

תכנית מיתאר על פי חוק התכנון והבנייה — מהי?
מטרות התכנית, צורתה והיקפה

רחל אלטרמן

תדפיס מתוך

עיר ואזור

כתב-עת לשלטון מקומי,
לתכנון ופיתוח עירוני ואזורי

כרך 4, חוברת 3 — סיוון תשמ"א

תכנית מיתאר על פי חוק התכנון והבנייה — מהי ?

מטרות התכנית, צורתה והיקפה

רחל אלטרמן *

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965, בזק פעמים רבות למושג "תכנית" על סוגיה השונים: תכנית מיתאר ארצית, תכנית מיתאר מחוזית, תכנית מיתאר מקומית ותכנית מפורטת; החוק מטיל על הרשויות את החובה להכין חלק מאותן תכניות והוא תולה את זכויות היחיד לבנות ולהשתמש בקרקע בהוראותיה של התכנית הרלוואנטית. לאור חשיבות המושג "תכנית", הן לרשות הציבורית והן ליחיד המתגורר בסביבה הבנויה, מותר היה לצפות, כי מושג-מפתח זה יוגדר באופן מקיף ומפורט בחוק. אולם בפרק א': "פרשנות", נאמר רק כי תכנית היא "תכנית מהתכניות שלפי פרק ג'", ואף בגוף החוק מתוארים הנושאים אשר יידונו על-ידי התכנית. אין בו תשובות בדבר מטרתן, אופיין וצורתן של התכניות השונות. העובדה שהמחוקק הראשי השאיר בידי מחוקק המשנה (ס' 265 (18)) מספר גדול של נושאים, לרבות "דרכי עריכתן של תכניות מיתאר"..., אין בה כדי להאיר את הנושא. לאחרונה הוכנה במשרד הפנים טיוטא לתקנות אלו, ובהמשך המאמר נתייחס לטיוטת התקנות אף שבודאי לא תהיה זאת הגירסה הסופית של התקנות. דומה כי המחוקק הראשי הניח, כי מהות התכנית היא דבר ברור לכול, ומה שנשאר להגדיר הם סוגי התכניות אשר חוק זה כולל בחובו, להבדיל מתכניות שאינן על פי החוק. ואם הגדרה ל"תכנית" אין, על אחת כמה וכמה אין הגדרה למושג "תכנון"¹.

ההנחה המשתמעת מכך, כאילו שוררת הסכמה כללית בדבר מהות התכנון והתכנית, היתה אולי טובה לימים שקדמו לחוק, עת שררה הסכמה כללית בדבר מהות תכניות סטאטוטוריות. אולי בעקבות אותה הסכמה כללית, לא ראו מגסחי החוק צורך לפרט יותר. תפיסת המתכננים קיבלה ביטוי אף בפסיקה, כמעט כדברי המובן מאליה. אולם מאז חלו תמורות רבות במקצוע תכנון הערים ובמושגים הקשורים בתכנון.

תמורות אלו, אף כי בהבדלים מסוימים, מאפיינות הן את תכנון הערים במסורת הבריטית, שממנה שאב בעבר החוק הישראלי את השראותו ובמידה רבה גם את ניסוחו המדויק², והן את המסורת האמריקאית, בעלת ההשפעה הרבה על אנשי המקצוע בישראל. השינויים העיקריים בתפיסה בשתי הארצות מקבלים ביטוי בשני מישורים: האחד, הרחבת היקף

* רחל אלטרמן היא מרצה בכירה בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים בטכניון. היא קבלה תואר M.C.P. מאוניברסיטת מניטובה, קנדה (1970) ותואר דוקטור למדעים מהפקולטה לארכיטקטורה, הטכניון (1976). ד"ר אלטרמן מתמחה בחקר תהליכי הביצוע של תכניות עירוניות.

תודתי לד"ר אוריאל רייכמן מאוניברסיטת תל-אביב על הערותיו המועילות, וכן לשני עמיתי בטכניון ד"ר גרלד אדלר וד"ר יוברט לו-יון אשר העשירו את מחשבותי בנושאים הקשורים במאמר זה.

1 גם מדברי הכנסת לא נוכל להיוושע, שכן אין הם מתחבטים בשאלה מה אופיין של התכניות השונות; ראה דברי הכנסת כרך 43 תשכ"ב, עמ' 2336 ואילך. מדברי ההסבר שבהצעת החוק נוכל ללמוד עוד פחות ואנו עלולים אף להתבלבל עוד יותר לאור ביטויים כגון "תכניות האב המקומיות שהן תכניות המתאר" או "עיקר ההוראות שבתכנית... (איזה תכנית?)... הן הגבלות השימוש בקרקע...". ראה הצעות חוק 532 תשכ"ג 1962, בעמ' 54—55.

2 יש דמיון רב בניסוחים ובמושגים, לרבות המושג "תכנית מתאר" — "Outline Scheme" בין החוק לבין פקודת בניין ערים 1936 אשר הוכנה בעת המנדט הבריטי. (עיתון רשמי 1936, תוספת 1 עמ' 153).

נושאי התכנון והפיכתו כוללני יותר; והשני, ההתייחסות לתכנית לא כאל משימה חד-פעמית אלא כאל תהליך מתמשך, ההולם את העובדה שהעיר אינה סטאטית.

השינוי במישור הראשון מתבטא בהרחבת תחום יעדיה של התכנית מעל ומעבר ליעדים "פיזיים" צרים, המסתפקים ברצון להסדיר את זכויות הבנייה על פי סוג שימוש ואת כמות הבנייה המותרת בכל חלקה וחלקה. הציפיות הן שהתכנית תעניק ביטוי מהותי יותר לאיכות הסביבה הרצויה. למטרות וליעדים חברתיים וכלכליים, ולתהליכי הגידול והשינוי המתרחשים בעיר, ושהביטוי של ויסות זכויות בנייה בצורה המסורתית יהיה רק אחד האמצעים המכוונים להשיג את המטרות הכוללניות. על פי תפיסה זו אין התכנון הפיזי עומד כערך בפני עצמו, אלא ככלי, אשר יש לשעבדו להשגת המטרות. מישור זה גרר גם שינויים בצורתה ובסגנונה של התכנית העירונית והוא יהיה מוקד הדיון במאמר זה. התמורות במישור השני מתבטאות בהרחבת המודעות לצורך בתכנון שוטף והבנה שתכנית אינה בראש ובראשונה "תמונה" קבועה של העתיד. כן מודגש הצורך בגמישות בתכנית עצמה, אגב ניסוחה כמסמך המציג מדיניות באופנים שונים, ולא דוקא באמצעות תסריט חד-פעמי. גישה זו מדגישה את תהליך הביצוע – הדרך למטרה – ולא דוקא את נקודת היעד הסופית. מישור זה יהיה נושא הדיון במאמר אחר.

לתפיסות החדשות השפעה מרחיקת לכת על סגנון התכנון, על צורת התכניות ועל מטרתן תיהן, וכתוצאה מכך על איכות החיים והסביבה של אוכלוסיית ישראל (במידה הרבה שאיכות זו מעוצבת על ידי תכנון). השאלה העומדת כאן לדיון היא: האם יוכל חוק התכנון והבנייה להכיל בתוכו את גישות התכנון החדשות? אף כי ניתן תמיד לערוך תכניות במתכונות חוץ-משפטיות כ"תכניות אב", כ"תכניות מבניות" או כתכניות בעלות כל תואר אחר, תוחמץ בכך האפשרות להיעזר בכלים הרבים, אשר מעניקים חוק התכנון והבנייה וחוקים גלויים – כלים אשר היו מייחלים להם מתכננים ברוב ארצות המערב (Alterman and Ragsdale, 1977). החדרת גישות מתקדמות יותר למהות התכנית ולתהליך התכנון עשויה להגדיל את סיכויי הביצוע של החוק ושל התכניות הנערכות על פיו, שהרי למרות הכלים הרבים העומדים לרשות רשויות התכנון – וביניהם העובדה החשובה שהתכנון הוא תובה ולא רשות, כפי שמקובל בכמה ארצות אחרות – עדיין אין לכל הרשויות המקומיות תכניות תקפות ומעודכנות.

התפתחות מושגים בתכנון העירוני

התכנון העירוני התקיים כבר לפני אלפי שנים, לפחות באשר לעבודות הציבוריות של סלילת דרכים, של תכנון מערכות המים, ושל החלת שיקולי בטחון וסימליות דתית או של-טונית על מבנה העיר. אולם התכנון במונח זה לא היה מיועד לווסת זכויות בנייה, כפי שהוא מצטייר היום. נראה כי התכנון הרגולאטיבי צמח מן התנאים הקשים של המהפכה התעשייתית ואין פלא איפוא כי בסוף המאה ה-19 ובראשית המאה ה-20 התמקד בנושא הכאוב ביותר – נושא אכיפת תקנות מצומצמות על היזם הבונה מבני מגורים או המחזיק בהם.

3 במחקר אשר דגם רבע מכלל הרשויות המקומיות בישראל, נמצא כי רק למחצית מהן בערך יש תכניות מתאר תקפות. אף כי במרבית הנותרות נמצאות תכניות בשלבים שונים של הכנה, יש לזכור כי כבר חלפו 15 שנה מאז תחילת תוקף החוק (Alterman and Law-Yone, 1979).

התקנות הראשונות היו מיועדות למנוע סכנות אש, להבטיח מינימום של אור יום ולדאוג לרמת סניטאציה מינימאלית.

המושג של ייעוד אזורים שונים לסוגי בנייה או שימוש שונים צמח לראשונה בגרמניה, והובא לארה"ב בראשית המאה ה-20 (Logan, 1976). עד אז, היו תקנות בדבר מרווחי בנייה או רוחבי כבישים אחידות לעיר כולה. החידוש שהובא היה הרעיון להתייחס באופנים שונים לאזורים שונים. בנקודה זו החלו התדיינויות בבתי המשפט בשאלה האם האיזורי (Zoning) הוא מעשה שהחוקה האמריקנית מוכנה לקבל אותו. גולת הכותרת בהתדיינויות אלו אשר פתחה את הדלת כמעט לרווחה בפני מכשיר האיזור, ובכך גם בפני ראשיתו של מיסוד תכנון הערים, היה פסק הדין Village of Euclid V. Ambler Realty Company משנת 1926 שבו נקבע כי אין האיזור מהווה פגיעה ב-"due process" על פי התיקון ה-14 לחוקה האמריקנית⁴. מנקודה זו הפכו המושגים של Zoning — דהיינו, חלוקת העיר על פי שימושי קרקע מותרים ונפחים וגבהים מותרים של בנייה — לאבני המסד של תכנון הערים. מהות התכנית נתפסה במשך שנים רבות כמוגבלת ליסודות אלה. רק בשנים האחרונות נפרצה הדרך לקראת מושגים חדשים ורחבים יותר, הן באשר לנושא התכנון, והן באשר לתהליך התכנון.

מן הראוי לסקור בקצרה את התפתחות המושגים: שנים מספר לאחר הוצאת פסק-הדין בענין האיזור הציג המתכנן והמשפטן בסט מושג חדש: תכנית אב — Master Plan (Basset, 1938). מושג זה היה עתיד להשפיע על מיסוד התכנון הפיזי ועל אופיו במשך שלושים שנה בערך. חשובה ביותר אותה הגדרה שקבעה את תכולתה של התכנית: דק "מה שניתן להגדיר במפה" (Basset, 1938: 50); מה שאינו ניתן להגדרה במפה, אינו חלק מתכנית האב⁵. את מטרת התכנון ראה בסט במונחים פיזיים בעיקרם, כמתייחסים ליחסי הגומלין בין שימושי-קרקע ולא למטרותיהן של קבוצות האוכלוסיה השונות הפועלות במסגרתם (איור 1). המושגים אשר אמורים היו להנחות מתכננים באותה עת היו אך ורק מושגים כמו מגיעת מטר-דים, השגת מדרגים רצויים של צפיפויות בנייה, הבטחת גווחות תנועה, הבטחת סניטאציה וכדומה⁶. אין צריך לומר כי בסט לא ראה לנגד עיניו את התכנית כמסמך המיועד במודע להשיג יעדים חברתיים באמצעות התכנון הפיסי. כל שכן לא היה הוא מתיר לכלול

4 (1962) 365 U.S. 272.

