

חגיגות השישים לחוק התכנון והבניה הישראלי: המדינה הדינמית ביותר עם החוק המקובע והריכוזי ביותר

רחל אלתרמן¹

מילות מפתח

חוקי תכנון ובניה
ריכוזיות שלטונית
ביזור סמכויות
תוכנית כוללת
תוכניות בסמכות מקומית

תקציר

החוק שלנו חוגג 60. שרידות במקרה זה היא נושא לבושה, לא לחגיגה. המדינה הדינמית ביותר ב-OECD "תקועה" עם חוק תכנון המבוסס על הצעת חוק שראשיתה בשנות החמישים ואושרה בשנת 1965. מדרג המוסדות בחוק המקורי הותאם למדינה בהקמה, בה היה צורך להישען בעיקר על השלטון המרכזי.

מספר התיקונים לחוק – לפחות 163 – מעיד על כך שהחוק איבד את הרציונאל המקורי, וכיום מהווה שיבוש קשה בכשרם של האזרחים להבין את החוק. בנוסף, החוק שלנו לוקה בריכוזיות קיצונית של מבנה הסמכויות. קשה למצוא מדינה מתקדמת בה קיימות וועדות הדומות לוועדות המחוזיות שלנו. חוקי תכנון שהיו ריכוזיים בעבר, עברו מהלכים עמוקים של ביזור סמכויות. בניגוד לישראל, יוזמות הביזור בארצות השונות נובעות לא רק משיקולי יעילות אלא בעיקר מתפיסה ערכית שתיכנון דמוקרטי ראוי שיהיה קרוב ככל האפשר לתושבי המקום ולמקבלי החלטות ברמה המקומית.

הריכוזיות הרבה בחוק הישראלי גורמת למשכי זמן חריגים באורכם. במאמר דעה זה אנתח שני מהלכים של ביזור-לכאורה שבוצעו מאז שנות התשעים: "תוכניות שבסמכות מקומית" ו"תוכנית כוללת". הללו נבעו לא משיקולי דמוקרטיה אלא מתוך החיפוש התמידי אחר דרכים לקיצור הליכים. אולם מתוך רצון להמשיך ולהחזיק ברסן, הפכו שני המהלכים לפארסה משפטית ומנהלית, המכונה במאמר "ביזור קמזני". במקביל, מגמת הריכוזיות דווקא גוברת בדמות הותמ"ל ההופך למכונת הנשמה עבור החוק, שגרם בעצמו לסתימת עורקיו.

אלתרמן, ר'. (2026). חגיגות השישים לחוק התכנון והבניה הישראלי: המדינה הדינמית ביותר עם החוק המקובע והריכוזי ביותר. *תכנון*, 22 (2).

ואף לא ראו בו יותר מאשר מכונה להנפקת היתרי בניה. על כן חלק עיקרי מהתיקונים בחוק מתמקדים בהסרת "חסמים" בעורקים של מערכת קבלת החלטות. היעילות היא מטרת העל.²

עד היום לא עלתה התהייה: אולי מבנה מערכת הסמכויות וקבלת החלטות הוא האחראי לכך שישראל עשויה להיות בין שיאני משכי הזמן לאישור תוכניות? המדינה הדינמית ביותר ב-OECD, עם שיעור הגידול באוכלוסייה שהוא פי שלוש מהמוצע בין המדינות החברות,³ "תקועה" עם חוק תכנון המבוסס על הצעת חוק שראשיתה בשנות החמישים⁴ ואושרה בשנת 1965. מדרג המוסדות בחוק המקורי הותאם למדינה בהקמה, בה היה צורך להישען בעיקר על השלטון המרכזי. השלטון המקומי היה עדיין בחיתוליו והחברה האזרחית העצמאית טרם התגבשה. אולם יישום של החוק בישראל של היום, ללא שינוי עמוק ויסודי, מציב את ישראל כמועמדת מובילה לתואר – המדינה בעלת חוק התכנון הגרוע בין מדינות ה-OECD (אשמח להציע אינדיקטורים).

מוקדש לזכרו של פרופסור יחזקאל דרור, שהלך לעולמו ב-1 לינואר 2026 והיה בין מייסדי מדעי המדיניות הציבורית בעולם, המהווים גם חלק מתיאוריות התכנון. זכיתי בכך שפרופסור דרור כיהן כחבר בוועדת הבחנים שלי לדוקטורט והיה לי למורה דרך בצמתים חשובים בדרכי האקדמית.

הקדמה

החוק שלנו "חוגג" 60. שרידות במקרה זה היא נושא לבושה, לא לחגיגה. לדאבוננו, אין כתובת ללקיחת אחריות לחוק השרוט והצולע. מבנה הסמכויות בחוק התכנון והבניה (להלן, חוק הת"ב) מעולם לא העפיל לדיון בבחירות – לא הלאומיות ולא המקומיות. מקבלי החלטות לדורותיהם לא ביקשו או יזמו מחקרי הערכה של מבנה החוק והשלכותיו

המקום ולמקבלי החלטות ברמה המקומית. האם לא כך אנו מלמדים בקורסי "תיאוריות התכנון"?

