

תיכון עולמי: סקירה השוואתית של מערכות תכנון ובניה במדינות נבחרות

בני פירסט

תקציר

מאמר זה מציג סקירה השוואתית של מערכות התכנון והבניה הפורמליות בחמש מדינות מפותחות, מתוך מטרה לזהות דפוסי מבנה ופעולה היכולים לשמש כאמצעי השוואה למערכת התכנון הישראלית. בתחילת המאמר תובא סקירה היסטורית של נקודות הציון המרכזיות בהתפתחות מערכת התכנון הסטוטורית החל מתקופת המנדט הבריטי ועד ימינו. בהמשך יובא תיאור מערכת התכנון באנגליה, הולנד, גרמניה, יוון ודרום אפריקה, בהתייחס למספר פרמטרים הרלוונטים למבנה ופעולה המערכות הללו בכל מדינה.

סקירת המערכות התכנוניות לפיתוח ובניה מראה כי במדינות הנסקרות קיים מעין דפוס טיפוסי דומה המאופיין במבנה היררכי בעל שלושה דרגים מוסדיים (ארצי, מחוזי ומקומי) עם מידת גמישות משתנה בהתאמה לדרג התכנון, כולל מערכות בקרה ופיקוח על איכות התכנון ואופן יישומן בשלב ההיתרים. מאפיין ייחודי נצפה בבריטניה, בה קיימת חובת שיתוף הציבור המקומית (מצד היזם) בעקרונות התכנון כתנאי להגשתה, וכן בהולנד, בה קיימת מערכת ממשלתית לביצוע הערכה סביבתית של תכניות מטעמה, ולא במימון היזם כפי שהדבר קורה במדינות אחרות ובישראל.

מילות מפתח

מערכת תכנון ובניה
חוקי תכנון ובניה
היסטוריה תכנונית
הערכה סביבתית

פירסט, ב'. (2025). תיכון עולמי: סקירה השוואתית של מערכות תכנון ובניה במדינות נבחרות. *תכנון*, 22 (2).

רקע

את המבנה הפורמלי שלהן ואת מאפייניהן באמצעות חמישה פרמטרים:

- מידת הריכוזיות או הביזור של מערכת התכנון;
- מבנה המערכת (היררכית או רוחבית) והיקף הסמכויות המוענק לכל דרג תכנוני;
- סוגי התכנון (סטטוטוריות או מנחות) ומספר דרגי התכנון;
- מנגנון הבקרה על התכנון;
- קיומה של מערכת הערכה סביבתית.

בסיום יובאו תובנות הרלוונטיות למערכת התכנון והבניה העכשווית בישראל.

התפתחות החקיקה התכנונית בישראל: רקע

"המדבר דומם וקולו לא נשמע, והוא עומד בשימומו מאות ואלפים בשנים, ולא עוד אלא שהוא מתפשט ומתרחב, ובלי התערבות יוזמה נמרצת ומתוכננת של המדינה הציגויות אין לו תקנה [...] עם הקמת מדינת ישראל נהפכנו מתובע לנתבע. מעכשיו אנו אחראים לארץ זו. השממה תובעת עלבונה מאתנו,

במרבית מדינות העולם קיימת מערכת סטטוטורית מכוחה מתנהלים נושאי התכנון המרחבי, כאשר יעודה הוא אסדרה של תחום הבניה הפיזית ופיתוח התשתיות. לרוב מדובר על חקיקה המגדירה את חלוקת המרחב לאזורי משנה (מדינה – מחוז – רשות מקומית), קובעת תנאים ומגבלות לפיתוח, מפעילה מנגנון קבלת היתרי בניה בפועל, מגדירה את מוסדות התכנון (הרכב בעלי התפקידים בוועדות, סמכויותיהן וההיררכיה ביניהן) ומפעילה גם מערכת לבחינת ההשפעות הסביבתיות של הבניה והפיתוח.

בפועל, ההבדלים העיקריים בין מערכות התכנון השונות בעולם הוא במידת ההתערבות ובסוגי ההתערבות של השלטון המרכזי בתהליך קבלת ההחלטות של דרגי התכנון ברמות הנמוכות יותר (אורבך, 2008), וכן מידת הגמישות הנקבעת בתכנון לגבי אופן יישומן ומידת שיקול הדעת שיש לכל מוסד תכנון, במיוחד ברמה המקומית המבוקרת על ידי אלה שמעליה.

מטרת מאמר זה לסקור ולנתח את מערכות התכנון והבניה הסטטוטוריות בחמש מדינות מפותחות נבחרות – אנגליה, הולנד, יוון, גרמניה ודרום אפריקה, ולהציג באופן השוואתי

לאחר הקמת המדינה בשנת 1948, הועברו מרבית הסמכויות הסטטוטוריות שנקבעו בפקודת בנין הערים ב-1936 לידי הועדות המחוזיות החדשות שהוקמו במדינת ישראל, שפעלו מכוחו של שר הפנים. בנוסף, הוקם במשרד ראש הממשלה אגף התכנון, שעסק בקביעת מדיניות ארצית ובהכנת תכניות מתאר (בראש האגף עמד האדריכל אריה שרון), ובמשרד הפנים הוקם האגף לבינוי עיר וכפר, שעסק בנושאי תכנון מקומי, רישוי ופיקוח על ביצוע תכניות. בדצמבר 1951 אוחדו שני האגפים תחת סמכותו של שר הפנים, אשר פעל כך בפועל עד 1965. לאורך תקופה זו לא היה תוקף סטטוטורי מחייב לתכניות ארציות ומחוזיות, שכן עיקר הדגש היה על מתן אישורי בניה ותכנון מקומי נקודתי במרחבים העירוניים בעיקר.

כל זאת השתנה עם חקיקת חוק התכנון והבניה בשנת 1965. החוק החדש התבסס בעיקר על המורשת הבריטית, כמו גם על עקרונות תכנון עירוני ומרחבי שהיו מקובלים אז במדינות מפותחות אחרות – בראשם ריכוזיות, היררכיה ודגש על ראייה אזורית ולא עירונית מקומית בלבד.

"הצעת חוק התכנון והבניה המובאת בזה לקריאה ראשונה בפני הכנסת עברה גלגולים רבים וזכתה להיסטוריה ארוכה למדי [...]. התחיל בה שר הפנים ישראל רוקח ז"ל עוד בשנת 1953 [...]. ועלי לציין בשמחה כי בסופו של דבר מונחת הצעת חוק מגובשת וממצה הבאה להסדיר את אחד הנושאים המרכזיים במדינה – התכנון והבניה" (דברי הכנסת, 1963).

