

# מה ניתן ללמוד ממדינות אחרות לקראת גיבוש חוק תכנון לבנייה חדשה בישראל

## פרופ' רחל אלטרמן

מתוך הניתוח המפורט של מערכות התכנון והבנייה בבריטניה וצרפת שהוצג בדו"ח מחקר (מ-1990) ומתוך לימוד מערכות התכנון של מערב גרמניה, שבדיה, ומדינות נוספות, ניתן להפיק לקחים עבור חוק תכנון ובנייה חדשה לישראל. ללקחים אלה מטרה כפולה: לשפר את תוכנו של התכנון בישראל; ולייעל ולהחיש את הליכי האישור. בהצגת המסקנות, נסתייע במסגרת להשוואה, שהוצגה בפרק 2 שבדו"ח המחקר הנ"ל.

### 1. מירכוז וביזור - היחס בין השלטון המרכזי לרשויות התכנון המקומי

ישראל היא, ללא ספק, המדינה בעלת מערכת התכנון הריכוזית ביותר בין ארצות המערב כיום. אפילו צרפת, שהיתה המדינה הריכוזית ביותר באירופה המערבית עד לשנת 1983, עברה תהליך של ביזור סמכויות ניכר - כמעט מלא - מהשלטון המרכזי לרשויות המקומיות. מדינות אירופה אחרות, שבהן היתה מערכת מבוזרת יותר מלכתחילה, עברו ביזור נוסף, כדוגמת שבדיה, בחוק התכנון החדש שלה משנת 1988.

אין ממצא זה אומר שעל ישראל לאמץ דווקא את מידת הביזור הנהוגה בארצות שחקרנו, משום שארצות אלה אינן נדרשות לעמוד בפני היעדים הלאומיים והאילוצים הבטחוניים והפיזיים של ישראל, המומחשים לנו היטב בימים אלה של צורך בהיערכות ארצית לבנייה עבור גל העלייה הגדול. יחד עם זאת, וחרף צורכי ההיערכות לעלייה (ואולי דווקא בגללם), יש מקום וצורך ליצור בחוק התכנון החדש, איזון טוב יותר בין השארת מקום ליוזמה, עצמאות, ותחרות מקומית, ובין הצורך לשמור כלים נכבדים של פיקוח מרכזי על החלטות בנושאים לאומיים או אזוריים. גישה כזו תביא, גם (ואולי במיוחד) בתקופת העלייה, להחשת הליכים במרבית סוגי החלטות התכנון ולשיפורם.

הבריטים, יותר מהצרפתים, השכילו ליצור איזון הראוי לחיקוי בין מידת החופש המתאימה לשלטון המקומי בתכנון, לבין הצורך של פיקוח ממלכתי ותיאום עם מדיניות אזורית וממלכתית. מן הראוי ללמוד היטב את פרטי הסמכויות ויחסי הגומלין שהצגנו בדו"ח המחקר, בין הרשויות המקומיות בבריטניה ובין השלטון המרכזי.

לעומת זאת, בצרפת נראה שתהליך הביזור היה מוגזם במקצת בשל הויתור על היכולת להשיג תיאום אזורי. בקרוב צפויים בצרפת תיקונים למצב זה, שמגמתם תהיה, ככל הנראה, לחזק את התכנון האזורי, ולעודד שימוש רב יותר בכלי הפיקוח הארציים. אך יש להדגיש: תיקונים אלה ייעשו, מבלי שעקרון הביזור באשר לתכנון המקומי השגרתי ייפגע.

ההנחה הבסיסית בארבע הארצות שחקרנו - בריטניה, צרפת, גרמניה ושבדיה - כמו בכל ארצות אירופה המערבית כיום, היא שהשלטון המקומי הוא הדרג העיקרי המופקד על התכנון העירוני. גם התכנון הנפתי בבריטניה, והתכנון האזרחי בצרפת, מופעלים על-ידי נציגים נבחרים של השלטון המקומי. אין באף אחת מהארצות שבדקנו מערך דו-שכבתי של מוסדות מאשרים, שבו הדרג העליון מורכב מנציגי השלטון המרכזי, והוא נדרש לאשר את מרבית החלטותיו של דרג השלטון המקומי. מערך כזה קיים בישראל בדמות הוועדה המחוזית (למעשה, בישראל המערך הוא לעתים בן 3-5 שכבות חזרתיות של אישורי מוסדות תכנון שבעיקרם הם זרוע של השלטון

המרכזי, אחרי ועדה מקומית וועדה מחוזית, נדרש לעתים תכופות אישור ולק"ח, לעתים גם דיון בערר במועצה הארצית, ובנוסף לכל אלה - אישור שר הפנים; לעתים עוסקת ועדת היגוי בין משרדית בהכנת תוכנית המתאר. בשבדיה, שם היה בעבר מערך דו-שכבתי של מוסדות מאשרים, נערך לאחרונה ביזור של סמכויות, ושוב אין מרבית ההחלטות של השלטון המקומי נזקקות לאישור מרכזי. שינויי חקיקה דומים נערכו בעשור האחרון גם בארצות-אירופה נוספות.

