

# תכניות מיתאר מקומיות: היבטים משפטיים

ד"ר בנימין הימן, עו"ד

כמעט כל שטח מדינת ישראל מכוסה על ידי תכניות מיתאר מקומיות. ברוב המקרים תכניות חדשות אינן מבטלות תכניות קודמות אלא רק משנות אותן. בחמישים השנים האחרונות תכניות ספורות בלבד בוטלו, ואילו אלפי תכניות – ואולי אף עשרות אלפי תכניות – שוננו. יוצא שישראל היא בבחינת תל ארכיאולוגי בעל שכבות רבות של תכניות המונחות ללא סדר זו על גבי זו; קיים קושי רב להשיג הסכמה לתכנית מיתאר מקומית, בעיקר כיוון שחלק מהגורמים המעורבים, הנם בעלי זכות וטו. לכן אין זה מקרה שהערים הגדולות בישראל נעדרות תכנית מיתאר. לתל אביב מעולם לא היתה תכנית מיתאר. תכנית המיתאר האחרונה של חיפה אושרה ב־1943, ורק מעורבות ממשלתית מחייבת גרמה להכנה ולאישור של תכנית המיתאר למערב ירושלים, וגם זה לפני 40 שנה; מטעמים פוליטיים וכלכליים אין לרשויות המקומיות מוטיבציה להביא לאישור תכנית מיתאר מקומית ולעתים הרשויות אף אחראיות לעיכובים במהלך אישור התכנית.

מערכת התכנון הסטטוטורית בישראל היא המצאה של הממשל הבריטי בארץ ישראל. פקודת בניין ערים של 1921 היתה אחד ממעשי החקיקה הראשונים שיוזם הנציב העליון הראשון, הרברט סמואל, סמוך לכינון המשטר האזרחי שהחליף את הממשל הצבאי ביולי 1920. חוק התכנון והבנייה הנוכחי הוא אבולוציה של פקודת בניין ערים המקורית, וסעיפים רבים בחוק התכנון ניתן להבין רק על רקע הגיונם והתפתחותם ההיסטוריים.

על פי פקודת בניין ערים, 1921, כוננו שתי דרגות של ועדות בניין-עיר: ועדת בניין ערים המרכזית וועדות בניין ערים מקומיות. "מוסד תכנון" שלישי היה הנציב העליון, שאישורו נדרש לכל תכנית. סמכות הנציב הועברה לשר הפנים במדינת ישראל. במקומות שהוכרו כ"אזורי

בניין-עיר", שהיו האזורים העירוניים בארץ-ישראל, הפקודה הכירה בסוג אחד של תכנית, היא "תכנית בניין-עיר" TOWN PLANNING SCHEME (המכונה עד היום "תב"ע", למרות שמזה שלושים וארבע שנים אין יותר "תב"ע" אלא רק "תכנית").

החלת הפקודה כשטח נתון, ע"י הכרות שטח בניין-עיר, משמעה שלא ניתן לכנות כשטח זה ללא היתר. משאשרה תכנית, לא ניתן להוציא היתר הנוגד לה. תכנית נדרשה רק במקומות שוועדת בניין ערים המרכזית קבעה כי הם "בשלים לפיתוח או נחוץ בהם בניו מחדש".

כפועל, הכירה ועדת בנין ערים המרכזית בקיום תכנית מיתאר, שלפעמים נקראה גם "תכנית שלד", עבור מרחב תכנון שלם, והיא אף דרשה מהוועדות המקומיות להכין, כל אחת, תכנית כזו.

בתיקון משנת 1929 לפקודת בניין ערים, 1921, נעשתה הבחנה בין שני סוגי תכניות: "תכנית מיתאר" (TOWN PLANNING SCHEME OUTLINE), ותכנית מפורטת. ההבחנה כחוק שיקפה את הפרקטיקה הנוהגת. עוד נקבע, בהתאמה לפרקטיקה, שוועדת בניין ערים המקומית היא האחראית לייזום תכניות בניין-עיר.

עם התגברות עומס עבודתה, פורקה ועדת בניין ערים ובמקומה כוננו ועדות בניין ערים מחוזיות: תחילה שלוש, ובמשך הזמן שש, מספר שנשמר גם לאחר קום המדינה. ועדת בניין ערים המקומית הפכה לוועדה מוניציפלית, חוץ מאזורי התכנון אשר כללו מספר רשויות מקומיות, שבהן המשיכו הוועדות המקומיות להיות ועדות ממונות.

ב-1938 הכריז הנציב העליון על כל השטחים שמחוץ לאזורי בניין-עיר בכל מחוז כעל אזור בניין עיר מקומי גלילי. משמע שפקודת בניין ערים הוחלה על כל תחומי ארץ-ישראל, וכל האזורים הכפריים בכל מחוז נכללו באזור בניין-עיר אחד. לכל אחד מאלה הוכנה תכנית מיתאר מקומית, המכונה "תכנית בניין-עיר גלילית למחוז X". (REGIONAL PLANNING SCHEME OUTLINE), ואשר דרגתה היא תכנית מיתאר מקומית.

### חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965

השינויים העיקריים בחוק הישראלי משנת 1965 לא היו בתחום התכנון המקומי: נוספו המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, וממשלת ישראל הוצבה בראש הפירמידה של מוסדות התכנון.

המועצה הארצית לא קיבלה סמכויות לאישור תכניות מקומיות (תכניות מיתאר מקומיות ותכניות מפורטות), ואלה נשארו בידי שר הפנים, אך הוענקו לה סמכויות הכרעה בערים בעניין תכניות מקומיות. כך נוצרו שתי אינסטנציות בקרה מקבילות על תכניות מקומיות, האחת מופעלת ע"י המועצה הארצית ביוזמת גורמים מעורבים בשלכי אישור קודמים בהליך משפטי של דיון בערר (סעיף 110), והשנייה מופעלת ע"י שר הפנים, עם מרחב גדול של שיקול דעת (דיסקרציה) (סעיף 109).

במקביל, נוספו שני רבדים של תכניות, כרמה גבוהה מתכנית המיתאר המקומית: תכנית המיתאר המחוזית ותכנית המיתאר הארצית. תכנית המיתאר המחוזית החליפה, בפועל, את תכנית המיתאר הגלילית.

בסעיף 62 לחוק (בוטל בתיקון 43 בשנת 1995) נקבע כי "כמרוב תכנון מקומי שאין לו תכנית מיתאר מקומית, תכין הוועדה המקומית תכנית כאמור ותגיש אותה לוועדה המחוזית להפקדה תוך שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה -".

### שתי אינסטנציות בקרה מקומיות של תכניות מקומיות

הוראה זו ואחרות בחוק מ-1965, מבטאת ראייה סטטית של מערכת התכנון: יש תכנית מיתאר ארצית (אחת) (סעיף 49), שש תכניות מיתאר מחוזיות, שיוכנו תוך 5 שנים (סעיף 56) וכמה עשרות תכניות מיתאר מקומיות. זו המערכת הבסיסית, שתעמוד מכוח הוראות החוק תוך שנים ספורות אחרי תחילתו. לאחר כינון רשת התכניות, שמהן תיגזרנה תכניות מפורטות והיתרי בנייה, ניתן יהיה לבצע שינויים בתכניות בהליכים אשר נקבעו בחוק.

כבר בשנות הששים היתה זו תפיסה ארכאית. מצד אחד לא הוגשו תכניות כנדרש ע"י הוועדות המקומיות, מצד שני מערכת התכנון המקומית המשיכה להיות מערכת דינמית ומשתנה בהתמדה, באופן שכל בסיס הפך בזמן קצר לבלתי מעודכן.

חוק הליכי תכנון ובנייה, תש"ן - 1990, נחקק בהשפעת גלי העלייה והתחושה שמערכת התכנון חייבת הגדרה חדשה כדי לענות על צרכי הפיתוח המתחייבים בתחומי המגורים והתעשייה. החוק קבע שתכניות שנעשו לפי הוראותיו עדיפות על רוב סוגי התכניות שאושרו בהליך הרגיל. בתיקון לחוק נקבע כי הוראותיו יחולו רק על תכניות שניתן לתת מכוחן היתרי בנייה ישירות. כלומר, תכניות בעלות אופי "מיתארי", כוללני ולא מפורט, אינן מתאימות להליך הקצר של חוק הליכי התכנון. הדבר נובע הן מאופיין של התכניות, המצריך דיון "בניחותא", והן ממטרות החוק אשר ביקשו להביא לאישור מקוצר תכניות אשר יביאו בשטח בנייה בלוח זמנים מזורז.

תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה (תשנ"ה) קבע מיון נוסף לרובד התכניות מקומיות: תכנית בסמכות הוועדה המחוזית ותכנית בסמכות הוועדה המקומית. משמעה, שחלק מהתכניות הועבר להחלטתה של הוועדה המקומית. אלה יכולות להיות הן תכניות מיתאר מקומיות והן תכניות מפורטות. על הסיבות לחלוקה זו ועל משמעותה נעמוד בהמשך.

### תכניות מיתאר מקומיות במערכת התכנית

לפי חוק התכנון, קיימת מערכת של תכניות הסדורות על-פי רמות תכנון. הסיווג הבסיסי של תכניות מיתאר הוא לפי אמת מידה מרחבית בהגדרתה האדמיניסטרטיבית: תכנית מיתאר ארצית, החלה בתחומי מדינת ישראל; תכניות מיתאר מחוזיות, החלות בכל אחד מששת המחוזות כפי שנקבעו בהתאם לסעיף 3 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח - 1948; תכנית מיתאר מקומית,

החלה במרחב התכנון המקומי ותכנית מפורטת.

לפי סימן ח' (סעיפים 129–132 לחוק), נקבעת הירארכיה, באופן שתכניות מסוג החל במרחב גיאוגרפי אדמיניסטרטיבי כולל, תהיינה במעמד עדיף על תכניות מסוג החל במרחב נכלל.

מעצבי החוק צפו כי בכל מקום נתון תהיה קיימת מערכת תכנון שלמה: היתרי בנייה יוצאו לפי תכנית מפורטת, הכפופה לתכנית מיתאר מקומית, הכפופה לתכנית מיתאר מחוזית הכפופה לתכנית המיתאר הארצית. אבל החוק אינו קובע חובה לקיום מערכת שלמה כזו. כך, ייתכן כי תהיה קיימת רק תכנית מסוג כלשהו מבין ארבע רמות התכנית כדי שניתן יהיה להוציא היתר.

הסדר זה נובע מסעיף 145 לחוק, הקובע שעל היתר להיות תואם תכנית, מבלי לפרט את סוג התכנית. כך, תכנית מיתאר ארצית רשאית לכלול הוראות של תכנית מיתאר מחוזית (סעיף 49); תכנית מיתאר מחוזית יכולה לכלול הוראות של תכנית מיתאר ארצית (סעיף 58) ושל תכנית מיתאר מקומית (סעיפים 55 ו-57); תכנית מיתאר מקומית יכולה לכלול הוראות של תכנית מפורטת (סעיף 63); ו"מותר לקבוע בתכנית מפורטת הוראות לכל עניין שיכול להיות נושא לתכנית מיתאר מקומית" (סעיף 69). כלומר, תפקידיה של תכנית המיתאר המקומית יכולים להתמלא, בתנאים נתונים, גם ע"י תכנית מיתאר מחוזית וגם ע"י תכנית מפורטת, ולמעשה גם ע"י תכנית מיתאר ארצית. תכנית מיתאר מקומית יכולה למלא תפקיד של תכנית מפורטת, אך אינה יכולה למלא תפקיד של תכנית מיתאר מחוזית, להבדיל מתכנית מפורטת ומתכנית מיתאר מחוזית היכולות למלא תפקיד של תכנית ברמה גבוהה יותר.

תיקון 43 הוסיף סייג לאפשרות הוצאת היתר מתכנית בקיום 4 פרטים כמצויין בסעיף 157(ז) לחוק. הפרטים הללו מחייבים קיום הוראות ברמה של תכנית מפורטת כתנאי למתן היתר, בהתייחס לתכניות שהופקדו לאחר 1.1.96.

מאחורי ההבחנה ההירארכית לפי שטח גיאוגרפי עומדת הנחה בלתי מפורשת בדבר שינויים בקנה המידה, בתכנים וברמת הפירוט לפי סוגי התכניות. ככל שתכנית חלה על שטח גדול יותר, כך הוראותיה תהיינה כלליות יותר, או יעסקו רק בנושאים הרלוונטים לרמת התכנון הגבוהה.

הבדלי התכנים, הנושאים ורמת הפירוט מתבטאים גם בהוראות השונות לגבי מטרות ונושאים של התכניות (סעיף 49 לתכנית מיתאר ארצית, סעיפים 55 ו-57 לתכנית מיתאר מחוזית, סעיפים 61 ו-63 לתכנית מיתאר מקומית, סעיף 69 לתכנית מפורטת).

היחס בין תכנית המיתאר המקומית לבין תכניות מפורטות נדון בבג"צ 123/75 שמואל אור ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים (1) 628 בעמ' 634.

התכנית, נשוא העתירה קבעה: "מטרת התכנית היא לקבוע מסגרת של תכנית מיחאר שבהסתמך עליה תיערכנה תכניות מפורטות לפיתוחו של רובע מגורים עירוני בירושלים".

על טיעוני העותרים לעניין הוראה זו קבע השופט שמגר:

"העותרים מצביעים על קטע זה כאילו תומך הוא בטענתם, כי לא על תכנית מיתאר מדובר אלא על מעין תכנית מסגרת בלבד. נראה לי כי העותרים נתפסו לכלל טעות בהכנתו של הקטע שצוטט לעיל. אין במילים המובאות לעיל אלא אמירה כי תכנית המיתאר תהווה מסגרת שלתוכה ישתלבו התכניות המפורטות, וכי היא תקבע מהותן וטיבן. לשון אחרת, תכנית המיתאר קובעת כמקובל את העקרונות והקווים המנחים לעניין אפיו של האזור, חלוקתו, הדרכים העיקריות שבו וכו', הכול כאמור בסעיף 63; תכניות מפורטות שיבואו למלא, כמקובל, יהיו כפופות למסגרת שנוצרה על ידי העקרונות והכללים שבתכנית המיתאר. הקטע הנ"ל אין בו אפוא משום יצירת סוג נוסף וחדש של תכניות אלא תיאור מהותה ומגמתה של תכנית מיתאר כתור שכזאת".

### החובה להכין תכנית מיתאר מקומית

ההוראה בחוק התכנון כי יש להכין תכנית מיתאר מקומית תוך פרק זמן קצוב לא הוכרה, דה־פקטו או דה־יורה, כהוראה מנדטורית. ראינו כי היעדר אחד או יותר מארבעת רוכדי התכניות אינו מהווה פגם שורשי המונע אישור תכניות ברכדים האחרים או מתן היתרי בנייה. מצב זה ניתן לייחס לאותן הוראות צולכות שלפיהן תכנית מרוכב אחד יכולה לכלול הוראות של רוכב אחר.

מה קורה כאשר נעדרת מהות הרוכב? האם חובה על מוסד התכנון לשקול שיקולים מיתאריים בכרוא לאשר תכנית מפורטת?

אוסף של תכניות מפורטות עם הוראות מיתאריות אינו יכול למלא תפקיד של תכנית מיתאר מקומית כוללת. יש גם נושאים או היקפי שטחים המחייבים רוכב של תכנון כולל בנפרד מהתכנון המפורט.

היו בעבר מספר ניסיונות לפסול תכנון מקומי בשל היעדר אותו רוכב של תכנון כולל מהותי: הראשון נדון בבג"צ 189/74 ברנו ו'אח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח', כט (1), 492, שם טענו העותרים כי "אין לאשר תכנית חלקית כל עוד לא הוכנה ואושרה תכנית כוללת למתחם עומריה כולו".

על כך פסק השופט ברנזון:

"הדעת נותנת שהמטרה שהעותרת חותרת אליה עשויה להבטיח יתר תיאום והתאמה בין החלק הנדון לבין יתר חלקי המתחם מאשר תכנון נפרד מוקדם מוגמר בחלק אחד, שעלול אולי לצמצם את כושר התמרון בתכנון הרצוי ביותר של שארית מתחם. ואולם, עניין העיתוי – העשוי לקבוע גם לגבי התוכן הממשי – נתון לשיקול דעתן של הרשויות המוסמכות, ומאחר שאין הן מוכנות לעכב את אישור התכנית המיוחדת עד להכנתה ולאישורה של התכנית הכוללת, לא נוכל לחייבן לנהוג אחרת. אחרי הכול, יוזמי התכנית להקמת המלון מטפלים בזה כבר קרוב לחמש שנים, וכמשך הזמן הזה נדרשו להכין והגישו מספר פעמים תכניות מתוקנות, והן זכאיות לקבל תשובה סופית בהקדם האפשרי ולא מי יודע מתי, אם התשובה תהיה תלויה באישור התכנית הכוללת למתחם כולו".