5 בארץ הועלתה שאלה דומה בשני פסקי דין — בג"צ 335/62 אבו-גוש נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים (פד"י י"ז (1) 526) ובג"צ 186/62 תדח"צ, נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז הצפון (פד"י י"ז (1) 272) אולם התשובה היתה ברורה: ההתערבות בקניין הפרטי באמצעות חוקי התכנון והבנייה היא כשרה למהדרין, כל עוד היא בצורה חוקית. כאן, להבדיל מארה"ב, התשובה הייתה צפויה מראש, כיוון שלנו יש חקיקה ראשית המסדירה את הנושא: ובהעדר חוקה כתובה, כמעט בלתי אפשרי לטעון נגד החקיקה הראשית.

6 כדוגמה לדבר שמחוץ לתחום, מביא בסט מדיניות בעניין מערכת הדיור: גודלי דירות, תפוסה וכדומה, וכן שלבי פיתוח צפויים. דוגמה זו ממחישה את אדיקותו בתפיסה הפיזית-גיאוגראפית (Basset, 1938: 50-51). צורת הגדרתו בולטת במיוחד בדוגמה זו, לאור העובדה שתחום הדיור הוא תחום הנחשב כיום אפילו בין השמרנים כחלק מובהק מהאספקט הפיזי של תכנון הערים. שבעת התחומים שהוא כולל הם: איזור, שירותים הנדסיים, כבישים (לא "תחבורה"), שטחים ירוקים, שטחים עתודים, מבני ציבור ואזורים לעגינת סירות. כולם, פרט לאיזור, מתייחסים לשטחים ציבוריים בלבד.

7 אף על פי שידוע כי האיזור ותכנית האב הם כלים, אשר לעתים תכופות משמשים את הרוצים להשיג יעדים שליליים, כגון הפרדה בין שכבות חברתיות וגזעים, או הגנה על בסיס מערכת המסים המקומית וחיוזוק בעלי הקרקע (Stafford and Lander, 1960). בסט טוען כי שיקולים מעין אלו זרים לתכנון "הטוב" וכי על המתכנן המקצועי לחשוב רק על מטרדים, על מדרג של צפיפויות, על נגישות, על תברואה, אסתטיקה וכדומה.

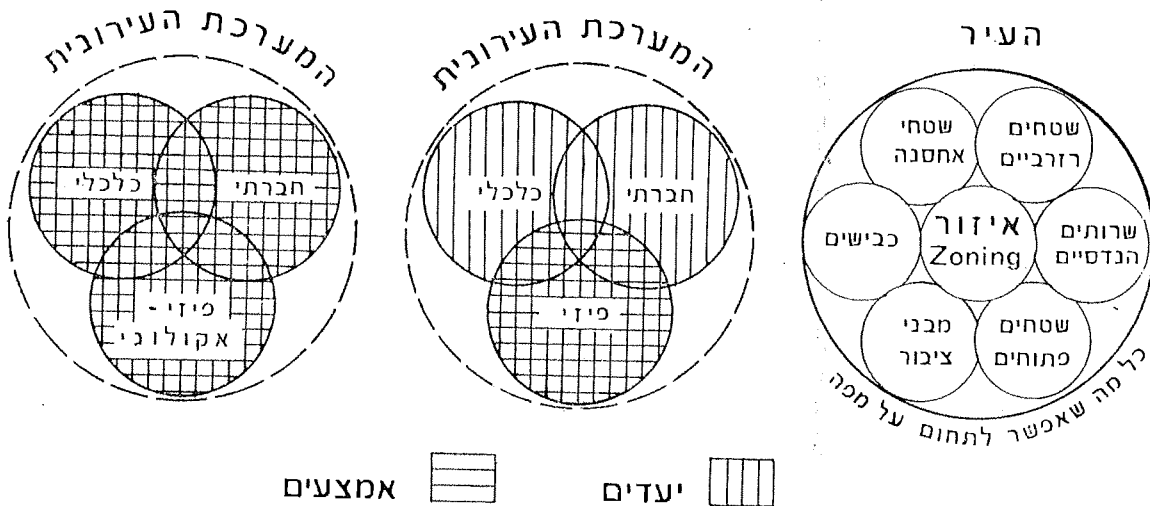
בתכנית-אב אמצעים שאינם פיסיים כגון: מדיניות איכלוס רצויה מבחינת הרכב גילים והרכב עדתי, הנחיות-טיפעול (performance standards) בדבר פליטת מזהמים מתעשיות, אמצעי עזר כלכליים להרחבת הבסיס הכלכלי לעיר וכו'.

איור 1: התפתחות התפיסות של היקף נושאי התכנון

שנות ה-60-70
התפיסה הכוללת

שנות ה-50-60
התפיסה הכיסית המורחבת

שנות ה-30-40
תפיסת Bassett



השלב הבא בהתפתחות התפיסה התכנונית התחולל בשנות החמישים. העיר החלה להיתפס לא רק כמערכת פיזית, אלא כמערכת חברתית-כלכלית-פיזית. החלו להישמע קריאות להגדיר את נושאי התכנית העירונית כגופלים בתחום המשותף לשלוש תת-מערכות אלה (Haar, 1956). החלה להסתמן ההכרה כי היעדים לתכנון הפיזי שאובים כמעט תמיד, במודע או שלא במודע, מהתחומים הכלכליים והחברתיים, אף אם האמצעים הם בעיקרם פיזיים (המעגל האמצעי באיור 1). ההתייחסות הרחבה עד כדי כך שאפשרו לכלול בתכנית מספר אמצעים שאינם פיזיים, ושהשפעתם החזויה פיזית, למשל: מערכת מסים כאמצעי עידוד או כאמצעי הרתעה להכוונת פיתוח עירוני⁸. תפיסה זו קיימת עדיין ואולי היא אף הנפוצה ביותר בקרב מתכנני הערים בעולם כיום⁹.

בד בבד, חלו שינויים בסגנון התכנית ובצורתה. בעבר היתה התכנית בעיקר מפת שימושי-קרקע ומסמך הגדרות המתלווה אליה, אך עתה החלה להתפתח מודעות לעובדה שלעתים תכופות אין צורה זו מספקת, כל עוד חסרה הגדרה ברורה של המדיניות (Bolton, 1967; Williams, 1974-1975). לכן היו שתי סיבות: האחת, ציון המיקום המדויק לכל שימוש

⁸ תפיסה זו קיבלה בטוי בספר ידוע, שדן בהכשרת מתכנני ערים וציין דרך בכך שהגדיר מחדש מקצוע זה (Perloff, 1957).

⁹ כך, למשל מניח ויליאמס (Williams, 1974-1975, 58-59), הסוקר את מצבו של התכנון העירוני בארה"ב. אין ספק כי בבריטניה דעה זו היא הרווחת גם כיום, שכן התכנון בבריטניה, הממוסד ברמה כה גבוהה הוא רגיש פחות לתהפוך-כות הקיצוניות יותר אשר חלו בארה"ב.

קרקע מתוכנן, כאשר אין בכך צורך מידי, עשוי לעזור בטרם-עת תהפוכות בעוכרי הקרקע ובציפיות הציבור ולטרפד את מטרות התכנית. העדרו של מסמך המציג את המדיניות המהו-תית הרצויה (מטרות, יעדים, אמצעים) בכתב או בכל צורת תקשורת אחרת, עלול לרוקן את התכנית מתוכנה, שכן מקבלי החלטות יתקשו להעריך באופן מהותי שינויים אשר יצוצו בעתיד במיקום ספציפי זה או אחר והם עלולים לקבל החלטות על פי שיקולים רגועים ובתור קביעה טכנית¹⁰. את ההחלטות בדבר מיקום, שבתנאי אי הודאות הנוכחית הן בעלות גוון שרירותי, רצוי לדחות למועד שיפתר בו חלק מהתשכך. בינתיים רצוי לקבוע מה היא הנורמה או המדיניות ולהציגה בחור שכזאת. בשנות השישים והשבעים התגבשה תפיסה חדשה, כוללנית עוד יותר. זוהי התפיסה הטוענת כי תכנון הערים אינו מוגבל בהתייחסותו רק לאספקט הפיזי, אף לא בגרסה הרחבה יותר של שנות החמישים-שישים. הטענה היא כי מן הראוי שהמתכנן העירוני יוכשר כאדם המסוגל לשקול את טובת הציבור הכוללת ולהמליץ על דרך הפעולה היעילה ביותר להשגת היעד. דרך זו אינה מוגבלת לתחום הפיזי, אפילו לא לתחום הפיזי הרחב, אלא היא עשויה להתייחס לחינוך, לשירותים הקהילתיים, לבטיס הכלכלי וכדומה ולבחור את האמצעים היעילים ביותר, מבלי להתחשב בגבולות מקצועיים מסורתיים. במלים אחרות, התכנית נתפסה כמסמך המתייחס למערכת העירונית על כל צדדיה המשמעותיים, הן מבחינת היעדים והן מבחינת האמצעים, והיא עוסקת, בנוסף לנושא הפיסי ולעניין הסדרת זכויות הבנייה, גם במדיניות בתחומים נוספים (המעגל הש-לישי באיור 1)¹¹.

אף כי יש בכך הריגה ממסגרת הדיון במושגי התכנית והתכנון, לא תהיה סקירה זו מושלמת, אלא אם נציין כי לאחורונה חלו התפתחויות נוספות השוללות את התכנית או את התכנון במונח המסורתי כמעט כליל. בארה"ב החלו להישמע טיעונים כי יש תחליפים יעילים יותר, וכפייתיים פחות, לתכנית ולתכנון הציבורי, בעיקר לתכנית האיזור, שהיא האמצעי העיקרי של התכנון. תחליפים מעין אלה עשויים להיות הסכמים מגבילים פרטיים והסתמכות על ויסות השוק הפרטי אשר, כך טוענים, יחקה בלאו הכי את התכנון המקובל בקירוב רב (Seigan, 1972; Ross, 1972). בבריטניה אפשר שוב לשמוע טיעונים כלכליים וציבוריים נגד התכנון, בדומה לטיעונים שנשמעו בשנות ה-40, אף כי נדמה היה שנסתם עליהם הגולל (West, 1974). בפרק הבא נבחן את הדין הישראלי בדבר היקף הנושאים של התכניות השונות, ולאחר-מכן נבחן את אופי התכנית וצורתה. עיקר ההתייחסות תהיה לתכניות מיתאר מקומיות, אולם תכניות אחרות תוזכרנה במידת הצורך.

מה היא תכנית מבחינת היקף הנושאים? אילו מהגירסאות הנ"ל בדבר מידת כוללניותה של התכנית העירונית או האזורית הסטאטוטורית (תכנית מיתאר) מאמץ חוק התכנון והבנייה? בהעדר הגדרה מפורשת למושג "תכנית" בחוק התכנון והבנייה נסקור את לשון החוק כדי לבחון אילו מהגישות לתכנון מתאפשרות על פיו, אגב השוואה עם החוקים בבריטניה וב-ארצות-הברית. לאחר מכן נסקור את פסקי הדין המעטים אשר התייחסו לנושא.

את סקירת לשון החוק נתחיל בנושא התשומות לתכנון - נתוני הסקר. נמשיך ונבחן את ההתייחסות למטרות התכנון. נסיים את הסקירה בבחינת אמצעי התכנון או תכליותיה.

¹⁰ סיבות אלה היו חלק עיקרי מהשיקולים אשר הביאו בבריטניה לתפנית חדה בתכנון עם חקיקת ה-Town and Country Planning Act ויצירת המושג של "תכנית מבנית" (Structure Plan). ראה דו"ח הוועדה אשר המליצה על השינוי: Planning Advisory Group, 1965.

¹¹ מקורות רבים מדגישים את הגישה הכוללנית, למשל: Loeks (1967), Wetmore (1970).

כל תכנית מבוססת על מידע, אשר נאסף בסקרים. יתכן כי על יסוד ההגדרה של התשומות לתכנית, נוכל אולי ללמוד משהו על הנושאים העשויים להכלל בה.

חוק התכנון והכנייה מתייחס לסקר בשני סעיפים: סעיף 60 בדבר תכנית מיתאר מחוזית, וסעיף 65 בדבר תכנית מיתאר מקומית. בשני הסעיפים מוטלת החובה להגיש מסמכי סקר הדרושים להכנת התכנית, אולם מצוין רק נושא אחד כחובה מפורשת: קרקעות חקלאיות (סעיפים 60, 65); דהיינו, אין אנו לומדים מסעיפים אלו מאומה על הנושאים המהווים תשומה לתכנון, זולת הנושא שהחוק הועיד לתשומת-לב מיוחדת – הנושא החקלאי.