מאידך, חשוב לציין שהשלטון המרכזי בארצות שבדקנו, אינו מוותר בהכרח על תפקידי הפיקוח שלו, אלא הוא ממקד את הפיקוח בנושאים בעלי חשיבות אזורית או ארצית, במקום לעסוק בכל יריעת ההחלטות המקומיות. גישה כזו אומצה גם בפלורידה, שהיא אחת משלוש מדינות בארה"ב (יחד עם קליפורניה והוואי) בעלות מערכות התכנון המשוכללות ביותר. שם קיים, מאז החוק של 1985, מושג של Development of Regional Impact D.R.I.'S. המטרה היא לערוך הבחנה בין החלטות תכנון בעלות השלכות מקומיות גרידא, לבין החלטות תכנון מקומיות בעלות השלכות אזוריות; האחרונות דורשות תיאום ופיקוח מדינתי, בעוד הראשונות הן עצמאיות. מומלץ לאמץ הבחנה מעין זו, בקנה מידה המתאים לנו, גם בישראל. אין צורך, או מקום, לפיקוח של משרדי הממשלה על החלטות תכנון בעלות השפעות מקומיות בלבד (כל עוד הן עולות בקנה אחד עם תוכניות מתאר מחוזיות וארציות, שאותן מומלץ לחזק). ממחקרנו עולה, שקיימות דרכים נוספות לפיקוח מרכזי, שאינן כרוכות בסרבול של מערכת דו- או תלת-שכבתית של מוסדות תכנון.

בבריטניה, מפעיל השר הממונה מידה לא קטנה של בקרה על התכנון המקומי מבלי להזדקק להיררכיה מרובת-שלבים כמו זו הקיימת בישראל, וללא צורך להאריך את תהליכי התכנון והאישור. סמכויות השר, הדומות למדי לסמכויות שר הפנים בחוק התכנון והבנייה בישראל (אולם מבלי שההחלטות עבור ביקורת קודמת של השלטון המרכזי בוועדות מחוזיות), מופעלות לא רק באמצעות הסמכויות המפורשות, אלא גם - ואולי בעיקר - בדרכים של תדריכים מינהליים (circulars). השפעתם של תדריכים אלה רבה; הם גמישים ומאפשרים לשר להתמקד באותם נושאים או הליכים שלדעתו של השר הם בעלי חשיבות לאומית, מבלי שהפיקוח גורם לסרבול ולהארכת משך האישור. תדריכים אלה עניינם מדיניות כללית, ותפקידם לשפר את מערכת התכנון המקומית. מעבר לתדריכים אלה, מוסמך השר להתערב בהחלטות מסוימות שנראות לו חשובות, אולם התערבות זו אינה בבחינת נוהג שגרתי. השר נוהג לשמור את התערבותו לנושאים בעלי חשיבות לאומית או ציבורית-מקומית מיוחדת (בהקבלה רבה, אם כי לא מלאה, לנוהגי שרי הפנים אצלנו).

בצרפת, סמכויות השלטון המרכזי מופעלות בדרך מעניינת נוספת, העשויה להיות מועילה לישראל: החוק בצרפת מבחין הבחנה עקרונית בין רשויות מקומיות שהכינו תוכנית מקומית מעודכנת, לאלה שלא עשו כן. אם אין תוכנית כזו, חוזרות לשלטון המרכזי הסמכויות שהיו לו טרם הביזור, שהיו קיצוניות יותר מאשר בישראל. סמכויות אלה נוגעות גם להנפקת היתרי בנייה. אולם כאשר קיימת תוכנית תקפה, קונה לו השלטון המקומי סמכויות תכנון ובקרה נרחבות.

בניגוד לבריטניה, השלטון המרכזי בצרפת שלאחר הביזור, מוסמך להתערב אך ורק בחוקיות ההליכים ובמינהל התקין. אולם דרך כלי זה, השכיל השלטון המרכזי לערוך פיקוח מבוקר גם על תוכנו של תוכניות, בנושאים שיש בהם לדעתו עניין אזורי או ממלכתי. השימוש בכלי זה מקביל לשימוש החשוב ב-circulars הבריטיים שהזכרנו - התדריכים המינהליים של השר הממונה - שחשיבותם במערכת הבריטית מכרעת, אף שאין להם עיגון ישיר בחוק התכנון.

