מקונפליקט לשיתוף

זיהוי "פוטנציאל ההתנגדויות" הצפוי לתוכניות בנין עיר

דורון דרוקמן ורחל אלתרמן

דורון דרוקמן ורחל אלתרמן

מקונפליקט לשיתוף

זיהוי "פוטנציאל ההתנגדויות" הצפוי לתוכניות בנין עיר

סידרת מחקרי המרכז לחקר העיר והאזור

מקונפליקט לשיתוף

זיהוי "פוטנציאל ההתנגדויות" הצפוי לתוכניות בנין עיר

דורון דרוקמן ורחל אלתרמן

המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים

מוסד הטכניון למחקר ופיתוח
הטכניון - חיפה

2010

בהוצאת המרכז לחקר העיר והאזור
מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ
הטכניון חיפה 32000
טל: 04-8294019 פקס: 04-8294071
כתובת האתר: www.ccrs.technion.ac.il
דוא"ל: arcurs@tx.technion.ac.il

© 2010 כל הזכויות האקדמיות לפרסום זה שמורות לחוקרים ולמוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ.

אין להעתיק, לצלם או לשכפל כל חלק ממסמך זה ללא רשות בכתב ומראש מאת בעלי הזכויות.

למען הסר ספק, מודגש בזאת כי חבר הסגל ו/או הטכניון ו/או מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ לא יהיו אחראים לכל נזק לרכוש ו/או לגוף ו/או להוצאה ו/או להפסד מכל מין וסוג אשר יגרמו ו/או עלולים להיגרם לכם או למי מטעמכם עקב חוות דעת זו או דוח זה או בהקשר להם.

For the elimination of any doubt, it is hereby stressed that the staff members and/or the Technion and/or the Technion Research and Development Foundation Ltd. will not be liable for any property damages and/or corporeal damages and/or expenses and/or loss of any kind or sort that will be caused or may be caused to you or anyone acting on your behalf, in consequence of this statement or opinion or this report, or in any connection to it.

עריכה ועדכון לקראת הוצאה לאור: איריס פרנקל-כהן, דוקטורנטית במסלול לתיכנון ערים ואזורים

איור הכריכה: נירה אורני – אדריכלית ומתכננת ערים ודוקטורנטית במסלול לתיכנון ערים ואזורים

עיצוב הכריכה: דינה מיד

הדפסה: בית הדפוס של הטכניון, חיפה, ישראל.

מסת"ב: ISBN 965-409040-6

המרכז לחקר העיר והאזור – מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ

2010

אודות המחברים:

דורון דרוקמן הוא בעל תואר ראשון באדריכלות ותכנון ערים ותואר שני בתכנון ערים מהטכניון, הוא כיהן כיו״ר ועדת משנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית מחוז מרכז, במשרד הפנים, וכמתכנן מחוז המרכז, משרד הפנים. כיום הוא נושא בתפקיד מנהל אגף בכיר (פיתוח ובקרה) במינהל התכנון, משרד הפנים, ירושלים וכממלא מקום לנציג שר הפנים ולחבר בעל הכשרה מקצועית בענייני תכנון ובניה במועצה הארצית לתיכנון ובנייה.

רחל אלתרמן היא פרופסור מן המניין בטכניון, מחזיקת התקדרה לארכיטקטורה / תיכנון ערים על שם דוד עזריאלי. היא בעלת תארים בתיכנון ערים ומשפטים ומתמחה במחקר השוואתי על דיני תיכנון ובנייה, מדיניות מקרקעין ותיאוריות של קבלת החלטות בתיכנון. אלתרמן בעלת פרסומים בין לאומיים רבים והיא הנשיאה המייסדת של האיגוד האקדמי הבינלאומי לתיכנון, משפט ומקרקעין. International Academic Association on Planning, Law and Property Rights.

ראו: http:/alterman.technion.ac.il

אודות המחקר:

ספר זה הוא גירסה מעודכנת וערוכה מחדש של מחקר לתואר שני שנעשה על ידי אדריכל דורון דרוקמן בהנחיית פרופסור אלתרמן.

תוכן העניינים

תקציר 13

17

חלק א': רקע תיאורטי

פרק 1- מבוא 19

פרק 2- מקומה של זכות ההתנגדות לאור התיאוריות בדבר מיתון קונפליקטים ושיתוף הציבור בהליכי התיכנון 23

2.1 קונפליקטים בתיכנון 24

2.1.1 הקונפליקט בהוויה האנושית 24

2.1.2 הקונפליקט בתיכנון העירוני והאזורי 24

2.1.3 מימדי הקונפליקט בתיכנון העירוני והאזורי 26

2.1.4 מנגנוני התמודדות עם קונפליקטים בהליך התיכנון הסטטוטורי 32

2.2 שיתוף הציבור בהליך הסטטוטורי 40

פרק 3- המסגרת המשפטית 47

3.1 זכות הטיעון וחובת השימוע 48

3.2 הליך ההיוועצות 50

3.3 ביקורת פנימית 52

3.4 הליך ההתנגדויות על-פי חוק התיכנון והבניה 52

3.4.1 שלב ההתנגדויות לתוכנית 53

3.4.2 מי יכול להגיש התנגדות 55

3.4.3 מועד הגשת ההתנגדות 57

3.4.4 מקום ואופן הגשת ההתנגדות 58

3.4.5 עיון בהתנגדויות 59

3.4.6 מי מכריע בהתנגדויות 59

3.4.7 הגשת חוות דעת בקשר להתנגדויות 60

3.4.8 זכות עמידה ביחס לתוכנית מתוקנת לאור התנגדות שהוגשה 61

3.4.9 דיון בהתנגדויות 63

3.4.10 מינוי חוקר לשמיעת התנגדויות 65

תוכן העניינים (המשך)

3.4.11	טווח שיקול הדעת לעת הכרעה בהתנגדויות	66
3.5	ההתנגדויות בחוק ובפסיקה – סיכום	69
	חלק ב': המחקר האמפירי	73
	פרק 4- מבנה המחקר	75
4.1	נושא המחקר ומטרותיו	75
4.2	השערת המחקר	76
4.3	תיאור שיטת המחקר	76
4.4	מהלך המחקר	79
	פרק 5- סקר תוכניות	81
5.1	שיטת איסוף הנתונים ותקופת המחקר	81
5.1.1	קביעת מסגרת הדגימה	81
5.1.2	קביעת שיטת הדגימה ותקופת המחקר	82
5.1.3	מקורות הנתונים	85
5.2	הגדרת המשתנים	85
5.2.1	המשתנים המסבירים: מאפייני התוכנית	86
5.2.2	המשתנים התלויים: מאפייני ההתנגדויות	90
5.3	שיטת הניתוח הסטטיסטי	91
	פרק 6- ממצאי המחקר האמפירי	95
6.1	"הכלל השכיח"	95
6.2	התפלגות המשתנים המסבירים (ובדיקת המתאם בינם ל"פוטנציאל ההתנגדויות)	96
6.3	קשרים בין משתנים מסבירים לבין עצמם	108
6.3	מודל הרגרסיה הלוגיסטית	115
	פרק 7 – דיון, מסקנות והמלצות	119
7.1	רכוז הממצאים ובדיקת ההשערות	119
7.2	סיכום המחקר ומסקנותיו	125
7.3	מגבלות המחקר	127

תוכן העניינים (המשך)

7.4 המלצות למחקרי המשך 128

<u>נספחים</u>

נספח מס׳ 1 : פירוט התוצאות הכמותיות של סקר ההתנגדויות בתכניות 130

נספח מס׳2 : תקנות התיכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתוכנית, סמכויות
חוקר וסדרי עבודתו), תשמ״ט-1989 150

<u>מקורות</u> 157

רשימת טבלאות

טבלה מס' 1:	הרכב מוסדות התיכנון העיקריים	37
טבלה מס' 2:	התפלגות אוכלוסיית המחקר על פני תקופת המחקר	83
טבלה מס' 3:	משתני המחקר	92
טבלה מס' 4:	ריכוז הממצאים ביחס למקום התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 5:	ריכוז הממצאים ביחס לנושא התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 6:	ריכוז הממצאים ביחס ליזם התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 7:	ריכוז הממצאים ביחס לשטח התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 8:	ריכוז הממצאים ביחס למידת השינוי המוצע בתוכנית	נספח 1
טבלה מס' 9:	התפלגות מקום התוכנית ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 10:	התפלגות נושא התוכנית ביחס לכל אחד ממיקומי התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 11:	התפלגות שיעורי השינוי המוצעים בתוכנית ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 12:	התפלגות נושאי התוכנית ביחס לשיעורי השינוי המוצעים	נספח 1
טבלה מס' 13:	התפלגות יזם התוכנית ביחס לנושאי התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 14:	התפלגות נושאי התוכנית ביחס לכל אחד מיזמי התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 15:	התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה	נספח 1
טבלה מס' 16:	התפלגות שיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד מיזמי התוכנית	נספח 1
טבלה מס' 17:	התפלגות שיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד משטחי התוכנית השונים	נספח 1
טבלה מס' 18:	התפלגות שטחי התוכנית ביחס לשיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה	נספח 1
טבלה מס' 19:	התפלגות יזמי התוכנית ביחס לשטחי התוכנית השונים	נספח 1
טבלה מס' 20:	התפלגות שטחי התוכנית ביחס ליזמי התוכנית השונים	נספח 1
טבלה מס' 21:	התפלגות מיקומי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי המוצעים בתוכנית	נספח 1
טבלה מס' 22:	התפלגות שיעורי השינוי המוצעים בתוכנית ביחס לכל אחד ממיקומי התוכנית השונים	נספח 1
טבלה מס' 23:	טבלת המרה למשתני מודל הרגרסיה הלוגיסטית	נספח 1
טבלה מס' 24:	משתני מודל הרגרסיה הלוגיסטית	נספח 1
טבלה מס' 25:	מקדמי המשתנים במודל הרגרסיה הלוגיסטית	נספח 1
טבלה מס' 26:	השוואת ממצאי מודל הרגרסיה הלוגיסטית ביחס ל"קבוצות" של תוכניות שהתקבלו בפועל	נספח 1

רשימת תרשימים

תרשים מס' 1:	קבוצות מימדי הקונפליקט והזיקה ביניהם	28
תרשים מס' 2:	קונפליקטים בתיכנון - משולש אינטרסים	30
תרשים מס' 3:	קונפליקטים בתיכנון - משולש האינטרסים בשלבי הליך התיכנון הסטטוטורי	31
תרשים מס' 4:	שלבי אישורה של תוכנית	53
תרשים מס' 5:	שלבי ההליך על-פי סעיף 106 (ב) לחוק התיכנון והבניה	62
תרשים מס' 6:	השוואת מספר התוכניות (ממוצע שנתי) שהופקדו בפועל בוועדות המחוזיות בתקופה 2004 - 1998	82
תרשים מס' 7:	שיטת איסוף הנתונים ותקופת המחקר	84
תרשים מס' 8:	השוואת שתי קבוצות התוכניות שהופקדו בפועל בוועדה המחוזית	85
תרשים מס' 9:	שלבי המחקר האמפירי: שיטת הניתוח הסטטיסטי ותוצרי הביניים	93
תרשים מס' 10:	שיעור התוכניות עם התנגדויות מסך התוכניות שבאוכלוסיית המדגם - ה"כלל השכיח".	95
תרשים מס' 11:	שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות שבאותו מקום - במחקר הנדון ובהשוואה למחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986)	98
תרשים מס' 12:	השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות שבאותו נושא - במחקר הנדון ובהשוואה למחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986)	101
תרשים מס' 13:	השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות של אותו יזם - במחקר הנדון ובהשוואה למחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986)	104
תרשים מס' 14:	השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות שבאותו שטח - במחקר הנדון ובהשוואה למחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986)	106
תרשים מס' 15:	השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות שבאותה קבוצה - ממצאים נבחרים	108
תרשים מס' 16:	פירוט הקשרים בין המשתנים המסבירים שנבחנו	109

מקונפליקט לשיתוף

זיהוי "פוטנציאל ההתנגדויות" הצפוי לתוכניות בנין עיר

דורון דרוקמן ורחל אלתרמן

תקציר

ספר זה מציג מיצאי מחקר השואל, האם ניתן לשער מראש, טרם הפקדת התוכנית, האם תוגשנה התנגדות לתוכנית, וזאת רק על-פי מאפייניה.

על-פי חוק התיכנון והבניה 1965, שלב ההתנגדויות הינו השלב היחיד שבו ישנה חובה לשתף את הציבור בתיכנון. התגברות המודעות של יחידים וקבוצות לזכותם לקבוע ולהשפיע על התיכנון סביבם אף הביאה לשימוש הולך וגובר בו. לאור מתכונתו של שלב זה ומיקומו המאוחר יחסית בהליך הסטטוטורי, אף עולה דרישה להרחבת שיתוף הציבור בתיכנון, ובכלל זה להקדמתו טרם הפקדת התוכנית. מנגד, קיימת גישה המדגישה את יעילות ההליך הסטטוטורי וגמישותו. על פי גישה זו, משך זמן אישורן של תוכניות ארוך מדי, כך שניתן לצמצם ולקצר את שלב ההתנגדויות, ובוודאי שאין מקום להרחיב את שלבי ההליך או להוסיף עליהם.

פער זה ניתן לגישור בהנחה כי אין בהכרח פתרון אחיד המתאים לכל סוגי התוכניות. כך לדוגמה, ביחס לתוכניות אשר אינן מעוררות קונפליקט תכנוני, או שהקונפליקט בהן הינו קטן ומצומצם יחסית, ניתן להמשיך ולהסתפק בשלב ההתנגדויות. ואולם, ככל שמדובר בתוכניות המעוררות קונפליקט תכנוני רחב היקף, שהליך ההתנגדויות צר מלהכילו, גובר הצורך בצעדים נוספים שיביאו למיתונו, דוגמת שיתוף הציבור טרם שלב ההפקדה. פתרון מסוג זה מחייב את היכולת לשער ולהגדיר מראש, טרם הפקדת התוכנית, את "פוטנציאל ההתנגדויות" של התוכנית. אולם האם ניתן לבחון ולאתר מראש את מהות הקונפליקט שהתוכנית עלולה ליצור והיקפו. היינו, האם ניתן לשער מראש את מידת ההתנגדות שתוכנית תעורר, על פי טיבה ומאפייניה? בשאלה זו התמקד מחקר זה.

השערה זו נבחנה במחקר זה באופן אמפירי, כאשר בסיס הנתונים אשר שימש לכך היו כל התוכניות שהופקדו בפועל בוועדה מחוזית מחוז המרכז בשלוש השנים שחלו בתקופה 1.6.1998 - 31.5.2001 (סה"כ 717 תוכניות). על בסיס נתונים אלו בוצע, בהמשך, ניתוח סטטיסטי אשר בחן את התפלגות התוכניות על-פי מאפייניהן, תוך התמקדות בבחינת הקשר בין מאפייני התוכנית לשאלת קיומה (או אי-קיומה) של התנגדות לתוכנית.

