

הערכת מערכת התכנון והבניה בישראל

ד"ר רחל אלתרמן פרופ' ארנסט אלכסנדר ד"ר יוברם לויין

הבחינות הללו: כיצד היא ממלאה את תפקידיה (ההיבט המערכתי), ובאיזו מידה היא הצליחה למלא את מטרותה החברתית (ההיבט החברתי-פוליטי).

● **מסקנות: מערכת התכנון בישראל**
ההיבט המערכתי: כיצד מבצע התכנון את תפקידיו?

המימצאים שלנו בנוגע לתפקוד מערכת התכנון שעל פי חוק התכנון והבניה, מגלים ליקויים בכמה מרכיבים חשובים של המערכת. בין התפקידים האלה: הכנת תכניות ומעקב אחרי ביצוען, הפיקוח על הבניה והאכיפה. תכניות המיתאר המקומיות, שמהוות את המצע העיקריים בתיאום החלטות הפיתוח ובפיקוח עליהן — אינן ממלאות את התפקיד הזה. קיימים סימנים של כירסום נרחב בתכניות המיתאר, שאיבדו לעתים קרובות את תכליתן כמסמך להכוונת מדיניות. במקומן בא פסיפס של תיקונים מפורטים אד הוק, המשקפים פעולות-פיתוח שוטפות, יותר מאשר תהליך שיטתי של התאמה לשינויים. נדירים הסימנים של מיסוד תהליך כלשהו של פיקוח ומעקב במישור המקומי, תהליך שהיה מסייע בקיומן של תכניות מיתאר כמסמך מעודכן להכוונת החלטות פיתוח.

תהליך הענקת רשיונות הבניה סובל לעתים קרובות מדחיות ממושכות, שנובעות בחלקן מקיום אישורים שלאחר מעשה, ומבנייה בלתי חוקית נרחבת. סימנים אלה של התמוטטות המערכת מחריפים כתוצאה מהיעדר ביקורת בגלל משאבים בלתי מספיקים

לאחרונה התפרסם מחקר בהוצאת Pergamon Press * בצורת ספר דק שיצא לאור כחלק מסדרה רבת-יוקרה העוסקת במחקרים בתחום תכנון ערים ואזורים. המחקר מדווח על נסיון — חדשני מבחינה תיאורטית — להעריך את תפקידיה של מערכת התכנון והבניה הישראלית בפעולתה במישור המקומי. נתוני המחקר מבוססים על סקר ראיונות עם נציגים של כרבע מוועדות התכנון המקומיות בישראל. המימצאים הרבים מובאים בגוף העבודה. לאור חשיבותו של פרסום זה, ראתה המערכת לנכון להביא תרגום הפרק האחרון של הספרון, המציג את המסקנות וההמלצות.



הנתונים שבמחקר ניתחו את מערכת התכנון הסטטוטורית בישראל משני היבטים. היבט אחד הוא מערכת התכנון עצמה ותפקידיה הפנימיים; ההיבט השני משקף על מערכת התכנון במסגרתה החברתית והפוליטית הרחבה יותר. ניתוח זה נזקק לשתי אנלוגיות מושגיות — המודל המערכתי מחד ומודל המשחק מאידך. במקביל לשתי מסגרות ההתייחסות, יש להבדיל בין שני מקורות של ליקויים בביצוע: מחדל פונקציונלי ומחדל שורשי (אנדומי).

עתה נוכל להשתמש במימצאינו, כדי להעריך את תפקוד מערכת התכנון משתי

* E.R. Alexander, R. Alterman and H. Law-Yone, *Evaluating Plan Implementation: The National Statutory Planning System in Israel*. Pergamon Press, Progress in Planning, Vol. 20 part. 2.

קים ודרכי אכיפה והענשת עבריינים שאינן תואמות את הצרכים. כתוצאה מכך נכשלה במידה רבה אכיפת החוק כגורם מרתיע נגד בנייה בלתי חוקית וכתמריץ למילוי צרכי התכנית.

גורמים אחדים יכולים לתרום למחדלים הללו בתיפקוד. קיימת נטייה לאשר בקלות תיקונים שעומדים בסתירה לתכנית המיתאר כמעט מבלי שתהיה קיימת הבחנה בחוק בין תיקונים כאלה לבין אישור תכניות מפורטות התואמות את תכנית המיתאר. המעקב אחרי התכנית אינו נחשב להכרחי. ולעתים רחוקות נעשית פעולה של פיקוח ומעקב מרצון. כ- תוצאה מכך תכניות המיתאר נדחקות בדרך כלל הצידה, כאמצעי בקרה יעילים של הה- לטות שוטפות.

כן מצאנו, כי הרשויות המקומיות חסרות כלי-ביצוע חיוביים, ואין הן נוטות להשתמש ברצון בכלים העומדים לרשותן. סיבות אלה, עם תלותן התמידית כמעט של הרשויות ה- מקומיות במימשל המרכזי בנוגעל משאבים הדרושים, הן, ככל הנראה, גם הסיבות לכש- לון שיטת רישוי הבניה ואכיפתה.

אולם, הכשלונות בתיפקוד הם עד כדי כך רבי-השפעה, שהם מעוררים שאלות בנוגע למערכת כולה ויכולתה למלא את משימתה. שאלות אלו רומזות על אפשרות של כשלון שורשי, דבר הנידון בסעיף הבא.

ההיבט החברתי: האם המערכת משיגה את מטרתה?

כדי להעריך את מערכת התכנון הלאומית מנקודת מבט כלל-חברתית — התבוננו ב- פעולת תהליך התכנון על פי הדימוי של משחק. תוך שימוש במטאפורה זו, יכולנו לראות אם מתרחשים כשלונות שורשיים (אנ- דמיים), כלומר שיבושים שאי-אפשר לתקנם על-ידי התאמת המרכיבים הפנימיים של ה- מערכת בלבד. כשלונות אנדמיים אובחנו על- ידי ניתוח הדרך שבה הכללים והתמריצים

של מערכת התכנון משפיעים באופן הדדי על המטרות של כל אחד מהמשתתפים ב- משחק התכנון. הערכנו גם את התיאום ההדדי של מטרות כל אחד מהמשתתפים, ואת המי- דה שבה הם תמכו במטרות הכלל-חברתיות של המערכת או חתרו תחתיה.