בישראל, אף שמשרד הפנים הוא הגוף ששולט על הרשויות המקומיות ועל תקציביהן, הוא מעולם לא פיתח מדיניות של שימוש בכלי בקרה ותמריצים מינהליים, שאינם דורשים שינויי חקיקה, כדי לדרבן את הרשויות המקומיות לערוך תכנון טוב יותר, או רזיז ויעיל יותר. מומלץ

שהלקחים מהניסיון של צרפת ובריטניה ישמשו את משרדי הממשלה כדגם לפיתוח כלי בקרה מינהליים לשיפור התכנון ברשויות המקומיות; ולכנסת, מומלץ לערוך שינוי יסודי בחוק התכנון והבנייה אשר יביא לביזור מבוקר של סמכויות, תוך הבחנה עניינית בין החלטות מקומיות גרידא, שתהיינה בסמכות מקומית בלבד, ובין החלטות בעלות השלכות אזוריות או ארציות, שתדרושנה בקרה של גוף מחוזי או ארצי.

שורות אלה נכתבות בעת שהממשלה עומדת להגיש בפני הכנסת הצעת חוק - הוראת שעה - לשינוי חוק התכנון והבנייה בכל הנוגע לתוכניות להקמת 200 יחידות מגורים ומעלה. הצעת חוק זו אמורה להביא למרכז קיצוני של הסמכויות בידי ועדות מחוזיות מיוחדות, שיהיו מושתות בעיקר על נציגי השלטון המרכזי. יש צורך, להערכתי, לבדוק הצעה זו מחדש, משום שאין כל הוכחה שדרוש דווקא מרכז נוסף לצורך החשת אישורי הבנייה למגורים, וייתכן שמרכז יגרום לנזקים ארוכי-טווח רבים (ההנמקה לדעה זו היא מעבר לגבולותיו של הדו"ח הנוכחי).

### מוסדות התכנון - גודלה של יחידת התכנון המקומית וכוח האדם בתכנון

במקביל לחקיקת חוק שייסד מערכת תכנון חדשה, ערכו הבריטים גם רפורמה בשלטון המקומי. רפורמה זו הבטיחה שגודלן של יחידות התכנון (הרשויות המקומיות והעירוניות) יהיה מספיק כדי להבטיח מיומנות מקצועית בתכנון. ואמנם, בבריטניה - בניגוד לצרפת - הרשויות המקומיות ככלל מסוגלות לדאוג לצורכי התכנון שלהן.

כוח האדם בתכנון מקומי בבריטניה הוא בעל הכשרה מתמחה בתכנון עירוני, מספר המועסקים בתכנון גדול כמה מונים מאשר בישראל. ואמנם - התוצאות ניכרות בהליכי אישור מהירים יותר מאשר בישראל, בעיקר בהיתרי תכנון, וברמת תכנון בין הגבוהות בעולם. עם זאת, הציפיות בבריטניה הן להליכי תכנון מהירים עוד יותר בכל הנוגע לאישור תוכניות, והממשלה פועלת נמרצות בשנים האחרונות לכיוון זה.

בצרפת, אחד הגורמים המקשים על תהליך הביזור הוא אי-החלת רפורמה בשלטון המקומי. מדיניות הביזור זוכה להצלחה רבה בערים הבינוניות והגדולות, ונתקלת בקשיים ברשויות הקטנות. אולם דווקא מתוך קשיים אלה ניתן ללמוד מצרפת על התפקיד החשוב של **שירותי תכנון ממלכתיים הניתנים לרשויות המקומיות על-פי בקשתן**. שירות זה מפותח מאוד, ומעסיק כוח אדם מיומן זה שנים רבות. נדגיש שכיום, השירות ניתן על-פי בקשת הרשויות המקומיות ואין הוא נכפה עליהן (אלא אם בחרו שלא להכין תוכנית מקומית).

מומלץ לשקול לערוך גם בישראל, הבחנה בין ערים שלהן מערכת תכנון מקצועית טובה, לבין כאלה המעוניינות (או מחויבות) לקבל סיוע מקצועי מהשלטון המרכזי. הבחנה כזו אינה קיימת כיום כלל: המרכז הרב של מערכת התכנון אינו מבחין בין ערים גדולות, להן יחידות תכנון מפותחות (לעתים גדולות יותר מיחידת התכנון של מינהל התכנון במשרד הפנים), ובין מועצות מקומיות קטנות וחלשות מבחינה מקצועית.

