

נורית אלפסי, יובל פורטוגלי

# מבנה חדש למערכת התכנון בישראל

הצעה

המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס. דניאל אברהם הוקם בשנת 2004 באוניברסיטת תל אביב והוא מקדם מחקר והוראה משותפים ובין-תחומיים בנושאים בעלי חשיבות כלל עולמית.

תוך שהוא משלב את פעילויותיהם וכישוריהם המחקריים של פרופסורים וחוקרים מתחומים שונים באוניברסיטת תל אביב, קושר המרכז את הלימודים הבינלאומיים והאזוריים לכלל תפיסה מעודכנת וכוללת של סוגיות בינלאומיות.

המרכז מתמקד בחילוקי דעות בין-אתניים ובין-דתיים ברחבי העולם, תוך שימת דגש מיוחד על הפקת לקחים אפשרית בנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. המרכז מעודד מצוינות במחקר של נושאים בינלאומיים ואזוריים ופועל ליצירת קשרים עם אוניברסיטאות מובילות ברחבי העולם במטרה לקדם חילופי ידע בינלאומיים בתחומים חשובים אלה.

באמצעות פרויקטים מחקריים חדשניים, כנסים וימי עיון, ועידות והרצאות של חוקרים אורחים, מעודד המרכז חילופי ידע מאסכולות שונות בין חוקרים העוסקים ביחסים בינלאומיים ובמחקר אזורי-השוואתי. בפעילויותיו השונות מבקש המרכז לספק לסטודנטים ולחברי הסגל האקדמי אפשרות לפיתוח הבנה טובה יותר של הפרספקטיבות התרבותיות וההיסטוריות

המורכבות, ברמה העולמית והאזורית גם יחד. פעילויות המרכז מגובות בהרצאות סדנאות עבודה וכנסים, המתקיימים בחסות המרכז עצמו או בשיתוף פעולה עם מרכזים ומכונים אחרים באוניברסיטת תל אביב ומחוצה לה.

המרכז שואף להגביר את שיתוף הפעולה בין מכונים ומרכזים שונים הפועלים באוניברסיטת תל אביב. לפיכך, מורכבת המועצה האקדמית שלו מראשיהם של שנים עשר מרכזים ומכונים, בעיקר מהפקולטות למדעי הרוח והחברה. המכון ללימודים אירופיים ע"ש מוריס א. קוריאל, מכון קונפוציוס ללימודי סין והמכון לחקר רוסיה ומזרח אירופה ע"ש קאמינגס, תוכנית "לימודי אפריקה" בראשות ד"ר גליה צבר פועלים אף הם במסגרת המרכז ותחת חסותו.

המנהל והמייסד של המכון הוא פרופסור רענן ריין. ריין הוא פרופסור להיסטוריה ספרדית ולטינו-אמריקנית ומחברם של ספרים ומאמרים רבים, שהתפרסמו בשפות שונות בארצות רבות. הוא חבר האקדמיה הלאומית להיסטוריה של ארגנטינה ושימש כחוקר אורח באוניברסיטת מרילנד, קול' פארק, ובאוניברסיטת אמורי באטלנטה, ארה"ב.

אתם מוזמנים לבקר באתר שלנו:

[www.tau.ac.il/humanities/abraham](http://www.tau.ac.il/humanities/abraham)  
[dacenter@post.tau.ac.il](mailto:dacenter@post.tau.ac.il)



נורית אלפסי, יובל פורטוגלי

## מבנה חדש למערכת התכנון בישראל

הצעה

חוברת מחקר מס' 4

ינואר 2009

## הקדמה לתכנון עיר ומורכבות

העיר היא אחת הישויות המורכבות ביותר שיצר האדם. משחר האנושות חיפש האדם תצורות התיישבות שיספקו הגנה ומחסה ויאפשרו ניהול אורחות חיים תקינים. העיר סיפקה את אחת מהתצורות הללו; היא הייתה ישות שצמחה בעקבות התקבצות קהל רב ומגוון של פרטים שביקש לנהל את אורחות חייו היומיומיים - האישיים, הקבוצתיים, הרוחניים והגשמיים - במסגרת קהילתית שתעניק לו מחסה והגנה הולמים. לאורך ההיסטוריה, בעקבות שינויים חברתיים ופוליטיים ופיתוחים טכנולוגיים שונים, התעדכנו תצורות העיר כך שיתאימו למצבים ותנאים חדשים.

בעקבות תהליכים אלו, מתכננים ומעצבי ערים - אורבאניסטים, גיאוגרפים, אדריכלים, כלכלנים, משפטנים, סוציולוגים ואחרים - למדו את השינויים בתצורות העיר על מנת לפתח מתודות יעילות לתכנון ערים. ההנחה הייתה שלמידה של התהליכים שהביאו להיווצרות העיר תאפשר לנסח אופני פעולה שיביאו להקמת ערים חדשות ולפתח ערים קיימות באופן מוצלח יותר. חלק מאותם מתכננים ומעצבים פיתח מתודות תכנון רציונאליות שהושתתו על תפישות אידיאליות של עיר אפלטונית, בה התכנון העירוני נגזר מתוך אידיאל רעיוני שלא תמיד התייחס למציאות הקונקרטית. גישה זו התבססה על תפישה אוטונומית שהניחה שרציונאל מחשבתי ולא דווקא מחקר אמפירי של השינויים שחלים בעיר ייצר עיר "נכונה". למרות מוגבלותה, גישה זו חזרה ורווחה לאורך ההיסטוריה האנושית בתקופות שונות: במאות החמש עשרה והשש עשרה גובש רעיון העיר האידיאלית על ידי אדריכלי הרנסנס; במחצית הראשונה של המאה העשרים פתחו אדריכלים ומתכנני ערים מודרניסטים את רעיון העיר הפונקציונאלית.

בניגוד לגישה זו, מתכננים ומעצבי ערים אחרים ביקשו לפתח עקרונות תכנון אורגאניים, אשר יתייחסו באופן ישיר לשינויים שחלים בעיר ויכללו אותם כחלק ממתודות התכנון של ערים חדשות ושל פתוח ערים קיימות. גישות אלו ביקשו להתייחס לעיר כישות המארגנת את עצמה ומגיעה לאיזון מתוך הפעולה שלה עצמה. במודל זה, העיר לא תוכננה כמעשה חיצוני למצבים ולתנאים העירוניים הקיימים והמשתנים, התכנון היה חלק אינטגרלי מהמציאות הקיימת.

במחקר שלפניכם פונים נורית אלפסי ויובל פורטוגלי אל הגישה השנייה ומציעים מודל חדשני ומרתק למערכת תכנון אורבאני בישראל מתוך ראייה רחבה ודין מקיף בדיסציפלינות ובפרקטיקות התכנון האורבאני בישראל ובעולם. תרומתו של המחקר כפולה. ראשית, בדיון ההיסטורי-תיאורטי שהמחקר מציע; תוך כדי פיתוח המודל, אלפסי ופורטוגלי עורכים סקירה של מודלים של תכנון אורבאני בישראל בממד ההיסטורי והתיאורטי שלהם, ובכך תורם לידע על אודות ההיסטוריה של התכנון בארץ ובעולם. שנית, במישור היישומי התרומה של מודל המוצע מתקיימת בשני ממדים: האחד, בהצעה של מודל תכנוני המתקן עיוות היסטורי שהעניק סמכויות כפולות לגופים תכנוניים בערים שונות. והשני, השמתה של תפישת התכנון ממנגנונים המתקיימים כתהליכים שהם top-bottom לתכנון המתבסס על תהליכים bottom-up - מערכת תכנון בארגון עצמי.

המודל התכנוני המוצג כאן מציע לתקן את העיוות ההיסטורי על ידי שינוי במבנה ההליך התכנוני והשתתותו על שלוש רשויות נפרדות: רשות המחוקקת חוקי תכנון, רשות המאשרת

תוכניות ויוזמות תכנון ורשות ביצועית, הכוללת את גופי הביצוע הציבוריים והפרטיים. הפרדה שהמודל עושה בין שלוש הרשויות מבוססת על ההבחנה שבמערכות התכנון האורבאני כיום קיימים תחלואים שונים מאחר ועל גופים מסוימים מוטלות סמכויות כפולות. מצב זה מונע ביקורת על תהליכי התכנון הן על ידי המערכת עצמה והן על ידי גורמים מחוצה לה. עם זאת, המודל מציע לתקן עיוות זה על ידי הפרדה של הרשויות השונות כך שיווצר מגנן שוויוני עבור האזרחים וגורמי השלטון בתהליך החקיקה, קבלת ההחלטות והביצוע של רעיונות תכנוניים.

אחת הדרכים המרכזיות לתיקון העיוותים הקיימים שמציע המודל היא ביסוס התכנון האורבאני על תהליכים שהם bottom-up ועל רעיון הארגון העצמי (Self Organizing System). ככזה, המודל קורא תיגר על תפישות אידיאליות, המבקשות להחיל על המציאות האורבאנית פרה-קונספציות לגבי אופני הגדילה של העיר, ומבקש לאפשר לעיר לגדול באופן אורגאני. עם זאת, המודל אינו מתעלם מהבעיות שעלולות להתעורר מתפישה זו (חוסר ודאות לגבי עתיד שאינו מושתת על מודל ליניארי, דטרמיניזם בתהליך התכנון וכדומה). הוא דן בהן ומציע אופנים להתייחס אליהן ולהכיל את הבעיות שעלולות לצוץ כחלק מהמודל. השילוב של סקירה היסטורית ושל גישה יישומית מציע תפישה אינטלקטואלית חדשה. בעוד שהשיח האקדמי-תיאורטי על תכנון אורבאני בשנים האחרונות התבסס בעיקר על תיאוריה ביקורתית, חשף בעיות במערכות תכנון עירוני, אך לא הציע אופני פעולה אלטרנטיביים. המודל מציע גישה אינטלקטואלית חדשה - פוזיטיביסטית וביקורתית. מתוך הדיון ההיסטורי עולה הממד הביקורתי, והגישה היישומית מציעה את הממד הפוזיטיביסטי. גישה זו מהווה תמורה בשיח על אודות התכנון האורבאני בארץ ובעולם.

אדריכל ד"ר ערן נוימן

בית הספר לאדריכלות ע"ש דוד עזריאלי

הפקולטה לאמנויות ע"ש יולנדה ודוד כץ

אוניברסיטת תל אביב

חיבור זה הוא עיבוד והרחבה של מחקר שנעשה על ידי צוות מחקר מן המעבדה להדמיה סביבתית של אוניברסיטת תל אביב (בי"ס פורטר ללימודי הסביבה) עבור משרד הבינוי והשיכון ובהזמנתו.

### **צוות המחקר של המעבדה להדמיה סביבתית**

יובל פורטוגלי  
נורית אלפסי  
קארין טלמור  
אסף רוז  
תאנה ארז  
יובל קיכל

### **צוות ההיגוי מטעם משרד השיכון והבינוי**

קרלוס דרינברג  
מיכל נאור  
סופיה אלדור  
רבקה אבלסון  
יודן רופא



# ראשי פרקים

מבוא

## 1. הרעיון וההיגיון

### 1.1 הרעיון

1.1.1 הפרדת רשויות

1.1.2 שיוויון בפני החוק

1.1.3 "מעמד אוניברסאלי" לחוקי התכנון ולהחלטות השופטים התכנוניים

1.1.4 חוקי תכנון "לוקאליים"

1.1.5 קדימות המציאות הקיימת

### 1.2 ההיגיון

1.2.1 משבר התכנון בישראל

1.2.2 תמורות בזירת התכנון

1.2.2.1 ביטויים בתהליך העירוני ובפרקטיקה התכנונית

1.2.2.2 ביטויים בשיח התכנון: הביקורת; תכנון אסטרטגי; תכנון קומוניקטיבי;

ארגון עצמי.

## 2. התכנון בישראל

2.1 מבנה מערכת התכנון בישראל

2.2 תכנון מסדיר ותכנון יוזם

2.3 נקודות התורפה במערכת התכנון בישראל

2.3.1 קשיים באישור תוכניות מיתאר

2.3.2 שינויים תכופים בתוכניות מיתאר מאושרות

2.3.3 הזמנה ללחצים ספקולטיביים

2.3.4 גישושים אחר נוסחת הגמישות

2.3.5 תכנון חוץ-סטטוטורי ומשמעויותיו

2.4 ממצאי ועדת זיילר בהקשר לתפקוד מערכת התכנון

2.4.1 הפרדת התכנון והבנייה לשתי מערכות חוקיות נפרדות

2.4.2 בעיות הנובעות ממבנה הרשויות ומאיושן

2.4.3 אי-ודאות תכנונית

2.5 אתיקה תכנונית בישראל או משבר התכנון בישראל

2.5.1 הזמת התכנון המרחבי על רקע פוליטי-אידיאולוגי: תמ"מ 14/4 והתיישבות

הבודדים

2.5.2 תכנון ופיתוח במרחב העירוני

## 3. תמורות בזירת התכנון

3.1 סקירה היסטורית

3.1.1 הולדת האיזור

- 3.1.2 קביעת שימושי-קרקע ללא תכנון כוללני - הדוגמה של ניו יורק
- 3.1.3 חוקי איזור כאמצעי לייצור מלאי תכנוני
- 3.2 דילמת הגמישות והוודאות בתכנון
  - 3.2.1 גמישות וודאות
  - 3.2.2 פער בין המבנה הרשמי והפרקטיקה של התכנון
- 3.3 תמורות בשיח תיאוריית התכנון
  - 3.3.1 התכנון הרציונאלי-כוללני
  - 3.3.2 הגישה הביקורתית
  - 3.3.3 תכנון אסטרטגי
  - 3.3.4 תכנון קומוניקטיבי
  - 3.3.5 תכנון בארגון עצמי
  - 3.3.6 ביקורת שיח התכנון
- 3.4 שינויים במערכות תכנון בכמה מארצות המערב
  - 3.4.1 מערכות התכנון: בין הסדרה לשיקול-דעת מקומי
  - 3.4.2 שיקול-דעת מקומי במערכת התכנון בבריטניה
  - 3.4.3 התפתחויות בתכנון שימושי-קרקע במערכות תכנון אמריקאיות
  - 3.5 שיתוף הציבור בתכנון

#### **4. תכנון במציאות של מערכת מורכבת בארגון עצמי**

- 4.1 העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי
- 4.2 שפות וערים
- 4.3 אפקט הפרפר של מרפסות ישראל
- 4.4 תכנון מבוזר מקביל
- 4.5 חיזוי במערכות מורכבות בארגון עצמי
- 4.6 סיכום ביניים

#### **5. מבנה מערכת התכנון**

- 5.1 תהליך התכנון ומבנה התכנון
  - 5.1.1 היחס אל העיר
  - 5.1.2 העיר ככשל שוק
  - 5.1.3 התכנון כזרוע הממשל
  - 5.1.4 המתכנן והמתוכנן
- 5.2 ארגון עצמי ותכנון עירוני

#### **6. דחיפה ומשיכה בתכנון העירוני**

- 6.1 דחיפה
- 6.2 משיכה
  - 6.2.1 משיכה במפעלי ייצור
  - 6.2.2 מלאי וחפיפה

- 6.3 משיכה והתפתחות עירונית
- 6.3.1 משיכה וגידול הדרגתי
- 6.3.2 משיכה ו - Just-in-place

## **7. הצעה לרפורמה במערכת התכנון בישראל (תיקון 76 ותיקון 90 לחוק התכנון)**

- 7.1 הרקע לרפורמה
- 7.2 הרפורמה המוצעת
- 7.3 ביקורת הרפורמה
  - 7.3.1 נקודת תורפה ראשונה: דבקות בהיגיון הכושל
  - 7.3.2 נקודת תורפה שניה: היעדר אמות מידה לבקרת התכנון המפורט
  - 7.3.3 נקודת תורפה שלישית: "אוטונומיה תכנונית" בוועדה המקומית לתכנון ובנייה
  - 7.3.4 נקודת תורפה רביעית: הפניית התכנון לכלים חוץ-סטטוטוריים
  - 7.3.5 נקודת תורפה חמישית: הפרטת התכנון העירוני

## **8. מערכת התכנון המוצעת: מבנה ותהליכים**

- 8.1 מבוא
- 8.2 תכני המערכת: חוקי תכנון
  - 8.2.1 מאפייני חוק התכנון
  - 8.2.2 מבנה החוק
  - 8.2.3 דו"ח התכנון
- 8.3 חוקי התכנון: שתי דוגמות
  - 8.3.1 יחסים בין אלמנטים נקודתיים
  - 8.3.2 יחסים בין אלמנט נקודתי לאלמנט שטח
- 8.4 המערכת האדמיניסטרטיבית
  - 8.4.1 גופים, מוסדות ומסמכים
  - 8.4.2 ועדות התכנון
  - 8.4.3 השיפוט התכנוני
  - 8.4.4 "בתי-דין" לתכנון
  - 8.4.5 "שופטי" התכנון
  - 8.4.6 הליך הבחינה של תוכניות
- 8.5 המעבר מהמערכת הקיימת אל המערכת המוצעת

ראשיתה של מונוגרפיה זו היא בפרק האחד-עשר בספר ארגון עצמי והעיר (Portugali, 1999), בו ערכנו דיון ראשוני בהשלכות של הבנת העיר כמערכת בארגון עצמי על תהליך התכנון העירוני. המשכה הוא בעבודת מחקר שהתמקדה בשיח התכנון ובנגזרותיו (אלפסי, 2000) ובסדרת מחקרים אודות היבטים של ארגון עצמי ותכנון (Alfasi and Portugali, 2004, 2007; Portugali and Alfasi, 2008). אחריתה היא בפרויקט מחקר שביצענו עבור אגף האדריכל הראשי של משרד הבינוי והשיכון, וכותרתו: **מבנה חדש לתכנון המרחבי-סביבתי בישראל**. המונוגרפיה הנוכחית מבוססת בעיקרה על הדו"ח המסכם של פרויקט מחקר זה, תוך שהיא מארגנת מחדש את החומר, מרחיבה בנושאים מסוימים שלא נידונו בפרויקט המחקר ובדרך זו הופכת את הדו"ח לטקסט המיועד הן לאנשי מקצוע והן לקהל הרחב.

הטקסט שלפנינו בנוי משמונה פרקים. הפרק הראשון - **הרעיון וההיגיון** - הוא למעשה תמצית הדיון כולו. הפרק מתחיל בהצגת הרעיון, כלומר, המבנה התכנוני החדש אותו אנחנו מציעים, עקרונותיו הבסיסיים והחידושים המייחדים אותו. הוא ממשיך ומציג את ההיגיון, כלומר, את הסיבות שהביאו אותנו להציע מבנה חדש למערכת התכנון. אלה כוללות סיבות מקומיות, שנובעות מתוך קשיים שהתעוררו במערכת התכנון בישראל, וסיבות כלליות, שנובעות מהסדקים בתיאוריות התכנון הקיימות ומהשינויים שהתחוללו בשנים האחרונות במבנה ובמעמד העיר בחברה המערבית.

שני הפרקים הבאים (הפרק השני והשלישי) מפרטים את הסיבות הללו: הפרק השני - **התכנון בישראל** - מתחיל בתיאור מערכת התכנון של ישראל ותכונותיה, וממשיך בדיון בנקודות התורפה שהולכות ומתגלות במערכת זו בשנים האחרונות. הדיון כאן נשען בחלקו האחד על עבודת שטח שביצענו במסגרת פרויקט המחקר, ובחלקו האחר על דו"ח ועדת זיילר, שבדקה את מערכת התכנון בישראל. לצד בעיות אדמיניסטרטיביות ואתיות המעיבות על תפקודה של מערכת התכנון, מציג הדיון את הליקויים היסודיים במבנה של מערכת התכנון ובהיגיון של תהליכי התכנון.

הפרק השלישי - **תמורות בזירת התכנון** - מרחיב את הדיון להקשר הבינלאומי. הוא מתחיל בסקירה היסטורית של התפתחות התכנון העירוני בארצות המערב, עובר לסקירת דילמות שהתעוררו בפרקטיקה התכנונית ומסיים בדיון בתמורות שהתעוררו בשני העשורים האחרונים בחשיבה התכנונית. הדיון כאן מראה שחלק מן הבעיות המאפיינות את התכנון בישראל נובעות לא מסיבות מקומיות, אלא מתמורות שמתרחשות בעולם התכנון העירוני-מרחבי. בהמשך הפרק נבחנים הניסיונות להתמודד עם שינויים אלו הן בפרקטיקה התכנונית והן בדיון האקדמי. שינויים מתחום הפרקטיקה מודגמים באמצעות התפתחויות במערכות התכנון של בריטניה וארה"ב. השינויים בתחום העיוני כוללים גישות תיאורטיות חדשות לתכנון, בהן הגישה הביקורתית, גישת התכנון האסטרטגי, הגישה הקומוניקטיבית ונקודת המבט של הארגון העצמי. גישת הארגון העצמי היא נקודת המוצא התיאורטית למונוגרפיה זו ולפרקים הבאים. לסיום, אנו עוסקים בתיאוריה ובפרקטיקה של שיתוף הציבור בתכנון, המלוות את התכנון המודרני מאמצע המאה העשרים. ראשית, אנו בודקים מדוע מתפתחת פרקטיקת שיתוף עשירה דוקא בהקשר של התכנון המרחבי, בשעה שהשיתוף מהווה רכיב חלקי וצדדי בתחומים שלטוניים אחרים. שנית, אנו מאתגרים את התפישה המקובלת, לפיה

שיתוף הציבור בתכנון מהווה כלי מרכזי לדמוקרטיזציה של התכנון המרחבי. הפרק הרביעי, החמישי והשישי מהווים את הליבה התיאורטית של העבודה. הפרק הרביעי מפרט את התיאוריה של ארגון עצמי ואת השלכותיה לתהליך התכנון העירוני. הוא עומד על היות העיר מערכת פתוחה ומורכבת, שאינה ניתנת לתחזית ארוכת-טווח ואינה ניתנת לשליטה מלאה של גורם יחיד. מן הדיון מתברר הצורך בשינוי תפיסתי שיאפשר קיומה של מערכת תכנון שהיא גם אפקטיבית - נוכח חוסר היכולת המובנה לשלוט בעיר - וגם זוכה ללגיטימציה ולהסכמה ציבורית. השינוי התפיסתי נוגע בשני יסודותיו של התכנון ככלי שלטוני: המבנה האדמיניסטרטיבי של מערכת התכנון ותכניה, והישענות תהליך התכנון על חיזוי ארוך-טווח. שני נושאים אלה נידונים בפרק החמישי והשישי. הפרק החמישי עוסק במבנה מערכת התכנון ובליבון היחס של מתכנן-מתוכנן, כפי שבא לידי ביטוי במערכת התכנון הקיימת וכפי שיש לראותו במערכת תכנון הנמצאת בהסכמה ציבורית רחבה. הפרק השישי עוסק בפיתוח כלים תפיסתיים המייתרים את התבססותה של מערכת התכנון על חיזוי. מצוידים בכלים אלה, אנו פונים לשני נושאים: תיקון 76 ותיקון 90 לחוק התכנון והמבנה החדש אותו אנחנו מציעים.

הפרק השביעי חוזר אל הזירה המקומית ומתמקד בהצעה לרפורמה במערכת התכנון בישראל שהוגשה לאחרונה על-ידי הצוות הבין-משרדי, שהוקם בעקבות ועדת זיילר, ועל-פי החלטת הממשלה מס' 4103. הפרק מציג בקצרה את עיקרי הרפורמה ובוחן אותה מנקודת המבט התיאורטית, שפותחה בפרק הרביעי, החמישי והשישי. מנקודת מבט זו, של העיר כמערכת מורכבת ושל התכנון ככלי הזוכה ללגיטימציה ציבורית, מאותרות ונפרשות נקודות התורפה העיקריות של הרפורמה.

לסיום, הפרק השמיני חוזר אל הרעיון אותו הצגנו בפרק הראשון ומרחיב אודות המבנה המוצע למערכת התכנון בישראל. המבנה החדש של מערכת התכנון צומח מתוך ראיית העיר כמערכת מורכבת ומתוך הכלים שפותחו בפרק הרביעי, החמישי והשישי. הצעת המבנה כוללת התייחסות לתכניה של מערכת התכנון וכן למבנה האדמיניסטרטיבי שלה. יש בה התייחסות לתהליכי תכנון שהם גם אפקטיביים ויעילים וגם כאלה שיכולים לזכות בהסכמה ציבורית רחבה. בחלקו האחרון של הפרק מובאת גם הצעה לאופן שבו ניתן להסב את מערכת התכנון הקיימת ולהמירה מהמצב הקיים, הרווי בליקויים מבניים יסודיים, אל המצב המוצע.

## 1. הרעיון וההיגיון

פרק זה יעסוק בשני נושאים: הרעיון וההיגיון. ראשית, **הרעיון**. כאן נציג בקצרה ובאופן ראשוני את המבנה התכנוני החדש אותו אנחנו מציעים. שנית, **ההיגיון**. כאן נענה על השאלה מדוע אנחנו מציעים מבנה חדש לתכנון המרחבי בישראל. נזכיר בקצרה את הרקע לכך, הנוגע לתיאוריה התכנונית בכלל ולמערכת התכנון בישראל בפרט, ונעמוד על נקודות התורפה הבולטות, המטרידות, שבמערכות התכנון הקיימות.

### 1.1 הרעיון<sup>1</sup>

תארו לעצמכם עיר דימוינית; דימוינית במובן זה, שמערכת התכנון שלה שונה מזו שאתם מכירים: אין בה ועדה מקומית ואף לא ועדה מחוזית; אין לה תוכנית-מיתאר או כל תוכנית-שימושי-קרקע אחרת. ואף-על-פי-כן, מבחינה תכנונית, העיר פועלת כתקנה. איך? ובכן, כך: במקום תוכניות, יש בעיר **חוקה תכנונית**, המורכבת מסדרה של עקרונות. העיקרון הראשון הוא **הפרדת רשויות** בתחום התכנון; השני, **שיוויון בפני החוק**; השלישי, חוקי תכנון בעלי **מעמד אוניברסאלי**; הרביעי, **חוקי תכנון "לוקאליים"**; והחמישי, **קדימות המציאות הקיימת**<sup>2</sup>. להלן פירוט קצר:

#### 1.1.1 הפרדת רשויות

על-פי העיקרון הראשון יש בעיר מערכת תכנון בת שלוש רשויות נפרדות (איור מס' 1): רשות המחוקקת חוקי תכנון, רשות המאשרת תוכניות ויוזמות תכנון, ורשות ביצועית ובה גופי הביצוע הציבוריים והפרטיים. כחלק מעיקרון הפרדת הרשויות, יבוטל המבנה המוכר במקומותינו, שבו ראש העיר הוא בעת ובעונה אחת ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואחראי על גופי-הביצוע העירוניים. הרשות המחוקקת מורכבת מנבחר ציבור בדומה למועצת העיר, ואילו הרשות הביצועית מקבילה לגופי-הביצוע העירוניים הרגילים.

רשות מחוקקת - עירייה
רשות תכנונית שיפוטית
רשויות ביצוע (פרטיות וציבוריות)

איור מס' 1

1 הדיון כאן מתבסס על פרק 11.6 בספר Self-Organization and the City, ראו Portugali (1999), וכן על: Alfasi & Portugali (2004, 2007).

2 תיאור מלא של המודל המוצע מובא בפרק 8, בהמשך.

## החידוש הראשון

החידוש הראשון במערכת הוא הרשות המאשרת, התכנונית-שיפוטית. ניתן לתארה כרשת "בתי משפט" תכנוניים. רשות זו מופרדת לחלוטין מן הרשות המחוקקת, מחד גיסא, ומן הרשות המבצעת, מאידך גיסא; בדומה לרשות שיפוטית רגילה, האנשים המרכזיים במערכת הם "שופטי תכנון", כלומר, אנשים שהכשרתם העיקרית היא בתכנון ויש להם הכשרה מסוימת בתחום המשפט. תפקידם הוא לאשר או לדחות בקשות תכנון. מדובר כאן בחידוש בשני מובנים: ראשית, בעצם קיומה של רשות כזו, ושנית, בכך שאנו מציעים כאן מקצוע או תפקיד חדש שעדיין לא קיים במערכות התכנון: אנשים שעוסקים בשיפוט תכנוני. שם התואר "שיפוט" מצורף לרשות התכנון הזו על דרך ההשאלה, במטרה להדגיש את העיקרון השני והעיקרון השלישי בחוקת התכנון של העיר.

## התכנון המייצג

ראוי להדגיש, שעצם הרעיון לקשור את עולם המשפט לעולם התכנון אינו חדש - יש לכך תקדים ידוע היטב והוא הרעיון של **תכנון מסוגר**<sup>3</sup>, שמציע גם הוא תפקיד תכנוני חדש: מתכנן-משפטן, שהוא מעין עו"ד המייצג קבוצה חברתית מסוימת בתהליך התכנון. הרעיון של תכנון מסוגר שבה את הלבבות, אבל מעולם לא יושם בפועל. לפי הבנתנו, הסיבה לכך היא שבמבנה המסורתי של מערכות התכנון אין לו מקום "טבעי" ומוכן מאליו. בעיקר, לא ברור מה מעמדו של המתכנן המסוגר מול מערכת התכנון של המימסד - השלטון המרכזי והרשות המקומית. במערכת התכנון של העיר הדימונית, לעומת זאת, הדבר שונה: במסגרת הרשות המאשרת פועל גוף, שנקרא **תכנון מייצג**. גוף זה הוא מעין סגוריה תכנונית-ציבורית הדומה לאחותה השיפוטית הרגילה. הסגוריה התכנונית-שיפוטית נכנסת לפעולה כאשר שופט התכנון מגיע למסקנה, שגורם מסוים המופיע בפניו אינו מיוצג כהלכה: אין לו את הכסף לשכור מתכנן מקצועי וכתוצאה מכך עלולים הוא והצדק התכנוני-שיפוטית להיפגע. הסגוריה התכנונית-ציבורית תציג בפני שופטי התכנון את משמעות התכנון מנקודת מבטו של גורם התכנון ובכך תעזור להם להכריע בשאלת אישורן של התוכניות המפורטות.

### 1.1.2 שיוויון בפני החוק

העיקרון השני קובע כי לגופי התכנון והביצוע הציבוריים (מחלקת התכנון העירוני, למשל), ולגופי תכנון וביצוע פרטיים (תושב העיר, למשל) מעמד זהה בפני הרשות המאשרת. פירושו של דבר, שבעיר הדימונית, כל גוף המבקש לשנות את פני העיר, בין אם מדובר באדם פרטי שרוצה לסגור מרפסת או במחלקת התכנון העירוני ששואפת לבנות שביל לרוכבי אופניים, חייב להביא את בקשתו בפני הרשות המאשרת ולקבל את אישורה.

### 1.1.3 "מעמד אוניברסאלי" לחוקי התכנון ולהחלטות השופטים התכנוניים

על-פי העיקרון השלישי, לחוקי התכנון ולהחלטותיהם של שופטי התכנון ניתן מעמד אוניברסאלי. כלומר, כל חוקי התכנון תקפים לכלל תושבי העיר ולכלל הגופים הפועלים בעיר, בין אם מדובר באנשים פרטיים, בחברות מסחריות או בגופי תכנון ציבוריים, כגון מחלקת התכנון העירוני. כך גם לגבי כל החלטה של שופטי התכנון. זאת יכולה להיות החלטה

3 רעיון התכנון המייצג - Advocacy planning - הוצג לראשונה על-ידי Davidoff (1965).

רגילה, שמבטיחה כי השינוי המוצע בעיר נעשה בהתאם לדיני התכנון, או החלטה חדשנית, באמצעותה מאשר שופט התכנון בקשה לפרשנות חדשה, שטרם נוסחה בדין התכנוני. כמו בפסק-דין תקדימי כך גם כאן, החריגה הופכת לכלל התקף לכולם. התוצאה היא, כפי שנפרט בהמשך, "הרמנויטיקה תכנונית" - תהליך המבטיח השתנות הדרגתית של חוקי התכנון, ומווסת את התאמתם למציאות העירונית המשתנה.

#### **1.1.4 חוקי תכנון "לוקאליים"**

מהותם של חוקי התכנון נקבעת בעיקרון הרביעי. על-פי, חוקי התכנון מגדירים מערכת-יחסים איכותית בין אלמנטים עירוניים לבין עצמם. למשל, חוקי תכנון מגדירים את היחס שבין בניין מוצע/מתוכנן לבין בניין קיים, את היחס שבין כביש או גן ציבורי מוצע לבין בניינים קיימים, וכדומה. חוקי התכנון מתבססים על ידע הנצבר ממחקר, מאירועי תכנון קודמים ומהיכרות עם קשיים וכשלים הנוגעים ליחסים בין אלמנטים, שיש להסדירם.

#### **1.1.5 קדימות המציאות הקיימת**

המשכיותה ושלמותה של הסביבה הבנויה מובטחים על-ידי העיקרון החמישי. על-פי עיקרון זה השינויים המתוכננים והמבוצעים בעיר, באמצעות הקמה של אלמנטים חדשים או שינוי של אלמנטים ותיקים, לא יפגעו במצבם ובאיכותם של האלמנטים הקיימים בעיר כפי שהם מוגדרים בעיקרון הרביעי. מבחינה זו, העיקרון החמישי הוא תוצר של קודמיו, על-אף שהוא עומד בפני עצמו. מתוקף ההגנה על המציאות הקיימת, למשל, ניתן לבנות בניין במגרש ריק, ובלבד שלא יפגעו זכויות האור, איכות הסביבה או היבטים אחרים המשפיעים על יכולת התפקוד של שכניו - כפי שמוגדרים על-ידי החוקים הלוקאליים.

#### **החידוש השני**

החידוש השני במערכת נובע מיישום העיקרון השלישי, הרביעי והחמישי. משמעותו של חידוש זה היא שכל חוקי התכנון בעיר הם אוניברסאליים ולוקאליים; אוניברסאליים, שכן הם תקפים בכל רחבי העיר, ולוקאליים, מבחינה זו שהם עוסקים ביחסים נקודתיים, מיידים, בין אלמנטים בסביבה הבנויה. על כן, אין בעיר תוכניות שימושי-קרקע - לא תוכניות-מיתאר למיניהן ולא תוכניות חלופיות. הנחת היסוד העומדת בבסיסו של החידוש השני היא, שמרקם עירוני איכותי הוא תולדה של מערכת-יחסים מסוימת, מוסכמת ועיקבית, בין האלמנטים הרבים המרכיבים את העיר. על-פי הנחת יסוד זאת, העיר האיכותית היא שלמה ומתפקדת, בכל נקודת זמן ובכל חלקיה. השקפה זו שונה מזו של התכנון הרציונאלי-כוללני, על-פיו העיר "תושלם" עם הגשמתה של התוכנית הכוללת, והיא גם זו שתקבע את הסדר האיכותי בין חלקיה של הסביבה הבנויה.

**תפקיד המתכנן הציבורי**, במערכת התכנון שאלה הם עקרונותיה, אינו לעצב את מערכת היחסים בין בניין לשכנו באמצעות תוכנית שימושי-קרקע, אלא:

לתכנן "מוצרים עירוניים ציבוריים". כלומר, לתכנן את אספקתם של אלמנטים עירוניים כמו כבישים, שטחי ציבור וכיוצא באלה, ש"מתכננים פרטיים" אינם בנויים לתכננם.

לספק מידע תכנוני עשיר וגלוי לכל המתכננים, הפרטיים והציבוריים, הפועלים בעיר.

כדי להבין איך פועלת מערכת התכנון החדשה הזו נעקוב, באמצעות אזור מס' 2, אחר



פעולתם של שני מתכננים: האחד הוא "מתכנן פרטי". למשל, אדריכל שפועל בשמו של תושב שסוגר מרפסת. השני הוא "מתכנן ציבורי". למשל, מתכנן מטעם מהנדס העיר. כפי שניתן לראות באיור מס' 2, שני המתכננים פועלים במסגרת המערכת התכנונית של עירנו הדימונית כפי שתוארה למעלה, והם מהווים למעשה את "רשויות הביצוע הפרטיות והציבוריות".



איור מס' 2

נקודת המפתח היא, שגם המתכנן הפרטי, כלומר האדריכל שפועל בשמו של אחד מתושבי העיר המבקש לסגור מרפסת או להוסיף קומה לביתו, וגם המתכנן הציבורי שפועל בשם העיריה או הממשלה, עוברים בדיוק את אותו מסלול בבואם לאשר את תוכניתם. כל אחד מהם חייב להציג את בקשתו בפני שופט-מתכנן ברשות התכנונית-שיפוטית. אם הבקשה המוגשת היא במסגרת חוקי התכנון הקיימים, השופט יאשר את בקשתו **כאישור רגיל**. אישור שכזה גורר בעקבותיו שני משוברים: האחד כלפי ציבור המתכננים הפוטנציאליים; זהו **אישור מייצב**, שחוזר ומאשש את חוק התכנון הנתון בפני קהל המתכננים הפרטיים והציבוריים. כתוצאה ממנו ציבור המתכננים לומד את חוקי המשחק (למידה "פרטית" כאשר מדובר באנשים פרטיים ולמידה "ציבורית" כאשר מדובר במתכנני העיר) ובהמשך קרוב לודאי שייקח אותם בחשבון בפעולותיו העתידיות. אישור מייצב כזה פועל גם כלפי "מעלה": הוא משעתק את חוקי התכנון שקבעה הרשות המחוקקת ובכך גם את היציבות המבנית של מערכת חוקי התכנון. במושגים של מערכות מורכבות מדובר כאן על שמירת המצב היציב (Steady state). המשוב השני מתרחש כאשר מדובר בבקשה שלה פרשנות מקורית, ואולי אף כזו החורגת מחוקי התכנון הקיימים, ושהשופט-המתכנן מחליט לאשר אותה. במקרה כזה מדובר ב**אישור משנה** שגורר בעקבותיו למידה של ציבור המתכננים בדרך של **הרמנויטיקה תכנונית**. הרמנויטיקה היא מנגנון הפרשנות, שמאפיין תחומי ידע רבים, ובכלל זה את מערכות המשפט. הוא מבטיח, שהחוק לא יקפא על שמריו ויתאים את עצמו באופן שוטף לנוכח המציאות המשתנה. במושגים של מערכות מורכבות מדובר כאן בפיצול ובמעבר פאזה.

## 1.2 ההיגיון

מה עומד מאחורי המבנה החדש הזה? מדוע אנחנו מציעים מבנה חדש לתכנון המרחבי בישראל? שלוש סיבות לדבר: האחת מקומית, ונגזרת מן המציאות התכנונית בארץ, ושתיים כלליות הנוגעות לתכנון בעולם המערבי בכללותו. שלוש הסיבות הן:  
משבר התכנון בישראל  
תמורות בזירת התכנון  
העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי

### 1.2.1 משבר התכנון בישראל

למערכת התכנון בישראל היסטוריה לא-דמוקרטית: המנדט הבריטי ראה בתכנון כלי שליטה; גופי התכנון של התנועה הציונית, שפעלו בארץ במקביל למנדט הבריטי, ראו בתכנון כלי להגשמת מטרות לאומיות. מערכת התכנון של מדינת ישראל ירשה את השניים - את המנגנון הבריטי ואת הגישה הציונית; כלומר, תפישת התכנון כאחד מכלי השליטה שלה במרחב וככלי ליישום מדיניות לאומית. התפקיד המקורי והבסיסי של התכנון - שרות לציבור - נדחק לקרן זווית. התכנון העירוני והאזורי נתפש, על-כן, ככזה שיש בו חזון וכאמצעי לעיצוב החברה והמרחב. תפקידו המקורי של המתכנן - משרת הציבור - נוטה להישכח.

מסורת תכנון לא-דמוקרטית זו באה לידי ביטוי מוסדי בראש ובראשונה באי-הפרדת רשויות, שמאפיינת את תחום התכנון בישראל. הדוגמה הפשוטה לכך היא שראש עיר בתוקף אחריותו מעורב באופן פעיל, מחד גיסא, בתכנון העיר ומאידך גיסא, בתוקף תפקידו כיו"ר הוועדה המקומית, הוא גם זה שמאשר את התוכניות המקומיות המפורטות, המרכיבות למעשה את התוכנית העירונית, שהוא עצמו היה מעורב בתכנונה בכובעו האחר. בשלב של "בניית אומה" ולאחר מכן בעידן שבו הייתה ישראל מדינת רווחה במובן המלא של המילה, הייתה לכך (אולי) הצדקה לאומית. כיום, בעידן ההפרטה, מבנה זה הוא אחד המנופים לחיבור הון-שלטון ולהשחתת מערכת התכנון. עובדת תלותם הפוליטית של ראשי-העיר בהון ידועה היטב; פחות ידועה היא הפרקטיקה לפיה החלטות אודות התכנון המפורט נקבעות בהסכמה בין היזם לבין חברי הוועדה המקומית, ומוגשות לוועדות מחוזיות כחלק מ"מדיניות התכנון" העירונית. במציאות החדשה הזו תפקיד מערכת התכנון והמתכננים אינו לייצר את חזון אחרית הימים של העיר, אלא להגן על אזרחי העיר מפני שרירות הון-שלטון. התכנון כשירות לציבור והמתכנן העירוני כמשרת הציבור חשובים היום יותר מתמיד.

בפרק השני נסקור את מערכת התכנון בישראל ואת התמורות שחלו בה ונעמוד על יסודותיו של משבר התכנון.

### 1.2.2 תמורות בזירת התכנון

המסגרות החברתיות, הכלכליות והפוליטיות המהוות רקע לעשייה תכנונית נמצאות בעשורים האחרונים בתהליכי פירוק ושינוי דרמטיים. תהליכי ייצור וסחר חוצי-גבולות שוחקים בהדרגה את יכולתן של מדינות לאום להשפיע על המשק המקומי ולהבטיח רמת-חיים ורווחה לאוכלוסייתן. שחיקה זו מתגברת בד בבד עם השינוי ביחס האזרח והקהילה אל מדינת

הלאום ועם הירידה בלגיטימציה של המדינה בעיני אזרחיה<sup>4</sup> (Habermas, 1975; Castells; 1997; Yuchtman-Yaar and Peres, 1993; גידנס, 2000; באומן, 2002). כתגובה להיחלשות הממלכתיות הלאומית, מתעוררות בכל רחבי העולם זהויות מקומיות המבקשות להדגיש את הייחוד שבתרבות ובמרחב המקומיים ולהבדיל אותם ממה שנדמה כאוניברסיטלית המאיימת לחבוק את האנושות כולה. תגובת-נגד זאת מכונה "גלוקליזציה", והיא מתקשרת אל מכלול ערכי שלם שבו מקומיות ולאומיות נתפשות כמנוגדות לגלובאליות וליבראליות (רם, 1999, 2005).

בתחום התכנון, הביאו תהליכים אלה לתקומתה של חברה אזרחית דומיננטית ומשפיעה, בדמות עמותות וארגונים הפועלים מחוץ למדינה ומחוץ למערכת הכלכלית, שמעורבותם והשפעתם בתחום התכנון המרחבי היא רבה.

מערכות התכנון שהתפתחו במהלך המאה העשרים במדינות המערב נבנו במציאות של מדינות רווחה לאומיות חזקות ובהן חברה אזרחית חלשה יחסית. ביטוי לכך ניתן במערכות התכנון ההירארכיות המזרימות תוכניות מלמעלה, מרמת המדינה ורשויותיה, כלפי מטה, אל היזמים והתושבים של העיר. בעיקרו, תפקיד החברה האזרחית במערך תכנוני זה הוא להגיב לתכנון הלאומי-מימסדי. אבל בעשרות השנים האחרונות נחלשה מדינת הרווחה, השילה מעליה חלק נכבד מתפקידיה ומתחומי אחריותה והעבירה אותם אל השוק הפרטי ואל גופי החברה האזרחית (בן אליעזר, 1999; ישי, 2003; גדרון ואחרים, 2003). התוצאה: מערכות התכנון הקיימות כיום הן במידה רבה אנכרוניסטיות ואינן ערוכות לפעולה במציאות החברתית החדשה. הדבר בא לידי ביטוי בתהליך העירוני, בפרקטיקה התכנונית ובשיח התכנון.

### 1.2.2.1 ביטויים בתהליך העירוני ובפרקטיקה התכנונית

הדאגה לקבוצות החלשות בעיר ובמרחב התכנון באמצעות בתי-תמחוי, עזרה לקשישים, הגנה על זכויות העובדים הזרים ונושאים דומים עוברת בהדרגה מהמדינה אל גופי החברה האזרחית. כחלק מכך, נעשים ארגוני אזרחים יותר ויותר דומיננטיים גם בתחום התכנון. מרחב התכנון עצמו - העיר, למשל - עובר תהליך הפרטה כאשר שטחים ותפקודים שהיו ב"רשות הרבים" (המרחב הציבורי) נעשים רשות הפרט (המרחב הפרטי) בצורה של קניונים, אזורי חוף סגורים, כבישי-אגרה וכדומה. שירותים ציבוריים קלאסיים (לשעבר) כגון פינוי אשפה, אספקת מקומות חנייה, ענישה בגין עבירות תנועה באמצעות גריה וסנדול, שירותי חינוך משלימים כחוגים ועוד, עוברים לשוק הפרטי ומסופקים על-ידי יזמים פרטיים.

תהליך התכנון עצמו עובר הפרטה ורשויות תכנון ציבוריות מרבית למסור אותו לידי חברות פרטיות שמתמחות בכך. תכנון המרחב הציבורי מתבצע באמצעות יזמים ובעלי הון, כחלק ממטלות ציבוריות הנקבעות להם, לצרכיהם הפרטיים והעסקיים.

### 1.2.2.2 ביטויים בשיח התכנון

התמורות שמתוארות למעלה עומדות בשנים האחרונות במרכז השיח התכנוני כפי שהוא

4 גידנס (2000, עמ' 74) מצטט מחקרים המעידים על קיומו של משבר אמון ביחס אל המדינה: בארה"ב, בשנת 1964, 76 אחוזים מהנשאלים השיבו "תמיד" או "ברוב המקרים" כאשר נשאלו על ביטחונם כי הממשל בושינגטון "יעשה את הדבר הנכון". שלוש שנה לאחר מכן, בשנת 1994, ירד מספרם ל-25 אחוזים מהנשאלים. במדינות אירופה, רמת האמון של התושבים במוסדות המדינה - פרלמנט, צבא, משטרה, מערכת המשפט - ירדה בהתמדה בין השנים 1981-1990 בהקשר לכל המוסדות שנבחנו.

מתנהל בכנסים מקצועיים ובספרות המדעית. ניתן לאתר בשיח זה כמה גישות וכיווני חשיבה שבאים לתת מענה למצב התכנון בראשית המאה העשרים ואחת:

**גישה ביקורתית, מרקסיסטית ופוסט-מודרניסטית** שעוסקת בעיקר באבחון ופרשנות של המציאות החדשה. הדיון כאן נסוב על שאלות כגון: האם הפוסט-מודרניזם הוא אכן עידן חדש, המחליף את המציאות העירונית של התקופה המודרניסטית (Soja, 1989; Dear, 2000), שמשמעותו סוג חדש של תכנון? או שמא זהו המשכו של הקפיטליזם המודרניסטי הישן (והרע) בלבוש חדש ובטכנולוגיה חדשה (Harvey, 1989, 2003)? באמצעות ניתוח של יחסי הכוחות בין מרכיבי החברה ניתן להבין את המציאות העירונית ולאתר את המנגנונים הסמויים הגורמים להיווצרותן של התופעות העירוניות הגלויות.

**תכנון קומוניקטיבי** (מתקשר). המודל הרציונאלי-כוללני המודרניסטי כִּשָּׁל ויש להחליפו במודל ריאליסטי יותר, שתואם את המצב הפוסט-מודרניסטי בו אנו מצויים. הפילוסוף יורגן הברמס התייחס לכך שבחברה בת זמננו מתקיים כל העת שיח ציבורי ער. השיח מתנהל במגוון אמצעי התקשורת, בספרות ובאמנות, וגם במסגרות של חיי יומיום, בכל מקום בו מתקיימת אינטרקציה בין בני האדם. לשיח הזה יש היגיון פנימי עמוק, והוא זה המשקף את הנורמות ואת התהליכים העיקריים בחברה ובה בעת מעצב אותם (Habermas, 1984, 1987). כך גם בתחום התכנון: השיח התכנוני משקף את מעמדם של מתכננים מסוימים ואת כוחם של מוסדות שלטון ושל תהליכים שלטוניים ומעצב אותם. לכן, יש להחליף את תהליך התכנון הפסאודו-מדעי בשורה של עקרונות מקצועיים ואתיים ולהכשיר את המתכננים לקיים שיח מקצועי פתוח, ובכך להבטיח את התנהלותם האתית והדמוקרטית של מוסדות ושל מקבלי החלטות.

**תכנון אסטרטגי.** כיוון חשיבה שמציע לאמץ את המודל של תכנון אסטרטגי כפי שהתפתח בתחומי הצבא והעסקים אל התכנון העירוני. הטענה: המציאות העירונית היא מורכבת מכדי שניתן יהיה לארגן אותה באמצעות תכנון רציונאלי-כוללני. בעיקר, התכנון המסדיר והכוללני מתיימר לענות על מגוון גדול של צרכים, שחלקם סותרים זה את זה. במקום זאת, על רשויות מוניציפאליות וממשלתיות לאמץ לעצמן חזון תכנוני ברור ולפעול להשיגו באמצעות תכנון אסטרטגי. התכנון האסטרטגי משלב מגוון כלים, כמו תוכניות של שימושי-קרקע, תכנון כלכלי ומדיניות עירונית ויעיל יותר להתמודדות עם מגוון המצבים האופייניים למציאות הנוכחית. **העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי**<sup>5</sup>. ארגון עצמי הוא תכונה של מערכות, שבשל מורכבותן הרבה והעובדה שהן פתוחות לסביבתן לא ניתן לנבא את התנהגותן וכתוצאה מכך לשלוט בהתפתחותן. אף-על-פי-כן, במערכות כאלה נוצר סדר וארגון, אלא שהוא נוצר באופן ספונטאני, מלמטה ללמעלה (bottom up), בארגון עצמי ולא באופן כפוי בתכנון או בשליטה הבאים מלמעלה. ההסתכלות על העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי התמקדה עד כה בעיקר בבניית מודלים להדמיה של תופעות עירוניות. המודלים להדמיה הם גם אלו שיוצרים את הקישור לתכנון; למשל, במסגרת של מערכות תומכות תכנון (PSS-Planning Support systems). מודל ההדמיה אמור לספק למתכנן תרחישים שונים לגבי עתיד העיר או המערכת העירונית. מעט מאוד מחקר בתחום זה עסק בשאלה כללית יותר, שהיא: מה מקום התכנון ותפקידיו במערכת שמארגנת את עצמה?

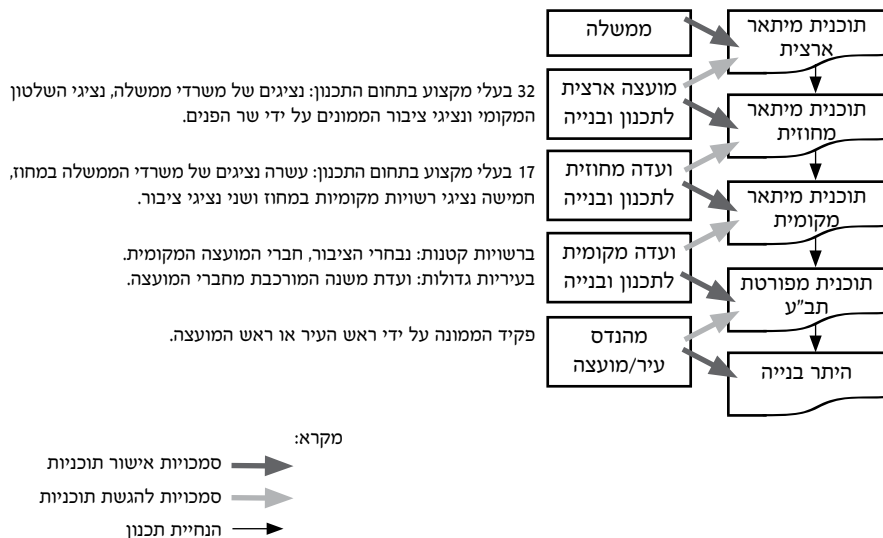
5 אודות הזיקה בין תכנות המורכבות של הסביבה הבנויה לבין הצורך בחקיקה מופשטת ושפיטה עצמאית, ראו גם: Moroni, 2007.

בפרק השלישי נתאר את השינויים הנובעים מתהליכים אלה, ונעמוד על מודלים חלופיים לתכנון מימסדי שהתפתחו כמענה לתמורות בזירה העירונית. ההצעה שלנו לשינוי מבנה התכנון נובעת ישירות מתוך ראיית העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי. עוד היא נובעת מתוך ראיית החברה העירונית כמורכבת ממגוון גדול של קבוצות, צרכים ואינטרסים. טענתנו היא כי המבנה של מערכות התכנון הקיימות מבוסס על ההנחה לפיה העיר היא מערכת מכאנית הניתנת לתכנון כוללני ולשליטה מרכזית, ולכן אינו מתאים לתהליכים העירוניים. בנוסף, אנו טוענים כי מערכות התכנון הקיימות מבוססות על ההנחה שתכנון הוא נושא מקצועי בעיקרו, וכי החלטות בנושאי תכנון צריכות להתקבל על-ידי מומחים - בעוד למעשה, התכנון הוא נושא פוליטי. אשר על כן, החלטות צריכות להתקבל במנגנונים דמוקרטיים, ולאזן את שליטת ההון והשלטון בפקידות המקצועית. מסקנתנו היא כי יש צורך לארגן מחדש את התכנון המרחבי כך שיתאים למציאות שבה אנו חיים ובעיקר להיותה של העיר מערכת פתוחה ומורכבת.

## 2. התכנון בישראל

### 2.1 מבנה מערכת התכנון בישראל

במבט ראשון נראה כי בהשוואה למערכות תכנון במדינות אחרות (פרק שלישי, למטה), המערכת הישראלית היא ריכוזית במיוחד. התכנון בישראל מתחיל בתוכניות-מיתאר ארציות, ממשיך בתוכניות-מיתאר מחוזיות ומקומיות ומגיע עד לתוכניות מפורטות ולהיתרי-בנייה. שרשרת התכנון הנמשכת מהדרג הארצי אל הרמה המקומית קבועה בחוק התכנון והבנייה 1965. סעיף 55 לחוק, למשל, מגדיר תוכנית מחוזית בדרך הבאה: "המטרות של תוכנית-מיתאר מחוזית הן לקבוע את הפרטים הדרושים לביצוע תוכנית-המיתאר הארצית במחוז וכל דבר ... העשוי לשמש מטרה לתוכנית-מיתאר מקומית". כלומר, תוכנית-מיתאר מחוזית היא כלי לביצועה של התוכנית הארצית והיא מכתבה מטרות לתוכניות המקומיות, שכפופות לה. בדומה, מוגדרת בחוק היירארכיה של מוסדות תכנון; ממשלת ישראל נמצאת בראש המערכת ובידיה מירב הסמכויות<sup>1</sup>. היא זו שמאשרת תוכניות-מיתאר ארציות שמומלצות לה על-ידי המועצה הארצית. תוכניות-המיתאר המחוזיות כפופות לתוכניות-המיתאר הארציות, והתוכניות המקומיות והמפורטות כפופות לתוכניות הארציות והמחוזיות. מבנה המערכת, לרבות ההירארכיה של המוסדות והתוכנית, מובא באיור מס' 3.



איור מס' 3

1 סעיף 2א' לחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965

חרף שינויים שחלים מפעם לפעם בחלוקת הסמכויות בין הרמות הללו, המבנה עצמו נותר יציב. השינוי המבני הקודם נכנס לתוקף עם תיקון 43 לחוק (באופן מלא מינואר 1996), ורפורמה מקיפה נמצאת בימים אלה בשלבי הבשלה. בפרק השביעי נתייחס אל השינוי המתוכנן ונבחן אותו. בשלב זה, נתייחס אל המערכת כפי שהיא מתנהלת כיום, במטרה להבין את נקודות התורפה שבמצב הקיים וכך להעריך את כיוון השינוי הרצוי ואת משמעותו.

במידה רבה, משקפת מערכת התכנון הישראלית את התפישות שהיו מקובלות בשנות החמישים והשישים של המאה, בעת הקמתן של מערכות התכנון הרציונאליות במדינות מערביות רבות. התנועה שהתרחשה מאז במדינות כמו אנגליה, צרפת וארצות-הברית לכיוון ביזור והאצלת סמכויות תכנון לרמות המקומיות בהיירארכית התכנון כמעט ולא הורגשה בישראל בעבר, אם כי הרפורמה המוצעת במערכת התכנון מבוססת עליה. אם בגלל סדר הגודל הישראלי שהוא מצומצם יחסית, אם בשל התחושה, שטרם נקבעו סופית גבולותיה של המדינה, אם בגלל האנשים, בעלי התפקידים במיסד התכנוני ובצמרת עולם התכנון והשקפת עולמם - עובדה היא, שבכל האמור לחקיקה ולמבנה הפורמאלי, מערכת התכנון בישראל היא מערכת היירארכית וריכוזית, בעלת מעורבות רבה של השלטון המרכזי בקבלת החלטות תכנון בעלות אופי מקומי (Alterman and Hill, 1986; Shachar, 1998; Alerman, 2001; Alexander, 2001; Alexander, Alterman and Law-Yone, 1983; Yiftachel, 1994, 2000; Yiftachel and Meir, 1998; Hill, 1986).

לצד הרצון להבטיח שליטה מירבית בארגון המרחב, מבקש חוק התכנון והבנייה בישראל להבטיח גם מינהל תקין באמצעות הפרדת רשויות וביזור כוחם של המעורבים בתכנון. כמתואר באיור מס' 3, הסמכות לאישור תוכנית אינה נתונה בידי הוועדה שערכה את התוכנית אלא נמסרת לדרג התכנון שמעליה. כאשר הקריטריונים לאישור נגזרים מתוך התוכנית הרחבה, והגורם המאשר אינו המוסד המשתמש בתוכנית אלא זה שמעליו, הציפייה היא להתנהלות נקייה מבחינה ציבורית.

## 2.2 תכנון מסדיר ותכנון יזום

במערכות תכנון מסדירות, דוגמת מערכת התכנון בישראל, מבקשת מערכת התכנון להסדיר את התפתחות הסביבה הבנויה באמצעות תוכניות שימושי-הקרקע. התוכניות נערכות מבעוד מועד ותפקידן להנחות את יוזמות התכנון העתידיות. על כן, תוכניות-מיתאר כוללניות, המהוות כלי מרכזי במערכת התכנון, הן בדרך-כלל ארוכות-טווח. בישראל של שנות האלפיים, טווח התכנון של תוכניות-מיתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות הוא כעשרים שנה ויותר. אמנם עריכתן של תוכניות-מיתאר מקומיות חדשות נעשית נדירה, אך בעשור ומחצה האחרונים נערכו ונמצאות בעריכה תוכניות-מיתאר כוללות וארוכות-טווח לכל ששת המחוזות. תוכניות אלה מבוססות על תחזיות ושל אוכלוסיה ופעילות כלכלית ומייצרות מלאי תכנוני לכמה עשרות שנים.

