

תהליכי הפרגמנטציה במערכת התכנון והבניה

ערן פייטלסון

מילות מפתח

ותמ"ל
ות"ל
ולחו"פ
אידיאולוגיה
יחסי כח

תקציר

חוק התכנון והבניה הקים מערכת הירארכית של וועדות ותכניות. אולם מערכת זו נפרמה במידה רבה בעשרים וחמש השנים האחרונות. בתקופה זו הוקמו בחקיקה שורה של וועדות עם סמכויות מקבילות למועצה הארצית, בעיקר הות"ל והותמ"ל, הרשאות לאשר תכניות מפורטות הסותרות תכניות מתאר מחוזיות וארציות. בנוסף יש וועדות עם זכות וטו על תכניות שאושרו על ידי הוועדות המחוזיות ואף המועצה הארצית. כמו כן הוקמו וועדות מיוחדות על חשבון המחוזיות, וקודמו תכניות ארציות המתערבות בתכנון הפנים-עירוני, שאמור היה נשוא תכניות מקומיות בלבד. טענת מאמר זה היא שפרימת ההירארכיה התכנונית היא תולדה של תמורות ביחסי הכח בין קואליציות לא פורמליות (קואליציות סינגור) ובשיח הדומיננטי בשדה המדיניות. על כן המאמר עוקב אחר תהליכי הפרימה כבבואה של תמורות אלו.

פייטלסון, ע' (2025). תהליכי הפרגמנטציה במערכת התכנון והבניה. *תכנון*, 22 (2).

מבוא

על הסביבה החופית) עם סמכויות ארציות לאורך החופים. בנוסף הוצעו בשנים האחרונות וועדות מיוחדות עם סמכויות של וועדות מחוזיות במטרה לקדם תכניות באזורים שנתפסו כבעלי עדיפות לאומית. וועדות אלו, שהוקמו כולן בעשרים וחמש השנים האחרונות, פועלות בנוסף לגופים הקיימים מאז שנות השישים של המאה הקודמת, שגם להם יש סמכויות עצמאיות שלא תואמים את ההירארכיה שתוארה לעיל. הכוונה לולק"ח (ועדה לשמירה על קרקע חקלאית) שמוסדה בתוספת הראשונה לחוק התכנון והבניה, ולמועצת גנים לאומיים ושמורות טבע שהוקמה גם היא בחקיקה נפרדת, חוק גנים לאומיים ושמורות טבע. כל הוועדות הללו מעורבות בהסדרת השימוש בקרקע, נשוא חוק התכנון והבניה.

השאלה שעולה היא מדוע וכיצד נוצרה הפרגמנטציה של מערכת התכנון. טענת מאמר זה היא שפרגמנטציה היא תולדה של תמורות באידיאולוגיות השליטות וביחסי הכח בחברה הישראלית. על כן בכדי לעקוב ולהבין את הפרגמנטציה הזו יש לעקוב אחרי תהליכים פוליטיים ותפיסתיים בחברה בכללותה. זו מטרת המאמר.

חוק התכנון והבניה: רקע ועקרונות

התשתית להסדרת התכנון והבניה הושתתה כבר בתקופת המנדט, עם חקיקת פקודת תכנון הערים. לקראת סוף תקופת המנדט הבריטים החלו בגיבוש פקודה חדשה, פקודת בניין עיר וכפר, אך זו לא אושרה עד למועד עזיבתם את הארץ. במקביל החלה התנועה הציונית בהכנות להקמת המדינה,

מערכת התכנון והבניה כפי שמוסדה בחוק התכנון והבניה משנת 1965 היא בעיקרה הירארכית וריכוזית. בראש המערכת עומדת המועצה הארצית לתכנון ובניה, מתחתיה שש וועדות מחוזיות ומתחתן וועדות מקומיות. החוק בא להסדיר את השימוש בקרקע באמצעות הירארכיה מקבילה של תכניות. בראש מצויה תכנית המתאר הארצית, המקודמת על ידי המועצה הארצית ואשר באה לקבוע את התכנון הכולל של הארץ ומאושרת על ידי הממשלה. מתחתיה מצויות תכניות המתאר המחוזיות שמאושרת על ידי הוועדות המחוזיות והמועצה הארצית. ברמה המקומית מצויות תכניות המתאר המקומיות והתכניות המפורטות, שעל בסיסן ניתן להוציא היתרי בניה. תכניות אלו מאושרות על ידי הוועדה המקומית והמחוזית. כלומר, כל תכנית נדונה בשתי רמות, ברמה אותה באה התכנית לשרת וברמה מעליה.

אולם מי שמסתכל על מערכת התכנון היום רואה שהירארכיה מסודרת זו כבר לא מתארת את תמונת המצב. יש שורה של וועדות שלא תואמות את המבנה שתואר לעיל. יש כיום כמה וועדות שפועלות במקביל ברמה הארצית. לווועדה לתשתיות לאומיות (הות"ל) יש את כל סמכויות המועצה הארצית בכל הנוגע לתכניות הנדונות בפניה, והן יכולות לגבור על כל תכנית, ובכללן תכניות המתאר הארציות. יתר על כן, יש לה את סמכויות כל הוועדות במורד ההירארכיה, והיא רשאית אף להוציא היתרי בניה. גם לותמ"ל (הוועדה לתכנון ובניה של מתחמים מועדפים לדיור) יש את מלוא סמכויות המועצה הארצית, וכל הוועדות שמתחתיה, אולם בניגוד לות"ל היא כפופה לתמ"א 35. כמו כן הוקמה הוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחו"פ) באמצעות חקיקה נפרדת (חוק השמירה

היה נרחב (כ-15 מליון דונם) וכלל גם שטחים שלא שימשו בפועל לחקלאות ואשר כלל אינם ראויים לחקלאות. כך הוקם גוף מקביל למערכת התכנון עם זכות וטו על חלק ניכר מקרקעות הארץ.

גוף נוסף שפועל במקביל להירארכיה הרגילה היא הוועדה למתקנים ביטחוניים (ולמ"ב). לוועדה זו, שמורכבת משלושה נציגים, אחד מהם נציג שר הביטחון, יש את הסמכות לאשר מתקנים ביטחוניים בדיונים סגורים שאינם פתוחים לציבור. למעשה לא הוטלו מגבלות על הולמ"ב שפועל במקביל לוועדות המחוזיות.

קיום הולק"ח והולמ"ב כוועדות הפועלות במקביל למערכת הרגילה משקף את עדיפויות המדינה בעשורים הראשונים לקיומה. בשנים אלו העדיפות ניתנה לשיקולי ביטחון, כאשר ההתיישבות הכפרית החקלאית נתפסה כרכיב בביטחון המדינה. הקשר ההדוק בין ההתיישבות הכפרית והביטחון בא לידי ביטוי בין היתר בקיום מחלקת התיישבות במשרד הביטחון, שנציגה שימש לרוב כנציג משרד הביטחון בולק"ח².