השלטון המקומי משמש, אולי, כשחקן ה- חשוב ביותר במערכת התכנון. לכן ניתן היה לצפות ממנו שהוא יבצע את המדיניות ה- לאומית ואת המטרות החברתיות במסגרת התפקידים שמוטלים עליו. אולם אנחנו מוצ- אים, כי מטרות הרשויות המקומיות ותמרי- ציהם הממשיים במשחק — פועלים למעשה נגד ההכנה היעילה של תכניות המיתאר ו- שמירתן השיטתית כמסגרת מבנית.

השלטון המקומי מבצע גם את תפקידי הרישוי והאכיפה של מערכת התכנון. מימ- צאינו מגלים, כי ההיערכות היעילה של כלים אלה נפגמת על-ידי המחסור במשאבים. בתוך אילוצים אלה, שמח השלטון המקומי להס- תפק באכיפת רישוי הבניה, ונוטה להרשות תיקוני אד הוק לתכניות תוך שימוש בהם בתור כלים פוליטיים, כלים של חסות ומקו- רות פוטנציאליים של כספים חסרים.

נראה, כי האכיפה הדיפרנציאלית של ה- הגבלות שבתכניות, משמשת לפעמים בידי הרשויות המקומיות מכשיר פוליטי לפי שי- קול דעתם, בניגוד לצרכי האכיפה השיטתית שטמונים ביסודה של כל מערכת חוקית.

מימצאים אלה מטילים ספק כבד ביושרה ובשלמותה המהותית של מערכת התכנון, ו- הם רומזים על כך, שקיים אולי באמת מחדל שורשי. המטרות החברתיות שלמענן הוקמה המערכת, ביחוד התאמתן של החלטות אינ- דיבידואליות לאינטרס של האוכלוסיה המקו- מית לטווח ארוך (בה ראינו את המטרה מס' 1 של מערכת התכנון) כמעט שאינן משפיעות על התנהגות השלטון המקומי.

גם המטרות האמיתיות של הגופים הממ- שלתיים אינן עולות בקנה אחד עם המטרות

המוצהרות של מערכת התכנון, כגון תיווך ותיאום בין-משרדי (מטרות מס' 2 ומס' 3). כך קורה, שאנחנו מוצאים משרדי ממשלה הפועלים כיומי פיתוח לכל דבר, מצב העומד בניגוד לאחריותם החוקית לתכנון ולאילוץ מערכת התכנון. כאשר התכניות הסטטוטוריות אינן מתואמות עם תכניותיהם של גופים אלה, נוצר באופן טבעי מצב שלפיו מטרות מדיניות, כגון קליטת עולים או פיזור האוכלוסיה — גוברות על האילוץ המינהליים שמערכת התכנון הסטטוטורית מציבה.

שותף חשוב אחר במערכת התכנון הוא ציבור הבונים והיוזמים המקצועיים, היוזמים תיקונים נקודתיים רבים בתכניות המיתאר לפי צרכיהם, והמבקשים חלק גדול מרשויות הבניה. על אף שמערכת התכנון גונת למשתתפים האלה את מידת המידע והבטחון, הנוגעים למסגרת של החלטות הפיתוח לעתיד שהם מעוניינים בהם — הם רואים בה הגבלה בלתי רצויה ובלתי מוצדקת של אפשרויותיהם. מוטב לשרת את המטרות הבסיסיות של משתתפים אלה על-ידי מערכת שתהיה הרבה יותר גמישה והפיקוח בה יהיה פחות נוקשה. במצב הנוכחי הדרך בה הם משחקים את משחק התכנון מוזיקה להשגת המטרות הסביבתיות שהמערכת נועדה לקדם.

דרושה מערכת גמישה יותר

לבסוף, אנחנו מוצאים כי המערכת מתערערת גם בגלל התנהגות ציבור הצרכנים, שאותו נועדה מערכת התכנון לשרת. במצב האופייני לישראל, נתקלים צרכנים רבים בצורך לשמש כיוזמים בקנה מידה קטן לצורך בניית תוספות או שינויים לבתייהם. אנשים רבים בציבור חשים, שהשיטה הנוכחית של פיקוח גוקשה מדכאה אותם — וזאת למרות שהאכיפה אינה יעילה כלל ועיקר. התנגדות האזרחים לשיטה באה לביטוי בהשתמטות נפוצה ובעקיפת הדרישות של רישוי הבניה. אכיפה בלתי עקבית היא אחת התוצאות של

אדישותם הגלויה של עובדי ציבור ונבחרינו, והיא עולה בקנה אחד עם הגישה שהם רואים מצד ציבור הבוחרים.

אף-על-פי-כן היינו מצפים מהציבור, כצרכנים של הסביבה הבנויה והטבעית, שיתמכו במערכת תכנון לאומית, וידרשו ממנה למלא את תפקידיה, כדי להבטיח דיור ברמה טובה וקהילות אטרקטיביות שמתפקדות היטב. ה"תנועה למען הסביבה, המתפתחת לאיטה גם בישראל, ומודעות צרכנית גוברת בהדרגה, יכולים להביא במשך הזמן להקמת רשות תכנון ציבורית. אולם כיום בולטת רשות כ"זאת בהיעדרה, והגישות השוררות בציבור והתנהגותו הן הוכחה ברורה של הכשלון השורשי של מערכת התכנון.

מצאנו כמה סוגים של כשלונות אנדמיים של המערכת. אחד מהם הוא התופעה של קיום מערכות ומטרות שונות של קבוצות מסויימות, הנוגדות לעתים זו את זו ואשר אינן משתלבות בתוך המטרות הכלל-חברתיות של המערכת. השימוש שעושה השלטון המקומי בתכנית המיתאר ובתהליך התיקונים, ניצול התיקונים המפורטים בתכנית על ידי יומי הפיתוח ואישורם על ידי ועדות התכנון המקומיות, ההפרה הנפוצה מאד, יחסית למדינות מערביות, ע"י דיירים פרטיים של דרישות חוק התכנון, וקיומה של בניה בלתי חוקית רבה — כל אלה מוכיחים שמערכת התכנון לא הצליחה לשעבד את המטרות הפארטיזניות למטרות חברתיות.

סוג אחר של מחלל אנדמי שמצאנו, בא כתוצאה מהיחסים הבין-קבוצתיים. המערכת אינה מסוגלת עוד לתווך בהצלחה בין משתתפי משחק התכנון, כדי להשיג את המטרות החברתיות שלמענו הוא נוצר. נראה שהפכו אותה למשחק מסוג אחר, המשרת את המטרות הפרטיזניות של רשויות מקומיות ושל הממשלה המרכזית, אך מאבד משתתפים רבים מתוך הציבור, המעדיפים לפרוש מהמשחק.