סקירת מערכת התכנון והבניה במדינות נבחרות

חמש המדינות שיתוארו להלן נבחרו בכדי לתת המחשה למערכות תכנון ובניה ארציות. הן נקבעו באופן אקראי, מתוך כוונה לתת ייצוג למספר היבטים: הזיקה למקורות החוק הישראלי (אנגליה – בריטניה), דמיון מרחבי מבחינת יחס שטח ואוכלוסייה (הולנד), דגם משילות פדרלית (גרמניה) ודרגת פיתוח ומשילות הנמצאות על התפר בין מדינה מתפתחת למפותחת (יוון ודרום אפריקה).

אנגליה

לאנגליה מערכת תכנון תכנון עצמאית, כשם שיש כזו גם לצפון אירלנד, ווילס וסקוטלנד, המהוות יחד את הממלכה הגדולה של בריטניה. שטחה של אנגליה הוא כ-130,000 קמ"ר ואוכלוסייתה מהווה את הרוב של אוכלוסיית בריטניה הגדולה כולה – כ-57 מיליון נפש (המקור: ויקיפדיה). מבחינה מינהלית אנגליה מחולקת ל-9 מחוזות (counties), בהם יש חלוקת משנה למחוזות מטרופוליניים (6 במספר) וכל השאר שאינם מטרופוליניים (77). לונדון רבתי (greater London) הוגדר בשנת 1965 כאזור נפרד, בעיקר לאור העובדה שהאוכלוסיה באזור זה הכפילה עצמה בתקופה שבין שתי מלחמות העולם. בהמשך מחולק כל מחוז

והעזובה הממושכת תיזקף על חשבוננו [...] השלטון הזר והבעלות הנוכרייה אינם עומדים עוד למכשול לנו, ומעכשיו ניבחן במעשינו, ובמעשינו בלבד. המבחן יהיה לא צבאי בלבד, ואף לא כמה עולים נקלוט. אחד המבחנים – ואולי המבחן המכריע והקובע – יהיה כמה אדמה נבנה ונפרה" ("ניטע הנשמה", 1950).

דבריו של בן גוריון עמדו במרכז תפיסת התכנון הישראלית החדשה, אשר ביקשה למקסם את משאב הקרקע לבניה ופיתוח במהירות האפשרית. היעדרה של מערכת חקיקה ישראלית מקורית ב-17 שנותיה הראשונות של המדינה, עד לחקיקת חוק התכנון והבניה ב-1965, לא מנעה את תנופת הפיתוח שנבעה מחזונו של בן גוריון ושל ממשלת ישראל.

ראשיתו של התכנון העירוני והמרחבי בארץ ישראל החל מעט לאחר כיבושה על ידי הבריטים בשנת 1917, עת נקבעה פקודת בנין הערים הראשונה בשנת 1921, ברוח חוק השיכון ותכנון בניין ערים הבריטי (The Housing and Town Planning Act) משנת 1909. פקודה זו כללה שני דרגי תכנון בלבד – ארצי (בפועל היתה זו ועדת תכנון ברשות הנציב העליון) ומקומי, שאיפשרה לוועדות בנין הערים המקומיות שקמו מכוחה להכין תכניות פיתוח בקרקעות מיושבות בלבד (בפועל היא היתה רלוונטית רק לירושלים, חיפה ותל אביב). שתי תכניות בנין ערים אזוריות שהוכנו עבור מרחבים לא עירוניים (דוגמת עמק חפר ומפרץ חיפה) לא היו בעלות מעמד סטטוטורי (רזין, 2010).

פקודת תכנון הערים השניה שהוכנה בתקופת המנדט הבריטי נקבעה בשנת 1936, בה הוכנסו החידושים והפעולות הבאות, ואשר לימים היוו תשתית מבנית ומינהלית של מערכת התכנון שתקום בעתיד במדינת ישראל:

א) הוקם משרד ה"יועץ לתכנון ערים" ברמה הממשלתית הארצית – בראשו עמד הארכיטקט הבריטי הנרי קנדל. זהו גלגולו הראשון של אגף התכנון שהוקם אחרי 1948 במשרד העבודה והבינוי ולאחר מכן מינהל התכנון במשרד הפנים.

ב) נקבע דרג ביניים תכנוני בין הארצי למקומי, הוגדרו שטחי המחוזות והוקמה ועדת תכנון סטטוטורית לכל מחוז.

ג) סמכויות תכנון רבות הועברו מהדרג הארצי למחוזי. ד) נקבעו "שטחים גליליים" (Unincorporated areas) – שטחי מחוז שאינם מיושבים (כלומר שאינם עירוניים). כך הוכנו שש תכניות מתאר גליליות (regional schemes), לפי המחוזות אליהם בהם הם היו מצויים: גליל, שומרון, חיפה, לוד, ירושלים ועזה. מבחינה גאופוליטית, בעת שלטון המנדט הן היו האמצעי הרגולטורי למנוע גלישת פיתוח מעבר לערים, ומבחינה הישוב היהודי הן היו אמצעי לפתח את גושי הפיתוח במרחב הכפרי (רזין, 2010).

החוק העדכני, כל רשות תכנון מקומית חייבת להכין תכנית מקומית – local development framework, המחויבת בביצוע הערכה של קיימות סביבתית, חברתית וכלכלית (sustainability appraisal).

המאפיין המרכזי של מערכת התכנון הלאומית באנגליה הוא בהיותה מכוונת-פיתוח, בדגש על תכניות מקומיות שיוזמתן "מלמטה" (קרי הגשת תכניות מקומיות מפורטות). הדבר מייצר ודאות גבוהה לגבי מידת הפיתוח בטווח הקצר יחסית, אך מעורר סימני שאלה לגבי טווח הזמן הרחוק יותר. ברם, הגישה התכנונית היא קביעת סדרה של 13 תחומים, שלגבי כל אחד מהם נקבע כיצד יש ליישם באופן מחייב את עקרונות הקיימות, בכל תכנית סטטוטורית מקומית. התחומים הם כלכלה, החייאה עירונית, תחבורה, דיור, היבטים חברתיים, שינוי אקלים ועוד. לשם המחשה להלן פירוט יישום העיקרון המחייב בנושא "שמירה על חיץ ירוק":

"מערכת החגורות הירוקות במדינה קיימת. לא ניתן לגרוע ממנה, אלא בנסיבות מיוחדות, אך ניתן להוסיף עליה במקרה של פיתוח חדש של שטח גדול כישוב חדש או הרחבת אזור עירוני. הממשלה מייחסת חשיבות גבוהה מאוד לחגורות הירוקות ככלי למניעת זחילה עירונית ולשמירה על שטחים פתוחים, שמירה על מגוון ביולוגי ועל האיכויות החזותיות של הנוף [...] רשות התכנון המקומית יכולה לנצל את חגורות הירק לשימושים כגון נופש וספורט בחיק הטבע" (פייטלסון, 2014, 91).