המטרות

מקור נוסף שאפשר לצפות כי נוכל ללמוד ממנו דבר מה על היקף הנושאים לתכנית, אשר המחוקק ראה לבגד עיניו, הם הסעיפים העוסקים במטרות התכניות. במישור של התכנית הארצית אין אמנם ציון של מטרות מפורשות, אולם במקרה זה נוכל ללמוד משהו על היקף המטרות מהעובדה שבמועצה הארצית לתכנון ולכנייה נכללים אנשי מקצוע שונים, ביניהם (על פי דרישת חברי הכנסת בעת הדיון באישור החוק), גם סוציולוג (סעיף 2(ב) (12)). לעומת זאת, ביחס לתכנית מיתאר מחוזית ולתכנית מיתאר מקומית, מתייחס החוק במפורש למושג "מטרות".

אף כי סעיף 55 מתייחס כולו למטרות תכנית מיתאר מחוזית, אין ברישה שלו התייחסות למטרות מהותיות אלא רק ציון הקשר עם תכניות מיתאר ארציות ומקומיות. הסיפא היא המעניינת אותנו והיא קובעת כי בין השאר תהיה התייחסות ל"תנאים נאותים למחוז מבחינת הביטחון והתעסוקה". מעניין כי המחוקק בחר לברור מבין המטרות השונות האפשריות דווקא את שתי אלה. דומה כי את המטרות ה"פיזיות" המובהקות כגון נגישות, נוחות תנועה, מטרדים ובטיחות, ראה כמובנות מאליהן. אפשר לפרש כי מאחר שעל תכנית מחוזית להת-ייחס לנושאים של תכנית מקומית, שהם בעלי חשיבות כלל-מחוזית (ס' 55), לא ראה המחוקק צורך לחזור על המטרות לתכנית מקומית (ס' 61), הכוללת נושאים פיזיים מובהקים מעין אלה. ברי אפוא כי לפחות באשר למטרות התכנון הייתה התייחסות לתכנית המיתאר המחוזית רחבה יותר, מעבר לתחום הפיזי. אפשר אפוא לזהות כאן את הגישה השנייה מבין הגישות לנושאי התכנון אשר הוצגו לעיל. מאחר שהנוסח הוא של רשימה פתוחה ("ובכלל זה..."), אפשר לפרשו כמאפשר קשת רחבה יותר, הכוללת גם שיקולים חברתיים. ואמנם, קשה לחשוב על תכנית מחוזית שאינה כוללת יעדים חברתיים רבים, וקשה לטעון כלפיה כי יש בכך חריגה מסמכות. עד כה, אפוא, עולה הנוסח בדבר תכנית המיתאר המחוזית בקנה אחד עם הגישה הפיזית הרחבה ואולי (אם נוהה גם אמצעים שאינם פיזיים) אף עם הגישה הכוללת, לפחות באשר ליעדים מהתחום הכלכלי (תעסוקה).

במישור של תכנית מיתאר מקומית שונה המצב לכאורה. סעיף 61 מצייין רשימה ארוכה של מטרות לתכנית מקומית, ונתקשה למצוא ברשימה סממן של שיקולים שאינם פיזיים. סעיף קטן 1 מדבר על "פיקוח על פיתוח הקרקע", ואף על פי שסעיף קטן 2 מתייחס ל"הבטחת תנאים נאותים" – ביטוי היכול להתייחס לתנאים שונים – הרי המשך הסעיף מונה "...מבחינת הבריאות, החברואה, הנקיון, הבטיחות, התחבורה, הנוחות ומניעת מפגעים ע"י תכנון הקרקע ושימוש בה...". רשימה זו מדברת בלשון של יחסים בין שימוש קרקע אחד

למשנהו, בגישה ניטראלית מול הפעילות החברתית המתרחשת על הקרקע, וללא התייחסות לערכים החברתיים ליעדים אשר המתכנן עשוי להנחות את עצמו על פיהם. הדגשת המטרד, ההתאמה, הבריאות, הנחות מזכירה את לשונו של Bassett ושל אחרים שקדמו לו. במלים אחרות, מרשימת מטרות אלו אנו למדים כי לכאורה התייחס המחוקק לתכנית מיתאר מקר-מית כאל תכנית אשר הן יעדיה והן אמצעיה שאובים מהתחום הפיזי הטהור. אילו היה זה המצב המשפטי, מרבית התכניות המקומיות היו חשופות לטענה של חריגה מסמכות או של החדרת שיקולים זרים, שהרי קשה לדמיין תכנית אשר אין מאחוריה סל גדול של יעדים חברתיים, גאוגרפיים וכלכליים. למשל, החלטה בדבר המיקום והגודל של אתר לקרית חינוך תשקף יעד חברתי כגון אינטגרציה בין קבוצות אוכלוסיה שונות; החלטה על צפיפות בנייה מותרת תשקף באמצעות הנחות בדבר גודלי דירות, יעדים של עירוב רצוי בין שכבות סוציו-כלכליות, מוביליות חברתית וכדומה. האומנם שיקולים אלו זרים לתכניות מיתאר על פי חוק התכנון והבנייה? כפי שנראה בהמשך המאמר ייתכן כי מגמת הפסיקה היא לרכך מסקנה קשה זו ולאפשר תכנון רחב יותר.

תכולת התכניות

מקור נוסף לניתוח לשון החוק הם הסעיפים העוסקים בתכולת התכנית, שהיא במונחי תכנון ה"אמצעים" או במלים של כותרת-השוליים – "הוראות התכנית".

בניגוד למצב הסקר ומטרות התכנית, בעזרת נושא התכולה נוכל ללמוד גם על תכנית מיתאר ארצית. סעיף 49 מציג רשימה לא-סגורה של סוגי הוראות, וכולן פרט לאחרונה (ס"ק 7) הן פיזיות מובהקות. הן כוללות תויות כבישים, ייעוד אזוריים, הוראות בדבר שימור וכדומה. הסעיף האחרון עוסק בתחזית תמורות באוכלוסייה וקביעת גודלם החזוי של יישובים. אפשר להקדים ולומר כי סעיף קטן זה הוא יוצא דופן לא רק בין תכליות התכנית הארצית, אלא גם בין תכליות שאר התכניות. ייחודו של פריט זה בכך, שהוא כולל התייחסות מפורשת לנושא שאינו פיזי טהור – הנושא הדמוגרפי; ולא רק כתשומה של יעדים לתכנון, אלא כתוכן אמצעי התכנית. וכיוון שהרשימה אינה סגורה, אפשר לטעון, כי לפחות בדרג הארצי, אין חוק התכנון והבנייה סוגר את הפתח בפני תכנון כוללני-פיזי, חברתי וכלכלי כאחד. למשל, אפשר לחשוב על הכנת תכנית, אשר לא תסתפק רק בהצגת הגדלים הרצויים של היישובים ("תפרוסת היישובים") באופן סתמי, אלא גם תפרט את אמצעי התמיכה הכלכלית והחברתית המומלצים למשיכת אנשים לאזורים המועדפים; אשר תכוון את מדיניות שירותי הרווחה, באופן שאמנם יצליחו היישובים, ואולי בכך תסייע גם להגדלת סיכויי מימושה של תכנית גודלי היישובים; וכך אמנם נעשה במידה מסוימת בתכנון הארצי¹².

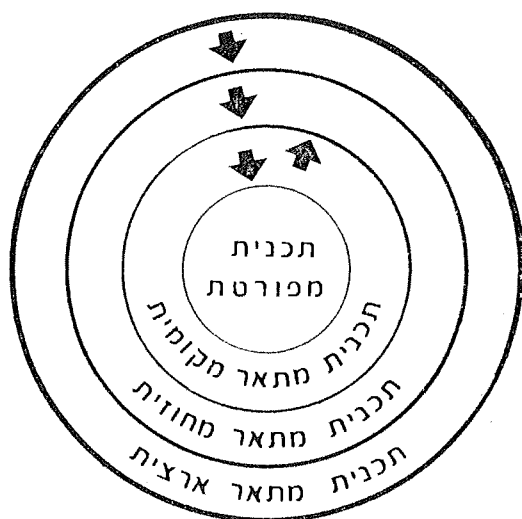
ומה בדבר תכנית מיתאר מחוזית? כפי שראינו, עם המטרות נמנות גם מטרות שאינן פיזיות. האם גם את האמצעים אפשר לשאוב מהתחומים הכוללניים? סעיף 57 מונה כמה סוגי הוראות, כולן פיזיות, אולם הרשימה אינה סגורה. אפשר לטעון כי לאור גיסוח המטרות מותר להגיש תכניות מחוזיות שאינן מתמצות במפת ייעודי קרקע, אלא הן כוללות התייחסות רחבה יותר, בדומה ל"תכנית המבנית" (Structure Plan) בבריטניה.

12 כמה תכניות תפרוסת אוכלוסיה כבר הוכנו וקיבלו תוקף בהתאם לסעיף זה. אף כי תכניות אלו מתייחסות לתחומים רחבים יותר מאשר גודלי היישובים, האמצעי העיקרי, אשר קיבל תוקף חוקי, הוא הגודל בלבד. בכך אולי טמונה חולשתן של התכניות מאותן סוג בעבר. העדכון האחרון ל"תכנית 5 מיליון" (ישראל 4 מיליון) הוכן בצורה כוללנית יותר והוא כולל מגוון רחב של אמצעים, לרבות תקציב מתואם בין משרדים, משאבים כלכליים, מדיניות תעסוקה ועוד. אולם עדיין לא הוגש עדכון זה לקבלת תוקף משפטי ולא ברור איך יתקבל אם יוגש. בינתיים לתכנית זו תוקף מנחה בלבד.

במישור של תכנית מיתאר מקומית שוב מצביעה לשון החוק על מצב שונה, צר יותר. בסעיף 63 נמנים הנושאים ל"הוראות התכנית" וכולם, להוציא שלבי ביצוע הנדונים בסעיף האחרון, הם נושאים פיזיים מובהקים, כגון ייעודי קרקעות, התוויית כבישים, מרווחים בין מבנים, צפיפויות בנייה. דומה כי הרשימה סגורה, להוציא הנושאים העשויים לשמש נושא לתכנית מפורטת, הנמנים בסעיף 69, והעוסקים כולם בתכנון פיזי בדרג האתר הנדון.

המבנה של מדרג התכניות

בהקשר לכך רצוי לציין כי על פי החוק (ס' 49, 57, 63, 69) יכולה כל תכנית ברמה גבוהה יותר לכלול את נושאי הוראותיה של תכנית ברמה שמתחתיה, וכן הלאה, להוציא תכנית מפורטת היכולה לכלול הוראות של התכנית שמעליה, דהיינו תכנית מיתאר מקומית (איור 2).¹²



איור 2

המבנה המודרג של תכניות

המדרג מאפשר איפוא להחדיר את הגישה הכוללנית יותר, המצויה בדרג של תכנית ארצית אל תכנית מחוזית, כל עוד בכלל הנושא בתכנית הארצית. פתח זה עשוי להיות משמעותי לדרג המקומי באמצעות תכנית מחוזית או על פי ס' 64 שלפיו יכולה הועדה המחוזית לצוות לקבוע בתכנית מקומית "הוראות בעניינים שהועדה המחוזית מוסמכת להם לעניין תכנית מיתאר מחוזית לפי סעיף 57".

השוואה לגישה הבריטית והאמריקאית

מה היא הגישה להיקף התכנון בחוק הבריטי? בסעיף 6 (3) של Town and Country Planning Act, 1971 מוזכרים הנושאים לסיקור: הגורמים הפיזיים, התחבורתיים, הכלכליים, הדמוגרפיים ואפיוני אוכלוסייה אחרים. מכך מסתמנת גישה רחבה יותר מהגישה הפיזית המורחבת לעבר הגישה הכוללנית המלאה.

13 לא תמיד הסכימו בתי המשפט להכיר ב"בזילות" זו. ואפשר לצטט כמה דוגמאות שהשופטים פרשו את החוק כאילו הוראות מסוימות "שייכות" אך ורק לדרג זה או אתר של תכנית, ראה למשל בג"צ 524/75 הריאל והמועצה לא"י יפה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים פד"י ל' (1) 737 (בעמ' 740) וכן בג"צ 235/76, בנייני קדמת לוד נ' הוועדה המקומית לוד פד"י לא (1), 579, בעמ' 585. לעומתם ראה פס"ד שהשופט שמגר הכיר ב"בזילות" זו: בג"צ 123/75 שמואל אור נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז ירושלים פד"י ל' (1) 628.