גורם עצמאי נוסף שהוקם במקביל לחיקוק חוק התכנון והבניה היא מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע. מועצה זו הוקמה על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, שאושר עוד לפני חוק התכנון והבניה. למועצה יש זכות וטו על הפשרת שטחי שמורות וגנים לאומיים שהוכרזו על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע. אך הכרזה כזו מותנית באישור מוקדם יותר של תכנית מפורטת. כך שלמרות שהמועצה היא גוף עצמאי שלא כפוף למערכת התכנון הסמכויות שלה מותנות באישור מוקדם יותר של תכניות לשמורות טבע וגנים לאומיים במערכת התכנון, ולכן היא אינה פורמת את מערכת התכנון ואינה עוקפת אותה.

חוק התכנון והבניה בלחץ גל העלייה בשנות התשעים

חוק התכנון והבניה עמד על כנו, ללא ניסיונות מהותיים לשנותו, במשך שנות דור, עד לשנת 1990. תקופה זו היא תקופה של מונופול מדיניות, בה עקרונות התכנון תאמו את האידיאולוגיה השלטת והשלימו את המדיניות הקרקעית, שנתנה עדיפות להתיישבות הכפרית ולחקלאות. מונופול מדיניות מאופיין בכך שההחלטות מתקבלות על ידי קבוצה מצומצמת מחוץ לעין הציבורית (Baumgartner & Jones, 1993). מאחר שמדיניות התכנון תאמה את המדיניות והשיח השליטים היא לא נתפסה כמאתגרת את מוקדי הכח. תרמה לכך העובדה שלא הוכנה תכנית מתאר ארצית, אלא תכניות מתאר ארציות חלקיות. גם התכניות המחוזיות לא נתפסו כאיום או מגבלה אפקטיבית על הפיתוח היישובי או הכלכלי, שכן הדור הראשון של תכניות אלו היו ברובן קומפילציה של תכניות מתאר ארציות ומקומיות (Razin, 2015).

ובמסגרת זו הקמה וועדת משנה לתיכון פני הארץ (בר-כהן, 2008). ועדה זו העירה על טיוטת ההצעה הבריטית, שאחר כך היוותה את הבסיס להצעות החקיקה לאחר קום המדינה. בהצעות אלו היו שלוש רמות תכנון: ארצית, מחוזית ומקומית. מאחר שברוב הארצות התכנון הרגולטיבי היה (והיה) מקומי או אזורי, הצעת רמה ארצית הייתה חדשנית מאוד (בר-כהן, 2008).

החוק הלאים בפועל את זכות הפיתוח והקים מערכת רגולטיבית ומבנה מוסדי הירארכי. קרי, על פי החוק בעל הקרקע יכול לקבל את הזכות לפיתוח של מבנה קבע רק באמצעות קבלת היתר. היתר זה אמור לתאם לתכנית מפורטת, שתואמת תכנית מתאר מקומית, שכפופה לתכנית מתאר מחוזית, הכפופה מצידה לתכנית מתאר ארצית. הלאמת זכות הפיתוח תאמה את רוח התקופה בה הולאמו גם כל מקורות המים (בחוק המים) וחוקי חוקי מקרקעי ישראל. הלאמה מעין זו והעובדה שהיא לא נתקלה בהתנגדות משמעותית, ניתנת להסבר במבנה הכח הפוליטי בשנות השישים הראשונות, שנות שליטתה הבלתי מעורערת של תנועת העבודה לגווניה. העקרונות שעמדו בבסיס חוק התכנון והבניה (כמו גם חוק המים וחוקי מקרקעי ישראל) נגזרו מתפיסת הממלכתיות של ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, מחד, ומתפיסות הסוציאליסטיות ששלטו בכיפה באותה תקופה, מאידך. תפיסות אלו באו לידי ביטוי בראיית המדינה כגורם המרכזי שיש לרכז בידיו את השליטה במשאבי הקרקע ובשימוש בהם.

בעוד שהחוק נשען על המורשת הבריטית, ובייחוד החקיקה הבריטית משנת 1947, החוק ומערכת התכנון שיקפו בו זמנית את האידיאולוגיה הציונית הדומיננטית באותה עת. אידיאולוגיה זו נתנה עדיפות לחקלאות ולהתיישבות הכפרית, הן מסיבות גיאוגרפיות של ניכוס ותפיסת שטח ומניעת שיבת הפליטים הפלסטינים, בדגש על האזורים שמעבר לגבולות החלוקה, והן מסיבות אידיאולוגיות – תפיסות אנארכיסטיות-רורליסטיות שעמדו בבסיס פעולת הקק"ל מאז הקמתה (ניר, 1985). הביטוי לכך הוא התוספת הראשונה לחוק, שבה מוסד מעמדה של הוועדה לשמירת קרקע חקלאית (ולק"ח).

לולק"ח ניתנו סמכויות יוצאות דופן, גם בהשוואה עולמית (Alterman, 1997). לעניין מאמר זה, ניתן לראות בהקמת הולק"ח תקדים ראשון לפרימת ההירארכיה כפי שהופיע בחוק המקורי¹. כבכל ועדה הרכיב החשוב ביותר, הקובע את אופי החלטותיה, הוא הרכבה. הרכב הולק"ח הבטיח רוב לאינטרסים החקלאיים ולשמירה על קרקע חקלאית, שכן שישה מתוך 11 חברי הוועדה באו מגופים מיישבים או חקלאיים, וגם רוב הנותרים (נציגי שר הפנים, שיכון, ונציג המועצה הארצית) לרוב תמכו בשמירה על קרקע חקלאית. לולק"ח ניתנה זכות וטו על כל החלטה הנוגעת לקרקע שעליה היא הבריזה כקרקע חקלאית, והיקף ההכרזה

יכלה לפעול לא רק על קרקעות מדינה או בנוגע לתכניות שהיוזמה להן ממשלתית, אלא גם בקרקעות פרטיות. אפשרות זו פתחה את הדלת לול"ל גם לישובים ערביים, שאכן עשו שימוש בזאת.

בנוסף לכך הורתה הממשלה למרכז הולק"ח במנהל התכנון להגיע להסכמות להפשרת 90,000 דונם, מתוכן 60,000 באזור הביקוש במרכז הארץ. המענה העיקרי לדרישה זו היה בהפשרת הקרקע להקמת העיר מודיעין, שהייתה ברובה עד אז שטח אש. בכדי לקדם את תכנונה של מודיעין הוקמה ועדה מיוחדת. כלומר, בעקבות גל העליה והלחצים לבינוי מהיר נוצרו מסלולים שעקפו חלק ממערכת התכנון, אך הם עדיין היו כפופה לתכנון הארצי.