### 3. תכנון ארצי

באף אחת מהמדינות שנבדקו אין רמה של תוכניות סטטוטוריות בדרג ארצי. בכך, ישראל היא ייחודית. עם זאת, יש בכל אחת מהמדינות שבדקנו כלים חלופיים להשגת מטרות של תכנון לאומי. בדרך כלל מדובר בחקיקה מיוחדת בעלת תחולה ארצית, לעניינים שאצלנו הם נושאים לתוכניות מתאר ארציות חלקיות, כמו חופי-ים, גנים-לאומיים, או דרכים. כך המצב בבריטניה, צרפת, שבדיה וגרמניה, עם הבדלים ממדינה למדינה באשר לנושאים שזוכים למעמד של חוק כלל-ארצי.

בצרפת, קיים הסדר יוצא דופן לפיו ישנה גם מערכת של מעין תקני-תכנון כלל-ארציים או מחוזיים, המאפשרים להוציא היתרי בנייה במצבים של העדר תוכניות מקומיות. העובדה שישראל יוצאת דופן בנושא זה, אינה מעידה על כך שהתכנון הארצי אצלנו אינו נחוץ. נהפוך הוא, לדעתי יש לישראל נתונים פיזיים, בטחוניים, דמוגרפיים ואידיאולוגיים, המדגישים את החשיבות של תכנון סטטוטורי ארצי, ודווקא כלי כולל, שאיננו נשען על חוקים מיוחדים לכל נושא, הוא המתאים לצרכינו. הלוואי שנדע לנצל כיאות את כלי התכנון הארצי - הייחודי - הנמצא בידינו, ובמיוחד בשעה הנוכחית, של חירום וקבלת החלטות חפוזה על-ידי מערכות ממשלה שונות ובלתי-מתואמות. חשיבותו של התכנון הארצי תהיה עתה רבה כפליים, אם נשכיל להשתמש בו ככלי לחיזוי ותיאום.

#### 4. תכנון מחוזי/אזורי

בכל המדינות שבדקנו, התכנון המחוזי/אזורי הוא חוליה חלשה. בולט הדבר בבריטניה ובצרפת. בבריטניה, התכנון האזורי קיים רק בדרג של נפה, ואף הוא עומד כיום, ב-1990, בפני חשש של ביטול בצורתו הנוכחית של תוכניות מבניות. גם את התחליף אשר ככל הנראה מסתמן אחריו, ניתן לכנות "תכנון", אך לא תוכניות לשימושי קרקע, אלא תחזיות וקווי מדיניות בלבד. נדגיש שבבריטניה (בניגוד לצרפת), אין הבעיה טמונה במחסור בסמכויות של השלטון המרכזי לבצע תיאום בין הרשויות המקומיות או לכפות מדיניות ארצית. כלים אלה קיימים לרשותו. בצרפת, מצבו של התכנון האזורי/מחוזי כפי רע כבר זה זמן רב. התוכניות האזוריות, SDAU, פשוט נחשבות כבלתי רלבנטיות במקרה הטוב, וכמטרד ונוק במקרה הרע. במצב זה, עלול לחול נזק באפשרות לתכנן מיקום מתקנים אזוריים שאינם רצויים בשום רשות מקומית, וקשיים בתיאום בין תשתיות לשימושי קרקע אזוריים. מצב זה נוצר עוד טרם הביזור, ונראה שכיום הוא משקף שני גורמים: מחד, נוסחה לא מתאימה של תכנון ותוכניות, שהן בעלות אופי מבני, אך עם תכנון של שימושי קרקע מגבילים; ומאידך, העדר סמכויות בחוק לכפות תיאום בין הרשויות המקומיות. ניתן לומר שגם בישראל מהוות תוכניות המתאר המחוזיות חוליה חלשה מדי במערכת התכנון והבנייה. בהכללה, נאמר שהן אינן משמשות מספיק טוב את ייעודן, שהוא תכנון אזורי ארוך טווח ותיאום אזורי בטווחים קצרים יותר. חלק מהבעיה נעוץ באופיין המפורט מדי של התוכניות המחוזיות אצלנו (עבור ממצאי מחקר על תוכניות מחוזיות, ראו מגן ואלתרמן, 1986). לפחות - נוכל להתנחם ב"צרת רבים, חצי נחמה". גם אצלנו יש צורך בשינויים במתכונת התכנון המחוזי, או, לחילופין, בהטמעתו בתכנון הארצי. במדינה קטנה, יש היגיון בדרך האחרונה.