בס' 103-3 של Model Land Development Code האמריקאי (להלן: הקוד) ¹⁴ נקבע כי יש לבסס תכנית מקומית על כל הסקרים הבאים (אלא אם אין צורך בהם): סקר דמוגרפי וחברתי; כאן מצוינים במפורש נושאים חברתיים כגון השכלה ומעמד חברתי; סקר מפורט של התעשייה, המסחר, המגורים, הכולל לא רק שימושי קרקע אלא גם סקר כבישים ותחבורה וסקר אמצעים כלכליים. יש לשים לב כי נושאים חברתיים וכלכליים מקבלים ציון ברור ועצמאי, וכי הנושא החברתי אף מופיע בראש הרשימה.

בדיקת הנושאים של סקרי התכנון מצביעה כי הגישה הפיזית הצרה לא אומצה בבריטניה או בארצות-הברית. לפי לשון סעיף 7 (3) לחוק הבריטי, ניתן ללמוד כי הגישה שנבחרה היא הגישה הפיזית הרחבה, כיוון שבסעיף הזה מודגשים "פיתוח ושימוש אחר בקרקע", אף כי הסעיף משאיר פתח לנושאים אחרים. המטרה, כפי שאפשר ללמוד מהדיונים בעת חקיקת החוק היתה ליצור קשר בין תכנון פיזי לבין תכנון כלכלי-חברתי באיזור (McAuslan, 207: 1975) (Structure Plan) החידוש שבתכנית המבנית היה בהפרדה בין המדיניות הכללית הנכללת בתכנית זו לבין הסדרת זכויות הבניה הנכללת בתכנית המקומית (Local Plan) בלבד. כיוון שכך אפשר להשיג הסכמה כללית על המדיניות הכללית ולדחות לשלב של התכנון המפורט, בהיקף מצומצם יותר את הבעיות אין ספור הנשארות בהסדרת זכויות (Telling, 1977: 60-62). הקוד האמריקאי מצביע על מודעות גבוהה לנושא היקף התכנון ¹⁵.

בדברי ההסבר לקוד (בעמ' 130) נאמר:

"It would be possible to prepare a planning law which is focused primarily or directly on social and economic factors or on provision of comprehensive urban services... the planning with which this code is concerned is that of planning the physical development of land... To say that physical development is emphasized is not to say that land planning ignores social and economic objectives.

ואמנם בסעיף 102-3 המציין את מטרות התכנית נאמר, בין השאר, כי המטרות הן:

"To recognize and state major problems and opportunities encouraging development and the environmental, social and economic effects of development".

ברור איפוא לאן שייכו עצמם מעצבי הקוד האמריקאי: לתפיסת התכנון השניה, הפיזית - רחבה.

¹⁴ לאור המבנה המשפטי של ארה"ב שבו יש חלוקת סמכויות ברורה בין הרמה הפדראלית לבין הרמה של המדינות, אין שם (ואינו יכול להיות) דבר חקיקה אחיד בנושא כמו תכנון עירוני, שמחייב את כל המדינות, שהרי כל מדינה ומדינה בארה"ב מוסמכת לחוקק חוקים בנושאים אלה והם מחייבים את הרשויות המקומיות. כחלף, נוהגים בתחומים שונים להציע model legislation. הדגם הראשון היה ה- Standard Zoning Enabling Act, 1928 אשר הוכן כמודל ע"י מיניסטריון המסחר הפדראלי. לדגם זה יש השפעה רבה עד היום. הניסיון מורה כי רוב המדינות אימצו את הדגם כלשונו או בשינויים קלים (Mandelker, 1976: 90). מותר איפוא להניח כי גם הקוד החדש יטביע את חותמו במרוצת השנים.

¹⁵ בדברי ההסבר ל- Art. 3 נערך מניין על שלוש הגישות לחיקף התכנון בדומה למה שציינו לעיל. ראה גם דו"ח על השתלשלות הדיונים בעת גיבוש ה- Code (Bosselman, 1975).

שאלה היקף הנושאים לתכניות השונות כנראה לא נדונה מעולם בפסיקה באופן ישיר¹⁶. אולם, במשך השנים ניתנו כמה פסקי-דין הנוגעים בסוגיה זו באופן זה או אחר. אנו נבדוק את היקף נושאי התכנון בתכנית מתאר מקומית.

בפסק דין מוקדם, בג"צ 180/54 הסתדרות הרוקחים בישראל נ' הוועדה המחוזית לבנייה ולתכנון, תל-אביב 17, הועלתה השאלה אם באמצעות תכנית סטאטוטורית מותר להורות כי יישמר רדיוס של 500 מ' בין בית-מרקחת אחד למשנהו* . השופט ברנזון מצטט את ס' 12 (1) לפקודת בנין ערים¹⁸, ואומר כי: "...יש להדגיש במיוחד... כי העניינים המנויים במטרה הכללית – היינו בריאות, סניטאציה, תחבורה ונוחות – צמודים אל הקרקע ואל סדר התווית והשימוש בה. הוא ממשיך ואומר כי: "אין דבר שמותר להכלילו בתכנית מתאר או בתכנית מפורטת שאי אפשר לשרטטו ולתאר את דמותו על... התשריט..." (בעמ' 1567 מול האות ב').

והרי לנו ציטוט כמעט מדויק מדבריו של Bassett, המשקף את הגישה הצרה אשר רווחה באותה עת. ברור שהשופט ברנזון מגביל את האמצעים שמותר לכלול אותם בתכנית לאמצעים פיזיים. אולם, האם יש בדבריו בהכרח כדי לסגור את הדלת כליל בפני מטרות מעבר ל"בריאות, סניטאציה, תחבורה ונוחות"? לכאורה כן, אולם מהפסיקה המאוחרת יותר מש-תמעת גישה רחבה יותר.

בג"צ 261/63 דב מגידוביץ נ' הוועדה המחוזית לבנייה ולתכנון עיר, מחוז הצפון¹⁹, נלמדת גישה אחרת; השאלה הנדונה היא האם מותר להגביל בתכנית בנין ערים (דאז) את מספר בתי-הנחירה באיזור לאחד, עקב שיקולים של טיב המוצר? המבקשים טענו כי הלכת הסתדרות הרוקחים קובעת כי אין לכלול בתכניות כללים, אשר אינם פיזיים-מוגדרים. בג"צ זה אובחן פסקי-הדין בהסתדרות הרוקחים באופן אשר הפך את ההערות בדבר היקף התכנון הפיזי לאמרות-אגב ולא להלכה של תקדים מחייב²⁰.

16 ייתכן כי עובדה זו משקפת במידה מסויימת את נטייתם המוצהרת של בתי המשפט בישראל שלא להתערב בנושאים תכנוניים מהותיים, אלא להגביל את המוערכות בעיקר לנושאים של משפט מינהלי. ראה בג"צ 102/52, אריגון בע"ל המגרשים מעבר לירקון נ' שר הפנים פד"י (1) 827, אשר צוטט פעמים רבות בפסקי דין מאוחרים יותר. אולם בהחלט אפשר לחשוב על נסיבות שיעלה בהן נושא היקף הנושאים לתכניות השונות לא כעניין של תוכן התכנון אלא במסגרת טענה של "שיקולים זרים" או "חריגה מסמכות". אולם כנראה לא הועלתה טענה זו מעולם בצורה ישירה כפי שאנו העלינו אותה – שאלת תקפותם של יעדים חברתיים וכלכליים כשיקולים בתכנון. אולם, כפי שנראה לאחורונה הועלתה בפסקי דין טענה של שיקולים זרים. מאותם פסקי דין אפשר ללמוד משהו על הסוגיה שלנו. יתר על כן, דומה כי בשנים האחרונות אפשר להבחין בכוננות גדולה יותר של בתי המשפט להיכנס לעבי הקורה של שיקולי תכנון, אף אם לאחר שדן בהרחבה בנושא מזהיר השופט כי "בסופו של דבר לא בית משפט זה חייב להיכנס לפני ולפנים של שיקולים מעין אלה אלא הגופים שהחוק הקים..." ראה דברי השופט לנדוי, בג"צ 41/78 נאמן נ' וועדת ערר לשמירה על קרקע חקלאית (פסקי דין לב (3), עמ' 128).

17 פד"י (ט) 1560.

* אף כי פסקי-דין זה קדם לחוק התכנון והבניה והתייחס לפקודת בניין ערים, הרי בנושא הנדון לא חלו שינויים רבים בלשון החוק.

18 בפקודה נאמר בס' 12 (1) כי מטרת תכנית מתאר היא "...להבטיח ונאיים הוגנים של בריאות, סניטאציה, תחבורה ונוחות בקשר עם סדר ההתיייה ושימושה של הקרקע". נוסח זה כמעט זהה לנוסח סעיף 61 (2) לחוק התכנון והבניה.

19 פד"י י"ח (2) 287.

20 נאמר כי טעמו של בית המשפט היה לפסול את תוכן ההסדר המגן על האינטרסים המקצועיים של הרוקחים; בעמ' 292, מול האות ג'.

בפועל אפשר למצוא דוגמאות רבות שבהן רואים בתי המשפט כלגיטימיים שיקולים (או מטרות) מעבר לרשימה הצרה המופיעה בסעיף 61. בהקשר זה אפשר להרגיש שחלה הרחבה מסוימת במשך השנים. נצטט שני פסקי דין שניתנו בשנים האחרונות. בבג"צ 595/75 טלמאן נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ירושלים²¹ הועלתה בין השאר הטענה כי ההחלטה על העברת כביש בתוואי מסויים, אשר לפי כמה חוות דעת מקצועיות לא היה התוואי הטוב ביותר מבחינת השתלבות בנוף ועלות כלכלית, נבעה משיקולים זרים, כיוון שתוואי אלטרנטיבי, טוב יותר, נפסל מתוך הרצון שלא לפגוע בשלמות אדמותיו של נכבד ערבי, מר מוסא עלמי. טענת האפליה אינה נוגעת, כמוכן, לענייננו אולם במהלך הדיון הועלתה הטענה כי הרצון שלא לפגוע באדמות מר עלמי נבע לא ממשוא פנים כלפיו, אלא מרצון לאפשר בעתיד מימוש הכוונה להפוך את הקרקע שלו לחווה חקלאית לחינוך ילדים ערבים יתומים. על שיקול זה אומד השופט עציוני: "מסכים אני עם חברי הנכבד, השופט ברנזון, כי שיקול זה הוא שיקול לגטימי, ויתכן שהועדה רשאית להעדיף את הפגיעה בחקלאים בודדים מאשר פגיעה בחווה חקלאית שמטרתה חינוכית ושיעדה לאכלס יתומים..." (בעמ' 353, מול האות א'). משמע לא רק שבית המשפט רואה יעד מעין זה כמטרה לגיטימית לעריכת תכנית על פי חוק התכנון והבנייה, אלא כאשר יעד כזה מתנגש עם יעד פיזי מובהק – במקרה הנוכחי יעד ההשתלבות בנוף ומניעת הצורך בעבודות קרקע נרחבות – רשאיות רשויות התכנון להעדיף את היעד החברתי ולקבל החלטה שאינה אופטימאלית מבחינת שיקולים פסיים.

ניתן אולי להקיש מהמקרה של שקולי הועדה לשמירת על קרקע חקלאית: דוגמא לגישה מרחיבה אפשר למצוא בפסק דין אשר ניתן לאחרונה בנושא של שמירת קרקע חקלאית, בג"צ 41/78, נאמן נ' ועדת הערר לשמירה על קרקע חקלאית²². כאן מרחיק בית המשפט לכת עוד יותר, ובאופן ברור רואה כלגיטימיים יעדים חברתיים, גם כאשר לשון החוק (במקרה זה סעיף 11 לתוספת הראשונה לחוק התכנון והבנייה) מציינת יעד אחד ברוי – "שמירה על הייעוד של הקרקע החקלאית וניצולה החקלאי". לאתר סקירה מפורטת של השתלשלות הפסיקה והדעות השונות אשר הובעו על השאלה, האם מותר לוועדה לשמירת קרקע חקלאית להעדיף שיקולים אחרים על פני שמירת הקרקע החקלאית, מגיע השופט לנדוי למסקנה כי אמנם רשאית הוועדה לעשות כן, אם הנסיבות וחיוניות היעדים המתחרים מצדיקות זאת. מכאן עובר השופט לבחון בדקדוק ובהרחבה את עצם הטיעונים של המועצה המקומית מזכרת בתיה בדבר הצורך למשוך ליישוב זוגות צעירים ובעלי מקצועות, אשר יחיו את היישוב ויבטיחו את המשך תפקודו החברתי-כלכלי בעתיד (ראה גם הערה 16 לעיל). ואם כך קבע בית המשפט במקרה שבו קיים הסדר משפטי לצורך קרקע חקלאית וביחס אליו מודגש היעד במפורש חזרי והדגש²³, על אחת כמה וכמה במקרה של תכנון עירוני כללי, שמשותפים בו, ללא ספק, שיקולים רבים ומגוונים. ובאשר לנוסח סעיף 61 (ב) (סעיף מטרות תכנית מתאר) בדבר "הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים", דומה כי בתי המשפט יהיו נכונים לראות באלה יעדים בדרג גבוה, או חלק מיעדים בדרג זה, המיועדים לשרת מטרות חברתיות, כלכליות, אסתטיות ואקולוגיות, ולא כמבחן מחייב בדבר גבולות השיקולים שתכנית המתאר מוסמכת להביאם בחשבון.

