

4

האזוריות החדשה בישראל



סקירת ידע בנושא:

תכנון אזורי

תוכן עניינים

4	הקדמה
5	1. מהו תכנון?
6	2. תהליך התכנון
8	3. מהו תכנון אזורי?
9	4. לשם מה תכנון אזורי?
9	4.1. פתרון כשלי שוק שונים
10	4.2. יצירת סינרגיה
11	5. תיאוריות ומודלים של הליכי תכנון
11	5.1. תיאוריות התכנון
12	5.1. מודלים של תהליכי תכנון
13	5.2. ערכים ודילמות בתהליך התכנון
14	6. תכנון אסטרטגי כמעצב מדיניות
15	7. תכנון שימושי קרקע
17	8. היבטים משפטיים (סטטוטוריים) של המערכת התכנונית בישראל
19	9. סוגי התכניות הקיימות
19	9.1. תכניות מתאר ארציות
20	9.2. תכניות מתאר מחוזיות
22	9.3. תכניות מתאר מקומיות/ יישוביות
23	9.4. שיתוף הציבור בתכנון
24	10. מדיניות קרקעית והתכנון בחברה הערבית
26	11. תכנון אזורי בישראל - אתגרים והזדמנויות
26	11.1. האתגרים לתכנון מחוזי - אזורי
27	11.2. ההזדמנויות לתכנון מחוזי - אזורי
30	12. תהליך תכנון אזורי - המקרה של Jiangsu Province, סין
32	13. סיכום
33	ביבליוגרפיה

חוברת זו הודפסה בשנת 2018 על ידי משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל
כל הזכויות שמורות לפורום המומחים לאזוריות

כתיבה: טלי הינדי, עו"ד דורית גרפונקל (מומחית לתכנון ערים ואזורים)

פיתוח ידע: קרן דורון-כץ

עריכה: נועה בהיר וקס, קרן דורון-כץ

עיצוב גרפי: סטפני ורותי עיצוב

הדפסה: דפוס אלמוג, ירושלים

ניתן לצטט מחוברת זו באופן הבא:

פורום המומחים לאזוריות. (2018). סקירת ידע מס' 4: תכנון אזורי. ירושלים: משרד הפנים ומכון אלכא למנהיגות וממשל, ג'וינט ישראל.

סקירה זו היא סקירת הידע הרביעית שנערכת במסגרת פורום המומחים. מטרת הסקירה לפרוש בפני משתתפי פורום המומחים לאזורים בישראל יריעה רחבה של ידע בתחום התכנון האזורי.

'תכנון אזורי' הינו תהליך של עיצוב בר קיימא של פני האזור לעתיד, בהתבסס על כלל הנכסים שבו והמאפיינים המייחדים אותו, תוך שאיפה ליצירת זרימה ואיזון ביצירת ובחלוקת משאבים מכלילה, ותוך חיבורים למגמות לאומיות ובינלאומיות במטרה להגדיל את העוגה.

תכנון אזורי הוא אמצעי מסייע לפיתוח כלכלי-חברתי אזורי כפי שהובא בסקירות הידע הקודמות; שמטרתו להסיר כשלי שוק אזוריים שונים וליצור סינרגיה בין המערכות השונות הנמצאות באזור.

הפרק הראשון והשני של הסקירה דנים במושגים תכנון ותכנון מרחבי ומציגים תיאוריות שונות לביצוע תהליכי תכנון. תהליכי התכנון העיקריים מתבצעים במטרה להוביל מהלכי שינוי מדיניות אסטרטגיים ועל מנת להסדיר את שימושי הקרקע. שני נושאים אלה ידונו בפרקים 6 ו-7 בהתאמה. פרקים 8 ו-9 נועדו לתאר את מערכת התכנון בישראל על ההיבטים המשפטיים והמנהליים שלה ולאחר מכן יפורטו האתגרים וההזדמנויות העומדות לפתחה של המדינה בנושא זה. הפרק הסוגר של הסקירה מתאר תהליך תכנון אזורי שבוצע בסין בשיתוף פעולה רב מגזרי על פי המודל של מרכז CAU מבית היוצר של MIT.

המסמך חובר לאור ראשי הפרקים שעוצבו על-ידי חברי צוות פיתוח ד' של פורום המומחים האמון גם על עיצוב תכני המפגש השני של הפורום: **אילן אור, מועצה מקומית יסוד המעלה; מריה ג'ריס, משרד הפנים; אורי אילן, הועדה המחוזית לתכנון ובנייה באזור הצפון; אריג' סרחאן, מועצה מקומית מג'ד אל כרום; רונית עובדיה, אשכול יישובי בית הכרם; אופיר פז-פינס, המכון לשלטון מקומי אונ' ת"א; נועה בהיר וקס, קרן דורון כץ וסול רפאל, מכון אלכא ג'וינט; טלי-נוי הינדי, ייעוץ וכתובה לפורום.**

תכנון הינו מושג מורכב. יש האומרים כי כל החלטה על הקצאה וחלוקת משאבים היא תכנון. אחרים טוענים כי התכנון הוא הכנת מערכת החלטות לפעולה עתידית, במטרה להשיג יעדים באופן אופטימלי. למושג תכנון יש הגדרות רבות, הנבדלות במהותן ובמאפייניהן ונגזרות מנקודות מבט שונות, לדוגמא: "תהליך הכנת מערכת החלטות ביחס לפעולה בעתיד על סמך מחקר, עיון ומחשבה שיטתיים" (דרור, 1960, 10); "תהליך של התערבות או הכוונה של שינוי במערכת חברתית" (Friedmann, 1967, 225); "פעילות חברתית או ארגונית המכוונת לפיתוח אסטרטגיה אופטימאלית של פעילות עתידית להשגת מערכת רצויה של מטרות לפתרון בעיות חדשות בהקשרים מורכבים, המסתייעת בעוצמה ובכוונה להקצות משאבים לפעול כנדרש ליישום הבחירה האסטרטגית" (Alexander, 1995, 73).

מתוך האנציקלופדיה למדעי החברה, כרך 6 עמוד 856:

"תכנון הוא תהליך קביעתה של מערכת החלטות פעולה מפורשות, השלובות זו בזו והמכוונות לקידום יעדים מוגדרים בעתיד. התכנון מיועד להביא בחשבון- במידה בולטת- את העתיד בהחלטות נוכחיות ולתאם בין החלטות ופעולות המפוזרות בממד הזמן".

המשותף לרוב ההגדרות [וישנן עוד רבות] הוא תפיסת התכנון כתהליך אשר מכין את מערכת קבלת החלטות ביחס לעתיד על סמך מחקר, עיון ומחשבה שיטתיים, המדגיש זיהוי יעדים והתווית כיווני פעולה אפשריים להשגתם.

2. תהליך התכנון

תהליך התכנון נתפס כתהליך רצוף ורב שלבי שמטרתו להביא לקבלת החלטה שיטתית (Faludi, 1973). שילוב תפקידי המדע והתכנון בהכנת הרקע לקבלת החלטות כולל את השלבים הבאים (Faludi, 1973):

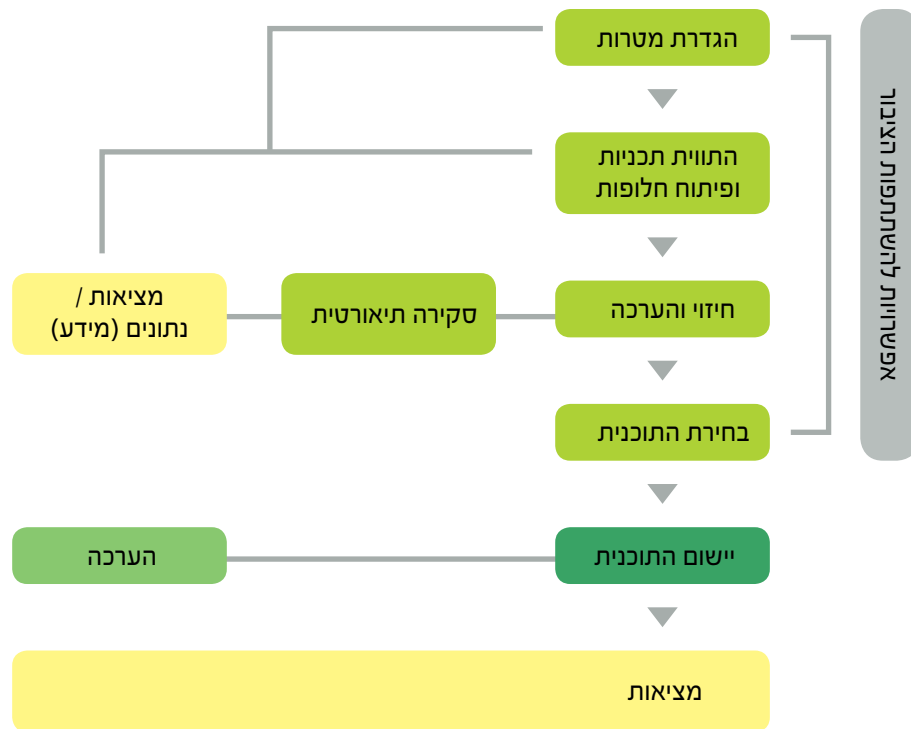
1. **קביעת מטרות** - שלב שבו מסייע המתכנן למקבל החלטות להגדיר את מטרותיו, ומתרגם אותן למונחים תכנוניים מדידים. לדוגמה תרגום רווחת הדיור למונחים מדידים של צפיפות או נגישות.
2. **פיתוח חלופות** - על בסיס ידע מדעי ומחקר תוך שימוש במודלים מתמטיים כאופטימיזציה וסימולציה (הדמיה).
3. **חיזוי** - באמצעות תיאוריות מדעיות ביחס להשפעות על תכניות חלופיות לפתרון הבעיה.
4. **הערכה (מקדימה) של התכניות** - תהליך הכולל אמידה כוללת ואובייקטיבית (הערת הכותבת: שאיפה להערכה אובייקטיבית) של תוצאות התכניות החלופיות והשלכותיהן בשיטות כגון עלות-תועלת מבחינת השגת היעדים; עלות-אפקטיביות; מטריצת השגת יעדים ושיטות נוספות להערכת ביצועים.
5. **בחירת התכנית הרצויה** - בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי מקבלי החלטות.
6. מחוץ לשלב התכנון נמצא שלב הביצוע שאותו מלווים תהליכי מדידה ומשוב שונים, הערכות מעצבות ומסכמות, במטרה לשפר את התוכנית ולסייע לה להשיג את מטרותיה ביעילות. תהליך התכנון מושפע מהמציאות בשטח אשר מכתובה אילוצים ומגבלות לתהליך התכנון.

התכנון המרחבי נולד מהצורך בהסדרה פיזית של המרחב, מפריסת תשתיות, כבישים והסדרת השימושים בקרקע. אולם במהלך השנים התפתחה הגישה, כי **התכנון המרחבי אינו מוגבל להיבט פיזי בלבד אלא מתייחס למגוון מורכב של היבטים חברתיים, כלכליים, סביבתיים, פוליטיים, בטיחותיים ועוד**. השילוב בין היבטים אלו להיבטים פיזיים כגון אופי המרחב, הטופוגרפיה וסוג הקרקע הם שמכתיבים את הפיתוח הפיזי ואת עיצוב המרחב (אלתרמן, 1981). התכנון על כן פועל בתנאים של אי וודאות, במטרה לקדם גם יעדים אידיאולוגיים ונורמטיביים, לקבוע יעדים לפיתוח מרחבי, כיצד הדבר יעשה, מתי וכיצד ינוהל המרחב. יש המבחינים בין שני זרמים עיקריים בתכנון: 'התכנון היוזם' שמטרתו לייצר שינוי אקטיבי, להכווין השקעות ופיתוח, בין אם על ידי גופים פרטיים ובין אם על ידי גופים ציבוריים ומולו 'התכנון המסדיר', הרגולטיבי, הנתפס כמבקש להסדיר את השימוש בקרקע באמצעות מנגנונים מוסדיים מנהליים, ועדות התכנון (פייטלסון, 2010).

בשנת 1951, במסגרת התכנית הראשונה שנערכה לכלל שטח המדינה, התייחס אדריכל התכנית אריה שרון אל התכנון כדלקמן:

"כל תכנון פיסי, הקובע את ייעודם של שטחי-ארץ ומעצב את דמותם המרחבית, חייב להיות מושתת על גורמים כלכליים חברתיים ולאומיים-ביטחוניים. תנאי ראשון להצלחתו הוא ארגון, תאומם ושילובם של גורמים אלה במסגרת תכנונית שבעקבותיה צועד הפיתוח... שלושה ממדים מעצבים את התכנון בישראל למסגרת יחידה במינה והם: הארץ, העם והזמן. שלושת הממדים - הארץ, החברה והזמן - קובעים את התכנון בישראל ואת מגמתו."