#### 5. תוכן וצורה של תוכניות: מידת גמישות

הבריטים הם ממצאי תפיסת הגישה התכנונית הגורסת שניתן להכין תוכניות סטטוטוריות, שהן גם גמישות. גמישות רבה מאפיינת במיוחדת את התוכנית המבנית הנפתית. למרות הביקורת על התוכנית המבנית בבריטניה, ופירוקה ההדרגתי, של ממשלת תאצ'ר בשנת 1990, מסיבות אידיאולוגיות הרי לתפיסה שברקע תוכנית זו יש חשיבות רבה עבור ישראל, ומן הראוי שנשקול אימוץ גישה זו, תוך תיקונים שיימנעו מחלק מהקשיים שבהם נתקלו תוכניות מבניות בבריטניה. ואמנם - מדינות נוספות באירופה אימצו בשנים האחרונות את גישת התוכנית המבנית בתור הדרג הגבוה יותר של תכנון כלל-עירוני או על-עירוני. לדוגמא, שבדיה אימצה את הדגם של תכנון תוכניות מבניות כלל-עירוניות בשנת 1988, ועוסקת כיום בהצלחה בהכנתן, אישורן המהיר, והפעלתן. צרפת אימצה גישה של תוכנית מבנית עוד בשנות ה-60 בדרג אזורי, אולם ללא הצלחה מרובה, ככל הנראה מחמת אופיין המופשט מדי של תוכניות אלה.

גם תוכניות מקומיות בבריטניה ובצרפת (אך לא בשבדיה) נוטות להיות גמישות יותר באופיין מתוכניות מתאר מקומיות בישראל, ובמיוחד בסוג התוכניות הרווח ביותר אצלנו - שינוי לתוכניות מתאר. תוכניות שאינן נכנסות לפרטים בלתי נחוצים נוטות להיות מהירות יותר להכנה ולאישור. בצרפת נערך לאחרונה שינוי בחוק השואף לאפשר לתוכניות מקומיות להתמקד בנושאים המרכזיים של צפיפות ושימוש קרקע, ומאפשר להן שלא להיכנס לפרטים מיותרים. ניתוח של המצב המשפטי בחוק הנוכחי בישראל בהשוואה למדינות אחרות, וסיקור האפשרות לנקוט בגישה של תוכנית מבנית, או לפחות במידת הגמישות המאפיינת תוכניות מקומיות בבריטניה, ניתן לקרוא במאמרי, (אלתרמן 1981).

## 6. גמישות בזיקה בין תוכניות שבהיררכיה

בבריטניה, בצרפת, ובמדינות רבות אחרות, בניגוד לישראל, אין החוק דורש התאמה מוחלטת בפרטי הפרטים בין תוכנית מקומית ובין תוכניות מבניות מטרופוליטניות או אזוריות. ההתמקדות היא בהתאמה בעיקרי ההנחיות וביסודות התוכניות. הצרפתים טבעו לכך מושג - "האיזון הפנימי" של התוכנית. בישראל יש מצב של פירוש דייקני למידת הצמידות הנחוצה בין דרגי תוכניות, והוא אחד הגורמים להליכים הממושכים - לדוגמא, כאשר שינוי שגרתי בתוכנית מתאר מקומית דורש גם שינוי תוכנית מחוזית; או - בדוגמא נפוצה יותר - כאשר לא ניתן לערוך שינוי קטן בתוכנית מפורטת מבלי לערוך שינוי לתוכנית המתאר.

## 7. הליכי אישור, משך זמן, ושיתוף הציבור

הליכי התכנון בבריטניה ובצרפת גם יחד, הם מהירים יותר מאשר בישראל. בצרפת, ההליכים בדרך כלל מהירים יותר מאשר בבריטניה. שם יש לרשויות המקומיות "סנקציה" בחוק על הליכים ממושכים יתר על המידה: אם תוכנית ש"הופקדה" (אם נשתמש במינוח ישראלי למצב של אחרי-פרסום), לא אושרה תוך 3 שנים, תוקפה מתבטל מאליו, והתוכנית המקורית חוזרת לתוקפה (או למצב של העדר תוכנית שבו רוכש השלטון המרכזי סמכויות ניכרות).

בבריטניה ובצרפת ישנם כלים משומנים היטב לייעול התהליך של "בחינה ציבורית". בשתי המדינות, ובמיוחד בבריטניה, פותח היטב הכלי של חוקר המופקד על בחינת טענות הצדדים וכתובת המלצות. בשתי המדינות, מתמנים החוקרים על-ידי השלטון המרכזי. בצרפת, שם אין הליך של שמיעה ציבורית אלא רישום תגובות בלבד, נראה שהתהליך יעיל ומהיר במיוחד, אולם מושמעת ביקורת על מידה לא מספקת של שיתוף הציבור. בבריטניה, נזקף משך הזמן הממוצע הארוך-יחסית (אם כי נמוך מישראל), לחובת התהליך המורכב יותר של הצורך בשמיעה ציבורית המתחייב בבריטניה. פיתוח של מערך מסודר של חוקרים מומלץ גם לישראל. צעדים לכיוון זה נעשו בתיקון 26 לחוק התכנון והבנייה, ומומלץ להרחיבם ולמסדם, כך שחוקרים ישמעו חלק ניכר מההתנגדויות, ותהיה להם גם סמכות ההכרעה.