להלן המחשה נוספת לניסוח עקרון תכנוני בתחום התחבורה:

"מערכת התכנון צריכה לשקוד על תכנון תחבורה הנסמך על שני עקרונות ליבה: צמצום מסת התנועה במרחב וצמצום פליטת גזי חממה. צמצום מסת התנועה במרחב כרוכה בתכנון נכון של מרחבי הפעילות, לדוגמא: עירוב נכון של תמהילי שימושי קרקע באזור נתון. העברת מסה קריטית של משתמשי דרכים לתחבורה ציבורית, תוך עידוד השימוש בטכנולוגיות מתקדמות ושיטות תחבורה בנות קיימא, יאפשרו הפחתה ניכרת של פליטת גזי חממה. תכניות לפיתוח תחבורה יחויבו בעריכת תהליכי הערכת השפעה על הסביבה" (פייטלסון, 2014, 91)

רכיב מרכזי בחקיקה התכנונית המקומית באנגליה מעניק לציבור (החל מ-2011) זכויות השתתפות משמעותיות בתהליך התכנון, זאת באמצעות הכלים של "תכנית שכונתית" (neighborhood plan) ו"תקנות הפיתוח השכונתיות" (neighborhood development orders), בהם הוגדר כי:

"גוף התכנון חייב להכיל לפחות 21 חברים, שיוקם למטרות של שיפור איכות החיים בהיבטים חברתיים, סביבתיים וכלכליים של תושבי האזור, בעלי זיקה מוכחת למרחב השכונתי: תושבים, אנשים העובדים במרחב זה או אנשים שהם נציגים נבחרים של האזור [...] גוף תכנוני שכונתי מאושר, הוא היחיד שיכול לקדם צעדים תכנוניים או להגיש מסמכי תכנון כלשהם בתחום שאושר על ידי רשות התכנון המקומית" (פייטלסון, 2014, 97).

לאזורי משנה (districts) – כאלה יש 256, שבפועל הם למעשה רשויות מקומיות.

תפיסת התכנון של אנגליה נבנתה במהלך השנים בכדי לתת מענה לגידול האוכלוסיה ולארגון המשתנה של האזורים העירוניים. המאפיין הייחודי של מערכת התכנון באנגליה הוא במידה הגבוהה של האצלת הסמכויות לשלטון המקומי, ובקיומה של מערכת מונחית תכנית (plan led system). מבחינה היסטורית, הבסיס לחקיקה האנגלית בנושאי תכנון ובניה היה ב-1909, עם קביעת החוק לדיור ותכנון עירוני (The Housing and Town Planning Act), שהורחב בהמשך גם לאזורים שאינם עירוניים (יוזכר כי חוק זה יושם ב-1921 גם בארץ ישראל, כמעט בלשונו המקורית). במהלך השנים הוכנסו בחוק המקורי מספר עדכונים, כשהמרכזי בהם נקבע אחרי מלחמת העולם השנייה, או אז החלה הממשלה המרכזית של אנגליה לרכז בידיה את הסמכויות בנושאים ארציים, תוך השארת סמכויות הניטור והבקרה על פעולות פיתוח מקומיות לרשויות המקומיות.

במהלך שנות שלטונה של מרגרט ת'אצ'ר בשנות ה-80 של המאה העשרים, ועם התחזקות המגמה של שוק חופשי וליברליזם, נוצר גל ביקורת רחב נגד מערכת התכנון, שנאלצה לצמצם לאור זאת את הראיה התכנונית האזורית והעברה של סמכויות פעולה ובניה למגזר הפרטי, במיוחד במרחבים העירוניים. מגמת פיתוח "מתירני" זו אוזנה ורוסנה בשל עליית המודעות העולמית (ובכלל זה בבריטניה) לנושא הסביבה בכלל ובתוך כך גם לעקרונות תכנון סביבתיים בפרט. במישור המינהלי, סמכויות תכנון רבות הועברו מרמת המחוז (county) לרמת מחוז המשנה (district), פעולה שהותירה בידי המחוז את אחריות התכנון לנושאי תשתיות, פארקים ושטחים פתוחים וטיפול בפסולת. העשור של שנות ה-80 היה גם זה בו החלה להתפתח המודעות הציבורית לנושאי סביבה, במקביל למגמה העולמית, וכך שולבו חוקי סביבה חדשים (בראשם wildlife and countryside act 1981) בתהליכי קבלת ההחלטות ברמה המחוזית בעיקר.

עם סיום עידן ת'אצ'ר נחקק חוק חדש לתכנון ובניה (the town and country planning act-1990), שיחד עם החוק לשימור מבנים ואזורים, החוק לחומרים מסוכנים, החוק לדרכים מהירות וחוק הסביבה היוו חבילת חקיקה עשירה ואפקטיבית יתר מכפי שהיה עד אז. גם חקיקה זו עברה עדכונים בהמשך ב-2008 וב-2011. כיום למעשה פועלת מערכת התכנון באנגליה בשתי רמות – הלאומית, עליה אחראית המחלקה לקהילות ושלטון מקומי (Department for communities and local governments), והמקומית, עליה אחראית מועצת המחוז (county council) והמועצות המקומיות (town council). רמת הביניים, האזורית, בוטלה ב-2011. יודגש כי על פי

בפועל, מדובר במנגנון יחודי לבריטניה המנוהל מהרמה הארצית על ידי הממשלה, באמצעות המפקח על התכנון ופניות הציבור (The Planning Inspectorate and Public Inquiries) אשר עומד בראש מנגנון של כ-400 אנשי מקצוע הבוחנים את פניות הציבור בנושאי תכנון (parliament, 2000). ברמה המקומית, קיימת בבריטניה חובת קיום היוועצות (שיתוף) הציבור מצד היזם, במהלכה ניתנת לתושבים הזדמנות להשפיע על מרכיבי התכנית הבסיסיים (מיקום, היקף, נחיצות וכדומה) עוד בטרם היא מוגשת לדיון ראשוני בועדת התכנון. לאחר ההיוועצות, היזם מגיש לועדת התכנון דוח המפרט את הערות הציבור ואת האופן בו הוא מתכוון ליישם אותן במהלך התכנון.