השערתו המרכזית של המחקר האמפירי הניחה קיומו של קשר בין מאפייני תוכנית לבין ההתנגדויות שיוגשו בגינה. כמאפייני התוכנית הוגדרו המשתנים המסבירים הבאים: מקום התוכנית (1); נושא התוכנית העיקרי (2); יזם התוכנית (3); שטח התוכנית (4) ומידת השינוי המוצע בתוכנית (5). כמשתנה התלוי הוגדר משתנה יחיד: קיומה/אי קיומה של התנגדות לתוכנית. מבחינה סטטיסטית, איששו מבחני המתאם באופן מובהק את ההשערה, כי קיים קשר בין מאפייני תוכנית לבין ההתנגדויות שיוגשו בגינה. בנוסף פותח גם מודל משולב וכוללני (המבוסס על שיטת הרגרסיה הלוגיסטית), חזה מראש, בשיעורי הצלחה גבוהים מאוד, את קיומה או אי קיומה של התנגדות לתוכנית, וזאת בהתבסס רק על מאפיניה של תוכנית.

להלן עיקרי הממצאים והמסקנות העולים ממחקר זה:

- רק לחלק קטן יחסית מכלל התוכניות (29.6%) הוגשו התנגדויות: שיעור נמוך יחסית ביחס לסברה הרווחת, לפיה לרבות מהתוכניות מוגשות התנגדויות. יחד עם זאת התוכניות שנבחנו במסגרת מחקר זה הופקדו טרם שינויי החוק והתקנות שנועדו לשפר את דרכי פרסומן של הודעות ההפקדה ותוכנן, כך שיכולת הציבור להיוודע על עצם הפקדתה של תוכנית, או להבין את תוכן מודעת ההפקדה היה מצומצם יחסית בהשוואה למצב התקף כיום, ונדרש מחקר עדכני לבחינת שיעור זה.

- לקרוב מ70% מהתוכניות שנסקרו לא הוגשו התנגדויות: גם אם שיעור זה פחת במרוצת הזמן, עדיין ניתן להניח כי ביחס לתוכניות רבות יחסית מהווה ההליך הסטטוטורי הקיים הליך יעיל ואיכותי, המאפשר סינון או פתרון חלק ניכר מקונפליקטים טרם שלב ההפקדה.

- במחקר זוהו מספר קבוצות של תוכניות, ש"פוטנציאל ההתנגדויות" של כל אחת מהן נמוך במידה ניכרת מההתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל קבוצת התוכניות (29.6%). בקבוצה זו ניתן למנות את כל התוכניות ששטחן קטן מ-1 דונם (10.4%); ששיעור השינוי המוצע בהן "בינוני" (12.3%); שנושאן מגורים-בנין בודד (17.1%) ושמקומן במרחב העירוני-כפרי (19.8%). על בסיס ממצאים אלו ספק באם קיימת הצדקה מספקת להרחבה או הוספת שלב סטטוטורי נוסף של שיתוף הציבור בנוגע לקבוצת תוכניות אלו, מעבר לשלב ההתנגדויות.

- יחד עם זאת מעלים ממצאי המחקר כי לכל תוכנית שלישית לערך מוגשת התנגדות. מחקר זה אף זיהה מספר קבוצות של תוכניות "קונפליקטואליות", ש"פוטנציאל ההתנגדויות" בכל אחת מהן גבוה משמעותית מההתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל קבוצת התוכניות (29.6%). קבוצה זו מכילה את כל התוכניות שנושאן תשתיות תחבורתיות (50.9%); שהיוזמה להכנתן הינה הממשלה או גורמים מטעמה (64.9%); שמיקומן "אחר" (65.4%) וששיטחן בין 100-1000 דונם (76.1%).

- קבוצת תוכניות אלו מעוררות באופן מובהק התנגדות, ולגביהן קיים הצורך בנקיטת צעדים שיביאו להקטנת הקונפליקט טרם הפקדתן. אמנם המחוקק הגדיר בינתיים מסלול סטטוטורי נפרד לתוכניות מסוג זה (הוועדה לתשתיות לאומיות), אך במסגרתו בחר דווקא לצמצם את שלב ההתנגדויות לתוכנית. מאחר והוועדה

לתשתיות לאומיות הינה מוסד חדש יחסית (על הקמתה הוחלט בשנת 2002), נדרשת פרספקטיבת זמן רחבה יותר לבחינת פעילותו על רקע סוגיות אלו.

המחקר ומימצאיו מהווים אך נדבך בנושא מיתון קונפליקטים ושיתוף הציבור בהליך התיכנון העירוני והאיזורי. מסקנות המחקר עשויות לתרום בנושאים אלו, ולהוות בסיס למחקרי המשך שיאפשרו הן שיפורו של התיכנון העירוני והאזורי מהבחינה המקצועית, הן מיתון קונפליקטים וחיזוק ההיבט הדמוקרטי של שיתוף הציבור בהליך התיכנון - וכל זאת תוך חתירה להליך יעיל ואפקטיבי של תהליך קבלת החלטות.

בחודשים הראשונים של 2010, עת יוצא ספר זה לאור, עומדת בפני הכנסת הצעת חוק לשינוי עמוק בחוק התיכנון והבנייה. זו הפעם הראשונה מאז 1965 שמדובר לא רק בתיקון החוק אלא בתפיסה חדשה. במיסגרת זו מוצעים גם שינויים הנוגעים למספר היבטים של שיתוף הציבור בתיכנון, אך הללו אינם מייתרים את מוסד ההתנגדויות לתוכניות מופקדות. גם אם יתקבלו כל השינויים, ניתן להניח שהציבור עדיין ימשיך להגיש התנגדויות לתוכניות בשלב ההפקדה. נושא הספר – כיצד ניתן להקטין את הקונפליקט הסובב תוכניות רבות – ימשיך להעסיק את מוסדות התיכנון. בעיתוי זה, יש בדעות ובמימצאים שמביא הספר כדי להעשיר את הדיון הציבורי בהצעת החוק.

חלק ראשון:

הבסיס התיאורטי

פרק 1: מבוא

הניתן לשער מראש, במידה גדולה של וודאות, האם תוכנית בנין עיר תעורר התנגדות - וזאת בהתבסס רק על מאפייניה של התוכנית? זאת השאלה המרכזית אותה מציב חיבור זה לבחינה. מאחר שזיהויו של הקונפליקט התכנוני בשלבי התיכנון המוקדמים יכול לסייע בשיפור איכותו של התוצר התכנוני, להגביר יעילותו של ההליך התכנוני ולהגדיל סיכויי מימושו של תיכנון זה - חשיבותה של אפשרות זו רבה לתיכנון העירוני והאזורי, וזאת כפי שיפורט להלן.

בחודשים הראשונים של 2010, עת יוצא ספר זה לאור, עומדת בפני הכנסת הצעת חוק לשינוי עמוק בחוק התיכנון והבנייה. זו הפעם הראשונה מאז 1965 שמדובר לא רק בתיקון החוק אלא בתפיסה חדשה. במיסגרת זו מוצעים גם שינויים הנוגעים למספר היבטים של שיתוף הציבור בתיכנון אך הללו אינם מייתרים את מוסד ההתנגדויות לתוכניות מופקדות. נושא הספר – כיצד ניתן להקטין את הקונפליקט הסובב תוכניות רבות – ימשיך להעסיק את מוסדות התיכנון. בעיתוי זה, יש בדעות ובמימצאים שמביא הספר כדי להעשיר את הדיון הציבורי בהצעת החוק. בכל נוסח שיאומץ על ידי הכנסת, הציבור עדיין ימשיך להגיש התנגדויות לתוכניות בשלב ההפקדה.

הפקדתה של תוכנית הינה שלב מתקדם מאוד בהליך התיכנון הסטטוטורי, המהווה, לרוב, את שיאו של מאמץ תכנוני רחב היקף ועתיר שלבים ותחנות ביניים. תחילתו, לעיתים, זמן רב קודם הגשת התוכנית למוסד התיכנון, לעת בחינת התיכנון המתגבש ותיאומו למול הגורמים הרלוונטיים. המשכו של ההליך בהגשת התוכנית למוסד התיכנון ובחינתה התכנונית המוקדמת[1] על-ידי מתיכנון המחוז (או מהנדס הוועדה המקומית - לתוכניות שבסמכות הוועדה המקומית). לאחר מכן, מתקיים במוסד התיכנון דיון בשאלת ההפקדה, וככל שהוחלט סוף סוף להפקיד את התוכנית - מילוי התנאים שנקבעו בהחלטת מוסד התיכנון כתנאי להפקדתה.

קידומה של תוכנית לעבר שלב ההפקדה כולל, בדרך כלל, את תיאום התיכנון המוצע למול משרדי ממשלה, מוסדות התיכנון וכל שאר הגופים הנוגעים לתוכנית, העשויים להשפיע במישרין או בעקיפין על החלטת ההפקדה[2]. כן כולל קידום התוכנית את הטמעת השינויים בתוכנית כתוצאה מתיאומים אלו ואת השלמות התוכנית ותיקונה לתוכנית בהתאם לדרישות ולהחלטות שהתקבלו. כך לדוגמה, עשויה תוכנית להידרש, כתנאי לקידומה באחד משלבים אלו, לתוכנית אב בנושאים משלימים (דוגמת ביוב/ ניקוז/תחבורה וכד'), לבחינתה על רקע תסקיר השפעה על הסביבה או חוות דעת סביבתית והטמעת מסקנותיהם במסמכיה, להשלמות ועדכונים בנושאים שונים דוגמת תחבורה, ניקוז, ביוב, שמאות, בינוי אדריכלי, הצללה, השפעות אקלימיות, מדידה ועוד.

---

[1] ראו הערות מספר 30 - 32 להלן.

[2] דוגמה לגופים עמם נדרש תיאום או אישור: הוועדה לשמירה על קרקע חקלאית ושטחים פתוחים; המועצה הארצית (ביחס להקלות מתוכניות מתאר ארציות); שר הדתות (ביחס למקומות קדושים ובתי קברות – בהתאם לסעיף 99 לחוק התכנון והבניה); שר החינוך והתרבות (ביחס לשמירה על בנינים או אתרים שיש להם חשיבות היסטורית או ארכיאולוגית - בהתאם לסעיף 99 לחוק התכנון והבניה); רשות העתיקות; מינהל התעופה האזרחי, מערכת הביטחון ועוד.

מעבר למאמץ התכנוני כרוכה פעילות זו גם בעלות כספית בלתי מבוטלת: לצורך ביצוע כל אותם שינויים, השלמות ותיקונים נדרשת העסקתם של צוותי מתכננים, מומחים ויועצים בתחומים שונים. בנוסף, ביצוע תיאומים והשלמת מטלות מקצועיות אלו כרוכה גם בזמן, דבר המעכב את מימוש התיכנון המוצע וכך גם את המועד בו ניתן להפיק הרווח הגלום בו.

זאת ועוד; חלק ניכר מיזמי התוכניות אינם בהכרח יזמים פרטיים, המצפים אך לרווח כספי, אלא רשויות מקומיות ומשרדי וגורמי ממשלה, המבקשים לקדם ולממש פרויקטים שונים הנדרשים והנחוצים לצורך תפקודה ופעילותה התקינה של הרשות המקומית ושל המדינה, והמצפים לאישורה של התוכנית שתאפשר זאת. כך לדוגמה, מגיש משרד הבינוי והשיכון תוכניות להרחבת ישובים ואף להקמת ישובים חדשים; משרד התחבורה, מע"צ ורכבת ישראל מגישים תוכניות לדרכים ארציות, מחלפים, מסילות רכבת כבדה וקלה וכד'; משרד התשתיות מגיש תוכניות למתקני אנרגיה ועוד. מאחר שמדובר בפרויקטים ברמת חשיבות מקומית ואף לאומית לעיתים, עלות כל אחד מהם עשויה להגיע למיליוני ואף למיליארדי שקלים. לפיכך, כל עיכוב בהליך אישורם של הפרויקטים מגדיל את אי-הוודאות התקציבית שלהם וכתוצאה מכך- הן את עלותם הסופית בפועל והן את אפשרות המדינה לממשם בסופו של דבר. בנוסף, ומעבר לעלותם הישירה של פרויקטים אלו, לכל עיכוב או דחייה במועד אישורם ומימושם השפעה עקיפה על המשק בהיבטים שונים, הן תפקודיים והן כלכליים. כך לדוגמה, מחסור בפתרונות לדיור עשוי להשפיע על העלאת מדד הדיור, וכתוצאה מכך על מדד המחירים לצרכן; עיכוב בהשלמת תשתיות תחבורה עשוי להגדיל את הסיכוי לתאונות דרכים, המשך גודש תחבורתי וכד'; עיכוב בהשלמת מתקני אנרגיה עשוי לגרום למחסור במקורות אנרגיה זמינים ועוד.

כל אלה מדגישים את חשיבותו של הליך התיכנון הסטטוטורי ואת מורכבותו, ואת רצון הגורמים המעורבים בו לאשר את התוכנית מהר ככל שניתן לאחר שזו הופקדה. דע עקא, שעל-פי סעיף 100 לחוק התיכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "**חוק התיכנון והבניה**"), כל המעוניין בקרקע, בבניין או בכל פרט תכנוני אחר והרואה עצמו נפגע ע"י תוכנית שהופקדה, וכן רשימה של גופים ומוסדות ציבוריים ומקצועיים (דוגמת אגודות אדריכלים, מתכנני ערים, גופים שעניינם שמירת הסביבה ועוד) - יכול להגיש לה התנגדות. התעצמות התודעה לנושא שיתוף הציבור בתיכנון והתגברות המודעות של יחידים וקבוצות בזכותם וביכולתם לקבוע ולהשפיע על הבינוי סביבם העלתה את חשיבות שלב התנגדויות בעיני הפרט והציבור ודומה כי הביאה לשימוש הולך וגובר בו. הדבר עולה הן מכמות ההתנגדויות המוגשות והן נוכח סוג ואופי הנימוקים המועלים במסגרתן. בנוסף, בשונה מהליך התיכנון המשלב בתוכו שלבים מנהליים - פורמאליים (דוגמת דיונים במוסדות התיכנון) ובלתי-פורמאליים (פגישות תיאום, היוועצויות וכד'), הליך ההתנגדויות הינו הליך מעין-שיפוטי, בעל תבנית קשיחה ומוגדרת יחסית. הליך זה אינו מעודד התדיינות מקצועית בין שווים. כתוצאה, נוטים מתנגדים רבים להרחיב התנגדותם ולכלול בה גם טענות החורגות הרבה מעבר לעניין המקורי שהביאם להגשת ההתנגדות. זאת, מתוך הנחה כי החרפת הקונפליקט תביא, בסופו של דבר, לפשרה שתהה קרובה יותר להישג אליו התכוונו במקור. גם אם הוגשה התנגדות יחידה לתוכנית, מחויב מוסד התיכנון לדון בהתנגדות ולהכריע בה. במצב זה מצטרפת תוכנית זו לרשימת כל שאר התוכניות הממתינות לדיון ולהכרעה בוועדת

ההתנגדויות - וזאת בניגוד לתוכנית שלא הוגשה בגינה התנגדות ושמתאשרת בפועל בהליך כמעט אוטומטי[3].