תרשים 1: מבנה תהליך התכנון



מקור: Harris, 1967. הכותבת הוסיפה לתרשים המקורי שלב הערכה ואפשרות להשתתפות הציבור היכולה להתקיים לאורך ההליך כולו [באפור].

1 אריה שרון, תכנון פיסי בישראל, הוצאת מדינת ישראל, המדפיס הממשלתי 1951 (תוכנית הכוללת הראשונה שהציגה מדינת ישראל לשטחה) צוטט בתוך: דינה רצ'בסקי, מאריה לאריה - הקונטקסט של התכנון הישראלי. בתוך: תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר, בעריכת ערן רזין, מחקר פלורסהיימר, ירושלים 2010.

3. מהו תכנון אזורי?

במסגרת דיון של **צוות הפיתוח לנושא תכנון אזורי** של פורום המומחים לאזוריות בהובלת משרד הפנים ומכון אלכא ג'וינט, הוצעו מספר הגדרות לתכנון אזורי והן:

1. כלי שמעצב, מארגן ומנהל את סך הפוטנציאל הכלכלי, חברתי, תרבותי בהתייחס לקבוצה של מתחמים או יחידות בעלי מכנה משותף או סיפור משותף, לצורך מיצויים במרחב מסוים.
2. ניצול וניהול משאבים מקומיים ואזוריים לצורך מימוש מטרות ויעדים אסטרטגיים משותפים.
3. תהליך של עיצוב בר קיימא של פני האזור לעתיד, בהתבסס על כלל הנכסים שבו והמאפיינים המייחדים אותו, תוך שאיפה ליצירת זרימה ואיזון ביצירת ובחלוקת משאבים מכלילה, תוך יצירת חיבורים למגמות לאומיות ובינלאומיות במטרה להגדיל את העוגה.

אם כן, תכנון אזורי מתייחס למרחב גיאוגרפי גדול יותר משל רשות אחת, שיש בו מרכיבים משותפים, נרטיב משותף, ותפקודים משותפים שעובדים בפועל בין חלקיו; בה בעת מתקיימת במרחב זה שונות רבה (לדוגמא: סוגי אוכלוסייה וסוגי התיישבות שונים החיים יחד באזור), שיש להביאה בחשבון בתכנון הכולל. האתגר העומד לפתחו של תהליך התכנון האזורי הוא אבחון והגדרה של אזורים מסוג זה על פי תבחינים קבועים.

הסוגיה הבלתי פתורה בשאלת התכנון האזורי היא שרטוט גבולות האזור. **ברמה הסטטוטורית המחייבת** התכנון האזורי בא לידי ביטוי בראש ובראשונה ברמת התכנון המחוזי, כפי שיפורט בפרקים הבאים בסקירה. בהתאם לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965 (להלן: "**החוק**"), התכנון המחוזי נגזר מהגבולות המנהליים של המחוזות בארץ, הכוללים 6 מחוזות. שלושה מחוזות מרחביים: צפון, מרכז ודרום, ושלושה מחוזות עירוניים: ירושלים, תל אביב וחיפה. יש לציין כי שרטוט המחוזות אינו אחיד והוא משתנה בהגדרתו ממשרד ממשלתי אחד למשנהו.

יתרה מכך, ערן רזין העומד בראש מספר ועדות לבחינת גבולות מוניציפאליים ובראש המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית, טוען כי החלוקה למחוזות, שנקבעה על פי צרכים מנהליים, פוליטיים, אינה בהכרח מתאימה כאשר מדובר בתכנון המרחבי. לדבריו, יש להתייחס אל אזורים מטרופוליניים. אלו הם אזורים עירוניים המהווים עיר אחת מבחינה תפקודית, אך כוללים יותר מיישוב עירוני אחד. עקב שינויים שעובר המרחב הפיזי ובהם: (1) טשטוש ההבחנה בין העיר לכפר; (2) התפשטות העירוניות והתפרסות השטח הבנוי; (3) התחזקות הקשרים התפקודיים בין יישובים סמוכים, למשל עקב השיפור בתחבורה, האזורים המטרופוליניים הם היחידה הרלוונטית לתכנון מרחבי, לקידום הפיתוח הכלכלי המקומי ולהבנת המרחב.

תכניות הנעשות ללא התייחסות לרמה התפקודית של האזור, אינן בהכרח מספקות מענה לצרכי התכנון הקיימים בשטח או לצרכים של רשויות שונות ולאפשרויות לשינופי פעולה ביניהן, למשל במסגרת האשכולות האזוריים.

4. לשם מה תכנון אזורי?

מטרת הפעולה התכנונית נחלקת לשני חלקים: החלק הראשון מתייחס לכל פעולה תכנונית באשר היא [לאו דווקא אזורית] אשר תופסת את תהליך התכנון כמונע כשלי שוק שונים. החלק השני מתייחס לממד המרחבי האזורי- יצירת סינרגיה בין מערכים שונים באזור.

4.1 פתרון כשלי שוק שונים

פייטלסון מתאר את מטרתו העיקרית של חוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965 כמינעת כשלי שוק:

◀ **כשלי שוק כלכליים** - העדר תיאום בין השקעות (כגון בניית שכונות מגורים ללא מבני ציבור נאותים או ללא תשתיות מספקות); אי ניצול של השפעות חיוביות (כגון אי ניצול סינרגיות בין שימושי קרקע); בזבז בשל ניצול תשתיות בחסר. דוגמאות לכשלי שוק כלכליים ניתן למצוא באזורים פריריאליים באירופה אשר סובלים מדלילות תושבים, תנאי מזג אויר קיצוניים ו/או מנגישות תחבורתית נמוכה ולכן אינם מצליחים לקיים כלכלה מקומית. לדוגמא: באזורים הצפוניים של נורבגיה, פינלנד ואיסלנד השקיע האיחוד האירופי בקידום תיירות חורף בדגש על ספורט חורף תחרותי בשילוב שלושת האזורים על מנת למקסם את נכסי הטבע שלהם לטובת פיתוח כלכלי.

◀ **כשלי שוק חברתיים** - נגישות לא שוויונית של קבוצות באוכלוסייה לשירותים ולהזדמנויות (כגון חינוך או תעסוקה) באופן המעמיק את אי השוויון. כשלי השוק החברתיים הולכים ומעמיקים במדינות אסיה אשר עוברות תהליכי פיתוח כלכליים מואצים (הודו, סין) שגורמים לתהליכי עירוניות מואצים. באזורים אלה המגזר הכפרי עדיין מהווה נתח נכבד מהמרחב הגיאוגרפי אולם תהליכי העיור המואצים נוגסים בו אט אט. סין החלה להתמודד עם ההשלכות הקשות של תהליכים אלה בחמש השנים האחרונות והיא מבקשת לאמץ גישה המאזנת בין התפתחות הערים לקיימות הכפרים. התפתחויות אלה מרחיבות את הפערים בין אוכלוסיות על בסיס מעמד סוציאקונומי.

◀ **כשלי שוק סביבתיים** - חשיפת אוכלוסיות (לרוב מוחלשות) למפגעים; פגיעה בשטחים פתוחים ופגיעה בדרות הבאים בשל צמצום מרחב ההזדמנויות שיהיה פתוח בפניהם כתוצאה מניצול לא יעיל בקרקע בדור הנוכחי. דוגמא לכך הוא אזור ים המלח. החל מהמחצית השנייה של המאה העשרים נמצא מפלסו של האגם בירידה מתמדת, בעיקר בשל שימוש נרחב במקורות המים הנשפכים אליו, שהחשוב שבהם הוא נהר הירדן, ושאובת המים לאידוי בבריכות בדרום האגן. אגן ים המלח מורכב משני אגנים, דרומי וצפוני. בשל הירידה המתמשכת במפלס, התייבש החלק הדרומי של האגם, שהיה רדוד בהרבה מזה הצפוני. עם ייבושו של האגן הדרומי נבנו בו בריכות לצורך אידוי המים והפקת אשלג וכימיקלים אחרים על ידי מפעלי האשלג בישראל וחברת האשלג הערבית הירדנית. לבריכות אלה נדרשת

5. תיאוריות ומודלים של הליכי תכנון

5.1 תיאוריות התכנון

תיאוריות התכנון המרחבי (אורבך, 2008, יחידה 11) מתמקדות בשאלות מהותיות בתכנון, בהקשרים החברתיים-פוליטיים ובאידאולוגיות וערכים, לדוגמא: איך צריך לתכנן? מי מעורב בתהליך התכנון? מהן הנחות היסוד של הגישה התכנונית?

תיאוריות שונות מציבות הנחות יסוד משמעותיות המגיעות מתפישות עולם שונות. תיאוריות התכנון התפתחו בהשראת דיסציפלינות אקדמיות שונות. נהוג להבחין בין תיאוריות המתמקדות בתהליך התכנון למול תיאוריות העוסקות בתוכן.

תכניות המתמקדות בתהליך כוללות למשל: **תיאוריות נוהליות** אשר מדגישות את ההיבטים הרציונאליים והטכניים בשיטות התכנון ומסרתן לפתור בעיות; **תיאוריות של קבלת החלטות** המתמקדות בתהליכי קבלת החלטות חלופיים כגון התהליך הרציונאלי (Simon, 1957), השינוי התוספתי (Lindblom, 1973), והסריקה המעורבת. תיאוריות אלה יפורטו בהמשך; **תיאוריות של יישום ומדיניות** אשר הסיטו את הדגש מנושא הבחירה האסטרטגית לנושא יישום אסטרטגיות תוך הפרדה בין מדיניות לביצוע/יישום (Friedmann, 1969); **תיאוריות של תכנון חברתי ותכנון מסנגר** אשר נובעות מהביקורת על התכנון החברתי, ומדגישות את השגתן של מטרות חברתיות והענקת הזדמנות לכל קבוצות האוכלוסייה בחברה שיש להן אינטרסים והעדפות שונות (Davidoff, 1965); תיאוריות העוסקות בתוכן כוללת למשל **תיאוריות של כלכלה-פוליטית** אשר עניינן ביקורת חריפה על החברה הקפיטליסטית ושאיפה לקידום חברה הוגנת, שוויונית וצודקת, ובמוקד שלהן חלוקת משאבים ותוצאותיה המעמדיות (Harvey, 1973); **תיאוריות ההומניזם החדש** אשר מדגישות נקודת מוצא ביקורתית סדר חברתי חדש, שבמסגרתו קיימות קהילות קטנות מאורגנות אשר פועלות באופן עצמאי, תוך אחריות מלאה לפעילותן והתחשבות באינטרסים של קהילות אחרות (Friedmann, 1973); **פרגמטיזם** - גישה שהיא בבחינת אנטי-תיאורית, המדגישה את העשייה תוך המעטת החשיבות של סוגיות כמו מטרות וערכים, הניצבות במרכזן של התיאוריות.

עד לשנות ה-50 של המאה ה-20 התנהל ויכוח אידאולוגי בין חסידי הגישה הליבראלית לבין חסידי הגישה הסוציאליסטית בסוגיות תכנוניות שונות לדוגמא: האם צריך לתכנן? האם תכנון הוא מקצוע? וכך הלאה. עד אז לא עסקו בתיאוריות תכנון כלל.

הבחירה בדרך ביניים, שהתמקדה בצמצום ההיבטים השליליים של הקפיטליזם תוך דחיית העקרונות הקיצוניים של הסוציאליזם, הביאה להתרחבות איטית של הכוונה, שליטה ופיקוח בתחומים חברתיים שונים, ובכלל זה התכנון הפיסי. צמיחת הגישה שבמרכזה התערבות טכנית או כלכלית בנושאים חברתיים ופתרון בעיות בדרך רציונאלית, העמידו במרכז את התכנון המדעי-טכנוקרטי במקום האידאולוגיה. דווקא דעיכת הוויכוח האידאולוגי היוותה נקודת מוצא לעיסוק בתיאוריות התכנון.