הולנד

להולנד שלושה מאפיינים גאוגרפיים יוצאי דופן המשפיעים על תהליך התכנון בה: זוהי ארץ שטוחה כמעט לחלוטין, כ-20% משטחה הן אדמות רטובות בגופי מים וביצות הנתונים לסכנת הצפה מהים הצפוני (ולכן לא ניתן לבנות בהם), וכמו כן כמעט שליש משטח הארץ נבנה ופותח על קרקע מלאכותית שיובשה מהים, הנמצאת בנחיתות טופוגרפית של כמטר מתחת לפני הים. שטחה הכולל של הולנד הוא כ-42,000 קמ"ר, ואוכלוסייתה מונה כ-17 מיליון נפש, נתון ההופך אותה לאחת המדינות הצפופות בעולם, כ-485 נפש לקמ"ר בממוצע (בשטח היבש בלבד). יחס האוכלוסייה לשטח הוא כפול מישראל, אך בשונה ממנה בהולנד גידול האוכלוסייה הוא אפסי ולכן שיעור הצפיפות הולך ומצטמצם. מבחינה היסטורית התפתחות הבניה בהולנד היא תוצאה של היותה ארץ מסחר ימית ברמה עולמית מאז המאה ה-17 (בעיקר לאינדונזיה, מלזיה ודרום אפריקה). בעת המודרנית, אתגר שינוי האקלים מצטרף לאתגר ההיסטורי של איומי ההצפות, דבר המכתיב במידה רבה מאוד את תפיסת התכנון והבניה בהולנד.

מערכת התכנון בהולנד מבוססת על היררכיה של שלוש דרגות: ארצי, פרובינציאלי (12 פרובינציות/מחוזות) ומקומי. אשר להכנת תכניות מתאר, להולנד מורשת תכנונית ותיקה: תכנית פיתוח ארצית הוכנה על ידי גוף התכנון הלאומי המרכזי הראשון עוד במהלך מלחמת העולם השנייה, ב-1941, תחת שלטון הכיבוש הנאצי, אך הן זכו לתחילת מימוש רק בתחילת שנות ה-50. בתכניות הפיתוח הבאות ניתן דגש לשמירת ה"לב הירוק" כליבת שטחים פתוחים במרחב שבין אוטרבט ורוטרדם.

חוקי תכנון ובניה ראשונים היו קיימים בהולנד ברמה המקומית כבר בסוף המאה ה-19. חוק התכנון והבניה הראשון ברמה הלאומית גובש בהולנד בשנת 1962, ונכנס לתוקף ב-1965, אז גם הועבר תחום התכנון מאחריות משרד הפנים לידי משרד השיכון, תוך שהוא מבוסס על היררכיה

ודרישה לאישור תכניות בדרג גבוה יותר. בשנת 2011 אושר התיקון האחרון לתכנית זו שנקרא "התכנית הלאומית ההולנדית לתשתיות ותכנון מרחבי" (SVIR), ששמה דגש על שמירת השטחים הפתוחים במרחבים העירוניים ועל המסדרונות האקולוגיים, ופחות על בניה למגורים (בשל הצטמצמות האוכלוסיה). יצוין כי התכנית הוכנה בזמן שיא של 9 חודשים בלבד, ותהליכי אימוצה על ידי הפרלמנט והרשויות ארך כשנה בלבד. בפועל, ה-SVIR היא אוסף של 13 תכניות מתאר ארציות מגזריות בנושאי דיור, שטחים פתוחים, מורשת, שימושי קרקע, תחבורה ועוד (פייטלסון, 2014, 8). ראוי לציון כי הגורם שהכין את התכנית הוא המשרד הממשלתי לתשתיות וסביבה, ומעמדה הוא כתכנית מסגרת (דומה לתכנית אב בהקשר הישראלי) ולכן אין צורך בנוהלי אישור משפטי ומינהלי עבודה, אלא רק אישור עקרוני של הפרלמנט. מכוחה של תכנית זו (SVIR) נערכות ומוגשות תכניות ברמה הפרובינציאלית והמקומית, על פי תפיסת תכנון הכוללת שלושה עקרונות יסוד:

(א) חיזוק התחרותיות של הולנד באמצעות שיפור התשתית המרחבית והכלכלית.

(ב) שיפור והבטחת השטחים הנדרשים לפיתוח והנגשה לבניה.

(ג) הבטחת מרחב וסביבה שניים לחיות בהם תוך שמירת ערכי הטבע והתרבות הייחודיים למקום.

מבחינת מבנה המערכת התכנונית, לבד משלוש דרגות התכנון והמוסדות המרכיבים אותם ברמה הלאומית, הפרובינציאלית והמקומית, קיימים בהולנד 27 ארגונים ממשלתיים לניהול המרחב הימי (water boards), שסמכויותיהם והרכבם מעוגן בחקיקה, והם כפופים מקצועית ומנהלית למינהל המים הממלכתי (Rijkswaterstaat). גוף ותיק זה, שנוסד ב-1798, עוסק בניהול עבודות הפיתוח וניהול המים במדינה, לרבות הקמת נתיבי מים וכבישים ובעיקר הגנה ומניעת הצפות. למינהל המים הממלכתי וכן למועצות המים המקומיות (water boards) יש סמכות להטיל וטו על כל תכנית פיתוח, זאת כאמור בשל הרגישות הגיאוגרפית הייחודית של הולנד בנושא ההצפות. השר הממונה על מערכת התכנון הוא שר התשתיות והסביבה, והרכב ועדות התכנון כולל נבחר ציבור ואנשי מקצוע.

רכיב ייחודי במערכת התכנון בהולנד הוא קיומה של הסוכנות להערכה סביבתית (Dutch Environmental Planning Agency) שהיא רשות עצמאית, בעלת חופש אקדמי מדעי בכל הקשור לביצוע הערכות סביבתיות של תכניות פיתוח, וללא תלות ביזמים או במגזרי התכנון. בנוסף, המערכת כולה אינה היררכית מבחינת סמכות אישור התכנית. כל תכנית מקומית קובעת את שימושי הקרקע בשטחה המוגדר, אך תוך התאמה לעקרונות של תכניות אב סקטוריאליות (למשל לתחבורה, שטחים פתוחים או תשתיות) בהן כן

ואנשי מקצוע בתחום התכנון והבניה, ובכל רמה נערכת תכנית מתאר תואמת - ארצית, מחוזית, מקומית (איור 1). הבסיס ההיסטורי למבנה ופעילות מערכת התכנון ביוון הוא הצו לתכנון ערים משנת 1923, אשר במהלך השנים, בעיקר מאז 1980, נוספו לו תיקונים ותוספות בנושאים הקשורים למניעת בניה בלתי חוקית והטמעת שיקולי סביבה וקיימות בתכניות, בעיקר ברמה המקומית.

תחום המדיניות והתכנון המרחבי הסטוטורי ביוון עוסק ומושפע משלושה נושאי ליבה שהם מאפיינים ייחודיים של המרחב היווני: ריבוי שטחים פתוחים בערכיות גבוהה (85-90% משטחה של יוון הם אזורים חקלאיים בעלי משמעות לכלכלה ולתרבות המקומית); אזורים חופיים (באורך קו מצטבר עצום של כ-15,000 ק"מ), בהם יש שפכי נהרות ודילמה בין צרכי הפיתוח של נמלים, מעגנות ותיירות לבין רצון לשמר את המרחב פתוח וטבעי; אלפי איים, המהווים מערכת אקולוגית מבודדת וסגורה המייצרים דילמה של משילות מקומית לעומת מחוזית/ארצית.