במבט כולל על התקופה מערכת התכנון, בהובלתה של אדר' דינה רצ'בסקי (ראשת מנהל התכנון דאז), השכילה להכיל את הלחצים על ידי אישור תמ"א 31, ועדכון תכניות המתאר המחוזיות באופן שייתן מענה ללחצים. כך גם הול"לים הוכפפו לתכנון הארצי. יתר על כן, לראשונה הוכנה תכנית מתאר ארצית כוללת, וגם תכניות המתאר המחוזיות עודכנו (ובמקרה של מחוזות תל אביב וחיפה הוכנו לראשונה), עם אמירות עקרוניות התואמות את אופי המחוזות. יחד עם זאת, בכדי למתן את הלחצים על מערכת התכנון אושר תיקון 43 לחוק שבמסגרתו הוקמו וועדות ערר עצמאיות, בראשות משפטנים. וועדות אלו מהוות פרימה מסויימת של המערכת, שכן הן יכולות לקבל החלטות הנוגדות את אלו שהתקבלו במערכת ההירארכית המקורית.

תכניות המתאר הארצית (תמ"א 31) ותכניות המתאר המחוזיות מיסדו דוקטרינת תכנון חדשה, דוקטרינה הנותנת עדיפות לפיתוח עירוני מרכזי, מגבילה את התרחבות ההתיישבות הכפרית והישובים הקהילתיים, ונותנת משקל רב לשמירת השטחים הפתוחים (Shachar, 1998). כנגד תפיסה זו, שעמדה בניגוד למדיניות הקרקעית, בהובלת ממ"י, לבניה רחבת היקף על שטחים ירוקים, ובניגוד למדיניות ההתיישבותית שהובילו גופי ההתיישבות מאז קום המדינה (וגם לפניה) שנתנה עדיפות לתפיסת קרקע על ידי יישובים חדשים, התגבשה קואליציה אותה ניתן לכנות קואליציית פיתוח. קואליציה זו כללה את משרד האוצר, ממ"י, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה (רוה"מ), גופי התיישבות, כולל מחלקת ההתיישבות, וכן יזמים וכלכלנים כקבוצה אפיסטמית. חלק מקואליציה זו (המשרדים הממשלתיים, בהובלת האוצר, והכלכלנים) קידמו תפיסות נאו-ליברליות, כחלק מהניאו ליברליזציה של המדיניות והשיח הציבורי בישראל מאז תכנית הייצוב בשנת 1985 (Ben-Porat et al., 2008), וחלקם (גופי ההתיישבות) קידמו את התפיסה ההיסטורית של תפיסת קרקע כחלק ממאבק לאומני (Feitelson, 2018). קואליציה זו ראתה במערכת התכנון, ובייחוד בדוקטרינת

תמונת מצב זו השתנתה באחת בשנת 1990. בעקבות גל העליה מחירי הדיור עלו והתעוררה מחאה ציבורית רחבה. תמונת המצב בקיץ 1990 הייתה לכן שיש משבר דיור חמור. מהות המשבר נתפסה כמחסור ביחידות דיור בכדי לשכן את העולים, כאשר מספר העולים עולה מחודש לחודש והמספר העתידי של העולים לא ידוע. יתר על כן, הלחץ על שוק הדיור גרם למשבר דיור גם לאוכלוסיה הותיקה, וכאשר הייצור של הסקטור הפרטי בשוק הדיור היה מוגבל לאחר עשור של צמיחה איטית. קרי, שיווי המשקל שנשמר בשוק הדיור בשנות השמונים הופר, והיה ברור שלא ניתן לתת מענה לביקוש הגואה בהליכי שוק רגילים (Alterman, 2005). בו זמנית הממשלה נזקקה לאישור מוסדות התכנון לבינוי, ולראשונה חשה מוגבלת על ידם.

בכדי להתמודד עם המשבר, שבא לידי ביטוי בין היתר בהקמת ערי אוהלים במקומות שונים בארץ, והצורך באישור תכנוני לכל פעולת בינוי הממשלה נקטה מספר צעדי חירום בקיץ 1990. החשוב ביותר מנקודת מבט מאמר זה היה הקמת הוועדות לבניה למגורים (ול"לים). הוקמו שש וועדות כאלו, אחת בכל מחוז. לוועדות אלו ניתנו מלוא הסמכויות של הוועדה המחוזית והמקומית, כולל הוצאת היתרי בניה. יתר על כן, בהוראת השעה נקבע שאין אפשרות לערר על החלטת הול"ל. כל ועדה הרכבה מתשעה חברים, מהם שישה נציגי ממשלה (יו"ר הוועדה המחוזית, מתכנן מחוז, ונציגי ממ"י, משרד השיכון, משרד התחבורה, ונציג הולק"ח) וכן שלושה נציגים מהרשות המקומית הרלבנטית (ראש הרשות, חבר מועצה ומהנדס הרשות). קרי, בוועדה היה רוב מובנה לפיתוח.

השינוי המהותי ביותר בנוהל פעולת הול"לים הוא שינוי ברירת המחדל. בעוד שעל פי חוק התו"ב לא ניתן לקדם בניה על פי תכנית עד שהיא נדונה ואושרה, בהוראת השעה נקבעה ברירת מחדל הפוכה: התכנית תאושר, אלא אם נעצרה. במידה שתכנית הופקדה ולא הוגשו לה התנגדויות או הערות בפרק הזמן שהוקצב (20 יום עם אפשרות להאריך ב-10 ימים, בהשוואה ל-90 יום בחוק המקורי), היא תאושר אוטומטית. יתר על כן, בהוראת השעה נקבע שאישור התכנית בול"ל יחשב גם כאישור של הולק"ח, אלא אם נציג הולק"ח ידרוש שהתכנית תובא בפני מליאת הולק"ח. במילים אחרות, הסיכוי שתכנית שמוגשת לול"ל תדחה היה קטן עד אפסי, גם אם הרשות המקומית שבשטחה מיועדת התכנית להתאשר התנגדה.

התכניות שניתן היה להגיש לול"ל היו תכניות בינוי ל-200 יח"ד ומעלה. אך לא נקבע שיחידות אלו חייבות להיות במתחם אחד. כך ניתן היה לחבר תכניות בינוי באתרים שונים ביישוב ולהגישם לול"ל במקשה אחת, ובלבד שסך יחידות הדיור שיוגשו יעלה על 200. יתר על כן, כל מי שרשאי להגיש תכנית יכול היה לפנות לול"ל. אי לכך היא

הוכח שמערכת התכנון מעכבת פרויקטי תשתית לאומיים בישראל יותר מבארצות אחרות, או שהעיכובים בתהליך התכנון הם הגורם העיקרי המעכב פרויקטים כאלו כאשר בוחנים את סך הזמן שנדרש להקמת תשתיות גדולות (פייטלסון, 2002). בניגוד לרוב התכניות הארציות תכניות לתשתיות לאומיות (תת"ל) שמוגשות לוועדה הן תכניות ברמה מפורטת, שניתן להוציא מכוחן היתרי בניה. יתר על כן, התת"ל יכולים לגבור על כל תכנית אחרת, ובכלל זאת תכניות מתאר ארציות.