שאיבה בהיקף נרחב של מי האגם. שאיבת המים לבריכות היא סיבה מרכזית לירידתו של המפלס. ירידת המפלס המצטברת גורמת לשינויים גדולים באגן הים בהם: שינויים בלתי הפיכים בגוף המים באגן הצפוני, יצירת בולענים, נסיגת חופים, פגיעה בתשתיות (כבישים וגשרים) ובשמורות טבע. חשיבות ההיסטורית של האתרים הנמצאים בסמוך לו, כגון מצדה, עין גדי, מכוור וקומראן, ההרכב הכימי המיוחד של מימיו והאקלים המיוחד השורר בו - כל אלה הפכו את ים המלח למוקד תיירות עולמי, ובפרט למרכז של תיירות מרפא. באזור נבנו אלפי חדרי מלון המרוכזים בירדן, כפינה הצפון-מזרחית של האגם, ובישראל בעין בוקק שעל חופי הבריכות באגן הדרומי.

4.2 יצירת סינרגיה

המטרה השנייה של תהליך התכנון האזורי היא סינרגיה בין מערכים שונים באזור, מתוך קביעת חזון אזורי משותף ותוכנית פעולה אשר מייצגת ומתחשבת בצרכי הקבוצות השונות באזור ונשענת על נכסי האזור (פרנקל, 2017). **במובן זה תכנון אזורי הוא אמצעי מסייע לתהליכי פיתוח חברתי-כלכלי של אזור.**

5.2 מודלים של תהליכי תכנון

תיאוריות התכנון השפיעו על עיצוב תהליכי התכנון בפועל. השלב הראשון בהתפתחות תיאוריות התכנון (אורבך, 2008, יחידה 11) היה מעבר לגישה הנוהלית-טכנית המבוססת על המודל הרציונאלי כוללני. הגישה קראה למעבר מהתערבויות בודדות אד-הוק להתערבויות כוללניות המבוססות על ידע, ניתוח שיטתי ועריכת תחזיות לטווח ארוך (Kaufman, 1973).

◀ **המודל הרציונאלי-כוללני** - רציונלי במובן זה שהוא מציג דרך שיטתית לתכנון המנסה למקסם את התועלות באמצעות חיפוש שיטתי אחר הפתרון הטוב ביותר האפשרי לבעיה נתונה. הנחות היסוד של הגישה הן שלרשות המתכננים עומד מערך מידע שלם אך לא מושלם; המתכנן יכול לעבד את המידע ולדרג את התוצאות הצפויות על פי סדר קדימויות. אי שביעות רצון מתוצאותיה של הגישה הנוהלית-טכנית שנשענה על המודל הרציונלי-כוללני הובילה בשנות ה-60 של המאה ה-20 לתנועות חדשות אשר הדגישו ערכים של איכות חיים ואיכות סביבה תוך שלילת העקרונות הרציונאליים והטכנולוגיים כחזות הכול. המודל הרציונלי-כוללני אינו יעיל בכל מצב, אלא ישים בתנאים מסוימים ולבעיות מוגדרות - פשוטות במהותן (Cartwright, 1973).

◀ **מודל השינוי התוספתי** הוא מודל אמפירי המשקף מציאות שבה מתקבלות רוב ההחלטות בעזרת שינויים תוספתיים. נקודת המוצא של המודל נובעת מההכרה שבחברה פלורליסטית דמוקרטית, ככל שחלופה חורגת מהמצב הקיים, קשה יותר לגייס את התמיכה הדרושה למימושה. קונצנזוס הוא ערך חשוב, וקבלת החלטה בדרך של שינוי תוספתי מסייעת לשמור עליו. המדיניות הטובה ביותר היא פרי פשרה במסגרת תהליך פוליטי, 'רציונאליות פוליטית'. הגישה התוספתית דוגלת בבסיס התכנון בתהליך של ניסוי וטעייה במקום בתהליך מתוכנן ומחושב. מודל השינוי התוספתי הינו מודל שמרני מאוד שאינו מאפשר למצוא פתרונות חדשניים ממעלה שנייה אשר מערערים על הקיים. מכאן צמח מודל משולב - מודל הסריקה המעורבת.

◀ **מודל הסריקה המעורבת** עורך מיון ראשוני של החלופות על פי שיקולים שונים, כגון הסיכוי שלהם להתקבל על ידי הדרג הפוליטי והאפשרות לבצע אותן. לאחר מכן, מתבצע סינון ונשארות החלופות שמקובלות וניתנות לביצוע. חלופות אלה נבדקות בקפידה לפי גישת המודל הרציונאלי. נקודות המוצא הן שבטיפול בבעיה חדשה יש לשקול גם פתרונות חדשים ולכן יש לשקול חלופות ישנות וחדשות כאחד; כדי להגדיל את הסיכוי לקבלת החלטות טובות יש לבחון מספר רב של חלופות.

ברוח ההומניזם החדש שבמוקדו לימוד הסדר החברתי, פותחו תיאוריות תכנון בשנות ה-70 של המאה ה-20 שהדגישו את היחסים החברתיים ואת תפקיד המתכנן בקידום תקשורת בין מרכיבי החברה. אלה ערערו את הטענה כי למתכנן הבירוקרטי יש עניין לשמור על האינטרס הציבורי, ולכן הוא יכול לפעול בהתאם לכישוריו הטכניים מבלי לחשוש שפעולותיו משמשות בסיס לאפליה מכוונת של קבוצות פוליטיות (Friedmann, 1987). כך נוצרו מודלים חדשים של תכנון פלורליסטי ביניהם התכנון החברתי והתכנון המסנגר שנעסוק בהם לקראת סוף הסקירה.

5.3 ערכים ודילמות בתהליך התכנון

בשנים האחרונות גובר העיסוק האקדמי והממשלתי בישראל ביחסי הגומלין בין משפט ומרחב. הדיון מעלה שאלות רבות, כפי שמציג יפתחאל, "האם וכיצד מייצר המשפט מרחבים של צדק או עוול? כלומר, מהן ההשלכות החברתיות של המרחבים שיוצר המשפט? מי מרוויח ומי מפסיד? באילו אופנים פועל המשפט לבטא יחסי כוח דכאניים במציאות המרחבית?". לדבריו, באמצעות קביעת קטגוריות מרחביות חברתיות, "ניטרליות" כביכול, ההופכות למשפטיות, כגון "עיר פיתוח", "כפר לא מוכר" או "צרכי ציבור" (מי הוא "ה"ציבור"?), נקבעים יחסי הכוח במרחב, ומתהוות תוצאות מרחביות - חברתיות - וכלכליות. תוצאות אלו עלולות לשרת את ההגמוניה השלטת (יפתחאל, תשס"ו) ומסמלות את הצד האפל שיש לעולם התכנון (יפתחאל, 2006).

6. תכנון אסטרטגי כמעצב מדיניות

התכנון האסטרטגי הארגוני הנובע מראייה כוללת הוא תכנון שיטתי יזום שנועד לקבוע מטרות, להגדיר סדרי עדיפויות, לאתר הזדמנויות ולפעול למימושן תוך התחשבות בנתוני הארגון, בצרכיו ומשאביו, ובסביבת הארגון.

לתכנון האסטרטגי תפקידים מרכזיים שנועדו לסייע למקבלי ההחלטות בהתוויית מדיניות, ביצור מנגנון להתראה מוקדמת על תהליכים ומגמות, בהבטחת עומק לתהליכי קבלת החלטות, בתמחור החלטות ובתיאום בין תהליכי התכנון השונים.

תהליך התכנון האסטרטגי כולל מרכיבים בסיסיים של ניתוח, בחירה, הקצאה והערכה, התורמים להגברת הרציונאליות בקבלת החלטות. לרוב התהליך כולל הקמת מערכת מידע לגבי המצאי הקיים והצרכים העתידיים, הערכות מצב על בסיס נתונים סטטיסטיים, מגמות עתידיות וחישובים כלכליים; התוויית כיוון באמצעות פיתוח אסטרטגיות אופטימליות מבוססות נתונים; בחירת חלופות; תרגום האסטרטגיות לתוכניות; יישום התוכניות והערכתן (אורבך, 208, יחידה 8).

תכנון אסטרטגי ברשויות המקומיות ובשלטון המרכזי הוא תהליך פוליטי מכיוון שמדיניות ציבורית עוסקת במי מקבל מה, מתי ואיך (Hillier, 1993). תכנון אסטרטגי היא הפעילות במהלכה "הופכות סוגיות שעל סדר היום הפוליטי לתוכניות... [והם] לפיכך תהליכי המרה שבאמצעותם רעיונות ובעיות פוליטיות הופכים למדיניות ולצעדי מדיניות" (Healey, 1985, 27). למרות המתח המובנה והברור בין המקצועי והפוליטי בעבודת התכנון, חלק ניכר ממחקרי הערכת המדיניות סובלים מנתק בין ההיבטים המקצועיים-טכניים לבין ההיבטים הפוליטיים. קרי, חוקרי הפוליטיקה עלולים ללקות בחסר כאשר הם מנתחים תוכניות מדיניות בשל אי הבנה של המושגים הטכניים וכתוצאה מכך יתייחסו רק לחלקים המוצהרים בתוכנית ולא יבינו את החלקים המשתמעים מהתוכנית; לעומת זאת, אנשי המקצוע לעיתים חסרים את הכלים האנליטיים לניתוח השלכות הפוליטיות של עבודתם, הן מכיוון שהם פועלים מתוך תפישת עולם מערכתית מסוימת, הן בשל הקושי לבחון את התחום בו הם עוסקים ביחס לתחומים אחרים, והן בשל הנטייה להתעלם מהצד ה'אפל' של התכנון - האפשרות להשתמש בו כאמצעי לשליטה על משאבים וחלוקתם באופן לא שוויוני (Yiftachel, 1998). מצב זה כולל את המחקרים בתחום התכנון המרחבי (Low-Yone and Wilkansky, 1984).

7. תכנון שימושי קרקע

תחום התכנון המרחבי הוא מיקרוקוסמוס של היחסים בין המדינה והחברה. במיוחד בישראל בה לשליטה במרחב ובקרקע יש משמעות מיוחדת (הרשקוביץ, 2006; Yiftachel, 1998). התכנון המרחבי משמש יחד עם המדיניות הקרקעית כלי מרכזי להבטחת הבעלות על הקרקע, הקצאת קרקע ועיצוב המרחב (יפתחאל וקדר, 2000).

בעבר התמקד התכנון המרחבי בחלוקה לשימושי קרקע: מגורים, תעשייה ומלאכה, מסחר ומשרדים, תחבורה ושטחים פתוחים. הדבר נבע בין היתר, בעקבות המהפכה התעשייתית, פיתוחה של התעשייה הכבדה ויצירת המפעלים והמעבר של העבודה מן הבית אל מחוצה לו. מדיניות מקובלת הייתה הפרדה בין מיקום השימושים השונים בעיר, בעיקר על מנת למנוע מטרדים והפרעות בין שימוש לשימוש ובעיקר בין אזורים המגורים לאזורי התעשייה. תהליך זה נקרא איזור - Zoning או Zoning. במקומות שונים בעולם, היה תהליך התכנון הסטטוטורי תהליך של Zoning - קביעת מיקום השימושים בעיר.

על אף שהמקצוע התכנוני התפתח ומתייחס כיום לסוגיות נוספות, תכנון שימושי הקרקע נותר במידה רבה הבסיס. בשנים האחרונות גוברת ההכרה, בהקשר העירוני, בחשיבות של **עירוב שימושים** (mix-use). הכוונה היא יצירת סביבות כוללות של play-live-work. זאת בין היתר במטרה, ולאור האפשרויות הטכנולוגיות והשינויים בשוק העבודה, לצמצום השימוש בכבישים ובתחבורה ולקידום מטרות סביבתיות. עירוב שימושים מאפשר גם ניצול יעיל יותר של הסביבה הבנויה לאורך כל שעות היום ומניעת התדרדרותם של אזורים שאינם בשימוש שעות ארוכות, כגון אזורי תעשייה הנוטשים בשעות החשיכה שהפכו למוקד פעילות עבריינית.