ומה בישראל? הועדות המחוזיות מורכבות בעיקר מנציגי משרדי הממשלה. הוועדה המחוזית מוסמכת – ובהחלט נוהגת – לבדוק מחדש את תכני החלטות של הוועדות המקומיות ולשנותן לפי ראות עיניהן. איזו תורה של קבלת החלטות עומדת ביסוד ההנחה, המתקבלת כמובן מאליה, שנציגי השלטון המרכזי חכמים יותר, ישירים יותר, ואפילו יודעים את צרכי המקום טוב יותר מאשר נבחרו הציבור המקומיים והסגל המקצועי המלווה אותם? היכן המחקרים שהוכיחו את התועלת לאורך זמן, של השינויים שכפתה הוועדה המחוזית לעומת ההצעות המקוריות של הוועדה המקומית? ואיפה המחקרים הפשוטים עוד יותר, שימדדו את הנזקים הרבים שגורמים הליכי קבלת החלטות הכפולים, לפחות בהקשר לזמן הרב הדרוש לכך? לתוכניות הזוכות לאישור, יש לעיתים כבר "פג תוקף" חלקי או מלא.¹⁴

בישראל, לא ניתן למצוא בחוק או בנוהג, רסן מהותי לסמכויות ההתערבות של הוועדות המחוזיות (או הארציות). אין אמות מידה להגדרת טווח שיקול הדעת להתערבותו של השלטון המרכזי מול הוועדות המקומיות (אשמח להציע כמה נוסחים לבדיקה).

הפתעה מיוחדת צפויה לעמיתינו בארצות אחרות שביקרו אצלנו. הם יתהו: איפה החברה האזרחית בישראל – עמותות הסביבה, התכנון, הדיור, זכויות האזרח, איכות השלטון – מול נושא הריכוז מול ביזור? במדינות מתקדמות החברה האזרחית פעילה מאוד בקידום של ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בשם ערכי הדמוקרטיה, דיווחיות על ידי נבחרו ציבור, וידע מקומי – אותם ערכים שלמדנו בלימודי תכנון ערים. אולם באופן מוזר, דומה שגם החברה האזרחית בישראל ממשיכה להחזיק באמונה שמוסדות התכנון שבשליטת משרדי הממשלה – הועדות המחוזיות ובמידה רבה גם המועצה הארצית – הם הגופים האמונים על טובת הציבור טוב יותר מנבחרו המקום ותושביו.

בישראל, באופן מפתיע, החברה האזרחית אף היא לוקה בחוסר אמון כרוני בשלטון המקומי ומעדיפה מקבלי החלטות ממשלתיים. עדות לכך ראיתי פעם אחר פעם, כאשר מועלית הצעה כגון ביטול או צמצום הסמכויות של הועדות המחוזיות מול החלטות הוועדות המקומיות. לדוגמה,

להיתרי בנייה (עוד אשוב לסעיף זה בהיבטים המהותיים, לא רק הטכניים). מגישי ומאשרי בקשות הנוגעות לתוכנית בסמכות מקומית מסתכנים במעידה בהבנת מבוכי הסעיפים, תני הסעיפים, אלה שבוטלו, או אלא שנוספו. מעידה כזו עלולה לגרור סכנה בעבירה לפי החוק, או לפחות בהשקעה בהיתר בנייה שאינו תקף משפטית.

מחלת הטלאים קיימת כבר שנים לא מעטות. טוב עשה משרד המשפטים לאחרונה על שיזם ועדה בין משרדית של שישה משרדי ממשלה ברמה הלאומית המכובדת, שתכליתה לבחון איך לטפל בסעיף סורר זה (איור 2).⁸ ועל כך כבר נאמר על ידי גידי גוב ודני סנדרסון: "אלף כבאים לא יצליחו לכבות..."⁹.

האמונה העיוורת בערכי הריכוזיות

אין צורך בקונסיליום רפואי כדי להגיע לדיאגנוזה: התשובה כבר נמצאת בדוחות OECD שסקרו את מערכות הת"וב בכל אחת מהמדינות החברות בארגון.¹⁰ שמה של המחלה הקשה בו לוקה החוק הוא **ריכוזיות קיצונית**. במחקריי לאורך השנים אודות מערכות תכנון ובנייה במדינות רבות¹¹ גיליתי שאינדיקטור מרכזי הוא הרכבן ותפקידיהן של הוועדות המחוזיות בישראל. לא מצאתי מדינה מתקדמת בה קיימות וועדות הדומות לוועדות המחוזיות שלנו. ליתר דיוק: אני מכירה מספר מדינות בהן קיימות ועדות של נציגי הממשלה מעל הדרג המקומי, אולם תפקידן בחוק או בפועל מוגבל לבדיקת תקינות ההליכים או עיסוק בנושאים לאומיים מובהקים (Pellach and Alterman [in preparation]). הן אינן מתערבות בתכני החלטות המקומיות אלא אם מסתמנת חריגה משפטית. אמנם בעבר היו מערכות תכנון אחדות בעלות דימיון לישראל, אולם הן עברו מהלכי ביזור משמעותיים כבר מזמן (Alterman, 2010) וחלקן עברו עוד מהלכי ביזור בשנים האחרונות (OECD, 2017).