● השלכות והמלצות לשינוי

איננו יכולים להימנע מהמסקנה, כי מערכת התכנון והבניה בישראל, כפי שהיא קיימת ופועלת 'כעת', סובלת מכשלונות תיפקודיים ושורשיים כאחד. חשוב להבדיל בין שתי התופעות, אם נרצה להתאים את הפתרון לבעיה.

אם הבעיה היא תיפקודית בלבד, שינוי המערכת כולה, כגון ניסוחם מחדש של עיקרי החוק, עלול להיות מרחיק לכת מכדי להשיג את המטרה שהוא נועד להשיג. מאידך, התאמות תיפקודיות לא יספקו פתרונות לבעיות האנדמיות. כמה תיקונים, שהוכנסו לאחרונה לחוק, כגון החמרת העונשים, הם תיפקודיים בלבד. התיקונים הללו, אם ייחסו אותם למקרה של כשלון אנדמי, עלולים להיות לא רק בלתי-יעילים, כי אם יוכלו אפילו להחמיר את המצב.

את אחת הסיבות של הכשלונות הללו אפשר לזהות כחולשתו של התכנון הכוללני. ללא תכנון יעיל, הופכת המערכת למכונה שאין לה תכלית. אין כל בטחון שמכונה זו אמנם תתרום לתועלת הציבור לטווח הארוך. ללא מטרות תכנון ברורות, הנתמכות ע"י הציבור הרחב, בקרת הבניה הופכת ל"עונש" מעייף, מכביד ובלתי מוצדק, שאין הציבור אוהד אותו ואף אינו רוצה להשלים איתו. התוצאה היא תופעה של בניה בלתי חוקית רחבה ואי-רצון מצד השלטונות לנקוט צעדי האכיפה הדרושים. בלי תכנון יעיל, אי אפשר להגשים את המטרות החברתיות, המשמשות הצדקה להתערבות בניצול הקרקע לצרכים פרטיים.

דרושים שינויים יסודיים במערכת התכנון והבניה הלאומית, שיתקנו את הגורמים לכש-לון האנדמי שהוצג לעיל. רבים מהמחדלים הללו נובעים מאי-יכולתה של המערכת, כפי שהיא קיימת כיום, לספק תמריצים או להרתיע, כדי להבטיח את שיעבודן של מטרות פרטיות או מוסדיות צרות למטרות החבר-

תיות שלשם קידומן חוקק חוק התכנון והבניה. הסעיפים הבאים מתארים כמה שינויים מומלצים.

מטרות התכנון

יש להכניס תיקונים לחוק שיחייבו את כל רשויות התכנון הסטטוטורי הארצי, לגסס מפורשות את מדיניות התכנון והיעדים שאומצו בכל תכנית. מטרות אלה צריכות להיות פועל יוצא של ויכוח ציבורי, והן צריכות לההפך לחלק בלתי נפרד של מסמכי התכנון הנדרשים בחוק.

תהליך התכנון

ניתן לשפר את תיפקוד התכנון במישור המחוזי ובפרט הכנת תכניות מיתאר במישור המקומי באמצעות שיטה של אילוצים ותמריצים מצד השלטון המרכזי. בישראל קיים מצב מומין שלפיו משרד הפנים חולש הן על מערכת התכנון והבניה והן על תקציבי הרשויות המקומיות. אולם למרבית התמיהה, כיום אין כמעט שיתוף פעולה לצורך הנדון בין שני האגפים של משרד הפנים הנוגעים בדבר. ניתן להתנות את אישור תקציביהן של הרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים בהקמתה של מערכת תכנון מקומית יעילה, ויש לכלול תמריצים במענקי הפיתוח הגרביים שהממשלה מעניקה בדרך השיגרה לרשויות המקומיות לצרכי מטרות פיתוח מוגדרות, כדי לעודד פעולות תכנון יותר טובות ומחלקות תכנון משופרות במישור המקומי.

רצוי גם לשנות את סגנון התכנון, וליוזם ברמה של תכנית המיתאר, תכנון גמיש יותר, ברמה של קווי מדיניות עיקריים והתייחסות לנושאים המבניים. תכנון זה יבוא במקום הגישה הנוכחית של תכנון נוקשה ומפורט מדי של השימוש בקרקע. ניתן להנהיג שינויים אלה, תוך נסיון הסקת לקחים מהתוצאות החיוביות והשליליות כאחת של הרפורמות שהונהגו בתהליך התכנון הבריטי בשנות השבעים המוקדמות (מאק'אוסלאן, 1975, עמ' 158-244).

יונות הזמן, מן הראוי שמשדך הפנים יעודד את השימוש בכלי הביצוע הפוזיטיביים שחוק התכנון הבניה מעניק ביד נדיבה. במיוחד יש לעודד את הוועדות המחוזיות להיות סובלניות יותר כלפי חידושים, כדי לסייע באימוץ ההמלצות הנ"ל ובגישה חיונית יותר לגבי בעיות של ביצוע. כיום, דווקא הוועדות המחוזיות הן, לעתים, החסם בפני גישות חדשות ותכנון גמיש יותר.

שינוי תכניות פיקוח ומעקב

השינויים המוצעים לעיל יחליפו את תכניות המיתאר הנוקשות הנוכחיות בסגנון גמיש יותר של תכנון, אשר ממילא ידרוש להנהיג תהליך מתמשך של עידכון, פיקוח ומעקב. אולם, תהליך זה צריך להפוך לחלק מחייב של התכנון במישור המקומי, כפוף לאותה חבילה של תמריצים ואמצעי הביקורת שהוצעו לעיל.

עם מיסוד מקומה המוביל של הרשות המקומית או הוועדה המקומית בהתאמת תכניות המיתאר שלה לפיתוח ולשינויים שיתרחשו – יקטן הפיתוי לקבלת תיקונים מיזמי פיתוח בצורת שינויים נקודתיים לתכניות. ביתן הזמן יש לשנות את החוק, כדי להבדיל באופן ברור בין תהליך האישור של תכניות מפורטות, שאינן אלא עיבוד נוסף של תכנית המיתאר ואשר עולות בקנה אחד עם עקרונותיה, לבין תהליך האישור של תכניות המציעות שינויים מהותיים. עם הפעלתם של קריטריונים ברורים למתיחת הקו המבדיל הזה, ניתן יהיה לפשט ולזרז את תהליך אישור התכניות המפורטות, ואילו שינויים מהותיים יצטרכו לעבור תהליך אינטנסיבי יותר של הפצת מידע, של השתתפות הציבור ושל מעקב.