לצד התכנון המסדיר, נשמר מקום חשוב לתכנון ממשלתי/ציבורי יזום: תפקידם של גופים ציבוריים, כמו משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, הוא להתאים את פיתוח התשתיות והשירותים הציבוריים לתוכניות-המיתאר המסדירות ובכך לסייע למימושו. עם זאת, הזרוע היזמית, בדמות משרדי הממשלה וגופים אקטיביים אחרים, חלקם עתירי תקציב ויכולת ביצוע, מעורבת גם במישור המסדיר הסטטוטורי. לא אחת, התכנון המיתארי רודף אחר

התכנון היוזם ומתאים עצמו בדיעבד ליוזמות ממשלתיות קונקרטיות. בכך נמנעת ממערכת התכנון האפשרות להנחות את היוזמות הממשלתיות או לבקר אותן. האחריות לתכנון הסטטוטורי-מסדיר בישראל נמצאת מאז ראשית שנות החמישים בידי משרד הפנים. משרדי ממשלה אחרים עוסקים בתכנון מיגזרי בהתאם לתחומי העניין והעיסוק שלהם: משרד הבינוי והשיכון עוסק בהקמת שכונות וערים חדשות, תשתית תחבורה ומבני ציבור; משרד הבריאות עוסק בפרישת בתי-חולים; משרד התחבורה יוזם בתחום התחבורה; הסוכנות היהודית עוסקת בפיתוח יישובים כפריים ועסקה בעבר בשיקום שכונות; מינהל מקרקעי ישראל עוסק בשיוק קרקע ובייזום של פיתוח למגורים, לתעשייה, ועוד. מערכת התכנון הישראלית מתאפיינת בכך שמרבית הגופים המימסדיים העוסקים בייזום מעורבים גם במנגנון הסטטוטורי המסדיר מעצם כך שנציגיהם חברים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות-התכנון המחוזיות.<sup>2</sup>

לכאורה, נדרש היה התכנון היוזם להיות כפוף לתכנון המסדיר ולעסוק בהקמת אלמנטים בנויים בכפוף להנחיות המוגדרות בתוכניות-המיתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות. בפועל, השפעתו של התכנון היוזם על המרחב הבנוי אינה נופלת, ולעתים אף עולה, על זו של התכנון המסדיר (Alfasi, 2006; Alexander, Alterman & Law-Yone, 1983; Gertel & Law-Yone, 1991). בין הסיבות לכך נמצא הסבר היסטורי, על-פיו נבדלותה של האדמיניסטרציה הסטטוטורית מהמערכת הביצועית היא "ירושה" של מערכת התכנון הבריטית, שהשפיעה על התכנון בישראל באופן ישיר (באמצעות פקודת תכנון הערים) ובאופן עקיף (בשל השפעתו של המודל הבריטי על המערכת הישראלית). פקודת תכנון הערים הבריטית הכשירה דרג מקומי של תכנון אבל לא נכלל בה דרג ארצי ואף לא דרגים מקומיים. הפעולה הנרחבת של תכנון ובנייה, שנדרשה לקליטת גלי העלייה ולביסוס המערכת הכלכלית, התבצעה עד קום המדינה על-ידי המוסדות הלאומיים (הסוכנות היהודית והקרן הקיימת) ועם הקמת המדינה על-ידי משרדי הממשלה. מטבע הדברים, ובשל היעדרם של דרגי תכנון כוללניים, התכנון היוזם של גופי ביצוע ממשלתיים תורגם לעשייה באופן ישיר, ולא דרך המסגרת של תכנון כוללני. בעת חקיקתו של חוק התכנון והבנייה (בשנת 1965) וייסודה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה (1966), כבר היה התכנון היוזם מגובש ופעיל, וכך נותר למשך זמן רב (אלתרמן, 1993). הסבר נוסף הוא פוליטי: משרד הפנים, האחראי על מינהל התכנון, היה במשך שנים רבות בידי מפלגות מיעוט קואליציוניות. המשרד זכה לתקציבים מועטים ולכן יכולתו לקדם את התכנון הסטטוטורי ולהקפיד על אכיפתו הייתה מוגבלת. מציאות זאת איפשרה את קיומה של מערכת יוזמת ומבצעת רבת כוח לצידו של התכנון המסדיר ולעתים גם לפניו. להסבר הפוליטי פנים נוספות: משרד הפנים עוסק בהכנת תוכניות, שהן הרשאות לפעולה, ואינו אחראי לבנייה ולהקמה של אלמנטים במרחב. בשונה מכך, לגופים המקדמים את התכנון היוזם יש אמצעי ביצוע ותקציבים לפעולה ממשית. התקופות שבהן התחזק התכנון היוזם היו תקופות של בנייה ציבורית נרחבת בעיקר בתחום השיכון, לרבות הקמת ערים חדשות ושכונות מגורים במימון ממשלתי - שנות השישים ותחילת שנות התשעים. בתקופות אלה גדלים מאוד תקציבי הביצוע של משרד הבינוי והשיכון ושל משרדי ממשלה אחרים, גדלה העשייה הממשלתית ועל כן עולה מאוד משקלו של התכנון היוזם. בשנות השמונים,

2 אלתרמן (1993) מוסיפה גם קטגוריה של תכנון מפקח, בדמות משרד האוצר המשפיע על סדרי עדיפויות בתכנון באמצעות חוק התקציב והפיקוח על משרדי הממשלה, ומשרד איכות הסביבה האחראי על אכיפת חוקים בתחומם.



שהתאפיינו ביוזמות בנייה צנועות באופן יחסי, ב"שינוי תוספתי, מילוי מרקמים קיימים, שיקום ושימור" (אלתרמן, שם, 15) שצמצמו את תקציבי הפיתוח הממשלתיים, התחזק התכנון המסדיר וקרנו עלתה.

הסבר אחרון ניתן למצוא בכשלים ובקשיים של מערך התכנון הסטטוטורי ובמערכת היחסים המיוחדת שלו עם הזרועות היזמיות במשק ובמיסד הישראליים, שמוצגים בהמשך. הבסיס לכך הוא חוסר ההתאמה בין התכנון הכוללני ארוך-הטווח לבין הדינאמיקה של התפתחות הסביבה הבנויה. בשעה שהראשון נובע מתחזיות ומהרצון לייצר סדר פשוט יחסית שיש לו מקור יחיד, השנייה נובעת מהזדמנויות בקנה-המידה המקומי, ממגוון גדול של גופים ומקורות ידע ומ"סדר" מורכב ורב שכבתי.

כך או אחרת, עובדה היא שבפועל, התכנון הציבורי היזמי שמקורו במשרדי הממשלה ובגופים מימסדיים גדולים אינו כפוף לתכנון המיתארי אלא לעתים קרובות מקדים אותו ועוקף אותו. אמנם, תוכניות יזמיות גדולות מוגשות לאישורם של גופי התכנון, אך לרוב הן מבקשות לשנות את התוכניות הסטטוטוריות ובכך מבטלות את הקריטריונים לאורם היו נדרשות להיבחן. התוצאה היא תכנון מימסדי ממשלתי עצמאי, שאינו עונה לכללים ברורים של מותר ואסור ואינו נמצא בבקרה ציבורית שיטתית. היותו של התכנון היזמי הממשלתי-ציבורי מחוץ לטווח-ידה של מערכת התכנון מהווה נקודת-תורפה חשובה, גם אם לא יחידה, במערכת התכנון בישראל. חלק ניכר מהכשל נוגע לכך שמערכת התכנון נוהגת איפה ואיפה ביזמיה: תהליכי התכנון והאישור אינם אחידים והקריטריונים לאישור או דחייה של תוכניות אינם קבועים וברורים מראש.

### 2.3 נקודות התורפה במערכת התכנון בישראל

התכנון בישראל מבקש להסדיר את התפתחות הסביבה הבנויה באמצעות תוכניות-מיתאר. נקודת המוצא של מערכת התכנון, בדומה למערכות תכנון אחרות, היא האמונה ביכולתן של תוכניות כוללניות, סטטוטוריות, להוות בסיס אפקטיבי לניהול הסביבה הבנויה. כאן טמון הכשל הרעיוני, הטעות הנגררת של מערכת התכנון. הקושי נוצר כאשר יוזמות הפיתוח הקונקרטיות אינן תואמות את ההנחיות המסדירות והתכנון נזקק לפתח מנגנונים של גמישות. הצורך להגמיש את התכנון המסדיר הוא המנוע העיקרי לשינוי ופיתוח של מערכות תכנון בעולם כולו, כפי שנראה גם בפרק השלישי, בהמשך. בישראל, הדבר גורם לכשל תכנוני מתמשך.

השיטה הקלה ביותר, ויחד עם זאת הבעייתית ביותר ליישום גמישות היא מה שמכונה בשפת התכנון "spot zoning" או גמישות נקודתית (Booth, 1996; Cullingworth, 1993)<sup>3</sup>. הכוונה היא לאפשרות לבצע תיקון מקומי בהנחיות התכנון, שיחול על אלמנט יחיד או על שטח מוגדר ומוגבל. הטכניקה הזאת מוכרת ונפוצה מאוד בישראל והיא מתקיימת באמצעות שינוי לתוכניות-מיתאר - ארציות, מחוזיות ומקומיות. השיטה מחייבת מעט מאוד הכנות מוקדמות ועל כן היא כה נוחה, אבל בות' מפרט את חולשותיה: היא מאפשרת התכשפות

3 על-פי Cullingworth (1993, 1994), הגמישות הנקודתית משמשת לא מעט רשויות מקומיות בארצות הברית. היא מקשה על מוסדות התכנון האמריקאים להילחם בתופעת ה-NIMBY: רשויות תכנון מקומיות יוזמות שינויים לתוכניות כלליות החלות בשטחן ומוציאות מתוך התוכניות את האלמנטים המטרידים, בהם מתקני תשתית ומוסדות שנויים במחלוקת. אמנם, שינויים בתוכניות כלליות מחייבים את אישורו של דרג התכנון האזורי, אבל השינויים המתבצעים ביוזמת הרשות המקומית כרוכים לרוב בהצעות קונקרטיות ליוזמות בנייה חלופיות ומגובים בתמיכתם של בעלי העניין כך שקשה לעמוד בפני הצעות אלו.

ואף סתירה להוראות התוכנית הכוללנית התקפה; היא מזמינה שיקול-דעת נקודתי שמזניח את השפעותיה רחבות ההיקף של ההחלטה; היא מעודדת יצירת חוסר-אחידות נורמטיבי בקבלת החלטות, כאשר כל שינוי נשקל בנפרד מהאחרים; ולבסוף, היא גורמת לפגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות ולטשטוש הגבולות המפרידים בין התכנון המסדיר לבין גורמי הביצוע. למרות זאת, הגמישות הנקודתית נפוצה מאוד במערכת התכנון הישראלית ובעשור האחרון נעשתה לכלי תכנון מרכזי. בעוד מדינות מערב אירופה וארצות הברית מנסות להסדיר גבולות לגמישות - במידה משתנה של הצלחה - המימסד התכנוני בישראל משתף פעולה עם הגמישות הנקודתית ואף משתמש בה לצרכיו. בכך, תורמת מערכת התכנון לסחף במדיניות התכנון המוצהרת ולתחושה של היעדר חוק מרחבי. הדגש מושם על כך שהמימסד התכנוני אינו מסתפק רק בהסכמה שבשתיקה עם התבססותו של תכנון נקודתי, אלא מהווה שחקן פעיל בהקשר זה. וכך, התכנון הכוללני וארוך-הטווח אינו מתפקד כגורם מנחה ויוזם אלא הופך דוקא למכשול שיש להסירו. נתאר בקצרה את היבטיו של הסחף הזה.

### **2.3.1 קשיים באישור תוכניות-מיתאר**

תוכניות-מיתאר מחוזיות שעריכתן הסתיימה נמצאות בהליכי אישור שנים רבות. ריבוי הלחצים וההתנגדויות מקשה על אישורן. תמ"מ 4 (תוכנית-מיתאר למחוז הדרום) הוגשה לוועדה מחוזית בשנת 1992 (בתום כשתי שנות עבודה) ואושרה בשנת 1999. תוכניות-המיתאר המחוזיות האחרות נמצאות במצב דומה, של דיונים ארוכים לפני שלב ההפקדה או לאחריה. רמה דומה של קושי מתגלה באישור תוכניות מקומיות, בעיקר ליישובים גדולים שיש בהם אינטרסים כלכליים חזקים ומגוון רב של דעות וצרכים. בסקר ארצי שערך משרד הפנים בשנת 1997 נמצא כי משך הזמן הממוצע לאישור תוכנית-מיתאר מקומית הוא 3.6 שנים (ממועד פרסום ההפקדה בילקוט הפרסומים ועד לפרסום האישור למתן תוקף). לכך יש להוסיף עוד 5.4 שנים בממוצע להכנת התוכנית על-ידי המתכננים ולדיונים בוועדות בטרם הפקדה. מנתוני אותו סקר עולה גם כי עשרים ושלוש תוכניות-מיתאר מקומיות, לעשרים ושלושה יישובים עירוניים, נמצאות בהכנה. הכנתן של שש-עשרה מתוכן החלה כחמש-עשרה שנה קודם לכן (לפני שנת 1985) והכנתן של חמש נוספות החלה בין השנים 1986-1995 (משרד הפנים, 1997). תוכניות שנויות במחלוקת "נקברות" בוועדות, מחוסר יכולת להכריע בעניינן באופן נחרץ וחד-משמעי. תוכניות אחרות נידונות במשך תקופה ארוכה. בעשור שחלף מאז הסקר, כמעט שלא אושרו תוכניות-מיתאר מקומיות בישראל, ואלו שאושרו נוגעות בעיקר ליישובים קטנים, בהם לחצי הפיתוח והתכנון הם ברי שליטה<sup>4</sup>.

### **2.3.2 שינויים תכופים בתוכניות-מיתאר מאושרות**

הקושי הכרוך בתכנון מיתארי כולל אינו מסתיים עם מתן התוקף. תוכניות-מיתאר מאושרות נמצאות במצב של שינוי תמידי הנגרם בשל הזדמנויות ויוזמות שהתעוררו לאחר תום התכנון, שאינן מתאימות בהכרח לתנאים שנקבעו במועד התכנון. תוכניות-מיתאר מקומיות רבות הן בנות 15-20 שנים ויותר. מתוך כלל תוכניות-המיתאר המקומיות שהיו בתוקף בשנת 1997 (161 תוכניות לעיריות, למועצות אזוריות ולמועצות מקומיות), ארבעים ושש אושרו מאז 1991, שישים ושתיים נוספות אושרו בין השנים 1981-1990, והשאר - חמישים ושלוש תוכניות

4 ממצאים דומים עולים מסקר מפורט אותו ערכנו במסגרת מחקר זה. ראה: פורטוגלי ואחרים (2006).

- אושרו לפני 1980. לחמישים ותשע רשויות היו תוכניות בנות 19-10 שנים. לשלושים ואחת רשויות היו תוכניות בנות למעלה מעשרים שנים (משרד הפנים, 1997). ההליך של ביצוע שינויים סטטוטוריים בתוכניות שקיבלו תוקף לפני 5, 10, 15 שנים ויותר הנו מחויב המציאות. למעשה, הליך השינוי מתחיל כבר בתקופת הדיונים הממושכים בוועדות. חלק מהתוכניות מקבלות תוקף במקביל לאישור השינויים שחלו בהן. התוכניות המאושרות מתכסות בתוך מספר שנים בפאזל של שינויים-על-גבי-שינויים, שנובעים מצרכים שנוצרים בתחומן לאחר מועד האישור. העובדה שתוכנית-המיתאר אינה גורם יחיד בעיצוב המדיניות התכנונית, ושהשינויים לתוכנית נוגעים להיבטים מהותיים ולא רק לנושאים שוליים וטכניים, משתקפת גם בסקר הארצי שערך משרד הפנים (שם).

הנקודה היא, שהליכי השינוי נוגדים באופן מפורש את חזונו של חוק התכנון והבנייה: השינויים נובעים מצרכים ורעיונות קונקרטיים ומיוזמות מוגדרות לפיתוח, ולא מקנה-המידה הכללי או מהראייה הכוללת. הבקשות מובאות אמנם אל הוועדות, אבל ברור שאין אפשרות לשקול עבור כל שינוי את השיקול הכוללני, זה שנערך בעת הכנת התוכנית המקורית. השינויים המצטברים יוצרים סחף ב"חזון" התכנוני ובמרבית המקרים ברור כי התוכנית הכוללת אינה מובילה את התוכניות הנגזרות ממנה אלא טובעת בים הפרטים המכרסמים בה בהתמדה. ניסיון ליצור מנגנון שימנע את עיוות הרעיון התכנוני נרשם במקרה של תוכנית-המיתאר הארצית, תמ"א 31. התוכנית הארצית אושרה בפרק זמן קצר-יחסית (תוכניות-מיתאר ארציות אינן נדרשות לעבור את ההליך הממושך של שמיעת התנגדויות). על-מנת למנוע את "קלקולה" על-ידי שינויים חלקיים נקבע לה הליך שינוי מיוחד: הוקם גוף מעקב ובקרה שתפקידו לעקוב באופן שוטף אחר יוזמות השינוי ולהתריע על אותם שינויים שעלולים לפגוע ב"רוחה" של התוכנית. בפועל, התנהלו הדיונים בצוות ובוועדת היגוי שליוותה אותו (ועדה של נציגי המימסד) כמשא-ומתן. גורמי הפיתוח, בהם משרד הבינוי והשיכון ומינהל מקרקעי ישראל, היו מעבירים לצוות שורה של בקשות מנומקות לשינוי. הצוות המליץ אם לקבלן או לדחותן והוועדה פסקה לכאן או לכאן. כל הגורמים המעורבים הכירו את כללי המשחק; לא ניתן לאשר את כל הבקשות כשם שאין לדחות את כולן. חברי הצוות, שחלקם היו מתכנני של התוכנית, נתבעו להוכיח שאין בכוונתם "לעצור את המדינה" בשם השמירה הפנאטית על תוכניתם; גורמי הפיתוח עמלו להפיג את החשש שהם להוטים "למכור" נכסי נוף ומורשת ליזמים. בתאריך 18.10.94, למשל, פרסם צוות המעקב דו"ח ביניים שעניינו "בחנית אפשרויות לקידום תוכניות למגורים". בלבו של הדו"ח בחינה של כעשרים תוכניות קונקרטיות לבנייה למגורים בשטחים, שלא נועדו לפיתוח על-פי התמ"א. התוכניות נערכו בתמיכת משרד הבינוי והשיכון, במסגרת "בחניות היתכנות" שנערכו במשרד לקידום תוכניות למגורים. חברי הצוות דנו בתוכניות והמליצו, בהסתייגות, על קידום תוכניות ל-50,000 יחידות-דיור (מתוך 110,000 יחידות-דיור מבוקשות). במקרה זה ובמקרים אחרים התנהלה בוועדה מלחמת מאסף דו-צדדית של שמירה על איזונים: "תבוסה" של אחד הצדדים גררה צורך לפצותו אחר כך, וחוזר חלילה. הראייה הכוללת נסוגה בפני לחצי המציאות ורוחה של התמ"א זכתה, כמו בכל תוכנית-מיתאר אחרת, למנת השינויים שלה.

ישנם מקרים בהם קיים ויותר מראש, באורח מודע, על התנהלות בערוץ של מערכת התכנון ההירארכית. העיר תל אביב מתנהלת ללא תוכנית-מיתאר כוללת. בשנת 1932 אושרה תוכניתו של פטריק גדם (נערכה בשנים 1925-1927) אבל תוקף סטטוטורי ניתן

לתוכניות חלקיות שנגזרו ממנה בשלבים מאוחרים יותר. תוכניות-מיתאר כוללניות אחרות - תוכניתו של אהרון הורוביץ שנערכה בתחילת שנות החמישים ותוכניתו של ציון השמשוני, מתחילת שנות השישים - נותרו כתוכניות רעיוניות ולא אושרו בהליך החוקי. תוכנית-המיתאר הכוללת האחרונה שנערכה לה (על-ידי אדם מזור בתחילת שנות השמונים) זכתה לברכת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אבל לא הועברה לדין בוועדה המחוזית וממילא לא זכתה באישור חוקי (יוסקוביץ, 1998). גם אם מתכנני העיריה התייחסו אל תוכניתו של אדם מזור כמחייבת - העובדה שמדובר בתוכנית שבפועל לא הייתה בעלת תוקף חוקי היא בעלת המשמעות גדולה: פקידי התכנון העירוניים היו רשאים לפרש אותה לפי הבנתם, להתאים את רוח התוכנית ליוזמות ולהזדמנויות שנקרו בדרכם ולהתייחס אל קביעותיה במידה רבה של גמישות. יוסקוביץ (1998) מוצא כי "התוצאה בפועל הייתה מימוש תוכניות יזמיות, בקנה-מידה קטן בדרך-כלל, ללא ראייה כוללת של השלכותיהן הכלל עירוניות ותרומתן לפתרון בעיות אורבניות בעיר".

### 2.3.3 הזמנה ללחצים ספקולטיביים

העובדה שתוכניות מפורטות רבות משנות מצב סטטוטורי מיתארי קיים היא גם תולדה של מבנה ערכי הקרקע הנוצר על-ידי המערכת. תוכניות האיזור מכילות בתוכן, באורח מובנה, פוטנציאל ללחצים ספקולטיביים. יזמים ישאפו תמיד להשיג חזקה בקרקע, שערכה נמוך (למשל, קרקע חקלאית או קרקע שיש בה אחוזי בנייה נמוכים על-פי המיתאר הקיים), ואז לשנות את ייעודה או את זכויותיה, לבנות בהתאם לזכויות החדשות ולהינות ממתח הרווחים הגדול הנובע מהפער שבין מחיר הרכישה של הקרקע לבין מחירה לאחר הפיתוח. העובדה שחוקי איזור ושימושי-קרקע הם עניין הפתוח לשינוי נקודתי מזמינה את יוזמות השינוי הללו.

הרווח הטמון בשינויי יעוד מזמין ספקולציה דומה גם מצד הרשויות. מועצות מקומיות ואזוריות, עיריות ובעלי קרקע אחרים (מינהל מקרקעי ישראל בראשם) עשויים להרוויח כסף רב משינויי ייעוד בתוכניות-המיתאר. באופן פרדוקסלי, דוקא באזורים המוגנים על-ידי תוכניות האזור - אלה שקיימות בהם מגבלות גדולות יותר על אפשרויות הבנייה ועל היקפה - נמצאות קרקעות, שניתן להרוויח הרבה יותר מפיתוחן. עבודת מחקר עדכנית מגלה כי בתחום העיר תל אביב, לדוגמה, שימשו קרקעות ציבוריות לבנייה גבוהה באורח חריג של מבני מגורים, משרדים ומלונות (מרגלית, 2006). המחקר חושף את הקשר המתקיים בכל רחבי העיר בין שטחי המימסד (קרקע בבעלות העיריה, בבעלות מדינה או קרקע מוסדית), הפרקטיקה של תכנון נקודתי ומקומי והבנייה חריגת-הגובה. מסקנתו היא כי יכולתן של הרשויות לאשר בנייה חריגה בקרקעות בבעלותן תורגמה לספקולציה קרקעית שיטתית, שפעלה בעיר עוד לפני קום המדינה.

קיומה של אפשרות מעשית לבצע שינויי ייעוד בקרקע והכדאיות הכלכלית הגלומה בכך מעוררים במשק לחצים מתמידים לכיוון של שינויי ייעוד ותוספת זכויות בקרקע, שהמערכת המסדירה של תוכניות-המיתאר אינה יכולה להשיגם. לחצים אלה מצטרפים ליוזמות השינוי האחרות, הנובעות מחוסר התאמה או התיישנות של תוכניות האיזור. התוצאה מכל אלה היא:

**א. שוק מקרקעין ספקולטיבי**, שבלבו חתירה בלתי פוסקת לשינוי ייעודן של קרקעות ולהגדלת

אחוזי הבנייה המותרים בהן - פעולות שיש להן השלכות כלכליות משמעותיות.  
**ב. ריכוז כוח בידי המימסד התכנוני**, שיכול לשנות את ייעודן של הקרקעות ואת ההוראות והמגבלות החלות עליהן ובכך להשפיע על מנגנוני שוק והון בקנה-מידה רחב.  
**ג. תנאים המזמינים שימוש לא ישר ואפילו מושחת בכוח הזה**, על רקע המשמעויות הכלכליות הכבדות הכרוכות בקביעת האופי וההיקף של השימוש בקרקע.

#### 2.3.4 גישושים אחר נוסחת הגמישות

הערוץ הפעיל של שינויים לתוכניות-המיתאר הכוללניות משקף, אם כך, צורך אמיתי: תוכניות קונקרטיות אינן גמישות מספיק לצורכי המציאות המשתנה. שיקולים ספקולטיביים - של יזמים פרטיים, רשויות מקומיות ומוסדות ממשלתיים וציבוריים שיש להם אחיזה במקרקעין - מהווים גם הם מקור ליזמות שינוי. אישורן של תוכניות מפורטות רבות כרוך בשינוי של המיתאר המקומי. הליך השינוי כרוך בפנייה להיירארכיה גבוהה יותר בסולם המוסדות התכנוניים ומעמיס מאוד על המערכת.

על רקע זה נעשו מספר ניסיונות לפתח תוכניות שתהיינה מלכתחילה גמישות יותר ושניתן יהיה לבצע בהן שינויים נקודתיים מסוימים גם ללא האישור הסטטוטורי. בתחילת שנות התשעים נבחנה במינהל התכנון של משרד הפנים אפשרות לפתח תוכנית "כתמים" - תוכנית שלא קובעת שימושי-קרקע בצורה נחרצת אלא מציגה מסגרת כללית לפרישת שימושים במרחב ומטילה פחות סייגים על תוכניות מפורטות המתוכננות בשטחה. רעיון הכתמים לא הבשיל לכלי מעשי אבל בעקבותיו פותחה נוסחה אחרת: "תוכנית-מיתאר דינאמית", המבוססת על תוכנית-מיתאר דינאמית שהתפרסמה בשנת 2001 לעיר אשקלון (שטרן וליצ'פילד, 2001). על-פי מתכנניה, "תוכנית-מיתאר דינאמית מחליפה את הפרישה המרחבית של ייעודי-קרקע, המתבססת על איזור (zoning), בפרישה מרחבית של מדיניות כלל עירונית ואזורית לפיתוח פיזי". (ליצ'פילד ושטרן, 1997. הדגשה במקור). במקום הוראות תוכנית הקובעות את אופי הבנייה בכל שטח קרקע תציע התוכנית הדינאמית הנחיות מדיניות מנומקות ש"תאפשרנה למתכנן לשקול את הדרך הולמת ביותר למימוש ההנחיות בנסיבות הזמן והמקום" (שם). כלומר, בתוך המבנה הרגולטיבי של מערכת התכנון הישראלית קיים ניסיון להציע מסגרת שיש בה שיקול-דעת מקומי.

הצורך להתגבר על הדילמה שבין קביעות מוחלטות מזה מול כלליות וחוסר משמעות מזה, נמצא, אם כך, בראש מעייניה של המערכת. לאחרונה עסק בכך גם צוות התכנון של תמ"א 35 (אושרה 2005): המתכננים יזמו "שפת תכנון חדשה", המבוססת על "שטחים משולבי ייעוד" או "מרקמים", שיחליפו את השימוש הסטטוטורי בשימושי-קרקע. גבולות המרקמים הם חד-משמעיים, כמו שימושי-הקרקע המוכרים, אבל תכולתם גמישה. בכל מרקם תאפשר תוכנית-המיתאר קיומה של בנייה בהיקף מסוים ומסוג מסוים, אבל בניגוד לשיטת האיזור הקיימת, לא תקבע מסמרות באשר למיקום המדויק של הפיתוח. הרקע לשפה החדשה הוא הרצון ליצור "תוכנית שתשאיר מרווחי גמישות לשינויים עתידיים ומרווח פעולה לרמות התכנון הנמוכות יותר, אך אשר מגדירה בבירור קווים אדומים" ("ארץ", משרד הפנים, 1998). התוכנית מציעה מנגנוני גמישות מובנים. לדוגמה, עיקרון של "פיתוח צמוד דופן" מחייב כל פיתוח חדש להתבצע בצמידות לאיזור מפותח קיים. יחד עם זאת, מותרת התוכנית מרווח שיקול-דעת לרשויות התכנון, שבסמכותן לאשר גם פיתוח שאינו צמוד דופן, במקרה הצורך.

תמונת המצב, אם כך, היא של מתח מתמשך בין גמישות לבין יציבות והחלטיות. תוכניות- המיתאר (ארציות, מחוזיות ומקומיות), שעל-פי כוונת המחוקק נועדו להיות כוללניות, נתונות בפועל במצב בלתי אפשרי: אם תוכנית-המיתאר היא כללית ומסתפקת בקביעת אזורים ונפחי פיתוח, אמירתה בפועל כמעט ואינה מורגשת והתכנון המפורט נותן את הטון. אם, מנגד, היא בעצמה מפורטת וחד-משמעית, עד מהרה מוגשות תוכניות המבצעות בה שינויים נקודתיים, שמצטברים לשינוי מהותי. הניסיונות למצוא נוסחה המשלבת גמישות עם נחרצות נדמים כמו אוסף של תיקונים קטנים, הדרגתיים, שאינם מתיימרים לפתור את הקושי הבסיסי ואינם יכולים לו. אף אחד מהם אינו מבטל לכדי פתרון יציב ובר-קיימא. הניסיון האחרון לשלב גמישות וודאות נעשה במסגרת הרפורמה לחוק התכנון והבנייה שהוצעה על-ידי מינהל התכנון של משרד הפנים ביוני 2007, שחלקה נכלל כבר במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2006. תיאור ביקורתי של הרפורמה מובא בפרק השביעי, להלן.

### 2.3.5 תכנון חוץ-סטטוטורי ומשמעויותיו

הניסיונות למצוא נוסחה המשלבת גמישות עם נחרצות מתקשרים אל חוסר ההתאמה הבסיסי שבין מערכת התכנון, המצפה לזרימת רעיונות והרשאות מהתוכניות הכלליות אל המפורטות, לבין הדינאמיקה המרחבית, שלעתים קרובות נקודת המוצא שלה היא בקנה-המידה המפורט ביותר. הקושי להגיע להסכמה רחבה באשר לתכנון המיתארי, פרקי הזמן הארוכים הנדרשים למתן תוקף לתוכניות הללו וההיקף המשמעותי של השינויים המתקבלים להן, מעידים על חוסר ההתאמה. על רקע זה נוצרים כל העת מנגנונים חלופיים, חוקיים למחצה או כאלה שאינם מוגדרים בחוק, שמטרתם אחת משתיים: לקבוע הנחיות תכנון וליצור בסיס חלופי לקבלת החלטות, במקום התכנון המיתארי הכולל, או להכשיר תוכניות מקומיות לאלמנטים בודדים, גם אם אינן תוצר של חשיבה כוללת ואם יש בהן משום שינוי ניכר בסביבה הקיימת.

נזכיר בקצרה כמה מהמנגנונים החלופיים לתכנון המיתארי המקומי:

בעיר תל אביב, שמתנהלת כאמור ללא תוכנית-מיתאר מקומית כוללת בעלת תוקף, התבסס נוהג של עריכת מסמכי מדיניות נושאים על-ידי מתכנני העיר והגשתם לאישור הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. בהמשך, כאשר מוצגות לפני הוועדה תוכניות מפורטות, המלצת המתכננים באשר לאישור או דחייה שלהם מתבססת על מסמכי המדיניות הללו. למותר לציין כי מסמכי המדיניות אינם יישות סטטוטורית, ולא נזכרים כלל בחוק התכנון והבנייה. מתכנני העיריה משתמשים בהם בגלל חוסר היכולת שלהם לייצר את המסמך המרכזי הנדרש מהם על-פי החוק, תוכנית-מיתאר עירונית, ובשל רצונם לעגן מדיניות תכנון שתאגד את כלל השחקנים העירוניים ותחייב אותם. וכך, נוצר בפועל מסלול חוקי למחצה, שבו מסמכים לא סטטוטוריים מקבלים את ברכת הגופים הסטטוטוריים, ובהמשך מהווים אינדיקציה לקבלת החלטות תכנון. מסמכי המדיניות שנערכו עד כה נוגעים לדיור מוגן ולאזורי בילוי בעיר, וכאמור - אושרו בוועדות.

אמצעי נוסף שקיים בתל אביב, ועונה על אותו צורך, הוא יצירת תוכניות-מיתאר חלקיות. תוכנית חלקית מוגדרת בחוק רק בהקשר של התכנון הארצי - גם כאן, בשל חוסר היכולת לערוך תכנון ארצי כוללני אפקטיבי. מאחר וגם בעיר עצמה קיים קושי דומה, ומתכנני העיר מחפשים אמצעי שיסייע בקבלת החלטות הנוגעות לתוכניות מפורטות, נוצר הכלי של תוכנית חלקית. לעיר נערכה תוכנית-מיתאר לחנייה, תוכנית-מיתאר למרתפים ותוכנית-מיתאר לגנות,

שמסדירות את הנושאים הללו בחלקי העיר השונים ומהוות בסיס להענקת זכויות בנייה - על-אף שאינן מתיימרות להתייחס לכלל האספקטים של שימושי-הקרקע במרחב המורכב. שוב, זהו מסלול חוקי-למחצה, של שימוש במנגנונים ובמושגים המוגדרים על-ידי החוק בכדי ליצור מסמכים העונים על דרישות השעה, גם אם לא לגמרי על רוחו של החוק. ולבסוף, אמצעי נפוץ אחר הוא עריכת תוכניות לא-סטטוטוריות ואימוצן כבסיס לקבלת החלטות. תוכניות-אב, תוכניות אסטרטגיות ותוכניות נושאיות רבות נערכות על-ידי גופי ביצוע ממשלתיים ומוניציפאליים ומהוות בסיס לדיון בתוכניות מפורטות ולקבלת החלטות סטטוטוריות, חרף העובדה שאינן מוגדרות בחוק ושלא נערכו בהליך המתבקש בחוק. גם אמצעי זה ממחיש את הצורך של אנשי תכנון ברשויות ממשלתיות ומקומיות בכלים חלופיים שיעקפו את ההליכים החוקיים ויפצו על חוסר היכולת לעבוד על-פיהם. דוגמה לכך מהווה תוכנית אסטרטגית שנערכה לעיר תל אביב בשנים אלה. באתר האינטרנט של העירייה מתוארת התוכנית כ"נקודת מוצא לפעילות עירונית מתואמת ומכוונת ליישום מטרות מוסכמות". ככזו, התוכנית מנחה קבלת החלטות תכנון נקודתיות ומחליפה למעשה את המסמך הסטטוטורי המקובל.

המנגנונים החלופיים - חוקיים למחצה או כאלה המתקיימים מחוץ לחוק - מבססים תהליכים של קביעת חוקי תכנון נקודתיים, ברמה המקומית. לעתים, הם נגזרים מהאלמנט הבודד אותו חפצה מערכת התכנון לאשר. בפעמים אחרות, מהתפישה הרגעית של המרחב העירוני המסוים - השכונה או הרחוב בו מטפלים המתכננים. בכל מקרה, המסקנה היא כי תוכניות-המיתאר הכוללות (ארציות, מחוזיות ומקומיות) וחוקי האיזור שהן יוצרות, שנתפשו שאמצעי העיקרי לקביעת יעדים מרחביים, הולכים ומאבדים את תפקידם המקורי ומכניסים את התכנון למצב של היעדר יכולת לחלחל חשיבה כוללת אל רמת הפרטים.

כפי שכבר נאמר לעיל, Booth (1996) ו-Cullingworth (1994) ערים לכך שמנגנונים חוקיים-למחצה מפעילים מערכות תכנון רבות במערב. בהולנד, בצרפת, בארצות הברית - מערכת התכנון מתפקדת רק בגלל שנמצאו דרכים לעקוף את ההגדרות החוקיות ואת מסמכי התכנון הנדרשים על-פי החוק. נקודת תורפה מרכזית משותפת למסלולים הללו באשר הם: בשום מקרה לא מדובר במנגנון שהושג בדרך של הסכמה ציבורית, אלא במציאות שהשתררה מאליה, בגלל כישלונה של היירארכיה האיזור. בפועל, יש מידה רבה של סתירה בין הכלים האדמיניסטרטיביים והחוקיים הקיימים לבין מוסכמות ציבוריות וחברתיות מקובלות. דוגמה אחת היא מחיקתו בפועל של עיקרון הפרדת הרשויות במערכת התכנון בישראל: בהיעדר תוכנית-מיתאר כוללת ליישוב, כזו המקבלת את ברכת הוועדה המחוזית ואת אישורה, נמצאות המוסדות בידי הפקידות העירונית הבכירה. מתכננים שהם עובדי הרשות המקומית (מהנדס העיר וצוותו, ברשויות שהן עיריות ומועצות מקומיות) עוסקים בשלושה ממדים חשובים של תכנון ויישום: ראשית, הם מפתחים את תוכניותיהם שלהם (תוכניות למוסדות ציבוריים ולמתקני תשתית ותוכניות הנוגעות לקרקע ציבורית בתחום היישוב). שנית, הם מחזיקים בכוח רב בערוץ הבוחן ומאשר תוכניות בניין עיר (הוועדה המקומית לתכנון, שהמתכננים העירוניים הם הזרוע המקצועית שלה). למותר לציין כי בערוץ זה נידונות תוכניות שאותה פקידות עירונית תכננה, יזמה או הנחתה. כאמור, בהיעדר תוכנית עירונית מאושרת ניתן לערוץ זה משקל רב. לבסוף, גם התחום הביצועי של עבודות פיתוח ושל בקרת בנייה נמצא בידי אותם שחקנים, מתכננים ובעלי תפקידים בעירייה. במילים אחרות, בגלל קריסתו של התכנון

המיתארי (על מערכת הבקורות שלו) ממלאת מערכת התכנון העירונית את תפקיד הרשות המחוקקת (המתכנתת), הרשות השופטת (הוועדה) והרשות המבצעת. לסיכום: סתירות כאלה ואחרות בין האמצעים המוצעים לפרקים לבין הנורמות החוקיות והחברתיות הן תוצאה של היעדר מדיניות מוסכמת המחליפה את תוכנית-המיתאר הכוללת. כתוצאה מכך, נכשלים כלי התכנון הסטטוטורי פעמים רבות בניסיונם לעצב את הסביבה הבנויה ולהסדיר אותה. במציאות התכנונית, בישראל ובמקומות אחרים, לא נוצר חלל ריק. על רקע חולשתו של התכנון מתרבים הגורמים הזמניים, הציבוריים והפרטיים, המתערבים בשיקולי התכנון ודוחפים את ענייניהם, לעתים בניגוד מפורש לקביעותיו של התכנון הפורמאלי (כך גם על-פי אלטרמן, 1993).

## **2.4 ממצאי ועדת זיילר בהקשר לתפקוד מערכת התכנון**

ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הצבור בראשות השופט ורדימוס זיילר התייחסה בעיקר לנושאים של בנייה: תקני בנייה, מתן היתרי בנייה והפיקוח על הבנייה<sup>5</sup>. יחד עם זאת, התייחסה הוועדה גם לכמה מהליקויים הבסיסיים במערכת התכנון בישראל, וגיבשה מספר המלצות הנוגעות לתיקונם. מטבע הדברים, הוגבלה עבודתה של הוועדה לבחינת מערכת התכנון מנקודת מבט טכנית ותפקודית. תהליכי שינוי חברתיים ותפישתיים, לרבות שינויים במערכת היחסים של המדינה והאזרח וההשפעה שיש לכך על מערכת התכנון, נותרו מחוץ לתחומי העניין של הוועדה. מכיוון שכך, מוגבלות גם מסקנותיה לתפקודה של מערכת התכנון כפי שהיא מוגדרת בחוק וכפי שהיא בנויה הלכה למעשה. בכפוף לכך, נביא בקצרה את ההמלצות הנוגעות למערכת התכנון ונבהיר כיצד הן מתקשרות אל הצעתנו למבנה חדש למערכת התכנון.

### **2.4.1 הפרדת התכנון והבנייה לשתי מערכות חוקיות נפרדות**

מסקנה ראשונה אליה הגיעה ועדת החקירה הממלכתית היא שיש להפריד את נושאי הבנייה מנושאי התכנון, ולחוקק חוקים נפרדים לכל אחד מנושאים אלה. בנוסף, המליצה הוועדה על הקמת מיניסטריון לנושאי הבנייה ופירטה את העקרונות של המערכת החוקית שתעסוק בבנייה. אחת הסיבות להמלצה על הפרדה האמורה הייתה האבחנה, כי ענייני הבנייה לא מתאימים לטיפול על-ידי משרד הפנים, הממונה על חוק התכנון והבנייה. ברוח מסקנות אלה, הצעה למבנה חדש של מערכת התכנון המובאת בפרק השמיני עוסקת בחוק התכנון ובמערכת התכנון, בעוד נושאי הבנייה אינם מטופלים במסגרתה. ענייננו הוא בתהליכי התכנון עד להפקתה של תוכנית מפורטת מאושרת. להבנתנו, מערכת הבנייה בה עוסק דו"ח זיילר בהרחבה נדרשת להיכנס לפעולה עם תחילת הפקתו של היתר בנייה - שהוא כפוף אמנם לתוכנית המפורטת, אבל גם לחוקים, תקנות והנחיות מתחום הבנייה, שאינם תכנוניים במהותם.

### **2.4.2 בעיות הנובעות ממבנה הרשויות ומאיושן**

ועדת החקירה הממלכתית מצאה שורה של ליקויים הנוגעים לבעיות במבנה רשויות התכנון

5 הוועדה הוקמה בעקבות "אסון ורסאי", קריסתו של אולם אירועים על יושביו במאי 2001, אירוע בו נהרגו עשרים ושלושה בני אדם.



ובאיושן. אחד הגורמים שנמצאו כמחוללים ליקויים אלה הוא היותן של חלק מהרשויות רשויות נבחרות. גורם שני הוא "הפקדת מכלול הסמכויות תחת רשות אחת, באופן היוצר ניגודי אינטרסים מובנים" (סעי' 10.22).

סעיפים 10.23-10.26 מפרטים את הליקויים הנובעים מכך שוועדת התכנון המקומית, המקבלת החלטות בנושאי תכנון ובנייה, מורכבת מנבחרת הציבור המקומיים. "הרצון של מי שתפקידים מותנה בבחירות להיבחר שנית, הוא רצון טבעי, וכך גם רצונם לשאת חן וחסד בעיני קהל הבוחרים שלהם", נאמר שם (סעיף 10.23), ובשל כך נגועה קבלת ההחלטות המקומית בנושאי תכנון ב"סיכון שבהתנהגות פופוליסטית לשמה" (שם).

עוד מדגישה הוועדה כי "לצד הלחץ האלקטורלי" מופעל גם מה שמכונה לחץ ההון על השלטון" (סעיף 10.24). מעורבותם של בעלי אינטרסים וגורמים עתירי הון ברשות המקומית מנתבת לחצים גם אל קבלת ההחלטות בנושאי תכנון. על רקע זה, נתונים מקבלי החלטות ברמה המקומית ללחץ שקשה להם לעמוד בפניו.

המעורבות הבלתי מקצועית של נבחרת הציבור ובעלי האינטרסים ברשות המקומית בקבלת החלטות בנושאי תכנון חמורה אף יותר בשל הכשל המבני הבסיסי אותו חושפת הוועדה. הכוונה לכך שהרשות המקומית מרכזת בידיה חלק גדול מסמכויות ההחלטה והביצוע בתחום התכנון. בהיעדר תוכנית-מיתאר מקומית רלוונטית, הוועדה המקומית מנחה את הוועדה המחוזית באשר לקבלת החלטות תכנון מקומיות ובכך נעשית לגורם הקובע מדיניות וגם נהנה ממנה, מתכנן וגם מבצע, מחליט וגם אוכף. בסעיף 10.27 מביעה הוועדה "ביקורת על המצב שבו "רשות מחוקקת", "רשות מבצעת" ו"רשות שופטת" דרות כולן בכפיפה אחת בקרב השלטון המקומי". נביא עוד מתוך הנאמר בסעיף זה: "הרשות המקומית (בלבוש זה או אחר שלה) היא "מחוקקת" (גם אם חלקית) של התכנון האזורי, היא המעניקה היתרים (או הנמנעת מלהעניק היתרים), היא גם הרשות המפקחת, ובמידה מסוימת גם הרשות השופטת (בהפעלה אמצעי אכיפה מינהליים כצו הפסקה וכצו הריסה ובשליטתה על מערכת התביעה המקומית), והיא המחזיקה ומאכסנת בחצריה בתי-משפט מקומיים. הרשות המקומית גם מבצעת בעצמה בנייה כגון מבני ציבור, דרכים ופיתוח גנים, ונותנת לעצמה היתרי בנייה. ריכוז כל "רשויות הבנייה" בידי גוף אחד, בלא שקיימת ביניהן הפרדה או מערכת איזונים ובלמים, הוא מתכון לרבות מהרעות-החולות שציינו. מצב זה מאפשר לנבחרים להעניק מ"חסדיהם" לבוחרים, לכוחות ההון ולאחרים, והוא גם מביא לליקויים רבים אחרים בתפקוד הרשויות. יש הסוברים שהיעדר הפרדה זה, הוא-הוא אם-כל-חטאת."

### 2.4.3 אי-ודאות תכנונית

הוועדה הממלכתית התייחסה גם לסוגיית הוודאות בה נגענו לעיל ועמדה על אי-הביטחון התכנוני השורר כיום בתכנון. הדבר נובע, בין היתר, מקבלת מידע לא שלם בדבר התוכניות החלות על מרחב תכנון ומהתבססות פרקטיקה של גמישות מוגזמת מצד מוסדות התכנון. באמצעות פירוט הליקויים (ראו שם, סעיף 10.3), מציירת הוועדה מצב של חוסר ודאות כרוני המתקים הלכה למעשה בתחום התכנון המרחבי.

חוסר הוודאות מוצג בדו"ח הוועדה כתוצר בלתי נמנע של אווירת המשא-ומתן המלווה את נושא התכנון ואת קבלת ההחלטות בנושאי תכנון. הוועדה מייחלת לכך ש"תיווצר אווירה חדשה שבה ייפסק בהכרח נוהל ה"משא-ומתן" רב השנים בין המבקש לבין מוסדות התכנון"

(סעיף 21.78). הוועדה ממליצה כי במקרה של תוכנית שאינה מתאימה להוראות התכנון במקום תפיק הוועדה המקומית הודעת דחייה - במקום, כפי שקורה בפועל כיום, סדרה של נושאים לתיקון - ומתארת את המצב שיווצר כתוצאה מכך (סעיף 21.82):

הליכה בתלם זה תגרום לכך שמבקשים פוטנציאליים יידעו שהגשת תוכנית איננה תחילת מו"מ, אלא מצע תכנון רציני, שבכל המקרים תינתן בו החלטה, בתוך המועד הקצוב למתן החלטה. פועל יוצא מכך יהיה שהם יעשו את הבירורים הנחוצים עוד בטרם יגישו את התוכנית. אם בירורים כאלו יחשפו מכשולים וקשיים בתכנון שהם עומדים להציע, הם ישקלו עוד בטרם תוגש התוכנית אם ראוי ונכון יהיה להכניס בתוכנית שינויים כדי להסיר מדרכם מכשולים אלו, במידה שניתן להסירם.

ביסוס תנאים של ודאות אפשרי, לדברי הוועדה, באמצעות יצירת אורה נורמטיבית שבה (סעיף 21.84): "מה שראוי להיות מאושר להפקדה - יאושר; מה שדינו להידחות - יידחה. מה שדינו להידחות במתכונת שהוגשה ואולם ניתן לאשרו להפקדה בשינויים הנראים למוסד התכנוני - יופקד כשהוא כולל שינויים אלה."

## 2.5 אתיקה תכנונית בישראל או: משבר התכנון בישראל<sup>6</sup>

תרבות היעדר-הציות-לחוק, המהווה "ממד מרכזי בתרבות הפוליטית הישראלית" עומדת במרכז ספרו של אהוד שפרינצק (1986). לדבריו, "בחברה הפוליטית הישראלית [קיים] רובד תרבותי עמוק של אילגליזם, שמאפייניו הם יחס אינסטרומנטלי לחוק וזלזול בסיסי ברעיון משטר החוק כערך שהוא חלק מהדמוקרטיה" (שם, 17). אי-הלגליזם היה חלק מהחוויה המכוננת של מאבק על הארץ וכינון מדינה (שם, 62-55), אך לאחר הקמתה, טוען שפרינצק, הוחמצה הזדמנות לשינוי הלך הרוח.

היעדר הציות לחוק, על-פי שפרינצק, טבוע בהתנהגותם של מנהיגי היישוב, ראשי העם ועובדי הציבור<sup>7</sup>. לדבריו, הפוליטיקה הישראלית על כל שדרותיה אוחזת באידיאולוגיה של אילגליזם, הבאה לידי ביטוי בהצדקה רעיונית של עקיפת החוק וב"היעדרות בולטת של מחויבות ציבורית לרעיון משטר החוק" (שם, 23); בזלזול בחוק בשם האידיאולוגיה; בחקיקת חוקים שאין כוונה לאכפם; ובתופעות של שחיתות ציבורית ואישית.

התחום המרחבי, לרבות נושאי התכנון והבנייה, הוא מרכזי למימוש האידיאולוגיה הזו, בעיקר על רקע מאבקי הטריטוריה המלווים את המדינה מאז הקמתה. השילוב של תרבות אי-הלגליזם ושל גבולות שנויים במחלוקת, שיש להגן עליהם ולהרחיב אותם, הוליד בישראל התנהגות מרחבת הטרודה ברצון לבחון את עמידותם של האיסורים ולמצוא בהם פרוצדורות ומעקפים. דילמת הגמישות והוודאות שהוצגה לעיל וחוסר האפשרות לקבוע מסמרות באשר לפיתוח מרחבי באמצעות תוכניות-מיתאר מהווים רקע להפרת חוק שיטתית, שמוסדות התכנון והשלטון המקומי נותנים להם יד. נביא לכך שתי דוגמות. האחת נוגעת בהפרה של חוקי התכנון על רקע פוליטי-אידיאולוגי והאחרת ביחס אינסטרומנטלי לחוק על רקע של פיתוח עירוני-כלכלי. בשתי הדוגמות, השלטון המקומי מהווה שחקן מוביל, המתמרן היטב בין שני כובעיו - קביעת מדיניות מזה ושליטה ביוזמות פיתוח מזה.

6 הדיון כאן מבוסס על Alfasi (2006).

7 שפרינצק סקר את אי-הלגליזם של ראשי מפא"י והגיע עד לאי-הלגליזם של הימין הפוליטי בישראל בסוף שנות השבעים.

## 2.5.1 סיכול התכנון המרחבי על רקע פוליטי-אידיאולוגי: תמ"מ 4/14 והתיישבות הבודדים

תוכנית-המיתאר המחוזית, תמ"מ 4/14, שנערכה למחוז הדרום, אושרה בינואר 2000, לאחר כעשור של עריכה ודיונים. למעשה, בטרם אישורה התקבלו לתוכנית ארבעה-עשר שינויים, שנוצרו והצטברו בשנים בהן נערכה ונידונה. מדיניות התכנון עליה הכריזה התוכנית בעת אישורה היא כי "לא יאשר מוסד תכנון תוכנית מקומית שעניינה הקמת יישוב חדש אלא במקומות המיועדים לכך בתוכנית זו" (סעיף 7.1).

המדיניות המוצהרת, הגורסת הימנעות מהקמת יישובים חדשים, אינה מקובלת על השלטון המקומי. המחוז הדרומי של מדינת ישראל נתון מאז הקמתה בקונפליקט אתני-לאומי מתמשך. כרבע מאוכלוסיית הנגב מורכבת מבדוים, נוודים לשעבר, המתגוררים באזור מאמצע המאה התשע-עשרה וטוענים לבעלות על כמיליון דונם. בעבר, רוכזו הבדוים על-ידי המדינה במרחב מוגבל ויישובם הפורמאלי הותר במסגרת של שבעה יישובים עירוניים-למחצה (Meir, 1997; Meir and Zivan, 1998; Marx, 2000; Dinero, 1996). בשלושת העשורים האחרונים ממשיכים הבדוים להתיישב בקרקעות המריבה, שמרביתן מוגדרות פורמאלית כקרקעות מדינה. כיום, פזורים ברחבי הנגב כמה עשרות כפרים ויישובים עירוניים למחצה הקרויים "יישובים בלתי מוכרים", שהקמתם ועצם קיומם נוגדים את התוכנית ואת חוקי המדינה. הפרת החוק הכרוכה בסיכול התכנון המחוזי אינה נחלתם של הבדוים בלבד, והיא מהווה אמצעי גם בידי השלטון המקומי, בעצה אחת עם המימסד התכנוני במדינה. אחד הכלים להזמת התוכנית המחוזית הוא הקמתן של התיישבויות-בודדים. למעלה משלושים חוות-בודדים באזור עלו לקרקע בניגוד למדיניות התכנון, כפי שהיא מנוסחת בתוכנית-המיתאר המחוזית ובניגוד לתוכניות סטטוטוריות אחרות, בהן תמ"א 31. אחדות מהן זכו בהיתר חוקי בדיעבד, בעוד אחרות עדיין נאבקות על ההכשר.

התיישבות-הבודדים מהווה מפגן של פעולות עוקפות-תוכנית המבוצעות על-ידי מתיישבים ומסתייעות בשיתוף פעולה של השלטון המקומי ופקידים במימסד הממשלתי. שמואל ריפמן, ראש המועצה האזורית רמת נגב, מצהיר במפורש על תמיכתו בהתיישבות הבודדים ככלי לבלימת התפשטותם המרחבית של הבדוים ("הארץ", 6.5.2003, א, 6.5.2003, ב, 1.6.2003). שיתוף הפעולה של המועצה האזורית בביצוע פעולות להפרת התוכנית הוא קריטי. למשל, במסגרת עקיפת התוכנית, מוגדרים בתי-המגורים של המתיישבים בשם "מבני שמירה זמניים", מאחר שאלה מותרים לבנייה בשטח החקלאי - בשיתוף פעולה והסכמה של המועצה האזורית. אבל אמצעי התכנון העיקרי המשמש את המועצה האזורית לעיצוב המרחב על-פי מדיניותה וצרכיה ולהזים את התכנון הארצי והמחוזי הוא הכלי של עריכת שינוי נקודתי לתוכנית-מיתאר. במקור, נועד השינוי המקומי/נקודתי לאפשר עריכת תיקון מקומי ומוגבל בתוכנית, במטרה לאפשר את מימושה. בפועל, שינויים רבים בתוכנית-המיתאר מהווים למעשה סטייה מהותית מעקרונות התכנון. זהו הסטטוס של פרויקט "דרך היין", שתוכנית להקמתו בשטח המועצה האזורית רמת נגב וביזמתה הופקדה ביוני 2003 בוועדה המחוזית, ואושרה על-ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה בקיץ 2007. תוכנית "דרך היין" מבקשת להקים שלושים חוות חקלאיות לאורך כביש מס' 40, בין קיבוץ משאבי שדה למצפה רמון, בשטח המוגדר על-ידי התוכנית המחוזית התקפה כשטח חקלאי. חלק מהחוות שהופיעו בתוכנית עם הגשתה, ישבו בפועל ארבעים ושתים לתוכנית-המיתאר המחוזית. כך, קביעת תמ"מ על-פיה אין להקים בשטחה יישובים נוספים מאותגרת על-ידי השלטון המקומי, שחבר במקרה זה למינהל מקרקעי ישראל

ולמשרד לתשתיות לאומיות. מציאות כזו הופכת את היירארכית התכנון על-פיה ומבססת את מעמד התכנון המקומי כחזק מהמחוזי והארצי, בניגוד ברור לרוחו של חוק התכנון והבנייה. הבעייתיות הכרוכה בכך תוארה לעיל: גופי התכנון המקומיים, בתמיכת נבחר ציבור ופקידי ציבור, קובעים לעצמם את החוקים והכללים על-פיהם הם פועלים ומקבלים גושפנקא חוקית בדמות אישור ועדות התכנון הגבוהות יותר בהירארכיה.

אי-הלגאליות המרחבית המאפיינת את התנהלותה של המועצה האזורית זוכה להצדקה פוליטית-אידיאולוגית ומתורגמת לתמיכת משרדי הממשלה ומוסדות התכנון. אותם זרעים של היעדר ציות לחוקי התכנון, שנבטו על רקע לאומי ואידיאולוגי, משגשים בסביבה העירונית בה המניע הכלכלי וטובת ההנאה האישית נותנים את הטון.

## 2.5.2 תכנון ופיתוח במרחב העירוני

בתאריך 15.8.2004 אישרה הכנסת את "חוק שמירת הסביבה החופית", התשס"ד. החקיקה מהווה חידוש מנקודת המבט התכנונית: עד כה, הייתה החקיקה התכנונית בישראל פרוצדורלית בלבד. כלומר, החוק הסדיר את המוסדות והתהליכים הנדרשים לאישור תוכניות, אבל לא עסק במהותו של המרחב ובארגונו - בכך עוסקות, כידוע, התוכניות. אבל מערכת התכנון נכשלה בהגנה על חופי הים, במידה רבה בשל העובדה שרשויות מקומיות השוכנות לחוף הים, שיש להן עניין ואינטרס בפיתוח כלכלי לחוף הים, השתמשו בכוחן על-מנת להזים את התכנון ולשנותו. המשרד לאיכות הסביבה וגופים לא-ממשלתיים שאפו על כן להסדיר את נושא הבנייה בחופים באמצעות חקיקה פרלמנטרית ראשית, בתקווה שזו תסייע במיתון כוחם של ראשי-ערים ובעלי אינטרסים אחרים.

הכלי התכנוני שהקדים את חוק שמירת הסביבה החופית היה תוכנית-המיתאר הארצית לחופים, תמ"א 13. התוכנית נערכה במטרה להסדיר את "ניהול המשאבים הטבעיים, שימורם, פיתוחם וניצולם" לשימושים ה"מחייבים מיקום לאורך רצועת החוף", ובמטרה "להסדיר ניגודים בין שימושים הדורשים קרבת חוף, ולמנוע שימושים שאינם דורשים קרבת חוף"<sup>8</sup>. לצורך כך, קבעה התוכנית "איסור על הקמת מבנים במרחק של מאה מטרים לפחות מקו המים העליון"<sup>9</sup>. עם אישור התוכנית ביולי 1983 נעשתה קביעה זאת לחוק החל על הרצועה שלחוף הים התיכון, 196,000 דונם של קרקע חופית.