נדגיש שבשתי המדינות "זכות העמידה" בדבר השמעת תגובות לתוכניות, רחבה הרבה יותר מאשר בישראל - לפחות על-פי הפירוש שנתן אצלנו בג"צ לזכות זו (ורנסקי, אלתרמן וצירצ'מן 1986).

בנושא פרסום התוכנית קיים הבדל רב בין בריטניה לצרפת. בבריטניה יש לפרסם את התוכנית עצמה ולאפשר הפצתה לכל המעוניינים. לעומת זאת בצרפת - כמו בישראל - מפרסמים הודעה קטנה בלבד, ועל כך מושמעת ביקורת.

## 8. עדכון ושינוי תוכניות

בבריטניה, צרפת, ובמדינות נוספות, קיימת הבחנה שאינה קיימת בדין הישראלי, והיא ראוייה לאימוץ. הביטוי הרגור והמועיל ביותר קיים בצרפת. שם ישנה הבחנה (חדשה למדי) בחוק בין **עריכת התאמה של התוכנית**, מבלי שיש פגיעה בעקרונות היסוד והאיזון הפנימי שלה ובין **עריכת שינוי של התוכנית**. ההליכים לגבי התאמה קצרים מאד, ושונים באופן משמעותי מההליכים לגבי שינוי. במקרה האחרון ההליכים הם, כמו בישראל, זהים להליכים של הכנת תוכנית חדשה.

## 9. הזיקה בין היתרי תכנון לתוכניות מקומיות

בשיטה הבריטית, שהיא יוצאת דופן לעומת מרבית המדינות, זיקה כזו רופפת למדי על-פי החוק. אין חובה שהיתר התכנון יתאים לתוכנית. ספק אם גישה כזו מתאימה לישראל משום שהיא מותירה כר רחב מאד לשיקול דעת ופוגעת במידת הוודאות שעל התכנון (הטוב) להעניק. הדגם הצרפתי, הקיים במדינות-אירופה נוספות, מתאים יותר לישראל. על פיו, החוק דורש התאמה של היתר הבנייה לתוכנית. אולם בצרפת קיים מרווח קטן, בעל אמות מידה המוגדרות בחוק, הנוגע בעיקר למגבלות וצרכים טכניים, שבו מותרת אי-התאמה לתוכנית העירונית במגבלות קבועים מראש, ומבלי שהחריגה תהיה דומה ל"הקלה" בשיטה הישראלית (מרווח צנוע, ומבודד, מסוג זה הוכנס לחוק התכנון והבנייה בתיקון).

יתר על כן: לנוכח הגמישות הרבה יותר בתוכניות הבריטיות ובחלק מהתוכניות הצרפתיות, הרי פרטים לא מעטים נשארים לדרג של "היתר התכנון" בבריטניה, ו"היתר הבנייה" בצרפת. מאחר ששיטת היתרי הבנייה בצרפת דומה יותר להיתרי הבנייה בישראל מאשר השיטה הבריטית, עדיף לנו ללמוד מצרפת. שם, במבנים שגרתיים, ישאירו התוכניות את קביעת הפרטים של עיצוב המבנה ואף של העמדת המבנה, לדרג של היתר הבנייה. גישה זו משחררת את התוכניות לטיפול בשימושי הקרקע והוראות התוכנית העיקריים, ונמנעת מלהעמיס על התוכנית פרטים שיפה יותר לדחות את קביעתם למועד של בקשת היתר הבנייה. מומלץ לאמץ גישות אלה גם בישראל.

## 10. מידת ההחמרה בצורך בהיתר בנייה

בהכללה, יש חובה בכל אחת מהמדינות שנבדקו, לקבל היתר בנייה עבור מרבית סוגי הבנייה בערים, כל עוד אין מדובר בבנייה פעוטה. מאידך, קיימים הבדלים בדבר חובת היתר במקרה של הריסה. בצרפת, חובה זו חלה רק בערים הגדולות. וכן קיימים הבדלים מסוימים בין המדינות בדבר תחולת החובה לקבל היתר באזורים כפריים.