עם מיסוד מקומה המוביל של הרשות המקומית או הוועדה המקומית בהתאמת תכניות המיתאר שלה לפיתוח ולשינויים שיתרחשו – יקטן הפיתוי לקבלת תיקונים מיזמי פיתוח בצורת שינויים נקודתיים לתכניות. ביתן הזמן יש לשנות את החוק, כדי להבדיל באופן ברור בין תהליך האישור של תכניות מפורטות, שאינן אלא עיבוד נוסף של תכנית המיתאר ואשר עולות בקנה אחד עם עקרונותיה, לבין תהליך האישור של תכניות המציעות שינויים מהותיים. עם הפעלתם של קריטריונים ברורים למתיחת הקו המבדיל הזה, ניתן יהיה לפשט ולזרז את תהליך אישור התכניות המפורטות, ואילו שינויים מהותיים יצטרכו לעבור תהליך אינטנסיבי יותר של הפצת מידע, של השתתפות הציבור ושל מעקב.

הוצאת רשיונות ואכיפתם

כך גם מקובל בעוד מדינות בעולם. בזה יתבטל אחד המקורות החזקים ביותר של ההתנגדות למערכת התכנון בקרב הציבור ותקודם יצירת נורמות ציבוריות חדשות של שמירת חוק התכנון והבניה. ועדות התכנון הנתפסות כיום בציבור כעוסקות בקטנות מרבית זמנן, תתפסנה כעוסקות בנושאים מהותיים של איכות חייהם של התושבים, ותוכלנה להצביע על התוצאות של דיוניהן. ייתכן שזו הצעתנו החשובה ביותר, כי בסופו של דבר, בלי תמיכת הציבור מוכרחה מערכת התכנון להיכשל כדרך מועילה להשגת סביבת חיים יותר טובה למען כולם.

השיטה הקיימת של טיפול בבקשות לרשיונות

● מערכות תכנון וביצוע תכניות :

סקירה השוואתית

הניתוח שלנו של מערכת התכנון בישראל הציע את המסקנות שהוצגו לעיל. מה יכולות מסקנות אלו לומר לנו על מערכות תכנון לאומיות בדרך כלל ?

כמובן, ארצות אחרות שונות מישראל הן במערכות התכנון שלהן והן בהקשרים החברתיים, התרבותיים, הכלכליים והפוליטיים, שבהם מתנהל התכנון. כיצד יכולים הבדלים אלה להשפיע על אפשרות היישום הכללית של מסקנותינו ? — שאלה זו הוצגה בגוף המחקר, בדיון שיבוא, נסקור את מסקנותינו ונפתח את השלכותיהן, לאור הכללתן האפשרית לגבי ארצות אחרות ובהקשרים אחרים. ראשית, נתבונן בסימפטומים ובסיבות של מחדל תיפקודי ; אחר-כך נבדוק את המחדל השורשי וגורמיו.

המחדל התיפקודי

בישראל מצאנו הוכחות למחדלים תיפקודיים בהכנת תכניות ובמעקב, באישור רשיונות ובאכיפה. מחדלים אלה נובעים מסיבות שונות. הנוקשות של תהליך התכנון, בהשקעה לקלות שבה משנים תכניות, אשמה בהכשלת התפקיד המכוון של התכנית. היעדר כלי ביצוע חיוביים של השלטון המקומי, החסרון הכרוני שלו במשאבים ומורכבות מערכת — כל אלה תורמים לכשלון מערכת הרישוי והאכיפה.

מערכת התכנון הסטטוטורית של ישראל מבוססת על הדגם הבריטי מלפני שנת 1968, והתוצאות שנתגלו בתהליך תכנון נוקשה מדי, מזכירות את הבקורת שנמתחה על התכנון הבריטי שקדם להנהגת התכניות המבניות כרובד נוסף (PAG 1965). אולם התהליך הבריטי, שגקבע בחוק משנת 1968, גם הוא לא הוכיח את עצמו כתרופת-פלא כפי שציפו (האיור אנד טיילור, 1979, עמ' 110 ; ליצ'י-פילד, 1979). תוצאות דומות נתגלו במערכות

דומות עם ליקויים דומים. „תכנון הפיתוח“ הבלגי, למשל, כפי שהתברר, מהווה מערכת כל כך מכבידה, שרק ארבע-עשרה שנה אחרי הוצאת התקנות אושרה התכנית הראשונה לפירסום (טיפס אנד סלאח, 1979). ההתפתחות המטרופוליטנית של אתונה חרגה מעבר למערכת התכנון היוונית הבלתי-גמישה (אנדרוסי, 1979, עמ' 22, 25) ואפילו בהולנד — „לא מכבדים את התכנית“ (פאלודי, 1979, עמ' 82) בגלל נוקשות המערכת (פאלודי אנד האמט, 1977).

התלות של השלטון המקומי במשאבים, ההתנהגות הקשורה בזה, והשלכותיה על ביצוע התכנית באמצעות אישור רשיונות ואכיפתם, למרות שהיא חמורה בישראל, איננה בלעדית לגבי ארצנו. אפילו בריטניה, עם התשתית המפותחת שלה של רשיונות מקומיים ויכולתן המינהלית, הינה ארץ ריכוזית למדי והתלות הכספית של השלטון המקומי במרכז — מהווה בעיה המשפיעה על גיהול מערכת התכנון (סטיוארט, 1979, עמ' 60—62, 64). העוני והיכולת המינהלית הנמוכה של הרשויות המקומיות ביוון (אנרוסי, 1979, עמ' 22) דומים לישראל, התוצאות הן שוות. למעשה, כאשר מערכות התכנון מגלות תכונות של תת-פיתוח האופייניות לארצות רבות בעולם השלישי, הן מגלות מצב של „ריכוז יות מפרצלת“ (ברי, 1976, עמ' 133). הפיקוח באמצעות כלים חוקיים שהוא תנאי מכריע לביצוע המוצלח של כל תכנית שימושי קרקע, מתמוטט תחת הנטל המינהלי (האומות המאוחדות, 1975, עמ' 189).