הות"ל מורכבת מיו"ר (ממשרד הפנים) ומנציגים של משרדי ממשלה (רוה"מ, משפטים, תשתיות לאומיות, תחבורה, אוצר, בינוי ושיכון, איכות הסביבה, ביטחון וחקלאות), נציג ממ"י, מתכננת הוועדה, נציג ציבור, נציג ארגון הגג של הגופים הסביבתיים ונציג השלטון המקומי. כלומר יש בה רוב מובנה לקידום יוזמות פיתוח. הרכב זה משקף את מטרת הקמת הוועדה, שכן הוועדה הוקמה כדי ללוות מיזמים לאומיים ולהבטיח שיאושרו בלוח זמנים מזורז. לשם כך הוועדה פועלת באמצעות יועצים חיצוניים, כאשר כל יועץ מלווה תכנית מלכתחילה. בכך צוות הוועדה פיתח מיומנויות להתמודד עם סוגיות שמאפיינות תשתיות. בו זמנית הוועדה פיתחה נהלים המגבירים את השקיפות. העיקרי שבהם הוא קיום "קונגרס" עם כל בעלי העניין בתחילת התהליך, מפגש המאפשר להם להביע רצונות וסוגיות בתחילת תהליך התכנון בטרם נקבעו מסמרות.

על אף שמנהל התכנון שאף לשמור על ההירארכיה התכנונית, הגורמים הסביבתיים לא הסתפקו בתכנית המתאר הארצית לחופים (תמ"א 13) אלא פעלו ברמה הפוליטית לחקיקת חוק שמירת הסביבה החופית. בחוק זה שונתה התוספת השניה לחוק התכנון והבניה והוקמה הוועדה לשמירת הסביבה החופית (הולחו"פ). לולחו"פ, בניגוד למצב הקודם, ניתנו סמכויות וטו על גבי החוק. בהרכב הוועדה ניתן ייצוג רחב יחסית לנציגים סביבתיים (שישה מתוך 17). בכך נוצרה ועדה עצמאית נוספת ברמה הארצית, רק שבמקרה זה עם מטרות להגן על הסביבה.

עליית מחירי דיור בעקבות הורדת שער הריבית כתגובה למשבר הפריים העולמי (פייטלסון, 2015) הביאה להתפרצות מחאה חברתית בשנת 2011 (Marom, 2013). עוד בטרם פרצה המחאה משרד רוח"מ והאוצר ניסו לקדם חוק תו"ב חדש. במסגרתו עלו הצעות לצמצם את היקף פעולת הוועדות המחוזיות, לבטל תכניות מתאר מחוזיות ואף להקים וועדות תשתית מחוזיות, וכל זאת תחת הסיסמא תכנית אחת ועדה אחת. אך ניסיון זה, שכלל כשש מאות סעיפים נתקל בהתנגדות רחבה לאור מורכבותו, ולבסוף נדחה (כהנא, 2014). בו זמנית, הכוונה לצמצם את מספר הוועדות בהן נדונה תכנית המשיכה להדריך שינויים מבניים בהמשך. יתר על כן, ניסיון זה סימן את ההחלטה לקדם שינויים מבניים שעיקרם הקמת מסלולים עוקפים, כפי שהעדיפה הקואליציה

התכנון החדשה, מכשלה המעכבת פיתוח ומביאה עקב כך להעלאת מחירי הקרקע והדיור, ופוגעת בהתיישבות.

כבר בחצי השני של שנות התשעים וראשית שנות האלפיים חברי קואליציה זו העלו הצעות לשינויים מרחיקי לכת במערכת התכנון. בעוד שהיו הצעות לחידוש הול"לים, ההצעות העיקריות היו הרבה יותר מרחיקות. כך קידם משרד רוח"מ בשנת 1997 את חוק המיזמים הלאומיים, שעל פיו הממשלה תוכל לקדם כל מיזם שהיא תכריז עליו כמיזם לאומי על פי הליכים שהיא תקבע לצורך הנושא, כולל הוצאת היתרי בניה, ובכך תעקוף את כל מערכת התכנון לכל מיזם או סוג מיזמים שהיא תחפוץ. ההצעה לא כללה כל מגבלה על סוג או אופי המיזמים. הצעה זו נפלה כבר בתחילת הדרך לאור קיצוניותה, אך רק היוותה פתיח לשורה של הצעות עם מטרות דומות. דוגמה בולטת לכך הייתה חוק הפרוייקטים הלאומיים, שעל פיו כל הסמכויות של כל השרים יועברו לשר המקדם פרויקט בתחום אחריותו. כך אם שר התחבורה מקדם פרויקט תחבורתי או שר האנרגיה מקדם פרויקט אנרגיה כלשהו, כל סמכויות השרים האחרים שנוגעים לפרוייקט (סביבה, תכנון, בריאות וכד') יועברו לידי אותו שר. גם הצעה זו נבלמה. אך בראשית שנות האלפיים תמונה זו השתנתה. ניתן לראות בשנת 2002, עת הוקם הות"ל כשנה בה החלה פרימת מערכת התכנון.

פרימת מערכת התכנון בשנות האלפיים

בראשית שנות האלפיים התגבשו ארבע קואליציות סינגור³ (Feitelson, 2018). קואליציות אלו משקפות תפיסות שונות של מהות הקרקע: גורם ייצור (הקואליציה הכלכלית), נשוא למאבק גיאוגרפי-פוליטי ולאומי (קואליציה התיישבותית), בסיס לריבוד חברתי (קואליציה ביקורתית) או משאב במחסור (קואליציה תכנונית-סביבתית). בשנים לאחר בג"צ הקרקעות שתי הקואליציות העיקריות שהשפיעו על תחום התכנון היו הקואליציה הכלכלית, מחד, והתכנונית-סביבתית מאידך. בקואליציה הכלכלית הגורמים המרכזיים שפעלו להגביל את כוחה של מערכת התכנון המסדיר, ובייחוד של המתכננים והגורמים הסביבתיים, היו האוצר ומשרד רוח"מ. היתרון היחסי של הקואליציה הכלכלית, ובייחוד האוצר ומשרד רוח"מ, הוא בזירה הפוליטית. יתרון זה נוצל על ידי האוצר בכדי להקים את הות"ל, באמצעות חוק ההסדרים. חוק ההסדרים שחוקק בשנת 1985 בכדי להעביר את כל חבילת המדיניות שנדרשה בכדי לבלום את האינפלציה, משמש מאז כפלטפורמה שבמסגרתה האוצר יכול להעביר רפורמות שונות בכפיפה אחת וללא דיון פרטני (בן בסט ודהן, 2006). חוק זה מהווה לכן מנקודת ראות האוצר חלון מדיניות בכדי להעביר רפורמות שאחרת יתקלו בהתנגדויות מגזריות. לות"ל ניתנו כל סמכויות המועצה הארצית בכל הנוגע לפרוייקטי תשתית לאומית שהוכרוזו ככאלו מתוך רשימה של סוגי פרויקטים, וזאת על אף שלא

רובן של ההתנגדויות נדחות, והמקרים הספורים שבהם תכניות נבלמות הם המקרים בהם בתי המשפט מתערבים ועוצרים אותן. בו זמנית, הותמ"ל, גם כן בדומה לות"ל, מיסד התייעצות מקדימה לא פורמלית בצורה של שולחנות עגולים עם בעלי עניין. בהתייעצות מוקדמת זו יש הכרה בכך העולה של החברה האזרחית בישראל, וניסיון לצמצם התנגדויות, ובכך לסייע לאישור מהיר יותר של תכניות.