מערכת התכנון בארץ מכוונת להבחנה בין שימושים, גם ברמה המקומית וגם ברמה המחוזית. נכון להיום, תכניות מחוזיות לרוב מגדירות "יעוד" החל באזור מסוים - כגון יעוד מגורים או יעוד לפארק לאומי. בתוך יעוד זה, מותרים שימושים שונים בכפוף לכך שהם תואמים את אופי היעוד. כך למשל, ביעוד למגורים, ניתן גם להקים בית ספר שהינו מבנה ציבור, גינה, חנויות ומבני משרדים לתעסוקה, תוך שמירה על אופי המגורים של הסביבה. בהקשר האזורי, קובעות תכניות המתאר המחוזיות גם הן שימושים, בהתייחסות אל שטח המחוז כולו - כגון אזורי תעסוקה משותפים. בנוסף ישנם מסמכי תכנון שאינם סטטוטוריים המתייחסים לרמות אזוריות בקנה מידה שונים. דוגמא לכך ניתן למצוא למשל במסמך מדיניות לתכנון החקלאות והכפר בישראל משנת 2015². באשר להקצאת שימושי קרקע, מנחה המסמך לעידוד שיתוף פעולה בין מועצות אזוריות וערים במקביל להקמת מערך שירותים עצמאי לכל מועצה. עוד מוצע כי הקצאת שטחי ציבור ברמת היישוב וברמת המועצה האזורית יתייחס לנגישותם למערכי שירות פנימיים וחיצוניים, וכן מוצע

2 במסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל של משרד החקלאות ופיתוח הכפר כרך ב' - דו"חות 2 ו-3 מטרות, עקרונות, המלצות והנחיות תכנון. http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_techunon/technun_kafri/tochnit_leumit/Documents/ogdan_mipuy_mediniut_tichnun_kerechb_dochot_2_3.pdf

8. היבטים משפטיים (סטטוטוריים) של המערכת התכנונית בישראל

הליכי התכנון הפיזיים מסדירים את השימוש בקרקע ואת אופן פיתוחה במטרה לקדם אינטרסים ציבוריים מעוגנים בחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965 ובתקנות מכוחו (אלתרמן, 1981).

לצד התכנון הסטטוטורי, ישנם רבדים נוספים של תכנון כגון תכניות אב ומסמכי מדיניות. בשונה מהתכנון הסטטוטורי שמעמדו מחייב, וכוחו ככוח החוק, מסמכי התכנון הבלתי סטטוטורי אינם מחייבים. יחד עם זאת, מסמכים אלו פעמים רבות משמשים כמסמכי עבודה ומנחים את עבודתם של הגורמים השונים³. לעיתים, מסמכים בלתי סטטוטוריים, כגון תכניות אב, מוסבים לבסוף למסמכים מחייבים על פי החוק. זאת באמצעות עמידה בתנאי החוק ביחס לתהליך אישורם ופרסומם לציבור.

המערכת התכנונית בישראל, המוסדרת בחוק, מתייחסת בין היתר למוסדות התכנון, לתכניות ולהיבטים נוספים. החוק הנוכחי, התפתח מפקודת תכנון הערים המנדטורית משנת 1936, שהתפתחה מפקודת בניין ערים קודם משנת 1921, שהייתה בין מעשי החקיקה הראשונים שיזם הנציב העליון הראשון בישראל⁴. מקורו של החוק בהקשר המנדטורי - קולוניאלי, מסייעת להבין את ההירארכיה התכנונית הקבועה בחוק. בהתאם, עיקר הסמכויות הוענקו לשלטון המרכזי - באמצעות דרג התכנון הארצי והמחוזי (הכפוף לשלטון המרכזי), ומיעוטן לשלטון המקומי. בתקופה המנדטורית, אישורו של הנציב העליון נדרש לכל תכנית. סמכות הנציב הועברה לשר הפנים במדינת ישראל, ולפני מספר שנים לשר האוצר.

בהתאם לחוק, **ממשלת ישראל היא מוסד התכנון העליון במדינה, המאשר את תכניות המתאר הארציות. תחתיה מצויה מערכת התכנון כולה הכוללת את הרמה הארצית, מחוזית ומקומית⁵. המועצה הארצית אחראית על התכנון ברמה הארצית. לצד המועצה הארצית ישנן ועדות נוספות בעלות סמכויות ממעמד דומה כגון הועדה לתשתיות לאומית (ות"ל) והועדה למתחמים מיוחדים (ותמ"ל). תחת המועצה הארצית מצויות הוועדות המחוזיות. הללו אחראיות לתכנון המחוזי ולהיבטים ניכרים של התכנון המקומי-יישובי⁶. ברמה המקומית, ישנן וועדות מקומיות ליישובים השונים. שר האוצר רשאי לקבץ כמה רשויות מקומיות לוועדה מקומית**

3 ראו למשל תכניות אב מחוזיות שהכין המשרד להגנת הסביבה למתקני קצה לטיפול בפסולת, במטרה להוות כלי תכנוני לרשויות המקומיות בכל מחוז ומחוז. <http://www.sviva.gov.il/subjectsEnv/Waste/Policy/MasterPlanning/Pages/DistrictMixedWaste.aspx>

4 בנימין הימן, תכניות מיתאר מקומיות: היבטים משפטיים, המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע, קק"ל. http://www.kkl.org.il/files/HEBREW_FILES/machon-mediniut-karkait/karka-47/karka-47-1999-7.pdf

5 <http://iplan.gov.il/Pages/AboutTheMinistry/System/system.aspx>

6 מבנה מוסדות התכנון, סמכויות המוסדות השונים והרכבם והרכב ועדות המשנה שלהן, קבוע בפרק ב' לחוק התכנון והבניה התשכ"ה - 1965.

כי יש להתייחס לשירות על-אזורי הלוקח בחשבון יישובים סמוכים ממועצות אזוריות שונות ותוך יצירת רמות ביניים של שירותים לאשכולות של יישובים. שיתופי פעולה בין מועצות אזוריות לערים, יש לבחון גם בעת התכנון האזורי, אך גם בעת התכנון הפנימי של העיר או המועצה, תוך התייחסות לתכנון אזורי של מערך השירותים הרחב.

כפי שיפורט להלן, החוק קובע את המסגרת התכנונית להכנת תכניות ואת הפרוצדורה לאישורן. תוכן התכניות, במסגרת החוק, נתון לשיקול דעת המתכננים והמתכננות ומוסדות התכנון המאשרים את התכניות. על התכנון האזורי ראו בחלק 10 של סקירה זו.

9. סוגי התכניות הקיימות

להלן יפורטו סוגי התכניות השונות. בהתאם למבנה ההירארכי שתואר קודם לכן, על מנת לדעת מה הן ההוראות החלות בנקודה מסוימת במרחב - יש לבחון את התכניות מהרמות ההירארכיות השונות, וכן את ההנחיות המרחביות, שהינן מסמך חדש שכרגע מצוי בהכנה ברשויות שונות.

9.1 תכניות מתאר ארציות

תכניות המתאר הארציות (תמ"אות) מתייחסות לכלל הארץ. ישנן תכניות ארציות כלליות המתוות את **כיווני הפיתוח הארצי** (כגון: תמ"א 35 המתווה חלוקה לאזורי שימור ופיתוח) וישנן תכניות המתוות **מדיניות תכנונית נושאית** (כגון: תמ"א 8 גנים לאומיים ושמורות טבע, תמ"א 12 מפעלי תיירות ונופש, תמ"א 19 בתי עלמין). תכניות מתאר ארציות יכולות גם להתייחס לאזורים חלקיים (ס' 50). תכניות מתאר ארציות מאושרות כאמור על ידי הממשלה בהמלצת המועצה הארצית.

תכנית מתאר ארצית יכולה לקבוע הוראות בין היתר בנושאים הבאים (ס' 49 לחוק): ייעוד הקרקע, שמירה על יעוד חקלאי, אזורי תעשייה, דרכים ומסילות ברזל, תשתיות ארציות, שטחי נופש וייעור, שימור עתיקות ושטחים טבעיים, גודל ישובים ומיקומם, גודלם וסוגיהם של ישובים חדשים. בנוסף יכולה לקבוע תכנית המתאר הארצית כל דבר שהינו נושא לתכנית מתאר מחוזית.

נכון להיום, ישנן למעלה מ-40 תכניות מתאר, המרכיבות יחד את רובד התכנון הארצי. התכניות שלעיתים הוכנו בפורמטים שונים ובקני מידה אחרים, אינן בהכרח מסונכרנות זו עם זו. שינויים שאושרו לתכניות הארציות במרוצת השנים, מקשים גם הם על ההתמצאות בתכניות. בימים אלו מקדם מנהל התכנון במשרד האוצר את 'תמ"א אחת'. תמ"א אחת מבקשת לכנס את התכניות הנושאיות השונות תחת תכנית אחת ברורה ופשוטה להבנה ומתייחסת, נכון להיום, לתשתיות (לרבות תחבורה) ולשטחים הפתוחים. (תמ"א אחת הועברה להערות הוועדות המחוזיות ב-2016 וכעת מצויה בשלבי אישור לאחר קבלת ההערות. היא כוללת 14 תמ"אות⁸).

בהקשר של תכניות המתאר הארציות, ובעיקר באזור מרכז הארץ, יש לציין כי תמ"א 38, תכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה, במידה רבה טרפה את הקלפים בקשר עם הירארכיית התכניות. מדובר בתכנית ייחודית שהנה גם תכנית מתאר ארצית וגם מאפשרת הוצאת היתרי בניה מכוחה, בדומה לתכנית מפורטת (ישנן תכניות מתאר ארציות דומות המאפשרות הוצאת היתר בניה מכוחן כגון תמ"א 36/א תקשורת מתקנים קטנים, אך הללו תכניות חריגות, שכן הן עוקפות את הליכי התכנון המפורטים, המאפשרים בין היתר התנגדות הציבור למיקום ספציפי של יישוב הפיתוח החדש). נכון להיום, הפכו היתרי בניה מכוח תמ"א 38, בעיקר במרכז הארץ, לכלי מרכזי לפיתוח מרכזי ערים ולהתחדשות

משותפת, זו היא הוועדה המרחבית. ועדה מרחבית מקבילה בסמכויותיה לוועדה המקומית. עקב תיקון 101 לחוק, הורחבו בתנאים סמכויות הוועדות המקומיות. בנוסף קובע החוק גם הקמת ועדות ערר. הללו מאפשרות דיון בערר על החלטות שהחוק מאפשר הגשת ערר בגינן כגון החלטות של רשות רישוי מקומית, החלטות של ועדות מקומיות או מרחביות, ובעניינים של פיצויים והיטל השבחה⁹.

מוסדות התכנון מאשרים תכניות. התכניות קובעות את המסגרת התכנונית, כלומר הכללים, החלים בקרקע מסוימת. תכנית לרוב כוללת תקנון, הוא מסמך ההוראות בכתב של התכנית, ותשריט. התשריט כולל מפה המתארת את המצב הקיים, הוא המצב המאושר על פי תכניות תקפות (ולאו דווקא המצב הבנוי בפועל) ואת המצב העתידי המוצע שמציעה התכנית. עוד כוללת התכנית נספחים נוספים שמעמדם משתנה והם אינם בהכרח מחייבים, כגון: נספח נוף, נספח בינוי, נספח פרוגרמה וחברה, נספח תחבורה ונספח תשתיות.

התכניות גם הן מרכיבות יחדיו מערכת תכנונית הירארכית, לפיה על כל תכנית מרמה הירארכית נמוכה צריכה להתאים לתכנית מהרמה שמעליה.

לאחרונה אושר תיקון 101 לחוק. שינויים מרכזיים שיצר התיקון עוסקים ב: (1) **סמכויות הוועדות המקומיות והרחבתן** (כגון קביעת מדרג וועדות מקומיות בעלות סמכויות שונות: ועדה מקומית עצמאית, ועדה מקומית עצמאית מיוחדת וועדה מקומית עצמאית עם תכנית כוללנית); (2) **תהליכי רישוי הבניה**, במטרה להקל ולקצר תהליכים אלו, בין היתר באמצעות העברת הטיפול בבקשות להיתר ל"מכוני בקרה".

8 המידע נמסר מברור מול מנהל התכנון, 10.8.2017.

7 ס' 12 לחוק

עירונית. היתרים מכוח תמ"א 38, על אף שנתונים לשיקול דעת הועדה המקומית ובמידת מה מתייחסים לתכניות המקומיות החלות, במידה רבה עוקפים את התכנון המקומי.⁹

כיום, מכתבה תמ"א 35 (תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ושימור משנת 2005) על שינויה, את המדיניות הארצית לבניה, פיתוח ושימור.¹⁰ משמעות הדבר היא, כי ככלל, כל שאיפה תכנונית, לפיתוח בנקודה מסוימת או באזור בארץ, חייבת להיעשות בהתאם להוראות התמ"א 35 (כמו גם את תכניות המתאר האחרות החלות במקום).