הערות אלה מציינות, כי נסיונה של ישראל עשוי להיות רלבנטי בקנה מידה רחב יותר מאשר נראה במבט ראשון. נוכח התרופעות הכלליות שתוארו לעיל, ייתכן שמסכת קנתו נוגעת (עם התיקונים המתאימים לכל מקרה) הן לארצות המערב והן לאותן ארצות מתפתחות, שבהן מערכת תכנון על פי חוק היא חלק של המימסד המינהלי הלאומי.

בשלון שורשי

משתמשים בפריווילגיה היחידה שנותרה להם: לצאת מהמשחק (הירשמן, 1970). ככל הנראה, תופעה זו היא נפוצה יותר ככל שהמציאות של החברה ותרבותה מתרחקת מההנחות של רציונליות בסיסית הגלומה במערכת התכנון.

כך, לדוגמה, המצב במדינות פחות מפותחות שבהן בניה לא חוקית מתקבלת לבסוף אפילו בברכה, כביטוי של „עזרה עצמית“ והופכת למקור העיקרי למחסה (טרנר ופייכ-טר, 1972; דאייר, 1979). דוגמאות לכך אפילו למצוא אפילו במדינות מפותחות, אם נסתמך על הרשמים של פקחי תכנון במדינות מערביות. מכאן נובע שהתחמקות מפיקוח תכנוני — לפחות ככל שמדובר בשימושי קרקע — הוא הרבה יותר נפוץ מכפי שהעדות המתועדת והספרות הקיימת עשויות להראות.

כשלונות שורשיים כאלה, לדעתנו, הם מקרה נוסף של קונפליקט בין הגיון התכנון לבין ההגיון הפוליטי של ממשלות, מוסדות, ארגון ומשקי בית, שמהם מורכבת למעשה מערכת התכנון. קונפליקט זה מתועד היום בצורה הולמת (רבינוביץ, 1969; קטניו, 1974; וילדבסקי, 1979; הול, 1980). שום מערכת תכנון אינה מצליחה להשיג את יעדיה, אם אינה בנויה להתחשב במניעים ובכוונות של משתתפיה. התכנון אינו מטרה כשלעצמו ויתחייב רק אם המשתתפים יבינו שיש בכך גם משום השגת תועלת מוחשית בשבילם.

לקחים אחדים ניתנים להכללה לארצות אחרות מניתוח מערכת התכנון והביצוע בישראל. לקחים אלה ניתנים ליישום במידה שחברה והמערכת הפוליטית האחרת היא בעלת מאפיינים דומים לאלה של ישראל, ובמידה שמערכת התכנון בה מראה אותם סימפטומים של כשלון שצויינו לעיל. מאחר שרבות המדינות שבהן קיימות בעיות דומות בדרגות שונות — הלקחים עשויים להועיל גם להן. יתר על כן, יתכן שמסקנות ספציפיות

מצאנו גם עדות לשלון מקומי במערכת התכנון הלאומי בישראל, דהיינו — קלקולים שהם תוצאה של אי התאמה בין יעדי המשותפים לבין המטרות החברתיות של המערכת. כדבר שלם: מחסור באמצעים עודד את השלטון המקומי לנצל את סמכויות הרישוי שלו לצרכי יצירת הכנסה. בעת ובעונה התחמקו הרשויות המקומיות במכוון מקיום הרישות התכנוניות של המערכת, דרישות שהיו מטילות מעצורים רציניים על הגמישות הפוליטית שבהחלטות הפקידים המקומיים.

משרדי הממשלה עושים יד אחת עם יומי הפיתוח בניצול הגמישות של המערכת מעבר להגבלות החוקיות שלהם, בעוד שצרכני המערכת — הציבור הרחב — רואים בכך מעמסה המעניקה מעט מאוד טובות הנאה מוחשיות. תפיסה זו מתבטאת בהתחמקות בייקף רחב ובבניה לא חוקית. בשורש תופעת זאת אלה, כך הסקנו, מצויה העובדה שמערכת התכנון אינה מעודדת תכנון מקיף ומעקב האמורים להעניק לזרוע המווסתת את זכות קיומה החברתית.

בהיעדר מחקרים בארצות נוספות, המאמצים נקודת מבט דומה של מערכת התכנון הלאומית כמשחק תפקידים, לא גותר לנו אלא להציע השערות בדבר פעילות הגומלין בין המשתתפים בארצות אחרות. בכל אופן, הנסיון מוכיח, שקיום בצוותא בין מימשלים מקומיים הכמהים לאמצעים כלכליים ובין אינטרסים של פיתוח המבטיחים שפע, אינו מצב גביר (פאלודי, 1979, עמ' 81—80).

בו בזמן, המשתתפים הקטנים של מערכת התכנון — החנווני שאינם יכול להרשות לעצמו להמתין שנה תמימה לאישור חזית חדשה לחנותו, בעל דירה הרוצה רק לסגור את מרפסתו או חבר מושב הרוצה להוסיף אגף בעבור משפחת בנו או בתו — אלה שאינם בעלי השפעה פוליטית על המערכת,

אישורי בניה שרירותיים, ולעתים אף בדיעבד, שמטרתם, לעתים תכופות, ל-קדם פיתוח מקומי או להשיג כספים ב-עבור המימשל המקומי. היעדר תכנון מנחה עלול, לעתים, גם להוליך לאכיפה סלקטיבית לשם רווח פוליטי.

● כאשר נעלם התכנון כנימוק הגיוני של מערכת התכנון הסטטוטורית הלאומית ואינו תורם, או רק אך במעט, לשיפור הסביבה — אזי הוא מאבד את קהל התומכים שלו. התערבות בפעולותיהם נתפס ע"י הפרטים והחברות כמעמסה. תהליך ההימנעות ממערכת הפיקוח עלול להוביל בסופו של דבר לנטישה מוח-לטת ע"י הקהל הרחב.

כשלונות יסודיים כאלה, מטבע הדברים, קוראים לתיקונים רדיקליים. מה, אם כן, ניתן לעשות? אנו יכולים להציע מספר כיווני פעולה:

● לצמצם את המעמסה התכנונית והאדמי-ניסטרטיבית ע"י הכנסת יותר גמישות למע-רכת התכנונית. דבר זה יכול להיעשות בשתי דרכים: האחת היא לבנות מחדש דרישות תכנוניות להצגת תכנוניות המגבילות את עצמן לעקרונות והן פחות „נעולות“ על פרטים. האחרת היא לעצב מחדש את מערכת הוויסות והבקרה.