כתוצאה מכל אלה, לעיתים קרובות, נתפס שלב ההתנגדויות לאחד מ"צווארי הבקבוק" בהליך התיכנון הסטטוטורי, הנושא באחריות לעיכוב ניכר באישורה של תוכנית והעשוי אף לבטלה. למרות הרצון והצורך לייעול ולקיצור הליכי התיכנון, דומה כי ברורה לכל חשיבותו של שלב זה בהליך התיכנון ככלי בקרה ובדיקה ראוי מבחינה מנהלית ונורמטיבית. מטעם זה, האפשרות לבטלו לא נשקלה אי פעם. צעדי "ייעול" שננקטו לפיכך נגעו בקיצור משך זמן ההפקדה' בצורך בהגשת תצהיר, אפשרות הטלת קנס על מתנגדים "שלא בתום לב" וכד'[4] - צעדים שכוונו למעשה לכרסום בזכות העמידה של המתנגדים, תוך תקווה שבכך יקטן אולי היקף ההתנגדויות. גישה זו משרתת בעיקרה את יזמי התוכנית, המצפים בשלב זה לאישורה המהיר של התוכנית, וההתנגדויות מבחינתם הנן אך מטרד. אולם מעבר לשאלות המנהליות והנורמטיביות, מספקים צעדים אלה "פתרונות" זמניים בלבד. תחושת הפגיעה והעוול, שלא באה על סיפוקה בשלב ההתנגדויות מתועלת לפניה לערכאות המשפטיות. הליך זה עשוי לעכב את התוכנית פי כמה ותוצאותיו בלתי צפויות לעיתים מהבחינה התכנונית. פתרון אפשרי אחר, הנוגע לשורשו של עניין, הינו לנסות ולהקטין מראש את הקונפליקט התכנוני. תיכנון המנסה להגדיר מראש את הקונפליקט שייווצר, הבוחן מראש השפעת הפתרון על הפרט והציבור והמנסה לצמצמו, או שוקל לחילופין אמצעי שיפוי לאלו אשר הפגיעה בהם בלתי ניתנת למניעה והמשקף ניסיונות אלו כלפי המתכננים והצבור הרחב - עשוי למתן את הקונפליקט התכנוני ולתרום בסופו של דבר הן לשיפור וייעול הליכי התיכנון והן להרחבת בסיס ההסכמות עליו ישען התיכנון המוצע.

על רקע זה עולה השאלה האם ניתן לבחון מראש את מהות והיקף הקונפליקט שהתוכנית עלולה ליצור, כלומר לשער מראש את מידת התנגדות שתוכנית תעורר, על פי טיבה ומאפייניה.

במידה והתשובה לכך חיובית, יאפשר בסיס ידע זה לשמש את כל הגורמים שעניינם תיכנון עירוני ואזורי כאמצעי בחינה והערכה מראש של הפתרון המוצע על רקע "פוטנציאל התנגדויות" הצפוי לו, ושיפורו בהתאם במידת האפשר. בכך ניתן יהיה להביא הן להקטנת הקונפליקט התכנוני, הן לשיפור וייעול הליכי התיכנון, הן להגדלת אפשרות מימושו של התיכנון בפועל והן לשיפור איכותו של התוצר התכנוני.

חיבור זה מבקש לפיכך לבחון ולהאיר מספר היבטים מרכזיים הנוגעים לשלב ההתנגדויות לתוכנית. בהתאם לזאת, ייוחד חלקו הראשון של חיבור זה לפריסת מספר היבטים תיאורטיים הנוגעים למיתון קונפליקטים בתיכנון העירוני והאזורי ולשיתוף הציבור בתיכנון, וכן לסקירת שלב ההתנגדויות כפי שגובש בחוק ובפסיקה. בחלק השני יפורט המחקר האמפירי שבוצע, אשר התמקד בשלב ההתנגדויות לתוכנית ובחן האם ניתן לזהות מראש, טרם הפקדתה של תוכנית, את "פוטנציאל ההתנגדויות" שלה על פי טיבה ומאפייניה. חלקו האחרון של חיבור זה יפרט את עיקרי ממצאיו של המחקר האמפירי, ואת המסקנות המרכזיות העולות מהם בהקשר לנושאי החיבור.

---

[3] סעיף 108(ג) לחוק קובע כי *" הופקדה תוכנית ולא הוגשה התנגדות, יראו את התוכנית כמאושרת על ידי מוסד התכנון המוסמך לאשרה, בתום שלושים ימים מתום המועד להגשת התנגדויות, זולת אם החליט המוסד אחרת תוך אותם שלושים הימים"*. למעט מקרים יוצאים מן הכלל, מתאשרות בפועל התוכניות שלא הוגשה בגינן התנגדות באופן "אוטומטי" במוסד התכנון, וזאת בהתאם לריישא שבסעיף זה

[4] על תיקוני החוק בהקשר זה, ראו ורנסקי ואלתרמן (1990), והערות מס' 52, 51 להלן.

פרק 2:

זכות ההתנגדות לאור תיאוריות של מיתון קונפליקטים ושיתוף הציבור

בפרק הקודם תואר בתמצית המאמץ התכנוני הכרוך בהבאת תוכנית לכדי הפקדתה בפועל, והודגש כי חלק ניכר ממאמץ זה מוקדש לתיאום התיכנון המוצע למול הגורמים השונים הנוגעים להליך התיכנון הסטטוטורי. ברמה הבסיסית, נוגע תיאום זה לסוגיות "טכניות" במהותן, ועיקרו הטמעת הנחיות מקצועיות בנושאים שונים בפתרון התכנוני המוצע. עם זאת, ולאור מורכבות הנושאים בהם עוסק התיכנון העירוני והאזורי עשוי גם פתרונה של סוגיה "טכנית" לכאורה לעמוד בסתירה לפתרונה של סוגיה "טכנית" אחרת, כל שכן כשמדובר בסוגיות ערכיות ונורמטיביות. כתוצאה, הולך וגובר הצורך בתיאום התיכנון למול מטרות, צרכים ואינטרסים שונים של גורמים, קבוצות עניין ויחידים, תוך התחשבות בסתירות הקיימות והאפשריות במטרות בערכים, וברצונות השונים של הצדדים השונים. "תיאום" זה עניינו למעשה התמודדות עם קונפליקטים.

מאחר שתפקידו העיקרי של התיכנון העירוני והאזורי הינו להסדיר את השימוש בקרקע במציאות מורכבת ובדרך של התערבות כפויה - התמודדות עם קונפליקטים מהווה חלק אינטגראלי מהליך התיכנון. אל הקונפליקטים ה"קונקרטיים", המתעוררים כתוצאה מתיכנון ספציפי בשטח נתון מתווספים במציאות הישראלית גם "קונפליקטים מבניים", המושרשים בהוויית החיים במדינה והשזורים במערכות רבות מעבר לתחום התיכנון עצמו. על בסיס מציאות זו נדרש התיכנון העירוני והאזורי בשראל לפעול ולהבטיח את אספקת מכלול שימושי הקרקע הנדרשים לתפקודה התקין של המדינה והציבור - וכל זאת באופן מקצועי ויעיל.

פרק זה מציג לפיכך, בתמצית, את נושא הקונפליקטים בתיכנון העירוני והאזורי, ואת הדרכים האפשריות להתמודדות עמם בתיכנון. על בסיס זה, סוקר פרק זה בהמשך את המנגנונים הקיימים על-פי חוק התיכנון והבניה העשויים לסייע בנושא זה. בנוסף, ומאחר שהתיכנון נועד לשרת את הציבור הן ככלל והן באופן פרטני, ועשוי גם להשפיע עליו מהבחינה המהותית, מתרכז סיומו של פרק זה בשיתוף הציבור בתיכנון, תוך השוואת הרצוי למול המצוי בחוק התיכנון והבניה גם בנושא זה.

קונפליקטים בתיכנון

הקונפליקט[5] בהוויה האנושית

קונפליקטים בין יחידים או קבוצות מלווים את הפעילות האנושית משחר ההיסטוריה בנושאים רבים, ובהכללה ניתן לומר שאין יחיד או קבוצה שאינם מצויים במערכת קונפליקטים מתמדת בנושאים שונים. כך לדוגמה, קיימות מחלוקות ביחס למטרות מנוגדות, נורמות וערכים סותרים, צרכים מנוגדים, רגשות שונים, פתרונות אפשריים, שאיפות או אינטרסים מנוגדים וכד׳. על רקע כל אלה צומח ה״קונפליקט״, ובמידה וקונפליקט זה הולך ומעצים - הוא אף יכול להביא בסופו להתפרצות אלימה.

עיון בספרות הענפה המתפרסת על-פני תחומי המחקר הרבים העוסקים בתופעת ה״קונפליקט״ מעלה כי קיימות הגדרות רבות למושג זה. עפ״י ורנסקי (1994), בין הסיבות לריבוי המונחים השונים - הנבדלים, לעיתים, באופן ניכר זה מזה - הינה העובדה שתופעת הקונפליקט נחקרה במקביל על-ידי חוקרים רבים, מדיסיפלינות שונות, וכל זאת ללא מערכת מושגית - מילונית משותפת ומנחה. הקונפליקט במשמעותו המצומצמת מתייחס בעיקר לעימות פיסי גלוי, דוגמת מריבה אלימה בין יחידים או קבוצות, או מלחמה בין מדינות. הגדרות אחרות מרחיבות את המושג, ומאבחנות קונפליקט בכל מצב בו קיימת אי הסכמה, חילוקי דעות, מחלוקת או פולמוס ביחס למטרות או אינטרסים מנוגדים.

לצורך חיבור זה, ועל רקע תחום המחקר הנדון ייעשה שימוש בהגדרה של קונפליקט כדלקמן[6]:

> ***קונפליקט - פעולת גומלין בין שני גורמים (יחידים, קבוצות, ארגונים) או יותר, המבוססת על ניגוד אשר לו מודע לפחות אחד מהמעורבים. צד אחד לפחות מנסה להשיג את מטרותיו או לזכות במשאב מוגבל באופן המונע הישג דומה או גורם להפחתת הישגיו של צד או צדדים אחרים.***

הקונפליקט בתיכנון העירוני והאזורי

בין אם במודע ובין אם לאו, ההתמודדות עם קונפליקטים מהווה חלק אינטגראלי מהתיכנון העירוני והאזורי. התיכנון העירוני והאזורי עוסק במהותו בהסדרת השימוש בקרקע - שהינה אחד מהנכסים הייחודיים של החברה האנושית[7], וזאת בדרך של התערבות שלטונית כפויה.

---

[5] מקור המילה ״קונפליקט״ (Conflict) מלטינית: יחד = Con; הלם, היכה = Fligere. בשפה העברית ניתן למצוא מילים נרדפות למונח זה, דוגמת: מאבק, מחלוקת, ניגוד, סכסוך, עימות, קרב, ריב (עפ״י ״מילה במילה - אוצר המילים הנרדפות, ניגודים ושדות סמנטיים״, איתן אבניאון, 2000) - אולם אף אחת מהן אינה חופפת את מלוא משמעויותיו של המושג. לאור זאת, ולאור השתרשות המונח הלועזי ״קונפליקט״ בשפה העיברית - מאמץ חיבור זה את המונח הלועזי ״קונפליקט״.

[6] הגדרה זו אומצה מתוך מחקריהן של ורנסקי (1994), ורנסקי, אלתרמן, צ׳רצ׳מן (1994), וצ׳רצ׳מן, אלתרמן, ורנסקי (1996) - העוסקים כולם בקונפליקט בהקשר לתכנון העיר והאזור. מקורה, עפ״י ורנסקי (1994), בספרו של Minnery (1985).

[7] דיון רחב במכלול היבטיה היחודיים של המקרקעין - ראו ויסמן (תש״ן - 1990).

ההצדקה לכך נובעת, בין היתר, מסוגיות הנוגעות ל"מוצרים ציבוריים", מבעיות איסוף, מהנחיצות להשיג לעיתים דווקא קרקע מסוימת (דוגמת צוק מסוים המתאים למגדלור), מהצורך לצמצם השפעות חיצוניות שליליות של שימושים מסוימים על סביבתם, מהשאיפה לחלוקה צודקת ושוויונית של זכויות במקרקעין ועוד (לוינסון-זמיר, 1991).

בהתאם לזאת, גובשו במדינות רבות הסדרים נורמטיביים שנועדו לשמש להסדרה ולפיקוח על השימוש במקרקעין. הסדרים אלו מאפשרים לקבוע את היעודים והשימושים השונים בשטחים השונים (דוגמת מגורים, תעשיה, מסחר, שמורות טבע וכד'), את היקף זכויות הבניה והצפיפויות השונות בכל אחד מיעודים ושימושים אלו, את מאפייני הבינוי השונים (דוגמת גובה הבינוי, קווי הבניין, מספר הקומות וכד'), וכן את איכות הבניה, בטיחותה וכד'. בהתאם לזאת נקבע בחוק התיכנון והבניה כי עבודת פיתוח במקרקעין טעונה **היתר** מרשויות התיכנון[8], וכי מתן היתר מותנה בהתאמתו ל**תוכנית** המאושרת החלה במקום[9]. הסדרים דומים הוגדרו לעניין זה במדינות השונות (אלתרמן, 1992)[10].

יחד עם זאת, הסדרה כה מגוונת וכה מקיפה של השימוש במקרקעין בדרך של התערבות כפויה משמעה התערבות ניכרת בזכויות הקניין ובחירותו של הפרט להחליט על השימוש המיטבי במקרקעין שבבעלותו. כך לדוגמה, עשויה תוכנית להגביל ולצמצם את אפשרויות הבניה במקרקעין באמצעות רשימה מוגבלת של שימושים מותרים, קביעת מגבלת גובה מרבי ואף שלילת אפשרויות הבניה במקום. תוכנית עשויה גם להפקיע המקרקעין, בשלמותם או בחלקם, לצרכים ציבוריים. מעבר ל"פגיעות ישירות" אלו תיתכן גם "פגיעה עקיפה", בשטח גובל או סמוך למקרקעין נשוא התוכנית. כך לדוגמה, עשויה תוכנית לקבוע בתחומה שימוש בעל דימוי נחות (דוגמת בית קברות) או בעל השפעות סביבתיות (דוגמת אזור תעשיה, כביש סואן וכד'). כתוצאה מכך עשויים מקרקעין גובלים וסמוכים להיפגע כתוצאה מירידת ערך, מחשיפה למטרדים סביבתיים ועוד.

מעבר לקונפליקט הנוצר כתוצאה מהפגיעה האפשרית בזכויות הקניין של הפרט, נדרש התיכנון גם למצוא איזון בין מטרות, צרכים ואינטרסים של קהילות, קבוצות עניין ויחידים. זאת, בהתחשב בסתירות הקיימות והאפשריות במטרות, ערכים, וברצונות השונים של הצדדים השונים. בדרך כלל נוכל לזהות יותר משני "שחקנים" או צדדים מעורבים ומושפעים ויותר מנושא אחד השנוי במחלוקת. כל אלה מהווים כר נרחב ליצירת קונפליקטים במסגרת התיכנון העירוני והאזורי. ככל שהמציאות והנסיבות בהם מתרחש התיכנון מורכבים יותר מבחינת האינטרסים הפוליטיים, כלכליים, חברתיים וכד' - מלווה התיכנון בקונפליקט מורכב יותר בין הגורמים השונים והינו בעל מימדים רחבים יותר.