החקיקה התכנונית בדמות תוכנית-המיתאר נאלצה עד מהרה לעמוד בפני שורת לחצים כבדי משקל, אותם הפעילו יזמים ובעלי עניין בקרקע הנחשקת. השילוב בינם לבין בכירים ברשויות המקומיות הוא קל ומהיר: הראשונים מציעים השקעה בפיתוח והאחרונים מחזיקים בשליטה בוועדה המקומית ובהשפעה על הוועדה המחוזית. קשרים אחרים בין ראשי רשויות ליזמים, שחלקם מממנים מסעות בחירות ברשויות, עשוי גם הוא להוות תמריץ. כך או אחרת, האמצעי להכשרת בנייה ברצועת החוף היה הגדרת הפיתוח כמיועד לתיירות - ובו השתמשו מרבית הרשויות המקומיות שקידמו פיתוח ברצועת החוף. קבוצות האינטרס הגישו תוכניות המיועדות לכאורה לשימושי תיירות לאישור הוועדות, והשתמשו בהן על-מנת להקים מבני מגורים ומסחר. כך נבנו בחופי הים של ישראל מגוון של פרויקטים, בהם "סי אנד סאן" בחוף ימה הצפוני של תל אביב (בו מתגורר ראש העיר לשעבר של תל אביב, רוני מילוא), "פנינת

8 מתוך מטרות התוכנית, סעיפים 4 א' ו-4 ב' בהוראות תמ"א 13.

9 מתוך סעיף 12 (2) א' להוראות תמ"א 13.

עכו" בכניסה הדרומית לעכו, "כפר הים" בחדרה (גבעת אולגה), מגדלי חוף כרמל בחיפה, המרינה באשקלון, המרינה בהרצליה ואחרים.

מגדלי חוף הכרמל בחיפה מהווים סמל לאתיקה התכנונית הרופפת ולבעייתיות השוררת בתחום התכנון ברמת השלטון המקומי. בתמיכת עיריית חיפה הציעה התוכנית המקומית הקמה של שישה מבנים, חלקם בגובה של שש-עשרה ועשרים וארבע קומות, בהם מלון, מלון-דירות, שטחי מסחר, ספורט ונופש - כל זאת, מבלי לשנות כלל את תוכנית-המיתאר הארצית. בישיבתה מיום 2.8.1977 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה את התוכנית בהחלטה נאמר כי "אמנם שטח הבנייה המבוקש גדול משטח הבנייה המותר לפי תוכנית בניין עיר מאושרת החלה על השטח אך מאחר שמדובר בתוכנית לייעוד השטח למלונאות ולא למגורים כפי שהיה קודם מוצאת הוועדה ששטח הבנייה אינו מוגזם". נציג החברה להגנת הטבע, שנכח בישיבה, דרש להגדיר את הבנייה במקום כמלונאות ולאסור על מכירת דירות מגורים במקום. גם לכך הייתה התייחסות בוועדה המחוזית: "אשר לתביעה לקבוע בתוכנית שייבנו רק מלונות או מלונות דירות, סבורה הוועדה כי ההגדרות בתוכנית וברשימת התכליות מספיקים". בסופו של דבר, נבנו בפרויקט שני מבנים מרכזיים, המסתירים את הים לשכונה שבעורפם, ולמעלה ממחציתם משמשים למגורים. בשל הביקורת הציבורית נעצר המשך הפיתוח. שני המבנים הבולטים מהווים אות קלון לאתיקה התכנונית הפסולה.

הקמת מרינות היוותה אמצעי נוסף ששימש רשויות מקומיות לעקיפת תוכנית-המיתאר (Fletcher, 2000). הפער בין מעגן כהגדרתו בתמ"א 13 ("מקום לעגינת כלי שיט קטנים המשמשים למטרות נופש וספורט ימי או לדיג") לבין יוזמות הבנייה המכוננות "מרינה" הוא גדול: המעגן מהווה לכל היותר תפאורה, או תירוץ, להקמת פרויקטי מסחר ומגורים נרחבים בתחום השטח האסור לבנייה על-פי התוכנית הארצית. בשעה שהקמת מעגן אפשרית באתרים ספציפיים המסומנים בתוכנית, הבנייה המסחרית והנדל"נית המקבלת את אישור מוסדות התכנון המקומיים והמחוזיים מנוגדת באורח משמעותי לכוונת החוק. בית המשפט עצמו נדרש לתופעה, כאשר בשלהי 1998 עתרה החברה להגנת הטבע לבית המשפט המחוזי ודרשה להפסיק את מכירת דירות המגורים במרינה של הרצליה ולשווקן כדירות נופש, בהתאם להיות הבנייה על-פיו הוקמו<sup>10</sup>. העתירה הופנתה נגד מוסדות התכנון - הוועדה המקומית של הרצליה, הוועדה המחוזית של תל אביב והמועצה הארצית לתכנון ובנייה, וגם כנגד משרד התיירות ושורה של יזמים וקבלנים. פסק הדין שנכתב על-ידי השופט אורי גורן חשף את שיתוף הפעולה של עיריית הרצליה עם היזמים, שעמד בבסיס הבנייה במקום. כוחה והשפעתה של הרשות המקומית אינו חל רק על הוועדה המקומית או המחוזית לתכנון ובנייה. בהקשר של שינוי תוכנית-המיתאר הארצית עצמה, נדרשו חלק מהרשויות המקומיות להגיע עד למועצה הארצית לתכנון ובנייה ולהשפיע גם עליה. זהו המקרה של המרינה שתוכננה בחוף הים של חיפה. בתשרי המקורי של תמ"א 13 מ-1983 לא הופיע כלל סימון המעגן המתיר הקמת מרינה בחופי חיפה. בסוף שנות השמונים, כאשר העלתה החברה הכלכלית של חיפה - שהיא חברה עירונית - את היוזמה לבנייה בחוף, התברר כי חברי המועצה הארצית לתכנון ובנייה מחזיקים בתשריט (מפת שימוש-קרקע סטטוטורית)

10 עת"מ 98/2038 הוגשה לבית המשפט המחוזי בתל אביב בדצמבר 1998. בפסק הדין שניתן כעבור כשנה התקבלו טענות העותרים ונקבע כי השימוש למגורים במקום אינו חוקי. מספר חודשים אחרי כן ביטל בית המשפט העליון את פסק הדין המחוזי. לאחר שנתיים של דיונים, ביוני 2002, שב בית המשפט המחוזי בת"א ואימץ את פסיקתו הקודמת. הנתבעים שבו וערערו על הפסיקה והנושא מצוי כיום בדין בבית המשפט העליון.

שבו מסומן מעגן מול חופי חיפה. תחקיר עיתונאי חשף את העובדה שהתשריט "תוקן" ידנית על-ידי אחד מחברי המועצה הארצית על-אף שלא התבצע הליך עדכון חוקי<sup>11</sup>. מיד לאחר החשיפה, חברו ראשי מינהל התכנון אל ראש העיר של חיפה במאמץ לאשר את הקמת המעגן תוך שימוש בפרוצדורת ה"הקלה". הקלה, פירושה מתן היתר לחרגה קטנה ולא עקרונית מתוכנית-מיתאר, או ביצוע שינויים ש"מתייחסים לשטחים קטנים-יחסית, ונחוצים לצורך התאמת התוכנית לנתונים מקומיים" - תיאור, שספק אם הוא מתאים למרינה החיפאית, על מאות יחידות-הדירור ואלפי המטרים למסחר שתוכננו בה בשלב ההוא. גם הפעם נבלם ההליך עם חשיפתו לציבור בידי ארגונים סביבתיים<sup>12</sup>, אז פנו העיריה ומינהל התכנון אל הפרוצדורה החלופית של שינוי תוכנית-המיתאר. הדיונים ביוזמת השינוי התנהלו בועדת משנה של המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשנים 2002-2003 וכמעט שהבשילה הקרקע לאישור השינוי. קידום השינוי נעצר באחת בשל החילופים בראשות העיר חיפה, כאשר יונה יהב החליף את עמרם מצנע. מדיניות העיריה התחלפה, ואיתה נעצרה היוזמה. הדיונים חודשו באמצע 2005, ובאפריל 2007 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה "מרחב חיפוש" להקמת מעגן בחופי חיפה, כך שהנושא עשוי לשוב ולהתעורר בעתיד, בכפוף לרצונם של ראשי העיר.

לסיכום: בעוד לראשי הערים והיישובים כוח תכנוני עצום במרחב המקומי, הקודים האתיים המנחים את החלטות השלטון המקומי רופפים ופתוחים לפרשנות וללחצים מקומיים. אידיאולוגיה פוליטית וחיבורי הון-שלטון מנותבים אל תחום התכנון ונעשים כלי שרת בידיהם של ראשי השלטון המקומי. כפי שנראה בפרק הבא, מערכת התכנון עומדת לעגן את סמכויותיהן-בפועל של רשויות מקומיות ולעשותן לסמכויות מאושרות להלכה. השינויים המתוכננים יאפשרו לקצר את הליכי התכנון - קיצור, שצפוי לחזק עוד את השלטון המקומי ולהדק את חיבורי הון-שלטון הנמצאים ברקע החלטות התכנון. במציאות של היעדר אמות מידה אתיות ומקצועיות ברורות בתחום התכנון, לעומת זאת, לא צפוי לחול כל שינוי.

---

11 הנושא פורסם בעיתון גלובס, בתאריכים 11.9.1997, 17.11.1997, 15.12.1997, 7.1.2001, 3.3.2002.

12 בסוף שנות התשעים פתחה החברה להגנת הטבע בקמפיין ציבורי כנגד הבנייה בחופים. בשיתוף עם המקומון התל אביבי "העיר" נחשפו לציבור הפרות החוק הכרוכות בבנייה בחוף בתחום העיר, ובהמשך הופנתה תשומת הלב לבנייה בחופים אחרים.

### 3. תמורות בזירת התכנון

#### 3.1 סקירה היסטורית

ביסוד התכנון הרגולטיבי, המסדיר, המשמש במרבית מערכות התכנון במדינות דמוקרטיות עומדות תוכניות שימושי-הקרקע. תוכניות אלה עושות שימוש באיזור (zoning) כאמצעי לקביעת השימוש המותר בקרקע ולהעברת הנחיות תכנון מסדיר-הגודל הכלליים עד לתוכנית המפורטת. תוכניות ייעודי-הקרקע (תוכניות-המיתאר) מתארות פרישה מתוכנת של שימושי-קרקע במרחב, ומגדירות את הכללים והעקרונות למימוש התכנון. בישראל, כוללות תוכניות-המיתאר תשריט - מפה של שימושי-קרקע - והוראות תכנון, המפרטות את המותר והאסור בכל סוג שימוש. כאשר קיימת תוכנית איזור, נקבעות על-פיה הזכויות בקרקע: התוכנית מגדירה אילו שימושים ניתן לבצע בקרקע ובאיזה היקף בנייה. בנייה מבנה דומה משמש בכל מערכות התכנון המסדירות. כך, תקנות האיזור קובעות **סוגי שימושים** מותרים/אסורים בכל אזור ומאפייני בנייה באזורים אלה, בהתאם.

תוכנית שימושי-הקרקע היא בעיקר תוכנית מגבילה. היא קובעת מגבלות לשימוש בקרקע, אך אינה מחייבת עשייה. קיימים מקרים בהם התוכנית קובעת גם **תנאים למימוש**; כלומר, מגדירה פעולות "עשה" המהוות תנאי למימוש זכויות הבנייה בקרקע. הספרות העוסקת באיזור היא רבה ונרחבת. נדון כאן בנסיבות היווצרותו והתגבשותו של האיזור ובמכניזם שלו: זרימתו מהתוכנית הכוללנית אל התוכנית המפורטת והדרך בה הוא משמש במערכות תכנון כוללניות. הרקע להולדתה של שיטת תכנון שימושי-הקרקע הקיימת מלמד על קיומן של אפשרויות אחרות לתכנן את הסביבה הבנויה, כאלה שאינן בהכרח כרוכות בתכנון כוללני של המרחב.

#### 3.1.1 הולדת האיזור

חוקי האיזור נולדו בגרמניה ובארצות הברית באותו זמן בערך - בעשור האחרון של המאה התשע-עשרה<sup>1</sup>. העיקרון של הפרדת שמושי קרקע הומצא בגרמניה ובתוך זמן קצר נדד לארצות הברית, לסאן פרנסיסקו וללוס אנג'לס, בהן התגבש בעשור הראשון של המאה העשרים ומהן עבר אל שאר העולם. נסיבות יצירתו של רעיון האיזור בגרמניה, כמו הרקע לקליטתו בארצות הברית, מעוררים עניין ומחשבה. נסקור אותם בקצרה:

בגרמניה התקיים במשך מאות שנים, מאז ימי הביניים, מוסד של תקנות בנייה. מדובר בתקנות שהתמקדו ביציבות מבנים, בטיחות אש, הגנה על בארות ומקווי מים, שמירה על זכויותיהם של שכנים. ההנחיות כללו שני סוגים של הוראות:

**הוראות הנוגעות לאלמנט/מבנה המתוכנן כשלעצמו.** בקטגוריה זו נכללות הנחיות הבטיחות השונות וגם הנחיות עיצוב המגדירות מרחק בין רצפות (גובה מינימלי למפלס), מפתחי חלונות, תכסית קרקע, קווי בניין (או גודל חצר קדמית ואחורית), חומרי גמר וקירוי ועוד.

**הוראות המסדירות את היחסים בין האלמנטים הקיימים במרחב לבין האלמנטים אותם מבקשת התוכנית להוסיף.** זוהי הקטגוריה במסגרתה נקבעו זכויותיהם של מבנים שכנים (זכות לנגישות, לתאורה, לשמש, לשקט, לפרטיות ועוד), הגנה על מקורות מים, על דרכים

1 דיון בנסיבות היווצרותו של האיזור בגרמניה ניתן למצוא אצל Logan (1976). ראשית האיזור בארה"ב, באותה תקופה ממש, מתוארת אצל Relph (1987), Hall (1992).

ומעברים, על אלמנטים בעלי ערך חברתי/תרבותי/דתי וכיוצא בהם. מאז ימי הביניים ועד שלהי המאה התשע-עשרה התקיימה בערי גרמניה בנייה על-פי הוראות אלו, שהיקפן גדל עם השנים. מרבית התקנות נקבעו על רקע של קונפליקטים וסיכונים ממשיים שאיימו על שלמום של אלמנטים ומרקמים בנויים בעיר הימי-ביניימית. בינמיית. התקנות סיפקו מידה של ודאות לתושבים ובעלי עסקים, בתוך אי-הוודאות הכללית המאפיין את התפתחות הסביבה הבנויה.

מאמצע המאה התשע-עשרה, עם התרחבות התיעוש, התרחבה רמת אי-הוודאות הודאות בסביבה הבנויה והתווספו סיכונים שקשה היה להתמודד איתם באמצעים המוכרים. נוצרו תקנות, שטיפלו בנושאים מקנה-מידה רחב יותר - למשל, צמצום נזקי הבנייה הפרטית המאסיבית על-ידי תעשיינים, בעיקר הקמת מגורי עובדים ירודים וצפופים בסמיכות רבה למפעלי הייצור. הפתרון של הרחקת מפגעים מתחומי העיר הוותיקה הוליך להחלפת התקנות הבודדות בחוקים הנובעים מתוכנית שימושי-קרקע. מה שהתפתח לתקנות איזור הופיע לראשונה בפרנקפורט, בשנת 1891. המימסד העירוני וראשי הקהילה הוותיקה בעיר ביקשו להיאבק בפגעי התיעוש, במגורים הצפופים והמזוהמים הסמוכים למפעלי תעשייה, במחסור, בעוני ובתמותת תינוקות גבוהה. לצורך כך נדרש להגביל את בניית התעשייה והמגורים הנחותים לתחומים מוגדרים ומצומצמים יחסית. החשש היה מפני הידרדרות; מכך, שמשכנות העובדים יחליפו את מגורי היוקרה לבלי שוב. הפתרון שהוצע נועד להגן בעיקר על מגורי המעמד הבינוני-הגבוה: בפרנקפורט הוגדרו שישה אזורים שונים, שנבדלו זה מזה בסוגי התפקודים שהותר למקם בהם. שניים מהם נקבעו כאזורי מגורים נקיים; נאסר למקם בהם תעשייה והוטלו מגבלות חמורות על צפיפות הבנייה. שני אזורים אחרים הוגדרו כאזורי מגורים מעורבים; הותר לשלב בהם מסחר, מלאכה ותעשייה זעירה לצד שימושי דויר. אזור אחד היה נטול מגבלות והיה מיועד למעשה לתעשייה המשולבת במשכנות העובדים. האזור האחרון היה העיר העתיקה, בה נותרו תקנות הבנייה הוותיקות על מכוון. לבד מהגבלת השימושים, היו תקנות רבות תקפות בכל האזורים כולם - בעיקר תקנות בטיחות, יציבות וכאלה המאפיינות את המבנה הבודד<sup>2</sup>.

גם בלוס אנג'לס, באותם ימים של סוף המאה התשע-עשרה, כוונו חוקי האיזור הראשונים להגנה על מרקמי מגורים<sup>3</sup>. גם שם התבססו חוקי האיזור הראשונים על **סיווג שימושי-קרקע**. בסביבה הבנויה הוגדרו שלושה סוגים עיקריים של אזורים: אזור מגורים, עליו הוטלו מרבית המגבלות ונאסרה בו בנייה לצורכי פעילות כלכלית; אזור משרדים/עסקים, שלמעט תעשייה מזהמת ומרעושה ניתן להקים בו מגוון שימושים; ואזור נטול מגבלות כלל, שהיה מיועד לפעילות תעשייתית ולמלאכה.

בתחילת דרכו של האיזור, ההנחיה היחידה שהייתה לה שונות במרחב הייתה הנחיה על **סוגי שימושים** מותרים בכל אזור. בהדרגה, התרחב השימוש בכלי המרחבי לקביעת **מאפייני בנייה**<sup>4</sup>. בארצות הברית בעיקר, תחילת השימוש בחוקי איזור הייתה כרוכה במאבק משפטי

2 הדיון כאן מבוסס על Logan (1976).

3 על-פי Logan, 1982; Hall, 1987; Relph, 1976, המטרה בחוקי האיזור של לוס אנג'לס הייתה הרחקת מכבסות המופעלות על-ידי סינים ממגורי הלבנים. אלה שימשו מוקדים חברתיים של מהגרים בלב שכונות המגורים ונתפשו כמטרד. מאחר שהגבלה מרחבית על יסוד לאומי הייתה בלתי אפשרית מבחינה חוקתית, נקבעה נוסחה האוסרת על שימוש בטכנולוגיה הספציפית, ששימשה את הסינים, בשכונות מסוימות. רק בסיומו של מאבק משפטי ממושך, קיבלתה התקנה תוקף.

4 בעיר המבורג, לקראת סוף המאה הקודמת, שימשו תקנות האיזור גם להגבלת גובה הבנייה ולקביעת מגבלות על תכסית הקרקע של מבנים. בארה"ב, במסצ'וסטס, תקנה משנת 1898, שקיבלה תוקף בעקבות פסק דין רק ב-1908, קבעה שונות



ממושך. הרעיון של קביעת חוקים שונים לאזורים שונים לא התקבל כמוכן מאליו. ההשלכה שיש לאיזור על השימוש בקרקע וכתוצאה מכך על ערך הנכסים ועל זכויות הקניין הצדיקה דיונים ממושכים, תביעות ותביעות שכנגד. הצדדים הניצים היו הפקידות העירונית והמקומית, שיזמה את האיזור וציידה בו, ובעלי קרקע או עסקים שראו עצמם נפגעים מהאיזור. במידה רבה, נותרה החלוקה הזו על כנה עד עכשיו.

### 3.1.2 קביעת שימושי-קרקע ללא תכנון כוללני - הדוגמה של ניו יורק

לתקופה בה התרחב השימוש בחוקי איזור בארצות הברית וחלחל אל הפרקטיקה התכנונית, שנות העשרה והעשרים של המאה העשרים, יש חשיבות מיוחדת: בתקופה זו טרם התפתחה מסורת של עריכת תוכניות כוללניות כבסיס לקביעת שימושי-הקרקע. החלוקה לאזורים, על-פיה נקבעו חוקי האיזור, לא ביטאה תכנון כוללני כמוכן המוכר היום, של קביעת מטרות חברתיות-כלכליות, שהמבנה העירוני העתידי אמור לשקף ולהגשים. תקנות האיזור של לוס אנג'לס קיבלו תוקף חוקי בשנת 1920<sup>5</sup>. בניו יורק נחקקו חוקי איזור בשנת 1916<sup>6</sup>. החוקים לווו אמנם במפות שתיארו את פרישתם במרחב, אבל אלה לא היו **תוכניות**. לאבחנה הזו יש חשיבות מיוחדת, כפי שמיד יתברר.

חוקי האיזור הראשונים של ניו יורק כללו שני רכיבים - מפה מפורטת עד רמת הבלוק הבודד, שהגדירה שימושי-קרקע מותרים, וקובץ חוקים, שקבע מאפייני בנייה. מסמך התקנות השתרע על פני 25 עמודים, כולל נספחים ולוחות<sup>7</sup>. במפת שימושי-הקרקע סומנו שלוש קטגוריות של שימושים: "מגורים", "עסקים" ו"לא מוגבל", ששיקפו במידה רבה את פיזור השימושים בעיר בפועל. השפעתו של עיקרון הפרדת השימושים פגה עד מהרה והוא כמעט ולא נשמר. החידוש הדרמטי האמיתי היה בחוקים הנוגעים למאפייני הבנייה, ואלה לא השתנו על פני המרחב אלא היו הומוגניים, אחידים כמעט בכל רחבי העיר. העיקרון המרכזי שקבעו היה הנסיגה מקו הבניין עם העלייה לגובה. הקומות הראשונות השתרעו על פני כל המגרש, ללא קווי בניין, וככל שהלך המבנה וגבה נסוגה מעטפת המבנה כלפי פנים, כמו פירמידה דימיונית, שבסיסה הרחב בקרקע וקדקודה אי-שם בשמים. הזיקה בין מאפייני הבנייה לסביבה המיידית נוצרה באמצעות הנחיה, שגם היא הייתה תקפה בכל מרחב העיר, הקובעת כי שיפוע המעטפת הפירמידית תלוי ברוחב הרחוב בו נמצא המבנה. נוסחו חמש נוסחאות לחישוב קווי הבנייה המותרים, כולן מבוססות על פרמטרים של רוחב הרחוב ועל עיקרון הנסיגה של קו הבניין מקו המגרש בקומות גבוהות<sup>8</sup> (איור מס' 4). האיזור קבע איזו נוסחה תקפה באזורי העיר השונים: ברחובות רחבים הנסיגה מקו הבניין הייתה רבה יותר מאשר ברחובות צרים, בכל רחבי העיר. כך, חתכי הרחובות הרחבים נעשו רחבים עוד יותר, בשעה שהרחובות הצרים

---

במאפייני הבנייה של אזורי העיר: באזור העסקים הותרה בנייה עד לגובה של 125 רגל, בשעה שבכל העיר הוגבל הגובה לשמונים רגל בלבד (Logan, 1976).

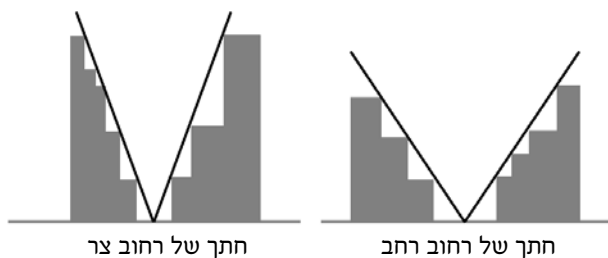
5 תקנות האיזור של לוס אנג'לס מתוארות אצל Logan (1976).

6 על תקנות האיזור הראשונות של ניו יורק, משנת 1916, הרקע לקביעתן, תפעולן והשלכותיהן ראו: Bressi, 1993; Fischler, 1998.

7 על-פי Marcus, 1993.

8 במרבית שטחה של מנהטן העיקרון היה של אחד-אחד וחצי או אחד-שניים (אחד-אחד וחצי: אם רוחב הרחוב הינו מאה רגל, אזי החזית הניצבת גובהה מאה וחמישים רגל, וכל תוספת גובה של שלוש רגל מחייבת נסיגת קו הבניין ברגל אחת. אחד-שניים: כנ"ל, אבל החזית הניצבת גובהה מאתיים רגל ויחס הנסיגה הוא 1:4).

היו ממילא יותר "קניוניים". עיקרון זה, בניגוד להפרדת השימושים, יושם באדיקות ובהרחבה והפך למאפיין מוכר של הבנייה בניו יורק, בעיקר במנהטן.



איור מס' 4

חוקרים העוסקים בתקנות האיזור הראשונות של ניו יורק מעידים כי התקנות נכתבו במסמך פרקטי, לא "חזוני", שאין בו פירוט של אידיאל, תמונת עתיד, רעיון (Willis, 1993; Marcus, 1993). לא עמדה מאחריהן תוכנית גדולה. חוקי האיזור של העיר ניו יורק מדגימים בצורה הטובה ביותר מערכת תכנון המבוססת על איזור ללא תכנון כוללני. אם היה בהן חזון, יתכן שהייתה זו שאיפה לייצר ודאות ברחוב העירוני. בשעה שתקנות איזור בכל רחבי ארה"ב נוסחו במטרה להגן על הבית הפרטי הקטן, אלה של ניו יורק עסקו בלב העירוני (Fischler, 1998). ועדיין, האוריינטציה המרכזית הייתה ונותרה **מקומית** (Bressi, 1993). החוקים הנחו בנייה בהתאם לאפשרויות שיצרה הסביבה הקרובה, חתך הרחוב. התקנות נותרו תקפות עד שנת 1961, ושימשו את הבנייה המאסיבית שהתקיימה בעיר בשנות העשרים<sup>9</sup> ולאחר מלחמת-העולם השנייה.

קובץ התקנות החדש, שנכתב בשנת 1961, היה שונה ברוחו ובהיקפו: את שלוש קטגוריות האיזור שנקבעו בתקנות 1916 החליפו עשרים וחמישה סוגי אזורים שונים: ארבע-עשרה סוגי מגורים, שמונה סוגי מסחר ושלושה סוגי ייצור. האזורים נקבעו על-פי פיזור שימושים בפועל (מה שמעיד על כך ששלוש קטגוריות האיזור של תקנות 1916 יצרו במציאות מגוון רחב של מרקמים) ועל-פי הערכות ואומדנים של מתכננים. בין השאר, נעשו חישובים של כוח נשיאת התשתיות ההנדסיות, פיזור שירותים ציבוריים, אומדנים של ערכי קרקע. תקנות הבנייה לא היו עוד הומוגניות בכל המרחב: לכל אזור הותאמו תקנות ובהן מגבלות על היחס שבין השטח הבנוי לגודל הקרקע. במסמך החדש היו 835 עמודים המכילים הוראות והנחיות שונות לתכנון ובנייה באזורי העיר השונים. בשנות השישים, השבעים והשמונים הוכנסו לפרקים שינויים בחוקים ובתקנות, משיקולים שונים (למשל: במנהטן נקבע שקומת הרחוב של מבני משרדים בשדרות צריכה לשמש כשטח ציבורי. אחר כך, בגלל קשיים באבטחה ובבקרת הנכנסים למבנים, נקבע תמריץ להמרת השטח הפתוח במסחר. ואז, בגלל עודף בשטחי מסחר ותחושה של "יבוש" הרחוב, הנטייה הייתה להעדיף - ולתמרץ - הכללת קומת הרחוב בשטח התפעולי של מבנה המשרדים, וכן הלאה). ה"תכנון" נכנס לחוקי האיזור של ניו יורק, לאחר שבמשך כמה עשורים התקיים בה איזור ללא תכנון.

9 עפ"י Willis, העיר כמעט הכפילה את שטח המשרדים שלה בעשור הזה.

### 3.1.3 חוקי איזור כאמצעי לייצור מלאי תכנוני

בשנים שלאחר מלחמת-העולם השנייה, כאשר במרבית מדינות העולם המערבי קמו מערכות תכנון ונקבעה חובת תכנון, היה האיזור לכלי המיישם תוכניות כוללניות. תכלית התכנון הייתה לקבוע לאזורים קיבולת של תפקודים ולבטא באמצעות פרישתם חזון תכנוני, רעיון, יעד. הפרדה בין סוגי שימוש שונים בקרקע הייתה לאמצעי מובן מאליה בתכנון המרחבי. McLaughlin (1969) מציין את ההפרדה ככלי למניעת הפרעה הדדית בין שימושי-קרקע שונים ולשחרור מהמגבלות שהפרעות כאלה דורשות. בנוסף, האיזור מאפשר למתכננים לווסת את ההיקף של הפונקציות השונות במרחב, להסדיר את זרימת האנשים והחומר ביניהן ולהיערך לאספקת התשתיות הנדרשות לתפקוד תקין של ה"מכונה" העירונית. למעשה, האיזור יוצר מלאי של הרשאות לתכנון, על-פיהן יכולה הסביבה הבנויה להתפתח ולהתארגן. קביעת חוקי תכנון ובנייה דיפרנציאליים - חוקים שונים לאזורים שונים - הייתה למטרה המשתמעת של תכנון שימושי-קרקע באשר הוא.

מערכות תכנון אינן עוסקות בהקמה או בבנייה של אלמנטים בעיר. הבנייה עצמה מתבצעת על-ידי שני סוגים עיקריים של גופים: גופים פרטיים (אנשים או חברות הבונים מבני מגורים, מסחר, תעסוקה וכן הלאה) וגופים ציבוריים (רשויות מקומיות וגופים ממשלתיים, המקימים תשתיות, דרכים, מתקנים הנדסיים, מבני ציבור וגם, לעיתים, מבני מגורים ותעסוקה). מערכות תכנון מופקדות על יצירת התנאים, שיאפשרו לאלה וגם לאלה לבצע את הבנייה: הן מייצרות הרשאות, בדמות תוכניות וחוקי איזור, להקמתם של אלמנטים בנויים. תוכניות של ייעודי-קרקע מבקשות כך "לדחוף" את הנחיות התכנון לעבר התכנון המפורט.

המלאי התכנוני מיועד להיות אמצעי עיקרי לשליטה מרכזית בסביבה הבנויה. באמצעות האיזור יוצרת התוכנית הכללית הנחיות לתוכניות הכפופות לה בהיירארכיה. היכולת להכין מלאי עבור הצרכים העתידיים של העיר נגזרת מהיכולות אותן מייחס לעצמו התכנון: האחת היא **היכולת לחזות** את עתיד העיר והאזור ומתוך כך את הצרכים העתידיים של תושביה, והאחרת היא **היכולת להשפיע**, באמצעות האופן בו מוגשמים הצרכים הללו, על השגת כוונות התכנון ומטרותיו. מאחר שניתן לחזות - ולתכנן - גם את היווצרות הצרכים וגם את הגשמתם, תכנון יכול לקבוע **באיזה מקום ובאיזה זמן** יתבצעו במרחב התכנון פעולות עתידיות. זוהי ההנחה העומדת ביסוד תפיסת התכנון את עצמו כיוצר "מלאי" לפעילויות מותרות במרחב העירוני. הנחה כזו מבוטאת, הלכה למעשה, בכל פעם שנערכת תוכנית כוללת לעיר או לאזור.

הביקורות על גישת התכנון באמצעות קביעת ייעודי-קרקע נוגעות למגוון נושאים. נקודה אחת שעלתה בהקשר זה היא חוסר יכולתו של התכנון לצפות את העתיד ולהיות מוכן לקראתו, מה שגורם לתוכניות ייעודי-הקרקע להפוך בפועל לתוכניות קשיחות מידי, בלתי ישימות בתנאים העירוניים המשתנים ובמציאות העירונית המורכבת. נקודה שנייה, אותה כבר ציינו לעיל, היא העובדה שתכנון שימושי-קרקע הוא מגביל, אבל אינו יזם. כלומר, תוכניות שימושי-הקרקע עשויות להנחות ולעצב את היוזמות העתידיות, אבל אינן יכולות לשלוט בעצם הופעתן. כוחו של התכנון המגביל הוא ביכולתו לשלול צורת פיתוח או שימושי-קרקע מסוימים, אבל אין לו יכולת פוזיטיבית, כזו הגורמת לעשייה. נקודה שלישית היא קנה-המידה של שימושי-הקרקע, שאינו מאפשר לעסוק באלמנטים עירוניים מקנה-מידה קטן יותר או להסדיר באופן יעיל אזורים שיש בהם שימושים מעורבים. תוכניות ייעודי-קרקע

מבטאות תפישה של הפרדה מרחבית בין סוגי השימוש בקרקע ומתאימות לתכנון של מרחב שמתקיימת בו הפרדה כזו, אבל אינן מתאימות לתכנון של סביבה עירונית מעורבת. הן, בעיקר, הן נטולות יכולת לעסוק בקנה-מידה מרחביים שיש להם משמעות בהקשר של הסביבה העירונית, כמו חתך הרחוב, פיזור השירותים הציבוריים והשטחים הפתוחים בעיר, ויחסים בין אלמנטים עירוניים אחרים.

## 3.2 דילמת הגמישות והודאות בתכנון

הביקורת על תכנון כוללני בכלל ועל האיזור בפרט חצתה גבולות של אקדמיה ופרקטיקה. יחד עם זאת, בהיעדר תחליף של ממש ממשיכים התכנון והאיזור להתנהל במתכונת דומה בכל רחבי העולם. בסעיף זה נתמקד בדילמה יסודית המאפיינת את תוכניות שימושי-הקרקע. פירושה של הדילמה הוא שלא ניתן - כך בפירוש - להסדיר את התכנון המרחבי באמצעות תוכניות איזור.

### 3.2.1 גמישות וודאות

אחד היעדים העיקריים של תכנון שימושי-הקרקע הוא יצירת ודאות ארוכת-טווח באשר לעתיד הסביבה הבנויה. רמה סבירה של ודאות מקלה על שחקנים בסביבה העירונית לבצע פעולות כרכישת דירה, הקמת עסק והחלטה על השקעות פרטיות וציבוריות אחרות, כמו הקמת אזורי מגורים, תעסוקה ופנאי. ברור לכל כי לא ניתן לבטל לחלוטין את הסיכונים הכלכליים והאחרים הכרוכים בפעולות מסוג זה - אבל הציפיה היא כי מערכת התכנון תייצר מידה סבירה של ודאות ותבטיח את זכויותיהם של תושבים, יזמים וכלל הגורמים המעורבים.

הודאות מתנגשת עם עיקרון חשוב אחר, שגם הוא חיוני לתכנון ולבנייה. הכוונה היא לכך שמנגנוני תכנון נדרשים להיות גמישים מספיק על-מנת לאפשר התפתחות שלא נחזתה מראש, כזו שנוצרת מתוך המפגש החד-פעמי של יזם, הזדמנות ומקום. הגמישות נחוצה כאשר נבחנת יוזמה קונקרטיה, מקומית, שמתאימה למקום מסוים אבל לא נחזתה על-ידי התכנון הכוללני ולא ניתן לה פתרון באמצעותו. על-מנת לאפשר לצרכים השוטפים וליזמות היצירתיות להתממש, על מערכת התכנון להשאיר לדרגיה הנמוכים מרחב להפעלת שיקול-דעת מקומי בעת מימוש החזון הכוללני. שימוש, גודל ועיצוב של מבנים ושטחים עשויים להתאים מאוד לסיטואציה מקומית גם אם אינם נגזרים ישירות מהנחיות התוכנית הכוללת. למעשה, ההכרח לפרט את התכנון ארוך-הטווח ולהתאים אותו לנסיבות קונקרטיות הוא המצדיק את קיומן של תוכניות מקומיות ומפורטות ושל דרגי קבלת החלטות מקומיים. גמישותם של אלה מהווה תנאי לפיתוח עירוני, לקיומה של יוזמה יצירתית וליכולת להתאים פתרונות מקומיים לחזון ארוך-הטווח.

הדילמה נוצרת בשל הקושי לשלב את הודאות והגמישות; הקושי להבטיח המשכיות של זכויות ואורח חיים באמצעות תוכניות כוללניות וארוכות-טווח, ובאותה עת להותיר מרחב לשיקול-הדעת של הדרגים המקומיים הבוחנים יוזמות חדשות. הענות לצורך אחד עשויה לגרום לפגיעה באחר. הדילמה הזו אינה ייחודית לעיר הישראלית: בעטיה מואר התכנון הכוללני ארוך-הטווח באור בעייתי במדינות רבות (Tewdwr-Jones, 1996; Booth, 1995, 1996; Cullingworth, 1994, 1999). בחירה מודעת בתכנון גמיש מנוגדת במידה רבה לאופייה של המדינה המודרנית המבקשת לעצמה אמצעי להשפיע על התפתחות הסביבה הבנויה. זאת,

משום שתוכניות גמישות הניתנות לפרשנות אינן מצליחות להחדיר את הקביעות ארוכות-הטווח ולייצר את הוודאות העיקבית, שמהווה כלי שליטה למימסד הלאומי וגם גורם מרגיע ומייצב. מנגד, תוכניות כוללניות, מפורטות ומוחלטות מקשות על יזמים ומתכננים בקנה-המידה המקומי. הן נוטות להתיישן במהרה ובכך מזמינות את עקיפתן. הדילמה כמעט בלתי ניתנת ליישוב פורמאלי, חרף ניסיונות רבים שנעשו להגדיר תוכנית שתהיה קשיחה-גמישה: הקושי הוא להגדיר מראש את תחומי הקשיחות או הגמישות של התוכנית, כאשר החלק הגמיש מעמיד את קביעות התוכנית בספק, והחלק הקשיח נאלץ לסגת בסופו של דבר בפני שינויים באורח החיים, בטכנולוגיה ובהזדמנויות. למעשה, הגדרות קשיחות של שימושי-קרקע הן בלתי ישימות. הן מזמינות את פריצתו של התכנון ארוך-הטווח ואת שבירת הכלים כולם.

### 3.2.2 פער בין המבנה הרשמי והפרקטיקה של התכנון

במערכות התכנון שנבנו בהשראת התיאוריה המודרניסטית, מוגדר התכנון הכוללני ארוך-הטווח כחלק מהמערך הרשמי והחוקי של התכנון המרחבי. אבל הקונפליקט בין ודאות (כלומר, קביעת שימושי-הקרקע מראש) לבין גמישות (כלומר, אפשרות לבצע שינויים בשימושי-הקרקע על רקע הזדמנויות מקומיות) מחולל פער הולך ומתרחב בין המבנה הפורמאלי של מערכות התכנון בארצות-הברית, צרפת, הולנד ומדינות נוספות, לבין ההתנהלות התכנונית בפועל. "מערכת התכנון בהולנד פועלת רק משום שנמצאו דרכים לעקוף את המבנה הרשמי שלה" קובע Cullingworth (1994), ובצרפת, "כמו בארצות הברית", לדבריו, "את המערכת הפורמאלית אפשר למצוא בעיקר בספרי החוקים, בשעה שמערכת לא פורמאלית מאפשרת לתכנון להתקיים למעשה" (שם, 165).

דוגמה לכך מובאת אצל קורטלר (Kwartler, 1998) המתאר את התפתחות המגורים בסוהו של ניו יורק. הרקע הוא תקנות האיזור (zoning) של ניו יורק שנערכו בשנת 1961 ויצרו את הבסיס החוקי לתכנון ובנייה בעיר בשנות השישים והשבעים. התקנות הן מעין תוכנית-מיתאר המגדירה שימושי-קרקע וקובעת הוראות המסדירות את המותר ובעיקר את האסור בבנייה. חרף זאת, שינוי באופנה ובטעמים גרם להתפתחויות שלא נצפו בתקנות האיזור. המקום שהשתנה יותר מכל בתקופה זו היה הסוהו: למרות שהוגדר בתוכנית כאזור מסחרי ותעשייתי, בשנות השבעים שינה הסוהו את אופיו והמחסנים הגדולים, הלופטים, הוסבו בהדרגה לשימושי מגורים. בסקר שנערך על-ידי מחלקת התכנון המקומית בשנת 1977 נמצא כי 90% מהלופטים בסוהו שימשו באותה עת למגורים - כאמור, בניגוד ברור להנחיות התוכנית התקפה (Marcus, 1993, p. 68). בסופו של דבר עודכנו הנחיות האיזור של ניו יורק כדיעבד. נקבע בהן שהסוהו הוא אזור מגורים לכל דבר, מה שהסדיר את חוקיות המגורים במקום ואפשר את כניסתם של שירותים ציבוריים מתאימים. על-פי קורטלר, ההתרחשות בסוהו משקפת היטב את היפוך התפקידים בשדה התכנון: במקום לשמש מורה דרך, נאלץ התכנון ארוך-הטווח לדוץ אחרי המציאות המשתנה ולהתעדכן כדיעבד, בשעה שיוזמות מקומיות, חוקיות ובלתי חוקיות, קובעות את העובדות בשטח.

בניסיון לחמוק מהדילמה נעשים ניסיונות להגדיר תוכניות שימושי-קרקע גמישות מספיק, שאין צורך לשנותן בעת התכנון המפורט. תוכניות כאלה, כמובן, אינן מייצרות ודאות, ומחזירות את הבעיה לנקודת המוצא. בכל פעם שיש רצון לקבוע מסמרות מראש ולייצר ודאות באשר לעתידה של פיסת קרקע עירונית, שבה הדילמה ועולה, ללא יכולת לחמוק ממנה.

### 3.3 שינויים במערכות תכנון בכמה מארצות המערב

#### 3.3.1 מערכות התכנון: בין הסדרה לשיקול-דעת מקומי

מסורות תכנון שונות מפתחות דרכים שונות להתמודד עם דילמת הודאות והגמישות. החשש הגדול של העוסקים בתחום הוא מפני יצירת מצב בו רשות התכנון המקומית, בשיתוף עם יזמים ובעלי עניין, תהיה אוטונומית בקבלת החלטות תכנון, מה שימנע אפשרות לבקרה ציבורית. בנוסף לפגיעה ברעיון הכוללניות, עלול מצב כזה לעודד כניסתם של לחצים ושיקולים לא ענייניים אל שדה התכנון. מסיבה זו, הגמישות במסורות התכנון המסדירות היא כמו הליכה על חבל: ניסיון לשמור על היכולת להנחות תכנון מלמעלה ולהשאיר קצוות פתוחים לשיקול-דעת מלמטה. הטכניקות לקביעת גמישות משקפות את הרצון הסותר - לאפשר ובו בזמן לאסור. מסורת התכנון הבריטית עוקפת את הבעיה על-ידי הימנעות מתכנון סטטוטורי ארוך-טווח והאצלת סמכויות החלטה לרמות הנמוכות בהירארכיה. בצרפת ובמדינות בהן נהוגה מסורת תכנון נפוליאונית (Newman and Thornley, 1996), נעשית הפרדה בין רשויות מקומיות שיש להן תוכנית שימושי-קרקע עדכנית (בת חמש שנים לכל היותר) לבין כאלה שהתוכנית שלהן ישנה ולא רלוונטית. שעה שהראשונות מקבלות חופש יחסי בעריכת שינויים מקומיים בתוכניות אלה, סמכויותיהן של האחרונות מועברות לשלטון המרכזי (אלתרמן, 1992; Booth, 1996). בארצות הברית נוסחו כמה מנגנוני גמישות, בהם שיטה של "תקנות צפות" (floating zoning) שהן הנחיות קשיחות לפרטי האלמנט הבנוי ללא קביעה מדויקת של מיקומו הסופי, וגישה של "יחידת פיתוח מתוכננת" שמגדירה את מגוון שימושי-הקרקע בשטח נתון אבל לא קובעת את מיקום הפונקציות ואת מאפייניהן. דרך נוספת היא קביעת סטנדרט לתמריצים ומטלות ציבוריות בתמורה לתוספת אחוזי בנייה באזורים מוגדרים. בנוסף, יש לראות את ההתפתחויות בתכנון שימושי-הקרקע המתוארות להלן כניסיונות להתמודד עם הדילמה (Booth, 1996; Cullingworth, 1993).

#### 3.3.2 שיקול-דעת מקומי במערכת התכנון בבריטניה

מבנה הבעלות על הקרקע בבריטניה הוא יוצא דופן ביחס למרבית מדינות מערב אירופה. מערך הזכויות בקרקע הפועל בבריטניה משמר עקרונות פיאודליים וכולל מגוון רחב של אופני אחזקה וזכויות בקרקע, שמרביתן אינן זכויות קניין מוחלטות. הזכות לתכנן ולבנות בקרקע היא עניין שנבדק בכל מקרה לגופו ואינו נובע רק משאלות של מדיניות תכנון או מקביעותיהן של תוכניות.

על בסיס מבנה בעלויות הקרקע ההיסטורי התגבשה בבריטניה מערכת תכנון ייחודית (Booth, 2002). ההבדל המהותי בינה לבין התכנון המסדיר הפועל במרבית מדינות אירופה הוא הקשר שבין הנחיות תכנון לבין זכויות בקרקע: בשעה שבתכנון המסדיר המוכר לנו תוכניות שימושי-קרקע משמשות אמצעי לקביעת מדיניות מרחבית וגם כלי להענקת זכויות בנייה בקרקע - במערכת הבריטית קיימת הפרדה מוחלטת בין השניים (Galay & Booth, 2007; Booth, 2002). תוכניות כוללניות אינן רלוונטיות לעניין זכויות הבנייה וממילא, השימוש בתוכניות שימושי-קרקע במערכת התכנון הבריטית הוא מצומצם.

מערכת התכנון הבריטית ממוקדת כולה בשאיפה לשלוט בתכנון המפורט ובזכות לקבל היתר ולבצע בנייה - נושא, שבמערכות תכנון מסדירות נמצא בתחתית ההירארכיה ובשולי

תשומת-הלב התכנונית. במרכז של מערכת התכנון הבריטית נמצא רעיון של "שיקול-דעת מהותי": ההבנה שעל-פיה תכנון מפורט צריך לקחת בחשבון את השיקולים המהותיים ואת הנחיות השלטון המרכזי ולבטא אותם. התכנון בבריטניה מתנהל על-פי עיקרון של כל-מקרה-לגופו, ושיקול-הדעת מופעל מחדש עבור כל תוכנית מפורטת. עם זאת, המימסד העירוני והלאומי נתפשים כאחראים לכל החלטה, גם המקומית ביותר.

המכוונות הרבה כלפי התכנון המפורט מתקשרת אל הריכוזיות של הממשל בבריטניה. השלטון המקומי נתפש בבירור כבא-כוחו של השלטון המרכזי. הרשויות המקומיות נתפשות יותר כספקיות של שירותים ממשלתיים ופחות כנציגות של הציבור המקומי. מועצות נבחרות - כמו זו של לונדון רבתי ואלה של סקוטלנד, ווילס וצפון אנגליה - מהוות מעין דרג ביניים, בעל סמכויות לקביעת מדיניות אבל כמעט ללא כלי ביצוע. השליטה המרכזית בתכנון ובפיתוח מקומי נעשית בדרכים רבות, החל מניסוח המלצות כלליות על-ידי גופים ממשלתיים, דרך ניירות עמדה בנושאים ספציפיים הנערכים על-ידי השלטון המרכזי ועד לחקיקה פרלמנטרית המחייבת את כל רמות התכנון והפיתוח. חקיקה מקומית בענייני תכנון ובנייה מחויבת לקבל הסכמה של השלטון המרכזי בטרם תיכנס לתוקפה. תוכניות שימושי-קרקע הנערכות ברמה מקומית כפופות תמיד להנחיות ולקביעות שנעשות על-ידי השלטון המרכזי (Breuillard, Stephenson & Sadoux, 2007; Newman & Thornley, 1996; Rydin, 1933; Cullingworth, 1994b).

החקיקה הארצית בנושאי תכנון עוסקת בנושאים, שבישראל הם עניין לתוכניות-מיתאר ארציות: חופי ים, דרכים, שמורות טבע, נמלי ים ואוויר ועוד. גוף התכנון הארצי הוא זרוע ישירה של הממשלה והוא מחזיק בסמכות להנפיק הנחיות תכנון בעלות תוקף סטטוטורי. הנחיות אלה מכונות PPG או PPS<sup>10</sup> והן קובעות מדיניות מפורשת בשני אופנים: מדיניות כללית, המנוסחת באמצעות הנחיות ברורות של שיקולי תכנון, ומדיניות פיתוח, המתארת יוזמות פיתוח רצויות באזורים ספציפיים, על-פי שיקולי התכנון והפיתוח הלאומיים. בכפוף לאלה, מתבצע תכנון אזורי על-ידי הרשות המקומית<sup>11</sup> ולרוב מוצג בצורת קווי מדיניות. התכנון האזורי מהווה פירוט של מדיניות לאומית וכפוף לחוקים הארציים (Breuillard, Stephenson & Sadoux, 2007; Newman and Thornley, 1996).

הרשות המקומית מחויבת להכין מתווה לתוכנית פיתוח מקומית, LDF<sup>12</sup>, שיש בו תרשים, מסמכים המגדירים את תוכניות הפיתוח והצהרה על הפעולות אותן מתחייבת הרשות המקומית לבצע. נקודת המוצא היא חובת הרשות המקומית לספק שירותים ותשתיות שיאפשרו את מימוש הפיתוח ויבטיחו רמת שירות נאותה. **לתוכניות-טווח של 5-10 שנים**. התרשים האזורי, במידה ונכלל בתוכנית, אינו מהווה תוכנית שימושי-קרקע במובן המוכר בישראל ואינו מקנה זכויות בנייה כלשהן, אלא מיועד להמחיש את התקנות המילוליות.

הציפייה היא כי התוכניות המקומיות תשקפנה את הנחיות השלטון המרכזי. חוקי התכנון והבנייה קוראים לרשות המקומית לשים לב ל"קווים מנחים אסטרטגיים" שניתנים מפעם לפעם על-ידי שר הפנים ול"מדיניות לאומית ואזורית" המפורסמת על-ידי משרד הממשלה. בכל מקרה, מתירים חוקי התכנון למערכת הבקרה הממשלתית להתערב בתוכניות האלה, לשנותן ואפילו לדחותן. להוציא סמכויות אישור מסוימות הקיימות גם ברמה האזורית, מוגשת

Planning Policy Guidance notes, Plannin Policy Statements 10

11 מועצת הנפה (ה-county council) או ה-boroughs, אם מדובר במרחב מטרופוליני.

12 Local Development Framework

תוכנית הפיתוח על כל מסמכיה לאישור שר הפנים, מה שמדגיש את הריכוזיות של מערכת התכנון ואת השליטה הממשלתית בתכנון ובפיתוח.

היירארכית התכנון מכוונת כולה כלפי התוכנית המפורטת, זו שבעטייה ניתן ליזמים לבצע פעולות בנייה במרחב. מערכת בקרת הפיתוח, ה-Development Control, מהווה כלי חשוב בריכוז ההנחיות הרלוונטיות ובהכרעה על גורלה של התוכנית המפורטת. מחלקות התכנון בשלטון המקומי מורכבות משני אגפים נפרדים. לצד הגוף המתכנן (Development planning) מופעל גוף האחראי לבקרת פיתוח (Development control), והוא זה הרשאי לאשר תוכניות מפורטות ולאפשר הנפקה של היתרי בנייה (applications). ההפרדה בין התכנון לפיקוח היא קריטית: לגוף המתכנן אין נגיעה בקבלת החלטות קונקרטריות, ולהיפך: קבלת החלטות מתבצעת בכפוף להנחיות התכנון, שהגוף המפקח אינו קובע אותן. הדיון בתוכניות מפורטות כפוף בראש ובראשונה להנחיות תוכנית הפיתוח. בנוסף, במידת הצורך, גלקחות בחשבון מגוון הנחיות התכנון הנובעות מרמות התכנון השונות: בראש עומדות הנחיות התכנון הלאומיות, ה-PPG/PPS, ולצידן התוכניות האזוריות. החוק מבהיר כי בבחינת בקשות לבנייה רשאית בקרת הפיתוח להתחשב גם ב"שיקולים נוספים". יחד עם זאת, שיקול-הדעת של בקרת התכנון מפוקח כל העת על-ידי רשויות התכנון: רשות התכנון הממשלתית מקפידה על ציות להנחיות התכנון הלאומיות ורשות התכנון המקומית מקפידה על מימוש מדיניות התכנון המקומית. לכן, על בקרת הפיתוח לגלות רגישות הן להנחיות הארציות והן למקומיות ולקבל החלטות קונקרטריות שיספקו את כולם. כך, כל תוכנית נבחנת לגופה ובקרת התכנון נדרשת להפעיל שיקול-דעת ייחודי לכל בקשה. בקשות שנדחו יכולות להיות מופנות לשלטון המרכזי (לזרוע המקומית של משרד הפנים), שמהווה ערכאה אחרונה בהחלט.

בטרם מתקבלת החלטה על תוכניות מפורטות, הן עוברות שלב של חשיפה לציבור ומתנהל הליך של דיון בהתנגדויות. ההכרעה באשר להתנגדויות אלה שמורה אף היא לממשל המרכזי ולזרועותיו המקומיות: משרד הפנים רשאי להחליט על קבלתה של התנגדות מסוימת ועל יישום משמעותית בתוכנית המוצעת, אבל אינו מחויב לכך. מאחר שלרוב לא קיימות תקנות איזור מפורשות, זכויות הקניין של בעלי קרקעות ומבנים נתון לפרשנות גורמי התכנון, ואלה מונחים לפעול לטובת "האינטרס הציבורי", כפי שהם מבינים אותו. הערכאה הבאה היא בית המשפט, על כל המשתמע מכך.

השימוש בחוקי איזור בבריטניה צומצם והוגבל ליצירת SPZ (Simplified Planning Zones). קיימים שני סוגים של תוכניות SPZ: סכמה קונקרטית (למשל, תשריט המפרט תוכנית פיתוח מסוימת ושימושי-קרקע הנגזרים ממנה) וסכמה כללית (תוכנית המעניקה זכויות שימוש בקרקע בשלב שלפני התכנון המפורט). בכל מקרה, השימוש באיזור אינו מהווה כלי מסדיר אלא אמצעי להמחשת יוזמת תכנון ספציפית. תוכניות האיזור כפופות לתוכניות המבניות ולתוכניות המקומיות ולא ניתן לערכן בפארקים לאומיים, באזורים לשימור, בחגורות ירק וכולי. ניתן, כמובן, להוציא אל הפועל תכנון מפורט גם ללא תוכנית איזור (Rydin, 1993).

החוקרים תמימי-דעים בטענה כי חרף צמצום השימוש בכלי הקונקרטי של תקנות שימושי-קרקע הושגה במערכת התכנון הבריטית מידה רבה של יציבות וחד-משמעיות (Cullingworth, 1994b; Healey & Williams, 1993; Rydin, 1993; Booth, 1996, 2002; Booth et al., 2007). התוכניות האסטרטגיות וה-PPG/PPS התפתחו מאוד בשני העשורים האחרונים והם מנוסחים בדרך שמפזרת עמימות ורב-משמעות. המבנה ההירארכי, המזרים הוראות והנחיות מהדרגים



הגבוהים אל הנמוכים נשמר. מעורבות השלטון המרכזי אינה חלק מההתרחשות התכנונית היומיומית, אם כי יש לה בהחלט מקום ותוקף. בניגוד למדינות ישראל והולנד, שמערכות התכנון שלהן נסקרות בהמשך, מעורבות השלטון המרכזי בתכנון המקומי באנגליה אינה מונחית על-ידי תוכנית כוללת אלא על-ידי מדיניות וחקיקה נושאת המיוצגת על-ידי משרדי הממשלה השונים.

### 3.3.3 התפתחויות בתכנון שימושי-קרקע במערכות תכנון אמריקאיות

במדינות רבות בארצות הברית מתפתחים מגגונים מתוחכמים לתכנון שימושי-קרקע ולהשפעה על צורות בנייה ועל התפתחות עירונית. השימוש בחוקי איזור מפורטים מקובל מאוד בארצות הברית ומתקיים בעיקר ברמה המקומית: ברמת היישוב הבודד או האזור המצומצם. לרוב, מאפשר תכנון שימושי-קרקע הגדרה חדה וברורה של זכויותיו של בעל הקרקע. תכנון שימושי-קרקע המסורתי נגע בשני עניינים עיקריים: סוגי השימושים המותרים בקרקע והיבטים הנוגעים להיקף הבנייה או למאפייני הבנייה בה (נושאים כמו גובה, קווי בניין, נפח בנייה וכולי). שיטת האיזור המסורתית מכונה בארצות הברית "גישה אוקלידית" והיא מבוססת על הפרדה בין שימושי-קרקע, קביעת ההיקף של השימושים השונים והגדרה ברורה של מאפייניהם. העיר אוקליד (Euclid) במדינת אוהיו מהווה דוגמה לתכנון שימושי-קרקע בגישה זו, על הקביעות החד-משמעיות של מאפייני האזורים השונים והפרדת השימושים החדה. הגישה נפוצה בשל הקלות היחסית של הגדרת השימושים בה, החד-משמעיות והאחידות של קביעותיה והוותק והניסיון המצטבר ביישומה. הגישה משחררת את פקידי התכנון המקומיים מהצורך בהפעלת שיקול-דעת מורכב ויש בה רמה נמוכה מאוד של גמישות. בשל כך, היא מתאימה בעיקר ליישובים קטנים והומוגניים, וקשה ליישמה ביישובים מורכבים או גדולים יחסית.

גישות האיזור שהתפתחו במדינות ארה"ב מבטאות את הצורך בגמישות בקנה-המידה המקומי, ומכילות, בנוסף להתייחסות למאפייני הבנייה או לשימושי-קרקע, גם סדרה של תנאים למימוש - במטרה להיות כלי פוזיטיבי המעודד עשייה. בכל דגמי האיזור החדשים, הכיוון הוא מתן שיקול-דעת נרחב יותר לפקידי תכנון המקומיים, בצד קיום בקרה מינהלית ותכנונית על החלטותיהם (Cullingworth and Caves, 2003). גישות איזור אלטרנטיביות משקפות גם דרישה ציבורית גוברת לפרסום ברור, ומראש, של הקריטריונים לשיקול-הדעת התכנוני ופיתוח אפשרות לקיים בקרה ציבורית על החלטות תכנון. צורות האיזור נחלקות באופן גס לטיפוסים הבאים:

איזור תלוי-תוצאה Performance/Effects based zoning : גישה המגדירה את מאפייני התפקוד הרצוי בקרקע בפרמטרים איכותיים. למשל, צמצום השפעות סביבתיות, הקמת דיוור בר-השגה, העלאת רמה ואיכות של שירותים ציבוריים וכו'. במקרה זה, היזמים נדרשים להוכיח את תרומתם להשגת התוצאה הנדרשת. בגישה זו, נדרשים פקידי התכנון המקומיים להפעיל שיקול-דעת נרחב בעת אישור התוכניות המפורטות - מה שמחייב היערכות לבקרה ציבורית על החלטותיהם. צורת איזור כזו היא קשה ביותר לבקרה מינהלית אבל יתרונותיה בגמישות הרבה שלה ובאפשרות ליצירתיות וחדשנות בפתרונות המוצעים.

איזור בגישת תמרוץ Incentive based zoning : גישה המגדירה לצד המגבלות הרגילות גם פרמטים תכנוניים רצויים ומתגמלת את היזמים המגשימים אותם. למשל, הגישה עשויה

לעודד יזמים להציע שטח מגורים גדול יותר, מגורים ברי השגה בשיעור גבוה יותר, פתרונות חנייה בשטח המגרש, שטח לצרכי ציבור וכולי. גישה זו יושמה ביישובים עירוניים גדולים, דוגמת ניו יורק ושיקגו, במקומות בהם נוצר צורך לרתום יזמים לעשייה מסוג מסוים, ולא להסתפק באיזור מגביל. שוב, מדובר בהפעלת שיקול-דעת רחב יחסית ברמה המקומית, אם כי פחות מאשר בגישה האיזור תלוי התוצאה.