תמ"א 35 הגדירה אזורים המאפשרים פיתוח ברמות שונות במטרה לאפשר פיתוח ובניה תוך שמירת שטחים פתוחים ועתודות קרקע לדורות הבאים. תמ"א 35 כיוונה את עיקר הפיתוח לאזורים העירוניים של חיפה, תל אביב ובאר שבע.

להבחנה בין שטחים המאפשרים פיתוח לשטחים מוטי תכנון, נקטה התמ"א בשפה תכנונית חדשה, היא שפת המרקמים. המרקמים שונים זה מזה ביחסים הכמותיים והמרחביים בין ייעודי הקרקע בתוכם. באזור הצפון למשל, המרקמים העירוניים, המתוחמים בקו כתום, מהווים איים בתוך שטחים לפיתוח מוגבל.

כך, שטחים נרחבים הוגדרו כמרקם לשימור משולב, כלומר, שטחים המוגבלים באפשרויות הפיתוח, לשימור והשתלבות עם ערכי הטבע המאפיינים את האזור.

שטחים רבים נוספים, הוגדרו כמרקם כפרי, ומיועדים לפיתוח יישובים כפריים הכוללים שטחי תעסוקה, חקלאות ותיירות המשתלבים באופיו הכפרי של האזור.

9.2 תכניות מתאר מחוזיות

תכניות המתאר המחוזיות (תמ"מ) הינן תכניות ברמה תכנונית נמוכה יותר מתכניות המתאר הארציות, וגבוהה יותר מהתכניות המקומיות, הכוללניות והמפורטות. כלומר, היא מפורטת יותר מתכנית המתאר הארצית בקשר עם אזור מסוים, אך מפורטת פחות מהתכניות היישוביות.

מנהל התכנון מתאר את התכניות המחוזיות כחוליה המקשרת בין התכנון הארצי לתכנון המקומי, במטרה לקבוע מדיניות תכנון מרחבית משלבת בנושאים בעלי חשיבות כללית למחוז כגון אזורי תעסוקה אזוריים ושטחים פתוחים.¹¹

נכון להיום, ישנן תכניות מחוזיות לכל אחד מששת מחוזות המדינה. בנוסף ניתן לאשר תכניות מתאר מחוזיות נושאיות, למשל לאזורי פיתוח מטרופולינים. המועצה הארצית לתכנון ובניה היא

מוסד התכנון המוסמך לאישור תכניות מתאר מחוזיות.

בהתאם לחוק, תכנית מחוזית יכולה לקבוע הוראות בכל נושא בו ניתן לקבוע הוראות בתכנית מקומית (ס' 55 לחוק) וכן בין היתר בנושאים הבאים: שטחים וגבולות לפיתוח עירוני וכפרי, שטחים חקלאיים, אזורי תעשייה, שטחי ייעור ועתיקות, רשת מחוזית לבזק, לתחבורה ולדרכים, בני עלמין ליותר מיישוב אחד, שמירה על חוף הים ועוד. אלתרמן מציינת, כי המדובר ברשימה בלתי סגורה של מטרות. על כן, נראה כי ניתן להגיש תכניות מחוזיות הכוללות התייחסות רחבה שאינה מתמצתת רק בשימושי הקרקע וחלוקתם (אלתרמן, 1981).

רזין מתאר, כי התכניות המחוזיות השפיעו בעיקרן החל משנות ה'90, שכן אז התפתחה הכרה חדשה במרכזיות המרחבים המטרופולינים. זאת בין היתר עקב שינויים במדיניות מנהל מקרקעי ישראל משנת 1992 ביחס להפשרת קרקעות, והתפתחות תפיסות בדבר חשיבות שימור השטחים הפתוחים, נחיצות הפיתוח העירוני הקומפקטי, וההסתמכות על תכנון רב-תחומי, המתייחס להיבטים סביבתיים, כלכליים, חברתיים וארגוניים יחדיו (רזין, 2010).

בעבר התעוררה השאלה האם יש צורך ברמת התכנון המחוזית או שמא ניתן להסתפק ברמה התכנון הארצית והמקומית. פייטלסון מתאר כי התכנון המחוזי עוסק במגוון נושאים שלא ניתן לתת לה מענה בתכנון הארצי או המקומי:

1. שירותים בעלי יתרונות לגודל ברמה התת-לאומית.
2. שטחים פתוחים, והיחס בין שטחים פתוחים למבונים.
3. חלוקת ה'עושר' האזורי - בעיקר אזורי תעסוקה בין-יישוביים המפיקים הכנסות רבות לרשויות המקומיות.
4. הכוונת הפיתוח ביחס לתשתיות הארציות והאזוריות, וכן התאמת התשתיות האזוריות לדפוס הפיתוח.

לדבריו, תכניות המתאר המחוזיות העדכניות מאפיינות את השטחים השונים, את הגבולות ביניהם ואת הפעילות המתאימה לכל אזור (בעיקר שטחים מבונים מול שטחים פתוחים). הן עוסקות בתיאום שבין מגורים, תעסוקה ותשתיות. אלו הם תחומים בהם יש לתכנות המתאר המחוזיות ערך מוסף ביחס לתכנון הארצי והמקומי שכן תכניות המתאר המחוזיות, המפורטות יותר מהתכנון הארצי, מייצרות וודאות, מנחות את התכנון המקומי ומאפשרות תבחינים לבחינת החלטות המתקבלות ברמה המקומית. הגדלת הוודאות, תורמת להתייעלות המשק ובעיקר תורמות להפנמת השלכות התכנון. הן השלכות חיצוניות - כגון הכוונת פיתוח לתשתיות והן השלכות שליליות - כגון מניעת פיתוח שיפגע ברווחת התושבים. על כן יש לשמר רמה תכנונית זו ואין לה תחליף.

9 התכניות נתונות לעיון הציבור באתר מנהל התכנון - תכנון זמין במשרד האוצר: <http://mavat.moin.gov.il/mavats/forms/sv3.aspx?tid=3>

10 תכנית זו מבוססת במידה רבה על תכנית 2020 שנערכה בשעתו בטכניון.

11 <http://iplan.gov.il/Pages/NationwidePlanning/RegionalMasterPlan/AboutMechozhi.aspx>

9.3 תכניות מתאר מקומיות/ יישוביות

תכניות מתאר כוללנית

מדובר בסוג חדש של תכניות, שנולדו בתיקון 101 לחוק. מטרתן של תכניות אלו להתוות מסגרת תכנון כללית לתחום היישוב. החידוש בתכניות מסוג זה, מלבד התייחסותן הכוללת, היא כי מטרתן לאפשר, בתנאים מסוימים, הקניית סמכויות נוספות לרשויות מקומיות שבעבר היו בידי מוסדות התכנון המחוזיים - הוועדות המחוזיות. לשם כך, מטרת התכנית הכוללנית להגדיר את מרחב שיקול הדעת שבמסגרתו יהיה לוועדות המקומיות חופש פעולה.

תכניות מתאר מקומיות

תכניות מתאר מקומיות יכולות לעסוק בין היתר בנושאים הבאים (ס' 61 לחוק): פיקוח פיתוח הקרקע במרחב התכנון המקומי, תוך שמירה על ייעוד חקלאי של קרקעות המתאימות לכך, הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור לרבות מבני דת, שימור מבנים ואזורים בעלי חשיבות, ייחוד שטחים ציבוריים פתוחים. בהתאם להוראות התכנית המקומית, יקבע מוסד התכנון המוסמך לאשרה (המקומי או המחוזית, בהתאם לסעיף 62 לחוק). תכנית מתאר מקומית יכולה לכלול הוראות של תכנית מפורטת, כך שניתן יהיה להוציא היתרי בניה מכוחה.

תכנית מפורטת

תכנית מפורטת הינה תכנית אשר ניתן להוציא מכוחה היתר בניה. היא יכולה להתייחס לעניינים של תכניות מקומיות, וכן לקבוע הוראות מפורטות יותר שינחו את הוצאת היתרי הבניה בין היתר בנושאים הבאים: חלוקת קרקעות למגרשים, ייעוד קרקעות לדרכים, שטחים פתוחים, גנים, בתי-ספר, צרכי דת, בריאות, תרבות, נופש, ספורט וחניה, שימור, הריסה ושיקום מבנים, מיקומם של בניינים, נפחם, גובהם, צורתם ומראם החיצוני, נטיעת עצים והתקנת ספסלים ואבזרים, מספר דירות בבניין ומספר החדרים בבניין או בדירה ועוד.

הנחיות מרחביות

ההנחיות המרחביות (ס' 142 לחוק) מהוות אמצעי תכנוני חדש שנולד גם הוא במסגרת תיקון 101 לחוק. במשך שנים ארוכות, הפרקטיקה הנהוגה הייתה כי סוגיות רבות שלא הוסדרו בתכנון המפורט, נדחתה ההחלטה בהן לשלב היתר הבניה. כתוצאה מכך, היה מבקש היתר נתקל לראשונה בשלב היתר בדרישות חדשות. דבר זה היה יוצר אי וודאות, מאריך את הליכי אישור ההיתרים ומייצר פתח לשרירות לב. ההנחיות המרחביות נועדו לפתור קושי זה ולייצר שקיפות וודאות באשר לתנאים להיתר, בסוגיות שאין מקומן בתכניות מפורטות. כך ההנחיות המרחביות, מהוות רובד תכנוני נוסף, וידוע מראש, המתווסף אל התכנון המפורט.

9.4 שיתוף הציבור בתכנון

נוכח ההשלכות הרחבות של התכנון הפיזי על חיינו, כבר בשנות ה'60 החלו חוקרים עוסקים בקשר בין התכנון הפיזי לעוצמה פוליטית, וליחס בין אנשי המקצוע - המתכננים בפועל - לבין הציבור - עבורו מתכננים (Davidoff, 1965). הדבר הוביל לגיבוש פרקטיקות שונות של שילוב הציבור בתהליך התכנון הידועות כ"שיתוף ציבור". ארזה צ'רצ'מן ואלישבע סדן מגדירות שיתוף ציבור כ"תהליך שבו אנשים שאינם נבחרו ציבור או פקידים לוקחים חלק בקבלת ההחלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם". בפועל, ישנן רמות שונות לערב את הציבור בתכנון ודרכים שונות לעשות זאת. צ'רצ'מן וסדן מציינות כי המילה "שיתוף" מעידה על פעולה בלתי שוויונית שה"משתף" עושה ל"משתתף". לדבריהן, יש מקום לדבר על השתתפות, המלמדת על פעילות שוויונית יותר ומרמזת גם לשותפות שבין הצדדים. כמו כן, מתעוררת גם השאלה, מי הוא אותו הציבור שמשתתף, שכן ה"ציבור" אינו מהווה מקשה אחת וכולל אנשים בעלי צרכים ואינטרסים שונים.

הליך שיתוף הציבור בהחלטה התכנונית נתפס כמחזק את היסוד הדמוקרטי שבה ומגביר את מידת הלגיטימיות שלה תזכה בסופו של דבר. אמצעי להגדלת השקיפות, זיהוי צרכי התושבים וגיוס חכמת ההמון. הליכי שיתוף ציבור משמעותיים נתפסים גם כמקטינים התנגדויות לתכניות שבדרך. מבקרי הליכי שיתוף הציבור טוענים כי הדבר עלול לעכב את הליכי התכנון ולהוביל לתוצרים שאינם מקצועיים דיה ועל כן אינם אופטימאליים. עוד נטען כי השיתוף בבסיסו מוטה לטובת חזקים ובעלי אינטרסים היודעים לעשות שימוש בהליך לטובתם, כגון יזמים או קבוצות אליטה, לעומת קבוצות מוחלשות שקולן אינו בהכרח נשמע.

מבחינה סטטוטורית, השתתפות הציבור באה לידי ביטוי בהליך ההתנגדויות. בהתאם לס' 100 לחוק, מי שרואה עצמו נפגע על ידי תכנית מחוזית, מקומית או מפורטת, רשאי להגיש התנגדות לתכנית. הועדה המקומית, מהנדס הועדה המקומית ורשות מקומית שמרחב התכנון שלה כלול בתכנית התכנית או גובל בו, רשאים גם כן להגיש התנגדות וכן גוף ציבורי שהוסמך לכך וכל אחד ממשדר ממשרדי הממשלה. הזכות להתנגד לתכניות נתפסת כביטוי לזכות רחבה יותר הקיימת במשפט המנהלי והיא זכות הטעון, המבקשת להבטיח את זכותו של הפרט מול רשויות המינהל לאור החשש כי הללו ינצלו לרעה את סמכויותיהן. על אף החשיבות המיוחסת לשיתוף הציבור, כחלק מהליך התכנון, מבחינה משפטית, האפשרות להגיש התנגדות קבועה לשלב הפקדת התכנית. זהו שלב מאוחר יחסית בהליך התכנוני הסטטוטורי, לאחר שעיקר התכנון הושלם והתכנית ברובה כבר תואמה וגובשה עם מוסד התכנון - לשם ההחלטה על הפקדתה. על כן, יכולתם של מתנגדים להשפיע באופן מהותי על התכנון המתהווה ובפרט להביא לביטולו (בשונה מהתיקונים נקודתיים) הינה מוגבלת.