מעבר לכל אלו, נדרשת מערכת התיכנון בישראל להתמודד גם עם קונפליקטים עמוקים וחריפים יותר בהשוואה למדינות מערביות אחרות (ורנסקי, 1994). עוצמת הקונפליקטים הקשורים לפיתוח המדינה ואופן השימוש בקרקע וחריפותם נובעים בין היתר מהמאפיינים הבאים:

- שטח המדינה קטן יחסית, כאשר רוב האוכלוסייה מצטופפת רק בחלק קטן משטחה;

[8] סעיף 145.(א) לחוק התכנון והבניה.

[9] שם, סעיף 145.(ב).

[10] על השוואה בין מערכות של תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות ראו: אלתרמן (1990).

- מחסור במשאבים טבעיים (כולל משאבי מים ואנרגיה);
- גבולות המדינה אינם מוגדרים באופן סופי, וקיים מאבק בין שני לאומים על הקרקע במדינה[11] (קונפליקט פוליטי באשר לגבולות המדינה);
- עימות בין פריפריה למרכז;
- קונפליקט בין וותיקים לעולים חדשים על רקע גלי העלייה;
- קונפליקט בין דתיים - חילוניים (כביש בני ברק, מחלף כפר חב"ד בכניסה לנתב"ג, כביש בר אילן בירושלים ועוד);

קונפליקטים אלו הינם "קונפליקטים מבניים", המושרשים בהווית החיים במדינה ושזורים במערכות רבות מעבר לתחום התיכנון עצמו. כל אלו מתווספים כאמור לקונפליקטים ה"קונקרטיים" העשויים להתהוות אגב תיכנון ספציפי הנוגע לסוגיה תכנונית כזו או אחרת. על בסיס מציאות זו נדרש התיכנון העירוני והאזורי בישראל לפעול ולהבטיח את אספקת מכלול שימושי הקרקע הנדרשים לתפקודה התקין של המדינה והציבור - וכל זאת באופן מקצועי ויעיל.

מימדי הקונפליקט בתיכנון העירוני והאזורי

הדרכים להתמודדות עם קונפליקטים החלו להתפתח בסוף שנות ה- 70 בארצות הברית ובחלק ממדינות אירופה. בתחילתו, התמקד המחקר בנושא זה במספר תחומים: יחסים בינלאומיים, יחסים בין עובדים ומעסיקים ויחסים בין אזרחים בתחום המשפחה והקהילה. בהמשך, גברה המודעות בכל שנוגע לקונפליקט הבין קבוצתי כמעט בכל מדעי החברה, כולל בתחום המדיניות העירונית (Simmie, 1974; Meyerson & Banfild, 1955). מעבר לניתוח תופעת הקונפליקט, התמקד המחקר גם בפיתוח שיטות להסדרה ופתרון של קונפליקטים, כולל הערכת תהליכי ישוב מחלוקות ותוצאותיהם (על סקירת השיטות השונות להסדרה ומיתון קונפליקטים ראו לדוגמה ורנסקי, 1994; כהן בן-עמי, 2002)

מאחר שהתיכנון העירוני והאזורי עוסק מעצם טבעו בזיהוי וביצירת חלופות, במקביל לתהליכים אלו, החלה לחלחל המודעות לנושא מיתון קונפליקטים וההכרה ביתרונותיו להליך התיכנון, וזאת בדרך של זיהוי קבוצות העניין ופיתוח חלופות אשר יתנו מענה למגוון אינטרסים של קבוצות אלו. אחד מהתחומים הראשונים בו נעשו נסיונות שימוש בטכניקות של מיתון קונפליקטים היה בתיכנון ופיתוח אזורי ובסוגיות הנוגעות לאיכות הסביבה. ייחודם של תחומים אלו, הינו ריבוי ה"שחקנים" המשתתפים בתהליך, מורכבות הסוגיות וכן ההכרה כי בדרך של מיתון קונפליקטים ניתן להגיע לפתרונות תכנוניים טובים יותר תוך הימנעות מעיכובים מיותרים ומגרירת הקונפליקט להכרעת ועדות מעין שיפוטיות או אף בתי המשפט (ורנסקי, 1994).

[11] המאבק על הקרקע אינו מתרחש רק לאורך גבולותיה, אלא גם בתחומה - ראו לדוגמה בג"צ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל** פ"ד נד(1) 258, וכן קדר,יפתחאל (2000).

היבט נוסף נוגע לדינמיקה של הקונפליקט - האם הינה חיובית או שלילית. הקונפליקט כשלעצמו אינו טוב או רע, אלא נייטראלי. יחד עם זאת, דרך הטיפול בקונפליקט עשויה להופכו לתהליך מועיל, התורם להליך התיכנון ("Productive conflict"), המשקלל ומשלב אינטרסים וערכים שונים, או לקונפליקט הרסני ("Destructive conflict"), המביא לעיכוב התיכנון ולפתרון תכנוני גרוע. קיימת לפיכך חשיבות רבה לאופן בו מתמודד תהליך התיכנון עם קונפליקטים, ולמידת יכולתו לנצל קונפליקטים "חיוביים" לשיפור והעשרת התיכנון, ובמקביל - למתן ולרסן קונפליקטים "שליליים" במידת הצורך (Jennifer,1995; Jendt & Pedersen, 1996; באר׳, 1999).

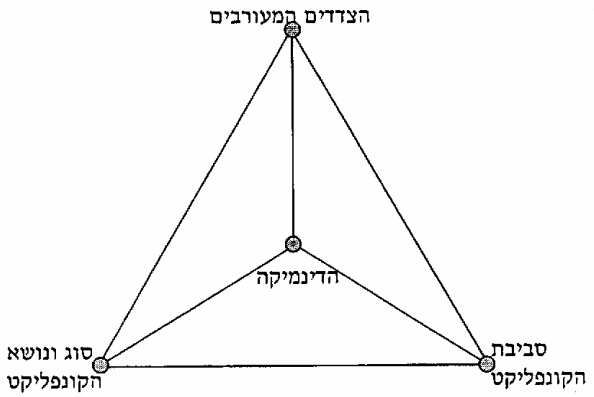
על רקע כל אלו, התפתחו במרוצת השנים מגוון גישות ושיטות להתמודדות עם קונפליקטים וישוב מחלוקות, כאשר הבחירה ביניהן מושפעת מהמימדים השונים של האירוע או התהליך, ובכלל זה מאפייניהם האישיים של המשתתפים (ורנסקי (1994). מרבית החוקרים של שיטות ההתמודדות עם הקונפליקט מבחינים בין שיטות בהן קיים צד נייטרלי המקשר/ מתווך/ בורר בין הצדדים, לבין שיטות בהן הצדדים המעורבים בעימות מתמודדים עם הסדרתו/ ישובו/ פתרונו בלא סיוע חיצוני. על-פי רוב, ההבחנה היא בין שיטות שעיקרן משא ומתן (Negotiation) לבין שיטות שעיקרן תיווך או גישור (Mediation) (צ׳רצ׳מן, אלתרמן, ורנסקי 1996).

גישה נוספת שהתפתחה כאלטרנטיבה לחיתוך החד בין אינטרסים מנוגדים ולעמידה הבלתי מתפשרת משני צידי המתרס הינה גישת ה"יישוב החלופי של מחלוקות" (Alternative Dispute Resolution - A.D.R). בבסיס שיטה זו נעוצה ההכרה, כי מעבר לתחומי המחלוקת יש לגורמים המעורבים בסכסוך גם תחומי שיתוף פעולה ואינטרסים משותפים, ובכלל זה הצורך להמשך יחסי גומלין גם בעתיד. זיהוי הקונפליקט כבעיה **משותפת** מאפשר תקשורת ומודעות לצורך בתקיפת הבעיה ולא בתקיפת הזולת (ורנסקי 1994). מאחר שתהליך התיכנון הסטטוטורי מפגיש את אותם גורמים בשלבים השונים ובתוכניות השונות, קורה לא פעם כי בחלק מהעימותים חלוקים המעורבים בנושאים אחדים ובעלי אחדות דעים ואינטרס משותף באחרים. יישום דרכים אלטרנטיביות להתמודדות עם קונפליקטים עשוי להתאים לפיכך לאירועים רבים הנוגעים לתחום זה. בארה"ב פותחו ויושמו מנגנונים רבים על-פי גישה זו, שבמרכזם הליכי משא ומתן, גישור ושיפוי (צ׳רצ׳מן, אלתרמן, ורנסקי 1996).

במספר מחקרים אשר בוצעו בשנים האחרונות בישראל (ורנסקי, 1994; ורנסקי, אלתרמן, צ׳רצ׳מן, 1994; צ׳רצ׳מן, אלתרמן, ורנסקי, 1996), פותח מודל טיפולוגי לתיאור נושא הקונפליקטים בתיכנון בישראל. זאת, הן בהתבסס על מידע בין-תחומי של חקר הקונפליקט וההתמודדות אתו, והן על בסיס ניתוח המאפיינים הארגוניים והמשפטיים של מערכת התיכנון הממוסד בישראל. מודל טיפולוגי זה שימש, בהמשך, במחקרים שהוזכרו לעיל, לאפיון ולניתוח האירועים בהם זוהו קונפליקטים, ולהערכת הדרכים למיתונם. מקרי הבוחן היו בתחום תיכנון הדרכים ובתחום תיכנון השטחים הפתוחים. להלן תיאור טיפולוגית המודל (מתוך: צ׳רצ׳מן, אלתרמן, ורנסקי, 1996, עמ׳: 24-18).

טיפולוגית מודל זה הינה היררכית, ובמרכזה ארבע קבוצות של מימדים (ראו תרשים מס׳ 1):

תרשים מס׳ 1 - **קבוצות מימדי הקונפליקט והזיקה ביניהם**
(מקור: צ׳רצ׳מן, אלתרמן, ורנסקי, 1996)



- **סביבת הקונפליקט:**

כל קונפליקט מופיע בתוך סביבה ארגונית, חברתית ופוליטית נתונה, הניתנת לאפיון מבחינת מרכיבי הסביבה, יחסי הכוחות בה, רמת הניגודים המצויים בה ומידת שווי המשקל בין כל אלה. כך לדוגמה, גם אם כל קבוצות האינטרסים ידועות החל מראשיתו של הליך התיכנון, סביבת הקונפליקט טרם הפקדתה של תוכנית תהה שונה מזו שלאחר הפקדתה ובשלב ההתנגדויות - וזאת לאור השינוי שביחסי הכוחות בין הקבוצות בכל אחד משלבים אלו.

בהקשר התיכנון העירוני והאזורי עשויה סביבת הקונפליקט לכלול לדוגמה את קבוצות המימדים הבאות: מאפיינים של המערכת הפוליטית (מהרמה המדינית ועד למקומית); מאפייני המערכת המשפטית; מאפייני המערכת החברתית; מאפייני המערכת הארגונית, וכן את מאפייני התוכנית, דוגמת מיקום התוכנית, השינוי המבוקש, תחום השפעת התוכנית וכד׳.

- **מהות הקונפליקט:**

מהות הקונפליקט מתמקדת בשלוש קבוצות של מאפיינים:

מאפייני **סוג** הקונפליקט: גלוי/ חבוי; אובייקטיבי/ סובייקטיבי; פנים אישי/ בין אישי/ בין קבוצתי וכד׳; כך לדוגמה, עשוי קונפליקט תכנוני להיות בין אישי לעת הדיון להפקדה בתוכנית, ולהתרחב לבין קבוצתי בשלב ההתנגדויות לתוכנית.

מאפייני **מקורות** הקונפליקט: משאבים מוגבלים ו/או מתכלים; מטרות/ שאיפות/ ערכים מנוגדים; מאבקי יוקרה/ כוח; תקשורת לקויה וכד׳;

מאפייני **נושא** הקונפליקט (בעקבות Minnery 1986):

- **קונפליקט <u>מעבר</u> לתיכנון העירוני / אזורי:** המימד האנושי; ההקשר החברתי; ההיבט הלאומי-מדיני וכד'. כל אלו הינם גורמים חיצוניים המשפיעים על מערכת התיכנון, וכפי שפורט לעיל, במסגרת הסעיף **העוסק בקונפליקט בתיכנון העירוני והאזורי**,, קיימים במציאות הישראלית קונפליקטים "מבניים" העשויים להשפיע באופן ניכר בהקשר זה.

- **קונפליקט <u>של</u> התיכנון העירוני / אזורי:** יחסי פוליטיקה ותיכנון; סוגיות קונספטואליות-תיאורטיות הנוגעות לתיכנון דוגמת הצדקת התיכנון ותוצריו הרצויים, מטרות התיכנון ודרכי השגתן ועוד.

- **קונפליקט <u>ב</u>תיכנון העירוני/ אזורי:** חלוקת משאבים (מוחשיים דוגמת קרקע, איכות אויר וכד' ומופשטים כגון אינפורמציה ושוויוניות). בקבוצה זו כלולים מרכיבים פנים-מערכתיים האופייניים לתיכנון, וכן אלו הרלוונטיים לאירוע הקונקרטי עצמו.

- **קונפליקט המתבטא <u>באמצעות</u> התיכנון העירוני/ אזורי:** בין קבוצות/ ארגונים, בנוגע לכלים ולטכניקות. בקבוצה זו מצויים נושאים שהעיסוק בתיכנון גורם, ולהם השלכות על הסביבה. הם מופיעים <u>עקב</u> התיכנון העירוני/ אזורי, וכתוצאה ישירה ממאפייניה של התוכנית.

בין תת הנושאים המתוארים יתכנו קשרים וזיקות הדדיות.

▪ הצדדים המעורבים:

עפ"י המודל שהוצע, אובחנו שלוש קבוצות עיקריות של צדדים מעורבים כדלקמן:

- **מספר הצדדים וסוגיהם**: יזמים, מוסדות תיכנון, ציבור, פרטיים, ארגונים וכד', ומידת מעורבותם (ראשונית, משנית וכד'). חלק מהקבוצות עשוי ללוות את הקונפליקט לכל אורכו, אחרים עשויים להצטרף/ לפרוש במהלכו, לשנות מעמד, עמדה וכד'[12]. כך לדוגמה, מתנגדים לתוכנית "מתגלים" רק לאחר שהתוכנית הופקדה לעיון הציבור.

  תרשים מס' 2 מתאר מערך מופשט ובו שלושה צדדים מעורבים, המהווים את הגורמים ה"קלאסיים" המעורבים בדרך כלל בקונפליקטים בתיכנון האזורי והעירוני: הרשויות, היזמים והציבור. מאחר שהקבוצות אינן בהכרח הומוגניות, מאפשר תיאורן בצלעות המשולש (ולא בקודקודיו) המחשת מגוון האינטרסים.

[12] ריבוי צדדים מעורבים מאפיין קונפליקטים רבים בתכנון העירוני והאיזורי, ומרביתם אף רב- נושאיים. כך לדוגמה, יכולה קבוצת תושבים להפגין חזית משותפת מול פרויקט בניה המוצע בשכנות, בעוד שבתוכם קיימים חילוקי דעות ביחס לדרכי הפעולה בהן צריך לנקוט ביחס לפרויקט: האם לחבור לאופוזיציה ברשות המקומית - המתנגדת אף היא לפרויקט, לתמוך במשרד לאיכות הסביבה המציע שינויים לפרויקט מתוך מודעות לפגיעה הצפויה של הפרויקט בתושבים ועוד. מצב זה עשוי להשתנות כאשר יזמי התוכנית יציעו חלופה לפרויקט שתהה מקובלת על התושבים, אולם תקטין את הרווח הצפוי לרשות המקומית מהפרויקט.