באנגליה הלכו עוד שני צעדים קדימה, ראשית בשנת 2021 בהקמת גופים יציגים במישור השכונתי באמצעות ה-Localism Act.¹² סמכויות התכנון בקנה המידה השכונתי של גופים אלה הורחבו ב-The Neighborhood Planning Act משנת 2017.¹³ יוזמות הביזור בארצות השונות נובעות לא (רק) מנימוקי יעילות, אלא בעיקר מתפיסה ערכית שתכנון דמוקרטי ראוי שיהיה קרוב ככל האפשר לתושבי

איור 2: הוועדה רמת-הדרג שהוקמה כדי לעדכן את סעיף 62א בשנת 2025



עונשה של הריכוזיות: לחיות עם מכונת הנשמה

כאשר צנתור חוזר בעורקים לא הספיק, בשנת 2014 שונה החוק והותקנה מכונת הנשמה חיצונית – הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדיור, הידועה כותמ"ל. ועדה זו מצוירת באיור 3 לצד המבנה המוסדי הקיים, ולא כחלק ממנו. מוסד זה עוקף את המבנה המוסדי הריכוזי שבבסיס החוק באופן יצירתי: על ידי עוד יותר ריכוזיות! לפי לשון החוק, הוועדות המקומיות זוכות לעקיפה כמעט מלאה. אם יתנהגו יפה, יוחלט להשאיר בידן את הסמכויות להוצאת היתרי בנייה. אם לא – בידי הותמ"ל הסמכות להוציא היתרי בנייה במקום ועדה מקומית סוררת. צומצמו מאוד הזכויות של הציבור הרחב להשמיע קול ואולי להשפיע על ההחלטות. כך, חלה גרסיה בולטת בהישגים של העשורים האחרונים בחקיקה ובפסיקה שהרחיבו בפועל את זכויות ההתנגדות והערר בהקשר להליכים הרגילים שנתרו אחרי הותמ"ל.

הפעם החשובה הקודמת בה חוק הסדר העוקף את הוועדות המקומיות הייתה במצב מוצדק מאוד: ה"משבר החיובי", כפי שאני מכנה אותו בספרי (Alterman, 2002) – גל העלייה העצום מברית המועצות לשעבר בשנים 1990-1992. להזכיר לקוראים – חוק הליכי תכנון ובנייה 1990 למעשה רק הוסיף מסלול עוקף מקומי, אולם הותיר על כנו את

בשנים 2010-2012 צצה הזדמנות חד פעמית כאשר משרד הפנים ומשרד המשפטים גיבשו הצעה למה שהיה אמור להיות חוק חדש "מהניילונים". גם אז, לא נשמע קולם של נציגי העמותות האזרחיות סביב שולחן ועדת הפנים ואיכות בנושא ביזור סמכויות. בין כ-600 סעיפי חוק ה"רפורמה" לא הייתה בשורת שינוי מהותי בתפיסת הריכוזיות. הכנת החוק החדש לא התבססה על מחקרי הערכה של המערכת הקיימת ולמעשה הוא נשען במידה רבה על מבנה החוק הקיים.

הקוראים הספקניים יעלו מיד את טיעון השחיתות. בכל מדינה, קבלת החלטות אודות מקרקעין מכילה, בהכרח, פיתוי לשחיתות ברמה כלשהי. אמנם, במדד השחיתות הבין לאומי ישראל אינה קרובה לשיאניות לחיוב (פינלנד, איסלנד וניו זילנד) – אולם היא פחות מושחתת ממספר לא קטן של מדינות החברות ב-OECD. כדי להקטין שחיתות, ישנן דרכים שאינן מפחיתות מהסמכויות המקומיות אלא מחזקות אותן. קיימים אמצעים להקטנת הפיתוי לשחיתות: תמיכה ממלכתית בתקנים מקצועיים לרשויות המקומיות, חקיקה שתציב חצצים מנהליים והכשרה למקבלי החלטות. מדובר בלמידה, וזו אפקטיבית דרך מתן אחריות וכלים, ולא דרך מינוף של אי האמון.

איור 3: מחלת הריכוזיות הקיצונית ומכונת הנשמה שהותקנה לצידה ב-2014 – הותמ"ל. (מקור: המחברת)



התגשמה. שני ניסיונות אלה, כפי שנראה, הוכיחו דווקא את ההתבצרות בתפיסת העליונות הריכוזית. לשניהם מתאימה כותרת הספר: בין מרכז קיצוני לביזור קמצני (איור 4) (אלתרמן וגבריאל, 2008).