הן בנות יישום להיבטים מסויימים או לחל-קים ממערכת תכנון לאומית מסויימת ש-לגביהם אי אפשר לייחס מימצאים אחרים. להלן תמצית מסקנותינו:

● פיקוח קשיח והדוק יותר אינו תמיד מו-עיל. מערכת הדורשת פיקוח כזה ותכנון מקיף וממצה, נוטה לגרום להארכת משך זמן הדרוש לבקרה ואישור של תכנויות. התוצאה היא עיכובים (לעתים למשך שנים) בהגשת תכנויות מאושרות או אי-שור רק חלק קטן מהתכנויות הנחוצות. תהליך זה, יחד עם גורמים נוספים, יוצר כרסום של תפקידי תהליך התכנון בהכ-וונה ובהדרכה.

● חוסר עידוד ואמצעים לעריכת ביקורת ועדכון של התכנויות הקיימות מביא ל-התיישנות מהירה של התכנויות שזה עתה אושרו, שלא לדבר על התכנויות הישנות. זהו גורם נוסף המגביל את תפקודן ה-מכוון של התכנויות.

● ללא עידוד מוחשי להכנת תכנויות (או סנקציות ריאליות על כשלון בהכנתן) תהיה התחמקות מתכנון מקיף כדי ל-השיג טובות הנאה, הקלות יותר להשגה במצב של החלטות פוליטיות הנעשות במצב של העדר הנחיות. הכרסום במר-כיב התכנוני של המערכת מוביל למתן

BIBLIOGRAPHY

AKZIN, B. and DROR, Y. (1966) *Israel: High Pressure Planning*, Syracuse, University Press, New York.

ALEXANDER, E.R. (1975) (with R.M. BECKLEY) *Going It Alone? A Case Study of Planning and Implementation at the Local Level*, USGPO, Washington D.C.

ALEXANDER, E.R. (1981a) *Slum Rehabilitation in Israel — The Administrative — Institutional Context: Working Paper No. 8 — Neighborhood Re-*

newal in Israel: History and Context, Technion-Israel Institute of Technology, The S. Neaman Institute for Advanced Etudies in Science and Technology, Haifa.

ALEXANDER, E.R. (1981b) *Slum Rehabilitation in Israel — The Administrative-Institutional Context: Working Paper No. 9 — Project Renewal 1978-1980*, Technion-Israel Institute of Technology, The S. Neaman Institute for Advanced Studies in Science and

- Technology, Haifa.
- ALEXANDER, E.R. (1982) 'Implementation: Does a Literature Add Up to a Theory?', *Journal of the American Planning Association (JAPA)* 48, 1 (Winter), 132-135.
- ALEXANDER, E.R., ALTERMAN, R. and LAW-YONE, H. (1979) *Urban Plan Implementation: An Evaluation of the Israel Statutory Planning System*, Technion-Israel Institute of Technology, Center for Urban and Regional Studies, Haifa.
- ALTERMAN, R. (1975) *Selected Aspects in the Implementation of Urban Plans: Empirical Measurement of Effectuation and Identification of Influencing Factors*, D.S. Dissertation, Technion.
- ALTERMAN, R. (1978) *What is an Outline Plan under the Planning and Building Law?*, Working Paper of the Center for Urban and Regional Studies, Technion, Israel (in Hebrew).
- ALTERMAN, R. (1979) Whatever Happened to Our Land Use Plan? A Method for Analysing Transformation in Planned Land Uses, *Socio-Economic Planning Sciences*, 13, 275-283.
- ALTERMAN, R. (1980) Decision-Making in Urban Plan Implementation: Does the Dog Wag the Tail or the Tail Wag the Dog?, *Urban Law and Policy*, 3(1) 41-58.
- ALTERMAN, R. (1981) The Planning and Building Law and the Local Plan: Legal Regulations or a Flexible Framework?, *Mishpatim* (Hebrew University Law Review) 11(2) (May), 197-223.
- ALTERMAN, R. (1982) Implementation Analysis in Urban and Regional Planning: Toward a Research Agenda. In: *Planning Theory Prospects for the 1980's*, (P. Healey, G. McDougall and M. Thomas, eds) Pergamon Press, Oxford.
- ALTERMAN, R. and HILL, M. (1978) Implementation of Urban Land Use Plans, *Journal of the American Institute of Planners*, (JAIP), July, 274-285.
- ALTERMAN, R. and RAGSDALE, J.W. Jr. (1977) The Higher Consciousness of Plans and Planners: Lessons for Israel and NEPA, *The Urban Lawyer*, 9(3) (Summer), 588-598.
- ANEROUSSI, F., DERGALIN, E. GARZOU, A. LOUKAKIS, P. MARINOS, A. MATRAKIDES-PHILLIPPAS, E. PAPANAKIS, E. PANZARIS, TH. PSOMOPOULOS, P. (1979) National Reports: Greece, pp. 17-27 In: *Implementation of Urban Plans* (I. Haywood, ed), OECD, Paris.
- ARNON, Y. (1965) *The Role of Government in Promoting Development in a Mixed Economy*", Rehovot Conference on Fiscal and Monetary Problems in Developing Countries (August).
- ATAC, M. (1979) National Reports: Turkey, pp. 28-39 In: *Implementation of Urban Plans* (I. Haywood, ed.), OECD, Paris.
- BABCOCK, R.F. (1966) *The Zoning Game*, University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin.
- BARDACH, E. (1977) *The Implementation Game: How a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- BARRETT, S.M. (1980) *Perspectives on Implementation*, paper presented for the Social Science Research Council on Central-Local Government Relationships, March 14-16, INLOGOV, University of Birmingham, U.K.
- BENVENISTE, G. (1972) *The Politics of Expertise*, University of California Press, Berkeley, California.
- BERMAN, P. (1978) The Study of Macro- and Micro-Implementation, *Public Policy*, 26(2) (Spring), 157-184.
- BERNARD, P.J. (1966) *Planning in the Soviet Union*, Pergamon, Oxford.
- BERRY, B.J.L. (1976) Comparative Urbanization Strategies, *Ekistics* 42 (249) (August) 130-135.