לדוגמא, קבוצות בציבור, להן אינטרס משותף רחב יותר עם חלק מקבוצת היזמים - ימוקמו קרוב יותר לקודקוד המשותף לשתי צלעות אלו, בעוד שמתנגדים לתוכנית שיזמים אלו מבקשים לקדם ימוקמו הרחק מקדקוד משותף זה.

- **יחסי הכוחות בין הצדדים**: ניתן להבחין בכוח מסוגים שונים וביחסי כוחות דינאמיים במהלך הקונפליקט.
- **נתיבי התקשורת בין הצדדים:** האם האינטראקציה ישירה (סביב שולחן הדיונים) או עקיפה, פורמאלית (מתנגדים מול וועדת התנגדויות) או לא וכד'.

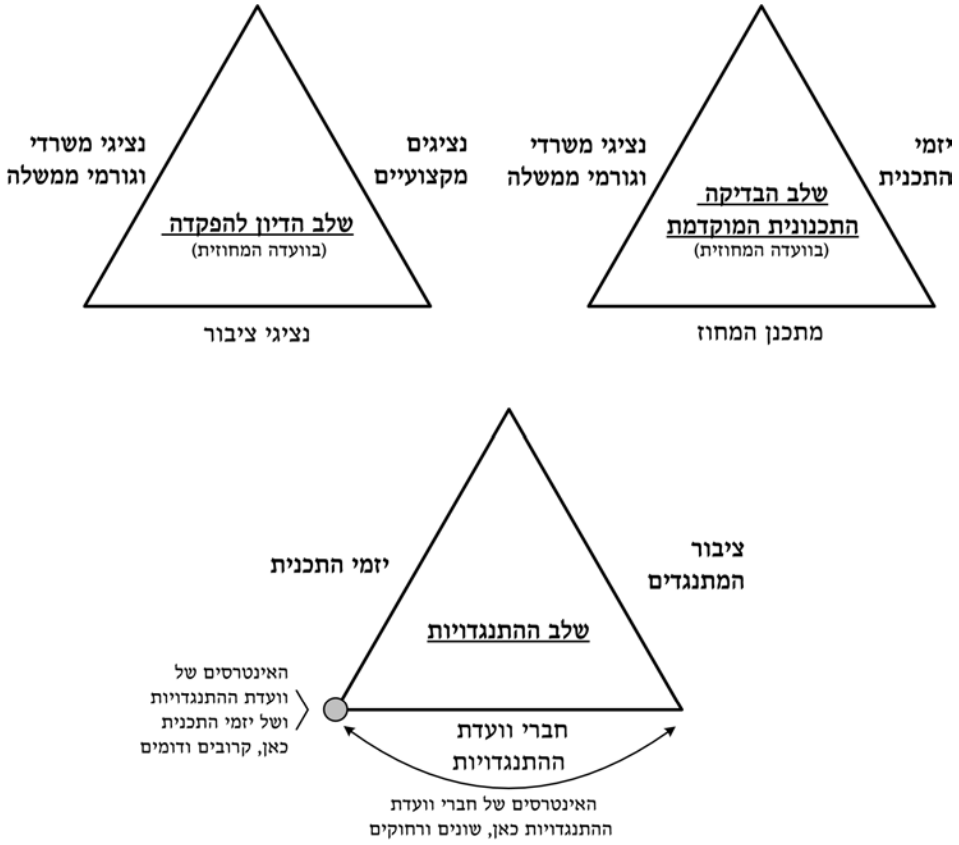
תרשים מס' 2 - **קונפליקטים בתיכנון - משולש אינטרסים**
(מקור: צ'רצ'מן, אלתרמן, ורנסקי, 1996)

על בסיס המערך המופשט של תרשים מס' 2, ניתן לתאר את הגורמים המעורבים באופן גלוי בתיכנון העירוני והאזורי בשלביו העיקריים של ההליך הסטטוטורי: שלב הבדיקה התכנונית המוקדמת, שלב הדיון להפקדה בוועדה (המחוזית בדוגמה שלהלן), ושלב ההתנגדויות (ראו תרשים מס' 3). כפי שניתן להיווכח בתרשים, חלק מה"שחקנים" עשויים ללוות את התוכנית לכל אורך התהליך (מתכנן המחוז משתתף, לדוגמה, בשלב הבדיקה התכנונית המוקדמת, כנציג מטעם משרד הפנים בדיון להפקדה, וחבר בוועדת ההתנגדויות בשלב ההתנגדויות). יחד עם זאת ייצוג האינטרסים הישירים של הציבור על-ידי עצמו (ולא באמצעות "נציגיו") מתאפשר רק בשלב ההתנגדויות לתוכנית.

- **דינמיקת הקונפליקט**

מימד זה דן בהתפתחות, בשינויים, בהתערבות ובהשפעות על הקונפליקט, והוא משפיע על קבוצות המימדים האחרים ומושפע על ידם. מאחר שדינאמיקת הקונפליקט הינה האלמנט המרכזי והמקשר בין מרכיביו השונים - ממוקם מימד זה במרכז המודל.

תרשים מס' 3 - **קונפליקטים בתיכנון - משולש האינטרסים בשלבי הליך התיכנון הסטטוטורי**



מאחר שכל אחת מקבוצות מימדים ראשיות אלו יכולה, בהמשך, לפרט רשימת מימדי משנה בלתי מוגבלת, מאפשר מודל זה ייצוג כל קבוצות המימדים הרלוונטיים לקונפליקט מסוים. בכך מתאפשרת גמישות והתאמת המודל לאירועים השונים, ולשלבים השונים שבתהליך (כפי שהומחש בתרשים מס' 3). בנוסף, מאפשר המודל הצגת קשרי גומלין בין המימדים השונים שבכל אחת מהקבוצות, כאשר עוצמת הקשרים עשויה להשתנות באירועים שונים ואף בשלבים שונים של האירוע.

עוד יצוין כי המודל מאפשר מתן ייצוג לכל אחד ממרכיבי המערכת והקשרים ביניהם, תוך מיונם לקבוצות - ובכך מאפשר הבנה טובה יותר ביחס לקונפליקט המתואר וגיבוש דרכי התמודדות אפשריים.

מנגנוני התמודדות עם קונפליקטים בהליך התיכנון הסטטוטורי

התארכות הזמן הנדרש לאישורה של תוכנית, מספר התוכניות שבגינן מוגשות התנגדויות ועתירות בהמשך וחוסר היכולת לממש חלק מפרויקטים אלו לאחר אישורם אינן תופעות נדירות בתיכנון העירוני והאזורי. כל אלה מעידים, כי התיכנון העירוני והאזורי בישראל מתמודד חליפות לבקרים עם קונפליקטים שעוצמתם רבה ושתדירותם גבוהה. על רקע זה עולה השאלה האם קיימים בהליך התיכנון הסטטוטורי מנגנונים ואמצעים העשויים לסייע בהתמודדות עם הקונפליקטים, ואם כן - האם וכיצד ניתן לשפרם.

בחינת חוק התיכנון והבניה מעלה כי, ככלל, לא הוגדר בו כל מנגנון שנועד באופן יעודי להתמודדות עם קונפליקטים[13]. ניתן לשער, כי הנחת המוצא של המחוקק בזמנו ראתה את התיכנון כאחד מתפקידיו של השלטון המרכזי, כתהליך המתרחש "מלמעלה למטה", מהשלטון המרכזי, דרך המחוזי למקומי. העיקרון המוביל לפיכך בחוק הינו הליך קבלת החלטות באמצעות מוסדות התיכנון, תוך ניסיון לייצג באופן מאוזן את כל הגורמים הראשיים הנוגעים לתיכנון, לדעת המחוקק, כחברים בגופים אלו. עוד קבע המחוקק, כי ככל שקיימת מחלוקת במוסד התיכנון עצמו, תוכרע זו בדרך של הצבעה, ובמצב של שוויון בהצבעה רשאי יושב ראש מוסד התיכנון להפעיל קול כפול[14].

יחד עם זאת, קיימים לדעתנו בחוק התיכנון והבניה מספר מנגנונים, שיועדו אמנם במקורם למטרות אחרות, אך יש בהם כדי לסייע, באופן עקיף, במיתון קונפליקטים בתיכנון העירוני והאזורי כדלקמן:

- **מידרג התוכניות:**

מדרג התוכניות אינו מתקשר באופן רגיל ואינטואיטיבי למיתון קונפליקטים. יחד עם זאת וכפי שיפורט להלן, יוצר מערך זה בעיקרו הפרדה בין התיכנון הכללי למפורט. כתוצאה מכך, נחלקים ו"מתפזרים" הקונפליקטים בין סוגי התוכניות השונות. באופן זה, היקף הקונפליקטים שכל תוכנית מעוררת קטן יחסית, מספר ה"שחקנים" הרלוונטיים מצטמצם - וכל אלה עשויים לסייע במיתון או בריסון הקונפליקט לעת הליכי אישורה של תוכנית זו.

אחד מהכלים המרכזיים המגדירים בחוק התיכנון והבניה את מרחב שיקול הדעת של מוסד התיכנון בבואו לבחון ולדון בתוכנית הינו מדרג התוכניות, וקביעת סולם העדיפויות וההיררכיה ביניהן. פרק ג' לחוק התיכנון והבניה מגדיר את תוכנית המתאר הארצית (ס. 49), תוכנית המתאר המחוזית (ס. 55), תוכנית המתאר המקומית (ס. 61) ותוכנית מפורטת (ס. 62 א.(א)), ובחינת הסעיפים השונים מעלה כי ככל שמיקומה של התוכנית גבוה יותר במדרג התוכניות - עוסקת התוכנית לרוב בשטח רחב יותר (מתחום הרשות לתחום המחוז וממנו לתחום המדינה כולה), ובהתאם בקביעת המדיניות והעקרונות התכנוניים לשטח זה. ככל שמיקומה של התוכנית נמוך יותר במדרג התוכניות - עניינה תיכנון מפורט יותר, שנועד לאפשר הוצאת מדיניות תכנונית זו מהכח לפועל. סימן ח' לחוק התיכנון והבניה מגדיר את סולם העדיפויות וההיררכיה של התוכניות:

---

[13] כדוגמה למנגנונים יעודיים ניתן לראות את סעיפים 97.ג ו - ד לחוק בתי משפט (נוסח משולב), התשמ"ד- 1984, בהם ניקבעו העקרונות להליכי גישור בהסכמת הצדדים, תקנות בתי המשפט (מינוי מגשר), התשנ"ו- 1996, תקנות בית הדין לעבודה (פישור), התשנ"ג-1993 ועוד.

[14] סעיף 43 לחוק התכנון והבניה קובע כי: "היתה הצבעה בישיבת מוסד תכנון והיו הדעות שקולות בה, יהא ליושב ראש קול נוסף באותו ענין".

"ס. 129. תוכנית מתאר מקומית – כוחה יפה מתוכנית מפורטת, אם לא נאמר אחרת בתוכנית המתאר.

ס. 130. תוכנית מתאר מחוזית – כוחה יפה מתוכנית מתאר מקומית ומתוכנית מפורטת אם לא נאמר אחרת בתוכנית המתאר המחוזית.

ס. 131. תוכנית המתאר הארצית כוחה יפה מכל תוכנית אחרת, אם לא נאמר אחרת בתוכנית המתאר הארצית."

כתוצאה מכך, מתקבל מערך של הסדרים תכנוניים (תוכניות) הנובעים מהכלל אל הפרט, הידועים לציבור מראש (כל תוכנית[15] מופקדת לעיון הציבור טרם אישורה, ודבר אישורה של כל תוכנית מתפרסם ברשומות) ואין לסטות מהם - אלא באישור מוסד התיכנון שמעל.

בהתאם לזאת, כל תוכנית נמוכה בהיררכיה אמורה להתבסס, למעשה, על נורמה תכנונית שנקבעה כבר בתוכנית הגבוהה ממנה בהיררכיה. משכך, קטן היקף הקונפליקט התכנוני שתוכנית מוצעת זו עשויה לעורר. כך לדוגמה, קביעת תוואי של כביש בתוכנית מתארית, מאפשרת בחינת נחיצותו למול מערכות תנועה אחרות הקיימות באזור, וקביעת התוואי העקרוני לכביש בתוכנית מתארית לאחר שקילתו למול חלופות מיקום אחרות. תוכנית מפורטת של כביש זה, שתוצע על בסיס התוכנית המתארית כבר תוגבל מראש לסוגיות תכנוניות מצומצמות יותר, שעיקרן התאמת התוואי שנקבע כאמור בתוכנית המתארית לתנאים ולנסיבות הפרטניות הרלוונטיות לתוכנית זו. לעומת זאת תוכנית שתהווה הן תוכנית מתארית והן תוכנית מפורטת, ושתציע תוואי כביש חדש מהרמה המתארית ועד הרמה המפורטת - תעורר, קרוב לוודאי, קונפליקטים הן ביחס לעצם נחיצותו של הכביש, בחינתו למול חלופות אחרות ועד להיבטים פרטניים הנוגעים לחלקה כזו או אחרת.

יחד עם זאת יצויין, כי בעוד שהמחוקק ראה בדמיונו מערך תוכניות כולל המתפרס מהכלל, קרי: תוכניות מתאר ארציות, דרך תוכניות מתאר מחוזיות, תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות, השתרשה בפועל פרקטיקה הממעיטה (עד כדי זניחה כמעט) של קידום תוכניות מתאר מקומיות לכלל או לרוב שטחה של הרשות המקומית. בפועל, מרבית התוכניות המפורטות כוללות גם שינוי נקודתי לתוכנית המתאר[16]. כתוצאה מכך, קיימים ישובים ומתחמים רבים בהם אין בהם תוכניות מתאר מקומיות כוללות ומחייבות. בהיעדרה של נורמה תכנונית כוללת כאמור, מתקשים הן מוסד התיכנון והן הציבור לבחון יוזמות תכנוניות נקודתיות, וכל תוכנית נקודתית ופשוטה לכאורה עשויה לעורר קונפליקטים החורגים הרבה מעבר לנסיבות הפרטניות של אותה תוכנית, לסוגיות הנוגעות למדיניות ולתיכנון הכולל.

לשינוי מצב זה, ולצורך עידוד הרשויות המקומיות להכנת תוכניות מתאר מקומיות נערך שינוי לחוק התיכנון והבניה (שינוי מס' 76 לחוק התיכנון והבניה, במסגרת חוק ההסדרים 2006). שינויי חקיקה נוספים ומרחיקי לכת, הוצעו במסגרת הצעת חוק התיכנון, התש"ע – 2010, בעקבות עבודתו של הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התיכנון והבניה.

---

[15] למעט תוכנית מתאר ארצית שאין חובה להפקידה לעיון הציבור. ראו גם הערה 65 להלן.

[16] בין הסיבות לכך ניתן לציין, בין היתר, את העובדה שהשלמת תוכנית מתאר לכלל הישוב הינה תהליך האורך, בדרך כלל, מספר שנים - בעוד שראשי רשויות מבקשים לקצור "יבול" מהיר יותר לפעולותיהם; כמו כן תוכנית מתאר לישוב עשויה להגביל ולחשק את ראש הרשות במהלכיו הפוליטיים; בנוסף, עשויה הוועדה המקומית להידרש לתשלום תביעות פיצויים עפ"י סעיף 197 לחוק התכנון והבניה כתוצאה מתוכנית מתאר ועוד.