בעקבות הבחירות בשנת 2015 מנהל התכנון, כמו גם ממ"י, העבר לאוצר. בכך האוצר, או במילים אחרות הקואליציה הכלכלית, הצליחו להשתלט על מערכת התכנון כולה. כתוצאה מכך הורחבו סמכויות הותמ"ל והות"ל. בעוד שבמקור הותמ"ל יועדה לקדם רק תכניות גדולות (מעל 750 יח"ד) בקרקעות מדינה (ותכניות של 200 יח"ד ומעלה ביישובי מיעוטים, ובהקשר זה גם על קרקעות פרטיות), בשנת 2017 הורחבו סמכויותיה לכלול קרקעות מרובות בעלים ותכניות לפינוי-בינוי. גם סמכויות הות"ל הורחבו בכדי לכלול מתקנים נקודתיים, ובכללם גם מתקנים קטנים יחסית, כגון מתקני אנרגיה מסוגים שונים, מתקני תיירות, בתי חולים ובתי סוהר (נושאים שהוסדרו גם בתכניות מתאר ארציות). בעוד שבמקור התשתיות שבהן דנה הות"ל היו תשתיות שקודמו על ידי גופים ציבוריים עתה היא רשאית לדון גם במתקנים שמקודמים על ידי גורמים פרטיים, דבר המאפשר גישה לגופים פרטיים לוועדה העוקפת את כל שאר הוועדות. תהליך זה דומה לכן לתהליך ה'הפרמ"ה', הפרטה תוך הלאמה, שאופיין על ידי יפתחאל ואבני (2019) בתחום המגורים.

אחד הניסיונות להרחיב את תחולת הותמ"ל היה להרחיב את המרקמים העירוניים, שכן רק בהם (וביישובים מיוחדים) ניתן להקים שכונות בסדר גודל הנדרש בותמ"ל. אולם ניסיון זה נבלם במועצה הארצית, תודות להתנגדות של השלטון המקומי על כל רבדיו, חלק ממשרדי הממשלה ורוב נציגי החברה האזרחית. בתגובה הקואליציה הכלכלית קידמה את התכנית האסטרטגית לדיור כהחלטת ממשלה. התכנית האסטרטגית קבעה יעדים לתכנון עד שנת 2040, תוך הבחנה בין בינוי חדש להתחדשות עירונית וקביעת הפריסה של תוספות הדיור. בכך היא למעשה מכוננת את כל התכניות הממשלתיות לדיור, תוך עקיפת כל המערכת הסטטוטורית, וזאת על אף הביקורת המקצועית על ההנחות העומדות בבסיסה (הורוביץ-הראל ופיטלסון, 2019).

הקמת וועדות עוקפות, כמו גם עקיפת מערכת התכנון באמצעות החלטת הממשלה בנוגע לתכנית האסטרטגית לדיור, הפכו למענה פופולרי בדרג הפוליטי למצבים בהם הדרג הפוליטי מבקשים "לעשות משהו" בנוגע לפיתוח מרחבי שמתקשה להתקדם בפועל. כך על אף היקפי התכנון האדירים שקודמו במערכת התכנון, ובותמ"ל בפרט, היקף התחלות הבניה כמעט ולא השתנה, ועל כן הותמ"ל גם לא תרם לירידת מחירי הדיור (Feitelson et al., 2021). על

הכלכלית, על פני שינויים אינקרמנטליים שמטרתם ליעל את פעולת המערכת הקיימת, כפי שהעדיפה הקואליציה התכנונית בתיקון 76 ובתיקון מספר 90 לחוק, שנגנזו.

בתגובה למחאה החברתית הקימה הממשלה בשנת 2011 בהוראת שעה ועדה לדיור לאומי (וד"ל) בכדי לזרז תכנון ואישור תכנות מגורים. הקמת הוועדה תאמה את קו השיח של הקואליציה הכלכלית על פיו מערכת התכנון היא אחד החסמים המרכזיים להרחבת היצע הדיור ולכן אחד הגורמים העיקריים למחירי הדיור המאמירים. בהוראת השעה הוקמו ששה וד"לים מחוזיים עם סמכות לאשר תכניות ללא קשר לכל תכנית אחרת, למעט תמ"א. במקרה של התנגשות עם תמ"א ניתן היה להעביר את התכנית לוועדת משנה לדיור לאומי שתקבל את כל סמכויות המועצה הארצית. הן בהרכב הוד"לים המחוזיים והן הרכב וועדת המשנה ברמה הארצית היה רוב ממשלתי, כאשר לרשות המקומית שבתחומה מתוכננים המגורים היה רק נציג אחד. בפועל הוד"לים אושרו 36 תכניות בלבד בין השנים 2012-2014, שבמסגרתן אושרו 32,844 יח"ד, בהשוואה ל-2611 תכניות שאושרו במסלול הרגיל באותן שנים, שבמסגרתן אושרו 183,763 יח"ד.

לאחר הבחירות של שנת 2013 הוקם קבינט דיור. בעקבות אי הצלחת הוד"לים הקבינט קידם הוראת שעה חדשה להקמת ועדה ארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל). הוראת השעה אושרה בכנסת ביולי 2014, תוך כדי מבצע צוק איתן. בניגוד לוד"לים המחוזיים הותמ"ל היא ועדה ארצית, שיש לה את כל סמכויות המועצה הארצית, ובנוסף היא רשאית גם להוציא היתרי בניה. התכניות המאושרות בותמ"ל (ותמ"ל) גוברות על כל תכנית אחרת, למעט תמ"א 35. אי לכך תכניות המועברות לותמ"ל נדרשות להיות צמודות דופן לישושים קיימים, בהתאם להוראות תמ"א 35. כפי שניתן לצפות הרכב הותמ"ל מוטה גם הוא לטובת הממשלה המרכזית, שכן 12 מתוך 18 חברי הותמ"ל הם נציגי ממשלה (כולל מתכננת הוועדה) ורק ארבעה הם נציגי השלטון המקומי ושניים נציגי השלטון החברה האזרחית, וזאת בניגוד להרכב המאוזן יותר של המועצה הארצית, שבה אין לממשלה רוב. יתר על כן רוב נציגי הממשלה הם ממשרדים מוטי פיתוח (רוה"מ, אוצר, שיכון, רמ"י, תחבורה וכד'). הותמ"ל, כמו הות"ל, פועל באמצעות יועצים פרטיים מתמחים תחת אילוצי זמן קשיחים. יתר על כן, בראשות הותמ"ל הועמד איש האוצר. ניתן לראות לכן בהקמת הותמ"ל המשך ישיר להקמת הוועדות העוקפות הקודמות (ול"ל, ות"ל, וד"ל) ובכך השתלטות עוינת של אג'נדה ניאו ליברלית על מערכת התכנון (Charney, 2017).