איזור תלוי עיצוב Form-based zoning: גישה הקובעת עקרונות עיצוב כללים לאזור עירוני, בהתחשב באופי הבנייה הרצוי, גודל המגרשים, אמצעי הנגישות, טכנולוגיית הבנייה ועוד. כך, למשל, עשויים חוקי האיזור בקרבת מרכז העיר להתייחס לגובה מירבי של מבנים, לצורך לבצע נסיגה של הקומות העליונות במגדלים הגבוהים ולהימנעות מהצללה על שטחים ציבוריים פתוחים, בשעה שחוקי איזור בפרברי מגורים מנחים את התכנון המפורט לקווי בניין מינימאליים, פתרונות חנייה בשטח המגרשים וכיוצא בהם.

למרות ההצהרות, לא תמיד מלווה שיקול-הדעת הניתן לפקיד תכנון בבקרה מספקת. ברוב מדינות ארה"ב, תכנון שימושי-קרקע נערך לרמה העירונית או הכלל-יישובית, מה שמותיר את השלטון המקומי אחראי לקביעת מדיניות מזה וליישומה מזה. מחקר שנערך בשנת 1994 בשתיים-עשרה מדינות בארצות הברית מצא כי בשעה שתוכניות שימושי-קרקע ברמה של מדינות שלמות הן נדירות (במדינות שנכללו במחקר לא נמצאו תוכניות כוללניות בדרג כזה), תכנון כוללני ליישובים הוא נפוץ ביותר. 2,429 (88.5 אחוזים) מבין התוכניות שנמצאו נועדו ליישובים עירוניים, 301 (11 אחוזים) היו תוכניות בדרג של נפה (יישוב אחד או יותר במרחב לא עירוני) ו-12 (0.5 אחוז) תוכניות לאזורים גדולים (regions). רוב התוכניות (אם לא כולן) כוללות מפות הקובעות שימושי-קרקע (איזור) כבסיס לקבלת החלטות בנושאי בנייה ופיתוח (Kaiser & Godschalk, 1995).

דוקא כוחן הרב של תוכניות האיזור המקומיות במרבית המדינות בארצות הברית מציב קשיים בפני תכנון אזורי יעיל. הקושי העיקרי נעוץ בעובדה שתכנון ארצי או כלל אזורי אינו משפיע על שימושי-הקרקע המקומיים. קשה - כמעט בלתי אפשרי - לגזור ממנו משמעויות או אילוצים המחייבים את קנה-המידה המקומי. מאחר שתוכניות ארציות או אזוריות אינן זוכות לתוקף סטטוטורי, כמעט שאין אליהן התייחסות בדרג המקומי; הן משמשות לניסוח חזון תכנוני (שספק אם ניתן לחלחו אל הפרקטיקה היומיומית) וברמה המעשית מספקות במה להצהרות פוליטיות ולהכרזות כלליות. מצב עניינים כזה מותיר לדרג הפוליטי המקומי השפעה רבה על תכנון שימושי-הקרקע. האיזור הסטטוטורי, שנקבע בתוכניות המקומיות, משרת אינטרסים לוקאליים ומזניח צרכים הנובעים מקנה-המידה הרחב. כאשר מבקשת המדינה למקם מתקני תשתית גדולים ושירותים כמו דיור מוגן ובתי-חולים, מתגלה כי אלה נדחקו ואינם נכללים בתוכניות שימושי-הקרקע המקומיות. כך, משרת התכנון המקומי את האינטרסים של הקבוצות החזקות בקהילה, תוך ביטול רצונות וצרכים של קבוצות מיעוט. כתגובת-נגד, במדינות רבות יוזם המימסד חקיקה ארצית בנושאי סביבה ופיתוח ותובע פיקוח הדוק על יישומה. החיכוך בין החקיקה הארצית לבין תקנות האיזור המקומיות, מהן נגזרים ערכי נכסים וקרקעות, ניכר במעורבות השוטפת ורבת השנים של בית המשפט בסוגיות של תכנון וקביעת זכויות ואפשרויות השימוש בקרקע (Cullingworth, 1994b).

### 3.4 תמורות בשיח תיאוריית התכנון

התמורות שמתוארות למעלה עומדות בשנים האחרונות במרכז השיח התיאורטי-תכנוני, כאשר המטרה היא לנסח מחדש את החשיבה התכנונית ואת הפרקטיקה התכנונית כך שיתאימו לשינויים המתרחשים בעולם - גלובליזציה, גלוקליזציה, חברה אזרחית עולה ודרישה לדמוקרטיזציה בקבלת החלטות שלטונית. בקווים כלליים, ניתן לאתר בשיח זה חמישה כיווני חשיבה: התכנון הרציונאלי-כוללני, הגישה הביקורתית, גישת התכנון האסטרטגי, תכנון קומוניקטיבי ותכנון במציאות של מערכת מורכבת. בפרק זה נציג בקצרה את כל אחת מן הגישות כשלעצמה ואף את הקשרים והזיקות ההדדיות שקיימים בינה ובין הגישות האחרות.

#### 3.4.1 תכנון רציונאלי-כוללני

זוהי גישת התכנון הנוהגת כיום במרבית מדינות המערב. ראשיתה בשנות החמישים והשישים עם התפתחות התכנון כדיסציפלינה מדעית והיא ללא ספק התוצר המובהק והבולט ביותר של תיאוריית התכנון.

היסוד המדעי של הגישה הרציונאלית-כוללנית עיצב את מערכת התכנון ואת תהליך התכנון בדגש מקצועני. כלומר, התכנון מבוסס על קבלת החלטות של פקידים ואנשי מקצוע, הממזערת את ההיבט הפוליטי של התכנון. ההתייחסות למגוון האנושי, לריבוי האינטרסים ולקונפליקט שבין צרכים וצורות חיים אינה חלק אינטרגלי מהמבנה של מערכת התכנון, אלא נתונה לשיקולי המתכננים על בסיס אד-הוק, בכל תוכנית בנפרד.

כחלק מכך, חוקי התכנון במערכות מסדירות (למשל, חוק התכנון והבנייה במערכת התכנון בישראל) כמעט ואינם עוסקים בתכנים התכנוניים אלא מגדירים את הדרך בה ייקבעו התכנים. הוועדות המקצועיות עורכות את התוכניות ואלה, עם אישורן, כוללות את תכני התכנון. עם מתן התוקף הסטטוטורי, נעשות תוכניות-המיתאר לחוקים המרחביים הרלוונטיים, ומפרטות את המותר והאסור בתכנון ובבנייה.

וכך, גם תיאוריית התכנון הרציונאלית-כוללנית וגם הפרקטיקה של התכנון המבוססת עליה, כמעט שאינן נוגעות בסביבה הבנויה ובתכנים התכנוניים הרצויים (Alfasi and Portugali, 2007). ידע מרחבי קונקרטי - למשל, השפעות הצפיפות המרחבית, השפעות הבנייה הגבוהה, פיזור השירותים הציבוריים ההיקף והמבנה של השטחים הציבוריים ועוד - אינו חלק מהתיאוריה של תכנון רציונאלי-כוללני. למעשה, ארגון המרחב הוא נושא שכמעט ואינו נידון על-ידי תיאורטיקנים של תכנון. במקומם, הוא מעסיק גיאוגרפים, אדריכלים, חוקרי אקלים, פסיכולוגים, סוציולוגים ומגוון חוקרים מתחומים נוספים. בעטיה של גישת התכנון הרציונאלית-כוללנית, התכנון אינו מהווה עוד גוף ידע המתמחה במרחב, והמתכננים נדרשים לגזור את הידע המרחבי עליו הם מתבססים באופן מזדמן ובכוחות עצמם (Talen and Ellis, 2002).

כפי שתיארנו לעיל, בהקשר של מערכת התכנון בישראל ובהקשר של מערכות תכנון אחרות, התכנון הרציונאלי-כוללני נתקל בפועל בקשיים תפקודיים ובביקורות תיאורטיות. יסודותיה המדעיים והכוללניים של גישת התכנון הזו אינם מייצגים את הלך הרוח האופייני לזמננו. למרות זאת, ממשיכה הפרקטיקה התכנונית להתבסס על המבנה ועל תהליכי העבודה שהותוו בשנות החמישים והשישים. המבנה הזה משובץ היום בשינויים מקומיים ובהתאמות מזדמנות, אך טרם זכה לתפישה חלופית כוללת, שתאפשר לבצע בו שינוי שלם, מהותי ובר-קיימא.

הבעייתיות המתקשרת לתכנון הרציונאלי-כוללני הולידה גישות תיאורטיות המציעות חלופה רעיונית לתכנון הרציונאלי. גישות אלה, על-אף העניין הרב שהן מעוררות, טרם הבשילו לתפישה שלמה ומלאה של מערכת תכנון. נסקור אף אותן בקצרה.

### 3.4.2 הגישה הביקורתית

ראשיתה של גישה זו היא בביקורתם המרקסיסטית-סטרוקטורליסטית של חוקרים כגון מנואל קסטלס ודיויד הרווי על התיאוריה והמחקר העירוני בכללותם (Harvey, 1973; Castells, 1977). נקודת המוצא של שניהם היא שהקפיטליזם הוא אופן הייצור (Mode of production) הפועל ומפעיל את החברה המערבית בכללותה ואילו העיר, התהליכים המתרחשים בה, מוסדותיה, כולל מערכות התכנון שלה, היא ייצוג חברתי, מרחבי, תרבותי ופוליטי של מבנה חברתי זה. בספרו *עיון ההון* (Harvey, 1985) מנתח הרווי את התפקיד המיוחד שממלאות הערים בתהליך החברתי-כלכלי הכולל. בפרק, שכותרתו היא "לתכנן את אידיאולוגיית התכנון" (On planning) (the ideology of planning) ושזכה לתהודה רבה, הוא מנתח את הנגזרת התכנונית של מציאות זו: התכנון המרחבי-עירוני, טוען הרווי, הוא חלק ממערכת-העל הפוליטית והאידיאולוגית, שתפקידה, על-פי החשיבה המרקסיסטית, לשמר ולשעתק את המבנה החברתי כפי שהוא, על חוסר-הצדק והעיוותים החברתיים המאפיינים אותו. התכנון המרחבי הוא למעשה כלי של שיעתוק: הוא מכוון כל-כולו לאיתור של בעיות ולפתרון ובכך תורם לתחזוקת המבנה החברתי-מרחבי הקיים ולחיזוקו. תהליך תכנון נפתח בדרך-כלל בסקירה ובאפיון של נקודות תורפה - יהיו אלה קשיים בזרימה שוטפת של תחבורה, מפגעים סביבתיים או פערים חברתיים קיצוניים. שלבי התכנון הבאים הם בבחינת צעדים לקראת גיבוש פתרון, שיעלה את שביעות הרצון במוקדים החברתיים המרכיבים את העיר וישקט את המתחים. למעשה, טוען הרווי, לתכנון חלק חשוב במנגנון המחזק את הסדר המרחבי-חברתי הקיים ומשעתק אותו.

הגישה הביקורתית בתכנון זנחה לאחרונה את נקודת המבט המרקסיסטית שאפיינה אותה בשנות השבעים והשמונים ואימצה עמדות פוסט-מודרניסטיות שמתמקדות בשאיפה לחשוף את יחסי הכוח המתקיימים בין פקידים ואנשי מקצוע לבין פרטים וקבוצות המרכיבים את הציבור הרחב, הלא-מקצועי. מנקודת מבט זאת, שמקורה במשנתו של מישל פוקו, הכוח שבידי המדינה והאליטה השלטונית מופעל באמצעות פרטים, בעלי תפקידים במערכת התכנון, במנגנונים המשקפים את תפישות העולם והאינטרסים של העושים במלאכה. הפרויקט של חשיפת מבנה הכוח, הלגיטימציה של הכוח והמנגנונים בהם מופעל כוח בא לידי ביטוי, למשל, בעבודתם של פלייברג (Flyvbjerg, 1996, 2002), יפתחאל (Yiftachel, 1994, 1998) ופורסטר (Forester, 1989).

המאפיין את הגישה הביקורתית בכללותה הוא שהיא אכן מציעה תובנה מעמיקה ולעיתים מרתקת ומשכנעת של המציאות העירונית והתכנונית. אלא, שאין בה בשורה באשר לעשייה התכנונית: המחקר הביקורתי אכן חושף את היות מערכות התכנון הקיימות מנגנונים המשרתים את הכוחות החזקים בחברה, דהיינו, את בעלי ההון ואת עושי דברם במערכות העירוניות השונות. חולשת הגישה הביקורתית הינה שהיא אינה נותנת תשובה לשאלות כגון: "כיצד יש לבנות את מערכת התכנון", ו: "איך ניתן לקיים מערכת תכנון דמוקרטית, שיויונית ואפקטיבית". אמנם, רבדים בחשיבה הביקורתית הולידו את תפישת התכנון הקומוניקטיבי, המוצגת בהמשך והצעות אופרטיביות מזדמנות נוספות - אבל אלה כמו סותרות את עצם הראייה הביקורתית,

המאתרת מנגנונים של כוח, שיעתוק חברתי ושיעתוק מרחבי בכל מבנה מימסדי באשר הוא.

### 3.4.3 תכנון אסטרטגי

המושג אסטרטגיה ואיתו האבחנה בין אסטרטגיה לטקטיקה, הם עתיקי יומין. מקורם בתחומי הצבא והמלחמה ונהוג לציין בהקשר זה את סן צ'ו (Sun Tzu) המצביא הסיני מן המאה השישית לפנה"ס וספרו *אומנות המלחמה*, את הנסיך של מקיאוולי במאה השש-עשרה, ואת קלאוזביץ במאה התשע-עשרה. הדיון החדש במושג תכנון אסטרטגי מיוחס לג'ון בויד (John Boyd) בתחום המלחמה ולהנרי מינצברג (Mintzberg, 1994) בהקשר של תכנון בתחום העיסקי. מכאן הדרך קצרה אל מה שקרוי תכנון אסטרטגי עירוני (Strategic urban planning). בתחום העירוני, מוזכרת כחלוצה בתחום התוכנית לחידוש עירוני בסאן פרנסיסקו בשנות השמונים. אבן-דרך נוספת היא הכנס שנערך בשנת 1993 בברצלונה תחת הכותרת "מפגש ערים אמריקאי-אירופי כדי לדון בניסיון המצטבר בתכנון אסטרטגי". המוטיב המרכזי של התכנון האסטרטגי כפי שהוא עולה מתוך הכנס הוא תהליך תכנון שבנוי על שיתוף פעולה (המונח המקובל הוא "סינרגיה") בין שלושה מיגזרים: הציבורי, הפרטי והשלישי (החברה האזרחית).

היישום לתחום העירוני מניח (במפורש או במשתמע) כי העיר דומה לחברה עיסקית במובן זה, שניתן להגדיר בה אסטרטגיה וטקטיקה. כלומר, ניתן להגדיר יעדים עירוניים לטווח ארוך שהם בגדר "חזון העיר" וטקטיקה עירונית שתפרט את המהלכים שאמורים להביא את העיר מכאן, מן המצב הנוכחי הקיים, לשם, אל היעד והחזון האסטרטגי המיוחל<sup>13</sup>.

התכנון האסטרטגי העירוני מוצע כיום כהתאמה של התכנון הרציונאלי-כוללני למציאות המרחב התכנוני במאה העשרים ואחת. הוא לוקח מן הראשון את המדיניות והיעדים לטווח ארוך והופך אותם ל"חזון העיר" או לאסטרטגיה העירונית. עוד הוא לוקח מן הראשון את הרעיון של שיתוף הציבור בתכנון והופך אותו לאחד הכלים באמצעותו יש לייצר את חזון העיר: חזון העיר אמור להיות תוצר של שיח ואינטראקציה - "סינרגיה" - בין הגופים השונים הפועלים בעיר או במרחב התכנון: נציגי מערכת התכנון העירונית, נציגי גופי החברה האזרחית, נציגי בעלי ההון, נציגי שכונות ואנשי ציבור בולטים.

התכנון האסטרטגי העירוני שונה מן התכנון הרציונאלי-כוללני בשני נושאים. ההבדל הראשון הוא בתחום היישום: התוכנית שמפיק התכנון הרציונאלי-הרציונאלי הכוללני מיועדת להפוך בסופו של תהליך לתוכנית פעולה ולמסמך סטטוטורי מחייבים. התכנון האסטרטגי העירוני, לעומת זאת, מיועד להיות מסמך מנחה - מה שבעבר נקרא 'תוכנית-אב' - כאשר הפרשנות והיישום בפועל הם בידי הרשות המבצעת - העיריה לדוגמה. התכונה הזאת של התכנון האסטרטגי העירוני באה לענות על הבעיה הכרונית של התוכניות מהתכניות תוצרת התכנון הרציונאלי-כוללני, והיא, שתוכנית הפעולה הקונקרטית (תוכנית-מיתאר, למשל) הופכת תוך זמן קצר למיושנת כאשר התהליכים לעידכונה אינם עומדים בקצב ההשתנות של המציאות.

ההבדל השני בין התכנון האסטרטגי העירוני לבין התכנון הרציונאלי הכוללני הוא מקור ההשראה: מקור ההשראה של התכנון הרציונאלי-כוללני הוא השיטה המדעית (Camhis, 1979); לעומת זאת, מקור ההשראה של התכנון האסטרטגי העירוני היא החברה העיסקית. התכנון

13 ראו לדוגמה: Healey, 2004, 2007; Albrechts, Healey and Kuntzman, 2003; Davoudi, 2006.

האסטרטגי העירוני הוא מבחינה זו חלק מתהליך ההפרטה של העיר והתכנון העירוני: כמו בתחום העסקים, כך בתחום התכנון העירוני, יש היום חברות גלובאליות שמתמחות ביעוץ ובביצוע של תכנון אסטרטגי עירוני.

התכנון האסטרטגי העירוני זוכה לתמיכה מן המצדדים בתכנון הקומוניקטיבי (להלן) והסיבה ברורה: תהליך קביעת חזון העיר, היינו, האסטרטגיה העירונית, אמור להיעשות בתהליך של שיח חברתי שעומד גם ביסוד הגישה הקומוניקטיבית לתכנון. עוד ניתן להוסיף שהתומכים בתכנון האסטרטגי העירוני מזכירים לעיתים גם את תיאוריית המורכבות כהצדקה לגישתם: חזון העיר אמור להיווצר בתהליך של ארגון עצמי כ"תכונה מתהווה" (emergent property) מתוך השיח בין הנציגים השונים של תושבי העיר<sup>14</sup>.

#### 3.4.4 תכנון קומוניקטיבי

גישת התכנון הקומוניקטיבי (התכנון המתקשר) נולדה בתחילת שנות התשעים, עם כתביהם של הילי (Healey, 1992a, 1993) ופורסטר (Forester, 1992). נקודת מישען עיקרית לגישה זו מהווה עבודתו של הפילוסוף יורגן הברמס אודות שיח ציבורי (Habermas, 1984, 1987, 1990). לאורה, טוענים החוקרים כי אבד הכלח על התכנון הרציונאלי, שדימה את עצמו כגוף מקצועי המתקיים מחוץ לשיח הציבורי, שיש ביכולתו לעצב את החברה ואת המרחב באורח חד-צדדי. במקום זאת, הם מציעים לראות את התכנון - כמו פעולות אחרות שמעורבים בהם מוסדות לאומיים, מימסד עירוני וציבור רחב - ככזה המתנהל בספירה הציבורית ומעוצב על-ידי שיח ציבורי.

ה"שיח" בגישת התכנון הקומוניקטיבי אינו מילולי בלבד, על-אף שלשפה ולמילים נודעת חשיבות מרכזית בגישה זו. השיח כאן הוא מכלול, המקיף את הנורמות החברתיות, את המערכת המוסדית ותפקידיה, את המעמדות והתפקידים שיש לבעלי התפקידים הפורמאליים ואת האינטרקציות המתקיימות בין הגופים והמוסדות בספירה הציבורית. בהתאם, התיאוריה מציעה להחליף את תהליך התכנון הרציונאלי באוסף של כללים שיסייעו למתכנן להשתלב בשיח הציבורי ולהוביל את הגופים המעורבים לכלל פעולה. הילי (Healey, 1996) מציעה למתכננים מסגרת חשיבה חדשה, המבוססת על תשובות לשאלות כמו: "איך ניתן לשלב בשיח התכנון את נציגי הקהילות והמוסדות הרלוונטיים לפעולה התכנונית?", "מהו הסגנון הנכון לשיח ואיך בוחרים את ה"שפה" המתאימה להרכב המשתתפים הרצוי?", "איך מחליטים באילו נושאים להתעמק?", "איך ליצור שיח חדש, שמציע שינוי ומאפשר פתרון של בעיות?", ובעיקר, "איך גורמים לקהילה הפוליטית המגוונת להסכים על אסטרטגיה משותפת ולהתמיד בה גם כאשר היא מקבלת ביקורת?"

לצד ההתלהבות שעוררה התפישה בשנות התשעים, נשמעה כלפיה גם ביקורת נוקבת. תיאורטיקנים ביקרו את העובדה שהתכנון המתקשר מופנה בעיקר כלפי פקידים ואנשי מקצוע הפועלים בתוך מסגרת ארגונית קיימת<sup>15</sup> ומטפל באתיקה המקצועית של התכנון בגישה מעט נאיבית, המניחה שהשיח הציבורי הרציונאלי ינטרל את יחסי הכוח ואת החיבור השגרתי של הון ושלטון (Yiftachel and Huxley, 2000; Campbell and marshall, 2002). בנוסף, נשמעה ביקורת על כך שהתכנון המתקשר מחריף את ההתרחקות של מקצוע התכנון מהמרחב, מהסביבה

14 דוגמה לכך ניתן לראות בספרה של הילי, שכותרתו "מורכבות עירונית ואסטרטגיות מרחביות" (Healey, 2007).  
15 על חשיבותה של המסגרת הארגונית בחברה בת זמננו בכלל, ובהקשר לתכנון המרחבי בעיקר, ראו: Healey, 1997.

הבנויה ומהידע התכנוני, ומנתב את המתכננים אל היבטים של תרבות הניהול והדין (Talen and Ellis, 2002). זאת ועוד: בשעה שהתכנון הרציונאלי הציע למתכננים תהליך ברור שייחד אותם כמקצוע והנחה אותם בעבודתם, התכנון הקומוניקטיבי מהווה למעשה מסגרת שאין בה לא תוכן מרחבי ולא מסגרת פרוצדורלית ברורה - להוציא את קווי המיתאר של השיח האתי והרציונאלי (Alfasi and Portugali, 2007).

### 3.4.5 תכנון בארגון עצמי

כפי שנאמר כבר למעלה, ארגון עצמי היא תכונה של מערכות, שבשל מורכבותן הרבה והעובדה שהן פתוחות לסביבתן, לא ניתן לנבא את התנהגותן וכתוצאה מכך לשלוט בהתפתחותן. במערכות שכאלה נוצר סדר וארגון אלא שהוא נוצר באופן ספונטאני, בארגון עצמי ולא באופן כפוי כתוצאה מתכנון או שליטה מרכזיים. כפי הנאמר לעיל, המחקר בתחום זה התמקד עד כה בעיקר בבניית מודלים להדמיה של תופעות עירוניות - בעיקר במודלים של אוטומט תאי (Cellular automata) ומודלים מבוססי סוכנים (Agent base). בהתאם לכך הקישור העיקרי לתכנון הנובע מפרדיגמת המורכבות נגזר מן ההנחה (השגויה לדעתנו) שהמודלים להדמיה מהווים כלי מצוין לחיזוי וליצירת תרחישים עירוניים עתידיים וככאלה, יש בהם כדי לשרת את צורך המתכננים בחיזוי מהימן.

דוגמה לכך ניתן לראות במחקר המתפתח בשנים האחרונות על מערכות תומכות תכנון (PSS-Planning Support systems). מדובר במערכות הבנויות משלושה רכיבים עיקריים: ממ"ג, מערכת מידע גיאוגרפית, שאמורה לטפל במידע; סדרה של מודלים להדמיה עירונית, שאמורים לספק למתכנן תרחישים שונים לגבי עתיד העיר או המערכת העירונית; וכלי ויזואליזציה - תוכנות של מציאות מדומה - שבאמצעותם ניתן לבחון תרחישים עתידיים חדשים. מעט מאוד מחקר בתחום זה עסק בשאלה כללית יותר, שהיא: מה מקום התכנון ותפקידיו במערכת שמארגנת את עצמה? בשאלה זו נדון בפרק הרביעי, החמישי והשישי.

### 3.4.6 סיכום ביניים

הגישות השונות הן ניסיונות להתמודד עם בעיות שהתעוררו מהפיכת התכנון הרציונאלי-כוללני לפרקטיקה התכנונית השלטת - עם דילמת הגמישות והוודאות, עם שאלת שיתוף התושבים בתכנון ועם שאלות של צדק חברתי. עם זאת, להוציא ארגון עצמי, כל הגישות האחרות מקבלות כמובן מאליו שני עקרונות בסיסיים: ראשית, שהתכנון העירוני-מרחבי הוא ביסודו מכשיר לניסוח וביצוע של מדיניות ממשלתית, ושנית, שתהליך התכנון הנכון חייב להיות מבוסס על חיזוי. הגישה של ארגון עצמי חולקת על שתי הנחות אלו. כפי שנראה בהמשך, היא קובעת שתפקיד התכנון הוא לאפשר זרימת תכנון ותוכניות, הן של רשויות ציבוריות והן של גופים פרטיים, כאשר לאף צד אין עדיפות על משנהו.

עוד ניתן לומר, שהגישות הרציונאלית-כוללנית, האסטרטגית והקומוניקטיבית בוחנות את תהליך התכנון כשלעצמו (מהו התהליך הטוב ביותר). לעומתן, הגישה הביקורתית וגישת הארגון עצמי עוסקות בתכנון כפועל יוצא מעמדתן לגבי התהליך החברתי והעירוני בכללותו. כך, הגישה הביקורתית טוענת שהעיר היא ביטוי למבנה החברה ומנגנון התכנון העירוני הוא רכיב במבנה-העל של העיר ושל החברה. הסתכלות זו אכן מוסיפה תובנה חשובה להבנת התכנון אבל אין בה מסר פרקטי. למעשה משתמעת ממנה הדיעה, שתהליך התכנון ישתנה

רק כאשר יתרחש שינוי במבנה החברה. לעומתה, הגישה של תכנון בארגון עצמי מציעה תובנה חדשה על התהליך העירוני ומסר מעשי לגבי מבנה התכנון העירוני-מרחבי. קווי מיתאר למהותו של תכנון עירוני ומרחבי מנקודת המבט של גישת הארגון העצמי נציג בפרק הרביעי, החמישי והשישי<sup>16</sup>.

### 3.5 שיתוף הציבור בתכנון

חוסר הנחת המתמשך מהמבנה של מערכות התכנון ומאזלת ידה של תיאוריית התכנון בא לידי ביטוי בדיון המתמשך על "שיתוף הציבור בתכנון". רעיון השיתוף מלווה את שיח התכנון כבר עשרות שנים - למעשה מאותו רגע שהחל להתגבש התחום הקרוי 'תיאוריית תכנון'<sup>17</sup>. המוטיב המרכזי בדיון זה הוא שתהליך התכנון ומבנה מערכת התכנון מקפח באורח שיטתי קבוצות חלשות ולכן יש צורך בתיקון הליך התכנון באמצעות הגדלת הייצוג לציבור. ברקע לסיסמה המוכרת של "שיתוף הציבור בתכנון" עומדת הטענה, שהתכנון אינו דמוקרטי דיו: חסר בו ייצוג מובנה של הציבור הרחב, על שלל גווניו ועמדותיו. שאלת הייצוג היא מהותית, שכן התכנון המסדיר (כמו זה המתקיים בישראל) מבוסס על הענקת תוקף סטטוטורי לתוכניות-מיתאר. המשמעות היא, שתוכניות המאושרות על-פי ההליך הקבוע בחוק מקבלות בעצמן תוקף של חוק. כך, בתחום הסביבתי-מרחבי, משמש התכנון כהליך של חקיקה לכל דבר. אבל, בשונה מכל חקיקה אחרת במדינה דמוקרטית מערבית, החקיקה התכנונית אינה מתבצעת ישירות על-ידי נבחר ציבור אלא על-ידי אנשי מקצוע, ואינה נגישה לפרטים מתוך החברה. ניתן למעשה לקבוע כי מצב כזה של האצלת סמכויות חקיקה כה מהותיות ונרחבות לפקידים ממונים, אינו מתקיים באף מישור אחר של החיים במדינות דמוקרטיות. זהו גם הרקע לכך ש"שיתוף הציבור", כפרקטיקה ענפה וכתחום ידע ודיון אקדמי, מתקיים בעיקר בתחום התכנון - ונעדר מתחומים שלטוניים אחרים, לא פחות קריטיים, כמו בריאות, תקצוב, שלטון מקומי, חינוך ועוד.

"חברה הרואה עצמה כדמוקרטית אינה יכולה להסכים עם הדרתו של הציבור מהעשייה הפוליטית", קבע פול דוידוף במאמרו המפורסם "ייצוג ופלורליזם בתכנון", שהצטרף זה מכבר לקלאסיקה של הספרות התכנונית (Davidoff, 1965). רעיון התכנון המסוגר אותו הציע דוידוף במאמרו מהווה אחד המודלים המוכרים ביותר של דמוקרטיה בתכנון, אך הוא מעולם לא יושם בפועל. במקומו, התפתחו פרקטיקות שיתוף מגוונות ונוצר שיח ער אודות השיתוף וכוחו בשינוי יחסי הכוחות המעצבים את הסביבה הבנויה.

מנגנוני השיתוף נחלקים, בקווים כלליים, לשיתוף סטטוטורי - כזה המוגדר בחוק ומתקיים בעת עריכתן של תוכניות סטטוטוריות, ושיתוף וולונטרי - כזה המוגדר על-ידי רצונם הטוב של מתכננים ומקבלי החלטות ונוגע במגוון של סוגי תוכניות, לרבות תוכניות אב, תוכניות אסטרטגיות ואחרות. השיתוף הסטטוטורי, בישראל כמו במרבית מערכות התכנון האחרות, הוא מוגבל בהיקפו ובתכניו. הערוץ העיקרי לשיתוף סטטוטורי הוא ההתנגדות - זכות, הניתנת ל"מעוניין בקרקע" (כלומר, מי שקשור אל הקרקע או אל נכס סמוך לה בקשר בעלות),

16 אודות הקשר בין תכונת הארגון העצמי לבין הצורך בחקיקה עקרונית ומופשטת של הסביבה העירונית: Moroni, 2007.  
17 אודות שיח השיתוף בתיאוריית התכנון: Douglass, 1999; Forester, 1997; Healey, 1997; Fagence, 1977; Bolan, 1971.  
and Freidmann, 1998. שיתוף הציבור בתכנון בהקשר הישראלי: בלאנדר ווקסמן, 2002; גלבוע ופלאוט, 2001; Gertel and Law-Yone, 1991; Alfasi, 2003.



ש"רואה עצמו נפגע" על-ידי תוכנית סטטוטורית (חוק התכנון והבנייה התשכ"ה, סעיף 100). בהבדלים כאלה ואחרים, מקובלת הזכות להתנגדות ברוב מערכות התכנון<sup>18</sup>. לא פחות מקובלת היא ההתייחסות אל ההתנגדות כאל צורת שיתוף מוגבלת למד: מיועדת לבעלי זיקת בעלות, מגיעה בשלבים הסופיים של התכנון ומנתבת את הציבור לעמדת המגיב והשולל, במקום לאפשר יוזמה. מנגנוני שיתוף סטטוטוריים אחרים, כמו ועדות הערר המחוזיות שהוקמו בישראל מאז 1996, מרחיבים מעט את יריעת ההשתתפות. עדיין, הצורך בדמוקרטיזציה של התכנון המרחבי והרצון לאפשר זאת באמצעות מנגנוני שיתוף נותר על כנו ואף מתבסס ומתרחב. הצמצום והחלקיות של השיתוף הסטטוטורי בתכנון הוליכו את הפרקטיקה של שיתוף הציבור בתכנון אל הערוץ הוולונטרי, מחוץ להליך הפורמאלי של התכנון, ולצידו מתקיימות כל העת יוזמות של אזרחים, של ארגונים לא ממשלתיים, של מתכננים מהסקטור הפרטי ואנשי אקדמיה, המערבות תושבים וגופים כלכליים בהליכי התכנון. השיתוף הוולונטרי, בצורותיו הרבות, מלווה גם תוכניות סטטוטוריות וגם, ובעיקר, תוכניות פיתוח קונקרטיים הנערכות ביוזמת רשויות מקומיות וגופי ביצוע ממשלתיים.

הקלות הבלתי נסבלת בה מתהדרים פוליטיקאים ופקידים בכותרת של שיתוף הציבור בתכנון זכתה לביקורת בשיח התכנון. בשנת 1969 פרסמה שרי ארנסטין את "סולם המעורבות הציבורית" ובו שמונה דרגות של שיתוף ציבור בתכנון (Arnstein 1969). הסולם מבקש להוקיע את מרבית פעולות השיתוף המכוננות על-ידי "ריטואל ריק מתוכן". "מי מרוויח מהשיתוף?" שואלת ארנסטין, ומציגה תצלום של כרזה ובה הטיות של הפועל "לשתף": אני משתתף, אתה משתתף, הוא משתתף... הם מרוויחים. רק העברת כוח אמיתי בקבלת החלטות לציבור כולו, באורח קבוע שאינו מוגבל לפרויקט תכנון קונקרטי, מדורגת על-ידי ארנסטין כ"שיתוף". אבל סולם השיתוף של ארנסטין הפך בעצמו לסמל, שניתק מהמשמעות המקורית שלו ופעל כחרב פיפיות. בסיועו נשמעת הטענה, שארנסטין עצמה מוקיעה, כאילו ישנן דרגות לגיטימיות להיקף ולעומק של שיתוף הציבור בתכנון.

בשנות השמונים, הצטרפה אל הדיון הביקורתי בשיתוף הציבור בתכנון ההבחנה בין ראיית השיתוף כמטרה לבין שימוש בשיתוף כאמצעי. מתכננים, שעסקו בפיתוח של אוכלוסיות נחשלות ובפרויקטים כלכליים בעולם השלישי, גילו, שללא מידה של "שיתוף" נבצר מהם להשיג מידע רלוונטי, קל וחומר תמיכה ציבורית, שהיו נחוצים להצלחת התכנון וליישומו. על רקע זה, אובחן "שיתוף כאמצעי" כשימוש בשיתוף הציבור בתכנון לצרכיהם של המתכנן ושולחיו, ככלי לרתימת אוכלוסיה לקידום פרויקט/תוכנית, בעוד "שיתוף כמטרה" נתפש ככזה המיועד, בנוסף, לחזק את האוכלוסיה המשתתפת, לגבש אותה סביב עקרונות דמוקרטיים ולסייע בחיזוקה (Moser, 1989).

כמה נקודות מהותיות מונעות מ"שיתוף הציבור בתכנון" להיות לאמצעי מוביל ביצירת דמוקרטיזציה של מערכת התכנון:

**חלוקת הכוח:** הציבור ביסודו אינו גוף מאורגן והוא נטול אמצעים מובנים להתארגנות עצמית. גופי התכנון המוסדיים הם המעצבים את פרטי השיתוף, היקפו, תדירותו ותכניו.

18 ההתרחשות בוועדות התנגדות ביישובים עירוניים בארצות הברית מתוארת אצל (Innes & Booher, 2004): למתנגד קצוב זמן קצר להשמיע את עמדתו, בדרך-כלל 3-5 דקות. הדיון מתנהל בחדר הומה אדם, בפני קהל רב. חברי הוועדה ונבחרי הציבור המאזינים להתנגדויות עסוקים בשיחות בינם לבין עצמם, מעלעלים בניירות, נכנסים ויוצאים מאולם הדיונים. המתנגד אינו זוכה לקבל תגובה מיידית לדבריו, מפני שההתנגדויות נשמעות ברצף, ולאחריהן עוסקת הוועדה בגיבוש עמדתה. מצב דומה מתרחש בישראל, בדיונים בוועדות משנה מקומיות ומחוזיות להתנגדויות.

התכנון הקומוניקטיבי (המתקשר) הפנה את תשומת הלב אל המשמעות הרבה הטמונה בפרטים הקטנים של מפגשי שיתוף - בחירת הדמות הפותחת את הדיון, מקום המפגש ואופן פרסומו לציבור, המינון של מונחים מקצועיים בהם מוצגים תכנים, ועוד (Healey, 1992b, 1996). השיתוף יוצר אשליה של הקשבה ודמוקרטיה, אבל בפועל, המימסד התכנוני הוא השולט בפרטים הטכניים לכאורה ובכך שולט בתהליך השיתוף, בתכנון ובתוצאותיו.

**חוסר היכולת להגדיר את ה"שיתוף":** הוולונטריות היא נקודת התורפה של השיתוף הוולונטרי. בהיעדר הגדרה מקצועית או חוקית ברורה באשר לאופן בו יש לשתף את הציבור ובאשר למידת הכוח הממשי שיש להאציל לתושבים בקבלת החלטות בתכנון, כמעט כל אינטרקציה בין מתכננים ותושבים או ארגונים ציבוריים מתוארת כ"שיתוף": פרסום של מידע, עריכת סקרים בקרב תושבים, מפגשים עם נציגות כזו או אחרת של אזרחים, דיונים ציבוריים פתוחים וגם עבודה רצופה ומתמשכת עם קבוצות של מתנדבים ובעלי עניין, המוכנים לתרום מזמנם ומרצם למען הכלל. החלוקה הלא-שיוויונית של הכוח בצירוף חוסר היכולת להגדיר את הדרך ה"נכונה" לעשות שיתוף גורמים לכך ששיתוף יסודי ועמוק מתקיים במקומות בהם ניגודי האינטרסים בין המימסד לתושבים הם מינוריים, בעוד במקומות בהם נוצרת קואליציה חזקה של הון ושלטון השיתוף הוא מצומצם וחסר.

**שאלת הייצוג:** שיתוף הציבור לעולם אינו מייצג את רוב הציבור, אלא את הפרטים המשתתפים כשלעצמם. להוציא מקרים מיוחדים, נדירים, בהם הציבור הנוגע בדבר הוא מוגדר ויש לו נציגות נבחרת, משתתפים במפגשי תכנון ובאירועי תכנון תושבים ובעלי עניין, שבחרו להקדיש לכך מזמנם. אם בדמוקרטיה עסקינן, ספק אם מנגנון הייצוג המשמש בתהליכי שיתוף הוא אכן דמוקרטי. את מי מייצגים התושבים המשתתפים בסקרים מזדמנים או אלה הטורחים להגיע אל המרכז הקהילתי, מאזינים ל"הצגת הנושא" על-ידי המתכנן ואחר כך ממתינים לתורם ומביעים דעה? מה עם אלה הנותרים בביתם - מי מייצג אותם? כיצד, אם בכלל, ניתן לייצג באמצעות "שיתוף" את תושבי העיר, האזור או המדינה?

**ארגוני אזרחים ושאלת הייצוג:** בשל תכונת חוסר הארגון המובנית של הציבור, נוצרת מציאות בה ארגונים ועמותות משתלבים בתהליכי שיתוף כאילו היו נציגי הציבור - חרף העובדה, שמעולם לא ניצבו בפני מבחן ציבורי דמוקרטי. הארגונים זמינים לשיתוף, בקיאים בתחומם ומצויים בהליכי התכנון, אבל מנקודת המבט של הדמוקרטיה, שיתופם בתהליכי תכנון אינו שקול לשיתוף הציבור. ארגוני אזרחים פועלים בשמה של אידיאולוגיה מפורשת, אותה הם מבקשים לקדם. הם אינם מייצגים את כלל הציבור והשתתפותם בתכנון אינה מהווה פתרון לקושי של מערכת התכנון בהיבט הדמוקרטי.

לסיכום: המבנה הרשמי של מערכת התכנון ממקם את הפרטים מתוך הציבור מחוץ לתמונת קבלת ההחלטות. "שיתוף הציבור" נולד מתוך הרצון לקרב את הציבור אל התכנון מבלי לפרק את המערכת ומבלי לשנות באורח יסודי את המבנה הקיים. מנגנוני שיתוף הציבור מתיימרים ליצור אווירה של חזרה למקורות, אל הדמוקרטיה השיתופית בכיכר העיר. קמים פורומים המאפשרים לפרטים להתבטא, להביע דעה, להציע או להתווכח בהקשר לתכנון של הסביבה העירונית הסמוכה אליהם. אבל המסגרות הלא-רשמיות אינן משנות את המבנה הלא-דמוקרטי של מערכת התכנון ופותרות פתח להפעלת כוח ולעירוב של שיקולים לא-ענייניים בקבלת החלטות. הרצון ליצור באמצעות השיתוף מערכת קבלת החלטות דמוקרטית וצודקת אינו מספיק על-מנת לרסן את הכוח הטמון בחיבור ההון והשלטון ולגבור עליו.

## 4. תכנון במציאות של מערכת מורכבת בארגון עצמי

### 4.1 העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי<sup>1</sup>

כאמור, ההצעה לשינוי מבנה התכנון נובעת ישירות מתוך ראיית העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי. ארגון עצמי הוא תכונה שהתגלתה במערכות המאופיינות במספר תכונות: ראשית, מדובר במערכות **פתוחות**, במובן זה שהן מחליפות אנרגיה, חומרים, מידע וכו' עם סביבתן. מערכות כאלו נמצאות כל הזמן בתנועה ("הרחק משיווי משקל") ואף-על-פי-כן ניתן להבחין בהן בסדר וביציבות מבנית. התנועה, כלומר זרימת האנרגיה והחומר דרך גבולות המערכת, לא זו בלבד שאינה מפריעה לסדר המובחן במערכת, אלא אדרבה, היא המאפשרת את קיומו.

תכונה חשובה נוספת של ארגון עצמי היא שזרימה של אנרגיה וחומר בתוך המערכת מאפשרת לה לא רק לארגן את עצמה, להגיע למבנה מסודר ולהתמיד במבנה זה בתנאים של ריחוק משיווי משקל, אלא אף "לייצר" או "להמציא" מבנים חדשים וצורות חדשות של התנהגות. לכן, נהוג לומר שמערכות של ארגון עצמי הן "יצירתיות". אחד ממוקדי העניין בתחום זה הוא תהליכי היווצרות ראשוניים או "בריאה" (Emergence).

תכונה שלישית היא **המורכבות** של מערכות בארגון עצמי, משתי בחינות. ראשית, רכיביהן של מערכות אלו רבים כל כך עד שלא ניתן טכנית להגדיר ביניהם יחסים סיבתיים. שנית, חלקיהן ורכיביהן של מערכות אלו קשורים זה בזה בדרך שאינה לינארית, באמצעות רשת משובים של היזון לאחור (היזון חוזר - Feed back) ושל היזון לפנים (Feed forward). תיאוריית המורכבות ורעיון הארגון העצמי פותחו לראשונה בתחומי הפיזיקה, הכימיה והמתמטיקה. זמן קצר לאחר פיתוחה הראשון בתחומים אלו, נדונה תיאוריית המורכבות בתחומי מחקר רבים אחרים, כמו מדעי החיים, חקר המוח, קוגניציה, רפואה, כלכלה, סוציולוגיה ופילוסופיה, ואף בהקשר לחקר הערים והעירוניות.

### 4.2 שפות וערים

השפות המדוברות שאנחנו משתמשים בהן (עברית, אנגלית ואחרות) הן דוגמה מובהקת לתופעה של "ארגון עצמי": כל שפה היא מערכת פתוחה ומורכבת, כל אחת היא תוצר אינטראקציה בין מיליוני בני אדם, שאיש לא שולט בה ואיש לא תכנן אותה - ואף-על-פי-כן יש בה סדר, ארגון וחוקים, וכל זאת באופן ספונטאני, כלומר, בארגון עצמי. כמו השפה, גם העיר היא מערכת ב"ארגון עצמי": היא מערכת פתוחה, מערכת מורכבת, תוצר אינטראקציה בין מיליוני בני אדם, איש לא שולט בה - ואף-על-פי-כן יש בה סדר וארגון שנוצרו באופן ספונטאני, כלומר, בארגון עצמי.

אלא, שער איננה שפה. בעיר יש הרבה תכנון: אדם שסוגר מרפסת הוא מתכנן בקנה-מידה אישי. פירמה שמעתיקה משרד היא מתכנן בקנה-מידה בינוני. צוות "מהנדס העיר" הוא מתכנן ברמה עירונית. לכן, ארגון עצמי בעיר משמעו **אינטראקציה בין כמות עצומה של תוכניות ומתכננים** כאשר אף אחד מן המתכננים הרבים הללו אינו שולט בתוצרי האינטראקציה - בעיר עצמה, בצורתה ובמבנה שלה. לא המתכנן העירוני ולא המתכנן בקנה-המידה האישי; לעיתים, דוקא זה האחרון קובע יותר מאשר הראשון.

<sup>1</sup> הדיון כאן מתבסס על: Portugali, 2005.

הדוגמות לכך הן רבות. דוגמה אחת היא תולדות העיור: אם אנו בוחנים את האירועים וסימני הדרך הגדולים בתולדות העיור - את העיר הראשונה שהופיעה לפני למעלה מ-5000 שנה על בימת ההיסטוריה, את העיר התעשייתית ואת המטרופולין - כל אלה באו לאור העולם בתהליך של ארגון עצמי. איש לא תכנן ולא יכול היה לתכנן את העיר הראשונה; איש לא חזה ותכנן מראש את המהפכה התעשייתית ואת העיר התעשייתית שבאה ביחד איתה. כך גם באשר למטרופולין בתקופתנו: צמיחתם של ריכוזים עירוניים עצומי-ממדים אינה נובעת מתכנון כוללני. דוגמה שניה היא ראשיתו וצמיחתו של תכנון ערים מודרני. זה האחרון בא לעולם כתוצר לוואי (Externality) לבעיות עירוניות שנוצרו בעיר התעשייתית. הוגי דעות מתחומים שונים התייחסו אל קשיי החיים בעיר התעשייתית, אל הצפיפות, הרעש והזוהמה, והעלו מודלים חלופיים לארגון של הסביבה הבנויה. בבלי דעת הם ייסדו תחום ידע אקדמי ומקצועי, שלא התקיימו בעבר ושאיש לא חזה את הצורך בהם. דוגמה שלישית היא מה שניתן לכנות אפקט הפרפר של מרפסות ישראל. דוגמה, או ליתר דיוק נושא רביעי, מהווה בעיית החיזוי במערכות מורכבות בארגון עצמי. על הדוגמה השלישית והנושא הרביעי נרחיב מעט.

### 4.3 אפקט הפרפר של מרפסות ישראל

תולדות המרפסות בישראל הן דוגמה לתכונת חוסר הליניאריות המאפיינת את העיר כמערכת בארגון עצמי - או, במילים אחרות, דוגמה לכך שפעולה של אזרח פרטי בעיר (שכפי שנאמר למעלה, אנחנו רואים בו מתכנן בקנה-מידה אישי), עשויה להשפיע על המבנה והנוף העירוניים הרבה יותר מאשר פעולתם של מתכננים מקצועיים הפועלים בשם מחלקת התכנון העירונית. כפי שנראה מיד, האדם הראשון שסגר מרפסת בישראל עיצב וקבע את הנוף העירוני של ישראל יותר מכל ארכיטקט או מתכנן עירוני אחר.

תל אביב הייתה, כידוע, עיר של מרפסות. "מרפסת מול מרפסת ...", כלשון השיר. אנשים נהגו לשבת על המרפסות בשעות הערב של הקיץ החם על-מנת לתפוש משב רוח קל, לזלול אבטיח, להסתכל על השכנים ועל העוברים ושבים. עד שאותו "אדם ראשון" תכנן לבנו, לאשתו או לעצמו פינת עבודה ולראשונה בתולדות העיר סגר מרפסת. השכנים ראו כי טוב והתוצאה הייתה תהליך של דיפוסיה מרחבית (איור מס' 5, שמאל) שבמהלכו, תוך זמן קצר, נסגרו רוב מרפסות העיר. התפתח גם מקצוע חדש - תריסולן - סוגר מרפסות מקצועי. עד כדי כך בולטת הייתה המרפסת הסגורה בנוף ערינו, עד שבמחקר על "זיהוי דגמים עירוניים" שנערך באוניברסיטת ת"א נמצא ש"האלמנט המזהה" המובהק ביותר בנוף העירוני של תל אביב הוא המרפסת הסגורה<sup>2</sup>. העיריה, מצידה, לא טמנה ידה בצלחת וכשהבינה שלא תוכל לסכור את השיטפון החלה למסות את המרפסות כאילו היו שטח דירה. הקבלנים מצידם הגיבו לתקנה העירונית החדשה ותוך זמן קצר הפסיקו לבנות מרפסות. במקום זאת, סיימו את רוב רובם של חדרי הסלון שנבנו בישראל בחלון רחב מקיר אל קיר, שהוא מעין שארית צורנית למרפסת הסגורה.

כך נראו פני הדברים עד בואה של אופנת הפוסט-מודרניזם וחיתבת למרפסות. ארכיטקטים החלו להציף את העיריות בבקשות לבנות מרפסת. העיריה - למודת ניסיון אך שואפת שלא לפגר אחרי האופנה האחרונה - הסכימה שלא למסות את המרפסות כשטח מגורים, ובלבד

2 אורנה ראובן-צפירי, לא פורסם.

שייבנו כך, שלא ניתן יהיה לסגור אותן כבעבר. התוצאה היא תופעת **המרפסות הקופצות** - מרפסת כן, מרפסת לא - הייחודית לנוף העירוני הישראלי לבדו (איור מס' 5, אמצע). עד כדי כך דומיננטית היא המרפסת הקופצת הישראלית בימים אלה, עד שגם כאשר אין חשש מסגירת מרפסות, כמו בבניין שהוא בית מלון, בחרו הארכיטקטים להשתמש בה כאלמנט עיצובי-קישוטי-קישטי לבניין כולו (איור מס' 5, ימין). התוצאה היא בניין-מגדל שנראה כמו קלח תירס ומהווה את אחת התרומות החשובות של הארכיטקטורה הישראלית למורשת התרבות האדריכלית העולמית. להזכירכם, כל הסאגה הזו החלה כאשר האדם הראשון ההוא, בשנות החמישים המאוחרות, החליט לשמח את לב אשתו ולבנות לה פינת עבודה.



איור מס' 5

הלקח מסיפור המרפסות הוא כפול:

1. תכנון הוא פעולה אנושית בסיסית, ומבחינה זו כל אדם או גוף הפועל בעיר הוא מתכנן. ההבדל בין המתכננים השונים הוא בקנה-המידה של התכנון: אדם פרטי, שמוסיף פרגולה או סוגר מרפסת בביתו, פועל בקנה-מידה מקומי; כלומר, הוא **מתכנן מקומי-פרטי**. לעומתו, מתכנן של פונקציות ציבוריות - למשל, מתכנן הרכבת הקלה, מתכננים של בתי-ספר ושל כבישים - פועלים ברמה עירונית ולכן הם מתכננים עירוניים.
2. בשל תכונת חוסר הליניאריות אפשרי, כפי שראינו זה עתה, שפעולה לוקאלית של מתכנן פרטי, שמתייחס אל דירתו הפרטית בלבד, תשפיע על הנוף העירוני או על המבנה העירוני בעוצמה גדולה מאוד, בעוד שפעולתם של מתכנני העיר, כולל בעלי החזון שבהם, ששואפים להטביע את חותמם על הנוף והמבנה העירוניים, תהיה זניחה בהשפעתה על העיר. המבנה התכנוני החדש אותו אנו מציעים בא לתת מענה למציאות זו. הוא מכיר בעוצמתו של התכנון הלוקאלי ונותן לו אפיקי ביטוי והשפעה.

#### 4.4 תכנון מבוזר מקביל

סיפור המרפסות של תל אביב מבטא תכונת יסוד של העיר כמערכת בארגון עצמי ושל מערכת התכנון שלה. הכוונה היא לעובדה, שהעיר רווייה בתכנון במגוון סדרי-גודל, המתבצע כאמור על-ידי השחקנים הרבים בסביבה העירונית. במובן זה, בעיר מתקיים מה שניתן לכנות "תכנון מבוזר מקביל" (PDP - Parallel distributive planning).

המושג "עיבוד מבוזר מקביל" PDP - Parallel Distributive Processing לקוח מחקר המוח, שם הוא מתאר את תהליך החשיבה האנושי כמתבצע על-ידי מיליוני נוירונים הפועלים במקביל

(Rumelhart et al., 1986). על-פי תפישה זו, משימות קוגניטיביות מתנהלות במגוון ערוצים מקבילים הפועלים במוח האנושי. השלמת החשיבה - מציאת תשובה לשאלה, זיהוי של מכר ותיק או הבנה של מסר מילולי - מעידה על היווצרות של סדר ספונטני המארגן את תהליכי החשיבה. העיבוד המקביל מייצל את החשיבה: הוא מייצר אלטרנטיבות בשלות לערוצי חשיבה המגיעים ל"מבוי סתום" ומאפשר את השתלבותם של תהליכי חשיבה ממגוון סוגים (ויזואליים, מילוליים וכו') בערוץ החשיבה המרכזי. ערוצי מחשבה מקבילים כמו מתחרים ביניהם על השלמת המשימה הקוגניטיבית, לומדים ו"מעתיקים" זה מזה תוך כדי תנועה, עד אשר אחד מהם משתלט על האחרים ומייצר בעזרתם את ה"סדר". העיבוד המקביל מהווה מטאפורה לתהליך של ארגון עצמי: לחוסר הלינאריות של החשיבה וליצירתיות המובנית של התהליך.

בהשראת העיבוד המקביל, אפשר לראות את התכנון העירוני כתהליך של "תכנון מבוזר מקביל". התכנון העירוני הוא תהליך מתמשך המתרחש ללא הרף ובמקביל אצל השחקנים העירוניים הרבים. אינסוף תוכניות מסוגים ומגדלים שונים מתהוות בעיר כל הזמן. התוכניות משתכללות תוך כדי תנועה, לומדות את העיר ואת התוכניות שלצידן, מתחרות זו בזו ושואפות להגיע לידי מימוש. חלקן מגיע למבוי סתום בשלבי התכנון השונים, וחלק אחר משתנה, מתפתח וזוכה להגשמה. העיר מתהווה מתוכן, מייצגת את כוונות המתכננים ואת היחסים בין התוכניות הרבות.

במציאות דינאמית ומורכבת כזו נותרים כלי התכנון המסורתיים חסרי ערך כמעט. תוכניות-המיתאר הן סטאטיות במהותן, חסרות יכולת להתעדכן במציאות התכנונית המשתנה והמקבילה. בהיותן מסמך יחיד בעל סדר-גודל יחיד, הן נידונות להישאר פשוטות ופשטניות אל מול העושר התכנוני שסביבן. בפרק השישי והשמיני נראה כיצד ניתן לפתח כלים המתאימים לתכונות התכנון המבוזר המקביל האופיינית לעיר וכיצד יכולה מערכת התכנון להשתלב בסביבתה.

#### 4.5 חיזוי במערכות מורכבות בארגון עצמי<sup>3</sup>

מערכת התכנון העכשווית בנויה על ההנחות, שהמתכנן והתוכנית חיצוניים למציאות, שחיזוי העתיד הוא אפשרי ושכתוצאה מכך ניתן לשלוט במציאות באמצעות תכנון. המחקר העירוני החדש מפריך הנחות אלו. הוא מראה, שבגלל מורכבותן, מערכות בארגון עצמי קשות לחיזוי. הסיבה העיקרית לכך היא העובדה שנוטים להתעלם ממנה, שהמתכנן והתוכנית אינם חיצוניים למערכת העירונית אלא הם חלק ממנה - חלק מן הכוחות הפועלים בה. מכך נובע המאפיין של מערכות בארגון עצמי, שתואר קודם כרשתות של היזון חוזר (Feed back) ושל היזון עתידי (Feed forward). בהקשר לחיזוי ותכנון פירושו של דבר הוא, שתוכנית שמנפיקה מחלקת התכנון העירונית, למשל, עשויה להשפיע על העיר עוד לפני שהיא בוצעה. התוצאה היא תופעות של פרדוקסים תכנוניים: נבואות/תוכניות שמגשימות את עצמן ותוכניות שמפריכות את עצמן.

דוגמה לתכנון שמפריך את עצמו ניתן לראות בסיפור הבנייה למגורים לעולי חבר העמים בתחילת שנות התשעים<sup>4</sup>. מתוך ציפייה לעלייה המונית של כמיליון עולים בתוך פרק זמן

3 המקור לקטע זה הוא: Portugali (2008).

4 הדוגמה לקוחה מתוך Alfasi & Portugali (2004), שם היא מוצגת בהרחבה.

קצר, נערכו במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר תחזיות אודות צרכי הדיור שיווצרו<sup>5</sup>. כתוצאה מכך, הייתה המדינה מעורבת באופן ישיר בבנייה של כ-100,000 דירות, בדיור קבוע וזמני, בעיקר בפריפריה הצפונית והדרומית. דירות אלה נבנו תוך האצה וקיצור של הליכי התכנון והבנייה הנהוגים. בחלק מהמקרים הייתה המדינה ערבה לרכישת הדירות מהקבלנים המבצעים את הבנייה בפועל, ובמקרים אחרים העניקה תמריצים לזירוז הבנייה<sup>6</sup>. באותו זמן, בתגובה להיערכות המדינה על מחסור בדיור, הוכשר היקף דומה של פתרונות דיור - כ-100,000, על-פי הערכות<sup>7</sup> - על-ידי בודדים בשוק הפרטי. מדובר בדירות קטנות, מחסנים, משרדים, וחדרים בערים קיימות ובאזורי ביקוש, שלא שימשו למגורים בתקופה שלפני המשבר אבל הוכשרו למגורים ביוזמת בעליהם הרבים והושכרו לעולים ולוותיקים. בעוד המגורים שבהקמתם הייתה המדינה מעורבת יצרו מעין "ערי רפאים" ונתרו ריקים במרבית שנות התשעים<sup>8</sup>, אוכלסו דירות וחדרים בערים הוותיקות בצפיפות רבה. תגובתם של בעלי דירות ואנשים בודדים להיערכות בדבר המחסור הצפוי הובילה לסיכולה של התוכנית הממשלתית לשכן את המהגרים בפריפריה.

בשונה מכך, המבנה התכנוני החדש אותו אנו מציעים אינו בנוי על חיזוי. הוא מניח שהמתכנן והתוכנית הם חלק מן המערכת, ושכלל החלטה ושיפוט תכנוניים השפעה מיידית על העתיד.