הנושא נדון שנית בכג"צ 581.87 צוקר ואח' נ' שר הפנים ואח' מב(4), 529, שעניינו עתירה נגד החלטתו של שר הפנים שלא לאשר את התכנית לאיצטדיון טדי בירושלים. שר הפנים טען, בין היתר, כי חסרה תכנית כוללת לאזור שבו נכלל הפרויקט המבוקש.

וכך קבע השופט אריאל:

"לשאלה בדבר נחיצות תוכנית מיתארית כוללת אין בפסיקה ובוודאי שלא בחוק הוראה ברורה וחד משמעית. דהיינו, אין הדבר מוחלט כי בכל מקרה שבו מדובר בפרויקט שהוא חלק מתכנית מיתארית כוללת (ובגודל התכנית), יהיה צורך, לעניין תכנית ספציפית, להמתין עד לקבלת התכנית הכוללת. למעשה נתונה ההכרעה בשאלה זו לרשויות התכנון, אולם יש להתחשב בכל מקרה גם בזמן הדרוש לביצוע תכנית ספציפית לעומת ביצועה של התכנית הכוללת".

מדבריו של השופט ברנזון עולה, כי תכנית מיתארית כוללת, אינה תנאי בל יעבור לאישור תכנית שהיא חלק מאותה תכנית כוללת. יתירה מכך, לדעת השופט ברנזון, לנסיבות מסוימות (פרק הזמן שבו התכנית מצויה בהליכי תכנון ואישור, למשל, יש חשיבות בעת מתן החלטה כגון זו המתבקשת בעתירות הנדונות) – במקרה דנן שני אינטרסים עיקריים: האחד, העדפת תכנון תוכנית כוללת והשני, הצורך כי תכנית בניית האיצטדיון, שחשיבותה אינה שנויה במחלוקת, לא תידחה שוב לאחר שנים כה רבות של "ענויי-דין".

אם נסכם את כל הפסיקות בנושא זה, ברור שתכנית כוללת עדיפה כי ניתן להחליפה בבדיקות ושיקולים מיתאריים; כי גורם העיתוי להכנת תכנית כוללת הוא רב משקל; וכי לעומתו יש לשקול את הנזק מהיעדר תכנון כולל.

## הגדרת מרחב התכנון המקומי

תכנית המיתאר המקומית חלה, כפי שכבר צויין, במרחב תכנון מקומי. מהו מרחב זה?

מרחב התכנון המקומי נקבע בצו תכנון של שר הפנים (סעיפים 13-16). ישנה זיקה הדוקה בין מרחב התכנון וגבולות מוניציפליים של רשויות מקומיות. כאשר מרחב התכנון כולל רשות מקומית אחת, מועצת הרשות היא הוועדה המקומית (סעיף 18), ובדרך כלל תהיה חפיפה בין שטח השיפוט לבין מרחב התכנון המקומי.

כאשר מרחב התכנון כולל יותר מרשות מקומית אחת, מוקמת "ועדה מרחבית" לפי סעיף 19. על פי החוק (סעיפים 61 ו-62), תוכן תכנית מיתאר מקומית לכל מרחב התכנון. בפועל, במרחב תכנון, לפי סעיף 19, מכינים תכניות מיתאר מקומיות נפרדות לכל רשות מקומית. ברוב הוועדות המרחביות אין רצף גיאוגרפי בין הרשויות המרכיבות אותה, והזיקה התכנונית ביניהן קטנה. צירוף מספר רשויות לוועדה אחת נובע בעיקר משיקולים אדמיניסטרטיביים ופחות משיקולי תכנון.

לפי הפרקטיקה הנוהגת, ועל פי הנחיות מנכ"ל משרד הפנים, מקפידים על קיום זהות בין גבולות השיפוט המוניציפליים לבין גבולות מרחבי התכנון המקומיים. חפיפה זו אינה מובנת מאליה. בארה"ב נהוג לתת לערים שליטה תכנונית על שטחים שמחוץ לתחום המוניציפלי, בעלי זיקה לעיר או שעתידים להסתפח לעיר, משיווצרו התנאים לפיתוחם.

בתקופת המנדט היו מקרים של הבדלים בין מרחבי תכנון לבין גבולות שיפוט. כך תכניות המיתאר לירושלים מהשנים 1930 ו-1944 כללו שטחים וכפרים מחוץ לתחום העיריה. לא ידוע לי עד כמה עניין זה היה נפוץ, או אם קביעת הוועדה המקומית כוועדה מוניציפלית לכל דבר (בשנת 1936) שינתה את הנהגים כנדון. סביר להניח שעם הכרות מרחבי התכנון הגליליים (1938) פחת הצורך באזורי בניין ערים מעבר לתחום השיפוט המוניציפלי.

הרשויות המקומיות העירוניות כוללות כדרך כלל יישוב אחד (יוצא דופן: מעלות-תרשיחא, שם הוכנו אמנם שתי תכניות מיתאר), והן מוכחנות מהשטחים החוץ-עירוניים הכלולים בתחום המועצה האזורית, שבדרך כלל מהווה גם מרחב תכנון מקומי נפרד. ישנם שטחים עירוניים רציפים המחולקים למספר רשויות. גוש דן הוא הדוגמה הקלאסית, וכן הקריות במפרץ חיפה. אלה האחרונים מאוגדים במרחב תכנון מקומי אחד, והוכנה להם תכנית מיתאר מקומית אחת. אך כגוש דן יש תכנית מיתאר מקומית נפרדת לכל עיריה.

על כן ברור שגבולות תכניות המיתאר המקומיות אינן בהכרח גבולות לפי היגיון תכנוני, או כוללות את מרחבי ההשפעה ההדדיים בין היישוב וסביבתו, או את המרחב התיפקודי של מגורים או תעסוקה או קניות. אלה נפתרים רק ברמה המחוזית, שהיא לעתים גדולה מדי. כדי לפתור את הבעיה, היו מקרים שבהם הוכנו תכניות מיתאר לגוש יישובים (טירה-טייבה-קלנסואה) או לתת-אזור (דרום יהודה). תכניות אלה הוגדרו כתכניות מיתאר מחוזיות חלקיות, ומספרן אינו רב.

#### מהי תכנית המיתאר המקומית?

במובנה הטהור, זוהי תכנית המיתאר החלה על מרחב התכנון המקומי כולו. אבל יש לכך חריגים, והם הרוב הגדול של תכניות המסווגות כתכניות מיתאר מקומיות. אדון כאן בארבע קטגוריות:

1. ראינו שניתן לכלול הוראות תכנית מיתאר מקומית גם בכל אחד מסוגי התכניות האחרים. הכללת הוראות תכנית מיתאר מקומית בתכנית מפורטת מסויג בסעיף 69, "כל עוד אין הוראות מתאימות בתכנית מיתאר", כלומר, בהיעדר תכנית מיתאר, תכנית מפורטת יכולה למלא גם תפקיד תכנית מיתאר בתחומה.

באשר להכללת הוראות של תכנית מיתאר מקומית בתכניות מדרגה יותר גבוהה, מה הקריטריונים? תשובה חלקית ניתנה בבג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה ואח' ג' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח' מד(1), 558, שעניינו עתירה בעניין תחנת ממסר "קול אמריקה" בערבה. בית המשפט אישר שניתן להוציא היתרי בנייה ישירות מכוח תכנית מיתאר ארצית. השופט אור קבע כי:

"כאותם מקרים שבהם יש סמכות לקבוע תכנון במסגרת תכנון ארצי, עומדת הסמכות למועצה (הארצית) לקבוע בתכנית הוראות אשר ועדה מחוזית רשאית לכלול בתכנית מיתאר מחוזית ואשר ועדה מקומית רשאית לכלול בתכנית מיתאר מקומית, או בתכנית מפורטת".