אמנם לאזרחים ניתנה אפשרות להגיש התנגדויות לתמ"לים, אך התנגדויות אלו נדונות בוועדת משנה של הותמ"ל, לרוב ממש לפני ישיבת כלל הוועדה, כאשר וועדת משנה זו מוטה אף היא לטובת מטרות הפיתוח. על כן אין זה מפליא שרוב

התשעים ובראשית שנות האלפיים. אך מערכת זו נפרמה במידה רבה במהלך שנות האלפיים. כיום פועלות שתי וועדות מקבילות עם כל סמכויות המועצה הארצית, הות"ל והותמ"ל. אלו וועדות מתמחות, האחת בנושאי תשתית והשניה בנושא המגורים. שתיהן פיתחו פרקטיקות יעילות ומקצועיות, ובכלל זאת התייעצות מוקדמת עם בעלי עניין. לשתי הוועדות יש סגל מקצועי קטן יחסית, והן נעזרות בשורה של יועצים מקצועיים, דבר המאפשר להן התייחסות מקצועית ברמה גבוהה. אולם, בהשוואה למועצה הארצית וועדות אלו הן וועדות מוטות פיתוח. הרכבן נותן משקל יתר לממשלה המרכזית, ובייחוד למשרדים שמקדמים פיתוח (משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, משרד האוצר, משרד רוה"מ, משרד התחבורה וכד') על חשבון השלטון המקומי והחברה האזרחית. שתי הוועדות הללו גם נותנות משקל גבוה לשיקולי הכדאיות הכלכלית של היזמים. בכך הן מקדמות את תהליך ה'הפרמ"ה' שזוהה על ידי יפתחאל ואבני (2019). קרי, ריכוז כח ברמה הארצית תוך עידוד הפרטת המרחב, ומבטאות יותר מכל את תהליכי הניאוליברליזציה שעברה מערכת התכנון והתחזקות הקואליציה הכלכלית על חשבון הקואליציה התכנונית-סביבתית.

בצד היתרונות וההצלחות של הוועדות העוקפות, יש להן גם מחיר. בעיקר נפגעה יכולת התכלול וההתאמה. פגיעה זו בולטת במיוחד בתחום התחבורתי. פיתוח מערכת התחבורה לא תואם את פיתוח המגורים והתשתיות. יתר על כן, היכולת לתאם בין פיתוח התשתיות ומערכות התחבורה הפך לשאלה מנהלית בהעדר מערכת הסדרה תכנונית, שכן לכל ועדה יש סמכויות לגבור על כל תכנית אחרת, למעט תמ"א 35 וגם זה רק במקרה של הותמ"ל. יכולות תיאום אלו נפגעות גם בגין פרימת המערכת על ידי מנהל התכנון עצמו ברמה המקומית. תוספת יח"ד באמצעות תמ"א 38 גרמה לקשיי התאמה ברמה העירונית, לפחות עד שהרשויות המקומיות אישרו תכניות שהגבילו את הפיתוח על פי תמ"א 38 באמצעות שימוש סעיף 23 לתמ"א, שאפשר להן להכין תכניות מקומיות שמגבילות את התנאים שנקבעו בתמ"א 38.

הוועדות המתמחות הייעודיות, ועוד יותר מכך התכנית האסטרטגית לדיור שאושרה כמעקף למערכת התכנון ומחוצה לה, גורמות לרגרסיה בפרקטיקה התכנונית (הורוביץ-הראל ופייטלסון, 2019). עד שנות התשעים של המאה הקודמת מגורים קודמו ללא התייחסות לתעסוקה ותשתית. רק בשנות התשעים אושרו התכניות הכוללניות שקישרו ברמה המחוזית והארצית בין רכיבי הפיתוח השונים. אולם הוועדות הייעודיות והתכנית האסטרטגית לדיור משיבים אותנו לפרקטיקה שמקדמים כל רכיב בעצמו ללא המבט הרחב וללא התייחסות מובנית להשלכות על מערכות אחרות, בין אם תשתיות או שירותים.

אולם המחיר לא מסתכם רק בקשיי התיאום ורגרסיה

אף זאת הוראת השעה על פיה פועל הותמ"ל הוארכה שלוש פעמים בעת כתיבת שורות אלו, ואף עלתה הצעה לקבע את הותמ"ל בחקיקה ראשית (הצעה שנדחתה לאחר מאבק ציבורי, בעיקר מצד הירוקים). ברוח זו הממשלה מקימה גם וועדות מיוחדות לאזורים שונים שעוקפות את הוועדות המחוזיות. כך הוקמה ועדה מיוחדת לגולן עם סמכויות המקבילות לוועדה המחוזית כצעד לקידום הקמת ישובים חדשים והרחבת קיימים בכדי לממש החלטת ממשלה להכפלת האוכלוסיה בגולן, וזאת על אף שלא הוכח שהתכנון המסדיר הוא המגבילה להרחבת ההתיישבות בגולן. בדומה העלתה הצעה להקים ועדה דומה בעוטף עזה במסגרת חוק שיקום ופיתוח חבל תקומה, אם כי הצעה זו נתקלה בביקורת רחבה ולבסוף לא נכללה בחוק.

אך לא רק הקואליציה הכלכלית תרמה לפרימת מערכת התכנון ההירארכית. גם מערכת התכנון עצמה תרמה לכך, אך במקום עקיפת המערכת הארצית היא ניצלה את תכניות המתאר הארציות, שלהן לא ניתן להגיש התנגדויות, בכדי לעקוף את הדרגים המחוזיים והמקומיים בנושאים שהיו בתחום אחריותם. כך בשיא גל העליה אושרה תמ"א 33 שאישרה תכנון ואישרה את אתרי המגורונים הגדולים, וזאת בכדי להתגבר על התנגדות הרשויות המקומיות לאתרים אלו. בהמשך אושרה תמ"א 38 שאפשרה תוספת יחידות דיור ברמת המגרש הבודד כאמצעי לתמרוץ וממון חיזוק מבנים כנגד רעידות אדמה. בפועל חיזוק המבנים לא תאם את הסיכון מרעידות אדמה אלא את ערכי הקרקע. כשל זה לא מנע את הארכת והטבת תנאי תמ"א 38 תוך שינוי הרציונל לתכנית מחיזוק מבנים לעידוד התחדשות עירונית, שוב על אף שההתחדשות ברמת המגרש הבודד יצרה בעיות לא פשוטות לרשויות המקומיות (Shamai & Hananel, 2021). קשיים אלו הביאו ללחץ לביטול תמ"א 38, שאכן בוטלה לאחרונה. תכנית ארצית נוספת, שאמנם בניגוד לתמ"א 33 ולתמ"א 38 נגזרת מתפיסה אזורית רחבה אך מקדמת גם היא תכנון פרטני ברמה הפנים-עירונית היא תמ"א 70 - תכנית המתאר הארצית למרחב מערכת המטרו במטרופולין תל אביב-יפו. תכנית רחבת היקף זו קובעת מסמרות לגבי תכנון פנים-עירוני, גם כאשר הפיתוח סותר את מדיניות העיריות. רמת הפרטנות של תמ"א 70 בכל הנוגע לזכויות בינוי פנים-עירוניות היא רמה שעד כה נשמרה לגורמים המקומיים והמחוזיים, ולכן מהווה בפועל מעקף שלהם, בדומה לוועדות העוקפות.