21 פד"י ל (3) 337.

22 פסקי דין ל"ב (3), עמ' 128.

23 ראה למשל גם בסעיף 61 (1) בקשר למטרת תכנית מתאר; גם שם מוזכר יעד שמירת קרקע חקלאית.

המסקנה היא כי כבר כיום, ללא צורך בעריכת שינויים הכרחיים בחוק, אפשר לאמץ את הגישה הפיזית-מרחבית למטרות התכנון הסטאטוטורי, לא רק בדרג הארצי והמחוזי, אלא גם בדרג המקומי. אף המציאות בשטח צועדת בכיוון של מסקנה זו וכמעט אין למצוא היום תכניות מתאר, אשר אינן כוללות בין מטרותיהן גם מטרות כלכליות או חברתיות. הדו"ך פתוח כיום בפני המתכננים לזנוח ניסוחים מעין אלו שאפשר למצוא לעתים תכופות בתקנונים של תכניות מתאר ותכניות מפורטות כמו: "מטרת תכנית זו היא לתכנן את הקרקע אשר בתחומה", או "מטרות תכנית זו הן לפי המטרות שבסעיף 61 לחוק התכנון והבנייה" ולאמץ רשימה ברורה יותר ומהותית יותר של מטרות. ואמנם אפשר לצטט דוגמאות מספר של תכניות אשר הוכנו בשנים האחרונות²⁴, הכוללות רשימת מטרות מהותית ברורה זו כחלק מהתכנון ולא רק כחלק ממסמכי הלוואי.

ולבסוף אפשר להוסיף עוד טיעון לחיזוק מסקנתנו: חוק התכנון והבנייה הפקיד את התכנון המקומי בידי המועצה המקומית²⁵, דהיינו בידי פוליטיקאים נבחרים. לו היתה מטרת החוק להגביל את השיקולים המותרים בתכנון לשיקולים של יחסי-גומלין בין שימושי קרקע מבחינה פיזית בלבד, מן הסתם היה מפקיד עיסוק מקצועי-טכני מעין זה בידי ועדה מקצועית ולא בידי נבחרים ציבוריים.

לסיכום, נפנה שוב אל הזירה האמריקאית. גם כאן בדרך כלל המטרות לתכנון ולאזור נוסחו בצורה פורמאלית. הנוסח הנפוץ הוא "The promotion of public health, safety, morals and welfare". מושגים אלה דומים בקווים כלליים למטרות המוצגות בסעיף 61 (זולת אולי המונחים welfare ו-morals אשר קל אולי יותר לפרשם פרשנות מרזיבה). ואמנם גם בבתי משפט בארה"ב היו בעבר נסיונות לקרוא בתוך נוסח זה מגבלות הפוסלות יעדים חברתיים וכלכליים כנושאים לגיטימיים להטלת פיקוח על השימוש בקרקע באמצעות התכנון.

כנגד נסיונות בודדים לעשות כך גם בשנים האחרונות, מגיב ויליאמס, בר-הסמכה בדיני תכנון קרקע כך:

"Against the above background, it is more than a little surprising — and more than a little naive ... in the 1970's to attempt to lay down a rule that land use controls may be used only to regulate the physical pattern and physical interrelationships, and not for any type of social or economic concerns." (Williams, 1979 : 290).²⁶

²⁴ לדוגמא, תכנית מתאר מקומית לירושלים, תשל"ו-1975, מסמך א' - תקנון, סעיף 5. אף כי כאן לא נכללו מטרות חברתיות אפשר למצוא בו, בנוסף למטרות ה"פיזיות", גם מטרות כלכליות.

²⁵ זולת כאשר מרחב התכנון המקומי כולל יותר ממועצה מקומית אחת. ראה סעיפים 17, 18, 19 לחוק.

²⁶ בשנים האחרונות צצה בארה"ב הבחנה שונה: בין יעדים חברתיים כלכליים לגיטימיים — ולא זו בלבד שאין החוק פוסל אותם, אלא לעתים בתי המשפט מחייבים את הכללתם (כגון עווד דיור למעוטי יכולת) — לבין יעדים חברתיים כלכליים פוסלים, אשר בתי המשפט רואים אותם כשיקולים זרים כחריגה מסמכות (כגון הרצון לשמור על הומוגניות של מעמד סוציו-כלכלי גבוה, מבלי לתת סיכוי סביר למעמד הנמוך יותר).

נישת טיוטת התקנות המוצעות

בתקנות המוצעות ע"פ ס' 265 (18) "בדבר עריכת תכנית מתאר מקומית" ברור כי נבקטת הגישה הפיזית-רחבה, המתייחסת, בשלב קביעת היעדים ובאיסוף המידע, למערכות שאינן פיזיות. את זאת אפשר לראות בסעיף הדן בסקר (ס' 4.3) ובסעיף המונה את נושאי "הפורג-רמה" לתכנית מתאר (ס' 5; המושג "פרוגרמה" יידון בהמשך). לפי מסקנתנו דלעיל, תקנות בנוסח זה תהיינה תקפות.

אופי התכנית וצורתה

מהו אופיה של תכנית מתאר, האם התכנית מהווה מסמך המציג קווי מדיניות או האם היא בעיקר ביטוי של הכרעות פיזיות-גאוגראפיות? איזו היא הצורה הראויה לתכניות לפי המשתמע מהחוק? האם התכנית היא בעיקר מפת שימושי-קרקע, או מסמך כתוב? האם אפשר להכין "תכנית חלקית"? אף כי שאלות אלה קשורות במידה מסוימת לשאלה של היקף נושאי התכנון, אין הן חופפות אותה לגמרי, וליבונן חשוב לא פחות. וכמו בנושא הקודם, גם בנושא זה חלו שינויים בעת האחרונה, שינויים המשפיעים על אופי התכנון וסיכויי ביצועו.

מפה או מסמך המציג מדיניות? הבהרת מושגים

אין ספק כי מפה היא אמצעי יעיל להצגת זכויות בנייה של בעלי הקרקע במתחם התכנון ולקביעת עובדות של תכנון ציבורי יוזם, כגון תוואי דרכים ושטחים ציבוריים. מסמך מעין זה מציג תמונה חד-משמעית של זכויותיו של כל יחיד ויחיד; אולם על אף ערכו כמסמך ציבורי ומשפטי ברור, ועל אף הנוהג להסתמך עליו לצרכים שמעבר לצורכי התכנון (לדוגמה: לצורך שמאות, לחישוב מס שבח וארגוניה ולצורך רישום בספרי מרשם המקרקעין) סגנון זה של תכנון טומן בחובו גם מגרעות רבות. לפונקציה הסדרת הזכויות ותחליף הולם במסגרת של תכנית מפורטת. ואולם אין תחליף לתפקיד של גיבוש הנחיות למדיניות הפיתוח, השימור ואופי העיר לעתיד (אלא אם גוותר על ניצול המסגרת החוקית רבת-האפשרויות).

מגרעותיה של התכנית בצורת מפה המעניקה זכויות הן ראשית שמפה כזאת נוטה לקבוע מצב קשיח וסטטי למערכת דינאמית. בהעדר ביטוי ברור למדיניות, אשר מאחרי הקביעות הפיזיות בדבר מיקום ספציפי זה או אחר, עשוי איתור הנראה סביר היום ליהפך לשרירותי לאחר שינויים אשר יחולו בפיתוח, בטכנולוגיה וכדומה. לו היתה המדיניות ברורה, יכלו מקבלי ההחלטות לשקול את הנסיבות בבוא העת ולהחיל את העיקרון למציאת המיקום ההולם; בהעדרה, נאלצים הם לעתים תכופות להגיש שינוי לתכנית, אף אם מדובר בשינוי במיקום בלבד ולא בעיקרון. ואמנם, בבדיקה אשר נערכה בוועדה מקומית על כל התכניות המפורטות ותכניות השינוי למתאר אשר הוגשו במשך 11 שנים, נמצא כי חלק נכבד מתכניות השינוי כללו חריגות פעוטות ביותר מתכנית המתאר. בגלל הניסוח המפורט והנוקשה של תכנית המתאר, נחוץ היה להגיש בקשה לשינוי תכנית מתאר בכל מקרה של סטייה פעוטה, על כל העיכובים וההוצאות הישירות והציבוריות-עקיפות הכרוכים בכך (Alterman, 1980).

נביא דוגמה של מצב אפשרי: באזור מגורים אשר אין לצפות כי יפותח ב-10 השנים הבאות

נקבע אתר למרכז מסחרי בגודל מסוים. כאשר מגיע מועד הפיתוח, מסתבר כי דפוסי המגורים החדשים, רמת המינוע הנוכחית והחזויה, הרגלי קניות חדשים וכו' מכתובים מערך ומיקום אחרים. לו היו המתכננים מזקקים את העקרונות אשר הינחום והיו מציגים אותם ככללים כתובים, אפשר היה לקבוע בשביל המקרה המסוים כללים מספר, כגון הנורמה הכמותית של שטח מסחרי התזוי לאוכלוסייה נתונה, עקרון הנגישות (למשל, בשבילים להולכי רגל), המרחק המקסימאלי המומלך, העירוב הרצוי של סוגי שירותים, התפיסה של העיצוב וכד'. בבוא העת, היה המתכנן של התכנית המפורטת מסוגל להחיל את העקרונות ולהגיע לפתרון רלוואנטי ולא לפתרון שרירותי. רק אם השתנו העקרונות — וזה כמובן אפשרי — יהיה צורך בשינוי התכנית, אולם ההסתברות שיקרה כדבר הזה נמוכה יותר מאשר הסיכוי שיחול שינוי במיקום. אפשר לתת דוגמאות מעין אלה גם בנושא של אופי תעשיות; במקרה כזה יהיו העקרונות המנחים עקרונות תפעול (Performance Standards) ולא קביעות-בוטר בדבר "סוג" התעשייה, שכן השיקולים המובאים בחשבון כיום בקביעת סוגי תעשייה, כגון רמת תזיהום וכוח האדם הדרוש, עשויים להשתנות עד מועד הפיתוח עקב רמת בקרה גבוהה יותר על מזהמים ומיכון רב יותר. הקביעות הפיזיות-גיאוגראפיות תועברנה לשלב של התכנית המפורטת.

לתכנית בסגנון הרווח כיום של המפה המפורטת סיכויים קלושים לעבור את "דרך היסורים" של תהליכי האישור ולהיכנס לתוקף תוך זמן סביר מיום הכנתה. (אחת הדוגמאות הצורמות היא תכנית מיתאר חיפה, אשר הכנתה המקצועית הסתיימה בשנת 67 ורק עתה עומדת היא בפני הפקדה — לאחר שעברה שינויים הרבה). שתי סיבות לכך: הסיבה הראשונה נעוצה בעובדה שהתכנית כפי שהיא נתפסת בדרך כלל היא מפה אשר כל קו וקו בזה הוא בעל משמעות ישירה לערך הקרקע, לזכויות בנייה ולאינטרסים אישיים אחרים, והוא מהווה מקור לחשש, לאיום ולקנאה בין השוכנים משני צדדיו של הקו הרה הגורל. לא זו בלבד שאין מצב זה תורם לדיון ציבורי פורה וענייני בקביעות על עתידה של העיר, אלא הוא גם גורם להשתייה ארוכה בתהליכי האישור עקב התנגדויות פורמאליות (ס' 100 לחוק) והפעלת לחצים לא בדרך הפורמאלית. הסיבה השנייה היא שלאור הציפיות שהתכנית תציג את זכויות הבנייה התקפים בכל עת, מתעכבים אישורה ואפילו הפקדתה של התכנית; כל עת שחלים שינויים בזכויות המוענקות בהיתר בנייה²⁷ או בהבטחות לא פורמאליות גוצר הצורך לכלול את המציאות בתכנית וכן הלאה והלאה. מצב זה נמשך גם לאחר אישור התכנית וגורם שינויים תכופים בה, ואמנם, בבדיקה אמפירית אשר נערכה בוועדה מקומית נבחרת נמצא, כי 2/3 מתוך 77 התכניות אשר הוגשו במשך 11 שנות תחולתה של תכנית המיתאר היו תכניות שינוי למיתאר ורק 1/3 היו תכניות מפורטות (Alterman, 1980). ממצא זה קיבל תימוכין במחקר שוואיינו בו מהנדסי (או מתכנני) עיר במדגם של רבע בערך מהרשויות המקומיות. מהתשובות הסתבר כי בערך במחצית הרשויות, יותר מ-50% של התכניות ה"מפורטות" היו למעשה תכניות שינוי לתכנית המתאר (שהיא לעתים תכנית חדשה ו"טרייה" למדי) וברבע מהמקרים כל התכניות אשר היו אמורות לבצע את תכנית המתאר למעשה היו שינוי לה (Alterman and Law Yone, 1979). מצב זה ראוי שידליק אור אדום בדבר אופן הביצוע של התכנון בישראל.