### שני תנאים, לפחות, חייבים להתמלא:

א. צריכה להיות הצדקה לסיווג תכנית, שלפי היקפה היא תכנית מיתאר מקומית, ברמה גבוהה יותר. במקרה דנן, "מתקיימים נימוקים ושיקולים. העושים את קביעת מיקומה ותכנונה של התחנה לעניין בעל חשיבות ארצית". השופט אור הזכיר סוגי מתקנים נקודתיים נוספים המצדיקים קביעה בתכנית מיתאר ארצית: נמל תעופה בן גוריון, תחנת הכוח בחדרה, נמל אשדוד.

ב. צריכה להיות הצדקה להכללת הוראות מתכניות נמוכות בתכנית הארצית: "המשיבות פירטו בפנינו את מערכת השיקולים שעל פיה ראתה המועצה לדון בפרטיה של התכנית, ולא להסתפק בקביעת מיקום התחנה. שיקולים אלה סבירים והגיוניים הם".

2. אין הוראה האוסרת על הכנת תכניות מיתאר מקומיות לחלק בלבד ממרחב התכנון המקומי. תכניות ברמת הכללה של תכנית מיתאר מקומית, החלות על חלק בלבד של מרחב התכנון המקומי, מכינים לעתים להרחבות של אזורי בינוי, כמו למשל התכניות לשכונות רמות וגילה בירושלים או לחולות ראשון לציון, שהן למעשה הרחבה של תכנית מיתאר קיימת. תכנית כזו יכולה גם לשלב הוראות של תכנית מפורטת.

3. נהוג לעתים להכין לכל מרחב התכנון המקומי תכנית מיתאר שאינה תכנית כוללת אלא תכנית נושאת. כך ניתן להכין תכנית נפרדת לרשת הדרכים העירונית או למערכת השטחים הפתוחים. לעתים תכניות כאלה עוסקות בהוראות בלבד: קווי בניין, הוראות בינוי, חנייה וכו'. תכניות כאלה כוללות רק מסמך של הוראות תכנית (תקנון) ללא מפת ייעודי קרקע. דוגמות לכך הן תכניות בתל אביב (שאינן לה בכלל תכנית מיתאר) ובחיפה, שתכנית המיתאר בה אושרה בשנת 1934. לשטחים כה גדולים ומורכבים קשה להכין ולאשר תכנית כוללת, ולכן פותרים בעיות עירוניות ע"י תכניות מיתאר "חלקיות".

4. החריג האחרון ממודל תכנית המיתאר המקומית "הטהורה" הוא תכנית מפורטת (במהותה) המשנה את הוראות תכנית המיתאר. בתקנה 3 לתקנות התכנון והבנייה (כינוי תכניות), תשמ"ו - 1985 נקבע:

"לעניין תקנות אלה יראו תכנית הכוללת הוראות של תכנית מפורטת וכן הוראות של שינוי לתכנית מיתאר מקומית כתכנית מיתאר מקומית".

שינוי תכנית היא תכנית לכל דבר, ונחשבת בסולם התכניות כתכנית על פי המדרג הגבוה ביותר של תכנית שהוראותיה שונו על ידה, ולא על פי מהות התכנית. כך למשל, כל שינוי בפרטי



התכנית לתחנת "קול אמריקה" ייחשב לתכנית מיתאר ארצית, אלא אם ישנן הוראות אחרות בתכנית המקורית.

כמעט כל שטח מדינת ישראל מכוסה ע"י תכניות מיתאר מקומיות. ברוב המקרים ועל פי הנהוג, תכניות חדשות אינן מבטלות תכניות קודמות אלא משנות אותן. בחמישים השנים האחרונות, תכניות ספורות כוטלו, אך אלפים ואולי עשרות אלפים של תכניות שוננו. יוצא שהארץ היא בבחינת תל ארכיאולוגי בעל שכבות-שכבות של תכניות המונחות ללא סדר זו על גבי זו. כל תכנית מאוחרת, שמשנה ולו פרט אחד משכבות תכניות המיתאר הקודמות, היא תכנית מיתאר מקומית. יוצאים מכלל זה רק תכניות מפורטות שהוכנו במקביל או בסמוך מאוד לתכנית המיתאר המקומית, בעיקר בעיר חדשה כמו מודיעין.

יותר מתשעים אחוזים של התכניות בארץ – אני הייתי מעריך יותר מ-95% – כותרתן היא "תכנית מיתאר מקומית", למרות שרובן, לפי טיבן, הן "תכנית מפורטת". תופעה זו התאפשרה בין היתר בגלל הזהות של הליך אישור תכנית מיתאר מקומית ותכנית מפורטת. כלומר, אין "מחיר" בהגדרת תכנית כמיתאר מקומית (להבדיל משינוי תכנית מיתאר מחוזית ותכנית מיתאר ארצית). לכן תיקון 43 קבע שתכנית בסמכות ועדה מקומית, שהיא במהותה תכנית מפורטת, היא תכנית מיתאר מקומית או תכנית מפורטת העונה לקריטריונים המנויים בסעיף 62א.

### תוכן תכנית המיתאר המקומית לפי החוק

סעיף 63 מפרס את הנושאים הניתנים להכללה בתכנית מיתאר מקומית. רשימת הנושאים היא רשימת רשות, והיא איננה ממצה. כך שאפשר לראותה כאינדיקציה לסוג הנושאים שיש לכלול בתכנית מיתאר מקומית, או כציון הנושאים המרכזיים בתכנית כזו. ואלא הם:

- \* ייעוד שטחים וקביעת/הגבלת אופן השימוש בהם; הייעודים המפורטים ברשימה הם בעיקר מתחום התשתיות והשירותים לציבור.
- \* הוראות בינוי או כללי בינוי למרחב התכנון המקומי: מרווחים לצד דרכים, גודל מגרש מינימלי, קורי בניין, צפיפות בינוי.
- \* שטחים לצרכי ציבור שיוקנו לרשות המקומית.
- \* שלבי ביצוע.

סעיף 57 קובע את תוכנה של תכנית המיתאר המחוזית. הרשימה מדברת על רמת הכללה מחוזית, כאשר לגבי פיתוח עירוני התכנית קובעת רק את גבולותיו. עוד יימצאו בתכנית המחוזית, בהשתקפותה בחוק, שירותים המשותפים למספר יישובים וייעודים שמקומם מחוץ לתחום יישובים עירוניים או כפריים.

סעיף 69 קובע את תוכנה של התכנית המפורסת. הרשימה מפורטת יותר מאשר לגבי שאר התכניות. בתכנית מפורטת ייקבעו החלוקה למגרשים, ייעוד הקרקע הספציפי בכל מגרש ולכל מגוון ייעודי הקרקע לשירות הציבור, הוראות בינוי מפורטות לרבות הוראות עיצוביות.

אם כן, מסתבר כי בהנחיות לתכניות המיתאר המקומיות החוק מדגיש את מערכות התשתית ושירותי הציבור בעלי החשיבות הכלל-יישובית, וכן את קביעתם של כללי הבינוי שיחולו בכל מרחב התכנון המקומי.

בפרקטיקה, קיימת שונות רבה בין תכניות המיתאר באשר לנושאים הכלולים בהן, לרמת הפירוט, ולהתייחסותם לתכניות מפורטות ולהיתרי בנייה.

אחת האבחנות, המובנת מאליה, היא לפי אופי ולפי גודל המקום שעליו חלה תכנית המיתאר המקומית. לגבי הגודל, הפרמטר העיקרי הקובע את אופי התכנית ואת מידת פירוטה הוא שטח מרחב התכנון המקומי. בדרך כלל, ככול שהרשות המקומית קטנה יותר, כך תכנית המיתאר שלה תהיה יותר מפורטת ובקנה מידה גדול יותר. יש כמובן שונות גדולה הן ביישובים עירוניים, המונים החל ממספר אלפים בודדים ועד מאות אלפים, והן באזורים כפריים בעלי עשרות אלפי דונם ועד למעלה ממיליון דונם.

אבחנה שנייה היא באופי מרחב התכנון המקומי, כאשר ההבדל הגדול ביותר הוא בין תכנית מיתאר ליישוב אחד בעל אופי עירוני לבין מרחב תכנון כפרי בדרך כלל מועצה אזורית. האחרון ידגיש יותר את התשתיות האזוריות, את היישובים, את המיתקנים ואת השטחים שמחוץ לגבולות היישובים. זוהי למעשה תכנית אזורית או תת-אזורית לאזור הכפרי הכלול בתחום מועצה אזורית אחת.