הניסיון הראשון היה ייסודה של "תוכנית בסמכות מקומית" – סעיף 62א שהזכרתי לעיל. היה זה במסגרת תיקון 43, בשנת 1995 בו נכללו גם נושאים חשובים אחרים. מפתח חשיבות התיקון, הגעתי מחיפה לכל ישיבות וועדת הפנים ואיכות הסביבה (באופן וולונטרי). דברי ההסבר המקוריים לתיקון היו הגיוניים: מתוך רצון לזרז הליכים, רצו להפחית בעומס הבקשות להקלות שעד אז ניתן היה להגיש רק אחרי שתוכנית אושרה, בהוראות בתוך התוכנית עצמה. התיקון לחוק יאפשר להטמיע מראש בקשות אלה, או נושאים קטנים אחרים, בתוך התוכנית. המהלך לא הוצג כחלק משינוי תפיסת הריכוזיות, כצעד קטן לקראת מהלכי ביזור עתידיים. בהיעדר תפיסה מנחה ועקרונות לעתיד,

איור 4: אלתרמן וגבריאל, 2008: בין מרכז קיצוני לביזור קמצני – תוכניות שבסמכות ועדה מקומית לפי חוק התכנון והבנייה



המסלול הרגיל בחוק הת"ב. כאשר הגל שכת, וחוק הליכי תכנון ובנייה עמד לפוג, רצו משרד האוצר והפנים לבחון את משכי הזמן לאישור תוכניות בהשוואה בין שני המסלולים. הם רצו לדעת באיזו מידה המעקף של הרשויות המקומיות הוא מודל הראוי להישקל ככלי לזירוז הליכי האישור גם כאשר המשבר יחלוף. לבקשתם, מיכל סופר ואני ביצענו מחקר למדידת משכי הזמן (אלתרמן וסופר, 1994).

אף שהחוק שהקים את הותמ"ל חוקק במקורו כהוראת שעה, כנראה שמוסד זה אינו הולך להיעלם אלא דווקא להתרחב. במקור, סמכויות הותמ"ל היו מצומצמות והתמקדו בבניית מתחמים חדשים לדיור מעל מספר סף מסוים. סמכויות הותמ"ל הורחבו במשך השנים, חלקן בחקיקה וחלקן דרך הפסיקה. לטעמי, הסמכות הקיצונית ביותר שנוספה היא תוכניות פינוי בינוי. כאן מדובר לא בהוספת מתחם חדש, אלא בהתערבות כירורגית מרחוק, מירושלים. פינוי בינוי נמצא עמוק בתוך גוף, באברים הכי רגישים בערים. יש שם דופק מהיר של אוכלוסייה הצפויה לעבור שינוי עמוק בסביבה הפיזית, בדיוור, באורח החיים, במרקם החברתי, ובשירותי הציבור. זהו נושא מובהק הדורש ידע מקומי וקירבה למקבלי ההחלטות ולייעוץ המקצועי. מהלך זה מחליש גם את היוזמה המצינית של רשות ההתחדשות העירונית בהקמת מנהלות להתחדשות עירונית ברשויות המקומיות.

הביקורת הרבה שלנו, המתכננים, ושל החברה האזרחית על הותמ"ל היא כמובן מוצדקת, אולם גם היא נוטה לקדש את המבנה המוסדי של חוק הת"ב "הישן והטוב" ולערוג להחזרת ההיררכיה התלת או ארבע-קומתית. הטענה היא ש"הסדר שובש", אך הסיבה העומדת בשורשי הצורך בותמ"ל אינה זוכה לדיון. על פי האנלוגיה הרפואית, כאשר רופאים רואים צורך לחבר לחולה מכונת הנשמה – ה"אקמו" ECMO שכיכבה בתקופת הקורונה – אין זה מקובל להאשים את המכונה אלא להתמקד בטיפול במחלה עצמה.

מכונת הותמ"ל צפויה להישאר ולהתרחב, כל עוד לא יחקק חוק תכנון עם תפיסה חדשה: תכנון טוב הוא תכנון הקרוב ביותר לצרכנים. תפקידיו של השלטון המרכזי הם: בקרה על תקינות משפטית של הליכי קבלת ההחלטות, מימוש זכויות ערר, אישור של תוכניות על-מקומיות או נושאים מסויימים בתוך תכנון מקומי בעלי השלכות אזוריות או ארציות מובהקות, ומתן תמיכה מקצועית לוועדות תכנון שאין להן עדיין מערך מקצועי ראוי.

בין מרכז קיצוני לביזור קמצני: תוכניות שבסמכות מקומית

לפני הקמת הותמ"ל, נחקקו שני מהלכים של מעין-ביזור סמכויות קטן, הקיימים גם כיום, כחלק מהמערכת הרגילה, ללא הותמ"ל. אולם גם הללו לא חוקקו לשם חיזוק הדמוקרטיה ועקרונות התכנון המקומי הטוב, אלא לשם זירוז הליכים. התקווה ל"מתוך שלא לשמה בא לשמה" לא

התוכנית הכוללת – החידוש המשמעותי בחוק מזה עשרות שנים. תקוותי הייתה שעיצוב נכון של דמותה המשפטית של התוכנית הכוללת תסייע לחלץ סוף סוף את חוק התוכנית מהלפיתה ההיסטורית של חוק המתאים לתנאי מדינה בהתהוות, בשנות ה-60. השאלה העיקרית הייתה אמורה להיות: מה יהיו הקריטריונים לגבי מידת הפירוט שבהם התוכנית הכוללת תוסמך לעסוק. זו שאלה קריטית לנושא הביזור, משום שתוכנית כוללת אינה רק תוכנית המקיפה את כל שטח הרשות המקומית או חלק ניכר ממנו, ואינה רק תוכנית המוסמכת לעסוק בכל הנושאים. זאת ניתן היה להגשים גם במסגרת תוכנית מתאר מקומית רגילה, לו הוכנה תוכנית כזו במקום אין סוף השינויים הנקודתיים. עיקר תפקידה של התוכנית הכוללת היא לשמש, לראשונה, כ"מסגרת סמכויות" מהוועדה המחוזית למקומית (ראו איור 5). הרעיון החשוב הוא, במקומות בהם אין פירוט בתוכנית הכוללת, מוסמכות הוועדות המקומיות לאשר תוכניות ללא צורך באישור הוועדה המחוזית. ללא תוכנית כוללת מאושרת, כל התוכניות, להוציא אלה שבמקרה יש להן תת-סעיף מתאים ברשימת תיקון 62א, ממשיכות להיות טעונות אישור הוועדה המחוזית.