#### 4.6 סיכום ביניים

המבנה התכנוני החדש אותו אנו מציעים נגזר מתפישת העיר כמערכת מורכבת שמארגנת את עצמה וכזוה הוא מחייב שינוי תפישתי של תהליך התכנון: ראשית, תהליך התכנון הקיים בנוי על התפילה לפיה תפקידו המרכזי של התכנון העירוני הוא לשמש זרוע ביצועית של הממשל הלאומי והמקומי. מתפילה זו נגזרת הפרדה בין המתכנן למתוכנן ותהליך תכנוני שבו התוכניות יורדות מלמעלה כלפי מטה. מתוך הדיון שלמעלה, כלומר, מתוך ניתוח המשמעות התכנונית של היות העיר מערכת מורכבת נובעת תפילה חדשה לפיה תפקיד מערכת התכנון הוא לשמש מסגרת הן לתכנון פרטי והן לתכנון ציבורי. מכאן משתמע הצורך לבטל את ההפרדה בין המתכנן למתוכנן ולאפשר זרימת תכנון ותוכניות מלמטה למעלה. שנית, תהליך התכנון הקיים מבוסס על על חיזוי והכנת מלאי תכנוני. מתוך הלוגיקה של תיאוריית המורכבות נובע צורך בתהליך תכנון שאינו מבוסס על חיזוי והכנת מלאי. שני הפרקים הבאים דנים בשני נושאים אלה, עומדים על מקורותיהם ומציעים דרכי פתרון. דיון זה מהווה הקדמה להצעתנו בפרק השמיני לעצב מחדש את מבנה התכנון בישראל.

5 ראו: Alterman, 1995 2002.

6 דו"ח מבקר המדינה מס' 43 מדווח כי המדינה סיפקה התחייבויות רכישה לכ- 56,500 דירות בשנים 1990-1992. בנוסף, דו"ח מבקר המדינה מס' 42 מדווח כי המדינה ייבאה כ-30,000 יחידות-דיור בבנייה מתועשת. בסה"כ, עפ"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 2001, בשנים 1990-1993 הסתכמה הבנייה הממשלתית למגורים בכ-120,000 יחידות-דיור.

7 קיינר, 1995.

8 מפקד האוכלוסין שנערך בשנת 1995 מצא כי בהשוואה לכ-5 אחוזי דירות ריקות בממוצע הארצי, 18.3 אחוזים מהדירות בנתיבות היו ריקות, וכך גם 12 אחוזים מהדירות בדימונה, 20.9 אחוזים בירוחם, 20.4 אחוזים בצפת, 10.5 אחוזים בקרית שמונה ו-15.4 אחוזים בקצרין.

## 5. מבנה מערכת התכנון

הבה נחזור לרגע אל תמצית הטיעון של חיבור זה: העיר היא מערכת בארגון עצמי. במציאות שכזו מתקיים מה שתיארנו כ"תכנון מבוזר מקביל" (PDP-Parallel distributive planning) שבו כל סוכן הוא מתכנן ומבנה המרחב העירוני מתהווה (emerges) מתוך תחרות בין התוכניות בתהליך של ארגון עצמי. כפי שראינו למעלה בסיפור המרפסות, בשל חוסר ליניאריות אפשר שתוכנית של "סוכן קטן" (אזרח בעיר) תשפיע על המבנה העירוני יותר מאשר תוכנית של "סוכן גדול" (צוות התכנון העירוני). השאלה ששאלנו בעבר היא 'האם ניתן לדמיין מערכת תכנון עירונית שפועלת על-פי עקרונות אלה?' בפרק האחד-עשר בספר **ארגון עצמי והעיר** (Portugali, 1999) הראינו שמערכת תכנון כזאת אפשרית ואילו במחקרי המשך ובחיבור הנוכחי אנחנו מציעים אותה כתחליף למבנה הקיים בישראל (ובעמים).

את ההשראה לרעיון לקחנו מתהליכי הארגון העצמי מבלי שהתייחסנו אל שאלת מבנה מערכת התכנון כפי שבאה לידי ביטוי בגוף הידע שנקרא 'תיאוריית התכנון' או בשיח התכנון בכללותו. הסיבה לכך היא פשוטה: תיאוריית התכנון אינה עוסקת במבנה מערכת התכנון ואילו שיח התכנון אינו עוסק בה כשאלה כללית אלא כשאלה פרטיקולרית של ארץ זו או אחרת, או במשתמע בהקשר לנושאים אחרים כגון "משילות" (governance). עניין זה אומר דרשני ובפרק זה אנו דורשים בו דרישה ראשונית.

### 5.1 תהליך התכנון ומבנה התכנון

בספרות העוסקת בתכנון מקובלת האבחנה שהציע פאלודי בין **תיאוריית תכנון** (Planning theory) לבין **תיאוריה בתכנון** (Theory in planning). תיאוריית התכנון עוסקת בשאלה איך מתכננים, ואילו התיאוריות בתכנון עוסקות בתכני התכנון. התכנון הרציונאלי-כוללני, כמו גם התכנון הקומוניקטיבי והאסטרטגי שהוזכרו למעלה, הם דוגמות לתיאוריות תכנון ואילו תיאוריות המיקום הן דוגמה מובהקת לתיאוריות בתכנון. כך, למשל, על-פי מודל המדינה המבודדת של פון טיין (Von Thunen) ניתן לארגן את שימושי-הקרקע החקלאיים, בהתאם לתיאוריית מיקום התעשייה של אלפרד ובר ניתן לארגן את מפעלי הייצור, בהשראת קריסטלר ולוש אפשר ליצור עקרונות לארגון מערכת מקומות מרכזיים וכך הלאה. את האבחנות האלה הציע פאלודי בשני ספרים שיצאו לאור בשנת 1973 (Faludi 1973a, 1973b) האחד כותרתו **תיאוריית תכנון** (Planning theory) והשני **מקראה בתיאוריית תכנון** (A Reader in Planning Theory).

פאלודי הציע את החלוקה הזאת לפני למעלה מ-30 שנה ואף על-פי שלאחר הופעתה היא ספגה ביקורת על כך שלא ניתן להפריד בין תהליך התכנון ותכני התכנון (Portugali, 1980; Harvey, 1985), היא עודנה תקפה במפורש ובמשתמע. במפורש, בכך שכותבים מרבים להשתמש בה כדי לתאר את תחום התכנון, ובמשתמע, בכך שהיא מתארת נאמנה את החשיבה והשיח התיאורטי בתחום התכנון. המושג "תיאוריית תכנון" הפך שם נרדף לתיאוריה על תהליך התכנון כאשר שאלות אחרות, כמו למשל שאלת מבנה מערכת התכנון או שאלת חוקי תכנון הנוכחים, נתפשות כשאלות טכניות, או כשאלות פרגמטיות-מקומיות, או כשאלות של מוסר, או כשאלות של טעם וריח ללא יסוד מדעי.



כך למשל, בספר *Readings in Planning Theory* שכתבו קמפבל ופינישטין (Campbell and Fainstein, 1996) הנושא כלל לא מוזכר; לא במהדורה הראשונה של הספר משנת 1996 ולא במהדורה השנייה והמעודכנת משנת 2003. הספר, שנושא שם כמעט זהה לספרו של פאלודי משנת 1973, בא להגדיר מחדש את שיח תיאוריית התכנון - את המסגרות והתכנים, שהתיישנו מאז כתב על כך פאלודי. את פרק המבוא לספרם פותחים קמפבל ופינישטין בדיון ארוך על הקושי להגדיר מהי תיאוריית תכנון. הנושא חמקמק, הם כותבים, בין-תחומי, רבים טוענים שאין לו זכות קיום, שהדיון בו עבר זמנו או שבעידן הפוסט והגלובליזציה אין מקום לתיאוריות גדולות ואף לא לקטנות. מכיוון שכך, הם מציעים שישה (במהדורת 1996 חמישה) תחומי שיח, ויכוח והתלבטות, שלדעתם עיצבו ועדיין מעצבים את תיאוריית התכנון והם שיכולים לתת לקורא תמונה על מהותה של תיאוריית התכנון: שורשים היסטוריים, הצדקה, אתיקה, אפקטיביות, סגנון, האינטרס הציבורי. שאלת מבנה מערכת התכנון, כפי שניתן לראות, אינה נכללת בחבורה זו.

שאלת מבנה התכנון אינה עומדת על סדר היום של תיאוריית התכנון, אבל היא מתקיימת בשיח התכנון ובשני הקשרים: האחד, כדיון בבעיה טכנית-פרגמטית מקומית, או כהשוואה בין מערכות תכנון של ארצות שונות (Cullingworth, 1993; Booth, 1995; Newman and Thornley, 1996). בפרק 3.4 למעלה הבאנו חלק מדיון זה כפי שהתקיים באנגליה ובארה"ב. דוגמה נוספת הוא ספרה של הילי (Healey, 2007) בו היא משווה בין מערכות התכנון של אמסטרדם, מילאנו ואזור קיימברידג'. עבודות נוספות ברוח זו ניתן למצוא אצל בוט (Booth et al, 2008) וקלינגוורט (Cullingworth, 1994). על-פי קמפבל ופינישטין תיאוריית התכנון נועדה ליידע, להזין ולעצב את הפרקטיקה התכנונית והיא אכן עושה זאת בסדרה של נושאים, אבל שאלת מבנה התכנון אינה אחת מהם.

התחום האחר, הנושק לשאלת מבנה התכנון אבל לא עוסק בה במפורש, הוא מה שמכונה "משילות עירונית" (urban governance). תחום המשילות צמח כשידו האחת אוזחת בתהליך הגלובליזציה והגלוקליזציה וידו השניה ברעיון של תכנון אסטרטגי. נקודת המוצא: העולם השתנה, הפך גלובאלי-גלוקאלי, המדינה נחלשה, ההון והמיגזר השלישי נעשו פעילים יותר ובמציאות זו יש צורך במסגרות רחבות, שיאפשרו שיתוף פעולה בין השחקנים הרבים - בתחום המדינה, בתחום החברתי וגם בהקשר לערים ותכנון.

ספרה החדש של הילי (Healey, 2007) **מורכבות עירונית ואסטרטגיות מרחביות**<sup>2</sup> הוא דוגמה לכך. נקודת המוצא שלה דומה משהו לשלנו. העיר, אומרת כותרת ספרה, היא מורכבת. אלא, שהיא משתמשת במושג "מורכבות" במשמעותו המילולית בעוד אנו מתעמקים במשמעות הפורמאלית הנגזרת מתיאוריית המורכבות. המורכבות, אומרת הילי בעקבות קסטלס (Castells, 1996) ואחרים, היא תוצר המציאות החדשה - החברה הפכה לחברת רשת (Network Society) והמרחב נעשה למרחב זרימה (Space of flow). כתוצאה מכך, השתנה התהליך השלטוני ממשחק בין שני שחקנים (הסקטור הציבורי לעומת הסקטור הפרטי) למשחק בין שלושה שחקנים - הסקטור הציבורי, הפרטי והחברה האזרחית (המיגזר השלישי). כך בחברה בכללותה וכך גם בעיר. החידוש נעוץ בכך שבעבר המיגזר הציבורי עסק בתכנון ואילו הפרטי הגיב (על-פי עקרונות השוק) ואילו במציאות החדשה שלושת המיגזרים מעורבים בתהליך והמשילות החברתית והעירונית נעשתה לעניין מורכב עשרות מונים.

לטענתנו, העיר הייתה מערכת מורכבת מאז ומתמיד. סיפור המרפסות, למשל, התרחש בתקופה שבה, אליבא דהילי, העיר הייתה מערכת פשוטה. הצורך בחשיבה חדשה על התכנון העירוני אינו נובע משינוי שחל בעיר - העיר לא הייתה "פשוטה" ולפתע הפכה "מורכבת" - אלא מצמיחתה של תובנה חדשה לגבי העיר, שהשינויים האחרונים לכל היותר מבליטים אותה. ועדיין, ההבדל המכריע בינינו לבין הילי הוא בתגובה למורכבות. הילי בתשובתה נשאבת אל "האטרקטור הפאלודיאני", במובן זה שהיא מחפשת פתרון למציאות החדשה מחוץ למערכת המורכבת ובאופן מטפורי, מחוץ לעיר. היא כביכול אומרת: בואו נחפש תהליך תכנון (מה שפאלודי כינה "תיאוריית תכנון") אחר, שיתאים למציאות החדשה. והיא אכן מוצאת: תכנון אסטרטגי, שמאפשר את התכנון הקומוניקטיבי. אותו תכנון אסטרטגי, שנוגד בתורת המלחמה ויושם למלחמת ההישרדות המאפיינת כיום את הניהול העסקי-קפיטליסטי, הוא זה שיאפשר לנו היום לתכנן את העיר ברוח הזמן. הבעיה היא ששום דבר מהותי לא משתנה במבנה מערכת התכנון כאשר האסטרטגי מחליף את הרציונאלי-כוללני וכאשר המיגזר השני והשלישי שותפים באמת או למראית עין בניסוח חזון העיר.

ההתייחסות אל מבנה מערכת התכנון כנושא שולי הנגזר מפרקטיקה המקומית והפניית תשומת הלב אל תהליך התכנון במנותק משאלת המבנה עומדות בניגוד קוטבי לשיח התיאורטי המלווה את תחום הכלכלה, מדע המדינה או הסוציולוגיה. הדיון בשאלת מבנה המערכת - הכלכלית, המדינית או החברתית - מהווה את נקודת המוצא של הדיון התיאורטי במרבית התחומים של מדעי החברה. אלא שבתחום התכנון העירוני אין זה כך. יוצאים מהכלל המעידים על הכלל הם כותבים כמו אלכסנדר (Alexander, 1979; Alexander et al., 1977) ולינץ' (Lynch, 1981), שהציעו מסגרת תיאורטית המקשרת בין תכני התכנון (ה"תיאורית בתכנון") לבין תהליך התכנון (מה שמכונה "תיאוריית התכנון") ודנו למעשה במבנה מערכת התכנון. אלא שדבריהם לא חדרו אל ליבת השיח, והדיון במבנה מערכת התכנון נותר יתום. מדוע ספרות תיאוריית התכנון נמנעת מלדון במבנה מערכת התכנון וביחסים האיכותיים הרצויים בין האלמנטים העירוניים השונים? להלן כמה השערות עבודה ראשוניות בעניין זה.

### 5.1.1 היחס אל העיר

"שום דבר מהותי לא השתנה בהליך הכלכלי הטהור לאחר שהוספנו אליו את המרחב", כך כותב לוש, אחד מאבות תיאוריית המיקום (Losch, 1954). המשפט הזה מעניין מכמה סיבות. ראשית, מכיוון שהוא נאמר על-ידי מי שפרויקט חייו היה המשנתה המרחבי. שנית, מכיוון שהוא מייצג תפישה שמאפיינת את חסידי הגיאוגרפיה העירונית הליבראלית-קפיטליסטית בכללותה. שלישית, מכיוון שהתובנה הזאת לגבי המרחב והעיר משותפת הן לתיאורטיקנים ליבראלים-קפיטליסטיים והן למבקריהם הלוהטים חסידי ומנסחי התיאוריה הביקורתית-מרקסיסטית של העיר. העיר, כותב קסטלס, אינה אלא ייצוג מרחבי של המבנה החברתי (Castells, 1977). ואילו הרווי אומר שהעיר, המודרנית והגלובאלית-פוסט-מודרנית היא תוצר המבנה החברתי הליבראלי-קפיטליסטי שממנו נובע הכול - כולל מערכות התכנון השונות (Harvey, 1989).

תפישה שונה הציע בשנת 1970 לפבר במונוגרפיה שנשאה את השם "המהפכה העירונית" (Lefebvre, 1970). העיר, כך כתב, אינה תוצר מבנים עמוקים יותר או ייצוג שלהם, אלא היא

הופכת בהדרגה להיות הכוח המניע את החברה. לדבריו, העיר בת זמננו אינה רק תוצר של צורך כלכלי, הכרח שלטוני או כורח ארגוני, אלא היא קיימת בזכות עצמה, ומעצם קיומה היא מעצבת את הכלכלה, המשטר והחברה. תפישתו של לפבר בעניין זה לא התקבלה. הוא זכה לקיתונות של ביקורת, שהידועה שבהן היא זו של תלמידו קסטלס (שם) כפי שהיא מנוסחת לעיל.

את היחס אל העיר כתוצר של משהו גדול יותר וכיישות שאין לה קיום אוטונומי ניתן למצוא גם בשיח התכנון. מחד גיסא, קיימת התפישה לפיה התכנון המרחבי-עירוני הוא תוצר מערכות גדולות ועמוקות יותר: עבור הליבראלים, התכנון הוא חלק מן הטיפול בכשלי השוק - במרחביים שבהם, ואילו אצל המרקסיסטים התכנון הוא אחד הרכיבים במבנה העל, שתפקידו לשעתק את החברה הליבראלית-קפיטליסטית על עיוותיה החברתיים וחוסר הצדק המובנה בה - הכללי והעירוני-מרחבי. מאידך גיסא משתקפת משיח התכנון התפישה, לפיה מעשה התכנון הוא אוטונומי ממרחב התכנון. לכן ניתן לדון בשאלה איך לתכנן, מבלי להכניס לדיון את מבנה החברה ומרחב התכנון. בגישה זו, התכנון הוא חיצוני לעיר, הוא פעולה על העיר. זוהי התפישה העולה מהאבחנה שהציע פאלודי וזוהי התפישה השלטת בתיאוריה התכנונית העכשווית. הוויכוח הוא בין תהליך תכנון רציונלי-כוללני, לבין תכנון קומוניקטיבי או אסטרטגי - מהי הדרך הטובה ביותר לפעול על העיר, לתכנן אותה? משמעותה של תפישה זו, היא שאין צורך לדון בשאלת מבנה מערכת התכנון העירוני-מרחבי. מבנה המערכת הוא לכל היותר ייצוג, תוצר או נגזרת של מערכות גדולות ועמוקות יותר, פוליטיות, כלכליות. הגישה אותה אנו מציגים כאן חופפת את זו של לפבר: לתפישתנו, העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי היא כוח מניע. העיר מניעה את הכלכלה, את החברה, את היומיום העירוני ואת מערכת התכנון העירונית. מבנה מערכת התכנון צריך על כן להיגדר מתכונותיה של העיר, ובעיקר מהיותה מערכת מורכבת בארגון עצמי.

### 5.1.2 העיר ככשל שוק

האידיאולוגיה הליבראלית השולטת בחברה המערבית גורסת שהתהליך הכלכלי הנכון והבריא אמור להיות מנוהל על-ידי "ידו הנעלמה של השוק", כלומר על-ידי תהליך שביסודו הוא מלמטה ללמעלה (bottom-up) כאשר רק במקרים חריגים מותר לרשויות הציבוריות להתערב בתהליך תכנון שבא מלמעלה (top-down). מהם המקרים שבהם ראוי לוותר על מנגנון השוק? התשובה של התיאוריה הכלכלית-ליבראלית היא: כאשר מדובר ב'מוצרים ציבוריים' (public goods) ובתוצרי לוואי (Externalities). בשני מקרים חריגים אלה מתרחש **כשל שוק** שמצדיק את התערבות הרשות הציבורית. את הרעיון הזה ניסח הכלכלן פול סמואלסון בסדרה של מאמרי מפתח על "התיאוריה הטהורה של הוצאות ציבוריות" (Samuelson 1954, 1955) ואילו טיבו יישם את הרעיון לתחום העירוני במאמר קלאסי אחר שכותרתו (Tiebout, 1956): "התיאוריה הטהורה של הוצאות מקומיות" (ראו דיון אצל (Portugali, 1980).

תכנון הערים המודרני הוא תולדה ישירה של כשל שוק, שהתרחש בעקבות המהפכה התעשייתית. הסיפור בקצרה רבה הוא כדלקמן: המהפכה התעשייתית הביאה לעיור בקנה-מידה מדהים וחוסר תקדים. נוצרו בעיות - תוצרי לוואי (externalities) של הכלכלה - שהחברה לא הכירה עד כה ושהשוק החופשי לא הצליח להתמודד איתן. נוצר כורח לטפל בתוצרי הלוואי של התיעוש והעיור המהירים והמאיימים. ומכיון שהשוק כשל, הרי התפקיד עובר

אל הרשות הציבורית. איך? באמצעות תהליך התכנון העירוני! התוצאה: מערכת התכנון היא זרוע שלטונית. במציאות כזאת קורים שני דברים: ראשית, שאלת מבנה מערכת התכנון אינה קשורה כלל לעיר או לתיאוריה עירונית אלא היא רכיב במערכת הממשל הנוהגת במדינה. שנית, אין (כמעט) היגיון בחוקים עירוניים אוניברסאליים, שכן חוקי התכנון נגזרים מצרכי הממשל, ואלה משתנים בזמן ובמרחב.

### 5.1.3 התכנון כזרוע הממשל

ואכן, התכנון נתפש (בעיני המחוקק ובעיני המתכננים) כזרוע ביצועית של הממשל. גם בתחומים אחרים יש לממשל "זרועות". חוק התקציב בישראל, למשל, הוא זרוע כלכלית כזאת. אבל הכלכלה שונה בעניין זה באופן מהותי מן התכנון העירוני-מרחבי: הכלכלה נתפשת כתהליך שהוא אוטונומי מן המדינה - המדינה מתערבת בתהליך הכלכלי, מנסה להשפיע עליו בדרכים שונות, אבל התפישה הבסיסית של המחוקק, של התיאוריה הכלכלית ושל העוסקים בתכנון כלכלי היא שהכלכלה היא מנגנון אוטונומי. ולכן בכל מדינה ליבראלית יש מערכת חוקים אוניברסאלית שתפקידה ליצור את המסגרות למבנה המערכת הכלכלית ולפעילותה התקינה. המבנה הכלכלי של כל מדינה כמו גם מערכת החוקים הכלכליים נגזרים הן מן התיאוריה הכלכלית הכללית והן מן המסורת החברתית-תרבותית-פוליטית של כל מדינה. לא כך הם פני הדברים בתחום העיר, העירוניות והתכנון העירוני. אין הכרה בכך שכמו לכלכלה כך גם לעיר ולעירוניות יש מידה של אוטונומיה ולכן אין גם מקום לדיון על מבנה מערכת התכנון העירונית ואין גם מקום, צורך והצדקה לנסח חוקי תכנון עירוני אוניברסאליים שייצרו את המסגרת לפעילות התקינה של המערכת העירונית.

### 5.1.4 המתכנן והמתוכנן

במציאות בה תהליך התכנון הוא בעיקרו כלי שרת בידי הממשל (הלאומי או העירוני) והמתכנן העירוני עומד לרשות השלטון ופועל למענו, נוצר פער בין המתכנן למתוכנן: המתכנן הוא איש מקצוע שעובד למען הממשל - כפי שהראה דיווי הרווי (Harvey, 1985) הדבר קורה מרצונו או שלא מרצונו של המתכנן; בטובתו או שלא בטובתו - ואילו המתוכנן הוא "הציבור". בקרב קהילת המתכננים, או לפחות בקרב אלה העוסקים בתיאוריית התכנון, קיימת כבר שנים הרגשת חוסר נחת מן החלוקה הנ"ל למתכננים-מתוכננים, מן המבנה האוטוריטטיבי של מערכת התכנון ומן התפקיד אותו ממלאים המתכננים - היותם כלי שרת בידי הממשל. חוסר הנחת בא לידי ביטוי בדיון המתמשך על "שיתוף הציבור בתכנון". כפי שתואר לעיל, זהו דיון שמלווה את שיח התכנון כבר עשרות שנים - למעשה מאותו רגע שהחל להתגבש התחום הקרוי 'תיאוריית תכנון'. המוטיב המרכזי בדיון זה הוא שתהליך התכנון הנוהג בארצות המערב מקפח קבוצות חלשות ולכן יש צורך בתיקון. הצעת התיקון הידועה ביותר היא כמובן **התכנון המייצג** או **המסוגר** שהציע פול דוידוף במאמרו המפורסם משנת 1965 (Davidoff, 1965): "ייצוג/סינגור ותכנון קהילתי: עבר, הווה ועתיד". התכנון המייצג/המסוגר היא הצעת התיקון הידועה ביותר, שולם לה ועדיין משולם לה מס שפתיים לרוב, אבל היא גם הצעה שמעולם לא יושמה בפועל.

את חוסר הנחת של המתכננים יש לדעתנו לפתור לא על-ידי נדיבות ליבם של המתכננים, אלא באמצעות מבנה תכנוני חדש שיסיר את החיץ בין המתכנן למתוכנן ויעמיד את שניהם

במעמד שווה כלפי החוק. מערכת תכנון שהולמת את העיר כמערכת מורכבת בארגון עצמי עושה זאת.

## 5.2 ארגון עצמי ותכנון עירוני

התיאוריה של ארגון עצמי מציעה כאמור תובנה חדשה לגבי העיר והעירוניות, ולא פתרון מזדמן למציאות עירונית שנוצרה זה עתה. תובנה זו מזכירה דברים שכתבו ג'ייקובס (Jacobs, 1960) וקריסטופר אלכסנדר (Alexander, 1965) על העיר. החשיבות של השניים היא בכך שהם מדגישים ממד (שגם אנחנו ניסינו להדגישו בספר ארגון עצמי והעיר - Portugali, 1999) שחסר הן בשיח תיאוריית המורכבות והן בשיח תיאוריית התכנון והוא: שבמורכבות העירונית ובתהליכי הארגון העצמי המאפיינים אותה יש איכות עירונית שהתכנון המודרני הרס - איכות, שחשוב לשמור עליה. מערכת התכנון הקיימת אינה בנויה לעשות זאת; לא במתכונתה הרציונאלית-כוללנית ולא במתכונתה הקומוניקטיבית-אסטרטגית-משילותית. התפישה השלטת (עדיין) בתחום התכנון גורסת שללא שליטת המדינה ומוסדותיה ומתכנניה תצא העיר מכלל שליטה וישתררו בה כאוס, תוצרי לוואי מזיקים ובישין מרעין אחרים (שג'ייקובס דוקא מהללת). התיאוריה של ארגון עצמי מראה את ההיפך - שהעיר מארגנת את עצמה גם בהיעדר תכנון ובמקרים רבים היא מארגנת את עצמה למרות התכנון. עוד מראה תיאוריית המורכבות שכל סוכן עירוני הוא מתכנן בקנה-מידה מסוים ושהתהליך העירוני אינו תוצר ידו הנעלמה של השוק, אלא תוצר ארגון עצמי, שמתחיל באינטראקציה מרובה בין הסוכנים העירוניים ובין תוכניותיהם בקני המידה השונים. לבסוף, כמו לתהליך הכלכלי, החברתי או הפוליטי, גם לתהליך העירוני ולעירוניות יש מידה של אוטונומיה. כמו המבנים האחרים - הכלכלי, החברתי, הפוליטי או התרבותי - גם המבנה העירוני כרוך בכל אחד מן המבנים האחרים. אבל כמוהם, גם לו יש מידה של אוטונומיה שמצדיקה תיאוריה עירונית ותיאוריית תכנון שנשענת עליה.

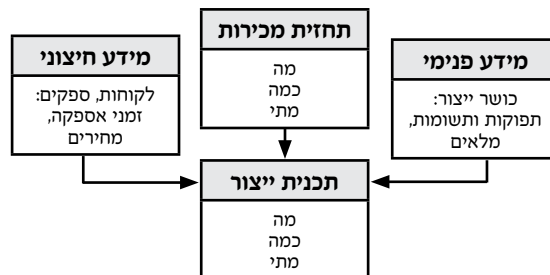
תיאוריית תכנון שכזו תכיל בתוכה דיון הן בשאלה הפאלודיאנית של איך מתכננים, הן בשאלת מבנה מערכת התכנון והן בשאלת תכנון האיכויות העירוניות. מתוך השלוש, השאלה הראשונה היא הכללית ביותר - שאלה מרתקת שנוגעת מן הצד האחד ביכולות הקוגניטיביות הבסיסיות של האדם ומאיך בדרך בה הן באות לידי ביטוי במגוון של תחומים. השאלה אינה ייחודית לעיר. ולכן, על-פי תפישתנו ובניגוד לפאלודי ולמסורת שיח התכנון העירוני, האתגר העכשווי של תיאוריית התכנון הוא לפתח את הדיון בשאלות מספר שתיים ושלוש. זאת ועוד, שאלות מספר שתיים שלוש חייבות גם להיות השאלות המרכזיות למנגנוני התכנון ולמחוקקי התכנון בארצות ובערים השונות - כולל ישראל. ומה באשר לשאלה איך מתכננים? ובכן, לפי הצעתנו, אין זה מעניינם של חוק התכנון ומנגנוני התכנון לענות על שאלה זו. כל סוכן תכנון הפועל בעיר יבחר לו תהליך תכנון על-פי טעמו והבנתו - רציונאלי-כוללני, אסטרטגי, קומוניקטיבי, פוסט-מודרניסטי או שילובים ביניהם. בפרק הראשון הצענו דיון רעיוני ראשוני בשני תחומים אלה, ואילו בפרק השמיני, אנחנו מציעים דיון מפורט יותר ובהקשר למערכת התכנון בישראל.

## 6. דחיפה ומשיכה בתכנון העירוני<sup>1</sup>

ברקע לבחינה המוצעת על-ידנו עומדת ההבחנה בין שני מושגי יסוד, המייצגים שתי גישות שונות לתכנון: **תכנון בדחיפה ותכנון במשיכה**. המושג הראשון מתייחס לגישה המודרנית-רציונאלית המוכרת לתכנון מרחבי, אשר על בסיסה נבנו מערכות התכנון הפועלות כיום ברוב מדינות העולם, לרבות ישראל. כשליהן של מערכות התכנון הקיימות מיוחסים על-ידנו למבנה הבסיסי שלהן, שהוא מבנה של דחיפה. המושג השני מייצג את התכנון המרחבי מנקודת המבט של המורכבות והארגון העצמי, כלומר את התכנון המרחבי כפי שנכון, לטענתנו, לנהל, במערכת העירונית - שהיא פתוחה, מורכבת ומתנהלת בארגון עצמי. כפי שנראה בהמשך, מכניזם המשיכה רלוונטי במיוחד לעיר בת זמננו, שיש בה חברה אזרחית מפותחת ופעילה ומימסד, שכמו אזרחי העיר והגופים הפועלים בה, אינו נמצא מעל לחוק, וקשריו עם בעלי ההון והכוח מעסיקים את השיח הציבורי.

### 6.1 דחיפה

ההבחנה בין דחיפה ומשיכה לקוחה מעולם המושגים של ניהול הייצור. דחיפה פירושה מנגנון ייצור המבוסס על שרשרת פעולות בהן כל שלב יוצר מלאי לשלב הבא אחריו. רצפת ייצור של פירמות המתנהלות בדחיפה מתנהלת על-פי תכנון מרכזי של פעילות הייצור. הרקע לכך הוא קיומו של ידע מושלם על תהליכי הייצור בידי הגוף המתכנן: ידע על מרכיביהם של המוצרים, אילו משאבים נדרשים כדי לייצרם או לרכוש אותם, מה נדרש על-מנת לעבדם ולהרכיבם למוצר סופי וכמה זמן נמשכת כל פעילות בשרשרת הייצור. בנוסף, על-מנת לאפשר תכנון מרכזי, נדרשת החלטה על התפוקה הסופית של הפירמה - מה מיוצר ומתי - בדרך כלל בהתאמה לתחזית המכירות או ההזמנות של הפירמה (איור 6).

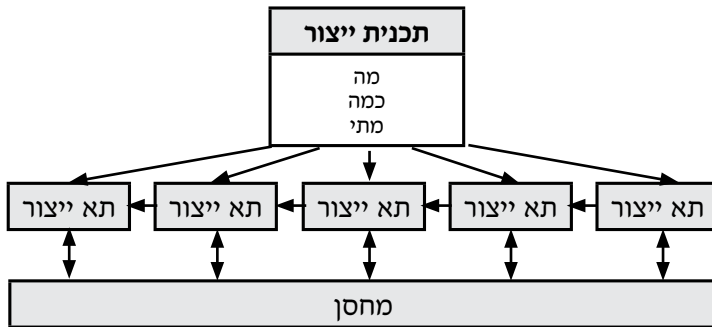


איור מס' 6

הגורם המתכנן את הייצור עושה זאת בידיעה שהמידע שבידיו מושלם: כל הפרמטרים הנדרשים לתכנון ידועים ונמצאים בתחום המפעל או בהישג ידו. תוכנית ייצור בדחיפה מפרטת מה תייצר כל מחלקה במפעל, מתי ובעזרת אילו משאבים. הוראות ייצור נמסרות לתאי הייצור במפעל. כל תא - מחלקה או מכונה - מבצע את המוטל עליו בזמן ובהיקף שנקבע

1 הדיון בחלק זה מבוסס על אלפסי (2001, לא פורסם).

על-ידי תוכנית הייצור ומעביר את תוצרתו לתא הבא אחריו, וכך עד יצירתו של המוצר הסופי. הציפייה היא שכל הפעולות יתוזמנו כך, שבבוא העת תושלם תחזית הייצור של המפעל במלואה. תחנות העבודה נדרשות לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בתוכנית הייצור ולמלא את ההוראות באופן מדויק. יחד עם זאת, וליתר ביטחון, נעזרים תאי הייצור במחסן: מלאי בלתי צפוי של חומרי גלם ושל מוצרים מועברים אליו וממנו, על-מנת להבטיח את רציפות התהליך מפני תקלה בלתי צפויה. המלאי משמש לוויסות חוסר-דיוק, שעלול להצטבר עם התקדמות תהליך הייצור; לקלוט עודפי תוצרת של תאי ייצור יעילים במיוחד או לחפות על אלה, שהיו איטיים מהמצופה (איור 7). המחסן מהווה רשת ביטחון.



איור מס' 7

זרימת הדחיפה היא תוצר של הניהול המדעי - רעיון, שנוגד בסוף המאה התשע-עשרה והפך את הניהול למקצוע ולתחום ידע<sup>2</sup>. ספרו של טיילור, "עקרונות הניהול המדעי", התפרסם בארה"ב בשנת 1911 ונתן ביטוי לתפישה על-פיה בכל האמור לעבודת כפיים, על החשיבה הרציונאלית להחליף את המסורת, האסתטיקה וההכשרה הממושכת של העובדים (Taylor, 1911/1967). הספר טבע את המונח "ניהול מדעי" ואפיין אותו. הבסיס לניהול המדעי הוא ריכוז הידע הנחוץ לייצור בידי גורם יחיד, המתכנן את רצפת הייצור. הידע אינו מועבר אל העובדים; במקום זאת הוא משמש לתכנון מחדש של סביבת העבודה. הליך התכנון, שבעלי מלאכה רואים אותו כרציף ומתמשך, מפורק למקטעים ולמשימות בסיסיות. לאחר מכן "נתפרים" החלקים הבסיסיים זה לזה. פעולות הייצור משוכפלות וכל תא ייצור מופקד על ביצוע פעולה אחת, שוב ושוב. כך, פעולתם של העובדים אינה נובעת מידע או מהבנה של התהליך, אלא מציות להוראות ייצור הנמסרות להם. כל עובד/תא ייצור מבצע את המוטל עליו בזמן ובהיקף שנקבע בתוכנית הייצור, ומעביר את תוצרתו - דוחף אותה, בלשון מנהלי הייצור - לתא הבא בתור.

בתחילת המאה העשרים נעשה הניהול המדעי לפרקטיקה מקובלת ומומש בקנה-מידה נרחב. קו הייצור למכוניות ממודל T במפעלי הרכב של הנרי פורד הוא אחת הדוגמות הבולטות: המפעל בדטרויט, מישיגן, פעל ברציפות משנת 1909 ועד שנת 1927 והפיק במהלך התקופה

2 דיון על כך ניתן למצוא אצל: שנהב, 1991, 1995, וכן אצל: Harvey, 1989; Castells, 1989.

כ-15 מיליון מכוניות. עובדי מפעל הרכב היו נטולי ידע מקצועי. הם ביצעו פעולות בסיסיות של כיפוף, הברגה, מיון, הרכבה, צביעה וכן הלאה, מה ששיחרר את הנהלת המפעל מהתלות בהכשרתם. בהמשך, טבעו סוציולוגים וגיאוגרפים את המושג "פורדיזם" כסמל להיקף, לשיטתיות ובעיקר לחזון שאפיין את הניהול המדעי במפעלי הרכב של פורד.<sup>3</sup>

הסיסמה "ייצור המוני, מכירות המוניות"<sup>4</sup>, המיוחסת לפורד, מעידה על כך שרצפת הייצור היא חלק מנוסחה רחבה יותר של הסדרה חברתית וכלכלית. עיקרון הפירוק והשכפול נתפש כבסיס לבנייה של חברה חדשה, חזקה ונכונה יותר, המנוהלת על-ידי רציונאל מרכזי, פשוט ועיקבי. איזון ויציבות הוצגו כיעד מרכזי וכמושגי מפתח, המקנים לחברה חוסן חברתי וכלכלי. על-מנת להשיגם נדרש להפגיש את הייצור ההמוני עם צריכה נרחבת. השכר הגבוה, חמישה דולרים ליום, ושעות העבודה הנוחות, 9:00-17:00, היו יותר מאשר פיצוי על עבודה משמימה וחדגונית במפעל הרכב של פורד; הם היוו נדבך מרכזי בתוכנית גדולה ליצירת מערכת חברתית סגורה ויציבה: לספק לעובדים זמן פנוי והכנסה מספקת באמצעותם ניתן לצרוך, כמתוכנן, את המוצרים אותם יצרו בשעות העבודה. הניהול המדעי נועד לכונן סדר חברתי בקנה-מידה רחב ביותר, למען היום והמחר, כשם ספרו של פורד (Ford, 1926/1988).

הניהול המדעי שינה באורח מהותי את מרקם היחסים שבין ההון לכוח העבודה. בניהול החדש יושמה הפרדה מלאה בין הרכיב המחשבתי, השכלי, של העבודה, לבין הרכיב הידני והתפעולי. העיסוק בבניית תפישה ובקבלת החלטות עבר מרצפת הייצור לחדרי ההנהלה, והותיר את העובדים אחידים במאפייניהם, קלים יותר להתאמה ולהכשרה. תכונותיו המקצועיות של העובד נעשו במערך הייצור ההמוני לבלתי רלוונטיות ובמקומן הוסב הדגש למאפיינים "טבעיים" שלו: גיל ומין.

הפורדיזם והניהול המדעי מתקשרים גם להפרת הקשר האינטימי בין האדם לעמל כפיו. כל סוג של עבודה דורש תכנון וריכוז, משמעת עצמית, התאמה לכלי ייצור שונים וכמובן - ידע; ידע על הפוטנציאל הטמון בחומרי גלם ועל תהליך הפיכתם למוצרים שימושיים. השיטה הקפיטליסטית, של ייצור מוצרים בתנאי שכר עבודה, ממילא ממקמת חלק מהידע הזה מחוץ להישג ידו של האדם שמבצע בפועל את העבודה. קו הייצור המדעי, הפורדיסטי, מקצין את ההפרדה הזו, שולל מהעובד את האפשרות להתמחות ומעניק את השליטה בידע לרמה הניהולית לבדה.

צמצום המיומנות של העובד לוותה בפיתוח טכניקות לפיקוח ניהולי. הניהול המדעי הוליד מבנים אדמיניסטרטיביים שיש בהם כוח ניהולי מרוכז, כלי בקרה שיטתיים ולגיטימציה להפעילים על-מנת לעקוב אחר מימושה של התוכנית. מימושן של תוכניות ייצור - ובהמשך גם תוכניות מרחביות - כרוך בהקמתם של מבנים בירוקרטיים היירארכיים המפקחים אחר זרימת המידע מהמרכז אל הפרופריה הארגונית ומוודאים את פרטי הביצוע של ההוראות. התכנון העירוני והאזורי, לפיכך, קשור בטבורו אל הניהול המדעי. האנלוגיה ביניהם מתחילה בריכוז הידע המרחבי בידי מומחים מעטים, שבעזרת כלים מדעיים עורכים תוכנית מרחבית כוללת, מקיפה וארוכת-טווח, עבור דיירי המרחב והיזמים - ומסתיימת בבירוקרטיה ההירארכית, הפועלת בקודים רציונאליים, של מערכת התכנון. הקו המנחה תיאורטיקנים והוגים בתחום התכנון במחצית הראשונה של המאה העשרים הוא הצורך לרסן אינטרסים

3 ראו: Castells, 1989, Harvey; 1989

4 Mass production, mass sales



פרטיים-קפיטליסטים ולהשתמש בהם לתועלת הכלל. התוכנית הכוללת מייצגת את המבנה הנכון של המרחב והחברה; מבנה, שלא ניתן להגשימו ללא ניהול מרכזי של המרחב העירוני והכפפה של פעולות הבודדים לסדר הרציונאלי והמתוכנן. המערך המרחבי של העיר והאזור מדומה כך לרצפת ייצור, המתכנן למנהל הייצור, ותושבי המרחב לפועלים. הם דומים זה לזה במאפייניהם ובצרכיהם, מונעים על-ידי רציונאל תכנוני-מדעי ומוגבלים מאוד בידע ובסמכות לקבל החלטות בעלות משמעות כוללת.

מתכננים ותיאורטיקנים בני זמננו מכירים בכך שהדימיון בין תכנון מרחבי-חברתי לבין תכנון וניהול של רצפת ייצור הוא מועט. יחד עם זאת, מערכות התכנון הפועלות כיום מושתתות על הדימיון הזה. מערכות אלה נבנו בעבר על-פי הנחות יסוד הגורסות כי:

א. התפתחות עירונית נכונה מבוססת על יצירת "היירארכיה של ידע" בסביבה העירונית. מאחר שמתכנני העיר הם היחידים הרואים את התמונה הכוללת שלה, הידע בו הם מחזיקים הוא רחב ורלוונטי יותר מאשר הידע של תושבי העיר ויזמיה. מכך גם נובע כי על מתכנני העיר להתוות את כיוון התפתחות והצמיחה של העיר, בעוד שעל תושבי העיר והיזמים השונים נגזר בעיקר לציית להנחיות הכלליות.

ב. העיר היא מערכת סגורה, ברת חיזוי ושליטה. ניתן, ואף רצוי, לחזות את הצרכים העתידיים של הסביבה הבנויה וניתן, ואף רצוי, לתכנן את הגשמת הצרכים הללו באופן מאוזן ובר-קיימא.

כפי שנמשיך ונפרט בפרקים הבאים, הנחות היסוד הללו אינן תקפות לחברה העירונית בתחילת המאה העשרים ואחת, ועל כן יש לנסח הנחות מוצא חדשות למערכות תכנון.

## 6.2 משיכה

שיטת הדחיפה אינה בהכרח הדרך היחידה לנהל מערכות ייצור. למעשה, תפישת המערכת הסגורה ומונחי האיזון והיציבות האופייניים לניהול המדעי שונים במובהק מהדרך בה נתפשות מערכות מורכבות, פתוחות ובלתי צפויות, בה הן מנוהלות.

שוק המזון בעיר ניו יורק משמש דוגמה להתנהלותה של מערכת כזו: מגוון גדול של עסקים מספק את תצרוכת המזון הטרי של כשבעה מיליון בני אדם באמצעות חנויות מזון, סופרמרקטים ומסעדות, שבכל אחד מהם נשמר מזון טרי המספיק לימים ספורים בלבד, וזאת - בלי ליצור עודפים קיצוניים ובלי ליצור מצבי חוסר או רעב. "מנקודת המבט של הפיזיקה זהו נס, המתרחש ללא כל מכניזם של שליטה ובקרה". ה"נס" נעוץ בכך שבמערכת המזון העירונית, כמו במערכות עירוניות אחרות, מתקיים סדר כולל ולרוב מושגת יציבות רבה, על-אף שאיש אינו מתכנן אותן במלואן. מערכת המזון העירונית שונה במובהק מרצפת הייצור הפורדיסטית. ראשית, זוהי מערכת פתוחה, המתפרשת מעבר לגבולות העיר וחובקת ערים ומדינות בכל רחבי העולם. שנית, המערכת היא מורכבת, גם מעצם כך שיש בה מספר עצום של חלקים ורכיבים שונים, שקשורים זה לזה ברשת אדירה של קשרים ויחסי גומלין, וגם בגלל שהקשר בין כל זוג רכיבים במערכת הוא לכתחילה קשר לא-פשוט, לא-ליניארי, שנבנה מתוך מסכת מורכבת ומסובכת של שיקולים והעדפות. שוק המזון רווי בגורמים בעלי כוח רב כרשתות שיווק אגרסיביות וספקי מזון גדולים, ויש בו גם שחקנים קטנים יותר, בעלי מידות פחותות של השפעה ויכולת. לבסוף, דרך גבולותיה הפתוחים של מערכת המזון

5 הדוגמה לקוחה מ: Ruthen (1993).

מתקיימת כל העת זרימה של חומר, אנרגיה וידע. למרות זאת, ועל-אף המגוון ומערכות הלחצים והאינטרסים, מתנהלת צריכת המזון בעיר כאילו מאליה. השוק מווסת עצמו בקלות בעזרת רמות מלאי נמוכות וקצרות-טווח. כל אדם מוצא בה את צרכיו, ברמת תכנון משתנה, בין אם תכנן את ארוחותיו מבעוד מועד ובין אם לאו.

מערכת המזון העירונית שימשה בעבר השראה לבניית מערכת ניהול שונה במובהק ממערכת הדחיפה. הסיפור הנפוץ, שהיה לחלק מהמיתולוגיה של מדעי הניהול, מספר כי ניהול בשיטת Just-in-Time, שהמצאתו מיוחסת למפעלי הרכב ביפן, נולד בסופרמרקט האמריקאי<sup>6</sup>: מנהלים יפנים, שסיירו אחרי מלחמת-העולם השנייה במפעלי ייצור אמריקאיים, חיפשו שיטות יעילות לניהול מלאי. במפעלים עצמם מצאו את שיטת הדחיפה המוכרת, המבוססת על ניהול מרכזי ועל וויסות הסטיות בתהליך הייצור באמצעות מלאי. את המנגנון האחר זיהו במהלך ביקור בסופרמרקט, שחשף אותם למערכת מפתיעה בפשטותה, המתנהלת ביעילות רבה בכלים בסיסיים ומיידים. בסופרמרקט אין הוראות ייצור המנחות את העובדים מה לשים על המדף ומתי, ובוודאי שאין ניהול מרכזי או ארוך-טווח של הזמנות ומכירות. הלקוח מחליט מה יקרה על-ידי כך שהוא "מושך" את המוצרים הנחוצים לו מהמדף מתוך מגוון עצום הכולל אלפי מותגים. בזמנים קבועים, עובדי הסופרמרקט בודקים את המדפים, רואים אילו מוצרים נלקחו ומשלימים את החסר. לצורך כך הם עצמם מזמינים את המוצרים הנחוצים מספקיהם ושרשרת המשיכה נמשכת הלאה. העסק מהיר מאוד - הצרכים מסופקים בדיוק בזמן (Just-in-Time), בעודם טריים, ולא רגע אחד לפני כן. המדפים רגישים מאוד לשינויים בהעדפות הצרכנים. רמות האספקה מותאמות לקצב הצריכה. מוצרים שאינם נצרכים מתיישנים במהירות ומסולקים ורמות צריכה גבוהות, גם אם זמניות, מסופקות מייד. רמת התיאום והסנכרון הגבוהה בין רכיביה של מערכת המשיכה, הקצב המהיר ורמות המלאי הנמוכות מתנהלים ללא כשל. הביטוי הטוב ביותר לכך הוא האמון הרב המובע במערכת וביכולתה: בגלל הביטחון שהסופרמרקט ימלא תמיד את הצרכים, מוכנים הלקוחות לקחת איתם כמויות קטנות בלבד של מוצרים ולא לאגור מלאי. הם יודעים כי בתוך יום או בתוך מספר ימים המלאי על המדפים יחודש ובסופרמרקט יהיו כמויות קטנות אך מספיקות של מוצרים טריים.

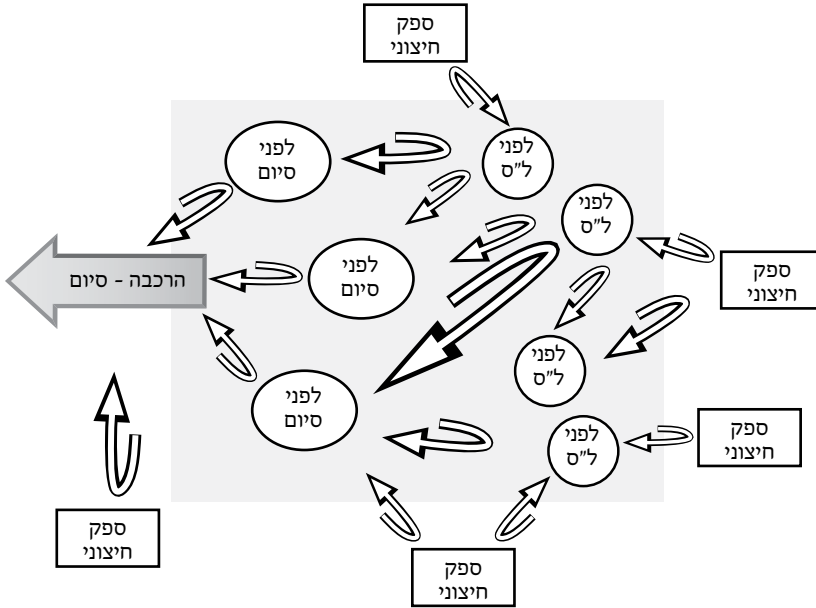
### 6.2.1 משיכה במפעלי ייצור

מכניזם המשיכה במפעלי ייצור מכונה Just-in-Time (JIT). יצרני הרכב היפנים ניסו לשחזר את הקצב המהיר, רמת המלאי הנמוכה, האמינות הגבוהה והדריכות לצרכי של הלקוח באמצעות הקמת מערכת משיכה ברצפת הייצור שלהם. הרעיון הוא חיקוי למכניזם בו מתפקד השוק: רצפת הייצור מאורגנת בשרשרת של ספקים ולקוחות; כל תא ייצור הוא לקוח המושך את הדרוש לו מהספק שלו, תא הייצור שלפניו, ובו בזמן משמש גם ספק הממלא את רצון לקוחותיו, תאי הייצור שאחריו (Gronning, 1997).

באיור מס' 8 מוצגת אילוסטרציה של מערך משיכה. כפי שניתן לראות, זרימת המידע בתהליך מתנהלת בכיוון ההפוך מזרימת החומר. בשעה שהחומר נע מהספק אל הלקוח, המידע זורם מהלקוח אל הספק. התהליך כולו מתחיל מהסוף: לא מהמפעל אל השוק אלא מהשוק אל המפעל. הפעילות האחרונה, ההרכבה וסיום המוצר, שמהווה תגובה לדרישה של

6 למשל, אצל: Hay, 1988; Ohno and Mitto, 1988; Cheng and Podolsky, 1996.

לקוח חיצוני, מניעה את שרשרת הייצור בכך שהיא מושכת מה שהיא זקוקה לו מהפעילות שלפניה, זו שלפני-סיום. גם זו מספקת את צרכי הלקוח שלה ופונה אל תא הייצור שלפניה לצורך כך. שרשרת הייצור מתקדמת כך, מהסוף להתחלה, עד שהיא מגיעה אל הספקים האמיתיים של המפעל, אלה שמספקים את חומרי הגלם לפעילות הייצור. דינאמיקה זאת מכונה "זרימה במעלה הזרם", וגם "התקדמות על-ידי תנועה אחורנית".



איור מס' 8

מה שבולט בתמונה זאת הוא היעדרה של פונקציה מרכזית המזרימה לתאי הייצור מידע על הפעולות אותן עליהם לבצע. מכניזם המשיכה במפעלי ייצור כרוך בווייתור מודע על פרמטרים קלאסיים של סדר ושליטה: אין תוכנית ייצור במובן המקובל, הכולל הגדרה חד-משמעית של כמויות ומועדים; אין תוכנית רכש המגדירה מה להזמין, ממי ומתי; ואין הוראות ייצור המנחות את פעולתם של תאי הייצור. כמו בסופרמרקט, הסדר במפעל המשיכה אינו מוכתב מבחוץ. הוא מתהווה מתוך הצרכים הנקודתיים של הלקוחות במערכת ומחוץ לה ועל-פי אפשרויותיהם של הספקים, הפנימיים והחיצוניים. מובן, שבמכניזם כזה אין אפשרות לחזות או להכתיב מראש את סדר הפעולות שיבצעו תאי הייצור השונים. בהיפוך מזרימת הדחיפה, שבה תוכנית הייצור המרכזית מניעה את המפעל, ב-JIT דבר לא נע ביוזמת הספק או המתכנן. המנוע של רצפת הייצור הוא השוק, הלקוח.

ההבדלים בתנועת האינפורמציה בין תהליך הדחיפה למשיכה הם מהותיים. בתהליך הדחיפה, המידע נמצא אצל הגורם המתכנן וזורם ממנו, באופן חלקי וממוקד, אל תאי הייצור. אלה אינם נדרשים לקבל החלטות או לשקול מידע, אלא לציית. בשונה מכך, בזרימת המשיכה המידע מגיע מהשוק ומהצרכנים אל תאי הייצור ודרכם אל תאי ייצור אחרים וכך הלאה. כל

יחידה מודעת לקיומם של צרכנים סביבה וכל פעולת ייצור מתקשרת לצורך שנוצר אצל תא ייצור סמוך. המידע העקרוני להתנהלות ברצפת הייצור הוא זה שנוצר אצל הלקוח (האמיתי, שמחוץ למפעל, או המדומה, שהוא תא ייצור סמוך). הדרג המטפל בניירת, בפעולות של תכנון ייצור, בקרת ייצור, קשר עם ספקים, רכש, ניהול מלאי וכן הלאה (פעולות חיוניות בתהליכי ייצור המוניים), אינו נדרש במערך המשיכה. המגע הישיר בין ספק ולקוח מבטל את הצורך בטיפול אדמיניסטרטיבי מרכזי.

על-אף שהגורם המנהל את רצפת הייצור אינו מחלק הוראות פעולה לתאי הייצור, חשיבותו להתנהלותה של רצפת הייצור היא עצומה. כוחו ביכולת לתאם את עקרונות מערכת היחסים בין תאי הייצור השונים: לקבוע את קצב ההיענות של ספק לדרישות של לקוח - מה שיקבע את קצב התנועה ברצפת הייצור כולה; לעמוד על קביעת "הסכמים" ארוכי-טווח בין ספקים ולקוחות - מה שיעלה את האמינות של קווי הייצור ויבטיח את יציבותם; לסייע לזרימת המידע בין תאי הייצור, כך שתיווצר למידה מצטברת של תאי ייצור זה מזה, תשופר התקשורת בין הספקים והלקוחות ויתבצע תיאום ציפיות בין הצדדים הכרוכים באינטרקציות השונות.

## 6.2.2 מלאי וחפיפה

סיסמתו של רעיון ה-JIT היא חמישה אפסים: אפס פגומים, אפס תקלות בציד, אפס מלאי, אפס איחורים, אפס ניירות-עבודה<sup>7</sup>. רצפת המשיכה שואפת לאפס את מה שמכונה "תעשיית הזבל" - כל אותן פעולות, שאינן תורמות להעלאת הערך של המוצר. הגדרת הספקים והלקוחות היא צעד בכיוון הזה. בנוסף, בקרת האיכות הופכת מפעולה ניהולית מרכזית לעניין מקומי ויומיומי המשולב בכל אינטרקציה בין ספק ללקוח. בדומה, נעלמות מהמבנה הניהולי של הארגון פונקציות הנמצאות באופן מסורתי בראש ההירארכיה, כמו יחידת התכנון המרכזית ומערכת הבקרה הניהולית - יחידות שאינן מייצרות דבר אלא מנהלות, מפקחות, מדווחות. מרצפת הייצור המוצגת באיור מס' 8 נעדרת, לשם משל, פונקציה המוגדרת כמחסן. JIT אידיאלי הוא כזה שאין בו בכלל מלאי. חומרי גלם ומוצרים המשמשים בתהליך הייצור נוצרים בדיוק בזמן בו מתעורר הצורך להשתמש בהם ולא לפני כן, ועל כן נמצאים תמיד בתנועה<sup>8</sup>.

הארגון הפיסי והאדמיניסטרטיבי של רצפת הייצור במשיכה שונה מזה של מערך הדחיפה בהיבט נוסף. בזה האחרון, מכונות ותאי ייצור דומים - המייצרים מוצרים דומים - מקובצים במחלקות ואינם מתחרים זה בזה במובן המוכר. במערך המשיכה, תאי ייצור שונים המייצרים מוצרים זהים או חליפיים פועלים בנפרד, באורח עצמאי. הם עשויים לקבל החלטות שונות זה מזה באשר לגובה המלאי הקטן שהם שומרים אצלם והרכבו. בהדרגה, נוצרים קווי ייצור שלמים המבוססים על סדרות של תאי ייצור הפועלים כספקים ולקוחות לאורך זמן ומשכללים את הקשר ביניהם. מידה של חפיפה מתקיימת בכל סדר-הגודל ברצפת הייצור במשיכה - החל מרמת תאי הייצור ועד לאותם מכלולים של קווי ייצור והרכבה. החפיפה תורמת ליציבות של רצפת הייצור: אם רכיב מסוים התעכב או כשל, ישנם רכיבים אחרים המגבים אותו. הידע

7 Hay, 1988 ; Castells, 1996; Cheng and Podolsky, 1996.

8 יחד עם זאת, JIT אידיאלי אינו הולם מצבים בהם הלקוח דורש בכל פעם חומר אחר, או איזו שהיא וריאציה של חומר. הוא אינו הולם מצבים בהם תא ייצור נדרש להיערך לאספקת מגוון מוצרים בהתראה מיידית. ספק המבקש להיענות במהירות לצרכים מגוונים ומשתנים של לקוחותיו נדרש להכין מבעוד מועד מלאים קטנים של מוצרים שונים, מוכנים לשימוש או כאלה שניתן להכין בתוך זמן קצר. ספק כזה זקוק למלאי קטן וזמין אצלו, ברצפת הייצור. ניהולם של מלאים כאלה מתבצע בשיטת kan-ban. עוד על כך ניתן למצוא אצל Cheng and Podolsky, 1996.

המקומי, תוצאה של התנסות מתמדת, נוצר ונבחן אצל כל אחר מהגורמים השונים במקביל, מה שתורם לשכלולו. בנוסף, מעצם כך שלחלק מהפעולות יש מספר אלטרנטיבות נוצרת בין הפעולות החופפות מעין תחרות על אותם לקוחות וגם זהו גורם מדרבן. לתכונת החפיפה יש גם חיסרון. הביצוע המקביל גורם לבזבוז משאבים. בחינה מקומית של רעיונות ופתרונות - שוב, במקביל - גורמת אף היא לבזבוז. לחלק מהגורמים המבצעים פעולה מסוימת אין כל יתרון יחסי בביצועה והעיסוק החופף מתקיים, על כן, בתנאים של חוסר יעילות. החפיפה עשויה להוביל למצבים של ייצור לא יעיל או של היצמדות לפתרונות מקומיים נחותים יחסית במשך זמן רב. יחד עם זאת, טמונה בחפיפה אפשרות ליצירתיות וכאמור, גם ליציבות רבה יותר.

בתנאי החפיפה עשויה הזרימה ברצפת הייצור להיות שונה בכל פעם: לקוח יכול לפנות לספק אחד ואחר כך לאחר, בדרך שתייצור אינסוף מסלולי זרימה מקבילים. בפועל, ישנם נתיבי זרימה שמתבססים ברצפת הייצור יותר מאחרים. לקוח מסוים "מתרגל" לספקים מסוימים, מתקרב אליהם ומבסס איתם מסורת של אספקה. ברצפת הייצור נוצר סדר ומידה רבה של עיקביות. חלק מהחפיפות מתנוון ונעלם ובמקומן נוצרות חפיפות אחרות, ורצפת הייצור נמצאת בשינוי ובהתפתחות מתמידים.