בשתי המדינות שהצגנו בדו"ח זה, וכן בשבדיה, קיימת מגמה ברורה בשנים האחרונות **להענקת פטור מהיתר בנייה לסוגים של בנייה פעוטה**. בשתי המדינות, התחליף הוא **הודעה לרשות המקומית**, וההיתר נחשב כמוענק. תהליך זה של דה-רגולציה, פסח על ישראל לגמרי, ולפי דעתי, החובה הנוכחית בישראל לבקש היתר בנייה גם עבור שינויים פעוטים, היא מוגזמת, מסרבלת את המערכת ללא צורך, וגורמת לחשש של איפה ואיפה באכיפה.

## 11. הזיקה בין החלטות תכנון ובין הבקרה ההנדסית על הבנייה

בבריטניה ובצרפת (אך לא בשבדיה), קיימת הפרדה מוחלטת בין מערכת בקרת התכנון, לבין מערכת בקרת הבנייה. המצב בישראל שונה. אצלנו אמור למלא היתר הבנייה את שני התפקידים האלה. אני ממליצה מאוד לשנות במצב זה, שייביא ללא ספק להקלה ניכרת במערכת התכנון (ראו הנמקה מפורטת יותר בנספח).

## 12. החשת ההחלטות על היתרי בנייה

הדוגמה הצרפתית מציעה לנו כלי חשוב להחשת הליכי רישוי הבנייה: אם הרשות לא השיבה למבקש תוך הזמן הנקוב, ולא ביקשה הארכה לזמן נקוב נוסף, נחשב ההיתר כאילו הוענק. כלים מעין אלה, של אישור מכוח אי-תגובה, יש בהם כדי להביא להחשה משמעותית בהליכי הרישוי.

## 13. הסכמים בין רשויות התכנון ליזמים

המחקר המשווה מחזק את דעתי בדבר הסכמים בין רשויות תכנון ליזמים, כפי שהבעתי אותה בכתובים בהזדמנויות רבות: הסכמים בין יזמים לרשויות התכנון, נובעים ממציאות שאין להתחמק ממנה, ומן הראוי למסדה. ראינו שבבריטניה קיים הליך ממוסד בחוק התכנון בדבר עריכת הסכמים. בצרפת, מוסד הליך כזה ב-ZAC. בשבדיה, בחלק ממדינות ארה"ב, ובארצות נוספות, יש רבים הממליצים להנהיג הסדר כזה (Alterman, ed. 1988). בכל המדינות שהוזכרו, רווחת הדעה בין חוקרים שאין למנוע הסכמים, הקיימים כפועל יוצא מתהליכי פיתוח, בעיקר בקנה מידה גדול. ישנה מגמה לפתח כלים טובים יותר ואמות מידה לעריכת הסכמים. המצב בישראל פרוץ למדי, הן מהבחינה המשפטית והן בפועל. על ניתוח מצב זה והמלצות לשפרו ראו באלתרמן וויטק (1990).

## 14. אמצעים של מדיניות קרקעית והפקעות

הליכי ההפקעה בישראל הם "בלתי ידיותיים" מאד, ועובדה זו בולטת גם מתוך המחקר המשווה. כוונתי להליכי ההודעה והפיצוי לבעלים, ובעיקר המצב המשפטי בישראל - הסמוי בחוק והבלתי מוכר לאזרחים - בדבר הצורך בתביעת פיצויים בשני שלבים ובשתי עילות משפטיות נפרדות. לא מצאנו אח ורע למצב כזה בארצות שבדקנו ובארצות אחרות שלא הצגנו בדו"ח זה. מאידך, את **התוכן** של סמכויות ההפקעה בישראל מומלץ דווקא להרחיב, ולהחילם במפורש גם על צורכי מגורים, מבלי להזדקק לאקרובטיקה משפטית (הן בחוק התכנון והבנייה הן בפקודת הקרקעות - רכישה לצורכי ציבור). הצורך בהרחבה כזו עולה כיום במלוא חריפותו בקשר לצורכי הבנייה לגלי העלייה. הדוגמה הצרפתית וסמכויות ההפקעה הרחבות שם, ראויה ללימוד. מאידך, בצרפת, כמו במדינות אחרות, לא קיימת הסמכות להפקעה ללא תמורה - אולם אין אני רואה מקום לוותר על סמכות זו אלא לשפרה (ראו ב-אלתרמן 1985).