יחד עם זאת, בשנים האחרונות, מתגברים הליכי שיתוף הציבור גם בשלבים מוקדמים יותר של הכנת תכניות סטטוטוריות.

10. מדיניות קרקעית והתכנון בחברה הערבית

החברה הערבית בישראל ממוקמת בארבע מוקדים פיזיים: בצפון הארץ בהרי הגליל, באזור המשולש, בצפון הנגב ובמזרח ירושלים.

אפיונם העיקרי של היישובים הערביים עד שנות השמונים של המאה הקודמת היה מוקדים של ייצור חקלאי. משנות השמונים הפכו הכפרים למוקדים של מגורים וצריכה כאשר עיקר מאמצי הפיתוח הוקדשו ליצירת התשתית הפיסית ולארגון השירותים החברתיים והטכניים במטרה לקלוט את הגידול באוכלוסייה. תהליך זה של תכנון ופיתוח נסב סביב נושא הדיור והשירותים הציבוריים נקרא **עיור אצור** (חמיסי, 2018) ומשמעותו שהעיר הערבית הפכה למוקד צמיחה חברתי-צרכני אולם טרם הפכה למוקד צמיחה יצרני-משקי.

בחברה הערבית 357,400 משקי בית, מתוכם 21% (77,000 משקי בית) ללא מועסקים כלל (נתונים דומים לאלו של החברה היהודית). **התחום היצרני-משקי במגזר הערבי תלוי בהקשר אזורי.** היישובים הערביים בגליל, בשרון ובמרכז פועלים כחלק אינטגרלי ממערכות תפקודיות אזוריות רחבות שבהן מתקיימים שווקים משותפים של תעסוקה, מסחר ושירותים, המבוססים על יוממות. לדוגמה אזור נצרת, המהווה ישוב עירוני ותיק בעל גיוון וריכוז תפקודים, אולם אין בנצרת די מקומות עבודה ולכן אזור זה משולב באופן הדוק עם יישובי מישור החוף, במפרץ חיפה.

על אף העובדה שהאוכלוסייה הערבית הכפילה פי שבעה את גודלה מקום המדינה, הנתונים מראים כי לא הוקמו כמעט יישובים ערביים חדשים בחמישים השנה האחרונות ולכן השפעה נרחבת על מגמות הדיור בחברה הערבית. גם ביישובים הקיימים אין בנייה מוסדרת בעקבות העדרן של תכניות מתאר ותכניות אב, כך שאין ליישוב הערבי כיום דרך להתרחב או להתפתח למרות הגידול בצרכיו ובמספר התושבים.

הצד השני של התכנון הוא הקרקע עליה מבוצע וממומש התכנון. הבעלות במקרקעי ישראל הינה ברובה בעלות ציבורית - כ 90% מקרקעות המדינה מנוהלות על ידי רשות מקרקעי ישראל. חלק גדול מקרקעות אלו מוחכרות לטווח ארוך. שיעור הקרקע הציבורית הגבוה נוצר לאחר שנת 1948, כאשר למצבור הקרקעות שרכשו גורמים יהודים צורפו קרקעות הערבים שעזבו את המדינה בזמן המלחמה - קרקעות של "נוכחים נפקדים" (אלתרמן וסתן, 2001). מבנה בעלויות הקרקע הכולל בעלויות פרטיות, ציבוריות וזכויות אחרות על הקרקע, מקשה פעמים רבות את פיתוחה. הדבר נכון במיוחד ביישובים ערבים, בהם רוב הקרקעות בבעלות פרטית, צרכי הפיתוח הלוחצים, והיכולת לתת מענה לצרכים אלו הינה מורכבת. אלטרמן וסתן (2001) מציינות כי מורכבות זו משפיעה על האופן בו פועל התכנון ביישובים הערבים ועל הרגישות של הנושאים הקרקעיים בעיני רבים מתושביה הערבים של ישראל.

מבחינה מבנית, מרבית הרשויות הערביות מסופחות לוועדות מרחביות, אשר מנוהלות על ידי מתכננים מהחברה היהודית, ולעתים קרובות נעדרות רגישות לצרכים הייחודיים של היישובים הערבים. כיום למחצית מהיישובים אין תכניות אב מאושרות אשר מאפשרות את המשך הבניה באופן חוקי. על פי דו"ח ועדת אור שמסקנותיה פורסמו במרץ 2003, נוצר מצב בו **מרבית הקרקעות ביישובים הערביים הן בבעלות פרטית וללא אישורי בניה. הדבר כאמור הביא**

לקיומה של בנייה בלתי חוקית בהיקף נרחב ואיתה להתנגשות נוספות עם השלטון המרכזי.

משבר הדיור בחברה הערבית מביא עמו זליגה של האוכלוסייה ליישובים יהודים סמוכים, עקב היעדר מקום ויכולת בנייה חדשה ביישובים. בעשור האחרון, גוברת מגמת רכישת בתים ביישובים יהודים הסמוכים ליישובים ערבים על מנת לשמור על הקרבה הגאוגרפית למשפחה לצד שיפור רצוי באיכות החיים. נצרת עילית לדוגמה, מוגדרת כיישוב יהודי וממוקמת בסמוך לעיר נצרת. בעשור האחרון ניתן לראות מקרים רבים של רכישת דירות על ידי אזרחים ערבים עד להפיכתה של נצרת עילית ליישוב מעורב, בעל 10% תושבים ערבים. נושא זה נחקר כיום במחקרים רבים, אשר טבעו את המונח "**ערבים מעורבות בהתהוות**". בשונה מתופעה זו, ניתן לראות כי הניוד בין הערים הערביות עצמן הוא נמוך בשל פערים ברמת החינוך ושוני בתרבות המקור של האוכלוסיות הערביות השונות בארץ (קייס, 2012).

בעשרים השנים האחרונות משרד הפנים קידם מהלכים שונים על מנת לתקצב את תכניות המתאר של הרשויות הערביות המקומיות. במהלכים אלו השתלבו אנשי מקצוע ערביים (כגון מהנדסים ואדריכלים) בצוותי התכנון. עם זאת בתכניות אלו לא הוקצו לרשויות הערביות מספיק שטחים מוניציפליים אשר אינם בבעלות פרטית ולכן היו מעט תכונים של אזורי תעשייה ומסחר, סוגיה זו מביאה לכך שישנו קושי גדול בהגדלת ההכנסות העצמאיות של הרשויות ואינו תורם לבעיית התעסוקה ביישובים אלו. כאשר מתעמקים בתכניות המתאר של יישובים ערביים ויהודיים ניתן לראות הבדלים בתפיסת התכנון: תכניות המתאר של היישובים היהודיים נערכות בגישת התכנון היוזם תוך ניצול מרבי של המשאבים הקיימים. לעומת זאת, ביישובים הערביים תכניות המתאר נערכות בגישה של תכנון מסדיר הנותן פתרונות בסיסיים לאוכלוסיית היישוב על פי קצב הגידול שלהם. הדבר אינו מאפשר יצירת הזדמנויות לפיתוח במרחב הסובב את היישוב ואינו מנצל את המשאבים המרחביים הקיימים (יהודקין, 2012).

התכנון המגביל המתמקד בהסדרת הקיים ובקביעת הוראות מונעות והתכנון המפתח המסדיר את תכנון המרחב לפי כללים המבקשים להביא למצב רצוי. היישובים הערביים עדיין נמצאים בתכנון המגביל ודבר זה מונע מהם להתפתח. **מעבר מתכנון מגביל לתכנון מפתח יוכל לאפשר שינוי תפיסתי באוכלוסייה הערבית מאחר וזה יאפשר נטילת אחריות בידי החברה הערבית ומנהיגיה, וכשרשות מעורבת בתהליכי התכנון גם אמצעי האכיפה גדלים. אך על מנת שדבר זה יקרה נדרש גם שינוי תפיסתי של מוסדות התכנון על מנת שיהיו כלים לפיתוח המותאמים לצרכים של אוכלוסייה זו** (חמיסי, 1993).

לפני וועדת אור, החל תהליך תכנון להגדלת הבנייה ביישובים הערביים. מסקנות "וועדת אור" ו"ועדת לפיד" אחריה הביאו לקידום תכניות מתאר, תכניות אב ובנייה מחודשת. התהליך לא היה מושלם (בשל חסמים פנימיים וחיצוניים רבים שהביאו לכך שתכניות המתאר לא בהכרח היו תואמות לצרכי האוכלוסייה הערבית) ולקח זמן רב, אך נחשב להישג גדול ומשמעותי עד היום (לביא ומצא, 2016).

לרבים מהיישובים בחברה הערבית אין עתודות קרקע לתעשייה. עתודות קרקע אלו אמורות לסייע לרשויות המקומיות בתכנון לטווח הארוך. אזורי המסחר והתעשייה היחידים שיש כיום ליישובים נמצאים בבעלות פרטית, דבר המקשה על יכולת תכנון היישוב לטווח ארוך. לצד היישובים הערביים ישנם יישובים יהודיים להם יש עתודות קרקע למסחר ולכן מגיעים אליהם לקוחות ויזמים על מנת לפתוח עסקים חדשים.

11. תכנון אזורי בישראל - אתגרים והזדמנויות

(מבוסס על שיחה עם מר אורי אילן, יו"ר הוועדה המחוזית מחוז צפון, מיום 16.8.2017).

יישובים מתפקדים יחדיו כעניין שבשגרה ותושביהם חוצים את הגבולות המוניציפאליים מדי יום ביומו - בחינוך, תעסוקה פנאי, צריכה, בריאות וכדומה. כתוצאה מכך **עולה צורך אקוטי לחיזוק המרחב באמצעות רובד תכנוני חוקי אשר ייתן מענה לצרכיהם של תתי אזורים בעלי מאפיינים גאוגרפיים, דמוגרפיים, כלכליים ותרבותיים משותפים בתוך כל מחוז ומחוז.** במובנים מסוימים התכנון המחוזי עונה לצורך בתכנון אזורי ומנחה אותו לדוגמא במקרים של הקמת אזורי תעשייה משותפים.

התיקונים הרבים שנערכו בתכניות הללו מצריכים כושר התמצאות וידע רב, ובחלק מהמקרים, כמו במחוז צפון, מדובר על תכניות שאושרו לפני שנים ארוכות. הכנת תכנית מתאר מחוזית חדשה הינה תהליך ארוך ומורכב. מענה חלקי לצורך בתכנון אזורי מספקות תכניות שאינן סטטוטוריות, כגון התכנית לשטחים פתוחים ברמת הגולן, אך מאחר ומדובר בתכניות שאינן מחייבות, האפשרות לפעול על פיהן, פעמים רבות מוגבלת. הקמת האשכולות, לטענתו של אילן, יכולה וטומנת בחובה פוטנציאל לשינוי מצב זה וליצירת תשתית לשיתופי פעולה אזוריים לתכנון.

11.1 האתגרים לתכנון מחוזי - אזורי

כיום ישנם מספר אתגרים לקידום התכנון האזורי, המחלישים גם את התכנון המחוזי, הוא רובד התכנון הקרוב ביותר כיום לתכנון אזורי:

1. **ביזור סמכויות התכנון וחיזוק רובד התכנון המקומי.** בהתאם לתיקון 101, ביקש המחוקק להרחיב את סמכויות התכנון של וועדות מקומיות (אשר יוסמכו לכך). האמצעי המרכזי להרחבת סמכויותיהן הוא הכנת תכניות כוללניות. אלו תכניות, כמפורט לעיל, אשר יקבעו את המסגרת התכנונית הכוללת של כל יישוב ויישוב. בשנים האחרונות, הוקצו משאבים רבים לשם קידום תכניות אלו, ויישובים ומועצות אזוריות רבות מקדמות תכניות כוללניות בתחומן. אולם, התכניות הכוללניות הללו נצמדו לגבולות המוניציפאליים של היישובים השונים ואינן מאפשרות התייחסות תכנונית רחבה יותר ליישובים אלו בהתאם להקשר המרחבי בו הם מצויים. בעיה זו באה לידי ביטוי גם בכל הקשור לתכנון הכוללני של מועצות אזוריות. על פניו ניתן היה לחשוב כי תכניות כוללניות למועצות אזוריות מהוות סוג של תכנון אזורי. אך מאחר והמועצות האזוריות אינן כוללות יישובים משמעותיים בקרבן, גם התכנון הכוללני של המועצות הוא במהותו חסר. כך נוצר מצב אבסורדי, בו מקודמות תכניות נפרדות לבית שאן ולעמק המעינות, או לגליל העליון ולקריית שמונה. ההצמדות לגבולות המוניציפאליים,

מתעלמת מהתפקוד בפועל של מרחבים אלו ומביאה לתכנון שאינו משקף את המרחב בפועל ואינו יכול להתייחס אליו כראוי. הצמדות זו מביאה לתכנון מפוצל במהותו, שנגזר מגבולות שאינם רלוונטיים למרחב, ומחליש בסופו של יום בו זמנית את היישובים הספציפיים ואת האזורים שסביבם ואינו מאפשר את צמיחתם ופיתוחם.