גם במרחבי תכנון דומים בגודלם וכאופיים יכולה להיות שונות גדולה בין תכניות המיתאר. ניתן להבחין בין תכניות מיתאר מקומיות לפי אסכולות ומתודות תכנון, בעלות זיקה רבה לתקופה שבה נערכה התכנית.

במידה רבה, ניתן לאבחן את השוני בין תכניות בהתאם ליחס בין תכנית המיתאר המקומית לבין התכנון המפורט. זו למעשה הסוגייה המרכזית של התכנון המיתארי המקומי. ניתן להגדיר את היחס בין שתי רמות התכנון על שני צירים: ציר אחד פירוט מול הכללה, וציר שני קשיחות מול גמישות. ויש זיקה בין שני הצירים: הדעת נותנת שככול שהתכנית מפורטת יותר, כך הוראותיה קשיחות יותר ולהפך.

נראה להלן מספר דוגמאות מדגימות:

\* תכנית בעלת פירוט רב משנות החמישים: תכנית מיתאר ירושלים מס' 62 שאושרה בשנת 1955.

\* תכנית מבנית: הצעת תכנית מיתאר אשדוד (1994).

**\* תכנית מיתאר למועצה אזורית: תכנית מתאר מוא"ז משגב.**

הכללה היא כלי אחד של גמישות. כלי אחר הוא הגדרת מרווחים (מנעדים), או נושאים שייקבעו בתכנון המפורט. פרופ' רחל אלתרמן עשתה הבחנה, לעניין הוראות גמישות, בין גמישות מהותית לבין גמישות דיונית. הגמישות הדיונית במסגרת הוראות תכנית מיתאר מקומית היא הפחות אפקטיבית, משתי סיבות: האחת היא שהליך אישור תכניות מוכתב בחוק התכנון; השנייה היא שאין ערך רב להנחה שהליך שינוי תכנית מיתאר מקומית, היות והליך אישור תכנית מפורטת זהה כמעט לחלוטין. יש זיקה בין שני סוגי הגמישות: ככול שהוראות מהותיות של התכנית פחות גמישות, כך תהיה הזדקקות גדולה יותר לגמישות דיונית, דהיינו, שינוי התכנית ע"י החלטות מוסדות התכנון. ככלל, ככול שהוראות התכנית מפורטות יותר, כך נוצר צורך (ונוהג) להביא לשינויין יותר.

**מסמכי תכנית המיתאר המקומית**

הנושא החשוב של מסמכי תכניות אינו מוסדר בחוק אלא הוא פרי הפרקטיקה. למרות הגמישות הרבה המתאפשרת בשל כך, תכניות בישראל מאופיינות בשמרנות רבה באשר למסמכי התכנית. אותה מתכונת של מסמכים לתכנית מפורטת משמשת גם לכל תכניות המיתאר, כולל תכניות מיתאר ארציות, וזאת שלא לטובת התכניות הכוללות יותר.

שני המסמכים הבסיסיים, שיש לקרוא אותם יחדיו, הם התשריט והוראות התכנית (מה שקרוי בפי העם "תקנון").

לפי סעיף 83 לחוק "לכל תכנית יצרפו תשריט של השטח שעליו היא חלה". יש שמבינים לפי זה שהוראות התכנית הן "התכנית", ואילו התשריט הוא טפל.

בפועל, אין עיקר וטפל במסמכי תכנית, אלא אם נקבע אחרת בהוראות התכנית עצמה.

התשריט הוא מפה גיאוגרפית של תחום התכנית, במבט-על, ובדרך כלל יש בה סימון ייעודי קרקע לכל יחידת שטח. גם לעניין ייעודים אין קביעה בחקיקה, אולם אפשר להיעזר בתקנות התכנון והבנייה (סימון בתשריטים), תשמ"ט – 1989 כדי לראות את סיווגי ייעודי הקרקע הנהוגים, ואפשר גם להקדים לתקנות בניין ערים (הכנת תשריטים), תשי"ט – 1959.

עוד נקבעת בתכנית החלוקה למגרשים, אלא שזה תפקידה המובהק של התכנית המפורטת.

הוראות התכנית קובעות את כללי המשחק למרחב התכנון המקומי: אילו שימושים ניתן לאשר לכל ייעוד קרקע, שכן הייעוד הוא בד"כ או הכללה או ציון הייעוד העיקרי אך לא הבלעדי. כך "מרכז אזרחי" או "מע"ר" הם הכללה, ואילו "מגורים" הוא ציון הייעוד העיקרי אך לא הבלעדי.

בהוראות התכנית נקבעים הממדים הפיסיים של הבנייה: שטחי הבניה המותרים, קווי הבניין, גובה הבנייה, ולפעמים הוראות נוספות, כגון חומרי בנייה, שלבי ביצוע, הוראות באשר לתשתיות, אחריות ליישום ועוד.

למסמכים הבסיסיים של תשריט ותקנון מצורפים לא פעם נספחים. ככלל, ככול שהתכנית מתוחכמת יותר, כך רבים בה הנספחים. לפעמים הנספחים נחוצים למען הבהירות, שכן קביעת כל המערכות על גבי תשריט אחד יכולה ליצור מפה קשה לקריאה. דוגמות לנספחים כאלה, ברמת תכנית המיתאר המקומית, הן: חלוקה למתחמי תכנון מפורט; שלבי ביצוע; תשתיות הנדסיות; קורי תנועה ותחבורה; מערכות שטחים ציבוריים; עקרונות עיצוב ונוף; וכיו"ב.

הנספחים נחלקים לנספחים מחייבים ונספחים שאינם מחייבים. התיבה "אינם מחייבים" צריכה להיות מובהרת בהוראות התכנית: הכוונה יכולה להיות למסמך מנחה, מסמך עקרונות או מסמך אילוסטרטיבי, ובכל מקרה מסמך שעל מוסדות התכנון להתחשב בו בעת דיון והחלטה בתחום תכנית המיתאר.

מסמך נוסף שמצורף למעט מדי תכניות הוא דברי הסבר לתכנית, הכולל גם את עיקרי ממצאי הסקרים שהוכנו לתכנית וניתוחם. דברי ההסבר הללו אינם בין המסמכים המחייבים, אבל יש בהם לא רק חומר עזר אלא גם פירוט של מדיניות, עקרונות, כוונות ונימוקים, דברים שאינם מתאפשרים במסמכי התכנית הפורמליים.

בתכניות בעלות תוקף סטטוטורי קיימת דיכוטומיה בלתי ניתנת ליישוב בין תכנון לבין קניין. אך יש משמעות קניינית לא מבוטלת להוראות של תכניות. למשל, מגרשים יש לרשום רק לפי תכנית; ייעודים, שימושים וזכויות בנייה הן שקובעות את הערך הכלכלי של קרקע; בתכנית יש הוראות בדבר הפקעת מקרקעין, בדבר זיקות הנאה, איחוד וחלוקה ופיצויים על ירידת ערך; ועוד.

### תכנית המיתאר המקומית - בין תכנון לבין קניין

אפשר לנסח כלל, שככול שתכנית מפורטת יותר, כך הצד הקנייני שבה מקבל ביטוי ישיר יותר. תכנית מיתאר ארצית במהותה היא יותר "טהורה" מבחינה תכנונית. בהנחה שתכנית מפורטת, כשמה, מבצעת את ההנחות התכנוניות של תכנית המיתאר המקומית, יוצא שהמתח בין קניין לבין תכנון מתבטא בראש ובראשונה בתכנית המיתאר המקומית.

עד כמה הגבולות בין ייעודי הקרקע צריכים להיות מדויקים וקובעים מבחינת הקניית זכויות או זכאות לפיצויים? האם הביטחון הקנייני הוא שיקול רלוונטי בקביעת מידת הפירוט של תכנית המיתאר?

דוגמות: 1. תכנית המיתאר קובעת מתחם ל"שכונת מגורים", ולא ניתן לדעת אם מגרש פלוני נופל בתחום הפארק הציבורי או בתחום בית הספר. 2. ההוראות נותנות מסגרת של יחידות דיור לכל המתחם, אך אלה יכולות להיות במגרש נתון בנייה צמודת קרקע או בנייה רוויה. 3. מה היא התכנית הפוגעת או המשביחה: תכנית המיתאר או התכנית המפורטת? 4. כיצד מחלקים את זכויות הפיתוח, כאשר תכנית המיתאר קובעת מגבלות מעטפת, כגון קיבולת יחידות דיור או אוכלוסייה, פרמטרים סביבתיים או כושר נשיאה של תשתיות (תחבורה, ביוב)?