מערכת התכנון והבניה ביוון עברה בשני העשורים האחרונים שתי מגמות שינוי, שנבעו מביטול המערכת החוקית התכנונית הקיימת בשנת 2014 (חוק 4269), שהוחלפה למעשה בתכנית "אסטרטגיה מרחבית לאומית". תכנית זו, שאינה בעלת מעמד סטוטורי מחייב, היא מסמך עקרונות מדיניות הכולל הנחיות בסיסיות ויעדים לארגון וניהול הפיתוח במרחבים השונים, לאורם פועלות רמות התכנון המחוזיות והמקומיות (Asprogerakas, 2023): המגמה הראשונה היא פנים ארצית, ועיקרה ביזור סמכויות מהרמה הלאומית לרמות המחוזית והמקומית, וכן הקטנת הרגולציה בנושאי תכנון ורישוי בניה. המגמה השנייה, הנובעת מהיותה של יוון חברה באיחוד האירופי הקובע בין השאר הנחיות (דירקטיבות) בנושאי תכנון וסביבה, באה לביטוי בנושאים הבאים:

1. חיזוק בחינת שיקולים כלכליים בתהליך קבלת החלטות תכנוניות.
2. הטמעת שיקולי קיימות בכל הקשור לתכנון המרחבי הפיזי (צמצום ההתפשטות, בניה צמודת דופן).
3. הטמעת עיקרון השיוריות (subsidiarity principle), לפיו הרמה הלאומית עוסקת רק באותם תחומי תכנון שאינם יכולים להיות מטופלים היטב ברמות הנמוכות (כגון עקרונות ניצול מיטבי של הקרקע או שיקולי סביבה רחבים) וכן גישת השותפות (קיום דיאלוג מקצועי להשגת טובת הכלל).

גרמניה

מערכת התכנון והבניה בגרמניה היא בעלת ארבעה מאפיינים מרכזיים:

(א) רמת ביזור גבוהה של קבלת ההחלטות.

מתחייבת שמירה על סולם האישור ההיררכי. עם אישורה, כל תכנית מקומית היא בתוקף ל-10 שנים, אלא אם כן מאריכים את תוקפה (אך לא יותר מפעמיים). יש לציין כי לתכניות האב הסקטוראליות אין חובת עדכון פורמלית.

בליבת מערכת התכנון של הולנד ניצב הליך ששמו MIRT (בתרגום לאנגלית: Multi-year Program for Infrastructure and Planning), שבא לשלב ובעצם להתאים את תכניות הבניה לתכניות התשתית (בעיקר תחבורה ואנרגיה). ייחודו של ההליך ברמה המקצועית הגבוהה של הכנת התכניות בו, הנשענת בעיקר על בחינת חלופות מעמיקה וחקר ההשלכות הסביבתיות והאחרות של התכנית הנדונה.

יוון

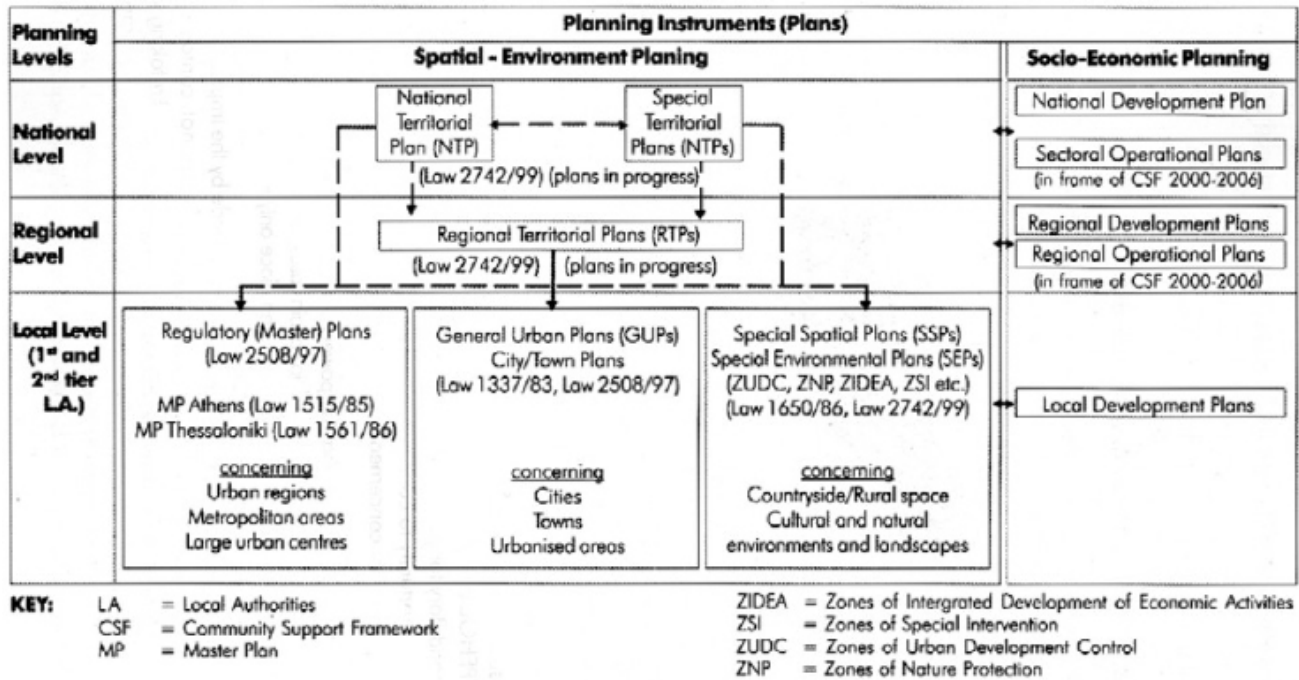
במהלך כנס מקצועי בנושא תכנון מרחבי ביוון שנערך ב-2003, נאמרו בין השאר הדברים הבאים:

"הבעיה המתמשכת של עבודת מטה אופקית בממשלה פוגעת בהזדמנות הייחודית שהיתה יכולה להפוך את התכנון לבעל כח והשפעה גדולים יותר. למרבה הצער, התכנון המרחבי, שחשיבותו במסמכי המדיניות של האיחוד האירופי הולכת וגוברת, נתפס במערכת הממשל שלנו כמטרד וכמכשול המעכבים את הפיתוח הכלכלי. אפילו במשרד הסביבה, התכנון והעבודות הציבוריות, תחום ה"עבודות הציבוריות" (הבניה) לא עומד בעקרונות הסביבתיים שנקבעו על ידי אותו משרד עצמו. מערכות התכנון הארצית והמחוזית מתקשות לבצע את תפקידן ולמלא את היעוד לשמן הן הוקמו" (Serraos, 2005).