תיקון מס׳ 76 לחוק התיכנון והבניה היקנה לשר הפנים האפשרות להסמיך ועדה מקומית לתקופה שלא תעלה על 5 שנים לאשר גם תוכניות מתאר מקומיות או מפורטות (שהסמכות לאשרן היתה נתונה עד אז בידי הוועדה המחוזית). זאת, בין היתר, ככל שעל כלל תחום מרחב התיכנון או שטח הרשות (או בחלק משמעותי מהם) חלה תוכנית מתאר מקומית מאושרת ומעודכנת (שטרם חלפו עשר שנים מיום אישורה), ובכפוף לתנאים נוספים כמפורט שם. כמו כן, במסגרת הצעת החוק החדשה, הצעות נוספות, שנועדו לתמרץ ולעודד הכנתן של תוכניות מתאר מקומיות, ובכללם הגבלת האפשרות לתבוע פיצויים בגין ירידת ערך בגין תוכנית.

יחד עם זאת, קיימת אי-וודאות האם הרחבת סמכויות התיכנון ברמה המקומית תסייע במיתונם וריסונם של קונפליקטים תכנוניים הנוגעים למרחב המקומי. מחד גיסא, קירוב ההחלטות התכנוניות למקום מימושן עשוי לסייע בהגדלת מודעותו של הציבור המקומי לתוכניות שבתחום מושבו, וכתוצאה ליתר מעורבות של ציבור זה בהליך התיכנון. מאידך גיסא, ולאור העובדה שהרכב הועדה המקומית כולל אך את חברי מועצת הרשות המקומית, קיים סיכוי כי ההחלטות שתתקבלנה תנבענה משיקולים פוליטיים, מאבקי כוח ושיקולים בלתי מקצועיים. מצב זה בוודאי שלא יתרום למיתונם של הקונפליקטים התכנוניים ברמה המקומית. בכל מקרה, אין ספק כי דינמיקת הקונפליקט תשתנה במעבר לזירה המקומית. לאור העובדה כי תהליך זה מצוי עתה רק בתחילת דרכו, טעון עניין זה בדיקה עתידית.

- **הרכב מוסדות התיכנון:**

בחינת הרכב מוסדות התיכנון על-פי חוק התיכנון והבניה (ראו טבלה מס׳ 1) מעלה כי ככלל, מבטא הרכבם נסיון לאזן בין שלוש קבוצות עיקריות של בעלי עניין: **נציגי המדיניות הממשלתית** (המיוצגת על-ידי נציגי שרים וגורמים ממשלתיים מתחומי פעולה שונים), **נציגי הרשויות המקומיות** (מומלצי הרשויות המקומיות בדרך כלל) **ונציגי ארגונים מקצועיים** בנושאים שונים, שאינם בזיקה לגורם ממשלתי או לרשות מקומית (דוגמת אדריכל בעל בקיאות בתחום המקצועי, נציג המהנדסים והאדריכלים, נציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה וכדי). עמדה על כך השופטת פרוקצ׳יה, בהתייחס להרכב הוועדה המחוזית[17]:

״...אין חולק כי הרכב הוועדה המחוזית, כפי שגובש בתיקון לחוק בתשנ״ה, נועד להביא איזון ראוי בין השיקולים המחוזיים לשיקולים המקומיים הנדונים בועדה המחוזית. מכאן ההוראה בדבר שילובם של נציגי שרים מתחומי פעולה שונים המייצגים את המדיניות הממשלתית בתחומי ביצוע שונים לצד חברים מבין מומלצי הרשויות המקומיות האמורים לייצג את האינטרס הציבורי הרחב של הרשות המקומית. לצדם מכהן חבר אחד שהוא אדריכל בעל בקיאות בתחום המקצועי ואשר אין לו זיקה למדינה או לרשות המקומית וכן חברים בה הממונה על המחוז, נציג המינהל ומתכנן המחוז.

[17] בבג״צ 5848/99 **פריצקי, ח״כ נ׳ הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים**, פ״ד נד(3)5.

המטרה העומדת ביסוד הרכב זה נועדה ליצור מערכת שבמסגרתה ימצאו ביטוי כל ההיבטים והרבדים הרלוונטיים לתיכנון העיר, ומגוון השיקולים הציבוריים והמקצועיים יבוא לידי ביטוי ויאוזן כראוי"(ההדגשה לא במקור).

עולה מכך שהמחוקק ביקש לנסות ולרכז סביב שולחן אחד את מירב ה"שחקנים" הרלוונטיים לתיכנון המוצע, תוך מתן משקל זהה לכל אחד מנציגים אלו לעת קבלת החלטה בתוכנית. בכך ביקש המחוקק לאפשר הכרעה בקונפליקט התכנוני טרם שלב ההתנגדויות. היבט נוסף המדגיש יכולתו של מנגנון זה להתמודד עם קונפליקטים הינו העובדה שהרכב זה אינו הרכב חד-פעמי לתוכנית מסויימת, הנפגש אך לצורך הכרעה חד-פעמית ביחס לתוכנית מסויימת. ההרכב הוא ועדה תכנונית שהנציגים חברים בה לאורך תקופות זמן ארוכות יחסית (מספר שנים). מאחר שלחברי מוסד התיכנון יש צורך בהמשך יחסי הגומלין ביניהם גם בעתיד - יעדיפו רבים לחתור לפתרון הקונפליקט בדרך של פיתוח קונצזוס (Consensus Building Process) ולהימנע מחיתוך חד ומעמידה בלתי מתפשרת משני צידי המתרס (ורנסקי, 1994).

עם זאת, ועל רקע מגוון הנושאים וההיבטים בהם עוסק התיכנון והעשויים להיות מושפעים ממנו - עולה השאלה האם כל ה"שחקנים" הרלוונטיים אכן מיוצגים במוסד התיכנון לעת קבלת הכרעה ביחס לתוכנית. בחינת הרכב מוסדות התיכנון ביחס לקונפליקטים בתיכנון - משולש האינטרסים (ראו תרשימים מספר 2 ו-3 לעיל) מעלה כי הגורם העיקרי הנפקד משולחן הדיונים הינו הציבור הרחב,. הציבור אינו שותף להחלטה ביחס לתיכנון המתגבש אלא רק לאחר שמוסד התיכנון החליט להפקיד את התוכנית.

הרכב מוסדות התיכנון כולל, אמנם, מספר "נציגים אותנטים"[18] של הציבור, האמורים לכאורה לשקף נאמנה את מגוון השיקולים הרלוונטיים מבחינת הציבור. אך בחינת סוגי הנציגים שעניינם יצוג האינטרס הציבורי במוסדות התיכנון[19] מעלה, כי מדובר ביצוג מצומצם יחסית, של נציגי ציבור מ"סוג" מסויים בלבד (ראשי ונציגי רשויות מקומיות/ מועצות אזוריות), בעלי אינטרסים וזיקה מסויימת בלבד[20], אשר ספק כי הם אכן יכולים לייצג נאמנה את מכלול עמדותיו וגישותיו של הציבור הרחב.

בהקשר זה יש לזכור כי קיים קושי לנסות ולקבוע מיהו אותו נציג ציבור "אידיאלי" שראוי כי ייצג את הציבור במוסדות התיכנון, ומהו הקריטריון שבעזרתו ניתן יהיה לאפיינו מבלי שיהיה בכך כדי ליצור פתח להכנסת מועמדים בלתי ראויים. גישת המחוקק בעניין זה, לפחות ביחס לחלק מנציגי הציבור במועצה הארצית (ראו טבלה מס' 1), מציבה קריטריון שיש עמו טעם, לפיו נציגי הציבור במועצה הארצית הינם ראשי עיריות ומועצות מקומיות ואזוריות - כלומר אנשי ציבור במובהק, שנבחרו בבחירות דמוקרטיות על ידי תושבי אותן

---

[18] המונח "נציג אותנטי" המצויין במרכאות נועד להביע ספק ביחס ליכולת להגדיר, על רקע מורכבות ורוחב יריעת עולם התכנון, את מכלול האינטרסים המצדיקים ייצוג, וספק ביחס ליכולת לקבוע את אופן בחירת המיצגים הנאמנים של אותם אינטרסים (ברק-ארז, 2000).

[19] ראשי עיריות ירושלים, תל אביב וחיפה (במועצה הארצית), ראשי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות (במועצה הארצית), נציג ציבור ונציג השלטון המקומי (בועדה לתשתיות לאומיות), נציג רשות מקומית (בועדה המחוזית) ועוד.

[20] במסגרת בג"ץ 5848/99 **פריצקי, ח"כ נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה ירושלים**, פ"ד נד(3)5 עלתה השאלה, האם אותם נציגי הרשויות המקומיות הכלולים בהרכב הועדה המחוזית חייבים להיות בעלי זיקה פורמלית לרשות מקומית - בין כעובדיה או כנבחריה, או שניתן להרחיב את מעגל הנכללים במושג "נציג הרשות המקומית" גם לגורמים אחרים, שהינם בעלי ידע וכישורים יחודיים בתחומים רלוונטיים שונים לחיי הרשות המקומית, והיכולים להביא עמם לא רק כשירות מקצועית מיוחדת אלא גם את הרחבת המבט, יצירתיות ופתיחות שערכם ויתרונם רב לפעילות מוסד התכנון - למרות שאינם עובדי הרשות או נבחריה. פסק הדין נקט בגישה מצמצמת, הרואה ב"נציג הרשות המקומית" אך את מי שהינו בעל זיקה פורמלית לרשות המקומית.

רשויות. ביחס לשאר מוסדות התיכנון, לשון החוק עמומה יותר, וקובעת רק כי נדרש "נציג ציבור", "נציג השלטון המקומי", "נציג הרשות המקומית", ובכך מתירה שיקול דעת רחב יחסית לקביעת הנציג במוסדות מכריעים וחשובים אלו[21].

ענין נוסף נוגע לשאלת יצוגם הפרטני של ציבורים שונים במוסדות התיכנון, בנוסף לנציגי השלטון המקומי. כך לדוגמה, כוללת המועצה הארצית נציגה אחת של ארגון הנשים, וכן נציג הדור הצעיר. לדעת ברק-ארז (2000), יש בכך כדי להמחיש את הטיפול הבלתי מספק בשאלת ייצוג הציבור, שהרי הסתפקות בנציגים אלו בלבד משמעותם ייצוג סמלי בלבד, או תת-ייצוג בפועל, וזאת מאחר שנציגים אלו לא נקבעו על רקע בחינה כוללת לנושא הייצוג המשמעותי והמשקף של אוכלוסיות או ציבורים שראוי כי ייוצגו באופן פרטני במוסדות התיכנון.

לאור חובת הפקדתה של תוכנית והאפשרות להגיש בגינה התנגדות, ניתן לטעון כי גם המחוקק סבר שאין בידי נציגי הציבור במוסדות התיכנון לייצג את הציבור בכללותו, ולראיה האפשרות שניתנה לו להתנגד לתוכנית. יחד עם זאת, וכפי שיפורט בהמשך, זכות ההתנגדות כפי שהוגדרה בחוק התיכנון והבניה מאפשרת רק שיתופו בתיכנון של חלק מהציבור (הרואה עצמו נפגע והנמנים על רשימת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדויות) , וכל זאת בשלב מאוחר יחסית בהליך התיכנון, לאחר שמתכונתו כבר התגבשה במוסד התיכנון שהחליט על הפקדתו.

- **התמקצעות הליך קבלת ההחלטות:**

מיתונו של קונפליקט תלוי, בין היתר, גם ביכולתם המיקצועית של השותפים לקונפליקט, וביכולתם להעלות פתרונות יצירתיים, המאפשרים למשל "הגדלת העוגה" באופן המאפשר לכל צד קבלת מענה לאינטרסים שלו. בהתאם לזאת, העלאת מרכיב המומחיות והמיקצועיות של חברי מוסד התיכנון עשויה להגביר יכולתם לקיים הליך קבלת החלטות איכותי, המבוסס על בחינה מקצועית של החלופות השונות, ובכך להרחיקו מהאופציה הכוחנית שלו.

עפ"י ברק-ארז (2000) נקבעו בפסיקה, במהלך השנים, מספר דגשים שנועדו לשפר את ההליך המינהלי בהיבט זה. כך לדוגמה, נקבע כי נדרשת תשתית עובדתית מספקת להחלטות[22] ; נקבע העקרון המחייב הנמקה של החלטות מינהליות[23] ; הודגש הצורך לקיים היוועצות מתוך עמדה של "לב פתוח ונפש קולטת"[24] ; נקבעה החובה לקיים דיון עובר להצבעה המתקיימת בגוף קולקטיבי[25] ובנוסף פסל לאחרונה בית המשפט החלטה שהתקבלה ללא כל הנמקה ובניגוד להמלצות שהיו בפני הגוף המחליט כהחלטה החשודה בשיקולים זרים[26].

---

[21] בכפוף לפסיקה שנקבעה בנדון, ראו הערה קודמת.

[22] למשל בג"צ 987/94 **יורונט דפי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח(5) 412.

[23] למשל בבג"צ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29.

[24] למשל בבג"צ 265/68 **אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים נ' שר העבודה**, פ"ד כג(1) 132.

[25] למשל בג"צ 7105/94 6028, 4733, **נאות נ' מועצת עיריית חיפה**, פ"ד מט(5) 111.

[26] בג"צ 3551/97 **ברנר נ' ועדת השרים שלפי חוק שירותי הדת היהודים**, פ"ד נא(5) 754.

טבלה מס' 1 - **הרכב מוסדות התיכנון העיקריים**

	מועצה ארצית	**ועדה לתשתיות לאומיות**	**ועדה מחוזית**	**ועדת ערר** (לפי סעיף 212ב.)	**ועדה מקומית** (לפי סעיף 18(א))
נציגי משרדי ממשלה	שר הפנים - יו"ר ; 11 נציגי משרדי וגורמי ממשלה **12**	שר הפנים - יו"ר ; 10 מציגי משרדי וגורמי ממשלה **11**	ממונה על המחוז - יו"ר ; 9 מציגי משרדי וגורמי ממשלה **10**		7 נציגי משרדי וגורמי ממשלה - ***בעלי דעה מייעצת בלבד*** ;
נציגי ציבור	ראשי עיריות (י-ם, ת"א, חיפה ושתי עיריות נוספות) ; ראשי שלוש מועצות מקומיות ; ראשי שתי מועצות אזוריות **10**	נציג ציבור ; נציג השלטון המקומי ; **2**	חמישה נציגי רשויות מקומיות ; **5**	שני נציגי ציבור ; **2**	חברי מועצת הרשות המקומית ; **9-31**[27]
	נציגת ארגון הנשים ; נציג המוסדות המתיישבים ; נציג הדור הצעיר **3**				
נציגים מקצועיים	בעל הכשרה מקצועית בתיכנון ובניה ; בעל הכשרה מקצועית בשיכון ובניה ; בעל הכשרה מקצועית בסוציולוגיה ; נציג המהנדסים והאדריכלים ; נציג הטכניון ; מנהל רשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ; נציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה **7**	בעל הכשרה מקצועית בתיכנון ובניה ; נציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ; **2**	מתכנן המחוז ; נציג המהנדסים והאדריכלים ; **2**	עו"ד - יו"ר ; נציג מתכנן המחוז ; נציג המהנדסים והאדריכלים ; **3**	נציג המהנדסים והאדריכלים - ***בעל דעה מייעצת בלבד*** ;
סה"כ	**32**	**15**	**17**	**5**	**9-31**

[27] עפ"י סעיף 19 בפקודת העיריות מספר חברי המועצה ייקבע על-ידי שר הפנים בהתאם למספר התושבים שבתחום הרשות, כאשר מינימום חברי מועצה (לישוב המונה עד 5,000 תושבים) הינו תשעה חברי מועצה, ומקסימום חברי מועצה (לישוב המונה מעל 100,000 תושבים) הינו עד 31 חברי מועצה.