בהשראת השם Just-in-Time ועל-מנת לבטא את ההבדל בתפישת תפקידו של המלאי בגישות השונות, בחרנו לכנות את שיטת הדחיפה בתכנון בשם Just-in-Case. השם מבטא את הציפייה מהמלאי: שיהיה, ליתר ביטחון. במנגנוני הדחיפה ההנחה היא שמלאי גדול יותר מקנה ביטחון רב יותר. הנזק היחיד שגורם מלאי, בתפישה זו, נובע מהעלויות הכרוכות בו: הון, מחסנים, עלויות תפעול, בלאי, המחיר הזה קונה ביטחון. גם תוכניות הערים מכינות מלאי לצרכים שיתהוו בעתיד: למגורים, לפעילות המסחרית והיצרנית, לפנאי, לתחבורה. השם Just-in-Case מבטא הבנה סמויה של התכנון המסורתי, לפיה היערכות לטווחי זמן ארוכים בדרך של הכנת מלאי הרשאות היא פעולה אחראית. Just-in-Time, כאמור, הוא ההפך הגמור.

### 6.3 משיכה והתפתחות עירונית

#### 6.3.1 משיכה וגידול הדרגתי

במאמרו "העיר אינה עץ"<sup>9</sup>, ערך אלכסנדר אבחנה בין שני סוגים של סביבות-בנויות: ערים, שהתפתחו באופן ספונטאני במשך זמן רב, מכונות על-ידו "ערים טבעיות" או "ערים אורגאניות"; מנגד, ערים או חלקי ערים, שנוצרו באופן מכוון ומתוכנן, הן "ערים מלאכותיות". עבודתו של אלכסנדר מבוססת כולה על האבחנה בין האורגאני למלאכותי. ביקורתו על תכנון הערים קושרת את העיר המתוכננת, המלאכותית, למבנה היירארכי דמוי עץ ואת העיר האורגאנית למבנה של מארג (רשת. בלשונו: semilattice). טענתו היא שהמורכבות המבנית של המארג עולה עשרות מונים על זו של מבנה היירארכי. בארגון "עצי" האלמנטים השונים מקובעים ל"ענפים" המחברים אותם לגזע הראשי, מה שמכתיב קשר פשוט וברור ביניהם: קשר ישיר בין אלמנטים הקשורים לאותו ענף, קשר רחוק יותר בין אלמנטים מענפים שונים. במארג, האלמנטים מחוברים זה לזה במגוון גדול יותר של קשרים, כך שאלמנטים יכולים להתקשר ישירות לחלקים שונים במערכת. הארגון המורכב של המארג הוא עשיר בצירופים: אלכסנדר מראה כי במערכת שיש בה עשרים יישויות שונות, יכולים להיווצר רק תשעה-עשר סטים

<sup>9</sup>Alexander, 1965

(מקבצים) אם הארגון הוא בהירארכיה "עצית" וכמיליון סטים כאשר הקישוריות היא של רשת מלאה. המארג הוא גם יציב יותר: התמוטטות אחד הקשרים אינה גורמת בהכרח לנשירת האלמנטים הקשורים אליו מהמבנה, מפני שהאלמנטים קשורים זה לזה בדרכים רבות. תכונת החפיפה שהוזכרה בהקשר של רצפת הייצור במשיכה מתקיימת גם כאן: יש חפיפה רבה בין הסטים השונים הנוצרים על-ידי קבוצות האלמנטים, והחפיפה הזו מבטיחה יציבות והמשכיות.

אלכסנדר התעמק בתכונת האורגאניות של המרקם הבנוי. בעיניו, הסביבה הבנויה האורגאנית מתפתחת על-פי כללים מסורתיים מוכרים, הנוגעים לאינסוף פרטים מסדרי-גודל שונים. מסורת של תכנון מתפתחת, בעיניו, כמו שפה: יש בה רכיבי יסוד, שהם אנלוגיים לאותיות ומילים, וכללי תחביר באמצעותם ניתן לייצר משפטים, פסקאות וטקסטים שלמים. השפה של הסביבה הבנויה היא שפת דגמים. רכיביה מקיפים את כל סדרי-הגודל של העיר והאזור, החל מאלמנטים "קטנים" כמו פתחים של דלתות וחלונות, דרך חתך רחוב, מבנה שכונה ומבנה כולל של עיר ואף רשת של ערים<sup>10</sup>.

כמו השפות המדוברות בהן דנו לעיל, גם שפת הדגמים מתפתחת בקונטקסט של תרבות מסוימת ובתהליך מתמשך, במהלכו נוצרים בה סדר, ארגון וחוקים. הקושי להבין את שפת הדגמים ולהשתמש בה נעוץ בתנאים בהם מתפתחת העיר בימינו - תנאים של "מגדל בבל" תכנוני, כאשר תושבי העיר וזמיה **אינם** חולקים שפה, תרבות וערכים. בעיני אלכסנדר, תנאים כאלה מציבים בפני המתכנן את האתגר של עיצוב שפת דגמים וחילחולה אל הגורמים הרבים העוסקים בתכנון העיר<sup>11</sup>.

אחד התנאים המובילים להיווצרות המרקם האורגאני הוא התנאי של גידול הדרגתי<sup>12</sup>, המתקשר אל רעיון המשיכה. על-פי אלכסנדר, זוהי התפתחות המתרחשת כאשר לעיר אין תוכנית-מיתאר, לא נקבעים לה יעדי גידול ואין בה הגדרה חד-משמעית של שימושי-קרקע. במקום זאת, כאשר נוצר בעיר צורך באלמנט בנוי כזה או אחר נעשית פעולה למימוש, אם באמצעות הקמת אלמנט חדש או בדרך של שיפוץ והתאמה של אלמנט ישן. האלמנטים השונים עשויים להיות מבנים, שטחים פתוחים, רכיבי תשתית או ריהוט רחוב. העיר האורגאנית מתפתחת מתוך אוסף מתמשך של פעולות בנייה והתאמה, שכל אחת מהן מתבצעת **בדיוק בזמן** בו היא נדרשת. כך בלשונו:

"בגידול הדרגתי, הכל צנוע יותר. לאנשים אין צורך להגזים מראש בהגדרת צרכיהם, מפני שניתן להשתמש בכסף למען הגשמת הצרכים כאשר הם עולים, בהווה. הדבר מצמצם את היקף ההשקעות בעיר באופן דרסטי ומותיר מספיק משאבים על-מנת להיענות לצרכים ממשיים, בדיוק כאשר הם עולים - ולא לפני כן".

Alexander et al. 1975, (הדגשה במקור).

10 בספר "שפת הדגמים" (Alexander et al., 1977) מדגים אלכסנדר שפה כזו. הוא מציג קרוב ל-500 דגמים יסודיים ממגוון גדול של סדרי-גודל, שכולם למעשה דגמים אינטרקטיביים: הם מדגימים את האינטרקציה האפשרית בין אלמנטים יסודיים של הסביבה הבנויה. למשל, את הקשר האפשרי בין חלון בית המגורים אל הרחוב, בין בתים סובבים לכיכר אותה הם תוחמים, בין מבנים, צמחיה, מדרכה ומיסעה וכו'. הדגמים אינם אבני יסוד המיועדות לשכפול, הם מובאים כהדגמה עקרונית של החיבור בין האלמנטים בשפה הבנויה, בסיס לתחילתו של "שיח" תכנוני-סביבתי.

11 באתגר הזה עוסק אלכסנדר בספר *The Timeless Way of Building* (Alexander, 1979).

12 בספרו "הניסוי של אורגון" (Alexander et al., 1975) דן אלכסנדר בעיקרון של גידול הדרגתי, ובלשונו: *Piecemeal growth*.

בצורת גידול זאת, דברים לא נעשים בגלל התחזית, למען צרכים שיווצרו בעיר בעתיד, אלא בהקשר להווה. מה שמאפשר את הצמיחה ההדרגתית הוא הביטחון שכאשר ייווצר צורך ימצא לו מקום בתוך העיר. שטחים אינם משוריינים לצרכים עתידיים Just-in-Case מפני שאין סיבה לאגור שטח. כולם יודעים, שכשיווצר הצורך ניתן יהיה לבנות בעיר בית או עסק או שניתן יהיה למצוא בה בית בנוי ולהתאימו לצרכים עתידיים. כולם גם יודעים שכאשר ייבנה אלמנט חדש או ישוקם אלמנט קיים יהיה זה על-פי עקרונותיה של שפת הדגמים.

### 6.3.2 משיכה ו-Just-in-place

"היומרה לתכנן עיר כמוה כיומרה לכתוב ספריה שלמה" - אמרה זו, המיוחסת לאדריכל הצרפתי ז'אן נובל, מתייחסת אל הקשר בין השפה והסביבה הבנויה עליו דיברנו בפרק המבוא. כמו מכלול הספרים בספריה, גם העיר מלאה בשלל אלמנטים בנויים מסדרי-גודל שונים, המייצגים מגוון תרבויות, רעיונות, יכולות כלכליות וחברתיות ואופנות. כמו ארון הספרים, המבנה המורכב והמשולב של הסביבה הבנויה מתקבל מצירוף פעולותיהם של רבים, ולא ניתן להשגה על-ידי יוצר יחיד.

כל פעולת בנייה המתקיימת בעיר משקפת צורך קיים, או כזה שנחזה על-ידי יזם בודד. הצורך אינו מנותק מהמקום: כל אלמנט חדש או כזה העובר שינוי מתקשר למקום המסוים ולא אלמנטים שכבר קיימים בסביבה. הפעולה המתמשכת של התאמת מבנים ועצמים קיימים לצורכי הזמן והמקום מרחיבה את הקשרים בין האלמנטים במרחב ומבססת את החפיפה ביניהם. תכונת המארג של המרקם הבנוי מושגת כך, על-ידי קשירה מרובה של כל אלמנט חדש או מותאם לאלמנטים אחרים הקיימים כבר בעיר. האלמנטים המותאמים מתקשרים לסביבה בדרכים רבות וממלאים בה טווח רחב של תפקידים, מעבר לתפקיד אליו הוגדרו מלכתחילה. מיידה כזו של קישוריות לא ניתן להשיג על-ידי תכנון מרקמים מבונים על שולחן השרטוט.

הקשרים המרובים מחברים בין עצמים מסדרי-גודל שונים, מקבוצות שונות ומהירארכיות שונות. הדוגמה שנתן אלכסנדר במאמרו משנת 1965 היא של פינת רחוב בברקלי: בפינת הרחוב יש רמזור ומעבר חציה. בדיוק בפינה פועלת חנות למכשירי כתיבה ובפתחה ניצב מתקן לממכר עיתונים. אנשים המבקשים לחצות את הכביש עומדים ליד מעבר החציה וממתנים לאור הירוק. בזמן ההמתנה הם רוכשים עיתון ומעיינים בו. המקבץ מעבר-חציה-רמזור-חנות-מתקן הוא דוגמה לאוסף של אלמנטים מהירארכיות שונות המתלכדים ליצירת מערכת תפקודית אחת. מערכות כאלה הן תולדה של ניצול הזדמנויות מקומי, ייחודי, שאין כל דרך לתכנן או לצפות אותו והן נמצאות בליבה של ההתרחשות העירונית. הן מתהוות **בדיוק בזמן** בו נוצרות ההזדמנויות המתאימות להן וגם, כפי שעולה מהדוגמה שלעיל, **בדיוק במקום** המתאים. תכונת הלכידות החזקה של המרקם נובעת מכך שאלמנטים לא ממוקמים במרחב על בסיס **תחזיות**, אלא בגלל **ההתאמה שלהם לזמן ולמקום**. מבנים, רחובות ופארקים שומרים על זיקה חזקה זה לזה, בהיבט התפקודי ובהיבטים עיצוביים, מפני שכולם כפופים לאותה **מערכת כללים מרחבית** מוכרת ומשותפת. בכך נעוץ ההבדל בין העיר האורגנית למלאכותית.

באמצעות תכנון שימושי-הקרקע, מבקש התכנון המודרני לקבוע מראש את המקום בו יתרחשו פעולות מסוימות בעתיד. כשלונו נובע מכך, שאין ביכולתו לבסס מערכת כללים

הנוגעת למכלול היחסים המרחביים-תכנוניים. בעיר האורגאנית, אף אחד אינו נדרש למלא משבצות. פעולות מתבצעות בדיוק בזמן ובמקום בו הן נדרשות, בכפוף לקוד המרחבי-תכנוני המסורת. כל אלמנט ופעילות המצטרפים אל המרקם הקיים עושים זאת מתוך הבנה של האלמנטים והפעילויות האחרים, הקיימים והפועלים במרחב העירוני ובהקשר אליהם. אלמנטים חדשים נבנים בדיוק במקום בו הם נדרשים וגם אז, במכניזם של צמיחה הדרגתית, מתקיים עיבוד בלתי פוסק של פני העיר: פעולות שיפוץ ושינוי של מבנים ותשתיות, שתכליתן להתאים את האלמנטים העירוניים טוב יותר לצרכים ולחברם באינסוף פרטים לסביבה וזה לזה. בגלל שהעיר האורגאנית מתפתחת מתוך הצרכים הקיימים בה בהווה והצרכים הללו מתגשמים בדיוק במקום המתאים להם במועד הקמתם, העיר תמיד שלמה ומתפקדת. אלמנטים שאינם מתפקדים משופצים, מותאמים, משתנים ונקשרים שוב אל הזמן והמקום המיוחדים להם. העיר לא נמצאת במצב של המתנה למילוי, לבנייה וליזומה שתתקיים מתי שהוא בעתיד - היא חיה בהווה.

העיר המודרנית, בשונה מכך, חסרה את הקוד המרחבי-תכנוני, שמנחה את היזמים, קובע את המותר והאסור ומארגן את מכלול הפעולות המתקיימות במרחב.



## 7. הרפורמה במערכת התכנון (תיקון 76 ותיקון 90 לחוק התכנון והבנייה)

ביוני 2007 השלים הצוות הבין-משרדי שהוקם בעקבות ועדת זיילר ועל-פי החלטת הממשלה מס' 4103 את עבודתו והמליץ על ביצוע רפורמה בתחום התכנון (מינהל התכנון, 2007). חלקים מהרפורמה נכללו במסגרת תיקון 76 לחוק התכנון והבנייה, שנכנס לתוקפו במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2006 וחלקים אחרים נכללים במסגרת תיקון 90 לחוק, היוצא לדרכו בימים אלה של תחילת 2009. שינויים אחרים נמצאים עדיין בשלבי גיבוש וביצוע. בחלק זה נסקור בקצרה ובאורח ביקורתי את הכיוון אליו צועדת מערכת התכנון, כפי שמשקף מהדו"ח המסכם של הצוות ומהצעות הרפורמה הנכללות בו.

### 7.1 הרקע לרפורמה הנוכחית

כאמור, הצוות הבין-משרדי שהציע את הרפורמה במערכת התכנון הוקם בעקבות ועדת זיילר. עם זאת, מסמכי הרפורמה אינם מייחסים את תכניה לממצאי ועדת זיילר דוקא. בנוסף, אין במסמכי הרפורמה התייחסות ישירה או עקיפה לכתיבה התיאורטית הענפה אודות תכנון מרחבי, לרבות זו העוסקת בתפקידו המשתנה של התכנון המימסדי ובמודלים של תכנון. תחת זאת, מתואר הרקע לרפורמה, כפי שהוא מתואר בדו"ח של הצוות הבין-משרדי שעסק בה בהתייחס ישירות למצבה של מערכת התכנון בישראל. בהקשר זה, ממצאי הצוות דומים במידה רבה לממצאים שהצגנו לעיל אודות מערכת התכנון בישראל. תחילה, מתוארת המציאות של פגיעה בהיירארכיה של מוסדות התכנון והתחזקותה של התוכנית המפורטת:

*"בפועל, היירארכית תוכניות זו [הכוונה להיירארכיה הקבועה בחוק התכנון והבנייה 1965] לא מתקיימת, ובישראל של תחילת שנות האלפיים מקודמות אלפי תוכניות, שמבחינה סטטוטורית מוגדרות כתוכניות-מיתאר מקומיות, אך במהותן הן "תוכניות מפורטות". מאידך, יישובים ומתחמים רבים לא זכו לתכנון מיתארי מקומי כולל כמתחייב" (מינהל התכנון, 2007 ב', עמ' 3).*

בהמשך, קיימת התייחסות לסיבות הגורמות למחסור בתכנון מיתארי: הקושי להוביל תכנון מיתארי ברמה המקומית, בשל העובדה שזהו "מהלך המצריך הסכמות רבות וקבלת החלטות" (שם, עמ' 10), התלות בכוח אדם מתאים לחשיבה כוללת ולהנחיה של תכנון מרחבי, החשש מפני תביעות על ירידת ערך בגין החלטות תכנון מגבילות והרצון של רשויות מקומיות לזכות בחופש לקבלת החלטות, המתקיים כאשר אין בנמצא תוכנית-מיתאר המגבילה אותו.

המעמסה של אישור תוכניות מפורטות ללא הנחיה ברורה מהווה אף חלק מהבעיה. בעקבות המחסור בתכנון כוללני פועלת מערכת התכנון תוך התייחסות לתכנון מפורט באורח כמעט בלעדי. כתוצאה מכך, ההיערכות לתכנון ציבורי לוקה בחסר: "קידומן של מאות ואף אלפי תוכניות מפורטות-נקודתיות אינו מאפשר טיפול בתשתית העירונית הכוללת, מונע התמודדות עם סוגיות חברתיות-כלכליות-סביבתיות, ואינו מכוון להשגת מטרות ארוכות-טווח" (שם, עמ' 10). בנוסף, ההערכה היא כי הדבר מקשה על קבלת החלטות: "בהיעדר מסגרת כוללת, ברורה ומוסכמת, הופכות התוכניות המפורטות למשא כבד על כתפי הגופים היוזמים ומוסדות התכנון כאחד, ונפגעת הוודאות באשר לאישורן. במציאות זו, הזמן הדרוש לאישור הוא ארוך והדרך לאישור היא מפותלת ורבת-משוכות" (שם, עמ' 10).

הקשיים והכשלים בתפקודה של מערכת התכנון, אם כך, לא נעלמו מעיניהם של אנשי מקצוע ומקבלי החלטות בתחום התכנון. למעשה, מידי מספר שנים נערכת רפורמה זוטא

במערכת התכנון הכוללת תיקונים בחוק התכנון ושינויים במבנה מערכת התכנון. עד כה התבצעו תיקונים ושינויים מתוך ראייה של נקודות התורפה כאוסף של תקלות טכניות, תוך הזנחת ההיבט המערכתי של הבעיה.

השינוי הגדול האחרון נערך במערכת התכנון לפני כעשור, במסגרת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, וכלל שני נושאים עיקריים: ראשית, התיקון הביא להגדרתם של שינויים מסוימים בתוכנית-המיתאר המקומית ככאלה שנמצאים בסמכותה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואינם חייבים באישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. מטרת השינוי הייתה לצמצם את היקף השינויים הנקודתיים בתוכניות-המיתאר המקומיות המוגשים לאישור ועדות התכנון המחוזיות, ולהשאירם לאישור הוועדות המקומיות. הרקע לכך היה ריבוי התוכניות המפורטות המבקשות לתקן את המציאות הסטטוטורית-מיתארית הקיימת ומוגשות לאישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. כך, ביקש התיקון לייצר "זחילה כלפי מטה", שפירושה הגדלת כוחה הפורמאלי של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. במחקר אודות ההשפעה של העברת הסמכויות לוועדה המקומית נמצא, כי העומס על הוועדה המחוזית לא קטן, אלא אף גדל (אלתרמן וגבריאלי, 2008). הגידול בעומס מיוחס לרמת הפיקוח הגבוהה שמנהיגים משרד הפנים והוועדה המחוזית על הוועדה המקומית ולחוסר האמון שלהם בה. על רקע זה, המחקר ממליץ להגדיל את חופש ההחלטה של הוועדה המקומית ולצמצם את כוחו של הפיקוח, כפי שאכן מציעה הרפורמה שגובשה על-ידי משרד הפנים בשנת 2007.

השינוי הבולט השני, שהתקבל באמצעות תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה, הוא הגדרת ועדות ערר מחוזיות, שתפקידן לדון בעררים על החלטות תכנון של ועדות מקומיות ומחוזיות לתכנון ובנייה. הקמת ועדות הערר נועדה להתמודד עם עתירות בנושאי תכנון ולצמצם את הוצאתן אל מערכת המשפט הכללית ומחוץ למערכת התכנון. ועדות הערר מהוות ערוץ נוסף לשיתוף הציבור בתכנון.

השינויים שנערכו במסגרת תיקון 43 מוצו עד מהרה. הליקויים, ובראשם התחושה של היעדר שליטה בהתפתחות הסביבה הבנויה והיעדר מתכונת מוסכמת לקבלת החלטות, שבו והתעצמו והכבידו על תהליכי התכנון. הצורך בשינוי גבר עם הקמתה של ועדת זיילר, שמעט מממצאיה הובאו לעיל. הוועדה הצביעה על כשלים במבנה ובתפקוד של מערכת התכנון. מינהל התכנון החל להתארגן לביצוע שינויים נוספים במערכת התכנון.

## 7.2 הרפורמה

הרפורמה מיועדת להתאים את מערכת התכנון הישראלית למציאות המאה העשרים ואחת. לצורך זה היא מגדירה שלושה יעדי שינוי עיקריים (שם, עמ' 4): פישוט, ייעול וקיצור הליכי התכנון, תוך שיפור איכות התכנון וישימותו. התאמת כלי התכנון לתפישה של פיתוח בר-קיימא וחידוש עירוני. שקיפותו של התכנון ושיפור כלי ההיועצות והשתתפות הציבור. צעדי השינוי העיקריים הם:

**הרחבת סמכויות הוועדה המקומית:** מדובר בעיקר בהקניית רשות לשר הפנים להעביר את הסמכות לאשר תוכניות מפורטות לוועדות מקומיות לתכנון ובנייה. המטרה המוצהרת היא להעביר בהדרגה את כלל סמכויות האישור של תוכניות מפורטות לשלטון המקומי. עם זאת, הרפורמה מציעה לעשות זאת בהדרגה ובכפוף לשיקולים של "מקצועיות, יעילות ואכיפה",

ולאפשר לשר להסמיך כל ועדה בנפרד. נציין, כי על-פי החוק הקיים תוכניות מפורטות אכן נמצאות בסמכותן של ועדות מקומיות - אלא אם כן הן מציעות לבצע שינוי בתוכנית-המיתאר המקומית ממנה הן כביכול נובעות. מאחר שהמצב החריג הזה הוא הנפוץ, ומרבית התוכניות המפורטות אינן מצייתות לתוכנית-המיתאר המקומית אלא מבקשות לשנות אותה, עליהן לקבל את אישורה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. הרפורמה מבקשת לאפשר את הגדרתן של ועדות מקומיות מוסמכות, שתוכלנה לאשר את התכנון המפורט בתחומן גם אם הוא חורג מהתכנון המיתארי. עד כה (ינואר 2008) אושרו שמונה ועדות מקומיות כאלה<sup>1</sup>.

**עידוד של שיתוף הציבור בתכנון:** בתחום זה לא מדובר על ביצוע שינויים מבניים או שינויי חקיקה, אלא בהמלצה לעודד את שיתוף הציבור בתכנון. הרקע לכך הוא ההבנה כי "במקרים רבים הביאה השתתפות הציבור בתהליך התכנון בשלבים מוקדמים להקטנת חיכוכים ומחלוקות ולהפחתת התנגדויות, ומכאן - הן להתיעלות התהליך והן לשיפור איכותו של התוצר התכנוני" (שם, עמ' 8).

**תוכנית-מיתאר מקומית חדשה:** סעיף חשוב ברפורמה נוגע להגדרה מחודשת של תוכנית-המיתאר המקומית. הרפורמה קובעת שמעתה, תוכנית-מיתאר מקומית תהיה "תוכנית כללית ובלתי-מסוימת, והיא תיצור את המסגרת התכנונית ליישוב מבחינת כיווני הפיתוח, התשתיות העיקריות וכו'" (שם, עמ' 10). במילים אחרות: במקום הנוהג הקיים, על-פיו תוכנית-המיתאר המקומית קובעת ייעודי-קרקע ברורים - שמתיישנים במהרה ומזמינים את עקיפת התוכנית - תתבסס תוכנית-המיתאר החדשה על "סל ייעודים", בדומה לאיזור תלוי התוצאה שתואר לעיל בהקשר של האיזור בארה"ב (ראה גם שם, נספח ג'). תוכנית-המיתאר החדשה תהיה תוכנית גמישה, שהוראותיה יתייחסו ל"מכלולים" של שימושי-קרקע (ולא לשימושים חד-משמעיים, כבעבר) ויותר להן להיות כלליות ביותר, על-פי בחירת המתכננים. אמנם, הוועדה המחוזית עשויה לדרוש מעורכי תוכנית-המיתאר לכלול בה התייחסות לאזורים רגישים (עתיקות, אזורים לשימור), לשאלות של עיצוב (גובה, נפח וכו') ולנושאים אחרים, אבל היא אינה מחויבת לעשות זאת. במקרה שהוראות התוכנית תהיינה כלליות מידי, תבהיר תוכנית-המיתאר החדשה את כוונותיה בנוספים ייעודיים: נספח חברתי, נספח כלכלי ונספח סביבתי. נספחים אלה לא יהיו סטטוטוריים; הם ישמשו רק חומר רקע לפרשנות ולשיקול-דעת. הציפייה היא כי הגדרה זו תאפשר לקצר את הליכי התכנון - שכן אין דין תוכנית מפורטת מאוד כדין תוכנית שיש בה חלקים כלליים, ואין דין הגדרה ברורה של ייעודי-קרקע כהתייחסות ל"מכלולים". בנוסף, הציפייה היא כי התוכנית החדשה תהיה נוחה יותר להתפתחויות עתידיות ולצרכים שיווצרו לאחר עריכתה, ועל כן תחייב פחות שינויים. גם במקרה זה, הציפייה היא ליעול התכנון ולפישוטו.

בנוסף לאלה, מציעה הרפורמה כמה נושאים שינויים נוספים, שאינם קשורים ישירות לענייננו, ושלא נעסוק בהם כאן<sup>2</sup>.

1 הוועדות המקומיות שהוסמכו לצורך כך, באמצעות הודעת שר הפנים רוני בר און, הן: תל אביב, הרצליה, חולון, רמת גן, עפולה, שוהם, להבים וקרית טבעון.

2 נושאים נוספים בהם נוגעת הרפורמה הם: אופי הדיון בוועדה המקומית ותייעודו; נציגים בעלי דעה מייעצת בוועדה המקומית; הגדרתן של פגיעות תכנוניות המהוות עילה לתביעות פיצויים בגין ירידת ערכם של נכסים; הגבלת הרשות להגיש ערר על תוכנית-מיתאר מקומית בסמכות ועדה מקומית; יחסן של תוכניות מפורטות להיבטים קנייניים; ביטול ההבחנה בין שטחים עיקריים לשטחי שירות בתכנון המפורט; הגדרה סטטוטורית של מנהל מינהל התכנון; זהותו של ראש הוועדה לתשתיות מקומיות ועוד.

## 7.3 ביקורת הרפורמה

### 7.3.1 נקודת תורפה ראשונה: דבקות בהיגיון הכושל

הרפורמה הנוכחית, כאמור, מוצעת על רקע ליקויי תפקוד מהותיים של מערכת התכנון. בדוח המסכם הוזכר כי בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 הוכנסו עד כה שבעים וחמישה שינויים, שחלקם נועד לפתרון בעיות מתוך ראייה נקודתית וכי אלה "גרמו לעתים להפרת ההיגיון הפנימי של החוק" (שם, עמ' 4). למרות זאת, בתיאור הבעיות הקיימות לא מוצע קשר בין מבנה המערכת וההיגיון עליו היא מושתתת לבין הליקויים הרבים. בנוסף - כבעבר - לא נערכת בחינה מחודשת של הנחות היסוד, שעל-פיהן בנויה המערכת, והרפורמה אינה מבוססת על תפישה כוללת וברורה של הליך התכנון הנכון או זה הרצוי. תחת זאת, מוגשת הרפורמה כאוסף של פתרונות נקודתיים לבעיותיה של מערכת התכנון. בכל היבטיה של הרפורמה, בולט חסרונה של תפישה מנחה למבנה ולתהליכי התכנון, שלאורה מוצעים שינויים. בנוסף, לא מובעת ברפורמה התייחסות אל המציאות אליה היא מבקשת להתאים את מערכת התכנון - לרבות מצב המשק, החברה או הסביבה הבנויה - למעט איזכור של הצורך לייעל ולפשט את תהליכי התכנון ובכך להשיא תרומה למשק ולמדינה.

בדומה לנקודת המוצא של ועדת זיילר, אותה סקרנו לעיל, מונעת הרפורמה על-ידי הרצון לבצע במערכת תיקונים טכניים ומוגבלים בלבד. רצון זה מבטא את ההנחה כי המבנה וההיגיון על-פיו פועלת מערכת התכנון בישראל הם תקינים. כלומר, ההנחה היא כי תכנון מיתארי היירארכי, הנפתח בתכנון כלל ארצי, עובר דרך תכנון מחוזי ומקומי ועד לתכנון המפורט, הוא רעיון נכון. הסיבה לכך שהוא אינו פועל למעשה היא טכנית - ולכך מוצע פתרון טכני. בחינה כוללת של מערכת התכנון ויחסיה עם מערכות שלטון, כלכלה וחברה אחרות נראית על כן, מיותרת.

מנקודת מבטנו, זוהי נקודת התורפה הראשונה והעיקרית ברפורמה המוצעת. ההתעלמות מכך שהמבנה הנוכחי שגוי במהותו מייצרת פתרון, שמעצים את המשגה. כך, היעדרה של גישה ביקורתית בעיצוב הרפורמה במערכת התכנון מחזקת את הליקויים הנובעים מהמבנה השגוי. המשגה העיקרי עליו חוזרת הרפורמה הוא השאיפה לארגן את מערכת התכנון על בסיס היירארכיה של תוכניות, שבה תוכניות מקנה-מידה רחב נחשבות לחזקות ומשפיעות יותר מאשר תוכניות מקנה-מידה מקומי. אלה נתפשות כשוליות, בעלות השפעה מקומית, כאלה שאישורן אינו מחייב בקרה הדוקה או עמידה בכללים ברורים. טעות זו, לטענתנו, היא טעות נגררת: מאחר ובמציאות, התוכניות המפורטות הן אלה המשפיעות על עיצוב הסביבה, כוחן עולה על זה של תוכניות-המיתאר. כך הולך ונפער פער בין המבנה הפורמאלי ומבנה הממשי של מערכת התכנון, נשחקות אמות המידה לבחינה, אישור ודחייה של תוכניות מפורטות ומתפתחים תנאים של חוסר ודאות קיצוני באשר לעתידם וערכם של נכסים ואורחות חיים.

### 7.3.2 נקודת תורפה שנייה: היעדר אמות מידה לבקרת התכנון המפורט

נקודת המוצא של הצוות הבין משרדי היא הדאגה משחיקתה של תוכנית-המיתאר המקומית ככלי מנחה לתכנון מפורט ומהעובדה שמרבית התוכניות המפורטות מוגשות בעצמן כתוכניות-מיתאר מקומיות ולמעשה אינן כפופות לכללים או מגבלות ברורות. אבל לאורו של הכשל הראשון, ההסכנה עם המבנה הבסיסי של מערכת התכנון, מסתמנת ההגדרה של תוכנית-

המיתאר המקומית החדשה כמוצא היחיד. עיקר תכליתה של תוכנית-מיתאר זו הוא להותיר את המבנה ההירארכי על כנו, ובה בעת, לא להפריע לאישורן של תוכניות מפורטות, בדמות תוכנית-המיתאר המקומית.

במילים אחרות: מכיוון שתוכנית-המיתאר המקומית הוותיקה היא חד-משמעית ונוקשה מדי, יחלו הוועדות המקומיות בהכנת בעריכת מעבר לתוכניות-מיתאר שיהיו גמישות במיוחד, לא יגבילו את התכנון המפורט ולא יפריעו לשחקנים הרבים ולבעלי הנכסים לפעול במרחב העירוני המקומי בהתאם לאינטרסים הייחודיים להם. מובן מאליו, שתוכניות אלה גם לא תוכלנה לספק הגנה ראויה לערכי תכנון, ושיתרון הגדול יהיה בגמישות שיעניקו למתכננים ולמקבלי החלטות לפרש אותן בעת עריכת התוכניות המפורטות.

אמנם, תוכנית-המיתאר המקומית החדשה, כמו קודמתה, תהיה חייבת באישורה של הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה - אבל כבעבר, ברי לכל כי המידע הרלוונטי כמו גם הקריטריונים לאישור תוכנית-המיתאר מקורם במידע הנמסר לכתחילה על-ידי הרשות המקומית. כך, נעשית הוועדה המקומית לכוח תכנוני שכמעט אין עליו מגבלות: היא זו העורכת בפועל את תוכנית-המיתאר המקומית והיא המזינה את הוועדה המחוזית במידע הרלוונטי לאישור התוכנית ולתהליכי העדכון התקופתיים שלה.

הדילמה בה לכודה הרפורמה מוכרת בספרות התכנון כ"דילמת הגמישות והוודאות" שתוארה לעיל: מצד אחד, אם התוכנית היא קשיחה ומפורטת, כפי שהיו תוכניות-המיתאר עד כה, הרי שהיא מזמינה את עקיפתה, את התיישנותה המהירה ואת חוסר היכולת לעמוד בתכתיבים הכלולים בה. אבל, לדילמה יש צד אחר, אשר ממנו מתעלם הצוות: **אם התוכנית היא גמישה, כללית ולא מסוימת, הרי שאפשרותה להגביל פיתוח ולהשפיע על הסביבה הבנויה מוגבלת ביותר.**

ואכן, גמישותה המופלגת של תוכנית-המיתאר המקומית, שתחום הוראותיה, תכניה ורמת הפירוט שלה נקבעו ברמה כללית ביותר (שם, סעיפים 1.4-1.9), עושה אותם לכלי שכמעט אין ביכולתו להגביל תכנון. נראה, כי תוכניות אלה מיועדות בעיקר להנחיית המערכת הציבורית באשר לכיווני ההתפתחות של הסביבה הבנויה, במטרה לאפשר תכנון של תשתיות ומבני ציבור. כבעבר, הניסיון לכסות במסמך סטטוטורי משותף גם את החלקים הציבוריים של התכנון - מבני הציבור, התשתיות, הכבישים וכו' - וגם את הנחיית הפיתוח היזמי, היא בבחינת "תפסת מרובה לא תפסת". ההיבט המטריד הוא היעדר מנגנון לייצור אמות מידה ברורות לבחינתן של תוכניות מפורטות במיגזר הפרטי, לבד מה"פרשנות" של הוועדה המקומית להוראות הגמישות של תוכנית-המיתאר המקומית החדשה.

צריך לומר: הכוונה שביסוד הדברים היא חיזוקן של הרשות המקומית ושל הוועדה המקומית, והפיכת האחרונה לגוף מקצועי יותר ופוליטי פחות. עם זאת, ההתעלמות מהדרך בה משתמשות ועדות מקומיות בכוחן בתחום התכנון, מהשחיתות הפושה בשלטון המקומי בהקשר של התכנון והבנייה ומסימני השאלה המתקשרים אל האתיקה התכנונית מעוררת תמיהה. התחושה היא כי הרפורמה, בפשטות, נכנעת לחוסר היכולת של המימסד התכנוני לקבל אחריות על עיצוב הסביבה הבנויה ומותירה את קבלת ההחלטות בעניין התכנון העירוני והאזורי בידי שלטון המקומי.

נעבור כעת אל נקודת התורפה השלישית, הנוגעת לחיזוקו של דרג התכנון המקומי באמצעות האצלת סמכויות החלטה שהיו בידי הוועדה המחוזית. אנו נטען כי השינוי מהווה שחרור

להלכה של רשויות מקומיות נבחרות מכבלי הבקרה מהם השתחררו למעשה בעבר.

### **7.3.3 נקודת תורפה שלישית: "אוטונומיה תכנונית" בוועדה המקומית לתכנון ובנייה**

התהליך שהחל עם תיקון 43 במטרה לבזר סמכויות תכנון מהרמה המחוזית אל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה תוך טשטוש גובר והולך של אמצעי הבקרה מגיע בתיקון 76 לכלל השלמה. הכוונה היא לכך, שהסמכות לאשר תוכנית מפורטת, שהיא לבדה תאפשר הוצאת היתרי בנייה, ורק לה תוקנה משמעות קניינית של השבחה או פיצויים על ירידת ערך, תעבור בהדרגה אל הוועדות המקומיות. כאמור, המהלך לא יחול על כל הוועדות המקומיות אלא ייוחד לאלה, שתעמודנה בתנאים נוספים ותוסמכנה לכך על-ידי שר הפנים. הסמכת הוועדות המקומיות תתבצע בכפוף ל"שיקולים מנחים", שגובשו על-ידי מינהל התכנון ובהתאם להמלצתו. בכל מקרה, לא מדובר בקריטריונים ברורים וחד-משמעיים או בתהליך הנמצא בביקורת ציבורית: השיקול המנחה הראשון הוא התרשמותו של שר הפנים כי הוועדה היא מקצועית, יעילה ואוכפת את חוק התכנון והבנייה בתחומה; השני הוא קיומה של תוכנית-מיתאר מקומית (חדשה) מאושרת ליישוב או לחלק ניכר ממנו, בעלת תכנים מסוימים.

ההנחה השגויה עליה מבוסס המהלך הזה היא, שחופש קבלת ההחלטות ברמה המקומית הוא זניח בהשפעתו. כלומר, שהיקף השטחים החקלאיים והפתוחים מחוץ לעיר והתשתיות הלאומיות נתפשים כנושאים "חשובים", עניין לתכנון ארצי ואזורי ולפיקוח ובקרה - בעוד שפיתוח פנים-עירוני ופנים-יישובי הוא עניין שולי יחסית, שאין לקבוע בו סטנדרטים ולמתוח אותו יתר על המידה. הטעות כאן היא כפולה: ראשית, הסביבה העירונית היא מערכת מרחבית מורכבת ורגישה, וקבלת ההחלטות בעניינה אינה יכולה להיות במישור הפוליטי-מקומי. החלטות שוליות לכאורה אודות אלמנטים עירוניים "קטנים", כמו מבנים, פארקים, מרכזי מסחר ודרכים הן קריטיות בהשפעתן על איכות החיים בסביבה העירונית.

שנית, להחלטות ה"שוליות" לכאורה בתחום המרחב העירוני השפעה עצומה גם על המרחב האזורי והארצי. החופש היחסי הניתן כבר היום לרשויות מקומיות בישראל בתחום התכנון והבנייה גורם לסיכולן של תוכניות ארציות ואזוריות, כפי שהוצג לעיל. לכך יש להוסיף את התפתחותם של פערים בסטנדרטים המרחביים ובידע התכנוני בין יישובים שכנים ובעיקר בין המרכז והפריפריה, ואת הפגיעה בערכי הטבע והמורשת העירונית - שוב, בשמה של אותה אוטונומיה מקומית.

לסיכום חלק זה: קבלת החלטות על-ידי גורם מקומי היא רעיון נכון - אבל הפקדת התכנון המקומי בידי רשויות מקומיות, כאשר אמצעי הבקרה היחיד הוא תוכנית-מיתאר בלתי-מסוימת, מהווה הפקרה מוחלטת של הסביבה הבנויה בישראל. החשש העיקרי הוא מפני השתלטות שיקולים של הון-שלטון על התכנון המרחבי, כפי שאכן נראה במקומותינו. מציאות כזו בהחלט יכולה להתעצם כאשר הרשות המקומית תהיה חופשית לאשר בתחומה תוכניות מפורטות על סמך תוכנית-מיתאר כללית. אבל זה אינו החשש היחיד: גם אם יהיו מקבלי ההחלטות במישור המקומי תמימים כשיות, השאיפה להקנות להם אוטונומיה תכנונית על בסיס תוכנית-המיתאר החדשה פירושה יצירה של מתחמי תכנון עירוניים סגורים. יכולתן של רשויות ללמוד האחת מהאחרת והצורך האזרחי לפתח סטנדרטים שיויוניים לקבלת החלטות נעשים מוגבלים.

### 7.3.4 נקודת תורפה רביעית: הפניית התכנון לכלים חוץ-סטטוטוריים

ביטולה של תוכנית-המיתאר המקומית היא אכן צו השעה: תוכנית-המיתאר לא הוכיחה את יכולתה להוות כלי אפקטיבי, דינאמי ורלוונטי לתכנון המקומי - ולמעשה הפכה לאבן נגף. בפועל, כפי שכבר טענו לעיל, התפתחו כלי תכנון חוץ-סטטוטוריים, כמו תכנון אסטרטגי, תוכניות-אב ומסמכי מדיניות, שבפועל מנחים תכנון מפורט. למרות שתוכניות אלה הן חלקיות, תוכנן אינו מוגדר באופן סטטוטורי והליכי התכנון שלהן אינם חשופים לשינוף הציבור באורח מובנה, הן נעשות לכלי פופולארי. יתרונם של כלי התכנון החוץ-סטטוטוריים הוא בגמישות שהם מעניקים לדרגי התכנון המקומיים, המעצבים אותם כרצונם ובהתאם לנוחותם, ללא ביקורת ציבורית או מקצועית משמעותית.

מטבע הדברים, נשחקת השפעתו של הציבור הרחב על התכנון המקומי. הסיסמאות המוכרות בדבר שיתוף הציבור מיועדות לייצר הפרדה בין תושבי המרחב העירוני לבין תהליכי קבלת החלטות בנושאי תכנון. קבלה או דחיה של תוכניות מפורטות נקבעת למעשה בפורומים מקצועיים על בסיס כל-מקרה-לגופו, ואמות המידה לכך אינן גלויות או ברורות. על-מנת לרכך את הריחוק המובנה, נעשה שימוש בכלי של שיתוף ציבור (אשר מידת ייצוגיותו מוטלת בספק), בעיקר ככלי לאיסוף מידע ולצמצום התנגדויות - שני שימושים שמודגשים בדו"ח הוועדה (שם, עמ' 8, 38). שיתוף ציבור במובן של שיתוף בקבלת החלטות אינו אפשרי במתכונת הזו, ואינו מתקיים.

תוכנית-המיתאר החדשה משתלבת היטב בתהליך שבמסגרתו עוברות סמכויות התכנון וההכרעה בענייני תכנון אל מקבלי החלטות ופוליטיקאים בדרג המקומי. העברת הסמכויות הזו, שהחלה זה מכבר עם התפתחותו של התכנון האסטרטגי החוץ-סטטוטורי, מאפשרת למקבלי ההחלטות המקומיים להתמסר בקלות רבה יחסית לצרכיהם ורצונותיהם של יזמים ובעלי הון. כך מועצם החיבור הון-שלטון ברמה המקומית ונעשה לציר המרכזי בפיתוח הסביבה העירונית. בנוסף, מועצמים תהליכי הפרטה של המרחב העירוני והעברת הפיתוח לידיהן של אליטות כלכליות מצומצמות. המדינה, ובעיקר מינהל התכנון, מתנערים מאחריותם לאיכות החיים בסביבה העירונית. מנקודת מבטם, אחריות זו מועברת מהם אל השלטון המקומי בדין. בעודם רוחצים בניקיון כפיהם, נמשכת ההשחתה של התכנון המרחבי ושל איכות החיים העירונית.

העברת התכנון לכלים חוץ-סטטוטוריים מהווה למעשה הפרטה של התכנון המרחבי. התכנון האסטרטגי, שנערך על-ידי משרדי תכנון מהשוק הפרטי עבור רשויות מקומיות, אינו מבוסס עוד על ידע ותוכן שמקורו בתכנון ממשלתי. תוכנית-המיתאר החדשה, כמו קודמתה, אינה מיועדת להיות מקור אמיתי של עקרונות או ערכים. כך, נעשה התכנון המרחבי אמצעי המשמש את השלטון המקומי לצרכיו - למשל, לעידוד השקעות יזמיות, למשיכת תושבים בעלי אמצעים. יכולתה של המדינה להשתמש בתכנון המרחבי להשגת יעדים בתחום הרווחה, איכות החיים או הדאגה לזכויותיהן של אוכלוסיות דלות - נשחקת. גם הידע הנחוץ לצורך כך, כמו היכולת, הולך ואובד. מכיוון ש"קנה-המידה המקומי" הולך ונעשה לעניינה של הרשות המקומית, והיות שאין למינהל התכנון כל דרך לכפות את יישומם של ערכים שעניינם הוא קנה-המידה הזה - אין לו גם צורך בידע אודותיו. נשאלת השאלה: לשם מה לקיים מערכת תכנון ממשלתית, אם זו אינה מסייעת להצטברות ידע וליישומו בתכנון העירוני?

### 7.3.5 נקודת תורפה חמישית: הפרטת התכנון והתנערות מימסדית

נקודת המוצא של הרפורמה היא מסקנות ועדת זיילר. דא עקא שוועדת זיילר לא מונתה כדי לדון בחוק התכנון והבנייה, אלא כוועדת חקירה ממלכתית שתפקידה לחקור את אסון ורסאי ואת המשתמע מכך בכל הנוגע לבטיחות מבני צבור. הערותיה לגבי תהליך התכנון הן תוצר לוואי למשימתה המרכזית ולכן אין זה פלא שהערותיה לגבי מערכת התכנון בכללותה הן חלקיות בלבד. ועדת זיילר לא דנה, למשל, בשאלה המרכזית שלשמה נועדה תוכנית הרפורמה: 'מהו מרחב התכנון במאה העשרים ואחת ומהם השינויים הנדרשים במערכת התכנון הישראלית כדי להתאים עצמה למציאות זו.

מבחינה זו נקודת המוצא של הרפורמה לוקה בחסר: כמו ועדת זיילר גם היא אינה בוחנת ומגדירה לעצמה בברור את השינויים במרחב התכנון במאה העשרים ואחת ואת המשתמע מכך בהקשר של מערכת התכנון הישראלית. אלא שבניגוד לועדת זיילר שלא הייתה אמורה לעסוק בשאלות אלה, זו הייתה המטרה המרכזית של הוועדה של משרד הפנים.

בפועל, ומבלי שתהיה מודעת לכך, הרפורמה מציעה להחליף את התכנון הרציונאלי-כוללני בתכנון אסטרטגי. או בהגדרה אחרת, מתכנון ששואב את מקור השראתו מן התהליך המדעי, לתכנון ששואב את השראתו מן התהליך העיסקי. זוהי בעצם משמעות האמירה שתוכנית-מיתאר מקומית תהיה "תוכנית כללית ובלתי-מסוימת, והיא תיצור את המסגרת התכנונית ליישוב מבחינת כיווני הפיתוח, התשתיות העיקריות וכו' " (שם, עמ' 10).

כפי שראינו קודם, התכנון האסטרטגי מוצע כיום כתחליף לרציונאלי וככזה שתואם את מציאות המאה העשרים ואחת (הפרטה, גלובליזציה, חברה אזרחית וכו'). מבחינה זו אין פסול בכך שהוועדה בחרה בו. אלא שהוועדה לא "בחרה", היא לא בחנה את יתרונותיו ואת חסרונותיו של התכנון העירוני האסטרטגי בהשוואה לגישות ואפשרויות אחרות. היא לא בחנה את העמדה שהבענו למעלה שכמו קודמו הרציונאלי-כוללני, גם התכנון האסטרטגי ממשיך ורואה בתכנון המרחבי מכשיר לביצוע מדיניות וגם הוא מבוסס על חיזוי, כלומר, על שני נושאים שהבנת העיר כמערכת מורכבת מעמידה בסימן שאלה. עוד התעלמה הוועדה מכך שהתכנון עירוני האסטרטגי פירושו הפרטת מערכת התכנון ושל הפרטה שכזו יש מחיר חברתי-מוסרי: חיזוק הקשר בין הון-שלטון, החלשת מדיניות הרווחה ועוד. עניין ההפרטה חשוב מכיוון שממש בימים אלה הולכת ומתחזקת הדעה שהחברה הישראלית עברה/עוברת את גבול הטעם הטוב בכל מה שנוגע להפרטה. השאלה האם ראוי להפריט גם את מערכת התכנון המרחבי היא לכן שאלה נכבדה. אלא שהוועדה לא הייתה כלל מודעת לשאלות אלה ומאיליו לא דנה בהן.

### 7.3.6 סיכום

על בסיס הניתוח לעיל ניתן לקבוע כי אין בכוחם של הרפורמה במערכת התכנון והבנייה ותיקון מס' 76 לחוק לפתור את בעיות היסוד של מערכת התכנון בישראל. כפל הלשון ותנאי חוסר הוודאות הקיצוניים המאפיינים כיום את תחום התכנון יימשכו, קרוב לוודאי, גם לאחר ביצוע השינויים - וביחד איתם תימשך השליטה החלקית של מוסדות התכנון בסביבה הבנויה ובאיכויותיה.

בהיעדר תפישה שלמה וברורה באשר לאופן התנהלותו של תכנון מימסדי בחברה בת זמננו, משלמת הרפורמה מס שפתיים לערכים האופנתיים בשיח הציבורי והמקצועי העכשווי. כך,



מדובר על "ייעול", "קיצור הליכי תכנון", "שיפור", "פיתוח בר-קיימא", "חידוש" וכמובן "שקיפות" ו"השתתפות הציבור". אבל השינויים המוצעים משמרים את המבנה של מערכת תכנון, שיש בה פער עצום בין התהליכים הפורמאליים לבין ההתנהלות בפועל; כך, נשמר המבנה ההירארכי של תוכניות-מיתאר אך ניתן חופש תכנון נרחב לרשויות מקומיות "מיוחדות", הכולל עצמאות רבה יחסית בקבלת החלטות - לרבות עצמאות בפרשנותן של התוכניות המנחות; נשמר המבנה המדיר את הציבור הרחב מתהליכי תכנון וממוקדי קבלת ההחלטות, אך ניתנת אפשרות - וגם היא מוגבלת לציבורים "מיוחדים" - להשמיע קול או לקחת חלק במפגשי תכנון. המבנה הלא-דמוקרטי והלא-שקוף של מערכת התכנון מטושטש על-ידי מראית העין של שיתוף הציבור ובאמצעות ההכרזות האופנתיות על-פיתוח בר-קיימא. לטעמנו, תכליתה של מערכת התכנון אינה ייצור של תוכניות אלא השפעה על המרחב הממשי. דומה כי המערכת התכנון הקיימת, וגם הרפורמה המוצעת לה, אינן מכירות בכך. איכויות מרחביות חשובות - למשל, הנגישות אל השטחים הפתוחים העירוניים, יצירת רחובות עירוניים נעימים להולכי רגל, הבטחת מרקמי המגורים מפני פיתוח אינטנסיבי ופוגע ועוד - נמצאות מחוץ לטווח השליטה של מערכת התכנון. תוכניות-המיתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות הן כלליות ומבוססות על ייעודי-קרקע. כתוצאה מכך, השפעתן על התוכניות המפורטות היא מוגבלת. היות שבפועל מעוצב המרחב באמצעות יישום תוכניות מפורטות, השפעתה של מערכת התכנון על הסביבה הבנויה היא קטנה.

## 8. הצעה למערכת התכנון בישראל: מבנה ותהליכים

### 8.1 מבוא

המבנה החדש לתכנון המרחבי-סביבתי בישראל, אותו אנו מציעים ליצור, מבוסס על ארבעה עיקרים:

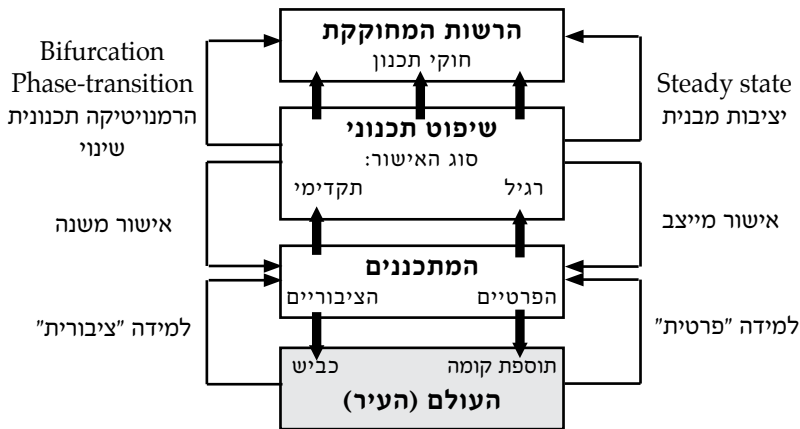
- הפרדת רשויות בין גופי התכנון השונים (מחוקקים, מתכננים, מאשרים).
- מתן הזדמנות שווה למגוון גורמי תכנון וביטול המונופול שיש לממשל על התכנון המרחבי.
- העמדת המידע התכנוני לרשות הציבור (Public Domain).
- הגדרת יחסים איכותיים בין אלמנטים במרחב התכנון ויצירת חקיקה מרחבית חד-משמעית המבוססת על יחסים אלה.

ברקע למבנה המוצע עומד הסבר תיאורטי, שבמרכזו ההבנה החדשה של הסביבה הבנויה כמערכת מורכבת בארגון עצמי. בפרקים הראשון, הרביעי, החמישי והשישי הרחבנו על כך ועמדנו על המשתמע מכך בתחום התכנון. בעיקר דובר על כך שיכולתם של מתכנני העיר לשלוט בתוצאות התכנון ולקבוע את התפתחות העיר היא חלקית בלבד, ועל כך שהמושג "מתכנני העיר" כולל, בנוסף לגופי התכנון המימסדיים והמקצועיים - רשויות התכנון, משרדי התכנון וכו' - גם את כל המשתמשים בעיר: תושבים, בעלי עסקים, צרכנים, נהגים, תיירים, מבקרים. השחקנים הפרטיים וה"קטנים" עשויים לחוש שהם נטולי השפעה בהקשר התכנוני ושהם נתונים בידיהם של קובעי מדיניות ובעלי הון. שחקנים אחרים, כמו יזמים, משקיעים, פקידיים בכירים במימסד העירוני והממשלתי ואחרים עשויים לראות את יעדיהם המידיים מוגשמים מהר יותר מאשר שחקנים אחרים. ובכל זאת, אף אחד מהשחקנים אינו שולט במרחב העירוני באורח מלא ואף אחד מהם אינו יכול לחזות - או להכתוב - את התפתחותם של האינטרסים המניעים את העיר ואת פעולותיהם של השחקנים השונים. הבנה זו עומדת בבסיס השאיפה לדמוקרטיזציה של התכנון העירוני ומניעה את הרצון לתת לגורמי התכנון הרבים שממילא מעורבים בעשייה הזדמנות לביטוי ברמת התכנון. בנוסף, ההצעה למבנה החדש נשענת על ביקורת התכנון המרחבי וחוק התכנון והבנייה בישראל. היא נובעת מהמציאות של פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות, שאותה תיארו בפרק השלישי, מן הדעיכה המתמשכת במעמדן של תוכניות-המיתאר המהוות את הליבה של התכנון הסטטוטורי, וכתוצאה מכך מפריחתו של תכנון חוץ-סטטוטורי בממדים נרחבים.

דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות ציבוריים בראשות כב' השופט ורדימוס זיילר חיזק את ההיגיון שבבסיס הצעתנו בשני עניינים: בהקשר של אי-הפרדת הרשויות במערכת התכנון ובנוגע לחוסר הוודאות המבני המתקיים הלכה למעשה בתחום התכנון. עוד המליץ הדו"ח להפריד בין תחום הבנייה לבין תחום התכנון; כלומר, להפריד בין "חוק התכנון" לבין "חוק הבנייה". מתוך היגיון זה, מתייחסת הצעתנו רק לנושאים של תכנון מרחבי, ואינה כוללת התייחסות לנושאי הבנייה בחוק התכנון והבנייה.

כתחליף לתוכנית-המיתאר - מסמך, שאנו רואים אותו כמחולל העיקרי של הכשל בתחום התכנון - ובמטרה לאפשר את היווצרותו של סדר מרחבי-תכנוני שכלל השחקנים, גדולים כקטנים, מכירים בו, אנו מציעים לבסס את התכנון על חקיקה מרחבית-תכנונית. חוקי התכנון המוצעים מבקשים להסדיר "חוקי משחק", עקרונות שעל-פיהם יפעלו השחקנים השונים, ולעגן אותם, כך שיחולו על פעולותיהם של כל השחקנים במרחב העירוני והאזורי. המעבר

לחקיקה יגדיל את השיוויון בנגישותם של שחקנים שונים אל מידע והזדמנויות וכאמור, יבטל רבות מנקודות התורפה שבמצב הקיים. החוקים אינם מבוססים על תחזיות או על קביעה של דמות העתיד. במערכת שאנו מציעים, תוכניות שימושי-קרקע אחרות לא תהווה בסיס לגזירת כללי תכנון ולקבלת החלטות. במקום זאת, התכנון בעיר יתנהל באמצעות תוכניות מפורטות שיהיה עליהן לציית למגוון חוקי תכנון בעלי תוקף דומה בכל המרחב. כמתואר באיור מס' 9, המערכת המוצעת מבוססת על הפרדה בין רשות מחוקקת, שהיא זו המייצרת את חוקי התכנון, לבין שיפוט תכנוני, הדין בבקשות לאישור תוכניות, ומייצר הלכות שמעשירות את הגוף ההוראתי של דיני התכנון. בדומה לתחומי חיים אחרים בחברה הדמוקרטית-ליבראלית, הרשות המחוקקת תקבע חוקי תכנון אבל לא תהיה לה נגיעה בקבלת החלטות קונקרטיות, בעוד שמערכת השיפוט התכנוני תעסוק בשיפוט של תוכניות - קבלתה או דחייה - בכפוף לחוקים, שלא היא קובעת אותם. הפרדת רשויות זו נועדה להבטיח שיוויון בפני החוק לכלל המתכננים בעיר, הפרטיים, המוסדיים והציבוריים. כולם יערכו את תוכניותיהם ויגישו אותן להכרעת השיפוט התכנוני.



איור מס' 9

במערכת התכנון המוצעת, השיוויון בין השחקנים הפרטיים, המימסדיים והכלכליים מעוגן במבנה המערכת. אין גורם תכנון אחד מורם מעל האחר, ואין תוכנית ארוכת-טווח או רחבת-היקף המכתיבה את תכניהן של התוכניות האחרות. המתכננים הפרטיים, אנשים בודדים או פירמות כלכליות, מתכננים מגורים, משרדים, מסחר וכיו"ב. תוכניות אלה נוצרות מתוך הבנתם את העיר, את ההזדמנויות הגלומות בה ואת הצרכים הקיימים או צפויים להתעורר בשטחה. מאחר שהתוכניות אינן נדרשות לציית לתוכניות שימושי-קרקע, המתכננים חופשיים לחשוב על שימושים ופתרונות תכנוניים - בכפוף לדיני התכנון (החוקים וההלכות), העוסקים ביחסים בין אלמנטים מבונים. גם המתכננים המימסדיים עורכים בעיר את תוכניותיהם: תוכניות למתקני תשתית גדולים, לשירותים ציבוריים ולאלמנטים ממשלתיים ומימסדיים. תוכניות

אלה נגזרות אף הן מההבנה של הקיים והאפשרי, ונדרשות לציית לאותם חוקים כלליים-נקודתיים העוסקים ביחסים המרחביים בין האלמנטים. כך, השיוויון בפני החוק במערכת המוצעת הוא מבני, ואינו שאלה של רצון טוב או של נכונות.