במהלך השנים שחלפו מאז נשמעה ביקורת זו חלו מספר תמורות ושינויים במערכת הפוליטית והממשלית בכל הקשור לתחום התכנון והבניה ביוון. מערכת זו פועלת כיום ברמה הלאומית מסמכותו של הפרלמנט, שקבע סדרה של חוקים ותקנות רגולציה, כאשר כל משרד ממשלתי רשאי ונדרש להתאים את החקיקה לפי התחום והמגזר עליו הוא אחראי, כגון בינוי למגורים, תחבורה ואנרגיה. המשרד המתכלל הראשי האחראי על ניהול התכנון הוא משרד הסביבה, תכנון מרחבי ועבודות ציבוריות (PEXODE) (Serraos, 2005).

מערכת התכנון והבניה ביוון, בה מתגוררים כ-9.9 מיליון תושבים על פני שטח של כ-131,000 קמ"ר (הכולל את היבשת המרכזית ועוד כ-3,000 איים, המהווים כ-18% מכלל שטח המדינה, בהם מתגוררים כ-15% מאוכלוסייתה), בנויה כיום באופן היררכי יותר מבעבר, המשקף את המבנה הגאוגרפי יוצא הדופן של הארכיפלג המרכיב את הרפובליקה ההלנית (יוון): הרמה הלאומית, המנוהלת על ידי שר האמון על נושא התכנון והפנים; הרמה האזורית הכוללת 13 אזורים; הרמה המחוזית הכוללת 54 מחוזות; הרמה המקומית, הכוללת 900 רשויות מקומיות ו-133 מועצות מקומיות קטנות (Serraos, 2005). בכל רמה יש משרד יעודי ובו נציגי ממשל

איור 1: מבנה מערכת התכנון והבניה ביוון. מקור: Serraos, 2005.



הוא הוחל על גרמניה כולה. בפועל משמעות ההצהרה היא הקניית גישה חופשית למשאבים חיוניים (תשתיות אנרגיה, מים ותחבורה), שירותים (ניקיון ואכיפת מטרדי סביבה בראשם זיהום אויר, מטרדי רעש, קרינה אלקטרומגנטית, זיהום קרקע ומי תהום) והזדמנויות חברתיות וכלכליות (עיר מקיימת, שטחים פתוחים, חיי קהילה).

בפועל מערכת רישוי הבניה בגרמניה כולה נחשבת לפשוטה יחסית למדינות אחרות, שכן מתן היתרי בניה נבחן על פי ההתאמה לעקרונות שנקבעו ב"קוד הבניה הפדרלי" (Baugesetzbuch) (ממנו גוזרות רשויות התכנון המקומיות את ההתאמות והמגבלות שלהן. מכאן, כל עוד תכנית אינה עומדת בסתירה להן אזי אין מניעה לתת היתר), וכן עמידה בתנאי של בניה בשטח שהוא כבר בנוי ובעל אותו מרקם או צביון-מגורים, תעשיה, מסחר, מבנה ציבורי וכדומה (יישום של מושג ה"איזור") (Hartman, 2025). האתגר הפדרלי המרכזי עימו מתמודדת מערכת התכנון של גרמניה בכל הרמות הוא הצורך בעמידה בביקושים הגוברים לבניה למגורים, שהוגדר בפועל על ידי הממשלה כצורך של הקמת 400,000 יחידות דיור חדשות בכל שנה (בעיקר כדי לתת מענה לאוכלוסיות המהגרים), תוך שאיפה לנצל את שטח הקרקע באופן מיטבי כדי למנוע זחילה אורבנית או פירבור יתר. לצורך זה, הקים המשרד הפדרלי לענייני פנים, בניה וקהילה ב-2018 ועדת מומחים ל"תכנון ומדיניות ארוכי טווח של המרחב ובניה למגורים" (Hartman, 2025),

(ב) תשתית חוקתית חזקה מכוח חוקי היסוד (Grundgesetz) שנקבעו ב-1949.

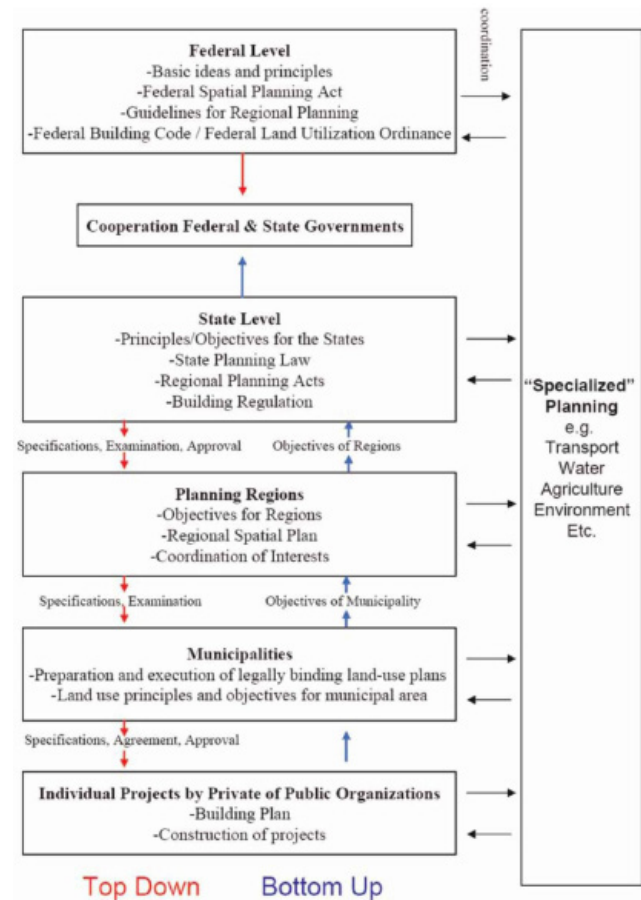
(ג) יישום עיקרון זרימה דו-כיוונית של מידע ודיאלוג (countercurrent principle);

(ד) השפעה ניכרת של הרגולציה והמדיניות של האיחוד האירופי.

מבחינה מבנית, מערכת התכנון כוללת שלוש רמות: הממשלה הפדרלית, תחתיה פועלות 16 מדינות בעלות עצמאות בתחום התכנון המרחבי. ברמה המקומית פועלים כ-114 אזורי תכנון החולשים על כ-14,000 רשויות מקומיות עצמאיות (Shmidt, 2007) (איור 2).