מעבר לעקרונות כלליים אלו מעלה בחינת ההליך הסטטוטורי שהוגדר בחוק התיכנון והבניה, כי נקבעו בו מספר בלתי מבוטל של הסדרים שנועדו לחזקו כהליך מקצועי ואיכותי במהותו. הסדרים אלו באים לידי ביטוי בהרכב מוסדות התיכנון הכולל נציגים מקצועיים כחברים בו (ראו טבלה מס' 1), בשיתוף יועצים מקצועיים, בהליכי הוועצות עם גורמים מקצועיים, בהליך הבדיקה התכנונית המוקדמת טרם דיון בתוכנית במוסד התיכנון, בתסקירי השפעה על הסביבה ועוד. יצויין בהקשר זה כי חוק התיכנון והבניה בראשיתו לא כלל מנגנונים והסדרים אלו, ועיקר המנגנונים שנקבעו בו, בראשיתו, היו מוסדות התיכנון. עם השנים החלה מגמת ההתמקצעות, שקיבלה ביטוי בשילוב הסדרים שנועדו לחזקו כהליך מקצועי ואיכותי, כמפורט להלן.

בנוסף לגורמי המקצוע המהווים חלק מחברי מוסד התיכנון (כולל נציגי משרדי הממשלה בוועדה המקומית בעלי דעה מייעצת), מייחד המחוקק מקום הן ל**שיתוף יועצים מקצועיים** במוסד התיכנון והן ל**הוועצות** מוסד התיכנון **עם גורמים מקצועיים** טרם קבלת החלטה. כך לדוגמה, נדרש יועץ סביבתי בוועדה הארצית לתיכנון ולבניה של תשתיות לאומיות[28]; ועדה מחוזית רשאית להוועץ בעניין מסויים עם יועץ מקצועי שתקבע, וכן למנות לה יועץ מקצועי של קבע[29]; כל אימת שהועדה לתשתיות לאומיות או הועדה המחוזית דנה בתוכנית שבתחום רשות מקומית, היא חייבת להזמין את מהנדס הרשות המקומית לדיון ולאפשר לו (או לנציגו) להשמיע דברם לפני שתחליט בעניין[30], וכן את מגיש התוכנית, ככל הניתן[31]; תוקם בכל רשות מקומית ועדה לשימור, שתפקידה לייעץ, בין היתר, למועצת הרשות המקומית, לועדה המקומית ולועדה המחוזית בכל עניין הנוגע לשימור אתרים[32]; נקבע הצורך בהוועצות עם שר הדתות בדבר שמירת מקומות קדושים, ועם שר החינוך והתרבות בדבר שמירה על בנינים או אתרים שיש להם חשיבות הסטורית או ארכיאולוגית[33] ועוד.

עוד יצויין בהקשר זה, כי במסגרת הצעת חוק העיריות, התשס"ו-2005, מוצע כי תהא חובה לזמן את מהנדס העיר והיועץ המשפטי שלה לכל ישיבות המועצה ולכל ישיבות הועדות העוסקות בנושאים שבאחריותם. בישיבות אלו תינתן להם האפשרות להשמיע דעתם, בכתב או בעל פה, לפני קבלת החלטה בכל עניין שבתחום תפקידיהם.

בנוסף ליועצים המקצועיים ולהליכי הוועצות מקצועית, הגדיר המחוקק גם שלב בדיקה והכנה מקצועית של התוכנית טרם דיון בה במוסד התיכנון - שלב **הבדיקה התכנונית המוקדמת**. בהתאם לזאת, דיון בתוכנית שבסמכות הועדה המחוזית יתקיים רק לאחר שנבדקה בדיקה תכנונית מוקדמת על-ידי מתכנן המחוז, והוא רשאי להוועץ עם חברי הוועדה המחוזית וכל גורם מקצועי אחר כפי שימצא לנכון טרם מסירת הערותיו לוועדה המחוזית והדיון בתוכנית[34]; הסדר דומה נקבע ביחס לתוכנית שבסמכות הועדה המקומית - על-ידי מהנדס הוועדה המקומית[35] וביחס לתוכנית לתשתית לאומית[36].

---

[28] סעיף 6ה. לחוק התכנון והבניה.
[29] שם, סעיף 8 (ב).
[30] שם, סעיף 10.
[31] שם, סעיף 133.
[32] סעיפים 10, 13 שבתוספת הרביעית לחוק התכנון והבניה.
[33] שם, סעיף 99.
[34] שם, סעיפים 62ב. (א), (ג), (ד), וראו גם: תקנות התכנון והבניה (הוועצות בחבר ועדה וקבלת חוות דעת מקצועית ביחס לתוכנית), התשס"ג - 2003.
[35] שם, סעיף 62ב. (ה).
[36] שם, סעיף 76ג. (3)(א).

בנוסף לכל אלה, הגדיר המחוקק גם מספר הסדרים שנועדו להבטיח ישירות כי החלטת מוסד התיכנון תתקבל על **בסיס מלוא המידע המקצועי הרלוונטי**. כך לדוגמה, הוגדרה האפשרות לדרוש ביחד עם התוכנית מסמכים נוספים, הדרושים להסברתה, ובכלל זה גם ביחס לשטח שמחוץ לתחום התוכנית[37], והוגדר הסדר פרטני שנועד לאפשר בחינת השפעתה הסביבתית של התוכנית, כולל ביחס לחלופות תכנוניות שונות (תסקיר השפעה על הסביבה וחוו"ד סביבתית[38]). דרישה דומה עלתה לאחרונה גם ביחס להיבטים חברתיים-קהילתיים, במסגרת המדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תיכנון ובניה (2006).

להיתמקצעותו של הליך קבלת ההחלטות יתרון נוסף מעבר לאשר פורט לעיל. יש בהליך כדי לשפר את יכולתם של חברי מוסדות התיכנון להתמודד עם לחצים פוליטיים ואחרים המופעלים עליהם לעיתים, טרם קבלת הכרעה. הליך קבלת החלטות מקצועי, המגובה בחוות דעת מקצועית, בחינת חלופות על-פי קריטריונים, הצורך בהנמקת העמדה וכד' - כל אלו מתעלים את מרחב שיקול הדעת של חברי מוסדות התיכנון ל"מרחב המיקצועי" ומקשים על גורמים אינטרסנטיים "חיצוניים" בנסיון ולהשפיע על החלטותיו.

יחד עם זאת, ולמרות מכלול הכלים והאמצעים העומדים לרשות מוסד התיכנון לשיפור והבטחת הליך קבלת החלטות איכותי ומקצועי, הליך קבלת ההחלטות במוסדות התיכנון אינו חף, בפועל, מנסיונות התגוששות כוחנית ואינטרסנטית. קיומו והרחבתו של השיח והדיאלוג המקצועי מרחיקים אמנם את תהליך קבלת ההחלטות ממיקח-וממכר כוחני בין קבוצות אינטרסים, אך דומה שעדיין קיימת מודעות מעטה יחסית לשימוש בגישות חלופיות למיתון קונפליקטים בתהליך קבלת ההחלטות.

- **הליך החוקר:**

מכל המנגנונים שנקבעו בחוק התיכנון והבניה, הליך החוקר הינו המנגנון בעל הפוטנציאל המובהק ביותר להפעלת שיטות ואמצעים אלטרנטיביים להתמודדות עם קונפליקטים בתיכנון העירוני והאזורי- וזאת כפי שיפורט להלן.

מוסד התיכנון הדן בהתנגדויות רשאי למנות חוקר לשמיעת ההתנגדויות, "*...אם הוא סבור כי עקב מספר המתנגדים או מהות התנגדויות מן הראוי לעשות כן,...*" (סעיף 107א (ב) לחוק התיכנון והבניה). עוד נקבע כי "*...החוקר יגיש למוסד התיכנון תמצית ההתנגדויות והמלצותיו לגביהן והוא יוזמן לכל דיון מוסד התיכנון בעניין התוכנית והתנגדויות להי*" (סעיף 107א (ד) לחוק התיכנון והבניה)[39].

החוקר הינו למעשה מומחה חיצוני, הבקיא בחוק התיכנון והבניה ובעל ניסיון בתיכנון עירוני ואזורי (רשימת החוקרים מפורסמת ברשומות) שמוסד התיכנון שוכר את שירותיו. תפקידו לשמוע את ציבור המתנגדים ולהגיש לוועדת ההתנגדויות המלצותיו בנוגע אליהן - וזו אינה חייבת לקבל המלצותיו.

---

[37] שם, סעיף 83א.

[38] ביחס לתוכנית לתשתית לאומית: סעיפים 76ג. (4), (5); סעיף 83ב. לחוק התכנון והבניה ותקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג - 2003), בנוגע לתוכניות אחרות, סעיף 119ג. לחוק התכנון והבניה בתוכניות דרך.

[39] פירוט הוראות החוק והפסיקה בעניין, ראו להלן, בסעיף העוסק במינוי חוקר לשמיעת התנגדויות.

הסדר זה מעניק לחוקר מרחב בחירה מסוים לבחירת אופן הפעולה בו יפעל: האם יתפקד כמעין בורר בלתי מחייב[40] (Non binding Arbitrator), המשמש כמעין שופט מומחה אך הצעתו אינה מחייבת את מוסד התיכנון, או לחילופין כמגשר[41] (Mediator), המדגיש את עובדת היותו גורם חיצוני ניטראלי, והמנסה לייצר באמצעות המלצותיו דו-שיח או משא ומתן בין הצדדים בניסיון להגיע לפתרון.

מעניין לציין בהקשר זה כי על-פי ממצאי מחקרה של ורנסקי (1994), 49% מהמרואיינים ציינו כי שילוב חוקר לשמיעת התנגדויות מסייע לדעתם אפילו יותר משמיעת ההתנגדויות בוועדה המחוזית. 40% מהמרואיינים אף המליצו להרחיב ואף להרחיב מאוד את יישומו של הליך שמיעת ההתנגדויות על-ידי החוקר. עפ"י ורנסקי (1994), הליך החוקר קרוב להליכים חלופיים של התמודדות עם קונפליקטים (A.D.R.), בכך שהוא מאפשר דיון ומשא ומתן לפני קבלת ההחלטה.

למרות הפוטנציאל למיתון קונפליקטים שבמנגנון החוקר, נובעת הפעלת החוקרים בפועל על-ידי מוסדות התיכנון בעיקרה מתוך הרצון לייעל את הליך שמיעת ההתנגדויות, ו"לחסוך" ממוסד התיכנון את הצורך לשמוע עשרות או אף מאות התנגדויות. עיקר הצפייה מהחוקר מצטמצמת, לפיכך, לריכוז טענות המתנגדים ולבחינתם מבחינה עובדתית, כשאת מלאכת ההכרעה בסוגיות השונות מעדיפים מוסדות התיכנון לשמור בדרך כלל לעצמם.

שיתוף הציבור[42] בהליך ההסטטוטורי

דפוס הפעולה של ה"מדינה המנהלית", המרכז בידי המערכת הביורוקרטית של המינהל הציבורי מכלול שלם של סמכויות חקיקה (חקיקת משנה), שפיטה וביצוע - נתפס לעיתים כאיום חמור על התשתית הדמוקרטית של המדינה. עיקר הביקורת על הסדר זה מתמקד בפרקטיקה של הענקת סמכויות ושיקול דעת רחב למינהל הציבורי, בעיקר בתחום החקיקה, וזאת מבלי שלציבור תהיה כל השפעה על תוכנה, ובעוצמה הרבה המרוכזת בידי רשויות המינהל, החורגת הרבה מעבר לתפקידן ה"קלאסי" כרשות מבצעת, אל תפקידים שבמקורם יועדו לרשות המחוקקת ולרשות השופטת (ברק-ארז,2000 ; זילבר,2006).

מעבר לעובדה שבמצב זה עיקר ההסדרים המכתיבים את חייהם של אזרחי המדינה המודרנית אינם יצירי כפיו של הגוף המחוקק, שנבחר על ידי הציבור, אלא של פקידים שלא ניבחרו על ידו - גם הליך קבלת ההחלטות המינהלי אינו הליך מקצועי וניטראלי,

---

[40] בבוררות בלתי מחייבת אין כמעט דו-שיח בין הצדדים, והתהליך מתבסס בעיקרו על שמיעת טיעוני הצדדים. עפ"י ורנסקי (1994), מתאימה הפניה לבוררות בלתי מחייבת, בדר"כ, באירועים שבהם משא ומתן או גישור לא עלו יפה. המעורבים לסכסוך הגיעו להסכמה על נושא אחד, והוא נחיצות הפתרון לסכסוך, ולאור עלותו הגבוהה של ההליך המשפטי (במונחי זמן וכסף), יעדיפו הצדדים לפנות לבוררות. הצעתו של הבורר אינה מחייבת את הצדדים, אך יש לה פוטנציאל למיתון הקונפליקט, ובנוסף עשוי הפתרון שהבורר מציע לשמש את הצדדים בהמשך כבסיס להמשך המשא ומתן (פירוט נוסף ראו: כהן בן-עמי, 2002).

[41] הגישור הינה שיטה המתמקדת בתהליך ובתכנים בו-זמנית, ומתבצעת בסיוע צד אחד או יותר ו/או גורם חיצוני המשמש כמגשר, והעובד עם הצדדים בנסיון לעזור להם להתמודד עם המחלוקת. המגשר עוזר לחדד את הנושאים המהותיים בסכסוך, להעלות חלופות ולהגיע לידי הסכם אשר יענה על הצרכים ושניתן יהיה לבצעו. המגשר ממלא תפקיד ניטראלי בתהליך, והצלחתו נובעת, בין היתר, ממידת האמון שהוא מצליח לנטוע בינו לצדדים ובינם לבין עצמם (פירוט נוסף ראו: כהן בן-עמי 2002).

[42] קיימים הבדלים בין המושגים "שיתוף" - המתייחס לפעולה היזומה מצד המשתף, "השתתפות" – המתייחס לפעולה בה נדרשת הסכמת המשתפים ו"שותפות" - המבטא יחס שוויוני בין הצדדים השונים. הביטוי "שיתוף הציבור" בחיבור זה אינו מכוון בהכרח לפעולה יזומה מצד המשתתף אלא מקפל בתוכו את מגוון האפשרויות שבין "שיתוף" ל"שותפות".