27 על פי החוק אין תלות מוחלטת בין רישיון לבין קיום תכנית מתאר (ואף לא בינו לבין קיום תכנית מפורטת). ס' 145 מדבר על "תכנית", אולם האיסור על הענקת רישיון בניגוד לה חל רק כאשר קיימת תכנית; לפי ס' 78 מספיק בהודעת פרסום על כוונה להכין תכנית כדי לקבוע תנאים למתן היתרים (באשור הוועדה המחוזית); ס' 48, בשלב ההפקדה הוועדה רשאית שוב לקבוע תנאים למתן היתרים.

שאלה משנית יותר, הקשורה בסוגית ההכדל הרצוי בין תכנית מתאר לתכנית מפורטת, היא השאלה האם רצוי שתכנית מתאר תוכל להיות גם תכנית חלקית – החלה על שטח מצומצם, או על נושא מצומצם. נראה להלן כי בכך חלוקות הדעות.

השוואה עם מדינות אחרות

הבריטים הקדישו תשומת לב מרובה לנושא של אופי התכנית העירונית או האזורית ושל צורתה. למעשה, היה נושא זה אחד העיקריים בהערכה מחדש לקראת חקיקת ה-Town and Country Planning Act, 1968. ב-Act של שנת 71 (אשר חזר על עקרונות ה-Act של 68) נאמר בס' 7 (3) כי:

"The structure plan for any area shall be a written statement formulating the local planning authority's policy and general proposals..."

"A structure plan for any area shall contain or be accompanied by such diagrams, illustrations and descriptive matter as the local planning authority think appropriate for the purpose of explaining or illustrating the proposals in the plan... and such diagrams, illustrations and descriptive matter shall be treated as forming part of the plan".

ברי, כי מודגש כאן אופיה של התכנית כתכנית מדינית, אשר צורתה מסמך כתוב ולא דווקא מפה. יש לציין כי המלה "מפה" אינה מופיעה כלל, וכל חומר ממופה יכול אפוא תחת הסוג "illustrations" – דהיינו, חומר מאיר ומבהיר, אך לא מהות התכנית.

מה הסיבות לגישה זו, אשר הייתה כה חדשנית בעיניה? בנאומו בפרלמנט, בהצגת הצעת החוק, עיגן שר השיכון והשלטון המקומי את הנמקותיו בשתיים מהסיבות אשר נמנו לעיל: הרצון לעודד התייחסות ציבורית-עניינית לעקרונות התכנית, במקום לעורר חששות פרטיים על כל חלקה וחלקה; והרצון להימנע מתהליכי אישור ממושכים ומדיון בפרטים גיאוגרפיים ולא בנושאים ענייניים. אי לכך, אמר השר, הושמטה בכוונה המלה "מפה"²⁸. סיבה נוספת, אשר לא הזכיר השר בנאומו ושאלם השתקפה בבירור מלשון החוק, היא הסיבה הראשונה הנזכרת בפרק הקודם, דהיינו הרצון לתת למקבלי ההחלטות הנחיות בדרג של מדיניות, לרבות חומר הסבר, כדי שיוכלו להחיל את העקרונות על הנסיבות השונות ובכך ימנעו עריכת שינויים אקראיים בתכנית כל עת שיתרחש שינוי פעוט.

לעומת זו על תכנית מקומית נאמר:

11(3) "A local plan shall consist of a map and a written statement and shall be formulated in such detail as the authority think appropriate..."

בס' 11 (5) נאמר כי גם תכנית כזו תכיל איורים, דיאגרמות וחומר תיאורי או תלווה בהם. על הרשות המקומית לשקול את הצורך בהכנת תכנית כזאת לכל שטח שבתחומה, ובכך אפשר לדמותה לתכנית מפורטת. שגי סוגי התכניות, המבנית והמקומית גם יחד, תהווה את ה-Development Plan על פי סעיף 11 לחוק.

28 דברי השר מובאים אצל (Heap, 1969: 41-43), כן ראה הסבר נוסף לסיבות לשינוי ב-Layfield and Whybrow.

האמריקאים, בניגוד לבריטים, לא הקדישו ב־Code תשומת לב כה מרובה לנושא של צורת התכנית, לא בסעיף ה־Code ולא בדברי ההסבר הגלויים לו. יחד עם זאת, אף הם הדגישו את אופי התכנית:

Section 3 — 104(2)

“The plan shall include statements of objectives, policies and standards... The plan shall analyse the probable social and economic consequences of its objectives, policies and standards...”

שוב מודגשות הצגת המדיניות והנמקתה, אך הנושא של הקצאת שטחים על המפה לא נדחק לקרן זווית, או ליתר דיוק לא הורד לגדר של תכנון מפורט, כפי שנעשה בבריטניה. בהשֶׁוּ וואה בין החוק הבריטי וה־Code האמריקאי יש לזכור כי ב־Code אין מושג של תכנון סטאטוטורי בדרג גמוך יותר, כפי שקיים בבריטניה בצורת Local Plan ובישראל בדמות התכניות המפורטות.

אולי מסיבה זו אף על פי שהדגישו מנסחי ה־Code הדגשה חיובית ברורה את נושא המדיניות לא ראו אפשרות להשאיר את נושא ההקצאה המפורטת של קרקעות רק לדרג גמוך יותר של תכנון. עם זאת הדגשת המטרות, המדיניות והתקנים תאפשר למסור בידי מקבלי החלטות כלים ענייניים להכרעה בנושאים מפורטים בבוא העת.

אופי התכנית לפי הדין בישראל

בראשית חיבור זה הוצגה ההשערה כי העדר ההגדרה לתכנית עשוי לאפשר עיצוב מושג של “תכנית” שונה מהמקובל. השערה זו חלה גם על צורת התכנית ואופיה, כפי שנגסה להוכיח. האם צריכה תכנית מתאר לתת על מפה רשמית תשובה מפורשת על זכויות הבנייה בכל בקודה ונקודה שבשטח? לדעת המחברת התשובה היא שלילית. בסעיף 145, הדין במתן היתרים, הייבו, באישור זכויות לבנות או לפתח, מדובר ב“תכנית” ולא דווקא בתכנית מתאר; כלומר, תיתכן ההסדרה על פי תכנית מפורטת בלבד.²⁹ אמנם כפי שראינו מונה ס' 63 בעיקר אמצעים הקשורים בתכנון הקרקע ובביקורת זכויות בנייה, אולם מהפסיקה מסתבר כי אין חובה לכלול בכל תכנית את כל האמצעים, ומותר לבסח תכנית מיתאר תקפה אשר תקבע עקרונות ומדיניות על הנושאים שבסעיף 63, מבלי לציירם בהכרח בדיוק על המפה. אפשר כמובן להשתמש בתשריט לצורך איור, עם גרפיקה מתאימה; מסקנה זו נובעת משני פסקי דין אשר ניתנו בשנים האחרונות.

בפסק הדין הראשון, בג"צ 445/73 ראובן סער נ' הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, מחוז המרכז³⁰ נדונה השאלה האם תכנית מפורטת צריכה להראות את הבינוי המוצע, או אם מותר לה להסתפק בהקצאת השטחים. העותרים טענו כי בהעדר הפירוט על הבינוי, אין הם מקבלים מידע מספיק, אשר עליו יוכלו לבסס את ההתנגדות. מפסק הדין משתמע (אף כי לא נקבע במפורש)³¹ כי אין הכרח שתכנית מפורטת תיכנס לפרטי הבינוי. חשיבותו של פסק דין זה לענייננו אינו בשאלה על התכנית המפורטת, אלא בהיקש לתכניות

²⁹ ראה גם הערה מס' 13 לעיל.

³⁰ פד"י 6 כט (1) 219.

³¹ בית המשפט גנעז מלדון בעצם השאלה אם הימנעות מהכללת הפירוט בתכנית הסטאטוטורית והעברתו לתכנית בינוי, שאינה על פי החוק ושאינה מקנה זכות להתנגד, חוקית היא. עם זאת לא קיבל בית המשפט את טענת העותרים וקבע שיכול להתנגד בדרך הקבועה בחוק ולהעלות שם את טענתם בנושאי הבינוי.

המיתאר. סביר להניח שאם אין חובה לכלול בתכניות מפורטות את מלוא הפירוט שמותר לכלול בהן, על אחת כמה וכמה נכון הדבר כשמדובר בתכניות מתאר.

פסק הדין השני דן ישירות בתכניות מתאר וממנו נובעות מסקנות ישירות לענייננו. בבג"צ 123/75 שמואל אור ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ירושלים גדונה השאלה האם תכנית מתאר הקובעת מסגרת כללית בלבד, והמשאירה קביעת פרטים לזכויות בנייה לתכנית מפורטת, היא תכנית מתאר תקפה. השופט שמגר מפרש את הסעיף הדין ברשימת ההוראות לתכנית המתאר המקומית כך: "סעיף 63 לחוק קובע בקווים כלליים מה ההוראות אותן רשאית ועדה מקומית לכלול בתכנית מתאר, אולם אין ללמוד מן האמור בסעיף זה כי כל תכנית מתאר חייבת לכלול את כל סוגי ההוראות המצויות בסעיף 63 האמור". השופט שמגר מסיק שניתן להימנע מלקבוע בתכנית המתאר פרטים של זכויות בנייה ולהעבירם לתכנית מפורטת שכן לא רק פרטי ס' 63 אינם מחייבים³³ אלא גם ההוראות המפורשות של ס' 69 קובעות כי "כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מתאר, מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מתאר מקומית לפי סעיף 63"³⁴. מכך מסיק בית המשפט ואומר מפורשות כי תכנית מתאר תפקידה להתוות עקרונות כלליים: "תכנית מתאר קובעת כמקובל את העקרונות והקווים המנחים לעניין אופיו של האזור, חלוקתו, הדרכים העיקריות בו וכד', הכל כאמור בסעיף 63; תכניות מפורטות שיבואו למלא, כמקובל, בצורה מלאה יותר כל משבצת ומשבצת מן האזור עליו חלה תכנית המתאר, יהיו כפופות למסגרת שנוצרה על-ידי העקרונות הכלליים שבתכנית המתאר"³⁵.

על פי רוח דברים אלו ועל אף ציטוט ס' 63 והמלה "כמקובל", מותר לשער כי גם תכנית, אשר עיקרה מדיניות או עקרונות פיתוח ואשר רק חלקה מבוטא במפה (כגון רשת הדרכים המרכזיות ואזורים ירוקים עיקריים), והמשאירה לתכנון המפורט את הגדרת זכויות הבנייה, תתקבל על-ידי בתי המשפט, אם תועלה השאלה, כתכנית מתאר. (אגב, אין במסקנתנו זו כדי לתמוך דווקא בניסוח התכנון שנגקט במקרה הנדון, כיוון ששם כללה התכנית עובדות ונורמות מהותיות מעטות מאוד). אם כך, אפשר לעצב מתדש את אופיה של תכנית המתאר, וריק כאשר יהיה ברור כי אין יתרון בהעברת תפקיד הקצאת השטחים לתכניות המפורטות, תפעל תכנית המתאר בתחום זה; למשל, כאשר מדובר בדרכים ראשיות שעל פיהן יש לתכנן מראש מערכת שירותים הנדסיים, שטחים ירוקים גדולים ואזורי תעשייה, אשר אין להניח כי תפעולם יאפשר שילוב עם שימושי קרקע אחרים, בתי קברות, אזורים לשימור וכדומה. מעבר לכך, תקבע התכנית את המבנה העקרוני ותתמקד בהצגת היעדים לבסיס הכלכלי, בהנחיות על קצב גידול רצוי, ובמדיניות חברתית. כן תוכל תכנית כזאת להציג הנחיות בדבר נורמות כמותיות של שירותי-ציבור, הנחיות בדבר צפיפויות רצויות, עקרון-נות הקשר הרצוי בין סוגי אוכלוסיה לסוגי מגורים, הנחיות לתכנון מערכת תחבורה וכבישים, הנחיות בדבר התייחסות לנוף, כללי עיצוב עירוני, והנחיות בדבר שלבי ביצוע, תנאי המימון וכדומה³⁶.