ואולם, המרחב הגיאוגרפי של גרמניה, ששטחה (הפדרלי) הגדול - כ-357,000 קמ"ר, בו חיים כ-84 מיליון נפש, הוא בעל שונות תפקודית וסביבתית גבוהה, מאפיין המגדיר את מידת הגמישות התכנונית הרבה שמאפשר השלטון הפדרלי בין תכניות המתאר השונות של המדינות והמחוזות. כך למשל, קיימת הבחנה בין אזורים מטרופוליניים מעויירים בצפיפות לבין כאלה בפריפריה המאופיינים בפעילות חקלאית אינטנסיבית. זאת ועוד: בבסיסה של תפיסת התכנון הפדרלית של גרמניה, שגובשה במסגרת חוק התכנון המרחבי ב-1965, עומדת הקביעה כי "לכל אדם זכות אישית להתפתחות עצמית, ללא תלות במיקומו הגיאוגרפי" (Shmidt, 2007). יצוין כי החוק נקבע במערב גרמניה, ולאחר האיחוד עם מזרח גרמניה ב-1989

איור 2: מערכת התכנון והבניה בגרמניה – מבנה וזרימת מידע והחלטות. מקור: Shmidt, 2007.



המתמקדת מאז ביישום של ארבעה עקרונות תכנון ראשיים: הקלה משמעותית של תהליכי הרישוי והפשרה מקלה של קרקעות לבניה במרחב העירוני בעיקר; דרישה להקמת חלק מהבניה כדיוור בר השגה (האחוז משתנה בין המדינות); התחדשות עירונית וציפוף בריא; שמירה על שטחים פתוחים ירוקים.

דרום אפריקה

כמו שאר מדינות אפריקה, גם מערכת התכנון בדרום אפריקה נקבעה בתקופה הקולוניאלית על ידי המדינות האירופיות ששלטו בהן, במקרה זה בריטניה. ואולם, מפתיע להיווצר כי גם לאחר סיום משטר האפרטהייד ששלט במדינה בין 1948-1990, ואשר עשה שימוש גזעני בחלוקת משאב הקרקע בהעדפה ללבנים על פני השחורים (במיוחד במרחבים העירוניים), עדיין המשיכו חוקי התכנון והבניה של תקופה חשובה זו להיות בתוקף עד שנת 2013.

בשנת 1994, עם קיומן של הבחירות החופשיות הראשונות במדינה ועליית נלסון מנדלה לשלטון, נקבעה אמנם חוקה חדשה שאחד מעיקריה היה יצירת שוויון בחלוקת משאב הקרקע, אך בפועל כל חוליי משטר האפרטהייד נותרו ולא בוצע שינוי מהותי בנושא זה. כך מצאה עצמה דרום אפריקה, על שטחה העצום (יותר מ-1.2 מיליון קמ"ר) ואוכלוסייתה המגוונת (כ-65 מיליון בני אדם) ללא תשתית חוקית הוגנת ועדכנית בכל הקשור למשאב הקרקע, תכנונה וחלוקתה.

השינוי הגיע בשנת 2013, עת נקבע רפורמה עמוקה עם קביעת החוק לתכנון מרחבי וניהול משאב הקרקע (SPLUMA: Spatial Planning and Land Use Management Act), שנשען על חמשת העקרונות הבאים (Joscelyne, 2015): צדק מרחבי, קיימות מרחבית, יעילות, חוסן מרחבי, מינהל תקין. ואולם, בחלוף השנים התברר כי החקיקה החדשה נסמכה על השיטה הישנה של מבנה היררכי (מדינה – פרובינציות – רשות מקומית) ולא הביאה בשורה אמיתית מבחינת חלוקה הוגנת חדשה של הקרקעות, ואף לא לניהול מיטבי של הקצאות הקרקע לפיתוח (Harris, 2024).

יחד עם זאת, מבחינת האתגר הגדול ביותר שלה – הגדלת כמות יחידות הדיוור הציבורי, נרשמה הצלחה משמעותית במרחבים העירוניים הצפופים בשני נושאים: האחד, בשנת 2022 כ-30% מתושבי דרום אפריקה התגוררו בדיוור ציבורי, והשני לפיו כמות יחידות הדיוור שנבנו באופן חוקי זינקה בין 1996 ל-2022 מ-65% ל-88% (South African Government, 2023). קשה לקבוע את הקשר בין הישגים אלה לבין הרפורמה במערכת התכנון והבניה של 2013, שכן בהיבטים אחרים של תכנון הפיתוח, בראשם אספקת חשמל ומים זורמים לכל תושביה, לדרום אפריקה עדיין נדרשת השלמת פערים בסקטורים חשובים אלה.

בחינה השוואתית

לאחר שהוצגה סקירה של מערכות התכנון הלאומיות במספר מדינות, תוצג להלן טבלה השוואתית המפרטת את מאפייניהן לפי חמישה פרמטרים, כפי שנוסחו ברובם על ידי אלתרמן (1990), כדלהלן:

(א) **מרכז מול ביזור:** מידת ההתערבות והבקרה של השלטון המרכזי בעבודתדרגי התכנון ברמה המחוזית והמקומית ובהחלטות המתקבלות על ידיהם.

(ב) **מבנה וסמכויות:** האם המערכת התכנונית מבוססת על ציר היררכי (אנכי) בלבד, ו/או ציר אופקי במקביל, כלומר קיומן של גופי משנה נוספים בכל שלב בהיררכיה; מהו הרכב חברי הוועדות, מבחינת תמהיל נבחרי ציבור מול עובדי ציבור ואנשי מקצוע, גופי משנה וסמכויות.

(ג) **סוגי ורמות התכניות:** האם קיימת הבחנה בין תכניות סטטוטוריות לכאלה שאינן, ומה מספר רמות

(ה) הערכה סביבתית: האם קיים מנגנון לביצוע הערכה סביבתית, באמצעות תסקירים ומסמכי בחינה מקצועיים אחרים.

(ד) בקרה על הבניה: האם הבקרה מתבצעת על ידי גורמי התכנון או אחרים, קיומם של פטורים והחרגות.

טבלה 1: מערכות תכנון ובניה במדינות נבחרות – השוואה

המדינה	אנגליה	הולנד	יוון	גרמניה	דרום אפריקה
הפרמטר					
א. מירכוז/ביזור	ריכוזית	ריכוזית	ריכוזית	מבוזרת	ריכוזית
ב. מבנה וסמכויות	היררכית	היררכית	היררכית	היררכית	היררכית
ג. סוגי ורמות תכניות	3 רמות	3 רמות	3 רמות	4 רמות	3 רמות
ד. בקרה על התכניות	ברמה המקומית	ברמה המחוזית ומקומית	ברמה המחוזית ומקומית	ברמה המקומית	ברמה המקומית
ה. הערכה סביבתית	תסקירים לתשתיות ארציות	תסקירים נערכים ע"י רשות ממשלתית יעודית	תסקירים לתשתיות ארציות ומחוזיות	תסקירים לתשתיות ארציות ומקומיות משמעותיות	תסקירים לתכניות מקומיות

סיכום

נדיר בין מספר תנאים שככל הנראה לא מתקיים באף מדינה אחרת. נציג זאת בארבעה ממדים:

מרחב: שטח קטן, מאופיין בערכיות אקולוגית, נופית ותרבותית גבוהה ביותר.