האם תכנית מיתאר מקומית יכולה להתנתק משיקולים קנייניים, להתמקד ב"תכנון טהור", ולהשאיר את כל הקביעות הקנייניות ואת כל התוצאות הקנייניות (כמו הפקעה ופיצויים) לתכניות המפורטות? אמנם היטל השבחה ניתן לגבות מהשבחה בעקבות אישור תכנית מיתאר מקומית, אך אולי הכוונה לאותן תכניות שהן במהותן תכניות מפורטות, אך בסיווגן הן תכנית מיתאר מקומית?

שאלת הזמן: תכנית מיתאר מקומית היא בעלת אופק של כעשרים שנה, להבדיל מתכנית מפורטת המרוכזת, בדרך כלל, בפרויקט בר מימוש מיידי. האם כל התוצאות הקנייניות צריכות לחול על תחום התכנית מייד עם אישורה?

האם התכנית יכולה להקפיא את הפיתוח והאם מגיעים על כך פיצויים? בכל מקרה, ככול שתכנית המיתאר תהיה יותר מפורטת וספציפית, כך היא תאבד מתכונתיה המיתאריות.

על פי הפסיקה, אין מניעה לעריכת תכנית מיתאר שאיננה נותנת הגדרה קניינית ברורה.

בג"צ 448/91 ידיד ואח' ג' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים מזו (3), 441, קובע השופט אור:

"...עיקרה של תכנית מיתאר מקומית הוא לקבוע נורמות של מותר ואסור בנייה בשימוש בקרקעות או בבניינים שבתחום התכנית, כשבמסגרת נורמות אלה ימלאו תכניות מפורטות את פרטי השימוש והניצול של קרקע בכל קטע קרקע כתחומי התכנית. כשתכנית מיתאר קובעת אזור של עשרות דונמים כאזור בנייה למגורים וקובעת, בין יתר מטרות התכנית, שהיא תשמש בסיס להכנת תכניות בניין ערים מפורטות לשטח התכנית... אין הכוונה שעל כל חלק מהאזור המיועד לבנייה למגורים מותרת בנייה למגורים ללא צורך בהכנת תכנית מפורטת... אם בתשריט של תכנית המיתאר נקבע אזור גדול כאזור בנייה למגורים, מבלי שמצוינים בו דרכים או חלקים אחרים המיועדים לצרכי ציבור, ואין מסומנים בו גבולות של גושים וחלקות, הכוונה היא בעליל לקבוע נורמת מסגרת בלבד שעל פיה האזור מיועד לבנייה למגורים. אך כדי שניתן יהיה לבנות על קרקע בתחומי של אזור זה, מן הראוי שתהיה תכנית מפורטת יותר שתקבע את גבולות מגרשי הבנייה וכן את כל אותם תנאים ודרישות שניתן לכלול בתוכנית מפורטת... ובמילים אחרות, כשמוגשת תכנית מפורטת לגבי שטח שיעודו בנייה למגורים, בתכנית כזו ניתן להתנות את הבנייה, כך שחלקים של השטח יוקצו לצרכי ציבור, כמו דרכים או שטחים פתוחים... יוצא, שאישור תכנית מפורטת הכוללת חלוקה של הקרקע למגרשי בנייה, תוך קביעה שחלק מהקרקע ישמש לצרכי ציבור, אין בו לסתור את הנורמה של התכניות שנקבעה בתכנית המיתאר שעל פיה הקרקע נמצאת כאזור בנייה למגורים. סתירה כזו גם אינה קיימת במקרה שחלות על קרקע תכנית מפורטת או תכנית פרצלציה שאושרו קודם כניסת תכנית המיתאר לתוקף. תכניות כאלה אינן סותרות את תכנית המיתאר. הן עולות בקנה אחד עמה, וכל משמעותן אינה אלא שקטע קרקע עליו חלה תכנית המיתאר תוכנן תכנון מפורט בעבר. מה שניתן לתכנן תכנון מפורט על פי תכנית מיתאר, אינו הופך להיות מנוגד לתכנית רק מכיוון שתוכנן לפני שתכנית המיתאר נכנסה לתוקף."

## הפרובלמטיקה של תכניות המיתאר המקומיות

במציאות, קיים קושי רב בגיבוש תכניות מיתאר מקומיות, וקושי רב עוד יותר באישורן. יש לכך מספר סיבות ואלה הן:

1. יש קושי רב בהשגת הסכמה לתכנית מיתאר מקומית. ככול שתכנית מקיפה יותר – הן טריטוריאלית, הן בהיקף הנושאים שהיא מטפלת בהן והן בממד הזמן – כך קשה יותר לקבל עליה הסכמה. תכנית מיתאר היא תכנית שמספר גדול של גורמים הסכימו לה. חלק מהגורמים הם בעלי זכות וטו, ולחלקם זכות בקבלת החלטות או בהשמעת דעה. הסיכוי שתכנית מיתאר תיתקע בשל גורם כלשהו גדולה מאד, ועולה באופן גיאומטרי ככול שהתכנית מקיפה יותר. לפי הנוהג, התכנית היא מקשה אחת, ועל כן גם ויכוח אודות פרט (כגון תוואי כביש נתון) יכול "לתקוע" את התכנית. לא מקרה הוא שהערים הגדולות נעדרות תכניות מיתאר. לתל אביב מעולם לא היתה תכנית מיתאר; תכנית המיתאר של חיפה אושרה בשנת 1934; ורק מעורבות ממשלתית היא שגרמה להכנה ולאישור של תכנית המיתאר למערב ירושלים, גם זה לפני 40 שנה, בשנת 1959.

2. הדבר הקבוע הוא הדינמיקה המתמדת. רק צורותיה משתנות. פירוש הדבר שכל תכנית מיתאר מקומית, הטובה ביותר, לא יכולה להיות עדכנית לאורך זמן. אני מעריך את זמן הרלוונטיות של תכנית מיתאר מקומית, מבחינת קביעותיה הכוללות, בכ־15 שנים. עד שתכנית מיתאר מקומית מתאשרת, הנחותיה וקביעותיה התכנוניות הן בנות חמש ואולי יותר נכון עשר שנים, וצריך מיד להתחיל בהכנת תכנית חדשה, דבר שבדרך כלל לא קורה. ככול שתכנית המיתאר המקומית מפורטת יותר, כן הוראותיה מתיישנות מהר יותר.

3. ברשות המקומית תכנית מיתאר מקומית נתפסת כמסמך המגביל את שיקול הדעת המקומי, הן של הדרג הפוליטי בוועדה המקומית, והן של הדרג המקצועי. גמישות, שיקול דעת והחלטות אד-הוק, הן לחם חוק של הוועדות המקומיות. ועדת בניין ערים היא בין הוועדות החשובות ביותר, וערכה הפוליטי והכלכלי לשלטון המקומי רב. לכל אלה מפריעה תכנית המיתאר המקומית. על כן אין לרשות המקומית מוטיבציה להביא לאישור תכנית מיתאר מקומית, ולעתים היא האחראית לעיכובים במהלך אישורה.

4. ריבוי תכניות המיתאר הארציות ומידת הפירוט של תכניות מיתאר מחוזיות יוצרים מצב שבו תכנית מיתאר מקומית לעתים קרובות היא שינוי לתכנית מיתאר ארצית. הדבר מתבטא לפעמים בבדיקה מחודשת ברמה המקומית, ולפעמים בעדכון של קביעות ישנות. למשל, בתמ"א 23, תכנית המיתאר הארצית למסילות ברזל, מופיעה "רכבת העמק", למרות שהמסילה פורקה מזמן. אין גורם שמוכן לקחת את האחזיות של ביטול ההתוויה. המסילה עצמה חוצה ייעודי קרקע, וכן היא בעלת קו בניין של 80 מ' ורדיוס תכנון של 300 מ' בכל מפגש בין מסילת ברזל ודרך.