במערכת התכנון המוצגת באיור, החקיקה מכוונת להסדרה של **אירועי תכנון ובנייה קונקרטיים**. הדבר דומה לשימוש שנעשה במסמכי מדיניות, PPG ו-PPS, במערכת התכנון הבריטית. החוקים עוסקים בתנאים לאישורה של תוכנית מפורטת, שרק על-פיה ניתן להקים מבנים ואלמנטים אחרים בעיר ובסביבותיה. תכנון מרחבי אחר - למשל, אזורי או ארצי - אינו נושא תוקף סטטוטורי. היעדר תוכנית מרחבית כוללת מתקיים הלכה למעשה במערכת התכנון הקיימת. אבל, בשעה במערכת הנוכחית קיים פער גדול בין נורמות התכנון והנהלים הסטטוטוריים לבין ההתנהלות התכנונית בפועל, במערכת המוצעת קיימת מודעות מפורשת להתנהלות ללא תוכנית-מיתאר וללא תחזיות ארוכות-טווח שנהנות מתוקף סטטוטורי. המערכת ערוכה מלכתחילה לתכנון מקומי בכפוף לחוקים ברורים ויש בה כלים המאפשרים לציבור לבקר את המימסד התכנוני והרשויות. כך, ענייני התכנון במערכת המוצעת בנויים מראש במתכונת דמוקרטית: שמירה על הפרדת רשויות, שיוויון בפני החוק ומידע פתוח ונגיש.

ככל החוקים, חוקי התכנון ייווצרו ויתפתחו באמצעות **חקיקה ופרשנות משפטית**. החקיקה התכנונית תכלול חקיקה ראשית (על-ידי כנסת ישראל) וחקיקת משנה. שופטי התוכניות ייצרו פרשנויות נקודתיות, קונקרטיות, של החוקים הכלליים בהקשרים תכנוניים ספציפיים שיידונו בפניהם. הפרשנות המשפטית תתגבש לכלל הלכות פסוקות, שיעשירו את הגוף ההוראתי של דיני התכנון. החוקים וההלכות שייפסקו יהוו בסיס לשיפוט העתידי, וכך תלך מערכת הדינים ותתפתח, תשתכלל ותתעבה.

באיור מס' 9 הבחנו בין תוכניות "רגילות", המבקשות לייצר אלמנטים מוכרים ולשחזר מערכות-יחסים שגרתיות במרחב, לבין תוכניות המבקשות לבצע שינוי - להציע אלמנטים מסוג חדש או פרשנות ייחודית למערכות היחסים שבין אלמנטים. דחייה של הצעה לשינוי תחזק את המבנה המרחבי-סביבתי הקיים. יחד עם זאת, שיפוט תכנוני עשוי לאפשר שינוי המותאם להתפתחות טכנולוגית, לאופנה או לתמורות באורח החיים. כך, חוק חדש או פרשנות חדשה ליחסים בין אלמנטים, עשויים להצטבר לנקודת מפנה איכותית של הסביבה הבנויה. נפתח אם כן בתיאור חוקי התכנון, המבוססים על היחסים בין האלמנטים. בהמשך נתאר את המבנה האדמיניסטרטיבי והחוקי של מערכת התכנון המוצעת.

## **8.2 תכני המערכת: חוקי תכנון**

### **8.2.1 מאפייני חוק התכנון**

חוק התכנון המוצע על-ידנו שונה מחוק התכנון המוכר לנו במספר היבטים. ראשית, חוק התכנון והבנייה הקיים הוא תהליכי בעיקרו; יש בו התייחסות מקיפה למוסדות ולמסמכים סטטוטוריים, לסמכויותיהם ולדרך בה הם נקבעים. בשונה מכך, החוק המוצע על-ידנו מכיל הוראות **מהותיות** (עוסקות בתכנים מרחביים) ו**תהליכיות** (נוגעות למבנה הרשויות ולאופן קבלת ההחלטות) גם יחד. ההיבט התהליכי בחוק המוצע מותאם למטרות של דמוקרטיזציה של מערכת התכנון, שבאה לידי ביטוי בהפרדת רשויות, בשיוויון של גורמי התכנון בפני החוק, בניסוח מפורש וגלוי של העקרונות לתכנון ולהתפתחות של המרחב הבנוי ובקונקרטיזציה

של השתתפות הצבור בתכנון. ההיבט המהותי המתווסף לחוק נובע מהחשיבה אודות כללים לוקאליים-גלובאליים המתארים מערכות-יחסים מקומיות בין אלמנטים, שיש להן משמעות רחבה והן רלוונטיות בכל רחבי העיר והסביבה הבנויה. לטענתנו, חקיקה תכנונית מהותית תקטין את תופעת ניגוד העניינים של המימסד העירוני והממשלתי, המהווה כיום גורם מחוקק (מתכנן) ושופט (מאשר תוכניות של אחרים). בנוסף, היא תגדיל את מידת הוודאות ואת מידת השיויון בין גורמי התכנון, ובעיקר תיצור הזדמנות להצטברות של ידע תכנוני ולהעשרת מערכת התכנון בידע שנוצר במוסדות מחקר ובמערכות תכנון אחרות.

שנית, החוק המוצע מעניק תוקף סטטוטורי רק לסוג אחד של תכנון: **לתכנון המקומי המפורט**, לתוכניות שניתן להפיק מהן היתרי בנייה (תוכניות המגדירות זכויות בנייה ומסדירות פרצלציה). תוכניות שימושי-קרקע (מה שבישראל מכונה "מיתאר") אינן חלק מההליך התכנוני הפורמאלי המוצע, ולא תהיה להן כל סמכות. בכך מבטל החוק את ההירארכיה המוכרת של התוכניות. תוכנית אחת אינה נגזרת של תוכנית אחרת וגם לא מנחה שלה. התוכניות המפורטות, שהן תוכניות קונקרטיות להקמה או לשינוי של אלמנטים במרחב הבנוי, מציינות רק לתכנים של חוקי התכנון - ליחסים בין אלמנטים ומשמעותם. בתווך, בין חוקי התכנון לבין התוכניות המפורטות לא קיים דבר.

שלישית, ההוראות הקבועות בחוק התכנון תקפות בכל המרחב באותה מידה ובאותה עוצמה. כל התוכניות המפורטות מתבססות עליהן ומציינות להן. הדבר שונה מאוד מתפישת שימושי-הקרקע של תוכניות-המיתאר המוכרות. אלה נשענות על הגדרה סטטוטורית של אזורי עיר שונים שבכל אחד מהם תקפות הוראות תכנון ובנייה שונות. הקביעות הללו (שנקראות בחוק התכנון והבנייה "הוראות התוכנית") סובבות לרוב סביב שני עניינים: סוגי השימושים המותרים/האסורים בכל אזור ומאפייני הבנייה שלהם (כמו אחוזי בנייה, גובה מבנים, קווי בניין וכיו"ב). בכך, יוצרות תוכניות שימושי-הקרקע חוקי תכנון ובנייה דיפרנציאליים: כל אזור וחוקיו. במערכת המוצעת ידרשו כל התוכניות המפורטות, בכל סדרי-הגודל ובכל סוגי היזומה, לציית לאותם חוקים. כך, החוקים יהיו מוכרים לכל וייצרו מסגרת אחידה וברורה לקבלת החלטות. בנוסף, הוודאות התכנונית תגדל והשחקנים הרבים המבצעים השקעות וקושרים את חייהם באלמנטים של הסביבה הבנויה ידעו אילו שינויים עשויים לחול בסביבתם ואילו "סכנות" נשקפות או שאינן נשקפות להם.

החוקים הלא-מרחביים מגדירים בעיר שני סוגים של הנחיות: **(א) הנחיות הנוגעות לאלמנט המתוכנן** כשלעצמו - עיצובו החיצוני, ממדיו ותכונות תכנוניות אחרות שלו (נושאים כהנחיות לשמירה על בטיחות, יציבות קונסטרוקציה, בטיחות אש וכדומה נכללים ממילא בתקנות בנייה, ואינם חלק מהסוגיה התכנונית בה אנו עוסקים<sup>1</sup>). **(ב) הנחיות המסדירות את היחסים בין האלמנטים שכבר קיימים במרחב** (אלמנטים בנויים או אחרים) **לבין האלמנטים אותם מבקשת התוכנית להוסיף**. בעיקר, נאסר על בנייה חדשה להפר את זכויותיהם של אלמנטים שכבר קיימים בעיר ולהפריע להמשך קיומם.

התכונה האחרונה, של התחשבות באלמנטים שכבר קיימים במרחב בעת תכנון של אלמנטים חדשים, אינה קיימת באופן מובנה בתוכניות שימושי-הקרקע החלות כיום - והיא

---

1 כאמור, בעקבות ממצאי ועדת זיילר פועל מינהל התכנון בישראל להפרדה של הטיפול בבנייה מהטיפול בשאלות תכנון. בכל מקרה, נושאי הבנייה אינם מטופלים במסגרת הנוכחית.

מביאה אותנו אל ההבדל הרביעי בין החוק המוצע לבין הלך הרוח הפועל במערכת הקיימת. בתוכניות-המיתאר העירוניות לא קיימת בכלל התייחסות לאלמנטים בודדים אלא לרצפים של שימושי-קרע. הגדרת שימושי-הקרע גם אינה מחויבת להכיר במבנים או בערכים שכבר קיימים במרחב: מתכנן של תוכנית-מיתאר עירונית או מחוזית יכול להחליט שאזור מסוים, שיש בו כבר אלמנטים בנויים או אחרים, צריך בעתיד לשנות את צביונו ולהכיל סוג אחר של שימושים. במקרה כזה, הוראות תוכנית-המיתאר יכולות לקבוע כי כל תכנון מפורט חדש באזור נדרש להכיל סוג מסוים של שימושים או מאפייני בנייה, שאינם מבטאים בהכרח את אלה שקיימים בפועל. כלומר, ההתחשבות באלמנטים שנמצאים במרחב המתוכנן נתונה כיום לרצונו של המתכנן ולתפישתו את מבנה העיר בעתיד. עצם העובדה שיש בשטח מבנים או שמתקיימת בו פעילות מסוג מסוים אינה מהווה אילוץ שהמתכנן מחויב או מונחה להתחשב בו. לא כך במערכת המוצעת: חוקי התכנון מבוססים על קשר בין אלמנטים מתוכננים לבין אלמנטים - בנויים ואחרים - שכבר קיימים במרחב. למעשה, העיקרון הרביעי מעניק קדימות לאלמנטים קיימים על פני אלמנטים חדשים. נקודת המוצא הערכית לתכנון היא כי אחד היסודות ההכרחיים ליצירת מבנה נכון ומתפקד של העיר והאזור הוא קיומו של קשר איכותי בין האלמנטים הרבים המרכיבים את הסביבה הבנויה. באמצעות עיקרון זה, השאיפה היא להבטיח את הזיקות התפקודיות בין אלמנטים חדשים וכאלה שכבר קיימים במרחב והקפדה על כך שאלמנטים חדשים יישמרו מפני הפרת זכויותיהם או הפרעה לתפקודם של אלה הקיימים.

## 8.2.2 מבנה החוק

בבסיסם של חוקי התכנון עומדים, אם כך, אלמנטים - גופים מרחביים שהקמתם או הגדרתם מחייבת קבלת היתר.

לצורך הדיון בתכני החוק, נחלק את האלמנטים המרחביים לשלושה סוגים:

**אלמנט נקודתי** - הבולט בסוג זה של אלמנטים הוא בניין. ממדיו והשימוש בו מושפעים מהסביבה הקרובה ומשפיעים עליה. אלמנטים נקודתיים נוספים הם, למשל, רהיטי רחוב ועמודי תאורה. תכנון ואישור של אלמנט נקודתי יתבצע בעיקר מתוך התבוננות בקשריו עם הסביבה הקרובה לו ועם האלמנטים הגובלים בו. יחד עם זאת, לאלמנט נקודתי גדול או מיוחד עשויה להיות השפעה מרחבית רחבה יותר, כפי שנציין בהמשך.

**אלמנט ליניארי** - אלמנטים ליניאריים הם חלקים מרשתות מרחביות - של דרכים, חשמל, מים, אנטנות סלולאריות וכולי. רישוי מקטע של אלמנט ליניארי מחייב התייחסות לתפקידו ברשת, מתוך הכרה בחשיבות שלמותה ומורכבותה. באותה מידה יש להכיר בהשפעות הרשת על הסביבה הקרובה למקטע המתוכנן ולהגן עליה.

**שטח** - אלמנט מסוג שטח מייצג אלמנטים גדולים במיוחד (שמורת טבע, ים) או מקבץ של אלמנטים נקודתיים (שכונת מגורים, אזור תעשייה). במקרה הראשון גבולותיו של אלמנט השטח נקבעים בתכנון מפורט (למשל, בעריכת תוכנית לשמורה או בקביעת תחום ההשפעה של הים בדרך של חוק). במקרה השני מדובר בשטחים רציפים, שאין להם גבולות מוגדרים ויחד עם זאת הם מהווים ישויות מרחביות מוכרות, שיש עניין לתכנן אותן ולבחון את תפקודן כיחידות שלמות.

איור מס' 10 מציג מבנה כללי של יחסים בין אלמנטים. המפגש בין אלמנטים שונים

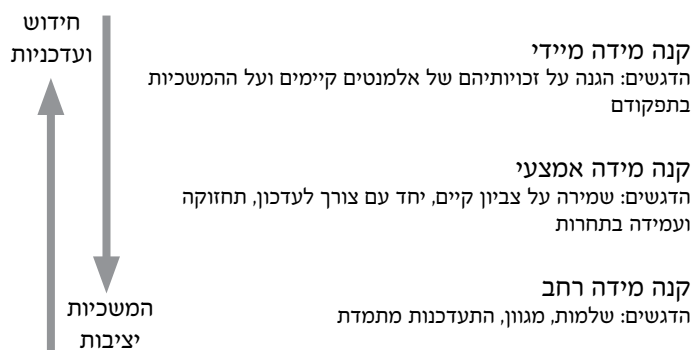
במטריצה מזמן אפשרות לבחון את יחסיהם ולהגדיר להם כללים. קיימת רלוונטיות לבחינה של מערכות היחסים המרחביות שבין אלמנטים מאותו סוג (למשל, בין מבנה אחד לאחר, בין כביש אחד לאחר) וגם בין אלמנטים מסוגים שונים (למשל, בין כביש למבנה, בין דירה לפארק השכונתי, בין אזור התעשייה לרשת הביוב וכו').

הקיים האלמנט החדש האלמנט	נקודה ●	קו /	שטח ■
נקודה			
קו			
שטח			

איור מס' 10

המפגשים האפשריים בין היישויות התכנוניות מעלים שורה של שאלות מהתחום התפקודי, הכלכלי, החברתי. במילים אחרות - שאלות תכנוניות. ההיבט המהותי של חוק התכנון מבוסס על שלושה נדבכים בהם עולות שאלות אלו, נידונות ומגובשות לכללים ולהוראות חוק. הנדבך הראשון הוא הגדרת אלמנטים מרחביים - ישויות בעלות משמעות תכנונית ומרחבית; הנדבך השני הוא המאפיינים האיכותיים של מערכות היחסים בין האלמנטים המרחביים. זה המקום לדון באינטרקציה הרצויה בין אלמנטים שונים ולקבוע את תכניה; בהתאם, ייקבע אוסף המגבלות והאילווצים, ולצדו מכלול החובות והציוויים, הכרוכים בהקמה של אלמנטים בסביבה הבנויה. בהמשך נדגים חוקי תכנון הנובעים ממערכות היחסים בין האלמנטים, כאשר כל היבט של מערכות היחסים מוצא את ביטויו כמגבלה או לחילופין כחובה המלווה את הקמתם של אלמנטים במרחב, ומנוסח כחלק מההוראות המהותיות של חוק התכנון. על-מנת לפרוש את מלוא המורכבות של מערכת היחסים בין האלמנטים, ולהתאים לה הוראות חוק ברורות ומעשיות, הוגדרו שלושה סדרי-גודל מרחביים, המקפלים בתוכם שלוש פרספקטיבות שונות על מערכת היחסים. כך, יחסים בין אלמנטים יבחנו בהקשר של המרחבים אליהם הם משתייכים בשלוש רמות: המגע המידי יתייחס למפגש הקרוב בין אלמנטים, סדר-הגודל האמצעי (למשל, שכונה, אזור תעשייה, אזור מלונאות וכו') יספק את ההקשר האזורי של מערכות היחסים, ולבסוף, תיבדק בכל מערכת-יחסים גם נקודת המבט הכוללת, הרחבה, המתייחסת למיקום אלמנטים במרחב העירוני/מטרופוליני הכולל.

מטבע הדברים, היבטים העולים בבחינה של מערכות-יחסים מיידיות שונים מאלה העולים מהתבוננות בקנה-מידה רחב יותר. ביחסים מיידיים בין אלמנטים, מודגש מאוד ההיבט של ההפרעה שאלמנטים שונים יוצרים זה לזה, והצורך למקם אלמנטים סמוכים באופן שלא יפגע באלה הקיימים בסביבה נעשה בולט. ההתבוננות ביחסים המיידים עשויה לייצר העדפה להקמת אלמנטים הדומים לאלה שכבר קיימים במרחב, מה שיצמצם את ההפרעה של האלמנטים החדשים לקיימים וימנע ערעור של הסדר הקיים. אבל, כאשר גדל סדר הגודל המרחבי, עולה חשיבותם של היבטים נוספים. בקנה-המידה האזורי עולה הצורך של הקמת מתקני תשתית ומבני ציבור, שגם אם יש בהם מידה של הפרעה לאלמנטים הקיימים, הם חיוניים לתפקוד השלם של היחידה המרחבית - השכונה, העיר. קנה-המידה הרחב, הכלל-עירוני או המטרופוליני, מעלה ערכים של שלמות המערך העירוני, המגוון המצוי בתוכו והשינויים שחלים בו. בקנה-המידה הזה ניתן לבחון את הצורך בהקמת אלמנט תשתית גדול או אלמנט נקודתי השונה באופן קיצוני מסביבתו הקרובה, כמו מגדל, מרכז מסחרי או פארק עירוני. איור מס' 11 מסכם את תרומתם של סדרי-הגודל השונים להערכת היחסים בין האלמנטים.



איור מס' 11

כך, שלושה נדבכים אלה בשלושת סדרי-הגודל המרחביים מכילים את מידע הנדרש על-מנת לדון בתוכנית לאלמנט חדש ולהחליט האם לאשרה או לדחותה. ביחד הם יוצרים **קוד תכנון** בסיסי, שכל האלמנטים המתוכננים במרחב מחויבים אליו. מטרתנו היא לייצר בסיס ערכי גלוי ומשותף שיאפשר תכנון והקמה של אלמנטים מסוגים שונים ובמקומות שונים בישראל, באופן שיאפשר התפתחות רציפה של הסביבה הבנויה ועם זאת יגן על זכויותיהם של אלמנטים קיימים ועתידיים ויבטיח את יציבותו של קנה-המידה המקומי.

### 8.2.3 דו"ח התכנון

על-מנת להבטיח את עמידתם של אלמנטים חדשים בתנאי החוק, אנו ממליצים כי לכל תוכנית מפורטת המוגשת לרשם התכנון יתלווה דו"ח תכנון. על-פי הצעתנו, לכל סוג אלמנט יהיה דו"ח תכנון מובנה, שיבטיח כי תכנון האלמנט לקח בחשבון את כל הוראות החוק וענה עליהן.



בחובה להשתמש בדו"ח התכנון טמונים מספר יתרונות:

- הוראות החוק תכללנה במערך השיקולים וההחלטות המלוות את תכנון האלמנט מתחילתו.
- מכיוון שהדו"ח יוגש ביחד עם התוכנית, יהיה על המתכנן לשקול את הדרך בה תענה התוכנית על מכלול הוראות החוק, מה שיגרום לזיקה מובנית בין התוכנית לבין קוד התכנון.
- דו"ח התכנון יהיה אמצעי ליצירת שקיפות בתכנון. גם עורכי התוכנית וגם בוחניה יסתייעו בדו"ח על-מנת לבחון באורח שיטתי את התאמת התכנון לתנאי החוק. אילוץ החוק יהיו גלויים, וכך גם השיקולים לאישור תוכנית או לדחייתה.
- דו"ח התכנון יחייב את הוראות התכנון עצמן להיות מובנות וברורות מימוש. כל הוראה תכיל מידע באשר לאופן בחינתה בדו"ח, בדרך שתהיה ברורה למתכנני האלמנטים ולבוחני התוכניות גם יחד.
- השימוש הנרחב בדו"ח התכנון יבסס את מעמדו של "קוד התכנון". הוראות החוק תהיינה מוכרות לכל מתכנן ולכל בוחן באורח שאינו בר-מיקוח או בר-ויכוח.
- החזרתיות בשימוש בדו"ח התכנון תעלה צורך בעריכת שינוי בהוראות שאינן מתאימות, שמטילות אילוצים מיותרים או שאין בהן תוספת מידע משמעותית, מה שיוביל לשכלולן ולהתפתחותן. ייווצר בסיס לדיון ציבורי בקוד התכנון ובמשמעויות של ההוראות הכלולות בו.

מאחר שחוקי התכנון עוסקים ביחסים בין אלמנטים; בין אלמנטים הקיימים בסביבה הבנויה לבין אלה אותם מבקשת התוכנית להוסיף, היחס בין האלמנט המוצע לבין סביבתו מהווה נושא עיקרי בדו"ח התכנון. הדו"ח, שיהיה מובנה באופן שיקבע בחוק התכנון, יספק סקירה של הסביבה הקרובה והרחוקה של האלמנט המוצע ויתאר את עמידתו בחוקים הנוגעים ליחסים בין אלמנטים. בכל מקרה של קונפליקט בין האלמנט המוצע לאלמנטים בסביבה, יעמוד הדו"ח על הפתרון המוצע בתוך התוכנית ועל ה"פיצוי" התכנוני המשקלל את הקונפליקטים. הדו"ח יערך על-ידי מתכנן התוכנית ויוגש על-ידי היזם. התוכנית והדו"ח ייבדקו על-ידי השיפוט התכנוני ועל-ידי מתכנני המימסד והציבור הרחב. מטבע הדברים, ישאפו מתנגדי התוכנית להצביע על כשליה בהתמודדות עם קונפליקטים סביבתיים ותכנוניים. על כן, ידרש היזם לעשות מאמץ ולבחון מבעוד מועד את הדרך בה יגשר על הפערים ויקדם את פתרונותיו. דו"ח התכנון יהווה "כרטיס ביקור" של התוכנית המוצעת ויציע דיון מוקדם בהשלכותיה וביחסיה עם הסביבה. נוהל מבנה אחיד לתוכניות (מבא"ת) שמקדם מינהל התכנון בימים אלה יכול להוות בסיס לדו"ח התכנון.

### 8.3 חוקי התכנון: שתי דוגמות

כאמור, חוקי התכנון נגזרים מתוך היחסים בין האלמנטים, ומגדירים **מגבלות ואילוצים**, וכן **חובות וציוויים**, שיש הכרח לקיימם בעת הקמה של אלמנטים בסביבה הבנויה. על בסיס זה, עוסקים חוקי התכנון בשלושה נושאים:

**מאפייני בנייה:** הטלת מגבלות על גודלם של אלמנטים, לרבות גובה, קווי בניין, נפחי בנייה, תכסית קרקע ועוד.

**שימוש ותפעול:** הטלת מגבלות על ייעודי-קרקע ותכליות.

**תנאים למימוש והקמה:** הצבת תנאים למימוש של זכויות בנייה - למשל, חיוב קיומם של צרכי ציבור ותשתיות נחוצות לצורך השלמת התכנון של אלמנט מבוקש.

מכלול של אלמנטים - יחסים בין אלמנטים - חוקי תכנון, יודגם בשני מקרים: בהקשר של יחסים בין אלמנט נקודתי חדש לאלמנטים נקודתיים קיימים ובהקשר של יחסים בין אלמנט נקודתי חדש לאלמנט קיים מסוג שטח (מתאים למשבצות הימנית-עליונה והשמאלית-עליונה במטריצה שבאיור מס' 10).



### 8.3.1 יחסים בין אלמנטים נקודתיים

יחסים בין אלמנטים נקודתיים - למשל, בין מבנה מתוכנן למבנים שכבר קיימים בסביבתו, מדגישים מאוד את זכותם של האלמנטים הקיימים להמשיך ולהתקיים. זכות זו כוללת שני היבטים:

- (1) זכותם של אלמנטים קיימים ליהנות מזכויות סביבתיות הזכויות הסביבתיות להן זכאים אלמנטים בנויים ניתנות להגדרה בסיסית שתיצור מעין "רשת ביטחון" לתפקודם של אלמנטים ומבנים. על מערכת התכנון מוטלת האחריות למלא זכויות אלו, להבטיח את קיומן של הזכויות ברמה המוגדרת בחוק ולמצוא דרך לפצות או להשלים על חסרונן במידה שהתפתחות הסביבה הבנויה מאיימת עליהן. זכויות סביבתיות עשויות לכלול נושאים כמו:
  - שטחים ציבוריים ושירותי ציבור: זיקה פיסית ואדמיניסטרטיבית לשירותי ציבור מסוגים שונים. מערכת התכנון נדרשת להבטיח כך את זכותם של דיירים במבנים ליהנות מהזכות לחינוך, לבריאות, לשירותים עירוניים ולמגוון של מערכות ציבוריות חינוכיות.
  - תחבורה ונגישות: חיבור לרשת התחבורה, אפשרות לנגישות ברגל וברכב, חנייה.
  - שטחים פתוחים: קרבה לשטח פתוח מקומי ואזורי והתחייבות לייצור הפוגות בשטח הבנוי.
  - בטיחות: מערכת התכנון נדרשת לשקול ולנסח כללים להבטחת מבנים מפני סכנות הנובעות ממערכת התחבורה, מפגעים סביבתיים מסוכנים וכיו"ב.
  - איכות הסביבה: בדומה, מערכת התכנון נדרשת לשקול את מיקומם של אלמנטים חדשים כך שלא ייצרו מפגעים סביבתיים שונים, ולא ייחשפו אליהם. השיקול הסביבתי ינותח וינוסח כך שאלמנטים חדשים לא יפגעו בזכויות הסביבתיות של אלה הקיימים. הדיון בנושאים אלה נדרש להגדיר קביעות תכנוניות חד-משמעיות. למשל, בהקשר לסעיף של תחבורה ונגישות נובעת ממערכת היחסים הנקודתית דרישה כי המבנה החדש לא יעמיס על התנועה המוטורית אל המבנים האחרים בתחום ההשפעה באופן בלתי סביר, לא יחסום נגישות רגלית אל המבנים האחרים ולא ייצור עומס בלתי סביר על נתיבי הולכי הרגל אל המבנים האחרים. מנושא החנייה עולות דרישות נוספות. למשל, כי המבנה החדש לא יפגע בנגישותם של מבנים אחרים בתחום ההשפעה אל מקומות חנייה, וכי הוא עצמו יעמוד בתקן ארצי ובתקנים מקומיים למקומות חנייה. בדומה, על מערכת התכנון לדון ולהחליט מהם הסטנדרטים התכנוניים המבטיחים את זכויותיהם הסביבתיות של אלמנטים ולהגדירם.

- (2) המשכיות בתפקוד האלמנטים הקיימים  
ההמשכיות בתפקוד הקיים מבוססת על מניעת הפרעה או פיחות ביכולת התפקוד הנוכחית. ההמשכיות עשויה להתייחס למגוון תחומים, בהם:

- פתיחות לנוף.
- שמירת חזות המבנים.
- אור ושמש.
- רוח ואיורור.
- מניעת רעש.
- איכות מים.
- הגנה בפני מפגעים סביבתיים.
- פרטיות.

כאן, הנקודה היא בחינה של השינוי המתרחש בסביבה הבנויה עם הקמתם של אלמנטים חדשים מתוך הבנה שאלה הקיימים מקיימים כבר מערכת-יחסים מסוימת עם סביבתם. מתוך כך, נגזרת שורה של קביעות. למשל, בהקשר של זכויות אור ושמש, ניתן לקבוע כי המבנה החדש לא ימנע אספקת אור וזכויות שמש ממבני מגורים בתחום השפעתו, וכי המבנה החדש יינה בעצמו מאור ומשמש ישירה. או, בהקשר של רוח ואיורור, אפשר לקבוע כי המבנה החדש לא יחסום חלונות ופתחי איורור של מבנים בתחום ההשפעה שלו, לא ימנע איורור טבעי של מבנים בתחום ההשפעה שלו, לא ייצור טורבולציה של רוחות מצידו וימנע התפתחות של פרצי רוח. באופן דומה, ניתן קבוע עקרונות תכנון המבוססים על שמירת התפקוד של המבנים הסמוכים למבנה המתוכנן בהיבטים נוספים.

עם זאת, יתכן כי מערכת התכנון מבקשת להגדיר כמה תכונות ככאלה שאין ביכולתה להבטיח את המשכיותן. למשל, הפתיחות לנוף של אלמנטים מבונים בתוך המרקם העירוני עשויה להיות מועדת לפגיעה בשל הקמתם של אלמנטים אחרים, דומים לאלה הקיימים. בהקשר זה, ההמשכיות בהנאה מהנוף של האלמנטים הקיימים עשויה למנוע כליל הקמת אלמנטים דומים בסביבתם - ומהווה על כן דרישה בלתי סבירה. חשוב, עם זאת, להגדיר את ההיבט הזה באורח מפורש וחד-משמעי, כך שיחול באופן דומה על כל האלמנטים הקיימים במרחב.

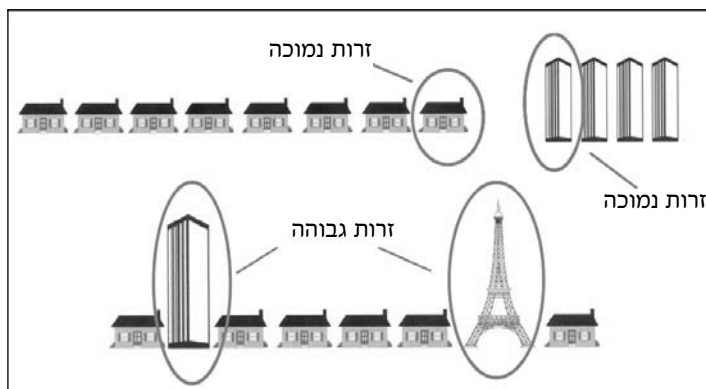


### 8.3.2 יחסים בין אלמנט נקודתי לאלמנט שטח

הדוגמה השנייה נוגעת לבחינת מערכות היחסים בין אלמנט נקודתי לאלמנט מסוג שטח. מטבע הדברים, ההתבוננות הזו מפנה את תשומת הלב לנושאים שונים מאלה שנדונו במסגרת היחסים בין אלמנטים נקודתיים. בשעה שבמקרה הקודם עלו שאלות של פרטיות, נגישות וזכויות סביבתיות, המקרה הנוכחי מציף שאלות אחרות.

על-מנת להדגים את היחסים המתקיימים בקנה-המידה של אלמנט מסוג שטח, נזקקנו למושג חדש: **זרות מרחבית**. מושג הזרות המוצע כאן מבוסס על מדד האינפורמציה השאנונית (Shannonian Information Index) בו משתמשים האקן ופורטוגלי (Haken and Portugali, 2003), בבואם למדוד את כמות המידע האצורה באלמנטים עירוניים כתבים ורחבות. הרקע לכך הוא ההבנה כי סביבה של אלמנטים דומים זה לזה מכילה פחות מידע מאשר סביבה המכילה אלמנטים שונים ומובחנים זה מזה. יתרה מכך, אם אלמנט בודד המתווסף לסביבה קיימת דומה לאלמנטים שכבר נמצאים בה, הוא מוסיף לסביבה מידע מועט ואפילו אפסי. בניגוד לכך, אלמנט, ששונה מאוד מסביבתו אוצר בתוכו מידע רב יותר ביחס לסביבה (איור מס' 12). המידע שקול לרמת הזרות: אלמנט הדומה מאוד לסביבתו אינו יוצר זרות ולהיפך

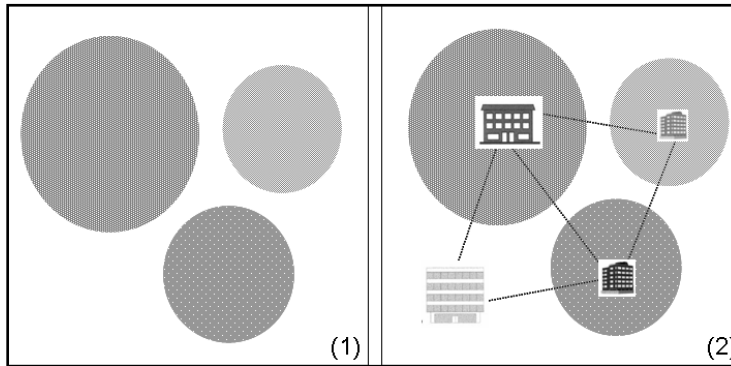
- אלמנט שונה נתפש כזר. נקודת המוצא של הסביבה - אלמנט השטח - ואופייה מכתיבים את מידת הזרות של האלמנטים החדשים. בסביבות הומוגניות, הזרות נוצרת בקלות ונושאת עימה מגוון השלכות, בעוד בסביבות הטרוגניות הבולטות של האלמנט החדש תהיה מטבע הדברים נמוכה יותר וכך גם מידת הזרות.



איור מס' 12

במושגים תכנוניים, מורכבת הזרות המרחבית משלושה היבטים: א. ממדים פסיים חריגים ביחס לממדיהם של אלמנטים אחרים בשטח (גובה, נפח בנייה, שטח משבצת הקרקע וכולי). ב. צורת שימוש או הפעלה שונה מהותית מהסביבה. ג. עיצוב חיצוני שונה (חומרי בנייה, סגנון אדריכלי, העמדה ביחס לרחוב ועוד). קונפליקטים תכנוניים הנובעים מזרות סביבתית עשויים לגעת ביחסים בין אלמנטים נקודתיים בתוך אלמנט השטח, כמו הצללה, פגיעה בפרטיות, הפרעה לתפקוד בשל רעש ועומס סביבתי, וגם לחול על היחסים בין האלמנט החדש לכלל אלמנט השטח - למשל, כאשר האלמנט החדש גורם לשינוי באורח החיים ובצביון של אלמנט השטח.

הזרות, על-אף השפעותיה, עשויה להיות נחוצה כמעט בכל אלמנט שטח. באיור מס' 13 מופיעה אילוסטרציה של שכונות מגורים הומוגניות (1) ולצידה אותן שכונות מגורים, שיש בהן מוסדות חינוך (2). מוסדות החינוך יוצרים זרות עם המגורים ההומוגניים - אבל הם נחוצים ומאפשרים את תפקוד אלמנט השטח. נוכחותם של מוסדות החינוך אינה מכשירה בהכרח את כניסתם של אלמנטים זרים אחרים לצידם, ועם זאת, נושא השירות עשוי להוות קריטריון להקמת אלמנטים השונים במובהק מסביבתם.



איור מס' 13

היבט אחר המצדיק את הזרות המרחבית הוא האינפורמציה הטמונה באלמנטים זרים, שהוסברה בקצרה לעיל. המידע הסביבתי מהווה אמצעי לסימון של המרחב, להתמצאות במרחב וליצירה של משמעות וסמליות מרחבית. חוקי התכנון עשויים לאפשר את כניסתם של אלמנטים זרים לשטחים הומוגניים על רקע של יצירת מידע מרחבי והבניה של משמעות בסביבה הומוגנית.

כך, בחינת היחסים בין האלמנט הנקודתי לאלמנט השטח מהווה בסיס לחקיקה תכנונית המסדירה את חדירתם של אלמנטים היוצרים זרות עם סביבתם. המבחנים בהם ניתן להעמיד הצעות לתכנון אלמנטים זרים יתייחסו לתרומת האלמנט לרכיבים שונים של תפקוד השטח. למשל, מבחנים של נחיצות **השרות** אותו מציע האלמנט יעסקו בנחיצות השירות, באוכלוסיית היעד שלו, בתרומתו לתפקוד השטח ולחזות השטח, בהתאמה לצרכי השטח ובהתאמה לתהליכים קיימים. מבחנים של **עניין, משמעות והסמלה** ידונו בתרומת האלמנט המוצע להתמצאות במרחב, ביכולתו ליצור עניין ויזואלי, בהיותו גורם הממתן קונפליקטים ובזיקתו לשטח הקיים. לבסוף, ניתן יהיה לבחון את האלמנט הזר בתרומתו להתחדשות של אלמנט שטח. לשם כך, נדרש יהיה לבחון את עצם נחיצותה של החיאה עירונית ואת האפשרות לשמור על תפקודם של אלמנטים חיוניים בתוך השטח.

לסיכום חלק זה:

הקביעות התכנוניות הנובעות ממכלול היחסים בין האלמנטים נוגעות, אם כן, לשלושה תחומים: למאפייני הבנייה (הגובה, נפח הבנייה וכו'), לשימוש במבנים (ייעודי-הקרקע) ולתנאים שיש למלאם - בין אם על-ידי יזם המבנה (כך, למשל, בהקשר של אספקת חנייה ונגישות) ובין אם על-ידי הרשות המקומית (למשל, אספקה של שירותים ציבוריים). הנחיות הנוגעות לתחומים אלה נובעות מתוך התבוננות שיטתית ביחסים-בין-אלמנטים במגוון סדרי-הגודל. הנחיות אלה מיועדות ליצור **קוד תכנון** הנוגע ליחסים בין מבנים, פארקים, משאבי טבע ומורשת ואלמנטים אחרים שכבר קיימים במרחב לבין מבנים ואלמנטים המתוכננים לקום בסמוך להם. קוד זה גלוי ומוכר, מעצם כך שהוא חוזר ועולה בסיטואציות רבות של תכנון

אלמנטים נקודתיים בסביבה הבנויה. הוא רלוונטי לשכונות מגורים וגם לאזורים עירוניים עמוסים, לאזורי תעשייה וגם למרכזים מסחריים. בכל אחד מהמקומות הללו יש לו הדגשים אחרים, אבל העקרונות נותרים קבועים.

צורת ההתבוננות הזאת ביחסים בין אלמנטים מבהירה כיצד לקשור את התכנון למגוון עצום של מחקרים ותובנות, העוסקים בסביבה הבנויה ובאדם שבתוכה. הידע אודות הסביבה הבנויה נוצר בתחומים רבים, בהם ארכיטקטורה, אקלים, כלכלה, סוציולוגיה, פסיכולוגיה, הנדסה ועוד. נושא הפרטיות, למשל, נחקר מהיבטים ארכיטקטוניים, פסיכולוגיים וסוציולוגיים, ונצבר אודותיו ידע שניתן ליישמו בתכנון. כדוגמה, נביא את מחקריהם של פישר-גבירצמן ואחרים (Fisher-Gewirtzman, Burt and Tzamir, 2003; Fisher-Gewirtzman and wagner, 2003; Al-Kodmany, 2000). העוסקים בהיבטים ארכיטקטוניים של פרטיות ויזואלית במערכי מגורים. גופי ידע מסוג זה עשויים להוות בסיס לעידון ולגיבוש הנחיות קונקרטיות, לצד ההנחיות הכלליות, ולהתפתחותה האיטית של מסורת תכנון וחקיקה תכנונית נרחבת.

דוגמה נוספת למטען החקיקתי הטמון ביחסים-בין-אלמנטים נוגעת לתחום העשיר והמורכב של איכות הסביבה. גם כאן, נדרשת מערכת התכנון ליישם מגוון עצום של ידע הנוגע למפגעים סביבתיים, להתפתחותם ולתנועתם במרחב. לשם משל, אפשר לציין את הטיפול בחומרים מסוכנים ואת הקשר שיש לכך אל ענייני התכנון. מפעלים ומתקנים רבים מחזיקים בחומרים המוגדרים "חומרים מסוכנים" על-פי תקנים מקומיים ובינלאומיים. קיומם של חומרים כאלה יוצר סיכון מיידי לבני אדם וסיכון מתמשך למשאבי סביבה. עצם קיומו של סיכון - גם אם אינו מתמשש - מחייב יצירת מרווחי הגנה והדרגתיות בפזור שימושי-קרקע. חקיקה חד-משמעית בתחום זה מיועדת להבטיח שאלמנטים קיימים אינם נחשפים לסיכונים כתוצאה מאלמנטים חדשים בסביבה הבנויה. באותה המידה, יש להגן על אלמנטים חדשים מפני כניסה לסביבה שיש בה סיכון. כיום, אין במערכת התכנון הישראלית מנגנוני בקרה המסדירים את הנושא הבעייתי הזה. במערכת המוצעת, ניתן לצפות כי המחוקק, ביחד עם המשרד לאיכות הסביבה, יפתח כללים חד-משמעיים המסדירים את הנושא. החקיקה תהווה בסיס להתפתחות התחום ולהתבססות של הנחיות המסדירות את השימוש בחומרים מסוכנים ואת המגבלות שיש לכך על התכנון.

#### **8.4 המערכת האדמיניסטרטיבית**

חוק התכנון המוצע על-ידנו תואר ככזה שיש בו שילוב של תכנים (מהות) ופרוצדורה. שילוב זה אנו רואים כיסוד חשוב במערכת המוצעת. עד כה עמדנו על המהות, חוקי התכנון, ועל נדבכי הדיון המרכיבים אותו. הפרוצדורה, אותה נפרט כעת, היא כלי לפיתוחה של המהות התכנונית ולהיפך: המהות של חוקי התכנון, של יחסים-בין-אלמנטים, כרוכה בהבנת הדינאמיקה העירונית ככזו שפועלים בה מגוון שחקנים, ממגוון סדרי-גודל ויכולות. אנו טוענים כי על-אף ההבדלים, אף אחד מהשחקנים במערכת העירונית אינו שולט בה באורח מלא, ואף אחד מהם אינו יכול לחזות - או להכתיב - את התפתחותם של האינטרסים המניעים את העיר ואת פעולותיהם של השחקנים השונים. חוקי התכנון המוצעים מבקשים להסדיר "חוקי משחק", עקרונות שעל-פיהם יפעלו השחקנים השונים. עם זאת, אין לחוקים המוצעים עניין בעריכת תחזית או בקביעת דמותו של העתיד. הפרוצדורה המוצעת כאן מתנהלת גם היא

על-פי אותו עיקרון: במערכת התכנון אותה נתאר מיד אין תוכנית ארוכת-טווח המתארת את התפתחות העיר ואת מערכת היחסים העתידית בין רכיביה. במקום, יש בה אוסף של חוקים, הנובעים מהיחסים-בין-אלמנטים המתוארים לעיל, ואלה מהווים יסוד לבחינת התוכניות הרבות המוצעות על-ידי השחקנים השונים. כך שלובים התכנים והמסגרת המינהלית זה בזה: המערכת המינהלית מאפשרת את קיומם ואת התפתחותם של התכנים העירוניים והם מזינים אותה ואת החלטותיה.

מבנה המערכת ועקרונות תפקודה מתוארים בסעיפים הבאים.

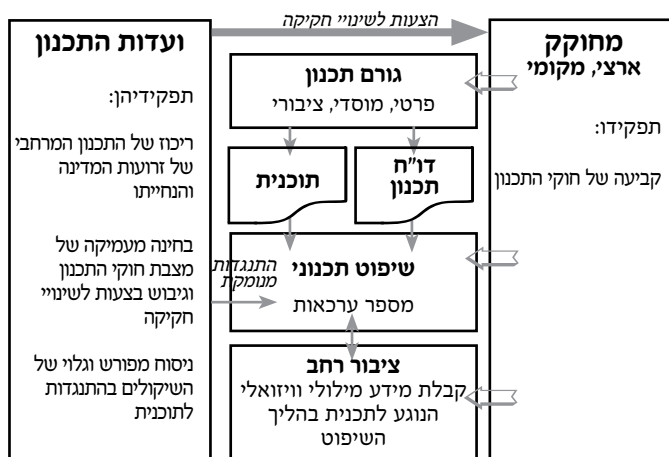
#### **8.4.1 גופים, מוסדות ומסמכים**

מבנה מערכת התכנון המוצעת מיועד, איפוא, לתמוך בתפישה על-פיה התפתחות הסיבה הבנויה מתרחשת על-מנת להגשים צרכים ולנצל הזדמנויות שיש להם משמעות מקומית וקונקרטי, גם אם השפעותיהם חורגות אל קנה-מידה מרחבי גדול יותר. במבנה המוצע, זיהוי הצרכים וההזדמנויות אינם עניין לצופה חיצוני - מתכנן עירוני או רגולטור - אלא הם מתרחשים אצל כל אחד מהשחקנים הרבים בעיר, בדינאמיקה שאפשר לכוון אותה "תכנון עצמי": גורמי התכנון (היזמים לסוגיהם) הם עצמם חלק מהמערכת העירונית; מעשיהם נגזרים מתוך הבנתם את העיר ואת הפוטנציאל הטמון בה, ומשפיעים על הדרך בה כל האחרים מבינים את העיר ואת הפוטנציאל שלה. מסיבה זו, במרכזה של מערכת התכנון המוצעת נמצא גורם התכנון, אותו הגדרנו באופן הבא:

**גורם תכנון** - יחיד או גוף, פרטי או ציבורי, המבקש להביא לשינוי במרחב ומבטא את השינוי המוצע בתוכנית אדריכלית ו/או הנדסית.

גורם התכנון עשוי להיות אדם פרטי, חברה כלכלית או רשות ציבורית, עירונית או ממשלתית. כל אחד מאלה, כאשר הוא מבקש להקים אלמנט מרחבי חדש או לשנות אלמנט קיים באופן המחייב רישוי תכנוני, נעשה לגורם תכנון. הדגש כאן הוא על השיוויון של גורמי התכנון השונים בפני מערכת התכנון. במקום לראות את התכנון כתפקיד של הרשות, שממונה מתוקף כך גם על הגדרת צורכיהם של השחקנים השונים, ובמקום לראות את אלה האחרונים כמי שרשאים לכל היותר לציית להזדמנויות ולאפשרויות שיוצר עבורם התכנון, אפשר לראות את התכנון ואת ההתנהלות כפי שהם: שלובים זה בזה. התכנון הוא חלק מקדים, בלתי נפרד מכל פעולה. ככזה, מבצע אותו כל מי שמעוניין לנקוט בפעולה (שעל-פי מערכת התכנון המסורתית רק "מיישם" תוכניות של אחרים). וכך, מי שקונה מבנה או חלק ממבנה ומבקש לשנות אותו, להסב את ייעודו או לעצב אותו מחדש, עוסק למעשה בתכנון ונעשה ל"גורם תכנון" במרחב. בדומה, גם מי שמתכוון להקים שכונת מגורים, בית-ספר, תשתית ביוב או אספקת מים הוא "גורם תכנון". השחקנים הרבים בעיר - אזרחים, חברות, מוסדות ציבוריים והמימסד העירוני בכבודו ובעצמו - נתפשים כאן כבעלי הרשאה שווה ושקולה לעסוק בתכנון. איור מס' 14 ממחיש את המבנה הקונקרטי של מערכת התכנון המוצעת ואת המעמד השיוויוני של גורמי התכנון. כנקודת מוצא שיוויונית, נדרשים כל גורמי התכנון לבטא את השינוי המרחבי אותו הם מבקשים לבצע במסמך המכונה "תוכנית" ומוגדר כך:

**תוכנית - מסמך המתאר שינוי מבוקש במרחב באמצעות כלים אדריכליים ו/או הנדסיים.**



איור מס' 14

כפי שעולה מההגדרה, במערכת המוצעת ניתן מעמד חוקי אך ורק לתוכניות מפורטות, כאלה המתארות באופן ברור שינוי מרחבי קונקרטי. כפי שנאמר לעיל, אין מקום במערכת המוצעת לתוכניות מרחביות כוללות, ארוכות-טווח, המבקשות לחזות את התפתחות הסביבה הבנויה או לארגן מראש פרישה של פעילויות עתידיות. תוכניות כאלה, גם אם הן נערכות על-ידי הגופים השונים, הפרטיים או הציבוריים, אינן זוכות למעמד סטטוטורי כזה או אחר. בהיעדר תוכנית-מיתאר והגדרה מוקדמת של שימושי-קרקע, התכנון המפורט הוא בעל חשיבות רבה במיוחד. השחקנים הרבים לא רק "רשאים" ליזום תכנון בהתאם לצורכיהם ולאפשרויותיהם; הם **חייבים** לתכנן: כל שחקן שרוצה לבצע פעולה חייב לתכנן לקראתה, מפני שאיש לא יתכנן עבורו. לא קיימת נקודת מבט כוללנית, חיצונית-משהו, השוקלת את המערכת כולה ומתווה מתוך כך את דרכם של השחקנים הפועלים בה. לא קיימת תוכנית-מיתאר כוללנית או חלקית, שמישהו אחר הכין, המחלקת את העיר לאזורים של שימושי-קרקע, קווי בניין ואחוזי בנייה ופותרת את השחקנים האחרים מהצורך לקבוע את המסגרת הכללית לשימוש בקרקע ולתכנון המפורט. מאליו מובן כי כל גורם מתכנן את אותו חלק שיש לו השפעה עליו - חלקו שלו. אף שחקן, לרבות המימסד העירוני והממשלתי, אינו חש צורך לתכנן חלקים אחרים, מפני שאין בכך כל טעם. ממילא, תוכניות מפורטות, פרטיות וציבוריות, נבחנות לגופן, לא על-פי התאמתן לתוכנית כללית שמישהו הכין, אלא רק על-פי התאמתן לחוקי התכנון. ההכרעה בעניין של תוכניות מסורה בידי של השיפוט התכנוני:

**שיפוט תכנוני** - ערכאה שתפקידה לדון ולהחליט בתוכניות ובהתנגדויות, ואשר החלטותיה מחייבות לגבי כל תכנון מרחבי מעת פרסומן.



החלטה על מתן תוקף לתוכניות אינה נתונה בידי נבחרי הציבור, המחוקקים, וגם לא בידי פקידים השייכים לגופי ביצוע. במקום זאת, הערכת התוכניות מתבצעת במתכונת של שיפוט. גופי השיפוט נדרשים להיות בלתי תלויים. מאיישים אותם עובדי ציבור בעלי ידע בתכנון, ומידה מסוימת של ידע משפטי. השיפוט התכנוני עשוי להתארגן בדרכים שונות, במיון מרחבי או על-פי סדרי-גודל. כך או אחרת, תפקידו של השיפוט התכנוני הוא לבדוק את כל התוכניות המוגשות, בין אם על-ידי אנשים פרטיים, גופים עסקיים או רשויות תכנון עירוניות וממשלתיות, לדון בהן ולקבל או לדחות אותן לאור דיני התכנון - החוקים ותוצרי פסיקה קודמת. הכשרתם הכפולה של שופטי תכנון (תכנון ומשפט) מקנה להם יכולת להתבונן בתוכניות ולפרש אותן. כיום בתי המשפט מתקשים בכך ונאלצים לשאוב את הידע התכנוני מעדויות מומחים. כך נוצרת הפרדה הקריאה וההבנה של התוכניות שדנים בהן לבין שיפוט על-פי חוק. מערך השיפוט המוצע מחייב בנייתה של יישות חדשה, של מקצוע חדש, בדיוק לצורך זה. במערך זה יש מספר יתרונות: חוסר התלות של גופי השיפוט בפקידות התכנונית נובע מכך שהם אינם משתייכים לגופי התכנון ואינם כפופים להם. עובדת קיומן של מספר ערכאות מקבילות מדגישה את עצמאות הדרג השיפוט. בכך בא לידי ביטוי עיקרון הפרדת רשויות: החלטה על גורלן של תוכניות מפורטות מתקבלת אצל גוף שאינו קשור לגורמי התכנון והביצוע העירוניים מחד, ומאידיך אינו כפוף גם לאלה העוסקים בחקיקת החוקים. השיפוט התכנוני מתנהל במתכונת של דיון. בנוסף למסמכי התכנון עצמם ולחוקי התכנון שתוארו לעיל, שוקל השיפוט התכנוני את הנימוקים שמובאים בפניו על-ידי אלה המתנגדים לתוכנית. ההתנגדות מוגדרת כך:

**התנגדות לתוכנית** - מסמך המוגש על-ידי גורם בעל זיקה לתוכנית, הרואה את עצמו או, אם הוא ארגון, את מי שמיוצג על-ידו, נפגע מהתוכנית בעילה על-פי כל דין, ועל-ידי ועדות תכנון הסבורות כי התוכנית פוגעת באינטרס הציבור.

ההתנגדות תצביע על חשש לכך שתוכנית מוצעת עלולה להפר חוק קיים - חוק תכנון או חוק אחר. ההתנגדות היא מסמך רשמי, שהשיפוט התכנוני יהיה מחויב להתייחס אליו ולהגיב לו. מתנגדי התוכנית יהיו אנשים פרטיים, גופים כלכליים או רשויות ציבוריות, שיש להם זיקה לתוכנית - בדרך-כלל באמצעות בעלות או אחזקת רכוש העלול להיפגע ממימוש התוכנית - ואירגונים שייצגו נפגעים פוטנציאליים מהתוכנית. בנוסף, ישקול השיפוט התכנוני התנגדויות המוגשות על-ידי ועדות תכנון ציבוריות:

**ועדות התכנון** - גוף ציבורי שתפקידו: (א) לרכז את התכנון המרחבי של זרועות המדינה ושל הרשויות המקומיות ולהנחותו, (ב) לבחון את מצבת חוקי התכנון ולהגיש הצעות לשינוי חקיקה, (ג) לבדוק את מידת הפגיעה של התוכניות באינטרס הציבור (בטובת הכלל) ולהגיש התנגדויות לתוכניות בעילות אלה.

כמוסבר לעיל, ועדת התכנון הממשלתית היא גוף התכנון של המדינה בעוד ועדות התכנון המקומיות הן גופי התכנון של הרשויות המקומיות. ועדות התכנון מאוישות על-ידי מומחים לתכנון מרחבי ותפקידן העיקרי הוא לתכנן את פעולותיה המרחביות של המדינה, את מתקני

התשתית, השירותים הציבוריים והשטחים הפתוחים אותם מיועדות להקים ולנהל המדינה, באמצעות משרדי הממשלה, והרשויות המקומית והאזוריות. הידע המקצועי הנצבר אצל ועדות התכנון מזין את תפקידיהן הנוספים: גיבוש הצעות חוק והצעות לשינויי חקיקה וגיבוש תגובת המדינה והעיר כלפי תוכניות המוגשות לאישורו של השיפוט התכנוני. הציבור מתוודע אל התוכניות המוגשות לשיפוט התכנוני באמצעות מרשם התוכניות:

**מרשם התוכניות** - מאגר מידע שינוהל על-ידי גוף התכנון השיפוטי, ואשר ירשמו בו תוכניות שהוגשו לשיפוט התכנוני ותוכניות שאושרו על-ידו. חובתו וסמכותו של מרשם התוכניות הוא להודיע למי שנראה לו כגורם שהתוכנית יכולה להשפיע עליו על קיום התוכנית ועל הסיוע שהוא יכול לקבל בקשר אליה מה-Advocacy.

מאחר שבמערכת המוצעת אין תוכניות-מיתאר, המידע על התוכניות המפורטות אותן מציעים גורמי התכנון השונים הוא בעל חשיבות רבה לשחקנים הרבים הפועלים בעיר. זהו האמצעי היחיד דרכו הם לומדים על עתיד המרחב העירוני ועל כוונותיהם של גורמי התכנון - פרטים, גופים ציבוריים וגופים ועסקיים - הפועלים בו. על כן, על המידע הזה להיות נגיש ונהיר לכל מי שחפץ בו. קיימת חשיבות רבה לשלמות המידע ולעדכניותו, וגם לכך שהמידע ינוהל על-ידי גוף נטול פניות. מסיבה זו, וכן בגלל העובדה שמדובר במאגר מידע סטטוטורי, ראוי שהמידע התכנוני ינוהל על-ידי השיפוט העירוני, שיהיה אחראי לפרסום המידע ולשלמותו. בשל החשיבות שיש ליחס למידע ולאופן הצגתו בפני הציבור, יש לקבוע הגדרה סטטוטורית לדרך בה יפורסם המידע:

**פרסום** - הודעה לציבור ול-Advocacy באמצעים מילוליים וויזואליים על תוכניות מוגשות ותוכניות מאושרות, בליווי הסבר אודות השלכותיהן, על-פי כללים שיקבעו בחוק.

מרשם התוכניות דומה לפרסום הקיים בילקוט הפרסומים, אבל גם שונה ממנו במינהל ובתוכן. השוני מבחינת המינהל הוא, שחובת הפרסום וההודעה אודות תוכניות וניהול מאגר המידע התכנוני עוברים לסמכות ולתפקיד השיפוט התכנוני, שאיננו גורם בעל אינטרס בהן. ההודעות אודות תוכניות לא עוד מפוזרות בגיליונות השונים של ילקוט הפרסומים, והתוכניות עצמן לא עוד מפוזרות במשרדי הוועדות השונות, אלא הכל מתרכז במרכז מרשם אחד שחובתו ואחריותו להחזיק מאגר תוכניות מוגשות או מאושרות מלא ומעודכן. מערכת מרשם כזאת תחסוך גם כספי ציבור רבים, כי במקום להקים מערכות מידע משוכללות בכל רשות מקומית, מרכזים את המאמץ ומקימים מערכת אחת שתהיה נגישה מכל מקום. המתכונת המוצעת דומה למערכת רישום המקרקעין המתנהל בארץ, ומבחינת התוכן שונה מערכת המרשם המוצעת בכך שהיא אינה מסתפקת בהודעה יחידתית על עריכת תוכנית ליחידת-קרקע שבדרך-כלל קשה לאדם מן היישוב להבין את מיקומה, אלא מפרטת היכן בדיוק מבקשים היזמים למקם את התוכנית, מה כוונתם לעשות במסגרתה וכיצד היא תשפיע, לדעת היזמים, על סביבתה - גילוי נרחב של כוונות היזמים ומניעיהם. ראוי כי השיפוט התכנוני ישתמש באמצעים טכנולוגיים ואחרים על-מנת להפיץ את המידע אודות תוכניות מרחביות הנמצאות בדיון ועל-מנת להמחיש את טיב השינוי המרחבי המוצע בהן.