אולם כדי להגשים את רעיון הביזור מתוך המרווח לשיקול דעת שתוכנית כוללת אמורה להעניק למישור המקומי, נחוץ שהוועדות המחוזיות ידעו לוותר על השליטה על פרטים. עוד במהלך החקיקה ולאחר מכן במהלך התכנון והאישור בפועל של תוכניות כוללניות, ניתן לראות את הקושי המיוחד שיש למקבלי ההחלטות והסגל המקצועי במתן אמון בוועדות המקומיות. כדי להבטיח שהתוכנית הכוללת לא תיכנס לפירוט יתר, היה צורך כבר בנוסח התיקון לחוק להציב גדרות למידת הפירוט ולנושאי הפירוט המתירים בתוכניות כוללניות.

במהלך ההכנה לאישור הצעת החוק, המלצתי לוועדה לאמץ אמת מידה הגיונית: התוכנית הכוללת תוסמך לעסוק רק בנושאים ובאתרים בהם יש עניין אזורי או ארצי, ויימנע ממנה לקבוע הוראות לנושאים מקומיים בעלי עניין מקומי בלבד. כך, תוכנית כוללת לא תכלול הנחיות לגבי שיעורי ניצול, גובה בניינים, שירותי ציבור ברמה מקומית מובהקת, וכו'. דעתי לא התקבלה. החוק מתמקד רק בגידור מינימאלי, כמעט טריוויאלי: תוכנית כוללת לא תעסוק בהוראות ברמת החלקות, ברמת הפירוט הדרושה להוצאת היתר בנייה. מעבר לכך, החוק מאפשר (או אף מחייב) לכלול הוראות בדבר שיעורי ניצול, גבהי בניינים ושימושי קרקע. ניתן לקבוע שירותי ציבור ושטחים פתוחים אפילו ברמה של גני ילדים ומגרשי משחקים מקומיים – בין אם בצורת מכסות מספריות או מיקום.

כך, אפילו במעמד של חקיקת שינוי חלוצי לחוק, לא הצליחו מנסחי החוק וחברי הכנסת להשתחרר מחטא התפיסה של

סעיף 62א הפך בהדרגה לכתובת אליה ניתן לשלוח (או להשליך) פירווי סמכויות שהשלטון המרכזי מוכן באותו רגע להסיר מעצמו. כך, בהדרגה, קיבל סעיף 62א את הצורה חסרת הסדר וההיגיון שפגשנו באיור 1.

היבט אחר המשתקף בסעיף 62א הוא מהותי, מעבר לפגמים בהליכי החקיקה בלבד. ביזור פירווי הסמכויות נעשה בתפיסה של צינוק חונק: אין לנוע ימינה או שמאלה, מבלי להיתקל במצב של חוסר סמכות, העלול אף להוות עבירה פלילית. כדי למסמר מצב זה, אף חוקקו מגבלות דמוי שיטור מיוחדות כלפי מהנדסי הוועדות. לוועדות המקומיות לא הוענק שום מרחב לשיקול דעת לפרש באופן רחב יותר את הרעיון העומד מאחורי פריט של פירור-סמכות מסוים. לשלטון המרכזי (וכמובן לכנסת) "מותר" להרחיב מעת לעת את הרשימה (ללא חובה או פרקטיקה של הכנת ניתוח מחקרי), אך חס וחלילה שהשלטון המקומי ירצה להפעיל שיקול דעת ולהרחיב במקצת את אחד הסעיפים בנסיבות מקומיות מסוימות. המחקר בספר המוצג באיור 4 (אלתרמן וגבריאלי, 2008) מדווח על ממצאי סקר עמדות בקרב מתכננים ונציגי הממשלה. הסקר נערך שנים ספורות לאחר חקיקת סעיף 62א, וממצאיו מצביעים על עומק הספקנות של חלק ניכר מהמשיבים לסקר, אפילו למהלכי הביזור הכל כך מצומצמים הכלולים בסעיף זה. לטעמי, פירווי הביזור מביישים את המושג ביזור. אולי מתאים יותר "מיקור חוץ" של סמכויות השלטון המרכזי, אך עם חוזה דרקוני כלפי המפעילים.