נוצרות שתי בעיות: הזמן הרב שלוקח כל הליך של שינוי תמ"א, גם אם הדבר בסמכות החלטה

של המועצה הארצית ולא נדרש אישור הממשלה, וכן גם אם המועצה הארצית משתכנעת בנחיצות התיקון המקומי, נדרש לעתים תכנון ותיקון בהיקף הרבה יותר נרחב, אשר לא נמצא בסדר קדימות.

תופעות אלו משפיעות בראש ובראשונה על תכניות המיתאר המקומיות למועצות האזוריות, והופכות את אישורן להליך כלתי תכליתי. הקשיחות הקרקעית של התכניות המחוזיות והארציות ברמה המקומית מקשה, אם כן, על אישור תכניות המיתאר המקומיות. כמו כן יש קשיחות ניהולית, שכן לכל תמ"ש יש ועדת עבודה וועדת משנה בעלת הרכב שונה. על כן הטיפול הארצי בתכנית המיתאר המקומית מפוצל בין מספר גופי משנה של המועצה הארצית.

5. אין מחיר פרוצדורלי לשינוי תכנית מיתאר מקומית. ניתן "לחיות" עם תכנית מיתאר לא מעודכנת ע"י תיקון נקודתי של הוראותיה. תכניות מיתאר ותיקות הן בעלות מאות ואף אלפי תיקונים. ישנה פרוצדורה זהה לפירוט תכנית מיתאר ולשינוי תכנית מיתאר, כך שאין "מחיר" לשינוי הוראותיה. כלומר, המערכת מעודדת שינוי תכנית ע"י הצטברות תכניות פרטניות ונקודתיות. ואולם, אין מנגנון המחייב לכחון את השינויים הללו במבחן מיתארי, או לחברם יחד למסמך בעל ראייה כוללת.

### ביקורת על תכניות מיתאר מקומיות וניסיונות רפורמה

הפרובלמטיקה של תכניות המיתאר המקומיות, כפי שפורטה לעיל, באה לביטוי בבקורות שכוונו כנגד הפרקטיקה הנהוגת ובעקבותיהן – הצעות לרפורמות. ביקורות אלו הופיעו כבר בשנות השבעים, ובמידה רבה מה שנאמר אז, רלוונטי גם היום. יש לציין עוד שהביקורות כוונו תחילה לפרקטיקה ולא לחוק, כי הדעה הרווחת היתה שנוסח החוק מאפשר לצקת לתוכו מגוון תכנים ומתודות של תכניות. רק משלא חל שינוי מהותי בפרקטיקה, הועלו הצעות לכפייה של שינוי תוכן ומתודות בדרך של חקיקה, ובראש ובראשונה במסגרת הצעת תיקון 43 לחוק התכנון והבנייה. להלן מספר דוגמות מהותיות לביקורת:

\* פרופ' נתניאל ליצ'פילד מאנגליה שהיה נשיא ה-Royal Town Planning Institute, היה פעיל בשנות השבעים בתכנון בארץ. בייעוץ שהוא נתן לממשלה, בהתייחס למדיניות התכנון בעיירות הפיתוח, הוא נתן דעתו לתכניות המיתאר המקומיות, בהישען על התפתחויות התכנון באנגליה.

בשנת 1972 כתב ליצ'פילד: "החוק המנדטורי באשר לסוג התכניות ונהלי התכנון – אבד עליו הכלח, ואף חוק התכנון והבנייה משנת 1965 אינו מהווה שינוי מהותי לעובדה זו". ליצ'פילד הדגיש שיש להבחין הבחן היטב בין תכניות לבין תכנון, ובמילים אחרות, בין מערכת התכנון הסטטוטורית לבין מערכת התכנון הקונספטואלית. התכנון הסטטוטורי איננו עומד בפני עצמו, אלא מטרתו ליישם את התכנון הקונספטואלי, כלומר, לפני גיבוש התכנית הסטטוטורית יש לגבש מסגרת תכנון כוללת לרמה המקומית. כמו כן הדגיש ליצ'פילד את הצורך למסד מערך בקרה וניטור תכניות לשם תיקונם הסדרי.

\* פרופ' רחל אלטרמן מהמרכז לחקר עיר ואזור בטכניון, שהיא בהשכלתה משפטנית, כתבה בשנת 1981 מאמר בכתב העת "משפטים" שבחן את תכניות המיתאר המקומיות בחוק, בפסיקה, בנוהג וברצוי. היא דגלה בסוג חדש של תכניות, על פי ההתפתחויות בארצות המערב. מסקנתה שהחוק הקיים מאפשר אישור תכניות מסוג זה:

"ניתן לשער כי גם תכנית אשר עיקרה מדיניות או עקרונות פיתוח ואשר רק חלקה מבוטא במפה – והמשאירה לתכנון המפורט את הגדרת זכויות הבנייה, תתקבל על ידי בתי המשפט – כתכנית מיתאר".

"...אם רוצים אנו שתכנית המיתאר המקומית תמלא את הייעוד אשר המחוקק התכוון לה – היינו, תהווה כלי לבקרת הפיתוח העירוני ולהכוונתו לאורך זמן על פי יעדי התכנית – עלינו להפכה מתכנית בסגנון המזהה שימושי קרקע באופן מפורט על פני יחידות שטח מוגדרות והמקנה זכויות במקרקעין. לכלי המתווה מדיניות ושואף להנחות החלטות למשך זמן באופן ענייני. תכנית מיתאר, לפי תפיסה זו, תקבע על מפה רק את הנושאים הדורשים קביעה כזו: יתר הנושאים יוצגו כעקרונות והנחיות כתובים, או ישורטטו באופן סכמטי ואיורי בלבד".

בחיבור שני משנת 1988 חיוקה אלטרמן את מסקנותיה הנ"ל, והוסיפה שלא חוק התכנון מהווה מכשול לרפורמות הנדרשות, שכן "אף על פי שיש מקום לשיפורים רבים בחוק, העובדה הבוטאה היא זו: המתכננים הישראליים, ובמיוחד מקבלי החלטות בוועדות התכנון, לא הסכימו לנצל את האפשרויות הקיימות במסגרת החוק הקיים. אין ספק, שרמת היצירתיות בניסוח כלים חדשים וגישות חדשות לתכניות סטטוטוריות בישראל היא נמוכה...".

המכנה המשותף בין עמדות הביקורת והצעות הרפורמות הוא רב, והוא מקובל על רבים מהקורבים לנושא, הן מהאקדמיה והן מהפרקטיקה.

בפרקטיקה המקצועית יש מגוון סוגי תכניות הממלאות את התפקידים של תכנית מיתאר מקומית, כולן או חלקן, מבלי שהן נחשבות כתכניות מיתאר מקומיות. הכוונה לתכניות שאינן "סטטוטוריות", דהיינו לא עוברות תהליך של הפקדה ומתן תוקף. תכניות כאלה ידועות תחת כינויים שונים: תכנית צל, תכנית אב, תכנית שלד, תכנית מבנית ועוד.

תכניות כאלה יכולות למלא את התפקיד של עיצוב מדיניות תכנון ואיזון בין אינטרסים, אך אינן יכולות למלא תפקיד של הענקת זכויות קניין או ביטחון וודאיות הניתנות לתכנית מיתאר. כמו כן, לא תמיד התכניות מהוות בסיס לרב-שיח והיזון חוזר עם בעלי עניין, לרבות הציבור הרחב.

בהיעדר תכנית מיתאר מעודכנת, תכנית כוללת לא סטטוטורית יכולה להוות עזר רב למוסדות התכנון בגיבוש ראייה כוללת וכבסיס לבחינת תכניות חלקיות.

הפסיקה בתחום זה אינה שוללת הסתמכות גורמים מקצועיים ומוסדות התכנון על תכנון שאינו סטטוטורי. אם תרצו, קיום תכנון הוא תחליף לקיום "תכנית", כהגדרתה בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה. הפסיקה תומכת בקיום רובד של תכנון מיתארי, ואולם שאלת הצורך בקיום רובד תכנון מיתארי כלל-עירוני לא נבחנה.



מבחינה זו, הפסיקה מקדימה את מרבית מוסדות התכנון, אשר אינם מורגלים כייזום וכדיון כתכניות שאינן נכנסות בגדר "תכנית" כמשמעה בחוק התכנון. אמירה זו נכונה גם, ואולי בעיקר, בנוגע למועצה הארצית ולוועדות המחוזיות.