תמונת המצב

חוק התכנון והבניה חזה מערכת הירארכית שבה התכנון המחוזי והאזורי תואם ומפרט את התפיסה הארצית הכוללנית. בשנות התשעים גובשה אכן תפיסה ארצית-כוללנית שקיבלה ביטוי בשורה של תכניות ארציות (תמ"א 31 ותמ"א 35) ובתכניות המתאר המחוזיות שאושרו בשנות

כחלק מתהליכי הניאוליברליזציה שהתגברו בישראל מאז שנות התשעים, ותהליכי הפופוליזם בעשור האחרון. בו זמנית, הגופים הסביבתיים קידמו בראשית שנות האלפיים שינויים בתוספות הראשונה והשניה של חוק התכנון והבניה שבמסגרתם הוסבו וועדות קיימות לוועדות המחזקות את ההגנה על השטחים הפתוחים (הולקחש"פ) והחופים (הולחו"פ), מעל ומעבר לוועדות התכנון ה"רגילות". תקופה זו בראשית שנות האלפיים הייתה תקופה בה קודמו יוזמות וחקיקות סביבתיות רבות (ובראשן חוק ייצוג הגופים הסביבתיים), וניתנה עדיפות לדוקטרינת התכנון על פני המדיניות הקרקעית, דבר שבא לידי ביטוי בבג"צ הקרקעות ודיוני וועדת מילגרום שקדמה לו (פייטלסון, 2007). לבסוף, גם מערכת התכנון פורמת מעת לעת את ההירארכיה התכנונית בכך שהיא מקדמת תכניות מתאר ארציות ברמה מפורטת פנים-עירונית.

ניתן אולי לראות בתהליכי הפרימה של מערכת התכנון לא רק תולדה של שינוי ביחסי הכח בין קואליציות סינגור, אלא תהליכים המשקפים את תהליכי הפרימה בחברה הישראלית בכללותה. בעת חיקוק חוק התכנון והבניה החברה הישראלית הייתה חברה בעלת מערכת ערכים דומיננטית אחידה, גם אם היו בה קבוצות שמערכת זו פגעה בהן ולא התחברו למערכת ערכים זו. בניגוד לכך החברה הישראלית כיום היא חברה משוסעת בה קבוצות שונות, ובכלל זאת קבוצות אינטרס שונות, מקדמות את תפיסותיהן והאינטרסים שלהן האחת על חשבון השניה תוך מאבק בלתי פוסק. תמונת מצב זו של מאבק בלתי פוסק שבו מנהיגות משסה כל העת את תומכיה כנגד שומרי הסף וגורמים מקצועיים היא אחד המאפיינים הבולטים של משטרים פופוליסטים (Muller, 2017), כגון המשטר השולט כעת בישראל. השיח בדבר 'משילות' במשמעות שיש לאפשר לממשלה ולדרג הפוליטי חופש פעולה רחב ולהגביל את כוחם של שומרי הסף, בא לידי ביטוי בתחום התכנון בניסיונות להחליש את המערכת ההירארכית וליצור מעקפים שדרכם הממשלה תוכל לקדם פרויקטים שהיא רוצה ביקרם, גם אם הם נוגדים את דוקטרינת התכנון כפי שהיא באה לידי ביטוי בתכניות המתאר הכוללניות, הארציות והמחוזיות.

מערכת התכנון והבניה כפי שהוקמה בחוק התכנון והבניה הייתה אכן מערכת הירארכית ולא יעילה, במובן שאישור תכניות, גם כאלו שתאמו את תכניות המתאר, ארך זמן רב. בכך מערכת התכנון והבניה חשפה את עצמה לביקורת מוצדקת. מינהל התכנון ניסה להתמודד עם ביקורת זו על ידי שיפור נהלים ושילוב טכנולוגיות חדשות (מערכות ממ"ג, מערכת המבא"ת וכד'). אולם ניסיונות אלו לא הספיקו, שכן מטרת הקואליציה הכלכלית הייתה לעקר את דוקטרינת התכנון ולא רק לזרז הליכים. ניתן לכן לראות שקודמו שורה של שינויים שהביאו בהדרגה לפרגמנטציה של מערכת התכנון. מבחינת המשגה תיאורטית ניתן לראות בכך תהליך

בפרקטיקה התכנונית הנגרמים בשל פרימת המערכת האחודה. מחיר נוסף הנובע מקידום תכניות רבות במהירות על ידי גוף אחד הוא התוצר התכנוני, בעיקר בהקשר של הותמ"ל. כפי שניתן היה לראות בריאיון של שאל אמסטרדמסקי עם מנכ"ל מנהל התכנון, השכונות המיוצרות היום הן שכונות גרירות באיכות נמוכה, שלא תואמות את תפיסות התכנון הנוכחיות (Savaya & Alfasi, 2024). יתר על כן, התכניות שלא התממשו, ושלא יתממשו עוד שנים רבות לאור עודפי התכנון, יביאו לכך שכשהן תבנינה השכונות תהיינה מיושנות ולא יתאמו את תפיסות התכנון העתידיות. בו זמנית, לתכנון יתר זה יש גם השלכות שליליות על השטחים הפתוחים והשטחים החקלאיים (Feitelson et al., 2021). בכדי לצמצם את הפגיעות במשאבי הטבע הגופים הסביבתיים פעלו להסבת הוועדות המיוחדות שהוקמו בתוספות הראשונה והשניה לחוק התו"ב, הולק"ח והוועדה למימי חופין, לוועדות בעלות אוריינטציה סביבתית, הולקחש"פ והולחו"פ, בהתאמה. בניגוד לות"ל ולותמ"ל, הן לא מקדמות פיתוח אלא משמשות כשחקניות וטו שבאות להגן על שטחים כנגד פיתוח, ויכולות להגביל וועדות אחרות, כולל ארציות.

הסיבה לכשלים אלו על פי בות' היא שהדגש בתמורות המבניות בתחום התכנון, ולא רק בישראל, הוא על תהליכים ולא על תוצאות (Booth, 2009). כלומר, תהליך הפרימה נבע ממאבקי כח שהתמקדו בקצב קידום התכניות וביחסי הכח בין דרגים ארציים למחוזיים ומקומיים, ללא התייחסות אמיתית להשלכות של תהליכי הפרימה על התוצר התכנוני. יתר על כן, תהליכי הפרימה היו רק חלק משלל השינויים לחוק התו"ב מאז שנת אלפיים, ובייחוד בתקופה בה מנהל התכנון היה באחריות משרד האוצר. מערכת התכנון צריכה לספק ליזמים ולאזרחים כאחד וודאות כלשהי לגבי תמונת העתיד. אך השינויים הרבים, ופרימת תהליכי קבלת ההחלטות התכנוניות גורמים לאי-וודאות, דבר הפוגע הן ביזמים והן באזרחים.

