיקון זה שינה את מיבנה מוסדות התיכנון, את חלוקת סמכויותיהם ואת הרכבם. הוועדות המקומיות קיבלו סמכויות בתחומים שבעבר היו בסמכות מוסדות תיכנון גבוהים מהם בלבד. שינוי מיבני זה היה חלק ממגמה הולכת ומתפתחת של ביזור סמכויות לשילטון המקומי, הנמשך עם הרפורמה לחוק התיכנון והבנייה המתגבשת בעצם ימים אלה. חלקה אושר ערב צאתו לאור של מחקר זה, כתיקון 76 לחוק התיכנון והבנייה. הפעלת הרפורמה הלכה למעשה אינה אלא בראשית הדרך.

ספר זה בוחן את נושא היחסים בין השימי ובעיני יזמים ובעלי תפקידים בעמותות חוץ ממשלתיות. המסקנות המרכזיות של המחקר לגבי אופן קליטתו של תיקון 43, המובאות בספר זה, עשויות לשפוך אור על העתיד לקרות לרפורמה החדשה וליישום מטרותיה.



הטכניון - מכון טכנולוגי לישראל  
חיפה



מוסד שמואל גבון  
הטכניון, חיפה



המרכז לחקר העיר והאזור  
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים  
הטכניון, חיפה