הדוגמה הצרפתית ראויה ללימוד גם באשר לכושרה **להשתמש בהליכי תכנון ומדיניות קרקע במשולב, לצורך של ריסון האמרת מחירי קרקע**. בישראל, חרף הכלים המרובים של מדיניות קרקעית, כולל סמכויות רחבות להפקעות ולחלוקה חדשה, ובמיוחד השליטה המסיבית, חסרת התקדים, של המדינה על מאגר הקרקעות העיקרי שלה, לא השכלנו לעשות שימוש טוב בכלים לבקרת מחירי הקרקע. השיטה הצרפתית נוקטת בכלים שונים לצורך זה, הנחשב כאחד מיעדי התכנון המרכזיים. בין כלים אלה - הזכות לרכישה קודמת. היה ראוי לשקול את אימוצו לישראל בשעה זו.

## 15. היחס להשבחה ולנזקי תכנון

בעניין **היטל השבחה**, בולטת ישראל בייחודה - ולדעתי, יש הרבה מה ללמוד, לחיוב, מהניסיון הישראלי. היטל השבחה אינו קיים כיום בשתי המדינות שהצגנו, וכן לא בגרמניה, שבדיה, ארה"ב, ומדינות נוספות שבדקתי. לעתים, קיימות דרכים עקיפות - וחלקיות - לגביית עליית ערך הקרקע, אולם אין הן דומות להיטל השבחה בהיקפו, מטרתו, והפעלתו הנרחבת. עם זאת, אין העובדה

שישראל היא במיעוט, בהכרח תעודת גנאי, ואין זה אומר שיש לבטל את ההיטל. הערכה מעמיקה יותר של היטל ההשבחה בישראל מוצגת בגיל ואלתרמן (1990).

מסקנה דומה - אך הפוכה - נסיק בעניין הזכות לפיצויים בגין "נזקי תכנון" - ירידת ערך קרקע הנגרמת על-ידי החלטות של התכנון הציבורי. גם בעניין זה ישראל במיעוט, אולם מיעוט זה נובע מאי-הייצוגיות של המדינות שבחרנו להציג כאן. אף שבבריטניה ובצרפת אין זכות לפיצויים על נזקי תכנון, הרי במדינות אירופאיות רבות יש זכות כזו, כגון בשבדיה, דנמרק, והולנד, וכן בארה"ב, במגבלות מורכבות שהדין יצר. בשבדיה, הזכות לפיצויים הורחבה מאד והובהרה בחוק החדש מ-1988.



## מקורות ומחקרים נוספים

אלתרמן, רחל (1981), "תכנית מתאר על פי חוק התכנון והבניה, מהי? מטרת התכנית, צורתה והיקפה", עיר ואזור כרך 3 (4) עמ' 5-27. נתפרסם במקביל תחת הכותרת: "חוק התכנון והבניה ותכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה?" במשפטים י"א, 197-220.

----(1983), "תכנון בריטי, מבט מפוקח במראה", קרקע מס' 24.

----(1985), "הפקעות קרקע לצורכי ציבור ללא תמורה לפי חוק התכנון והבניה - לקראת הערכה מחדש", משפטים ט"ו, 179-244.

----(1988), "תכנית מתאר על פי חוק התכנון והבניה, מהי? גמישות, תכנון שוטף ותהליך ההפעלה", עיר ואזור מס' 18, נובמבר, עמ' 5-26.

----(1989), "נקודות תורפה במערכת התכנון והבניה ודרכים לשפרן", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון. פורסם גם בכתב העת הרשות נתונה, כרך 1 מס' 1.

אלתרמן, רחל עם מירי ויטק (1991). מהפקעות ועד הסכמים: דרכים להשגת קרקע ופיתוח לצורכי ציבור, מספרי המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון חיפה.

גיל, אירית ורחל אלתרמן (1990), היטל השבחה: סוגיות שבחוק ובדרך הפעלתו, דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

ורנסקי, אריאלה, רחל אלתרמן וארזה צירצ'מן (1986), שיתוף הציבור בתכנון במסגרת חוק התכנון והבניה: הקיים והאפשרי, דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

מגן, נאוה ורחל אלתרמן (1986), תכניות מתאר מחוזיות בישראל: עריכה, ביצוע והערכה, דו"ח מחקר, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.

פאר, ש. ובן-אשר (1984), ייעול תהליך המימוש של פרויקטים: שלב אי - מקבלת בקשה להיתר בניה ועד להוצאתו, דו"ח מחקר, התחנה לחקר הבנייה, הטכניון.

שלח, חמן (1979), "הפקעות קרקע: להרחבת הבקורת השיפוטית", עיוני משפט ז' (תשל"ט), 618-652.

Alterman, Rachele (1982), Land Value Recapture: Design and Evaluation of Alternative Policies, Occasional Paper No. 26, Center for Human Settlements, University of British Columbia.

Alterman Rachele, (ed. 1988), *Privat Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage and Alternative Land Policies*, New York, New York University Press.