חברה וכלכלה: חברה שבטית, גידול דמוגרפי מהיר מאוד, קצב פיתוח ובניה מהיר, רמת חיים גבוהה.

פוליטיקה: היעדר קונצנזוס לגבי הגבולות הגאוגרפיים, מערכת פוליטית לא יציבה, תרבות פוליטית לעומתית.

תרבות: דומיננטיות של מסורות תרבותיות, אמון מועט מאוד במנגנוני הממשל, היעדר נרטיב מאחד.

לאור זאת, מובן כי מערכת התכנון היא נגזרת היסטורית, מבנית ומשפטית של כל אותם ממדים שתוארו לעיל. השוואת מאפייני המערכת הישראלית לאלה של חמשת המדינות שנסקרו בעבודה זו מראה כי באופן כללי המערכת הישראלית אינה שונה מהן באופן מהותי: מערכת התכנון בישראל היא היררכית בשלוש רמות (ארצית, מחוזית, מקומית), והיא מאופיינת בריכוזיות עם הגמשה משמעותית

מאמר זה הציג סקירה של מערכת חוק תכנון ובניה בחמש מדינות נבחרות. עיון במבנה ובמאפייני המערכות השונות מציג לפנינו למעשה מספר מודלים, המשקפים את המבנה הגאוגרפי, הממשלי וההיסטורי של כל מדינה. מטבע הדברים, בחינה השוואתית של חמש המדינות מסקרנת שכן עשויה להתעורר ציפיה לאתר אבטיפוס אידיאלי של מערכת חוקי תכנון ובניה, בעוד שבפועל אין הדבר אפשרי ואולי אף אינו רצוי. השוונות המרחבית, מערכת המשפט ומבנה הממשל השונה בין כל מדינה ממחיש עד כמה מדובר בתחום אותו כל מדינה מגבשת בעצמה ועבור עצמה, כאשר התועלת בלמידה של הנעשה במודלים אחרים ראויה לעיון ולקבלת השראה תוך התאמה לצרכים ולתנאים המיוחדים לכל מדינה.

נסיון לבחון את יישומם של חלק ממאפייני מערכות התכנון במדינות שנסקרו ביחס למקרה הישראלי מחייב אפיון רכיבי היסוד המשפיעים על התכנון בכל הרמות. ישראל היא מרחב ייחודי בו מתקיים מצרף מטריקס (מטריצה) נדיר בין מספר

Schmidt, S., & Buehler, R. (2007). The planning process in the US and Germany: A comparative analysis. *International planning studies*, 12(1), 55-75.

Serraos, K., Gianniris, E., & Zifou, M. (2005). The Greek spatial and urban planning system in the European context. *Complessità e Sostenibilità, Prospettive per i territorio europei: strategie di pianificazione in dieci Paesi, Rivista bimestrale di pianificazione e progettazione*, 1-24.

South African Government, (2023): <https://www.gov.za/blog/housing-and-basic-services>

ד"ר בני פירסט הוא גיאוגרף, מתכנן ערים ויועץ סביבה וקיימות. מנהל ההכשרה בתכנית "ממשק" באגודה הישראלית לאקולוגיה ומדעי הסביבה. לשעבר ראש תחום תכנון במשרד להגנת הסביבה וחבר בוועדות תכנון ארציות. עמית הוראה במחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים, בטכניון ובמרכז האקדמי רופין. תחומי המחקר שלו הם תכנון מרחבי, קיימות, אקטיביזם סביבתי והיסטוריה סביבתית.

benny.furst@mail.huji.ac.il

בשני העשורים האחרונים (בעיקר ברמה המחוזית והמקומית). כמו כן מתקיים בה שיפור בכל הקשור למימד שיתוף הציבור ושקיפות המידע, וביסוסו של מנגנון הערכה סביבתית מגוון. יודגש כי מגמת השיפור בכל הקשור להפשטת שפת התכנון והנגשתה לציבור, היא שינוי מבורך שנצפה ביחס לשתי עבודות רלוונטיות קודמות שנערכו בישראל בעשורים קודמים (אלתרמן, 1990; פייטלסון, 2014). מלאת שישים שנה לחקיקתו של חוק התכנון והבניה הישראלי היא בהחלט נקודת זמן נכונה לביצוע הערכה מחודשת בכדי להגיע להישגים נוספים והתאמות שיביאו לשיפור מערכת התכנון, על מנת שתתן מענה ראוי לצרכים המיוחדים של החברה הישראלית במרחב המורכב בו היא מתקיימת.

מקורות

אורבר, ג. (2008). יסודות השלטון המקומי - תכנון עירוני בשלטון המקומי. האוניברסיטה הפתוחה, רעננה.

אלתרמן, ר. (1990). השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות. המרכז לחקר העיר והאזור- הטכניון, חיפה.

דברי הכנסת. (1963). דבריו של ח"כ שפירא, חוק התכנון והבניה- קריאה ראשונה, 14.5.1963, עמ' 1827.

"ניטע הנשמה", (1950). דברי דוד בן גוריון ראש הממשלה בפתח שנתון הממשלה תש"ו, (1950).

פייטלסון, ע', רזין, ע', שטרן, א', שמואלי, ד', היימן, ב'. (2014). מערכות תכנון במדינות המערב: מחקר משווה ולקחים לישראל: דוח מסכם שלב ב'- חקר מדינות המערב, הוגש למינהל התכנון, משרד הפנים.

רזין, ע'. (2010). הדור הראשון של התכנון המחוזי בישראל, בתוך: תכנון ארצי, מחוזי ומטרופוליני בישראל, קובץ לזכרו של פרופ' אריה שחר. מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית בירושלים.

Asprogerakas, E., & Melissas, D. (2023), Reflections on the hierarchy of the spatial planning system In Greece (1999–2020), *International Planning Studies*, 28(3-4), 332-346.

Harris, M., & Oranje, M. (2024). Practising planners' perceptions of post-1994 planning law and settlement planning and development processes: A Western Cape case study. *Town and Regional Planning*, 84(1), 48-57.

Hartmann, T., & Wenner, F. (2025). Land Policy in Germany: Waiting for the Owner to Develop. In *Land Policies in Europe: Land-Use Planning, Property Rights, and Spatial Development* (pp. 121-136). Cham: Springer Nature Switzerland.

Joscelyne, K. (2015). The nature, scope and purpose of spatial planning in South Africa: towards a more coherent legal framework under SPLUMA.

Parliament (2000): <https://publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvtra/364/36408.htm>