### ייזום והכנת תכניות מיתאר מקומיות - החוק

התפקיד להכין את תכנית המיתאר המקומית הוטל בחוק משנת 1929 על הוועדה המקומית. בתיקון 43 לחוק התכנון משנת 1995, הוחלף סעיף 62 הנותן בידי הוועדה המקומית חובה וסמכות להגיש תכנית מיתאר מקומית, ובמקומה נקבע בסעיף 61 א: "משרד ממשלתי, ועדה מקומית או רשות מקומית, כל אחת בתחום מרחבה, וכן בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע – רשאים להכין תכנית מיתאר מקומית – ולהגישו –".

השינוי הנ"ל התקבל ופורש כמהפכה רבתי: מעתה כל גורם במרחב התכנון המקומי יוכל להכין ולהגיש תכנית מיתאר מקומית, בשעה שבעבר רק הוועדה המקומית יכלה. זה פירוש מוטעה.

גם בעבר יכול היה כל גורם שהוא להכין ולהגיש לא רק תכנית מפורטת אלא גם תכנית שסיווגה תכנית מיתאר מקומית. הדבר הוכר גם בפסיקה.

הפסיקה הבחינה במרומו בין תכנית מיתאר מקומית כוללת לבין שינוי חלקי לתכנית המיתאר. מתקבל על הדעת שגם לפי הסעיף החדש "בעל קרקע או מי שיש לו עניין בקרקע" יצטרך להצדיק הכנה של תכנית מיתאר מקומית כוללת לכל מרחב התכנון המקומי והגשתה.

על כן לא כייזום תכנית, דהיינו, בהכנת תכנית ובהגשתה, שינה החוק. השינוי הוא במעמדה של הוועדה המקומית. על פי החוק הקודם, כל תכנית מיתאר מקומית – בין תכנית כוללת לפי סעיף 62 ובין שינוי תכנית לפי סעיף 134 – היתה חייבת אימוץ פוזיטיבי של הוועדה המקומית.

לאחר תיקון 43, אין לוועדה המקומית עוד "זכות וטו" לסינון תכניות, אלא היא סמכות ממליצה בלבד, כאשר כל תכנית מיתאר מקומית המוגשת לה חייבת לעבור להכרעת הוועדה המחוזית. אם כן, תיקון 43 לא שינה את מעמד יזום התכנית, אלא את מעמד הוועדה המקומית.

### ייזום תכניות מיתאר מקומיות והכנתן - הפרקטיקה

למרות שחוק התכנון, ופקודת בניין ערים שקדמה לו, הטילו על הוועדה המקומית את האחריות להכנת תכנית המיתאר המקומית (עד תיקון 43) הרי שבפועל, משנת 1918 ואילך, השלטון המרכזי מעורב כייזום תכניות והכנתן לא פחות מהשלטון המקומי.

הסיבות המהותיות למעורבות השלטון המרכזי בתכנון המיתארי המקומי לא השתנו: מצד אחד יכולת מוגבלת ו/או חוסר עניין של השלטון המקומי, מצד שני אינטרסים ישירים של השלטון המרכזי בתכנון המקומי.

לגבי מגבלות השלטון המקומי, הכנת תכנית מיתאר מקומית היא פרויקט מורכב ורחב היקף. במקרה הטוב, רשות מקומית מעורבת בהכנת תכנית מיתאר אחת ל-15 עד 20 שנים, על כן אין לדרג המקצועי או הפוליטי המקומי הניסיון הדרוש.

מבחינת השלטון המרכזי: מערכת השלטון בישראל מאופיינת במידה רבה של ריכוזיות, המפוצלת בין מספר גורמים שלטוניים שלא כהכרח מתואמים ביניהם. כתחום התכנון מעורבים בעיקר הגופים האלה: משרד הבינוי והשיכון, אשר היה אחראי ישירות לתכנון ולפיתוח "עיריות הפיתוח" ועדיין מעורב ברבים מהם, כמו גם בתכנון שכונות ואחריות כוללת לדיור הציבורי בישראל; מינהל מקרקעי ישראל, החולש על רוב הקרקעות במדינה (93%) ומחזיק במנגנון תכנון גדול ואקטיבי; ומשרד הפנים המעורב בתכנון המקומי על כל רבדיו. אפשר עוד להזכיר אינטרסים של משרד התחבורה, של משרד התיירות ושל משרד החינוך.

החל מאמצע שנות השבעים פועלת ועדת היגוי בינמשרדית האחראית לייזום, להזמנה ולהנחייה של הכנת תכניות מיתאר מקומיות, בשיתוף הרשות המקומית. הוועדה הוקמה תחילה כדי להשיג תיאום בין משרדי הממשלה ביוזמות התכנון בעיריות הפיתוח ובמועצות האזוריות (האחרונות לצורך רישום משבצות) ועם הזמן התפרסה גם להכנת תכניות ליישובים מבוססים.

קיום הוועדה מאפשר עריכת תכנית עבודה רב-שנתית על פי סדרי קדימויות לאומיים, תיאום מראש ומעורבות מגוון גופים בתכנון המקומי ורמה מקצועית גבוהה הנשענת בין היתר על ניסיון מצטבר. ועוד יש להזכיר את היתרון של אישור מהיר יותר של תכנית אשר מעורבים בהכנתה מרב הגורמים המאשרים (יתרון תיאורטי אשר אינו נתמך בסטטיסטיקה).

להערכתנו, כמחצית מתכניות המיתאר המקומיות בישראל הן יוזמה של ועדת ההיגוי הבינמשרדית הנ"ל.

## ביבליוגרפיה

### חקיקה

חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה (1965).

תקנות התכנון והבנייה (כינוי תכניות), תשמ"ו (1985).

תקנות התכנון והבנייה (סימון בתשריטים), תשמ"ט (1989).

תקנות בניין ערים (הכנת תשריטים), תשי"ט (1959).

### פסיקה

בג"צ 189/74 ברנו ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח', כט(1), 492.

בג"צ 123/75 שמואל אור ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ל(1) 628.

38/76 המועצה המקומית תמרה נ' ועדת המשנה לעררים שליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח', ל(2), 631.

בג"צ 440/80 טייג ושות' בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז חיפה ואח', לו(3), 85.

בג"צ 161/84 חברת ווינדמיל הוטל בע"מ נ' שר הפנים מב(1) 793.

בג"צ 581/87 צוקר ואח' נ' שר הפנים ואח' מב(4), 529.

בג"צ 594/89 מועצה אוורית ערבה תיכונה ואח' נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח' מד(1), 558.

בג"צ 4113/90 חב' גזית קונסיליום בע"מ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז המרכז ואח', דינים עליון, כרך כ"ד, 280.

בג"צ 448/91 ידיד ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים מז(3), 44.

בג"צ 1636/92 העמותה לשמירת איכות החיים והסביבה ואח' נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז תל אביב, מז(5), 573.

בג"צ 2683/92 מכבים ואח' נ' הוועדה לבנייה למגורים במחוז המרכז ואח', מח(1), 535.

בג"צ 3212 בנין נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז ירושלים ואח' מח(5) 309.

בג"צ 2920/94 אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח', נ(3) 441.

ה"פ 131/95 (י-ם) אלעמורי ואח' נ' שר הפנים ואח' דינים מחוזי, כו(4), 648.

### מאמרים

אלתרמן רחל, חוק התכנון והבנייה ותכנית המיתאר: הנחיות קשיחות או מסגרת גמישה? משפטים, כרך י"א, חוברת 2, מאי 1981, עמ' 197-220.

אלתרמן רחל, תכנית מיתאר על פי חוק התכנון והבנייה – מהי? מטרות התכנית, צורתה והיקפה, עיר ואזור, כרך 4, חוברת 3, 1981, עמ' 5-27.

אלתרמן רחל, תכנית מיתאר מקומית על פי חוק התכנון והבנייה, מהי? (גמישות, תכנון שוטף ותהליך ההפעלה), עיר ואזור, חוברת 18, נוב' 1988, עמ' 5-26.

ליצ'פילד נ., מדיניות פיתוחן של הערים החדשות בישראל, תכנון סביבתי, 19-20, 1972, עמ' 17-47.

פיאלקוף ח., כיוונים רצויים לשיפור תכניות מיתאר מקומיות, תכנון סביבתי 37-38, יוני 1988, עמ' 20-36.