סיפורה המאכזב של התוכנית הכוללת

עתה למהלך הביזור-לכאורה השני – התוכנית הכוללת. נושא זה היה אמור להיות חידוש עמוק שיכלול גם ביזור משמעותי וגם שיפור של איכות התכנון. נושא זה, בניגוד לפירווי הביזור, כן היה מלווה בחשיבה, עוד בשנות ה-90, כאשר צוות חוץ-משרדי התבקש על ידי משרד הפנים להציע דרכים לשיפור התכנון הסטטוטורי. תוכנית כוללת נכנסה לראשונה לחוק עוד בשנות ה-90, אך שוכללה במסגרת תיקון 101 אשר, כזכור, חוקק בשנת 2014 אחרי שניכשל הניסון לחוקק חוק תכנון ובנייה חדש. כזכור, הוזמנתי לשמש כיועצת בדיונים בהצעת החוק החדש. את חסרונותיהן של התוכניות המקומיות חקרתי שנים קודם (אלתרמן, 1981, 1989). במאמרים שפרסמתי טענתי שתוכניות בעלות אופק של מרחב וזמן, ראוי שיימנעו מפירוט יתר מראש. פירוט יתר אינו מחזק אלא דווקא פוגע בכושרה של תוכנית להתאים לצרכים ולערכים שיהיו תקפים בעתיד. מתאים להכין תוכנית עם פירוט רק קרוב להוצאת היתר בנייה. קיוויתי שבמסגרת תפקידי כיועצת לוועדת הפנים והגנת הסביבה אוכל להשפיע על גיבוש דמותה של

איור 5: הרעיון המקורי: תוכנית כוללנית כמסגרת עם חורים גדולים המאפשרים זרימה של סמכויות לוועדה המקומית (נוצר באמצעות בינה מלאכותית)



שיכולתי לדמיין הגיעה בעת כתיבת מאמר זה, בראשית 2026. כתבה בעיתון מדווחת שמהנדס העיר תל אביב-יפו נאלץ להגיש לוועדה המחוזית סידרה ארוכה של התנגדויות לתוכנית הכוללנית לעיר שהפקידה הוועדה המחוזית (איור 6). לא יכולתי להמציא המחשה יותר חדה של השלכות התפיסה הריכוזית. השינויים שמבקשת הוועדה המקומית עוסקים באחוזי בנייה ספציפיים ובגבהי מבנים. נושאים אלה לא היו אמורים להופיע כלל בהוראות התכנית הכוללנית. נוצרה התנגחות ראש אל ראש בין שיקול הדעת של תל אביב לעומת זה של הוועדה המחוזית. הרי מדובר בעיר עם מערכת התכנון הגדולה והמקצועית לתפארת מדינת ישראל. האם שכינת התבונה שורה דווקא אצל נציגי משרדי הממשלה והזרוע המקצועית הקטנה של הוועדה המחוזית? האם הם יודעים לזהות טוב יותר את צרכי תל אביב בעתיד?

עליונות הידע והאחריות של השלטון המרכזי. כך, נוסח החוק שאושר, מתאים יותר לדימוי של מסגרת סמכויות עם חורים קטנים וקמציניים, ולא למסגרת נדיבה כמו זו שבאיור 5. ומה הייתה עמדתם של נציגי השלטון המקומי? לא זכור לי שהם השתתפו והביעו דעה בנושא זוטר זה. כנראה גם הם ראו בתוכנית הכוללנית פשוט עוד מהלך המיועד לזירוז הליכים, ולא השבילו להבין שזו הזדמנות לביטוי ערכי של עקרונות הדמוקרטיה ויתרונותיו של הידע המקומי.

תוכניות כוללניות וייסורי תהליכי האישור

הסיפור המאכזב של התוכניות הכוללניות הופך לעצוב עוד יותר כאשר הוא פוגש בעולם הפרקטיקה. ועדות מקומיות המגבשות הצעה לתוכנית כוללנית עם מידה של גמישות, עשויות לפגוש בדרישות של הוועדות המחוזיות לפרט עוד יותר, וכך לפגוע בעיקרון הביזור. הדוגמה הטובה ביותר

מדינה הם צופי פני עתיד, ואמורים להכיל נסיבות וצרכים משתנים ולא ידועים, סעיפי מטרות בהכרח ינקטו כמושגים כלליים ערכיים, ללא הגדרות ומדדים אפקטיביים. בהקשר הישראלי, יש לקחת בחשבון את המציאות הפוליטית והאידיאולוגית רווית המחלוקות הנוגעים בליבת שיקולי תכנון ארצי ומקומי. רשימת המטרות שתאשר הכנסת תשקף, מן הסתם, את התפיסה של הממשלה והרוב בכנסת בעת החקיקה, ולא דווקא ערכים כגון קיימות סביבתית, שוויון חברתי, נגישות מיטבית וכו'. יתר על כן: מטרות כלליות הקבועות בחקיקה בהכרח יתחרו או יתנגשו זו עם זו כאשר יהיה צורך להחילן על מקרה מסוים של תכנון..

ישנו שיקול נוסף: בשיטת המשפט המקובל, אליה בעיקר שייכת ישראל, בתי המשפט מצופים בדרך כלל לאמץ את הפרשנות שהציגה ערכאה גבוהה יותר (לא כך במשפט המקובל, אליו משתייכות מדינות רבות יותר). כך, הפרשנות של פסקי דין בערכאות הגבוהות עלולה לכבול את פסקי הדין בעתיד מלקדם מטרות אחרות. האם אלה המאמינים במזור המטרות לוקחים בחשבון שבתי המשפט עשויים לאמץ דווקא פרשנות המקדמת ערכים פחות רצויים?