- BOURNE, L.S. (1975) *Urban Systems—Strategies for Regulation: A Comparison of Policies in Britain, Sweden, Australia and Canada*, Clarendon Press, Oxford.
- BRACEWELL-MILNES, B. (1974) Market Control over Land Use 'Planning', In: *Government and the Land* (Walters et al.) Institute of Economic Affairs, pp. 73-95, Gordon Pro-Print, Lancing.
- BURKE, G.L. (1971) *Towns in the Making*, Arnold, London.
- CAIDEN, G. (1968) Israeli Administration After Twenty Years, In: *Public Administration in Israel and Abroad* (E. Samuel, ed.), Israel Institute of Public Administration, Jerusalem.
- CAIDEN, N. and WILDAVSKY A. (1974) *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Wiley, New York.
- CARMON, N. HILL, M. and ALTERMAN, R. (1981) *Multi-Group Integrated Evaluation: A Synthesis of Approaches to the Evaluation of Broad-Aim Programs*, Working Paper, Samuel Neaman Institute, Technion, Israel.
- CATANESE, A.J. (1974) *Planners and Local Politics: Impossible Dreams*, Sage, Beverly Hills, California.
- CAVE, M. and HARE, P. (1981) *Alternative Approaches to Economic Planning*, Macmillan, London.
- CLAWSON, M. and HALL, P. (1973) *Planning and Urban Growth: An Anglo-American Comparison*, John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- VOHEN, S. (1976) *Modern Capitalist Planning: The French Model*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- CULLINGSWORTH J.B. (1976) *Town and Country Planning in Britain* (6th ed.), Allen and Unwin, London.
- DALAND, R.T. (1967) *Brazilian Planning: Development, Politics and Administration*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina.
- DINKELSPIEL, J.R. (1969) Administrative Style, pp. 301-314 In: *Planning Urban Growth and Regional Development* (L. Rodwin and Associates), MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- DROR, Y. (1968) *Public Policymaking Reexamined*, Chandler, San Francisco.
- DWYER, D.J. (1979) *People and Housing in Third World Cities: Perspectives on the Problem of Spontaneous Settlement*, Longman, London.
- DYCKMAN, J. (1961) Planning and Decision Theory, *JAIP*, November, pp. 335-343.
- DYCKMAN, J. (1969) The Practical Uses of Planning Theory: Guest Editor's Introduction, *JAIP* 35(3) (September), 298-303.
- EDWARDS, G.C. III (1980) *Implementing Public Policy* Congressional Quarterly Press, Washington D.C.
- FALUDI, A. (1979) The Promotion and Control of Development in the Netherlands, pp. 77-83. In: *Implementation of Urban Plans*, (I. Haywood, ed.) OECD, Paris.
- FALUDI, A. and HAMMETTS S. (1977) *Flexibility in Dutch Local Planning* (Working Paper No. 28), Dept. of Town Planning, Oxford Polytechnic, Oxford.
- FRIEDLY, P.H. (1975) *National Policy Responses to Urban Growth*, Heath, Lexington, Massachusetts.
- FRIEND J.K., POWER, J.M. and YEWLETT, C.J.L. (1974) *Public Planning: The Intercorporate Dimension*, Tavistock Publications, London.
- GOULDMAN, M. (1966) *Legal Aspects of Town Planning in Israel*, Institute for Legislative Research and Comparative Law, Jerusalem.
- HAGMAN, D.G. (1980) *Public Planning and Control of Urban and Land Development*, West, St. Paul; Minnesota.
- HALL, P. (1980) *Great Planning Disas-*

- ters, Weidenfeld and Nickolson, London.
- HAYNES, P.A. (1974) Toward a Concept of Monitoring, *Town Planning Review* January, pp. 6-29.
- HAYWARD, J. and WATSON, M. (1975) (eds.) *Planning, Politics and Public Policy: The British, French and Italian Experience*, Cambridge Univers. Press, London.
- HAYWOOD, I. and TAYLOR, J.L. (1979) Planning Implementation and Urban Management Viewed As a Learning Process in the United Kingdom, pp. 108-112 In: *Implementation of Urban Plans*, (I. Haywood, cd.) OECD, Paris.
- HEALY, R.G. and ROSENBERG, J.S. (1979) *Land Use and the States* (2nd ed.) Resources for the Future, Inc., Washington D.C.
- HERRICK, B. and HUDSON, B. (1981) *Urban Poverty and Development: A Case Study of Costa Rica*, St. Martins Press, New York.
- HILL, M. and CARMON, N. (1980) *Urban Renewal in Israel: 'Project Renewal'*, presented to the American Planning Association Conference, San Francisco (October).
- HIRSCHMAN, A.O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- INGRAM, H.M. and MANN, D.E. (1980) (eds) *Why Policies Succeed or Fail*, Sage, Beverly Hills, California.
- JEFFREY, N. (1977) Administrative/Political Structure for Planning, pp. 117-125, In: *Planning and Urbanism in China*, N. Jeffrey and M. Caldwell, (eds) *Progress in Planning*, 8, Part 2, Pergamon, Oxford.
- KASSOFF, M. (1976) Local Government in Yugoslavia and the Constitutional Reform of 1974, *JAIP* 42(4) (October), 399-409.
- KEYES, L.C. (1969) *The Rehabilitation Planning Game*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- KOSKI, H. (1977) Developing Local Planning in Finland, *Planning and Administration* 4(2) (Autumn), 39-48.
- LARSON, J.S. (1980) *Why Government Programs Fail: Improving Policy Implementation*, Praeger, New York.
- LAW-YONE, H. (1974) *Planning as Control*, Doctoral Dissertation, Technion, Israel.
- LAW-YONE, H. (1977) *Legal Constraints in Building*, background paper presented to research on Innovations and Improvements in Housing, Center for Urban and Regional Studies, Technion, Israel.
- LEVIN, P.H. (1976) *Government and the Planning Process*, Allen and Unwin, London.
- LICHFIELD, N. (1979) Towards an Acceptable Planning System, *Town Planning Review* 50(1) (January), 5-17.
- LICHFIELD, N. and DARIN-DRABKIN, H. (1980) *Land Policy in Planning*, Allen and Unwin, London.
- McAUSLAN, P. (1975) *Land, Law and Planning*, Weidenfeld and Nicholson, London.
- MANDELKER, D. (1976) *Environmental and Control Legislation*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, Indiana.
- MAZMANIAN, D. and SABATIER, P. (1980) The Role of Attitudes and Perceptions in Policy Evaluation by Attemptive Elites: The California Coastal Commissions, In: *Why Policies succeed or Fail* (H.M. Ingram and D.E. Mann, eds) sage, Beverly Hills, California, pp. 107-135.
- MAZMANIAN, D. and SABATIER, P. (1981) (eds) *Effective Policy Implementation*, Lexington Books.
- MONTJOY, R. and O'TOOLE, L.J., Jr. (1979) Toward a Theory of Policy Implementation, an Organization Perspective, *Public Administration Review* Sept.-Oct., pp. 465-476.