32 פד"י ל (1), 628 בעמ' 634 מול האות ד.

33 אם, למשל, מתוך הרשימה שבס' 63 יודגשו ס"ק 6.5 ו-10 אין בהם כדי להסדיר זכויות בנייה בצורה המקובלת.

34 בעמ' 634, מול האות א.

35 בעמ' 634 מול האות ד.

36 אף כי גישה זו עדיין אינה שגורה בארץ, יש יוצא מן הכלל מאיר עיניים. ראה: יוטי שביד, הצעה לתכנית מתאר ירושלים, 1975, ע' 73, 73-35. המחבר תוזה אם גישתו, שלפיה מופרדות זכויות הבנייה מהוראות התכנית, היא

בת חוקף חוקי. לדעתו, התשובה חיובית.

אימוץ גישה זו לניסוח תכנית מתאר עשוי להשאיר פער מסוים בדרג בין תכנית המתאר לבין תכנון מפורט של הבינוי באתר. להערכתנו, אפשר להתגבר בקלות על פער זה אם נכיר בכך (כפי שמשמע מפסק הדין בעניין סער) כי תכניות מפורטות יכולות להיות מנוסחות ברמות שונות.³⁷ במקרה הצורך, מותר לנסח שתי תכניות מפורטות תלויות על השטח הנדון: האחת, שתחומי התייחסותה יהיו כלליים יותר, כגון תכנית לרובע שלם, ויקבעו בה יעדי הקרקע המפורטים וזכויות הבנייה; והשנייה תהיה תכנית מפורטת על שטח קטן יותר, תיכלל בה ההקצאה המפורטת יותר, אשר תשקף יזמת פיתוח קונקרטי.

גישת התקנות המוצעות

התקנות המוצעות "בדבר עריכת תכנית מתאר מקומית" מנסות להחזיר במידה מסוימת את הגישה שעליה הומלץ לעיל. את זאת מנסות התקנות להשיג במושג "פרוגרמה לתכנית מתאר". פרוגרמה זו תוכן עבור כל תכנית מתאר מקומית ותכלול נושאים כגון "מדיניות התכנון והפיתוח", "משאבים כלכליים לפיתוח שטח התכנית ומקורות תעסוקה", "הנורמות והשטחים הדרושים לענפי הפעילות למיניהם". אולם יחסה של ה"פרוגרמה" לתכנית אינו ברור: האם היא חלק ממנה? האם יש לה תוקף מחייב? המחברת חושבת כי אין מקום ליצור מושג חדש (חדש לתוק, אף כי ישן נושן בחוגים מקצועיים), יצור-כלאיים כה חשוב אך בעל מעמד לא ברור. יש לכלול את כל הנושאים הללו לא כ"פרוגרמה", אלא כנושאים המהווים חלק אינטגרלי של התכנית.

התקנות המוצעות עולות בקנה אחד גם עם תפיסתנו את התכניות המפורטות. לפי התקנות תחולנה התכניות המפורטות על מתחם שלם (יחידה לתכנון מפורט), אשר גבולותיו ייקבעו בתכנית המתאר. גישה זו היא חיובית, אולם היינו ממליצים לאפשר הכנת תכניות מפורטות נוספות לחלק ממתחם כזה, לאחר שכבר הוכנה תכנית המתחם כולו, וזאת על מנת לפרט את הבינוי המדויק המוצע ולאפשר להביאו לידיעת הציבור.

צורת התכנית

האם תכנית היא התשריט?

אף אם החוק מאפשר הכנת תכנית מדיניות מבחינת אופיה, עדיין לא נפתרה השאלה הנלווית בדבר צורתה של התכנית, שאלה אשר, כפי שהוזכר, העסיקה רבות את מעצבי החוק הבריטי שכן, אם "תכנית" פירושה עדיין מפה שכל קו בה הוא בעל משמעות גיאודזית, אי אפשר יהיה לבטא את המדיניות בלי תלות בה. מה איפוא צורתה של תכנית מתאר? סעיף 83 קובע, כי "לכל תכנית יצורף תשריט של השטח שעליו היא חלה". אם נקט המחוקק בלשון "יצורף", משמע כי התכנית אינה התשריט אלא משהו אחר. גם בהקשר נוסף מקפיד המחוקק על ההבחנה בין "תכנית" ל"תשריט", בענין "תשריט החלוקה" המוזכר בסעיפים 137-139. בנקטו בלשון "תשריט" ולא "תכנית", המחוקק מבהיר, כי אין סימן ו' של פרק ג' בדבר הליכי האישור חל על פרק ד', כפי שמסתבר גם ממיקום הפרקים בחוק. אם התשריט אינו התכנית, מהי איפוא התכנית?

³⁷ ראה גם בג"צ 577/66 וולכבינסקי נ' עופר פד"י כ"א (2), עמ' 38, שם נקבע בעניין תכנית מפורטת (תחת פקודת בניין ערים 1936), שכל גודל מותר כל עוד אין שיקולים זרים.

בקרב ציבור המתכננים וועדות התכנון מקובל, כי הדבר שהתשריט נלווה לו הוא ה"תקנון" שבו נמצאים בדרך כלל ההסברים לצבעים שבתשריט, אולם לעתים תכופות בנוסף לכך אפשר למצוא בתקנון קביעות המנוסחות כהנחיות כלליות או עקרונות שאי אפשר לשרטטן על התשריט. דוגמאות נפוצות ביותר הן ההנחיות בדבר מרווחי בנייה מותרים והנחיות בדבר כללי עיצוב חזות העיר או הרחוב. את הלגיטימיות של הנחיות אלה, אף כי תחולתן כללית, נוטים לקבל תמיד כמובנת מאליה; ואף כי נדיר עדיין למצוא תכנית מתאר בעלת אופי ברור של תכנית מדיניות, מסתמן בבירור כי לתכניות רבות הסתגנו עקרונות כלליים, במידה גדולה או קטנה.

כיצד מתיישבות המלצות אלה עם הפסיקה? ראינו לעיל כי בבג"צ הסתדרות הרוקחים צוין שמותר לכלול בתכנית מתאר רק את הנושאים הניתנים לתחימה על מפה, ואף כי לא נאמר הדבר במפורש, משתמע מכך כי האלמנט החשוב בתכנית הוא התשריט. אולם בבג"צ מגידוביץ פירש בית המשפט את הקביעה הנ"ל כאמרת אגב ונתן תוקף להנחיה בטולת זיקה ברורה לאתר פיסי מסוים. שני פסקים אלו ניתנו עוד בימי פקודת בניין ערים ולכן אינם מטילים אור במישרין על צורת התכנית על פי החוק. אולם מבג"צ אור משתמע ברורות כי מאחר שאין לקבוע "עקרונות כלליים" בצורה משביעת רצון על תשריט בלבד, תותר הסבת הדגש למסמך הכתוב. אולם ברי כי יש לצרף תמיד תשריט לתכנית (על פי דרישת ס' 83), בניגוד למצב השורר בבריטניה בעניין התכנית המבנית. אין אנו רואים בכך מגרעת כלל ועיקר; אין בכך כדי להגביל את התפיסה של תכנית מתאר כתכנית המציגה עקרונות, כיוון שברוב המקרים יש נושאים, אשר הסדרתם על מפה היא ענינית וחיונית.

האם "תכנית מתאר" מקומית חלקית" היא מושג תקף?

החוק הבריטי מאפשר בס' 11 את הכנת תכניות מקומיות חלקיות (Local Plan), אם בהתייחסות לחלק מהאזור הגיאוגרפי שבמרחב התכנון (ס' 11(1)), ואם בהתייחסות לנושא מסוים (ס' 11(4)). על פי הבחנה זו מסתמנת בין השאר התייחסות המחוקק לתכנית המקומית כאל מקבילתה של תכנית מפורטת, ובכך חשיבותה לנושאנו. גם בהקשר של התכנית המבנית הבריטית על פי ס' 7(7) לחוק ניתנת האפשרות, בהסכמת השר, להכין תכנית מבנית לחלק משטח התכנון, אולם לא לנושא חלקי; צריך שהתכנית תוסיף להיות כוללת בהקשר אשר הוגדר.

האם קיים בארץ מושג של חלקיות החל על תכנית מתאר מקומית? יש גורסים כי התשובה חיובית, כפי שמשתקף מהתקנות המוצעות³⁸, אולם אין המחברת נמנית עמהם. המקום היחיד בחוק התכנון והבנייה שמוזכר בו המושג של "תכנית חלקית" הוא כותרת השוליים של סעיף 50, הדין באפשרות להכין תכנית ארצית חלקית לאזור נבחר או לנושא נבחר. ואמנם בפועל כל התכניות הארציות, שהוגשו עד כה, הן חלקיות באחד משני המובנים. מושג זה אינו מוזכר שוב לא בסעיפים הדנים בתכנית המתאר המקומית, ולא בסימן ר', הדין בהוראות כלליות לתכניות, אלא בהקשר של תכנית מפורטת (ס' 66). ומכלל הן ראוי להסיק לאו: מושג זה אינו תקף לתכנית מתאר מחוזית או מקומית.

מסקנה זו אינה שולית בחשיבותה, אלא בעלת משמעות בקשר לאופייה של תכנית המתאר. יש בה כדי לחזק את הטענות אשר הובאו לעיל בדבר ההפרדה הרצויה בין אופייה של

38 בטיטת תקנות הוצע מונח חדש — "תכנית מתאר מקומית חלקית", מבחינת נושא ומבחינת היקף גיאוגרפי.

תכנית מפורטת המיועדת בין השאר לציין זכויות בנייה, לבין אופייה של תכנית מתאר מקומית המיועדת לזהות מדיניות כוללת לפיתוח ולאיכות חיים. לשם כך יש להתייחס בה לכל השטח המוניציפאלי (או לכל השטח של מרחב התכנון) ולמכלול הנושאים.

תכניות שינוי לתכנית מתאר מקומית

היגיון זה חל באותה מידה עצמה גם על תכניות שינוי לתכנית מתאר. המציאות הרווחת היא שתכניות אלו אינן מהוות שינוי מקיף לתכנית המתאר בשל נסיבות חדשות ואינן בעלות אופי וצורה של תכנית מתאר, ותחת זאת הן דומות להפליא לתכניות מפורטות: לרוב הן משתרעות על חלקים קטנים, אף פעוטים של המרחב, ולעתים תכופות הן כוללות פירוט הוזה למקובל בתכנית מפורטת. בבדיקה של הפרוטוקולים של ועדת תכנון גבחרת בתקופה של 11 שנים (Alterman, 1980), נמצא כי חברי הוועדה כמעט לא התייחסו לתכניות שינוי למתאר בצורה שונה מאשר לתכניות מפורטות; כך משתמע, למשל, מהעובדה שרק ב-2 מתוך 45 תכניות השינוי, אשר הוגשו לדיון, ברשמה בפרוטוקולים התייחסות לצורך לבחון את השפעת השינוי על התכנית ועל העיר באופן מהותי ורחב.

דעתנו היא, כי לשינוי לתכנית מתאר רצוי ליחס את המאפיינים של תכנית המתאר, כפי שצוינו לעיל, מבחינת תוכן, אופי וצורה. אף כי ס' 136, המתייחס לשינויים בתכניות, מאזכר את סימן ו' בלבד, כלומר את הסימן הדין בנוהלי אישור וכדומה, ולא את סימן ג' ומקביליו הדנים בתוכן ובצורה של התכניות, אין להסיק מכך כי סימן ג' אינו חל, שהרי לולי כן אפשר היה, למשל, לכלול בתכנית שינוי למתאר הוראות הנובעות ממטרות הזרות לאותה תכנית, ואין זה סביר כי החוק יאפשר זאת; סביר יותר להניח כי ס' 136 הביא בחשבון בן סיימן ג' ודומיו יחולו, מעצם ההתייחסות לסוג התכנית שחל בה השינוי. אין עמדתנו זו עולה בקנה אחד עם בג"צ 189/74 מועצה לא"י יפה נ' וועדה מחוזית לתכנון ובנייה, ירושלים³⁹. שם נקבע כי אין הגבלה על שטחה של תכנית שינוי לתכנית מתאר ולכן היא יכולה להשתרע על אזור קטן כגדול⁴⁰.