בטרם החוק שלנו יחוג גבורות, אין מנוס מהשלכתו לפח האשפה של מדיניות גרועה, ולהתחיל בתהליך של חקיקת חוק תכנון עם מערכת של סמכויות ומוסדות המתאימה למדינה שוקקת ודינאמית. בינתיים יהיה צורך לחשוב על דרכים למזעור נזקים מהחוק הנוכחי.

והנה אינדיקטור נוסף של הקיבעון בחוק התכ"ב, גם הוא בהקשר לתוכנית הכוללנית. כותרת הכתבה באיור 6 היא "תוכנית מתאר" ולא תוכנית כוללנית. יש לי "אוסף" של פרסומים שאינם מבחינים בין תוכנית מתאר מקומית רגילה לבין תוכנית כוללנית. באוסף כלולים לא רק פרסומי התקשורת אלא גם אתרים ומסמכים רשמיים. כך, הציבור הרחב והחברה האזרחית אינם מודע לחשיבות, שלראשונה, נוצרה הזדמנות משפטית ותכנונית להתגייס למען חידוק סמכויותיו של השלטון המקומי. גם לקראת חגיגות ה-60 לא חל אפילו שינוי קל בתפיסת ריכוזיות היתר.

סוף דבר: האם הוספת רשימת מטרות תציל את החוק הנוכחי מהכחדה עצמית?

מעט לעת, וגם במסגרת כרך מיוחד זה של כתב העת, יש המעלים את השאלה: האם לא חיוני להוסיף לחוק סעיף המציג את רשימת מטרות החוק? ואמנם, ישנן מדינות בהן חוק התכנון מכיל סעיף כזה. בעת הדיונים על הצעת "חוק תכנון חדש" עלתה באופן לא פורמאלי שאלת היעדר המטרות. אני מסכימה עם עמדתם של צוות מנסחי הצעת החוק דאז בראשות עו"ד שרית דנה (המשנה ליועמ"ש דאז) שרצוי להימנע מהוספת סעיף מטרות כללי בחוק העתידי.

בהקשר הישראלי, השתלה של סעיף מטרות בתוך החוק הנוכחי לא תחזק את חוסנו ותאריך את ימיו. ובכלל, גם בחוק עתידי, ספק אם סעיף מטרות יסייע לקידום הערכים של אלה המייחלים לסעיף כזה. מאחר שחוקי תכנון בכל

איור 6: כותרת מתוך מאמר בעיתון גלובס מאת יובל ניסני (מקור: ניסני, 2026)

112 עמודי התנגדויות: מהנדס העיר ת"א הצטרף לדרישה לשינויים בתוכנית המתאר

הערות

4. הנוסח הראשון של הצעת החוק היה בשנת 1955, בכנסת השנייה, לפי המלצות "ועדת קפלן" שהחלה פעולתה כנראה בראשית שנות החמישים (לא מצאתי באינטרנט מקור נגיש).
5. התרגום הלא רשמי לעברית של שם המאמר – "מדע הדשדוש" נעשה על ידי, במסגרת הוראת הקורס "תיאוריות התכנון" בלימודי תואר שני בתכנון ערים ואזורים בטכניון.
6. גם לתיאוריה זו ישנם בלמים מעוגני רציונליות כפי שטען יחזקאל דרור במאמר תגובה מפורסם – "דשדוש – מדע או אינרציה" (Dror, 1964).

1. תודה מיוחדת למוטי קפלן, חכם תורת הסביבה והשכנוע, שלא הרפה עד שהסכמתי לכתוב מאמר זה. בדיעבד, היה לי חשוב להעלות מחשבות אלה על הכתב.
2. אפילו דו"ח מבקר המדינה המוקדש כולו לחוק התכנון והבניה, נושא את הכותרת: ייעול הליכי התכנון המתארי המקומי והמפורט, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, 2021.
3. <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries/isr/israel/population-growth-rate>