2. **מרכז סמכויות והתערבות גוברת של רובד התכנון הארצי בתכנון המפורט.** במקביל להוראות החוק לביזור סמכויות, ישנה בפועל מגמה הפוכה של מעורבות הולכת וגוברת של השלטון המרכזי בתכנון בשטח. ראשית, חלק ניכר מתכנון התשתיות נדון ברמה הארצית, בוועדה לתכנון תשתיות (הות"ל), ולא בוועדות המחוזיות. שנית, יותר ויותר תכניות מתאר ארציות המאשרות בימים אלו כוללות הוראות מפורטות המאפשרות הוצאת היתר בניה מכוחן. כך, מיקומן של מחצבות, מערכות ביוב, תחנות כוח, טורבינות ועוד, שהשפעתן האזורית משמעותית ביותר, כלל לא נדונות ברמה המחוזית או המקומית, אלא מוכתבות מלמעלה.

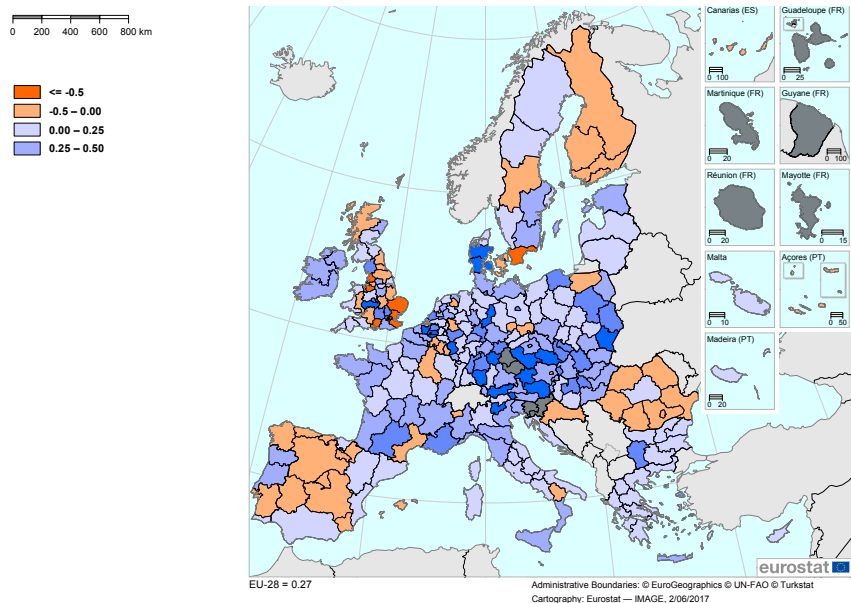
3. **קשיי תאום.** קיים קושי בתיאום בין משרדי הממשלה ומוסדות התכנון. כך למשל פועל משרד הכלכלה לקידום אזורי פיתוח לתעסוקה יחד עם רשויות מקומיות. זאת ללא כל התייחסות למיקום שקובעת תכנית המתאר המחוזית המאשרת לאזורים אלו ותוך התעלמות מהוראותיה בעניין.

4. **החלשות הוועדות המחוזיות.** המגמות שתוארו לעיל, ביזור הסמכויות לוועדות המקומיות מצד אחד ומעורבות השלטון המרכזי מהצד השני, מחליש במובנים רבים את הוועדות המחוזיות, המצויות בין לבין ואת יכולתן לקדם תפיסות מרחביות אזוריות ואף לממש הוראות של תכניות מתאר מחוזיות מאושרות. בעוד שלביזור הסמכויות יכולים להיות יתרונות רבים בעיקר למרכז הארץ, בפריפריה, החלשת הרמה המחוזית פוגעת לרעה ביכולת לתכלול אזורי ובהתייחסות לצרכים השונים במרחב. בעוד שבמרכז הארץ רשויות גדולות וועדות מקומיות רבות הינן ועדות תכנוניות מקצועיות שאף קיבלו הכרה ממשלתית בכך (בהתאם לתיקון 101), המצב שונה בפריפריה. וועדות מקומיות רבות אינן מתפקדות בפועל כמוסדות תכנון והן חסרות כלים מקצועיים להתמודדות עם האתגרים התכנוניים שלפניהן. העברת הסמכויות לוועדות אלו, משמעותה, בסופו של יום, החלשתן והחלשת האזורים שסביבן.

11.2 ההזדמנויות לתכנון מחוזי - אזורי

1. **יצירת גבולות אזור מוסכמים** - חלוקת המרחב לאזורים באופן מוסכם אשר תוביל לקביעת גבולות אחידים תאפשר בפועל תהליכי תכנון מתואמים. גבולות אזוריים אחידים של גופים שונים במערכת הלאומית יאפשרו תכנון מתואם הכולל את כל השחקנים במערכת והקצאת משאבים מסונכרנת ויעילה יותר.

2. **יצירת תכנית מתאר אשכולית** - בהתאם למצב החוקי כיום, ועדות מרחביות, המרכזות מספר יישובים יחדיו והנן בעלות סמכויות של ועדות מקומיות, משמשות בפועל לתכנון אזורי.



נוכח חשיבותו של התכנון האזורי, במיוחד בפריפריה, מקדמת למשל הועדה המחוזית מחוז צפון מדיניות לפיה נדרשות הועדות המרחביות לא רק לאשר תכניות אלא גם ליזום תכניות בעצמן. בימים אלו כמעט כל הועדות מרחביות במחוז מעורבות בקידום תכניות במענה לצרכים המקומיים הספציפיים שזיהו. אולם גם הראייה האזורית של הועדות המרחביות מוגבלת לגבולות המנהליים של יישוביהן ואין בידיהן סמכות להתייחס אל האזור המהותי בתוכו הן מתקיימות כמרחב כולל. רעיון האשכולות האזוריים טומן בחובו פוטנציאל לשינוי תפיסתי, באופן שיביא לתכנון אזורי בהתאם לתפקוד המרחבי - גאוגרפי שלהן ולא בהתאם לגבולות האדמיניסטרטיביים. **באם יהפכו האשכולות יום אחד למסגרת שלטונית הכוללת את כל התאגידים האזוריים ואת סמכויות התכנון, ניתן יהיה לייצר מסגרת בה ראשי הרשויות יקדמו יחדיו את כלל הנושאים המשותפים למרחב גאוגרפי קיים שאינו נצמד לגבולות המוניציפאליים.** ניסיונות לקדם הכנת תכנית מתאר אשכולית במחוז צפון ברוח דברים אלו, עד כה לא התקבלה על ידי מנהל התכנון (וככל הנראה הדבר מצריך גם שינוי חקיקה).

3. **יצירת אזורי סטטיסטיים אחידים לצרכי איסוף נתונים - מדיניות ההכללה (inclusion)** של האיחוד האירופי הציבה יעדים לצמצום פערים בין אזורי ערים בתחום הכלכלי, החברתי והסביבתי. תכנית האיחוד נבנית לתקופה של 7 שנים ואנו נמצאים בתקופת הביצוע של השנים 2014-2020. תכנית הסיוע לתקופה זו נאמדת בכ-352 ביליון אירו (!) כשליש מההוצאה הכוללת של האיחוד לתקופה זו. בלב הפעולה נמצאת החלוקה האזורית הסטטיסטית המכונה סיווג NUTS. סיווג זה מחלק את מדינות האיחוד בחלוקה אזורית טריטוריאלית. החלוקה הינה חלוקה הרמונית היררכית בת שלושה רבדים: NUT 1,2,3 אשר מבטאת את גודל האזור. החלוקה הסטטיסטית מהווה כלי לתכנון הקצאת המשאבים כאשר התקציבים הניתנים על ידי קרנות הסיוע מחושבים על פי מדד תמ"ג לתושב. רמת החלוקה NUT2 סווגה לשלוש קבוצות של אזורי לפי רמת ההתפתחות שלהם באופן הבא: קבוצת **האזורים המפותחים** בהם התמ"ג לנפש הוא מעל 90% מהממוצע התמ"ג לנפש באיחוד; קבוצת **האזורים בשינוי** בהם התמ"ג לנפש נע בין 75%-90% מהממוצע של האיחוד; וקבוצת **האזורים הפחות מפותחים** בהם התמ"ג לנפש נמוך מ-75% מהממוצע של האיחוד. מידי שנה מוציא ה-EUROSTAT גיליון חדש של נתונים סטטיסטיים אזוריים, לינק לדוח של שנת 2017.¹²

להלן דוגמה לניתוח סטטיסטי אזורי של תמ"ג לנפש מתוך האתר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה האירופית. הנגישות הנוחה לנתונים ברמה האזורית מאפשרת תכנון אזורי מבוסס נתונים אשר מבוסס על נכסי האזור.

בישראל נהוג שיטה של איסוף נתונים ברמת הישוב הבודד. ישנם דוחות סטטיסטיים בהם מבוצעים פילוחים לפי מחוזות, נפות ותת-נפות אולם אין אחידות בין גבולות האזוריים הללו לבין גבולות שנקבעים כמחוזות במשרדי ממשלה שונים. **אחד הצרכים הבסיסיים בתכנון מבוסס-נתונים בישראל הוא יצירת גבולות אחידים ומוסכמים לאזוריים נכונים.**

4. **איסוף נתונים ממוקד אזורי - איסוף נתונים לאומי ברמת היררכיה אזורית נדרש לצורך הפקת בסיסי הנתונים לתכנון.** כיום בסיסי נתונים אלה אינם מסונכרנים והנתונים אינם בנמצא. עם זאת קיימים בעולם ובישראל מכונים רבים אשר עוסקים באיסוף נתונים אזוריים, ביצירת מדדים אזוריים, ניירות עמדה, ביצירת תכניות אזוריות שונות, והערכת תכניות אזוריות אלה. חלקן מכוני מחקר שיצאו מתוך האקדמיה לדוגמא: המכון ללימודים עירוניים ואזוריים [האוניברסיטה העברית], המכון לחקר העיר והאזור [טכניון], מכון אלרוב לחקר הנדל"ן [אוניברסיטת תל אביב]. מכוני מחקר ללא כוונת רווח לדוגמא מכון ירושלים לחקר מדיניות, מוסד שמואל נאמן לחקר מדיניות לאומית; וכן מכוני מחקר מסחריים העוסקים בהיבטים מרחביים. ליווי מהלך בניית האשכולות והשנים הראשונות לפעולתן שיצרה מציאות של אזוריים בתחומים מסוימים סייע לזהות כי **קיים חסר במרכז ידע אשר בראש וראשונה אמון על איסוף נתונים.** חשוב לציין כי קיימות רשויות מקומיות רבות אשר הנתונים אינם זמינים עבורם גם ברמה היישובית. הנ"ל משפיע גם על היכולת לאסוף ידע ברמה האזורית. כיום אין גוף בישראל אשר אוסף ידע ברמה האזורית. בנוסף, **איסוף הידע יאפשר לחבר את המענים לצרכי הרשויות והתושבים בהיבטים של תכנון עיתידי סביב תחומי תוכן מקומיים ואזוריים משותפים.** בשנים הבאות יפעלו הגופים להקמתו של מרכז ידע אזורי אשר יהיה ביכולתו לעצב מענים לאתגרים ולנצל הזדמנויות קרובות יחד ולטובת כלל תושבי האזור.