אנו מודעים לכך שפרסום בעלמא הוא במידה רבה מצוות אנשים מלומדה, אשר נעשה כי כך מורה החוק, בעוד היזמים ורשויות התכנון מודעים לכך שמעטים יעקבו אחריו, מעטים יבינו את האמור בפרסום, ולמעטים תהיה מוטיבציה ו/או אפשרות להתייחס למידע שבפרסום. כיוון שהבנת תכנון מוצע והתייחסות אליו הן עניין מורכב ויקר עבור מי שאינו בעל מקצוע, אני מציעים להקים, לצד מערכת הפרסומים המוצעת, גם גוף שתפקידו יהיה לסייע למי שעשויים או עלולים להיות מושפעים מהתכנון, להבין את הפרסומים, ובמידת הצורך, להגיב עליהם: **Advocacy** - גוף ציבורי, אשר תפקידו וסמכותו יהיו לסייע למי שפרסום תכנוני נוגע לו להבין את התכנון שאודותיו נסב הפרסום, ובמקרה הצורך, להתנגד לו.<sup>2</sup>

לסיום, נחזור אל איור מס' 14 ואל מבנה מערכת התכנון. השיפוט התכנוני נמצא במרכז קבלת ההחלטות. לאחר שהתוכניות נחשפות לעיני כל, מתקבלות אליהן תגובות רבות: מוועדות התכנון הממשלתיות והעירוניות ומהציבור הרחב. התגובות מזינות אף הן את תהליך קבלת ההחלטות ומהוות רקע להכרעה התכנונית. כעת, נתמקד באפיונם של כמה מהגופים והמסמכים העיקריים במערכת.

#### 8.4.2 ועדות התכנון

המונח "ועדות התכנון" מקפל בתוכו מספר גופים במגוון סדרי-גודל, המייצגים את המימסד הממשלתי והעירוני בתוך מערכת התכנון. באיור מס' 15 נעשית אבחנה יסודית בין ועדות התכנון הממשלתיות לבין ועדות התכנון העירוניות. נבהיר אותה:



איור מס' 15

2 אנו מודעים לכך כי זה נושא מורכב שמחייב לימוד והעמקה בכדי שאפשר יהיה להציע מבנה ומנגנון שיתרמו לשכלול ההשתתפות הציבורית בתכנון מחד, ולא יהיו גורם מעכב ומפריע מדי לתהליך התכנון מאידך. אולי הסנגוריה הציבורית, או הלשכות לסיוע משפטי יכולים להיות מודל שעל-פיו יאורגן ה-Advocacy.

ועדות התכנון הממשלתיות כוללות גוף מרכזי - ועדת תכנון ממשלתית - וגופי תכנון אזוריים, מחוזיים או בחלוקה גיאוגרפית אחרת. ועדת התכנון הממשלתית מתפקדת בראש ובראשונה כמתכנן של משרדי הממשלה. תפקידה הוא לתכנן הקמת אלמנטים ציבוריים באופן שיהיה מתואם עם התוכניות המיגוריות של משרדי הממשלה השונים. מטיבה של הפעילות הממשלתית, שהיא מייצרת תשתיות הנדסיות וציבוריות, ומטפלת באלמנטים שוועדות מקומיות יתייחסו אליהם כ-NIMBY. באיור מס' 15 רשומים כמה משרדים ממשלתיים לדוגמה, כמו שיכון, חינוך, בריאות ותשתיות לאומיות. גופים אלה ואחרים אחראיים להקמתם של אלמנטים גדולים יחסית. כיום, כל גורם ממשלתי מתכנן את חלקו באורח עצמאי באמצעות גופי תכנון מקצועיים בתוך משרדי הממשלה השונים. התוכניות מתואמות ביניהן באורח חלקי בלבד באמצעות התכנון הסטטוטורי. במערכת המוצעת, שבה התכנון הכוללני אינו סטטוטורי, קיימת חשיבות רבה לכך שהתכנון הממשלתי יהיה מתואם וקוהרנטי. בעיקר, כאשר המתכנן הציבורי יידרש להגיש את תוכניותיו לאישור השיפוט התכנוני. ועדת התכנון הממשלתית תהיה אחראית לבחינת התוכניות המרחביות השונות של משרדי הממשלה ולתיאום ביניהן. הבחינה תיעשה בכפוף לתכנון ממשלתי כוללני, לא סטטוטורי, המבטא את מטרותיה המרחביות של הממשלה, את יעדי הפיתוח שהיא מצטיבה לעצמה ואת היעדים החברתיים והכלכליים אותם היא מבקשת להשיג באמצעות תכנון מרחבי. תוכניות אלה, על-אף שאינן סטטוטוריות, יכוונו את הפיתוח הממשלתי. המתכנן הלאומי, הלא הוא ועדת התכנון הממשלתית, יערוך את התוכניות הכוללניות ויוודא כי התכנון של גופי הממשלה מממש אותן. ועדת התכנון הממשלתית תהיה הגוף המגיש את התוכניות הממשלתיות לשיפוט התכנוני.

לצורך עבודתה השוטפת, עשויה ועדת התכנון הממשלתית להפעיל גופי תכנון אזוריים - כאמור, בפרישה מחוזית או אחרת. גופים אלה יעבדו מול משרדי הממשלה באזורם, ויהיו אחראיים לתכנון המיסדי באזור. באמצעותם, תבצע ועדת התכנון הממשלתית את תפקידיה הנוספים, המפורטים בהגדרה שלעיל. תפקיד חשוב כזה הוא הבחינה השוטפת של מצבת חוקי התכנון הקיימת והצעה לשינויי חקיקה. לצורך כך, נדרשת ועדת התכנון הממשלתית לערוך בחינה מעמיקה של היבטים מרחביים שונים שיש לה עניין בהם - למשל, בנייה לגובה, התחדשות מרכזי הערים, שמירה על מאגרי מים, שימור אתרים ואחרים. בכל תחום, תלמד ועדת התכנון את המציאות התכנונית הקיימת, את נקודות התורפה ואת ההצלחות, כפי שהן נראות מנקודת מבטה, ותנסח את המדיניות התכנונית של הממשלה. בהתאם, תציע ועדת התכנון הצעות חוק או שינויי חקיקה, ותפעל לאישורן על-ידי הרשות המחוקקת. המדובר בתהליכים ממושכים יחסית וכאלה המחייבים זהירות, שוועדת התכנון היא הגוף המתאים ביותר לנהלם, בשל המעורבות הרבה שיש לה בתכנון הלאומי.

תפקיד נוסף, חשוב לא פחות, הוא הזכות להגיב לתוכניות המוגשות לשיפוט התכנוני על-ידי גורמי תכנון אחרים. זכות זו אינה ניתנת לגורמי התכנון הרבים, הפרטיים והעסקיים הפועלים במרחב (למעט אלה שיש להם זכות להגיש התנגדות), אבל חשוב להעניקה לוועדת התכנון הממשלתית וגם לוועדות העירוניות. בהיותה גוף תכנון לאומי, עשויה ועדת התכנון הממשלתית לחשוב שתוכניות מסוימת פוגעת באינטרס הציבורי או במטרותיה של המדינה. במקרה כזה, תורשה ועדת התכנון הממשלתית, באמצעות גופי התכנון האזוריים שלה, להביע את התנגדותה בפני השיפוט התכנוני. ההתנגדות תוגש בכתב, ובנוסף, יזמנו נציגי ועדת התכנון להשתתף בדיון השיפוטי ולהביע בו את עמדתם. אמנם, אין ודאות כי העמדה אותה יביעו

תתקבל על דעתו של השיפוט התכנוני, אבל עצם היכולת להביעה והזכות לשנות ולהשפיע על השיפוט, מהווה פריבילגיה חשובה.

בדרך דומה יפעלו גם ועדות התכנון העירוניות. ועדות אלה נתפשות על-ידנו כגופי התכנון המקצועיים של הרשות המקומית. ככאלה, יש להן אינטרס ברור להשפיע על עיצוב המרחב בתחומן ויש לאפשר להן לפעול, לתכנן ולהשפיע. התכנון הכולל של המרחב המוניציפאלי נמצא באחריות הרשות המקומית. עליה לתכנן את פעילותה ולגלות רגישות רבה לתהליכים המתקיימים בתחומה. במסגרת תפקידיה התכנוניים, תידרש הרשות המקומית להקים אלמנטים עירוניים ממגוון סוגים וסדרי-גודל, כולם פרי-תכנון ועדת התכנון העירונית. בנוסף, תינתן לרשות המקומית הזדמנות להכיר כל תוכנית מרחבית המוגשת לשיפוט התכנוני בתחומה ולהגיב אליה. ועדת התכנון העירונית תתבקש להציג את עמדתה לכל תוכנית כזו, ותוזמן אל דיוני השיפוט התכנוני. לבסוף, מתפקידיה של ועדת התכנון העירונית יהיה לבחון את כללי המשחק ולנסות ולהשפיע עליהם. הוועדה תגבש הצעות לחקיקה מרכזית או לתקנות תכנון עירוניות, העולות בקנה אחד עם מטרותיה, ותגיש אותן לרשות המחוקקת.

כאשר ועדות התכנון לא יהיו בעלות סמכות לאשר תוכניות, אלא רק לתכנן ולהגיב על תוכניות של מתכננים אחרים, ייושב הסטטוס המפוקפק של התכנון החוץ-סטטוטורי. תוכניות-אב ומסמכי מדיניות ינחו את הוועדות ואת הרשויות בפעולות התכנון המרחביות שהן עצמן ייזמו וכן בבואם להגיב על התכנון של גורמי תכנון אחרים.

בדרך זו, באמצעות ועדות התכנון, תבוא לידי ביטוי מדיניות התכנון הממשלתית והעירונית ויובטח כי הרשות המבצעת תוכל לקבל אחריות מלאה על התכנון המרחבי. בשל העובדה שהתכנון הממשלתי יוגש לשיפוט תכנוני באמצעות ועדת התכנון הממשלתית, תוכל זו לקבל אחריות מקצועית על התיאום התכנוני של זרועות הממשלה ולוודא את התאמתו ליעדי הפיתוח אותם מבקשת הממשלה להשיג. ומעצם כך שהחלטה בעניינין של תוכניות לא תהיה בידיה אלא בסמכותו של השיפוט התכנוני, תוכל ועדת התכנון העירונית להתפנות לעבודה המקצועית, להיות משוחררת מלחצים ויחד עם זאת להיות בעלת השפעה רבה. ביחד, יהוו ועדות התכנון גוף מקצועי, שיוכל לשכלל את כליו ולהרחיב את הידע העומד לרשותו, בבואו להציע שירות ציבורי חשוב ומרכזי.

### 8.4.3 השיפוט התכנוני

השיפוט התכנוני הוא מוקד קבלת ההחלטות של המערכת. ההכרעה בעניין של תוכניות מכל סדרי-הגודל ומכל מקורות היוזמה - הציבוריים, הפרטיים והעסקיים - מתבצעת על-ידו. לצורך כך, נדרש השיפוט התכנוני להפעיל מערכת שיקולים מורכבת הכוללת חוקים, הנחיות ועמדות, כמתואר באיור מס' 16:



איור מס' 16

השיקול המנחה הראשון במעלה הוא החקיקה התכנונית. כללי התכנון המהותיים, ברוח מה שתואר לעיל, מנחים את השיפוט באופן מפורש ומכוונים את קבלת ההחלטות בהתאם. אבל החוקים הם כלליים ודנים בסיטואציות תיאורטיות. על-מנת להבטיח את השיוויון בפני החוק ולוודא שהשיפוט התכנוני מתבסס על ידע מוקדם ועל התנסויות קונקרטיות, נדרשת ההחלטה להיות רגישה לתקדימים שיפוטיים, להלכות שנקבעו בעבר על-ידי שופטי תכנון. ההתייחסות לתקדימים תורמת למערכת התכנון את ההיבט של צבירת ידע: סיטואציות דומות בעיקרן, גם אם הן לקוחות מחבל ארץ אחר, תורמות לדיון הנוכחי נקודות מבט מעניינות. בדרך זו, מובטח כי המערכת נמצאת במהלך מתמיד של למידה. בנוסף, הדבר מאפשר את ההתפתחות של חוקי התכנון עצמם. החלטה תקדימית מצטרפת למעשה אל מצבת החוקים וההנחיות שברוחן נבחנות התוכניות הבאות אחריה. כך, התוכנית הבודדת היא גם יישום, תוצר קונקרטי של מערכת חוקים והנחיות כללית, וגם בעצמה חוק וכלל לאורו נבחנות תוכניות אחרות. אם יש בה דרך חדשה לפרש את החוקים הקיימים וליצור אלמנט עירוני לפיהם, היא זוכה במעמד תקדימי והאלמנט המוקם במסגרתה יכול ליצור כלל חדש לשיפוט והערכה. החוקים וההנחיות מתפתחים על כן במכניזם הרמנויטי, פרשני, דומה לדגם בו מתנהלת הלכה למעשה מערכת המשפט. ההליך מאפשר להכיל את הפרשנות אליה הגיע השיפוט התכנוני על מקרים עתידיים, להרחיב אותה ולבסס אותה.

לצד העמדות העקרוניות של החקיקה והשפיטה, נכלל בשיקולי השיפוט מידע על התוכנית בה עוסק הדיון השיפוטי. התוכנית עצמה והדרך בה היא מתייחסת אל החוקים והתקדימים והיחסים שיוצר האלמנט המוצע עם סביבתו הקרובה והרחוקה, על-פי גרסתו של הזם, יוצגו במתכונת אחידה ומוכרת במסמכי התכנון ובדו"ח התכנון (להלן). לכך יצטרפו עמדותיהם

של בעלי העניין. ההתנגדויות שיוגשו על-ידי ועדת התכנון הממשלתית, ועדות התכנון העירוניות והציבור ייערכו אף הם במתכונת מוסכמת, יתייחסו לחוקים ולתקדימים וכן לסביבה הקונקרטיית בה ימוקם האלמנט המתוכנן. כך, יתבסס השיפוט על מכלול גדול של הנחיות ועמדות.

קיימת חשיבות רבה לכך שהדיון השיפוטי ימצה את מגוון העמדות וההיבטים הכרוכים בהקמת אלמנט עתידי, בעיקר כאשר ניכרים חילוקי דעות בעמדות הגורמים השונים. על השיפוט התכנוני מוטלת החובה להרחיב את היריעה ולכלול בדיון היבטים רבים ככל שניתן. לשם כך, ינקוט השיפוט בגישה אקטיבית ויזמן חוות דעת - וגם נוכחות פיסית בדיון - מגופים עקיפים, שעשויים להיות מושפעים מהתכנון המוצע ושעמדתם עשויה לתרום להבנת השלכות התכנון. גופים מקצועיים, ארגונים אזרחיים, תושבים ובעלי נכסים עשויים להיות מוזמנים להביע עמדה בנוגע לתוכנית שנויה במחלוקת. השיפוט יאזין למגוון העמדות וישקול בהתאם את המשמעות החוקית של הקמת האלמנט.

הקמה של אלמנטים בסביבה הבנויה היא צעד שעשוי להיות בלתי הפיך ולהשפיע על תפקוד הסביבה הבנויה בקנה-מידה רחב. מסיבה זו, נדרשת הפעלה של שיקול-דעת זהיר בעת קבלת החלטות על תוכנית עתידית. עם זאת, קיימת חשיבות לכך שהתפתחות הסביבה הבנויה תהיה רצופה ושוטפת, ושהדיון בהקמת אלמנטים לא יתארך באורח בלתי סביר, מה שיגרום מיד לעקיפת מערכת התכנון ולחזרה למציאות של 'אין דין ואין דין' בתחום התכנון. ריכוז ההכרעה התכנונית בערכאות שיפוטיות יאפשר לייעל מאוד את ההליך התכנוני. מתוך הכרת החוקים והתקדימים, יוכלו מתכננים להציע תוכניות שתהיינה מקובלות על ועדות התכנון ולא יעוררו התנגדות ציבורית מסיבית. במקרים אלה, יזכה התכנון לדיון ממצה בטווח זמן קצר יחסית וניתן יהיה להגיע בו להכרעה מהירה. תוכניות לאלמנטים גדולים מאוד או שנויים במחלוקת יחייבו התעמקות ממושכת יותר - ואין בכך פגם. יחד עם זאת, לאחר שמיעת כל העמדות ומיצוי ההיבטים הכרוכים בהקמתם, ניתן יהיה להגיע גם בהם להכרעה בלוח-זמנים הגיוני.

#### 8.4.4 "בתי-דין" לתכנון

יש קושי תיאורטי מסוים לקרוא להליך המוצע של בחינת תוכניות מרחביות ואישורן בשם "שיפוט", שכן שיפוט מעצם הגדרתו מיועד לפתור מצבים של ריב בין צדדים. ניתן לישב קושי זה באחת משתי דרכים: לראות באישור תוכניות מרחביות במערכת השיפוט המוצעת "ריב", התמודדות בין המבקש להכניס שינוי במרחב לבין כל בעלי העניין במרחב, אשר שופט התכנון מוסמך להכריע בו, או לראותו כהליך מנהלי, שבסופו מוסמך בית-הדין לדחות את התוכנית, או להורות לרשות להעניק לגורם התכנון רישיון לערוך שינוי במרחב. אם רואים בהליך אישור תוכנית מחלוקת בין צדדים, מערכת השיפוט התכנוני יכולה להיות חלק ממערכת בתי המשפט, אולם נראה לנו כי יותר נכון להקים אותה **כבית-דין מנהלי**<sup>3</sup>, וזאת מהסיבות שבעטיין מוקמים בתי-דין מנהליים: ניצול מושכל של ידע והתמחות מקצועית

3 הוועדה לעניין בתי-דין מנהליים בראשות השופט נדודי משנת 1975 מצאה כי ועדות לתכנון ובניה ממלאות אחר המבחנים שנקבעו להגדרת גוף כטריבונל משפטי. למרות שהוועדה מצאה כי "על פני הדברים יש צורך ממשי בתיקון המצב הקיים" בעניין ועדות התכנון, היא בחרה שלא לדון בו, כי סברה שזה נושא שצריך להיחקר על-ידי ועדה מייעצת מיוחדת בעלת הרכב מתאים (עמ' 8). גם אנחנו איננו מתיימרים אלא לשרטט מספר קווי מיתאר לטריבונל המוצע, כנדבך הכרחי במחקרנו.

בתחום ספציפי, גמישות, יעילות, מהירות וזולות, חופש הפעולה להיזקק למגוון העשיר של שיקולי מדיניות ותועלתיות, וחירות שאין לבית משפט לאסוף נתונים עובדתיים<sup>4</sup>. המתכונת של בית-דין מתאימה יותר להליך בחינת תוכניות כי הליך זה מעצם טיבו אינו יכול להיות לעומתי (אדוורסרי) במובן הפורמאלי והנוקשה. אחת המטרות החשובות של בחינת תוכניות מרחביות בהליך המוצע היא להביא לחשיפה מירבית של האינטרסים במרחב, ליצור זירה שיהיה בה ייצוג למירב הגורמים (הבלתי-שווים בכוחם) ולאפשר לכל הגורמים להתחרות זה בזה בצורה ההוגנת ביותר. כדי להגשים מטרה זו, יהיה על שופט התכנון לפעול בצורה שאינה נהוגה בבית משפט, לבחון בעצמו באילו אינטרסים עלולה התוכנית המובאת בפניו לפגוע ולהזמין לדין גורמים שייצגו אינטרסים אלה בצורה הטובה ביותר, גם אם הם לא הגישו התנגדות בעצמם, וגם אם גורם התכנון והוועדה מגישים את התוכנית הנבחנת בהסכמה<sup>5</sup>. יתרון נוסף בקיומה של מערכת בתי-דין ייעודיים לתכנון הוא האפשרות לריכוז החלטות בנושאי תכנון ולהיווצרות גוף-דינים הומוגני, אשר ישפר את הוודאות ואת הבטחון המשפטי.

החוק המוצע יצטרך להסדיר את עניין כשירותם של מי שיישבו בדין, הדרך למינויים, שכרם, משך הכהונה, כללי הדיון, דיני הראיות שיחולו, ההירארכיה בתוך המערכת, הערכאה שבפניה ניתן לתקוף החלטות (ערעור לבית משפט או עתירה מנהלית), מנגנון העזר האדמיניסטרטיבי של טריבונלים אלה וכיו"ב.

#### 8.4.5 "שופטי" התכנון

הדרך העיקרית שבה מובטחת עצמאותו של שופט היא דרך מינויו וקידומו (רובינשטיין ומדינה, 2005). במילים "דרך מינויו" הכוונה היא לזהות הגוף הממנה ולקריטריונים לבחירת המועמדים המתאימים למינוי.

מינוי שופטים בישראל נעשה על-ידי ועדה לבחירת שופטים, ומטרתו להבטיח אי-תלות מירבית של השופטים. הוועדה מונה תשעה חברים, שהם נשיא בית המשפט העליון, שני שופטים אחרים של בית המשפט העליון שבחרים חבר שופטיו, שר המשפטים ושר אחר שקובעת הממשלה, שני חברי כנסת (אחד מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה), ושני נציגים של לשכת עורכי הדין. שר המשפטים יושב בראש הוועדה. הרכב זה בא להבטיח ייצוג נאות לכל רשויות השלטון, לגוף המקצועי שמקרב נבחר השופט ולגוף המקצועי שאליו הוא מיועד. גורמים רבים בחנו את השיטה הישראלית למינוי שופטים<sup>6</sup>, ומצאו כי היא טובה בהשוואה לשיטות אחרות וגם כשלעצמה. נמצא כי שיטת המינוי של שופטים בישראל מביאה למינוי שופטים בעלי רמה מקצועית גבוהה, ללא שיקולים פוליטיים, והיא נהנית מאמון הציבור.

אנו מציעים, כי למרות שהשיפוט התכנוני יפעל במתכונת של בית-דין, שופטיו ימונו על-ידי ועדה שהרכבה יהיה דומה להרכב הוועדה למינוי שופטים: ייצוג לכנסת, לממשלה, לאיגודים (המקצועיים) המתאימים, ולאחר הקמת המערכת, גם לשופטי התכנון עצמם. אנו מציעים כי ועדות התכנון והרשויות המקומיות לא יהיו מעורבות בוועדות המינוי, כדי

4 ברוך ברכה, משפט מנהלי, כרך ראשון, הוצאת שוקן י-ם ות"א, 1986.

5 מנגנון ה-Advocacy שהוצע לעיל יוכל לסייע בכך רבות.

6 האחרונה בהם הייתה הוועדה לסדרי הבחירה של השופטים בראשות השופט י. זמיר משנת 2001.



להישמר ככל האפשר משיקולים פוליטיים ומינוריים מטעם.

החוק העוסק במינוי שופטים קובע את המקצועיות בתחום המשפט כתנאי הכשירות הראשון וכל הכותבים בתחום מדגישים את מידת המקצועית כקריטריון הראשון במעלה בבחירת שופט<sup>7</sup>. גם אנו מציעים כי המקצועיות **בתחום התכנון המרחבי** (ולא בתחום המשפט) תהיה תנאי הכשירות הראשון של שופטי התכנון, והשאיפה תהיה למנות שופטי תכנון בעלי רמת מקצועיות ומומחיות גבוהה בתכנון.

הוועדה לסדרי בחירה של שופטים בראשות השופט יצחק זמיר המליצה לערוך ניתוח עיסוקים מקצועי (job analysis) למשרת השופט - לנתח את תפקידיו, סמכויותיו, מגבלותיו וכד' ולהגדיר אילו תכונות וכישורים נדרשים ממי שמתאים לה - ולבחון מועמדים לאור התאמתם להגדרות התפקיד שיצמיח ניתוח כזה. נראה לנו כי המקצוע "שופט תכנון", שאינו קיים עדיין בישראל, מצדיק ניתוח מקצועי מסוג זה, וממצאי הניתוח יהוו תרומה חשובה ביותר להקמת מערכת שיפוט תכנוני ראויה ולבחירת שופטים מתאימים.

בהתאם לממצאיו של ניתוח כזה, אפשר יהיה להחליט האם שופטי תכנון חייבים להיות גם בעלי השכלה משפטית, או שהפן המשפטי של הדין יטופל באמצעות הכשרה משפטית מיוחדת ומותאמת למתכננים שמיועדים להיות שופטי תכנון או באמצעות קביעה שאחד מהיושבים בהרכבים של שיפוט תכנוני יהיה בעל כשירות להיות שופט.

הוועדה הפנתה לסעיף 11א' לכללי השפיטה (סדרי העבודה של הוועדה לבחירת שופטים), תשנ"ד 1993, שבהם מפורטות תכונות הנדרשות משופט השופט, שלדעתנו נכון יהיה לאמץ גם לגבי המועמדים למשרת שופטי תכנון:

11א. התכונות העיקריות הנבדקות והנשקלות לגבי מועמד... הן אלה:

(1) ידע ומיומנות בתחום המשפט כולל בקיאות משפטית, רב-גונית בתחומי המשפט השונים, תפישה משפטית, יסודיות בהכנת החומר המשפטי; (2) כושר הבעה וניסוח בכתב ובעל-פה; (3) יעילות וכושר ביצוע, לרבות כושר ארגון וניהול, סדר בעבודה, דייקנות, כולל עמידה בלוח-זמנים, חריצות, גישה עניינית ותכליתית לעבודה, יעילות והספק בעבודה; (4) סמכותיות וכושר לנהל דיון, כושר החלטה והכרעה, יישוב הדעת הבחנה בין עיקר לבין טפל, התחשבות בכל הנתונים, והיכולת להגיע להחלטות נכונות; (5) מזג שיפוטי המתבטא, בין היתר, בסבלנות, בסובלנות, בפתוחות ובאופי יציב; שקט נפשי, יכולת עמידה בלחצים, יכולת ליצירת קשר עם אנשים, גינוני משפט; (6) אינטגרטי, יושר אינטלקטואלי, הגינות כלפי הזולת, אמות מידה מוסריות, עצמאות בחשיבה ואי-תלות; (7) חוכמה ותבונה; (8) תדמית המועמד בעיני הזולת בתחום המקצועי ובחיי היומיום; (9) מוטיבציה.

השאיפה היא, שהשיפוט התכנוני יכריע בעניינים שיובאו בפניו בצורה מקצועית, אדיבה, נייטרלית ויעילה. בעבודה זו יכרכו גם הבהרה ופתוח של הלכות, בסמיכות אל המקרים עצמם, אבל התפקיד המרכזי של שופטי התכנון יהיה מתן שירות של אישור או דחיה של תוכניות.

#### 8.4.6 הליך הבחינה של תוכניות

אנו מציעים כי הליך הבחינה של תוכניות יתנהל בשלבים. תחילה יבחן את התוכניות שיוגשו **לרשם לענייני תכנון**, אשר יפרסם את דבר ההגשה, יעביר העתקים לוועדת התכנון הרלוונטית

7 חוק בתי המשפט [נוסח משולב] תשמ"ד 1984.

ויבדוק אותן מבחינה מקצועית. מקרה שבו אין כל התנגדות לתוכנית שמגיש גורם תכנון, וגם שופט התכנון לא מוצא שיש מי שעלול להיפגע ממנה, יסתיים בכך שהתוכנית תאושר על-ידי מערכת השיפוט התכנוני במתכונת של רישום סטטוטורי, בדומה לרישום עסקת מקרקעין בפנקסי רישום המקרקעין וניתן יהיה לקבל בגינן **היתרים תכנוניים לבנייה**. תוכניות שיוגשו להן התנגדויות או שהרשם ימצא לנכון להודיע עליהן לגורמים שעלולים להיפגע מהן, יועברו לטיפול שופט התכנון. גם שופט התכנון יהיה רשאי לצרף לדיון צדדים שלדעתו עלולים להיפגע מהתוכנית הנדונה. כאשר שופט התכנון ישתכנע, כי כל הגורמים שעלולים להיות מושפעים מהתוכנית יודעים עליה, וה-Advocacy מסייע להם בהבנת התוכנית ובתגובה עליה, הוא ידון בתוכנית ויכריע אם לדחותה, לקבלה או להכניס בהן שינויים. תוכניות שיאשרו ירשמו במרשם התוכניות ככאלה ויועברו לרשות המתאימה להוצאת היתרים.

### 8.5 המעבר מהמערכת הקיימת אל המערכת המוצעת

מערכת התכנון אותה פיתחנו במחקר הנוכחי פועלת בהיגיון שונה מזה של המערכת הקיימת. ההבנה המוצעת על-ידנו של העיר ושל התפתחות הסביבה הבנויה מושתתת, כפי שתיארנו למעלה, על ראייתן כמערכות מורכבות מאוד, שאינן ניתנות לשליטה מוחלטת על-ידי גורמי התכנון הפועלים בהן. תפישה זו שונה במהותה מההיגיון עליו מבוססת מערכת התכנון הקיימת, על יסודותיה המודרניים והמדעיים. בהתאם, קיים הבדל בין ההתנהלות התכנונית המוצעת על-ידנו לבין המכניזמים הפועלים כיום במערכת התכנון הישראלית. עם זאת, בבואנו לבחון את השינויים הנדרשים על-מנת לשנות את מערכת התכנון הקיימת, אנו מבחינים כי יש במערכת התכנון לא מעט גופים ומנגנונים שמתאימים למערכת המוצעת. המערכת המוצעת על-ידנו, חרף השוני בינה לבין המערכת הקיימת, היא נגישה ואפשרית. השינוי דורש רפורמה במערכת הסמכויות והתפקידים של הגופים הקיימים, הוא כרוך בביטולם של כמה מהגופים הקיימים וגם בהקמה של גוף חדש - השיפוט התכנוני - אבל שינויים אלה ניתנים כולם לביצוע על יסודותיה של המערכת הקיימת, כמוצג באיור מס' 17.



איור מס' 17

גוף התכנון העיקרי הפועל כיום בתחום התכנון בישראל הוא ועדות התכנון הסטטוטוריות. זהו אינו גוף אחיד. כפי שהוצג באיור מס' 3 לעיל, הוא כולל בתוכו את הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, המורכבות מנבחרי הציבור המקומיים, את הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה, בהן חברים נציגים ממשרדי ממשלה לצד נציגים ממונים מהשלטון המקומי ונציגי ארגונים ציבוריים, וכן את המועצה הארצית לתכנון ובנייה, שהרכבה דומה לזו של הוועדות המחוזיות אבל החברים בה הם מדרג גבוה יותר. כיום, אחראיות הוועדות על מגוון תפקידי תכנון, בהם עריכת תוכניות סטטוטוריות (כל ועדה מגישה את התוכנית אותה ערכה לאישור הוועדה שמעליה) ומתן תוקף לתוכניות. בנוסף, אחראיות הוועדות על פרסום המידע אודות תוכניות לציבור הרחב. במסגרת דיוני התכנון המתנהלים בוועדות, הן מגבשות את דעתן על תוכניות מפורטות המוגשות כשינוי לתוכניות-מיתאר ולרוב, במגנון אותו תיארו לעיל, קובעות, כל אחת מהן באורח עצמאי ובלא קשר למה שהחליטה ועדה אחרת באותו נושא, את הקריטריונים לאישור השינוי או לדחייתו. באמצעות עריכת שינוי בסמכויותיהן, ניתן יהיה להסב את ועדות התכנון הסטטוטוריות כך שירכיבו את גופי התכנון המוצעים על-ידנו. נבחר כיצד:

ראשית, ועדות התכנון המקומיות יכולות להוות בסיס לוועדות התכנון העירוניות. אמנם ועדות התכנון אינן כוללות אנשי מקצוע - אלא יבואו מקרב הפקידות העירונית וינהלו על-ידי מהנדס הרשות המקומית - אבל בהיותן מורכבות מנציגי הציבור הן יכולות לקיים את התפקידים המקומיים. תוכניות עירוניות, שיערכו באורח מקצועי על-ידי הפקידות העירונית, יובאו לאישור עקרוני של ועדת התכנון העירונית. אישור כזה יהיה נטול תוקף סטטוטורי-תכנוני אך תהיה לו חשיבות ציבורית. התוכניות הציבוריות יתאימו למדיניות התכנון המקומית, שגם היא תובא לאישור ועדות התכנון המקומיות. בדומה, חוות הדעת המקצועית של פקידי התכנון העירוניים אודות תוכניות של גופים פרטיים ועסקיים ושל גורמי הממשלה, תאושר על-ידי ועדת התכנון המקומית בטרם תוגש לשיפוט העירוני.

הוועדות המחוזיות לתכנון ובנייה צריכות אף הן לעבור שינוי. הוועדות במתכונתן הקיימת יבוטלו, אך ניתן להשתמש בכוחות המקצועיים הקיימים בהן בכדי להקים את גוף השיפוט התכנוני. למעשה, ההמלצה היא לראות את **ועדות העיר** המחוזיות כתשתית למגנון השיפוט התכנוני המוצע. ועדות אלה פועלות כבר כיום כגוף מעין-שיפוטי לצד ועדות התכנון המחוזיות. הן ערוכות מבחינה מקצועית לבחינה של תוכניות מפורטות לאורם של מכלול השיקולים המתואר לעיל. האנשים המכהנים בהן יכולים להיות שופטי התכנון הראשונים. בהתאם, המועצה הארצית לתכנון ובנייה יכולה להיות מוסבת לגוף ציבורי העומד לצד ועדת התכנון הממשלתית, מנחה אותה ומייעץ לה. מטבע הדברים, בהיעדר היירארכיה של תוכניות סטטוטוריות וללא סמכויות לאישור תוכניות, לא יהיו לגוף זה סמכויות חוקיות - אבל יכולה להיות לו משמעות ציבורית.

שנית, מינהל התכנון של משרד הפנים יהווה תשתית לוועדת התכנון הממשלתית. כיום מינהל התכנון נעדר סמכויות סטטוטוריות וכך תהיה גם ועדת התכנון הממשלתית. כיום, מינהל התכנון עוסק בגיבוש מדיניות תכנון, וזהו גם תפקידה של ועדת התכנון הממשלתית. בנוסף, תידרש ועדת התכנון לרכז את התכנון המיגזרי המתקיים במשרדי הממשלה השונים, להנחות אותו ולתאם אותו. במתכונת המוצעת יעסקו הכוחות המקצועיים של מינהל התכנון גם בבחינה של תוכניות מפורטות המוגשות לשיפוט התכנוני ויגישו לו חוות-דעת מנומקות. בנוסף, הם יעסקו בבחינה שוטפת של דיני התכנון (חקיקה והלכות) ובהצעות חקיקה.

גוף החקיקה התכנוני יהיה כנסת ישראל. יתכן שהדבר מחייב את הקמתה של ועדת תכנון בתוך הכנסת, אשר תקדם יוזמות חקיקה בהתחשב בבעיות שיצפו בעת השיפוט התכנוני, בידע אקדמי, במשפט השוואתי וכדומה. הוועדה, ובהמשך גם מליאת הכנסת, יעסקו בחקיקה התכנונית, בהתאם להמלצותיהן של ועדות התכנון החדשות, הממשלתית והעירונית, והצעות חוק מגורמי תכנון אחרים.

כוחות התכנון המקצועיים והסטטוטוריים הקיימים כיום מהווים אם כן תשתית מתאימה לשינוי המוצע על-ידנו. אין הכרח לערוך מבעוד מועד חקיקה תכנונית שלמה ומקיפה. זו יכולה להתהוות בהדרגה, תוך כדי מעבר מתוכניות-המיתאר הקיימות אל החוקים הלוקאליים-גלובאליים המוצעים, ולהימשך כל עוד קיימת מערכת התכנון. גם גופי השיפוט, שהם חדשים במהותם, יכולים להיות מוקמים על יסוד הגופים הקיימים. המערכת המוצעת נמצאת בהישג יד. שלישית: היוזמות לתיקון חוק התכנון והבנייה הנבחנות כיום במנהל התכנון, מתבססות אף הן, בחלק מהנושאים, על היגיון דומה לזה של הצעתנו: ההבנה כי בסופו של דבר גוף התכנון המקומי הוא זה שיודע בצורה הטובה ביותר מה נכון לתכנן במקום והרצון לחזק את הכוחות המקצועיים ברשות המקומית. תפישה זו תואמת את הצעתנו כי שינויים במרחב ייעשו אך ורק על-פי תוכניות מפורטות. בנוסף, במבנה המוצע על-ידנו הרשות המקומית מגיבה לכל תוכנית שנערכת בתחומה ומוגשת לשיפוט התכנוני. בכך, מדגיש המבנה המוצע את המעורבות הנדרשת של הרשות המקומית בכל האמור לתכנון ובנייה בשטחה ואת מרכזיותו של גוף התכנון המקומי. במטרה להבטיח את מקצועיותו, לשחרר אותו מלחצים של בעלי הון וקרקע ולנתק את התכנון המקומי ממעורבות פוליטית, ההחלטה תימסר לידי השיפוט התכנוני, ותהיה כרוכה בדיון מעמיק ובמיצוי העמדות השונות.

ורביעית: נוהל מבנה אחיד לתוכניות (מבא"ת) שמקדם מינהל התכנון בימים אלה משתלב בהצעתנו, בכך שהוא יכול לשמש כבסיס לדו"ח התכנון שאנו מציעים. בדומה לנוהל מבא"ת, דו"ח התכנון יאפשר לוודא כי התוכניות המוגשות מתייחסות להיבטים וכללים מוסכמים. על בסיס זה ניתן יהיה לעבור לעריכת תוכניות מפורטות שאינן נגזרות מתוכניות כלליות אלא נשענות על חוקים כלליים ואחידים.

## ביבליוגרפיה

- אלפסי נורית, 2001. תכנון ערים: בין רטוריקה לפרקטיקה, עבודה לצורך קבלת תואר דוקטור, הוגשה לסנאט של אוניברסיטת תל אביב. לא פורסם.
- אלתרמן רחל וגבריאל עינת, 2008. בין מרכז קיצוני וביזור קמפני: תוכניות שבסמכות מקומית לפי חוק התכנון והבנייה, חיפה: הטכניון, מוסד שמואל נאמן.
- אלתרמן רחל, 1992. "מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון לבנייה חדש בישראל", קרקע, מס' 35.
- אלתרמן רחל, 1993. "התכנון הארצי - מוסדותיו, בסיסו המשפטי ויעדיו: מן העבר אל ההווה", בתוך: תוכנית האב לישראל בשנות האלפיים, דו"ח שלב א' - כרך א', הוכן עבור: משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, הסוכנות היהודית לארץ ישראל.
- באומן זיגמונט, 2002. גלובליזציה: ההיבט האנושי (מאנגלית: גרשון חזנוב), תל אביב: הוצאת הקיבוץ המאוחד
- בלאנדר דנה ווקסמן אפרת, 2002. דגמים של שיתוף אזרחים, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקר מדיניות 26.
- בן-אליעזר אורי, 1999. "האם מתהווה חברה אזרחית בישראל? פוליטיקה וזהות בעמותות החדשות", סוציולוגיה ישראלית: כתב-עת לחקר החברה הישראלית ב (1), 51-97.
- גדרון בנימין, בר מיכל וכץ חגי, 2003. המיגזר השלישי בישראל: בין מדינת רווחה לחברה אזרחית, תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גידנס אנתוני, 2000. הדרך השלישית: תחייתה של הסוציאל-דמוקרטיה (מאנגלית: עופר שור), תל אביב: ידיעות אחרונות.
- גלבוש איתי ופלאוט פנינה, 2001. השתתפות הציבור בתכנון העירוני בחיפה: פרויקט הכרמליטים בסטלה-מאריס. הוכן עבור הוועדה הציבורית לגיבוש דפוסים לשיתוף הציבור בתכנון עירוני בחיפה.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (שנים נבחרות), ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- חרומצ'נקו יולי, 2003. "מיהו ציוני", הארץ, 6.5.2003.
- יוסקוביץ ברוך, 1998. "תכנון ופיתוח העיר ת"א-יפו", תכנון סביבתי, מס' 57.
- ישי יעל, 1999. "דמוקרטיה למען העם? קביעת מדיניות הרווחה בישראל", בטחון סוציאלי 56: 137-126.
- ליצ'פילד דליה ושטרן אליהו, 1997. "תוכנית-מיתאר דינאמית: שיטת תכנון חדשה לרשויות המקומיות בישראל", תכנון סביבתי, מס' 56.
- מינהל התכנון, 2007. רפורמה בחוק התכנון והבנייה: המלצות הצוות הבין משרדי לבחינת השינויים בחוק התכנון והבנייה, דו"ח מסכם. ירושלים: משרד הפנים, מינהל התכנון. נמצא ב: מרגלית טליה, 2007. בנייה לגובה בתל אביב, 1953-2001: פוליטיקה של סדר "אקראי", עבודה לתואר דוקטור בפילוסופיה, הוגש לסנאט של אוניברסיטת תל אביב.

משרד הפנים, 1997. סקר ארצי לתוכניות אב, מתאר ופיתוח מקומיות, חלק א': דו"ח מסכם ארצי ומחוזי, משרד הפנים, מינהל התכנון, ירושלים.

משרד הפנים, מינהל התכנון, 1998. ארץ: תוכנית-מיתאר ארצית משולבת ומסמך עקרונות לבנייה ופיתוח, תמ"א 35.

משרד מבקר המדינה, 1991. דוח שנתי 42 של מבקר המדינה לשנת 1991, ירושלים: משרד מבקר המדינה. ניתן לקריאה ב: [www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il).

משרד מבקר המדינה, 1992. דוח שנתי 43 של מבקר המדינה לשנת 1992, ירושלים: משרד מבקר המדינה. ניתן לקריאה ב: [www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il).

משרד מבקר המדינה, 1999. דוח שנתי 50 של מבקר המדינה לשנת 1999, ירושלים: משרד מבקר המדינה. ניתן לקריאה ב: [www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il).

עיריית באר שבע, 1996. תכנית אב, מיתאר עירוני ופיתוח לבאר שבע, חלק א'. הוכן עבור: עיריית באר שבע, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל.

עיריית תל אביב-יפו, 1996. תוכניות בנייה בתל אביב-יפו, תל אביב, מינהל ההנדסה.

פורטוגלי יובל, אלפסי נורית, ארז תאנה וטלמור קארין, 2006. מבנה חדש לתכנון הסביבתי-מרחבי בישראל: דוח סופי, הוגש לאדריכל הראשי, משרד הבינוי והשיכון.

צוות מעקב, בקרה ועדכון תמ"א 31, 1994. בחינת אפשרויות לקידום תוכניות למגורים. הוגש ל: משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל.

צחר רותם, 2003. "שריף ריפמן בדרום הפרוע", הארץ, 6.5.2003.

צפריר-ראובן אורנה, 1999. מורפולוגיה של נוף עירוני בישראל: ניתוח אזורי מגורים, עבודה לצורך קבלת תואר דוקטור, הוגשה לסנאט של אוניברסיטת תל אביב. לא פורסם.

קיינר גד, 1995. "הו.ל.ל - הוועדה למגורים ולתעשייה", מקרקעין וערכם - ביטאון לשכת שמאי מקרקעין בישראל, מס' ק"ו - 112.

רובינשטיין אמנון ומדינה ברק, 2005. המשפט החוקתי של מדינת ישראל: עקרונות יסוד, הוצאת שוקן, י-ם ות"א.

רינת צפריר, 2003. "לבד מול הבדואים", הארץ, 1.6.2003.

רם אורי, 1999. "בין הנשק והמשק: הפוסט-ציונות הליברלית בעידן העולמקומי". בתוך: "אתנוקרטיה" ו"עולמקומיות": גישות חדשות לחקר החברה והמרחב בישראל. נייר עבודה מס' 12, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

רם אורי, 2005. הגלובליזציה של ישראל: מק'וורלד בתל אביב, ג'יהאד בירושלים. תל אביב: רסלינג.

שטרן אליהו וליצ'פילד דליה, 2001. אשקלון: תוכנית-מיתאר דינאמית, תל אביב: סביבותכנון. הוכן עבור: עיריית אשקלון; משרד הפנים; משרד הבינוי והשיכון; משרד התחבורה; משרד התיירות; המשרד לאיכות הסביבה

שנהב יהודה, 1991. אידיאולוגיות ניהול בעידן הרציונאליות, תל אביב: משרד הביטחון.

שנהב יהודה, 1995. מכונת הארגון, תל אביב: הוצאת שוקן.

ספרינצק אהוד, 1986. איש הישר בעיניו: אי-לגליזם בחברה הישראלית, ספרית הפועלים, הקיבוץ הארצי השומר הצעיר, תל אביב.

- Albrechts, L., Healey, P. and Kunzman, K. (2003) Strategic spatial planning and regional governance in Europe, *Journal of the American Planning Association* 69, 113-129.
- Alexander, E.R. (2001) Governance and transaction costs in planning systems: A conceptual framework for institutional analysis of land-use planning and development control - the case of Israel, *Environment and Planning B-Planning & Design* 28 (5), 755-776.
- Alexander, E.R., Alterman, R., Law-Yone, H. (1983) *Evaluating Plan Implementation: the National Statutory Planning System in Israel*, Oxford: Pergamon Press, Progress in Planning Series, Vol. 20 Part 2.
- Alexander, C. (1965) A city is not a tree, *Architectural forum*, April-May, 58-62.
- Alexander, C. (1979) *The Timeless Way of Building*, New York: Oxford University Press.
- Alexander, C., Ishikawa, S., Silverstein, M., Jacobson, M., Fiksdahl-King, I. and Angel, S. (1977) *A pattern language: towns, buildings, construction*, New York: Oxford University Press.
- Alexander, C., Silverstein, M., Angel, S., Ishikawa, S. and Abrams, D. (1975) *The Oregon Experiment*, New York: Oxford University Press.
- Alfasi, N. (2003) Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience, *Planning Theory and Practice* 4 (2), 185-202.
- Alfasi, N. (2006) Planning policy? Between long-term planning and zoning amendments in the Israeli planning system, *Environment and Planning A* 38 (3), 553-568.
- Alfasi, N. and Portugali, J. (2004) Planning Just-in-Time versus Planning Just-in-Case, *Cities* 21 (1), 29-39.
- Alfasi, N. and Portugali, J. (2007) Planning rules for a self-planned city, *Planning Theory* 6 (2), 146-163.
- Al-Kodmany, K. (2000) Women's visual privacy in traditional and modern neighborhoods in Damascus, *Journal of Architectural and Planning Research* 17(4): 283-303.
- Alterman R., Hill, M. (1986) Land-use planning in Israel, in: *International Handbook on land Use Planning* Ed Nicolas N. Patricios (Greenwood Press, New York, London) pp 119-150.
- Alterman, R. (1995) Can planning help in time of crisis? Planners' responses to Israel's recent wave of mass immigration, *Journal of the American Planning Association* 61 (2), 156-177.
- Alterman, R. (2001) National-level planning in Israel: walking the tightrope between government control and privatization, in: R. Alterman, (ed.), *National-Level Planning in Democratic Countries*, Liverpool: Liverpool University Press, pp. 257-288.
- Alterman, R. (2002) *Planning in the Face of Crisis: Land Use, Housing, and Mass Immigration in Israel*, London, New-York: Routledge, The Cities and Regions Series.
- Arnstein, S.R. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institution of Planners* 35(4), 216-224.
- Bolan, R.S. (1971) The social relations of the planner, *Journal of the American Institute of Planners* 33, 386-396.
- Booth, P. (1995) Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy, *Journal of Planning Education and Research* 14(2), 103-112.
- Booth, P. (1996) *Controlling Development: Certainty and Discretion in Europe, the USA and Hong Kong*, London: UCL Press, The Natural and Built Environment Series 9.
- Booth, P. (2002) Nationalising development rights: the feudal origins of the British planning system, *Environment and Planning B: Planning and Design* 29, 129-139.

- Booth, P., Breuillard, M. Fraser, C. and Didier, P., eds. (2007) *Spatial Planning Systems of Britain and France: a Comparative Analysis*, London and New York: Routledge.
- Bressi, T. W., ed. (1993) *Planning and Zoning New York City: Yesterday, Today and Tomorrow*, New Jersey: Rutgers.
- Breuillard, M. Stephenson, R and Sadoux, S. (2007) Institutional framework and planning processes, In: Booth, P., Breuillard, M. Fraser, C. and Didier, P., (eds.), *Spatial Planning Systems of Britain and France: a Comparative Analysis*, London and New York: Routledge, pp. 50-66.
- Cambell, S. and Fainstein, S. (1996) *Readings in Planning Theory*, London: Blackwell Publishing.
- Camhis, M. (1979) *Planning Theory and Philosophy*, London: Tavistok Publications.
- Campbell, H. and Marshall, R. (2002) Utilitarianism's bad breath? A re-evaluation of the public interest justification for planning, *Planning Theory* 1(2): 163-187.
- Castells, M. (1989) *The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Oxford, UK: B. Blackwell.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Malden, Mass.: Blackwell Publishers.
- Castells, M. (1997) *The Power of Identity*, Malden, Mass.: Blackwell Publishers.
- Cheng, T.C.E and Podolsky, S. (1996) *Just-in-time Manufacturing: An Introduction*, London: Chapman & Hall.
- Cullingworth, J.B. (1993) *The Political Culture of Planning: American Land-Use Planning in a Comparative Perspective*, New York: Routledge.
- Cullingworth, J.B. (1994) Alternate planning systems: Is there anything to learn from abroad?, *Journal of the American Planning Association* 60(2): 162-172.
- Cullingworth, J.B. and caves, R. W. (2003) *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes*, London: Routledge.
- Davidoff, P. (1965) Advocacy and pluralism in planning, in: A. Faludi, (ed), *A Reader in Planning Theory*, pp. 277-296. Oxford: Pergamon Press.
- Davoudi, S. (2006) The evidence - policy interface in strategic waste planning: the 'technical' and the 'social', *Environment and Planning C: Government and Policy* 24 (5), 681-700.
- Dear, M.J. (2000) *The PostModern Urban Condition*, Oxford: Blackwell.
- Dinero, S.C (1996) Resettlement and modernization in post-nomadic Bedouin society: The case of Segev Shalom, Israel, *Journal of Planning Education and Research* 15 (2), 105-116.
- Douglass, M. and Freidmann, J. Eds. (1998) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester, England: John Willey & Sons.
- Fagence, M. (1977) *Citizen Participation in Planning*, Oxford: Pergamon Press.
- Faludi, A. (1973a) *Planning Theory*, Oxford: Pergamon press.
- Faludi, A. (1973b) *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon press.
- Fischler, R. (1998) The metropolitan dimension of early zoning: revisiting the 1916 New York City ordinance, *Journal of the American Planning Association* 64 (2), 170-188.
- Fisher-Gewirtzman, D. and Wagner, I.A. (2003) Spatial openness as a practical metric for evaluating built-up environments, *Environment and Planning B-Planning and Design* 30 (1): 37-49.



- Fisher-Gewirtzman, D., Burt, M. and Tzamir, Y. (2003) A 3-D visual method for comparative evaluation of dense built-up environments, *Environment and Planning B-Planning and Design* 30(4): 575-587.
- Fletcher, S. (2000) The evolution of coastal management policy in the state of Israel, *Marine Policy* 24, 395-405.
- Flyvbjerg B. (2002) Bringing Power to Planning Research: One Researcher's Praxis Story, *Journal of Planning Education and Research* 21, 353-366.
- Flyvbjerg, B. (1996) The dark side of planning: Rationality and Realrationalit . In: Seymour J. Mandelbaum, Luigi Mazza, and Robert W. Burchell (eds.), *Explorations in planning theory* New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research Press, pp. 383-394.
- Ford, H. (1926/1988) *Today and Tomorrow*, Cambridge, Mass.: Productivity Press
- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Forester, J. (1992) Critical ethnography: on fieldwork in a Habermasian way. In: M. Alvesson and H. Vilmott (eds), *Critical Management Studies*, Beverly Hills: Sage, pp. 46-65.
- Forester, J. (1999) *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Mass.: The MIT Press.
- Galay, M. and Booth, P. (2007) Land law, land markets and planning. In: Booth, P., Breuillard, M. Fraser, C. and Didier, P. (eds.), *Spatial Planning Systems of Britain and France: a Comparative Analysis*, London and New York: Routledge, pp. 34-49.
- Gertel S. and Law-Yone, H. (1991) *Participation Ideologies in Israeli Planning*, Haifa: Israel Institute of Technology.
- Gronning, T. (1997) The emergence and institutionalization of Toyotism: Subdivision and integration of the labour force at the Toyota Motor Corporation from the 1950s to the 1970s, *Economic and Industrial Democracy* 18 (3), 423-455.
- Habermas, J. (1975) *Legitimation Crisis*, Boston: Beacon.
- Habermas, J. (1984) *The Theory of Communicative Action*, Vol. 1: Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann.
- Habermas, J. (1987) *The Theory of Communicative Action*, Vol. 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason. Boston: Beacon.
- Habermas, J. (1990) *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: Polity Press.
- Haken, H. and Portugali, J. (2003) The face of the city and its information, *Journal of Environmental Psychology* 23, 385-408.
- Hall, P. (1992) *Urban and Regional Planning* (3rd edn), London: Routledge
- Harvey, D. (1973) *Social Justice and the City*, London: E. Arnold.
- Harvey, D. (1985) *The Urbanization of Capital*, Oxford: B. Blackwell.
- Harvey, D. (1989) *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Harvey, D. (2003) *The New Imperializm*, Oxford: oxford University Press.
- Hay, E. J. (1988) *The Just-in-Time Breakthrough*, New York: John Willy & Sons.
- Healey, P. (1992a) Planning through debate: The communicative turn in planning theory, *Town Planning Review* 62 (3), 143-162.

- Healey, P. (1992b) A planner's day - knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association* 58 (1), 9-20.
- Healey, P. (1993) The communicative work of development plans, *Environment and Planning B: Planning and Design* 20 (1), 83-104.
- Healey, P. (1996) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation, *Environment and Planning B: Planning and Design* 23: 217-234.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Making frameworks in Fragmented Societies*, London: Macmillan.
- Healey, P. (2004) The treatment of space and place in the new strategic spatial planning Europe, *International Journal of Urban and Regional Research* 28, 45-67.
- Healey, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning of Our Times*, London and New Yourk: Routledge, The RTPI Library Series.
- Healey, P. and Williams, R. (1993) European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence, *Urban Studies* 30 (4&5), 701-720.
- Hill, M. (1986) Israeli planning in an age of turbulence, in: D. Morley and A. Shachar, (eds.) *Planning in Turbulence, Jerusalem: The Magnes Press, The Hebrew University*, pp. 57-68.
- Innes, J.E. and Booher, D.E. (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning Theory and Practice* 5 (4), 419-436.
- Kaiser, E.J. and Godschalk, D.R. (1995) Twentieth century land use planning: A stalwart family tree, *Journal of the American Planning Association* 61(3), 365-385.
- Kwartler, M. (1998) Regulating the good you can't think of, *Urban Design International* 3 (1), 13-21.
- Logan, T.H. (1976), The Americanization of German zoning, *Journal of the American Institution of Planners*, 377-385.
- Lynch, K. (1981) *Good City Form*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Marcus, N. (1993) Zoning from 1961 to 1991: turning back the clock - but with an up-to-the-minute social agenda, in: T.W. Bressi (ed.), *Planning and Zoning New York City: Yesterday, Today and Tomorrow*, New Jersey: Rutgers, pp. 61-102.
- Marx, E. (2000) Land and work: Negev Bedouin struggle with Israeli bureaucracies, *Nomadic People* 4 (2), 106-121.
- McLoughlin, J.B. (1969) *Urban and regional Planning: A System Approach*, London: Faber and Faber.
- Meir, A. (1997) *As Nomadism Ends: the Israeli Bedouin of the Negev*, Westview Press, Boulder, Colombia.
- Meir, A. (1999) *The Centrifugal-Centripetal Tension between the Negev Bedouin and the State: Aspects of Polity and Reality*, Jerusalem: The Floresheimer Institute for Policy Studies (in Hebrew).
- Meir, A. and Zivan, Z. (1998) The socio-cultural encounter in the frontier: Jewish settlers and Bedouin nomads in the Israeli Negev desert, In O Yiftachel, A Meir (eds.), *Ethnic Frontier and Peripheries: Landsscape of Development and Inequity in Israel*, Boulder, Colombia: Westview Press, pp. 241-268.
- Mintzberg, H. (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: Free Press.

- Moroni, S. (2007) Planning, liberty and the rule of law, *Planning Theory* 6 (2), 146-163.
- Moser, C. (1989) Community participation in urban projects in the third world, *Progress in Planning Series* 32 (2), 71-133.
- Newman, P. and Thornley, A. (1996) *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems & Planning Projects*, London: Routledge.
- Ohno, T. and Mitto, S. (1988) *Just-In-Time for Today and Tomorrow*, Translated by J. P. Schmelzeis. Cambridge, Mass.: Productivity Press.
- Portugali, J. (1980) Distribution, allocation, social structure and spatial form: Elements of planning theory, *Progress in Planning* 14, 227-310.
- Portugali, J. (1999) *Self Organization and the City*, Berlin: Springer.
- Portugali, J. (2005) The scope of complex artificial environments, in: J. Portugali (ed.), *Complex Artificial Environments*, Heidelberg: Springer, pp. 9-30.
- Portugali, J. (2008) Learning from paradoxes about prediction and planning in self-organizing cities, *Planning Theory* (forthcoming).
- Portugali, J. and Alfasi, N. (2008) An approach to planning discourse analysis, *Urban Studies* 45 (2), 251-272.
- Relph, E. (1987) *The Modern Urban Landscape*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ruthen, R. (1993) Adapting to complexity. *Scientific American*, 110-117.
- Rydin, Y. (1993) *The British Planning System: an Introduction*, England: Macmillan.
- Shachar, A. (1998) Reshaping the map of Israel: A new national planning doctrine, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555, 209-218.
- Soja, E.W. (1989) *Postmodern Geographies*, London, New York: Verso.
- Talen, E. and Ellis, C. (2002) Beyond relativism: Reclaiming the search for good city form, *Journal of Planning Education and Research* 22: 36-49.
- Taylor, F.W. (1911 / 1967) *The Principles of Scientific Management*, New York: Dover publications.
- Tewdwr-Jones, M. (1999) Discretion, flexibility, and certainty in British planning: Emerging ideological conflicts and inherent political tensions, *Journal of Planning Education and Research* 18 (3), 244-256.
- Willis, C. (1993) A 3D CBD: how the zoning law shaped Manhattan's Central Business District, in: T. W. Bressi (ed.), *Planning and Zoning New York City: Yesterday, Today and Tomorrow*, New Jersey: Rutgers, pp. 3-26.
- Yiftachel, O. and Meir, A. (1998) Frontiers, peripheries and ethnic relations in Israel: an introduction, in: O. Yiftachel, A Meir (eds.), *Ethnic Frontiers and Peripheries: Landscape of Development and Inequity in Israel*, Boulder, CO: Westview, pp 1-11.
- Yiftachel, O. (1994) Regional mix and ethnic-relations: Evidence from Israel, *Geoforum* 25 (1), 41-55.
- Yiftachel, O. (1998) Planning and Social Control: Exploring the Dark Side, *Journal of Planning Literature*, 12 (4), 395-406.
- Yiftachel, O. and Huxley, M. (2000) Debating dominance and relevance: Notes on the 'communicative turn' in planning theory, *International Journal of Urban and Regional Research* 24(3): 907-913.

Yiftachel, O. (1994) The dark side of modernism: Planning as control of an ethnic minority, in S. Watson and K. Gibson (eds.), *Postmodern Cities and Spaces*, Oxford, U.K.: Basil Blackwell, pp. 216-242.

Yuchtman-Yaar, E. and Peres, Y. (1993) Trends in the commitment to democracy: 1987-1990, in: E Sprinzak, L Diamond (eds.), *Israeli Democracy under Stress*, Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, pp. 223-234.