מקורות

- אלתרמן, ר' (1981). חוק התכנון והבניה ותוכנית המתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה? *משפטים* יא' 2: 179-220
- אלתרמן, ר' (1989). נקודות תורפה בחוק התכנון והבניה ודרכים לשפרן. נייר עבודה, המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר' (1990). השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון.
- אלתרמן, ר' וגבריאלי, ע' (2008). בין מרכז קיצוני לביזור קמצני: תוכנית שבסמכות מקומית לפי חוק התכנון והבניה. המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון, ומוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית.
- אלתרמן, ר' וסופר, מ' (1994). זירוז הליכים? מידת הצלחתם של הניסיונות לקיצור משכי הזמן באישור תוכניות. דוח מחקר בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון (בהזמנת משרד הפנים והאוצר).
- אקצין, ב' ודרור, י' (1966). *תכנון לאומי בישראל*. המדרשה למינהל, תל אביב.
- מבקר המדינה (2021). ייעול הליכי התכנון המתארי המקומי והמפורט. דוח על הביקורת בשלטון המקומי.
- ניסני, י' (2 בפברואר, 2026). 112 עמודי התנגדויות: מהנדס העיר ת"א הצטרף לדרישה לשינויים בתוכנית המתאר. גלובס, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001533621>
- Akzin, B., & Dror, Y. (1966). *Israel: high-pressure planning*. Syracuse University Press.
- Alterman, R. (Ed.). (2001). *National-level planning in democratic countries: an international comparison of city and regional policy-making* (Vol. 4). Liverpool University Press.
- Alterman, R. (2002). *Planning in the face of crisis: Land use, housing, and mass immigration in Israel*. Routledge.
- Dror, Y. (1964). Muddling Through-" Science" or Inertia?. *Public administration review*, 153-157.
- Ladner, A., Keuffer, N., Bastianen, A., & Brajnik, I. B. (2022). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through." *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- OECD. (2017). *Land Use Planning Systems in the OECD: Country Factsheets*. OECD Publishing.
- Raz, J. (1977). The Rule of Law and its Virtue. *Law Quarterly Review*, 93, 195.
- Pellach, C., & Alterman, R. [in preparation – tentative title]: Flexibility in decision making in statutory planning systems: A three-country comparative analysis.
7. אחד המקורות המציגים באופן בהיר את עיקרון חזקת ידיעת החוק הוא – Raz, J. (1977). The Rule of Law – and its Virtue. *Law Quarterly Review*, 93, 195
8. אני משערת שהקרדיט על יוזמה חלוצית זו מגיע ככל הנראה לעו"ד כרמית יולס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה. הוועדה כוללת את משרד המשפטים, מינהל התכנון, מטה התכנון הלאומי, אגף התקציבים באוצר, משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים. https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/division_powers/he/public_participation_section62.pdf
9. <https://www.youtube.com/watch?v=2dgOhxgFios>. דימוי נוסף ממסורת הבריטית הוא שיר הילדים הקלאסי: "All the king's horses and all the king's men Couldn't put Humpty together again"
10. הנה סיפור מניסיון אישי: נציגי ה-OECD שביקרו בישראל ב 2016 (או 2015) בהזמנת בינת שוורץ, אז ראשת מינהל התכנון, התבקשו להעריך את מערכת התכנון מול שתי ערים. אחת מהן הייתה נתניה. בפגישה איתם בהקשר אחר, הם שאלו: "האם המתכננים בישראל לא שמעו על תכנון רב-שימושים המקובל בשנים האחרונות? בשכונת עיר ימים ראינו הרבה מאוד מגדלי מגורים, אולם אף לא מכולת אחת". ענית: "המתכננים יודעים גם יודעים, אלא שאישור תוכניות בישראל אורך כל כך הרבה זמן, שבמועד הבנייה, הפרויקט עלול להיות מיושן".
11. פרסומי העיקריים בנושא: אלתרמן, 1990; Alterman, 2001; Pellach and Alterman [in preparation]. בספר משנת 2001 ניתחתי באופן השוואתי את מערכות התכנון של עשר מדינות החברות ב-OECD (ישראל טרם התקבלה לארגון, על כן כותרת הספר היא "מדינות דמוקרטיות"). בנוסף לפרסומים האקדמיים, כתבתי גם דוחות מקצועיים כיועצת של ה-OECD: בשנת 2010 הייתי חברה בצוות הערכה שמינה ה-OECD לבחינה השוואתית של מערכת התכנון של פולין. בשנת 2017 הייתי שותפה להכנת הדוח ההשוואתי של ה-OECD שהקיף לראשונה את מערכות התכנון של כל המדינות החברות. כנהוג ב-OECD, הדוחות שנכתבו על ידי היועצים נשארו פנימיים.
12. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents>
13. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/20/contents>

פרופסור (אמריטה) רחל אלטרמן היא מתכנתת ערים ומשפטנית בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון, וחוקרת בכירה במוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית. במקביל, היא פרופסור (אורחת) באוניברסיטת בר אילן, שם ייסדה תואר BA בתחום לימודי מקרקעין ושמאות. בשנת 2022 נבחרה כחברה באקדמיה הלאומית למדעים. רחל היא כלת פרס לנדאו וחברה לשם כבוד באירגון האירופי של בתי ספר לתכנון. איגוד המתכננים כיבד אותה בתואר "יקירת התכנון".

פרופסור אלטרמן מחזיקה בתואר ראשון ושני מקנדה (מדעי החברה ותכנון ערים), תואר שלישי בתכנון ערים מהטכניון, ותואר במשפטים מאוניברסיטת תל אביב. היא הנשיאה המייסדת של ה - International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights. רחל מתמקדת במחקר השוואתי בין-לאומי על דיני תיכנון ובנייה, מדיניות מקרקעין, וזכויות דיור. אלטרמן כיהנה כחברה במועצה הארצית לתכנון ובנייה וכחברה בוועדת המישנה לעררים. היא משמשת מעת לעת כיועצת (בדרך כלל ללא שכר) לכנסת, משרדי ממשלה, השלטון המקומי, גופים בין לאומיים, וממשלת סין. פרסומיה (בעיקר אלה בעברית) זכו לעשרות ציטוטים בהחלטות של בתי המשפט בישראל (ומעט גם בארה"ב).

alterman@technion.ac.il