- MUSKATEL, A.H. and JUDD, D.R. (1981) The States' Role in Land Use Policy, *Policy Studies Review* 1(2) (November), 263-274.
- MAKAMURA, A.T. and SMALLWOOD, F. (1980) *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, New York.
- NAOR, GIDEON *et al.* (1978) *Local Government in Israel*, publication No. 24, of the Center for Rural and Urban Settlement Studies, Rehovot (Hebrew).
- NEUTZE, M. (1978) *Australian Urban Policy*, Allen and Unwin, Sydney.
- PAG (1965) Planning Advisory Group, Ministry of Housing and Local Government, *The Future of Development Plans*, HMSO, London.
- PADDISON, R. (1978) Restructuring the New South Wales Planning System: The Administrative Basis for Reforms and Its Implications, *Planning and Administration* 5(1) (Spring) 20-26.
- PENNANCE, F.G. (1974) Planning, Land Supply and Demand, In: *Government and the Land*, (Walters *et al.* ed) Institute of Economic Affairs.
- PRESSMAN, J.L. and WILDAVSKY, A. (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, etc. University of California Press, Berkeley, California.
- RABINOWITZ, F. (1969) *City Politics and Planning*, Atherton, New York.
- REIN, M. (1980) Comprehensive Program Evaluation, In: *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspective* (R.A. Levine *et al.* eds), Sage, pp. 132-148, Beverly Hills, California.
- ROBINSON, I.M. (1979) Trends in Provincial Land Planning, Control and Management, pp. 204-227 In: *Urban and Regional Planning in a Federal State: The Canadian Experience*, (W. T. Perks and I.M. Robinson, eds), Hutchinson Ross, Stroudsburg, Pennsylvania.
- RODWIN, L. (1979) *Nations and Cities: A Comparison of Strategies for Urban Growth*, Houghton-Mifflin. Boston, Massachusetts.
- ROSENBAUM, N. (1980) Statutory Structure and Policy Implementation: the Case of Westlands Regulation, *Policy Studies Journal*, 8(4) (Summer Special Issue), 575-596.
- ROSS, J.M. (1972) Land Use Controls in Metropolitan Areas: The Failure of Zoning and a Proposed Alternative, *Southern California Law Review* 45 (Winter), pp. 355-364.
- ROSSI, P.H. FREEMAN, H.E. and WRIGHT, S.R. (1979) *Evaluation: A Systematic Approach*, Sage, Beverly Hills, California.
- SCHONFIELD, A. (1969) *Modern Capitalism: The Changing Balance Between Public and Private Power*, Oxford University Press, Oxford.
- SIEGAN, B.H. (1972) *Land Use Without Zoning*, Lexington, Toronto.
- SMITH, T.B. (1973) The Policy Implementation Process, *Policy Sciences*, 4, 197-209.
- STATE OF ISRAEL (1957-8) *Laws of the State of Israel 1957-8*, Jerusalem Government Printer (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1964) Municipalities' Ordinance (New Version), *Laws of the State of Israel*, 1964, Jerusalem, Government Printer, p. 197 (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1965a), Planning and Building Law, *Laws of the State of Israel*, 1965, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1965b) *Knesseth Proceedings*, Vol. 43, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1977) Planning and Building Law, Amendment No. 9, *Proposed Bills 1977*, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STATE OF ISRAEL (1963-1978) *Reports of the State Comptroller General of*

- ment Printer, (Hebrew).
- Local Authorities*, Jerusalem, Government Printer, (Hebrew).
- STEFANOVIC, D.V. (1976) Participation in Urban and Rural Development in Yugoslavia, *Ekistics*, 42(251) (October), 235-236.
- STEWART, M. (1979) Financial and Resource Aspects of Implementation in Plans — The British Context, pp. 57-65, In: Implementation of Urban Plans, (I. Haywood, ed.) OECD, Paris.
- STRONG, A.L. (1971) *Planned Urban Environments: Sweden, Finland, Israel, The Netherlands, France*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.
- TIPS, W., and SALLEH, W. (1979) Belgian Structure Planning, *Town and Country Planning* 48(3) (June), 90-91.
- TOWN PLANNING ORDINANCE (1936) *Palestine Gazette* (Supp. 1), No. 589, p. 157.
- TURNER, J.F.C. and FICHTER, R. (1972) (eds.), *Freedom to Build*, Macmillan, New York.
- UNITED NATIONS (1975), *Urban Land Policies and Land Use Control Measures: Volume VII*, Global Review, Dept. of Economic and Social Affairs, New York.
- VAN METER, D.S. and VAN HORN, C.E. (1975) The Policy Implementation Process: a Conceptual Framework, *Administration and Society*, 6(4), February, pp. 445-488.
- WEDGEWOOD-OPPENHEIM, F. et al. (1975) Extracts from an Explanatory Study on Strategic Monitoring (Parts 2 and 3), *INLOGOV*, University of Birmingham, U.K.
- WEISS, R.S. and REIN, M. (1970) The Evaluation of Broad-Aim Programs: Experimental Design, its Difficulties, and an Alternative, *Administrative Science Quarterly*, 15(1), 97-109.
- WHITE, P. (1980) Urban Planning in Britain and the Soviet Union: A Comparative Analysis of Two Planning Systems, *Town Planning Review*, 51, (2) (April), 211-226.
- WHOLEY, J.S. (1979) *Evaluation: Promise and Performance*, The Urban Institute, Washington D.C.
- WILDAVSKY, A. (1973) If Planning is Everything, May be it's Nothing, *Policy Sciences*, 4(2) (March), 127-153.
- WILDAVSKY, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little-Brown, Boston, Massachusetts.
- WILLIAMS, W. (1980) *Government by Agency: Lessons from the Social Program Grants-in-Aid Experience*, Academic Press, New York.
- WILSON, D.E. (1980) *The National Planning Idea in U.S. Public Policy: Five Alternative Approaches*, Westview Press, Boulder, Colorado.
- ZIV, R. (1974) The Lenient Punishments for 'Illegal Building', *HaPraklit* (the Lawyer), Vol. 28, p. 467, (Hebrew).