סיכום

פרימת מערכת התכנון, על חסרונותיה ויתרונותיה, משקפת תמורות בשיח הנוהג וביחסי הכח בין קבוצות אינטרס שונות, שאותן ניתן לאגד לקואליציות סינגור. כפי שראינו יש כמה תהליכי פרימה. יחד עם זאת, התהליך העיקרי, בעל ההשלכות הרחבות ביותר על נוף הארץ, הוא הקמת וועדות עוקפות ברמה הארצית. תהליך זה הוא תהליך המונע על ידי הקואליציה הכלכלית במטרה לעקר את דוקטרינת התכנון החדשה שגובשה על ידי הקואליציה התכנונית-סביבתית, ומוסדה בשורה של תכניות מתאר ארציות ומחוזיות. יכולתה של הקואליציה הכלכלית לקדם את התהליך הזה נובע מהתחזקות האוצר ומשרד רוה"מ ביחס למשרדים אחרים, ובהתחזקות הדרג הפוליטי ביחס לדרג המקצועי

Ben-Porat, G., Levy, Y., Mizrahi, S., Naor, A., & Tzfadia, E. (2008). *Israel since 1980*. Cambridge University Press.

Booth, P. (2009). Managing land-use change. *Land Use Policy*, 26, S154-S159.

Charney, I. (2017). A "supertanker" against bureaucracy in the wake of a housing crisis: Neoliberalizing planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 49(5), 1223-1243.

Feitelson, E. (2018). Shifting sands of planning in Israel. *Land Use Policy*, 79, 695-706.

Feitelson, E., Horowitz-Harel, A., Levin, N., Mintz, Z., Steenekamp, G., & Zaban, S. (2021). Haste makes waste: On the implications of rapid planning in Israel. *Land Use Policy*, 103, 105312.

Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2009). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Marom, N. (2013). Activising space: The spatial politics of the 2011 protest movement in Israel. *Urban Studies*, 50(13), 2826-2841.

Müller, J.-W. (2017). *What is populism?* Penguin Books Ltd.

Razin, E. (2015). District plans in Israel: post-mortem?. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5), 1246-1264.

Sabatier, P. A. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Savaya, Y., & Alfasi, N. (2024). Neighborhood planning: A path-dependent perspective on the gap between discourse and practice, the Israeli case. *Cities*, 150, 105005.

Shachar, A. (1998). Reshaping the map of Israel: A new national planning doctrine. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555(1), 209-218.

Shamai, M., & Hananel, R. (2021). Urban renewal or earthquake preparedness. *Cityscape*, 23(2), 381-408.

של layering, קרי, שינויים הדרגתיים שמסתכמים לשינויים מהותיים (Mahoney & Thalen, 2009). אך גם אם מערכת התכנון מתימרת להיות כיום יעילה יותר, היא בפועל נעשית מורכבת, פחות צפויה, ופחות שקופה. על כן לתמורות שחלו בחוק התכנון והבניה יש מחירים משמעותיים, הן מבחינת אי הוודאות שהם גורמים, והן מבחינת התוצר התכנוני, תוצר שעם תוצאותיו נחיה לדורות.

הערות

1. ועדה מקבילה נוספת מוסדה בתוספת השניה לחוק, היא הוועדה למימי חופין. אולם במתכונתה המקורית בתוספת השניה היא הרחיבה את תחולת החוק לצד הימי ולא נתפסה כמקבילה לכלל המערכת, בניגוד לולק"ח.
2. ביטוי נוסף לקשר זה היה הנח"ל שאפשר הקמת היאחזויות שאחר כך אוזרחו באמצעות הולמ"ב.
3. קואליציית סינגור (advocacy coalition) היא קואליציה לא פורמלית של גורמים שונים החולקים תפיסה משותפת לגבי הנושא הנדון (Sabatier, 1986).

מקורות

- בן בסט, א., דהן, מ. (2006). מאזן הכוחות בתהליך התקצוב, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר-כהן, ע. (2008). עיצוב מדיניות תכנונית ואסדרה תכנונית טרום הקמת המדינה, אופקים בגיאוגרפיה 70, 69-91.
- הורוביץ-הראל, ע., פייטלסון, ע. (2019). 'כל אחד סופר אחרת': מבט ביקורתי על התכנית האסטרטגית לדיור, תכנון 16(1), 155-174.
- יפתחאל, א., אבני, נ. (2019). 'הפרמ"ה' - הפרטה הלאמה מגורים ופערים, תכנון 16(1), 225-247.
- כהנא, א. (2014). חוק התכנון והבניה: על רפורמה גדולה ורפורמה קטנה, תכנון 11(1), 149-158.
- ניר, ד. (1985). פטר קרופוטקין והאוטופיה הישראלית, מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ ישראל י"ב, 11-20.
- פייטלסון, ע. (2002). עיכובים ומעקפים בתכנון התשתית הלאומית בישראל, נייר עמדה, המועצה הלאומית לאיכות הסביבה.
- פייטלסון, ע. (2007). המדיניות התכנונית ניצחה את הדוקטרינה הקרקעית, קרקע 62, 38-54.
- פייטלסון, ע. (2015). העברת התכנון לאוצר: דיון ביקורתי בנוגע להגיונות שמאחורי החלטה זו, תכנון 21(2), 117-125.
- Alterman, R. (1997). The challenge of farmland preservation: lessons from a six-nation comparison. *Journal of the American planning association*, 63(2), 220-243.
- Alterman, R. (2005). *Planning in the face of crisis: Land use, housing, and mass immigration in Israel*. Routledge.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.

פרופ' ערן פייטלסון הוא פרופסור מן המניין במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. בעברו שימש כראש המחלקה לגיאוגרפיה, ראש בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל וראש ביה"ס המתקדם ללימודי סביבה. פייטלסון מתמחה בתחומי מדיניות תכנון וקרקע, מדיניות תחבורה, מדיניות מים ומדיניות סביבה. פרסם למעלה ממאה מאמרים בכתבי עת שפויים וקבצים ערוכים. בנוסף לעבודתו האקדמית היה חבר במספר צוותי תכנון לאומיים ואזוריים, ובכללם הצוותים שהכינו את ת/מ/א 31, תכנית אב ישראל 2020, ועוד, והיה חבר במספר וועדות לאומיות. הוא משמש כיום, בפעם השניה כיו"ר מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע. פרופ' פייטלסון קיבל את אות "יקיר התכנון" לשנת 2015.

msfeitel@mail.huji.ac.il