בטיוטה של התקנות המוצעות "בדבר עריכת תכנית מתאר מקומית" משתקף מצב ביניים, בין המצב הרווח כיום והמאושר על פי הפסיקה, לבין המצב שממליצה עליו המחברת: התקנות מציגות את המושג "יחידה לתכנון מפורט", אשר תיקבע בתכנית המתאר, ותכנית שינוי למתאר לא תוכל להתייחס לשטח קטן ממנו. מצב זה עדיף על העדר כל קריטריון

39 פד"י כ"ט (1) 492.

40 עמדתנו אינה עולה בקנה אחד גם עם בג"צ 38/76 תמרה נ' וועדה המשנה לערערים שליד המועצה הארצית לתכנון ובנייה ואחרים. פד"י ל (2) 631. שם דוחה השופט ברנזון את טיעון העותרים שלפיו התכנית הנדונה לא היזה בגדר תכנית שינוי לתכנית מתאר מקומית, אלא בגדר תכנית מפורטת, בין השאר כיוון שלו הייתה מהווה שינוי תכנית מתאר היו מבצעים את הוראות ס' 65 בדבר הגשת מסמכים גלויים. השופט ברנזון קבע כי "סעיף 136 לחוק מחיל על שינוי לתכנית רק את סימן ו' בפרק ג', וסעיף 65 אינו מצוי בסימן זה, כי אם בסימן ג'". עם כל הכבוד, נדמה כי השופט ברנזון לא היה טוען כך לגבי סעיפים אחרים שבסימן ג'. אולם דומה כי הלכת פסק הדין אינה תלויה במלים אלה.

מפסק דין זה מסתמן גם שטושו בין ההבדלים המצויים בחוק בדבר היזמה לעריכת תכנית מתאר (המוגבלת לוועדה המקומית או המחוזית על פי כ' 62 ו-28) לבין היזמה לערוך תכנית מפורטת (הפתוחה לכל אדם פרטי או גוף ציבורי המעוניין בהקצת על פי ס' 67 (א)). השופט ברנזון קבע כי אין לפסול תכנית שינוי לתכנית מתאר (ולצורך זה הוא כן מתייחס להוראות סימן ג') רק משום שגוף מוסמך, כגון מפעלי נשר, יזם את התכנית, בעיקר כאשר אורה הוועדה המקומית להפקדה.

שהוא בעניין הגודל, שכן הכוונה היא שהיחידות לתכנון מפורט תיקבענה בהתייחסות ליחידות בעלות משמעות תכנונית. אולם רצוי היה להוסיף דרישה, שאף אם מדובר בשטח שאינו נופל בגודלו מ"יחידת תכנון", יש להסביר את השפעת השינויים המוצעים על עקרונותיה של התכנית המקורית. דרך אגב, ברור על פי ס' 136 כי כבר היום אפשר לערוך שינוי, אשר אינו מתבטא בתשריט ויש לדרוש שגם שינוי כזה יסביר את ההשפעות לאור המדיניות שנקבעה.

סיכום ומסקנות

בחיבור זה נדונה השאלה: מה פירוש המושג "תכנית מתאר", ובעיקר תכנית מתאר מקומית, על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965? לכאורה, התשובה ידועה לכל מתכנן ערים. אולם למעשה נושאת השאלה מטען כבד, והיא גוררת אחריה שאלות בדבר תוכנה, אופייה וצורתה של התכנית.

בחינת התשובה על השאלה, הן מנקודת הראות של המשפט ושל התכנון הקיימים והן מבחינת הראות של הגישות הרצויות, עוגנה בהתפתחויות אשר חלו בתפיסות במקצוע תכנון ערים, בעיקר בבניינייה ובארה"ב.

בראשית החיבור הוצגה חשיבות ההתייחסות לעיר, לא רק במונחים של יעדים פיזיים, אלא אגב טיפוח ההכרה כי המטרות החברתיות, הכלכליות והאקולוגיות הן בדרך כלל המטרות העיקריות המכתיבות את הפיתוח הפיזי. לשון החוק נבחנה לאור ההתפתחויות אשר חלו בתפיסות אלה במקצוע תכנון הערים, והוסק כי על פי פסיקה חדשה של בג"צ פתוחה הדלת, ולו רק קמעה, להכנת תכניות מתאר בעלות ראייה כוללת יותר ללא צורך בשינוי החוק. בחיבור הוצגה בעיה נוספת הקשורה באופיה ובצורתה של התכנית, והיא השאלה האם תכנית מתאר צריכה להיות גם מסמך המגדיר זכויות לבנייה ולפיתוח. הוצג טיעון, שאם רוצים אנו שתכנית המתאר המקומית תמלא את הייעוד, אשר המחוקק התכוון להעניק לה, היינו כלי לבקורת הפיתוח העיוני ולהכוונתו לאורך זמן על פי יעדי התכנית, עלינו להפוך את טיבה: במקום להיות תכנית בסגנון המזהה במפורט שימושי קרקע על פני יחידות שטח מוגדרות והמקנה זכויות במקרקעין, עליה להפוך לכלי המתווה מדיניות והשוואף להנחות לאורך הזמן מבחינה עניינית את ההחלטות. תכנית מתאר לפי תפיסה זו תקבע על מפה ורק את הנושאים הדורשים קביעה כזו; יתר הנושאים יוצגו כעקרונות וכהנחות כתובות, ואולי יוצגו באופן סכמאטי ואיורי בלבד.

קיומן של תכניות מתאר משמעותיות הוא חיוני להצדקת עצם קיומו של חוק התכנון והבנייה. שאם לא כן, מה ההצדקה להתערב בקניינו הפרטי של האזרח? מה ההצדקה להשהות את הבנייה חודשים רבים עד מתן רישיון ובכך לייקרה באופן משמעותי? מה ההצדקה לחייב את האזרח להיטלטל במדוכות הביורוקרטיה? אם יש הצדקה, מן הסתם היא צריכה להתבטא בתכנון הכולל, הרואה לנגד עיניו את טובת הציבור בכללותו. בתחום התכנון העירוני מייעד המחוקק תפקיד זה לתכנית המתאר המקומיות. בהישגיו בתחום הביצוע, החוליה החלשה ביותר היא תכניות המתאר, אשר בלעדיהן קורסות תחתיהן עיקר מטרותיו של חוק התכנון והבנייה.

הדיון במאמר זה הוקדש לתכניות מתאר מקומיות בתקווה כי אימוץ גישה חדשה, משמעותית ועניינית יותר, יהיה מסוגל למשות את התכנון הסטאטוטורי בישראל מפי התהום של העדר תמיכה ציבורית, שהוא מידרדר אליה כיום במהירות.

רשימת מקורות

- שביד, י. (1975) הצעה לתכנית מתאר ירושלים. עיריית ירושלים, מחלקת תכנון עיר, ירושלים.
- Alterman, R. and Ragsdale, J. (1977) The Higher Consciousness of Plans and Planners: Lessons from Israel and NEPA. *The Urban Lawyer*, 9,3 : 588-598.
- Alterman, R. and Law-Yone, H. (1979) *Is the Israeli Local Planning System a Failure? An Evaluation of Performance*. Invited Paper to the OECD Conference, Milton Keynes, United Kingdom.
- Alterman, R. (1980) *Decision-making in Urban Plan Implementation in Israel: Does the Dog Wag the Tail or the Tail Wag the Dog?* *Urban Law and Policy*, 3, 1: 41-58.
- Alexander, E. Alterman, R. and Law-Yone, H. (1979) *Urban Plan Implementation: Evaluation of the Israeli Statutory Planning System*. Haifa: Technion, Center for Urban and Regional Studies.
- American Law Institute (1975) *Model Land Development Code*, Proposed Official Draft.
- Bassett, E. (1938) *The Master Plan*. New York : Russel Sage.
- Bolan, R. (1967) Emerging Views of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 33,4 : 233-245.
- Bosselman, F. (1975) The Local Planner's Role Under the Proposed Model Land Development Code. *Journal of the American Institute of Planners*, 41,1 : 15-20.
- Bosselman, F. (1976) Some Observations on the American Law Institute's Model Land Development Code. *The Urban Lawyer*, 8,3 : 474-490.
- Freidmann, J. (1966) Planning as a Vocation — Part I. *Plan Canada*, 6,3 : 99-124.
- Haar, C. (1956) The Content of the General Plan: A Glance at History. *Journal of the American Institute of Planners*, 21 : 66-70.
- Heap, D. (1969) *An Outline of Planning Law*. London: Sweet and Maxwell.
- Layfield, F. and Whybrow, C. (1973) The Examination of Structure Plan, Part I. *Journal of Planning and Environment Law*, 516-522.
- Locks, C. (1967) The New Comprehensiveness: An Interpretative Summary. *Journal of the American Institute of Planners*, 33,5 : 347-352.
- Logan, T. (1976) The Americanization of German Zoning. *Journal of the American Institute of Planners*, 42,4 : 377-385.
- Mandelker, D. (1976) The Role of the Local Comprehensive Plan in Land Use Regulation. *Michigan Law Review*, 74 : 900-973.
- McAuslan, P. (1975) *Land, Law and Planning*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Perloff, H. (1957) *Education for Planners: City, State and Regional*. Baltimore: John Hopkins.
- Planning Advisory Group, Great Britain, Ministry of Housing and Local Government. (1965) *The Future of Development Plans*. London: H.M.S.O.
- Rose, J. (1974) New Directions in Planning Law. *Journal of the American Institute of Planners*, 40,4 : 243-254.

Ross, J. (1972) Land Use Controls in Metropolitan Areas: the Failure of Zoning and a Proposed Alternative. *Southern California Law Review*, 45 : 335-364.

Siegan, B. (1972) *Land Use Without Zoning*. Toronto: Lexington Books.

Stafford, W. and Lander, J. (1960) Comprehensive Planning and Racism. *Journal of the American Institute of Planners*, 35,2 : 69-74.

Telling, A. (1977) *Planning Law and Procedure*. London: Butterworth.

West, W. (1974) Town Planning Controls — Success or Failure? In: Walters, A. et al. *Government and the Land*. The Institute of Economic Affairs, 23-33.

Wetmore, L. (1970) Preparing the Profession for its Changing Role. In Erber, E. (ed.). *Urban Planning in Transition*. New York : Pressman.

Williams, N. (1974-75) *American Planning Law: Land Use and the Police Power*. Chicago: Callahan and Co.

WHAT IS AN OUTLINE PLAN UNDER THE ISRAEL PLANNING AND BUILDING LAW?

RACHELLE ALTERMAN*

A local outline plan is a statutory, obligatory urban plan under the Israel Planning and Building Law. However, the law is unclear as to the nature of this major planning tool. Planning practice has usually interpreted the tool to be a traditional-style rigid scheme containing mostly "negative" regulations about permitted use, densities, etc. There are indications that this style of plans has become one of the weakest links in the Israel planning system which shows alarming signs of failure.

This paper attempts to answer the following question: is the law compatible with the new developments in planning that have occurred over the past two decades in England, the U.S.A. and other countries? Specifically, these developments are, first, that the urban plan should be comprehensive and policy-oriented rather than narrowly physical; and second, that the plan should not simply present a static, end-state picture, but rather that it should reflect the on-going flexible planning process.

The present article deals with the first of these questions, while a sequel article will deal with the second.

A careful review of the wording of the law and of the few Supreme Court decisions relating to the nature of the outline plan, shows that despite what is commonly thought, the law does not shut the door before the possibility of submitting plans that are drawn up along these lines. Specifically, some recent court decisions recognize the possibility that a more generalized, policies plan would be acceptable as an outline plan, as well as the legitimacy of social and economic goals in addition to "physical" goals. It is believed that re-shaping the character of outline plans to stress substantive policy rather than set rigid land use and development rights would go a long way toward curing the ailing Israel regulative planning system, whose poor record of implementation threatens it with the loss of public support.

* *Faculty of Architecture and Town Planning, Technion-Israel Institute of Technology, Haifa.*