<http://ec.europa.eu/eurostat/publications/statistical-books/regional-yearbook> 12

12. תהליך תכנון אזורי - המקרה של JIANGSU PROVINCE, סין

המרכז לקידום העירונית (CAU) מאוניברסיטת MIT יצר שותפות עם אוניברסיטת SEU אשר ב-Nanjing סין במטרה למצוא מודל חדש לשילוב מרקם כפרי עם מרקם עירוני על פי שיטת MIT לתכנון אזורי, בפרובינציית-Jiangsu Province, סין.



הנחת היסוד של המודל הצביעה על כך שההתפתחויות הכלכליות בסין הביאו להתפתחויות מואצות גם בתחום העירוניות. התפתחויות אלה הובילו לעומס רב על רכיבים שונים של עירוניות: תשתיות תנועה, אקולוגיה, תנאי הדיור, תשתיות הבריאות ועוד. ממשלת סין קראה לפיתוח עירוניות חדשה שיוצרת איזון בין תהליכי ההתפתחות של ערים קטנות, ישובים קטנים וקהילות-ספר חדשות בדגש על תיאום עירוני-כפרי. דרישה זו העמידה מודל חדש לפיתוח אינטנסיבי של המרחב הכפרי-עירוני השולי (urban-rural fringe) אך בד בבד המודל רגיש להיבטים כלכליים וסביבתיים. אתגר זה דרש חשיבה חדשה על פיתוח עירוני מקיים, שימושי קרקע, דיור וצרכי קהילה.

צוותי התכנון שהורכבו מסטודנטים משני המוסדות האקדמיים יצרו בראשית תהליך העבודה את סיפורי ההקשר הגיאוגרפיים וההיסטוריים של האזור, לאחר מכן חקרו מקרים נקודתיים, פיתחו קונספט לפיתוח אזורי ואז יצאו ליישום הקונספט.

בתרשים 1 ניתן לראות כיצד המתכנן מפרק את תכונות האזור באמצעות שכבות מידע שונות. שלושת התמונות הן פירוק של רכיבי המערכת: רשת התנועה (A), רשת החקלאות (B) ו-רשת מסדרונות הנחלים או אזורי חיץ ירוקים (C Riparian Corridors).

תרשים 1:



לאחר מכן מגדיר המתכנן את החזון של האזור, שאלות ואתגרים מרכזיים איתם מתמודד האזור. בשלב השלישי מוצעים פתרונות ומודליים אפשריים להתמודדות עם אתגרים אלו. התרשים הבא (D) הוא מודל אפשרי אחד לפיתוח אזורי שהוצע לפרובינציית Jiangsu.

תרשים



תכנון הינו מושג מורכב ותהליך מורכב. יחד עם זאת, תהליך התכנון הינו אמצעי מסייע מרכזי שתפקידו להכין את מערכת קבלת ההחלטות ביחס לעתיד, על סמך מחקר, עיון ומחשבה שיטתיים. תהליך התכנון מדגיש זיהוי יעדים והתווית כיווני פעולה אפשריים להשגתם.

התכנון המרחבי שנולד מהצורך בהסדרה פיזית של המרחב, מפריסת תשתיות, כבישים והסדרת השימושים בקרקע, התפתח לגישה חדשה שבה **התכנון המרחבי אינו מוגבל להיבט פיזי בלבד, אלא מתייחס למגוון מורכב של היבטים חברתיים, כלכליים, סביבתיים, פוליטיים, בטיחותיים ועוד**. השילוב בין היבטים אלו להיבטים פיזיים כגון אופי המרחב, הטופוגרפיה וסוג הקרקע הם שמכתיבים את הפיתוח הפיזי ואת עיצוב המרחב. מכאן, שהתכנון האזורי הינו תהליך של עיצוב בר קיימא של פני האזור לעתיד, בהתבסס על כלל הנכסים שבו והמאפיינים המייחדים אותו, תוך שאיפה ליצירת זרימה ואיזון ביצירת ובחלוקת משאבים מכלילה, תוך יצירת חיבורים למגמות לאומיות ובינלאומיות במטרה להגדיל את העוגה.

התכנון האזורי מתייחס למרחב גיאוגרפי גדול יותר משל רשות אחת, שיש בו מרכיבים משותפים, נרטיב משותף, ותפקודים משותפים שעובדים בפועל בין חלקיו; בה בעת מתקיימת במרחב זה שונות רבה שיש להביא בחשבון בתכנון הכולל. האתגר העומד לפתחו של תהליך התכנון האזורי הוא אבחון והגדרה של אזורים מסוג זה על פי תבחינים קבועים.

תפקידו העיקרי של חוק התכנון והבנייה נבע מהצורך להסדיר כשלי שוק, אולם יצירת תהליך תכנון אזורי מיטבי יוביל ליצירת סינרגיה בין מערכים שונים באזור, מתוך קביעת חזון אזורי משותף ותוכנית פעולה אשר מייצגת ומתחשבת בצרכי הקבוצות השונות באזור ונשענת על נכסי האזור. **במונח זה תכנון אזורי הוא אמצעי מסייע לתהליכי פיתוח חברתי-כלכלי של אזור המאפשר מינוף וצמיחה משמעותיים בכל הרבדים של המערכת האזורית.**

הסקירה תיארה את שני הצירים המרכזיים של תהליך התכנון: התכנון האסטרטגי והתכנון המרחבי. שני הצירים נועדו לסייע למקבלי ההחלטות בהתוויית מדיניות ובמימוש אינטרסים ציבוריים. מערכת התכנון בישראל על היבטיה המנהליים והמשפטיים תוארה לעומקה ועלתה התובנה כי **יצירת היררכיה מרחבית אזורית יכולה לסייע בצמצום הכשלים של מערכת התכנון כפי שהיא פועלת היום ואף להוביל למימוש פוטנציאליים.**

הוספת היררכיה אזורית דורשת כמהלך מקדים יצירה מוסכמת של מפת הגבולות האזוריים אשר אינה שרירותית, אלא כזו הנשענת על זיהוי הנכסים הטבעיים של האזורים, מאפייני התרבות, הנרטיב האזורי ועוד. מהלך זה הינו מהלך מורכב אשר דורש דיון ציבורי מעמיק בהשלכותיו. יתרה מכך, מהלך זה דורש בסיס נתונים אזורי וכללי מיפוי אזוריים אשר יאפשרו למתכננים לקבוע את הגבולות האזוריים.

אורבך, ג. (2008). **יסודות השלטון המקומי-יחידה 8- ניהול ומנהל בשלטון המקומי**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אורבך, ג. (2008). **יסודות השלטון המקומי-יחידה 11- תכנון עירוני בשלטון המקומי**. רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אלתרמן, ר. (1981). חוק התכנון והבנייה ותוכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה. משפטים יא' 2: 197-220.

אלתרמן, ר., וסתו, ת. (2001). עימות והסכמה ביד הלשון התייחסות של תוכניות עירוניות ואזוריות למיגזר הערבי בישראל, פירסום בעקבות מחקר שמומן על ידי הקרן על שם תמי שטיינמץ למחקרי שלום אוניברסיטת תל אביב, 2001.

ברוצקוס, א. (1987). התפתחות מחשבת התכנון בישראל. עיר ואזור, 18.

ג'בארין, י., ומוהנד, מ. (עורכים). (2013). **השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל**. חיפה: הוצאת פרדס.

דרור, י. (1960). מודל כללי של תכנון. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

דרי, ד. (1996). **יסודות המנהל הציבורי-יחידה 2: קבלת החלטות**. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה. הרשקוביץ, א. (2006). מ"תוכנית שרון" האידאולוגיה של שלוש תוכניות מתאר ארציות. אופקים בגיאוגרפיה, 67: 31-40.

חמאיסי, ר. (1993). מתכנון מגביל לתכנון מפתח ביישובים הערביים בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ח'אמיסי, ר. (נדלה ביום 18 בנובמבר 2017). השלטון המקומי הערבי: דילמות ואתגרים. אתר בשער: קהילה אקדמית למען החברה בישראל. <http://lib.civics.cet.ac.il/didact/pages/printitem.asp?item=15788>.

יהודקין, ס. (2012). התכנון המתארי ביישובים הערביים בישראל, תמונת מצב. חלק ב': מחקר השוואתי: שטחי המגורים והתעסוקה בתכניות מתאר ביישובים ערביים ויהודיים בישראל. הוצאת המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי.

יפתחאל, א. (תשס"ו). גאוגרף במרחב המשפטי - הוראת גאוגרפיה משפטית' כניווט בספר האקדמי דין ודברים, תשס"ו ב'.

יפתחאל, א. (2006). סדקים באוטופיה: על 'צדו האפל' של התכנון". בלוק, 0: 02-42.

יפתחאל, א., וקדר, א. (2000). על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי. תיאוריה וביקורת, 16: 67-100.

Friedmann, J. (1969). Notes on Societal Action. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(5): 311-318.

Friedmann, J. (1973). *Retracing America: A Theory of Transactive Planning*. New York: Ancor Press.

Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New Jersey: Princeton University Press.

Harris, B. (1967). The Limits of Science and Humanism in Planning, *Journal of the American Institute of Planners*, 33(5): 324-335.

Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*. London: Arnold.

Healey, P. (1995). *Context, Substance, and Progress in Land Use Planning*. Paper for the American Collegiate Planning School Association Meeting, 1-3 Nov, Atlanta, Georgia.

Hillier, J. (1993). How to Boldly Go Where No Planners Have Ever. *Environment and Planning D: Society and Space*, 11: 89-113.

Kaufmann, J.L. (1973). Contemporary Planning Practice. In: Godschalk, D. (ed.). *Planning in America: Learning from Turbulence*. American Institute of Planning Press, 111-137.

Lindblom, C.E. (1973). The Science of Muddling Through, in: Faludi, A. (ed.), *A Reader in Planning Theory*. New York: Pergamon Press, 151-169.

Low-Yone, H., and Wilkansky, R. (1984). From Consensus to Fragmentation: The Dynamics of Paradigm Change in Israel. *Socio-Economic Planning Science*, 18(6): 367-372.

Simon, H. (1957). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.

Yiftachel, O. (1998). Planning as Social Control: Exploring the Dark Side. *Journal of Planning Literature*, 12(2): 395-406.

לביא, א., ומצא, ד. (2016) פיתוח היישובים הערביים והרשויות המקומיות. החברה הערבית-פלסטינית במדינת ישראל: עת לשינוי אסטרטגי בתהליכי השילוב והשוויון. הוצאת אלינר.

נאסר קייס. (2012) מצוקת הדיור והריסות מבנים בחברה הערבית בישראל: מכשולים נוכחיים והמלצות לשינוי. הוצאת דיראסאת- מרכז ערבי למשפט ומדיניות.

סנד, א., רוזן-צבי, י., חמאייסי, ר., ואבו חבלה, ז. (2015). מחקר לבדיקת המדיניות הממשלתית כלפי האוכלוסייה הערבית במסגרת עבודת הרשויות המקומיות בחברה הערבית. תל אביב: הוצאת מפעל הפיס והשלטון המקומי הערבי.

פייטלסון, ע. על מקומו וחשיבותו של התכנון המחוזי- נייר עמדה, פורסם באינטרנט.

פייטלסון, ע. (2010). תכנון יוזם, תכנון רגולטיבי, פיתוח בר קיימא, ומה שביניהם, בתוך: רזין, ע. (2010). תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

פרנקל, א. (2017). ראיון בנושא תכנון אזורי. חיפה: טכניון-מכון טכנולוגי לישראל.

רזין, ע. (2010). תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל- קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר. ירושלים: מחקרי פלורסהיימר.

במסמך מדיניות תכנון החקלאות והכפר בישראל של משרד החקלאות ופיתוח הכפר כרך ב' - דו"חות 2 ו-3 מטרות, עקרונות, המלצות והנחיות תכנון. http://www.moag.gov.il/yhidotmisrad/reshut_techun/technun_kafri/tochnit_leumit/Documents/ogdan_mipuy_mediniut_tichnun_kerechb_dochot_2_3.pdf

Alexander, E.R. (1995). *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts, and Issues*. Australia: Gordon and Breach Science Publishers.

Alexander, E.R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory*, 1(3): 226-249.

Cartwright, T.J. (1973). Problems, Solutions and Strategies: A Contribution to the Theory and Practice of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 39(3): 179-187.

Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4): 331-338.

Faludi, A. (1973). What is Planning Theory? In: Faludi, A. (ed.). *A Reader in Planning Theory*. New York: Pergamon Press, 1-11.

Friedmann, J. (1967). A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior. *Administrative Science Quarterly*, 12: 225-252.