הפועל אך למען "אינטרס כלל הציבור", אלא משרת לעיתים אינטרסים ספציפיים של הדרג הפוליטי-מינהלי, של האליטה השלטת, או של קבוצות לחץ כאלו ואחרות. בנוסף לכל אלו, עוסקות כאמור רשויות המינהל גם בתפקידים של מעין-שיפוט. מצב זה, בו אותו גוף גם קובע את הנורמות, גם מוציאן אל הפועל וגם מכריע בהשגות לגביהן יוצר פוטנציאל מאיים מבחינת ההגנה על זכויות האזרח, ובכך מתערער גם האדן השני עליו מושתת המשטר הדמוקראטי[43] .

סיכום נקודות אלו מעלה כי, למרות הצורך בגמישות, יעילות ובמקצועיות, הצטברות עוצמה חקיקתית כה רבה בידיהן של רשויות המינהל נוגעת, בפועל, לסוגיות יסוד של המשטר הדמוקרטי. בהיעדר בלמים ואיזונים מתאימים עשוי מצב זה להביא למשטר דמוקרטי-פורמלי גרידא ולפגיעה בשלטון החוק.

אחת הגישות להתמודדות עם מצב זה מושתתת על תאורית ה"חברה האזרחית"[44] או הדמוקרטיה המשתתפת, הדוגלת בשיתוף הציבור בתהליך קבלת ההחלטות המינהלי. על פי העיקרון העומד בבסיסה של דרישה זו, לרשויות המינהל אין את היכולת לפעול בגפם באופן המיטבי לקידום פיתוחה של המדינה בנושאים השונים וברמות השונות, ונדרש שיתופם של אירגונים וגופים בלתי-פורמליים וחוץ-ממסדיים בתהליכי קביעת המדיניות, בתהליכי התיכנון ובתהליכי הביצוע[45] (Fagence, 1977; צ'רצמן, סדן, 2003; ישי, 2003). גישה זו מצאה ביטויה גם בתחום תיכנון השימוש במקרקעין, וזאת הן על רקע ההכרה במורכבותו של תחום זה ובצורך לשלב בו היבטים נוספים מעבר לפן הפיסי (דוגמת נושאים מהתחום החברתי, כלכלי, סביבתי[46], פוליטי ועוד), והן על רקע ההכרה שרק שילובו של הציבור בתהליך קבלת ההחלטות יאפשר ייצוג הולם למגוון הנושאים בהם יש להתחשב לעת תיכנון השימוש במקרקעין (Arnstein, 1969; Davidoff, 1965; Glass, 1979 Rydin, 1999).

בחינת הליך התיכנון הסטטוטורי כפי שנקבע בחוק התיכנון והבניה מעלה כי אופן קבלת ההחלטות של מוסדות התיכנון משלב אמנם בתוכו היבטים מסויימים של שיתוף הציבור, אך לרוב מדובר ברמות שיתוף בסיסיות בלבד[47]. השיתוף נעשה בעיקר בדרך של היוועצות

---

[43] על-פי ברק (1994, עמ' 336): "...בעיקרו של דבר, הדמוקרטיה מבוססת על שני אדנים. האחד, הוא שלטון העם. משטר דמוקרטי הוא משטר בו העם מכריע בגורלו. העם פועל באמצעות נציגיו (דמוקרטיה יצוגית) והנציגים מכריעים בהצבעת רוב. דמוקרטיה, במובנה זה, מזדהה עם שלטון הרוב. האדן האחר עליו בנויה הדמוקרטיה הן זכויות האדם".

[44] עקרון ה"**חברה האזרחית**", ועימו המושג **governance** (Rydin, 1999), מכירים בחשיבות פעילותם של ארגונים והתארגנויות בלתי פורמליות וחוץ-ממסדיות בהליכי קבעית במדיניות, בהליכי התכנון ובתהליכי הביצוע. עפ"י צרצ'מן, סדן (2003), צמחו רעיונות אלו מההכרה, שמבנים ממלכתיים היררכיים אינן יכולים לפעול לבד ולהצליח בקידום פיתוח המדינה בנושאים שונים, ונדרש שיתוף פעולה רחב, כולל חוץ-ממסדי.

[45] הדרישה לשיתוף הציבור בתהליכי קבלת ההחלטות עשויה לנבוע ממספר סיבות וצרכים. כך לדוגמה, מונים אלתרמן, לו-יון וצ'רצ'מן (1996) שש מטרות-על לשיתוף הציבור: קידום ערכים דמוקרטיים; התאמת התכנון לרצונות של קבוצות שונות; חינוך הציבור; השגת שינוי חברתי ו/או אישי; גיוס תמיכה ולגיטימציה לתכנון ומניעת התנגדויות והשגת שינוי פוליטי.

[46] על-פי Rydin (1999), העלאת הנושאים הסביבתיים והאקולוגים על סדר היום הציבורי תרמה ישירות להעלאת נושא שיתוף הציבור. פסגת ריו ב - 1992, והמניפסט לפיתוח בר-קיימא שאומץ בה, והידוע בשם Agenda 21, הביאו לקריאה מפורשת לרשויות המקומיות לצורך בהתייעצות עם תושביהן וזאת במטרה להגיע לקונצנזוס ביחס לפיתוח הבר קיימא "Local Agenda 21(LA21)" בקהילתם. יישום מדיניות LA21 הביא לא רק לנסיונות לשיתוף הציבור מטעם השילטון המקומי - שראה בעצם שיתוף הציבור הצלחה עפ"ימדיניות LA21, אלא גם הציבור עצמו, כיחידים וכקבוצות, ראה במעורבותו בתהליכי קבלת ההחלטות אמצעי להשגת מטרות LA21. כל אלה הביאו להתווית מודל של תהליך קבלת החלטות במדיניות סביבתיתהמבוסס יותר על דו-שיח בין הצדדים, מאשר היה נהוג בעבר.

[47] על-פי Arnstein (1969), ניתן להציג את המושג שיתוף הציבור בסולם, המצביע על רמות השיתוף השונות, כאשר בתחתיתו מצויות הדרגות של חוסר בשיתוף (שלבים 1,2), במרכזו דרגות השיתוף הסימלי (שלבים 3-1), ובחלקו העליון דרגות השיתוף בהם מוקנה כח לציבור בתהליך קבלת ההחלטות (שלבים 8-6). את שלבי ההתייעצות וזכות הטיעון ניתן, קרוב לוודאי, לשייך לשלב הרביעי בסולם, הוא שלב הייעוץ (Consolation) -המצוי כאמור בדרגות

או מתן זכות טיעון. כפי שיפורט להלן, מאפשר חוק התיכנון והבניה לפרטים ולגופים הנוגעים בדבר להתערב, בפועל, בהליך גיבושן והתהוותן של נורמות התיכנון - וזאת בעיקר בשלב ההתנגדות לתוכנית. לאור העובדה שתוכנית הינה דבר חקיקה[48], יש בכך כדי להוות דוגמה יוצאת דופן להליך פורמאלי בו מתאפשר לפרט להשפיע על מעשה החקיקה. הפרט יכול להשפיע על חקיקת הכנסת רק בדרך הבחירות. ביחס לחקיקת המשנה אין לפרט כל דרך פורמלית ישירה להביע את התנגדותו (רויטל, 2006).

יחד עם זאת, השאלה בהקשר הנדון אינה האם ההחלטות מתקבלות תוך הטיית אוזן לציבור, או לפרטים מסוימים בו, במסגרת הליך של היוועצות או זכות טיעון. השאלה היא: האם סדרי קבלת ההחלטות במוסדות התיכנון נקבעו באופן שהציבור, וכל יחיד בו, זכאים להשתתף בהליך זה בזכות ולא בחסד, כעניין שבשגרה ובאופן המבטיח כי ההחלטות שתתקבלנה תהינה רק לאחר שמיעת קולו של הציבור ובזיקה לעמדותיו ביחס אליהן. להתייחסות מפורטת לשאלות אלו - ראו בפרק מס' 3 להלן, המפרט את הליך ההתנגדויות על-פי החוק והפסיקה.

עולה מכל אלו כי שיתוף הציבור לעת הליך התיכנון מתקיים על-פי חוק התיכנון והבניה באופן מוגבל ומצומצם בלבד, בעיקר במסגרת שלב ההתנגדויות לתוכנית (ורנסקי, אלתרמן 1994; היימן, 2003). עוד עולה כי זכות זו לשיתוף מוקנית בחוק התיכנון והבניה רק למי שרואה עצמו נפגע כתוצאה מתוכנית, אך אינה נתפסת כזכות לאזרחות פעילה, דהינו כזכותו של אדם מן הציבור לתקוף החלטה גם כאשר אינו נמנה על מי שנפגע ממנה פגיעה אישית מובהקת או מיוחדת[49].

למרות היבטים אלו, ולמרות שבשנים האחרונות הולכת וגוברת הדרישה מהציבור לשתפו בהליך התיכנון והאישור הסטטוטורי[50] - בחינת השינויים שנקבעו בחוק התיכנון והבניה לאורך השנים מעלה כי עיקר הדגש ניתן דווקא לייעול הליכי התיכנון ולניסיונות קיצור משך זמן אישורן של תוכניות.

כך לדוגמה, קוצר זמן הפקדת תוכנית תוך "עקיפת" הוועדה המקומית עפ"י חוק הליכי תיכנון ובניה (הוראת שעה) תש"ן - 1990 (שנועד בזמנו בעקבות לחצי הפיתוח עם גלי העלייה ההמונית) ל20 יום בלבד (הוארך בהמשך ל-30 יום); הדרישה שנוספה בשנת תשמ"ו להגשת תצהיר עם ההתנגדויות לתוכנית (סעיף 103א. לחוק התיכנון והבניה[51]);

השיתוף הסימלי. בשלב זה הציבור מקבל הזדמנות להשמיע דברו, אך חסר כח ויכולתהשפעה באופן ישיר על התוצאה.

[48] ראו ע"א 119/86 **קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה נתניה ואח'**, פ"ד מו 5 727, וכן ע"א 416/58 **נאצר ע. ג'דעון נ' סאלם כ. סלימאן**, פ"ד י"ג (1) 916.

[49] הרחבת זכות ההתנגדות נבחנה מספר פעמים בערכאות משפטיות, אולם בית המשפט לא מצא מקום להרחבתה. כך לדוגמה, בע"א 2962/97 **ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתכנון ולבניה תל אביב**, פ"ד נב(2)362, מסביר השופט אור את החשיבות הנודעת למוסד ההתנגדויות לאור היותו ביטוי של זכות הטיעון, מתייחס לכך שההתנגדות מביאה לידי "שיתוף" של אזרחים בתהליך קבלת ההחלטות המינהליות, אך מדגיש כי אלה הם ה"אזרחים שנפגעים מהן" (שם, עמ' 379).

[50] צ'רצ'מן וסדן (2003) מונות שתי התפתחויות משמעותיות שחלו בעשור האחרון בארץ בנושא זה: האחת נוגעת להכרה הגוברת בזכותם של אנשים לפעול בעצמם, וזאת במקום להפקיד את ההחלטות בידי "מומחים", תוך קבלת הטענה שאינם יודעים מה טוב בשבילם; וההתפתחות השניה מתבטאת במודעות הציבורית הגוברת ביחס לחשיבות הסביבה בחיינו. על פי צ'רצ'מן וסדן (2003), קיימות (נכון לשנת 2003) כ- 10,000 עמותות פעילות בתחומים שונים, כאשר ברישומים של שת"ל קיימים כ-1,200 ארגונים אזרחיים העוסקים בנושאים השונים, ומתוכם כ-100 התארגנויות העוסקות בנושאים סביבתיים - וכל אלו יוצרות קהילה בעלת כוח פוליטי, חברתי ומוסדי.

[51] סעיף 103 א הוסף לחוק התכנון והבניה בשנת התשמ"ו (ס"ח התשמ"ו, ע"מ 130, תיקון מס' 23 לחוק). בדברי ההסבר בהצעת החוק (ה"ח התשמ"ו, עמ' 116) הוסבר: "נסיון העבר מראה כי יש מקרים שבהם מוגשות התנגדויות לתוכניות מיתאר שמטרתן טורדנית ומכוונות לעכב את הליכי התכנון ללא עילה מוצדקת. מטרת התיקון היא לצמצם הגשת התנגדויות סרק לתוכניות מתאר, על-ידי כך שהמתנגדים יחוייבו לנמק את התנגדותם ולאמת בתצהיר את

קיצור משך זמן הפקדתן של תוכניות לתשתיות לאומיות (עפ"י סעיף 76 ג. (8)) ל- 30 יום בלבד (במקום 60 יום כנהוג ביחס לכל שאר סוגי התוכניות, בהתאם לסעיף 102 לחוק התיכנון והבניה); האפשרות לפסיקת הוצאות ביחס להתנגדות שלא מתום לב, טורדנית וקנטרנית[52] (עפ"י סעיף 106 (ד)(1) ועוד. שינויי חקיקה נוספים שראוי לציין נוגעים בעיקר בהרחבת מעגל המתנגדים: כך לדוגמה, הורחבה במשך השנים רשימת הגופים הרשאים להגיש התנגדויות לפי סעיף 100(3); בנוסף, נוספה החובה לפרסם דבר הפקדת תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת על-גבי שלט במקרקעין[53].

עולה מכל זאת, שמאז שנת 1965 (בו חוקק חוק התיכנון והבניה במקורו) ועד היום לא מצא המחוקק מקום להוסיף הליך או שלב נוסף לפרוצדורה שנקבעה לאישורה של תוכנית, באופן שיאפשר שיתופו של הציבור (ולא רק "מתנגדים") בקבלת ההחלטות. למצער אף לא נעשה ניסיון להתמודד עם חסרונותיה של ה"שמיעה המאוחרת" הגלומה בהליך ההתנגדויות.לדברי ברכה (1997), לפי גישת המחוקק הישראלי *"הבכורה הוענקה לשיקולי היעילות במובן הצר, תוך דחיקת שיקולי הדמוקרטיזציה של מלאכת התקנות לקרן זווית"* (עמ' 200), *"נראה שהמדיניות השיפוטית בתחומנו מושפעת באורח מכריע משיקולים פרקטיים - של חשש מפגיעה ביעילות ובגמישות של עבודת מחוקק המשנה ושל קשיים מעשיים "לשמוע" את הציבור הרחב".*גישה זו, מוצאת ביטויה לעיתים גם בפסיקה, כאשר שיקולי היעילות, ומידת הנזק שיגרם כתוצאה מביטול ההחלטה המנהלית מונעים ביטולו של הליך מינהלי פגום, גם אם הפגם נוגע להפרת חובת השימוע, טעות בפרסום וכד'.[54]

שינוי אפשרי בגישה זו מסתמן בעבודתו הנוכחית של הצוות הבין-משרדי לבחינת שינויים בחוק התיכנון והבניה. במסגרת זו, ומתוך תפיסה הרואה בציבור "לקוח" של התוצר התכנוני ושותף בגיבושו, נקבע כי אחד מיעדי הרפורמה המוצעת הינו: *"שקיפותו של תהליך התיכנון ושיפור כלי ההיוועצות והשתתפות הציבור".* בהתאם לזאת, נבחנות הדרכים בהן יתאפשר למוסד התיכנון לבחון התייחסויות מגוונות לתיכנון המתגבש, ובכלל זה על-ידי מתן אפשרות לציבור להעיר הערותיו לתיכנון המוצע עוד במהלך גיבושה וטרם הפקדתה בפועל להתנגדויות הציבור. צעדים אלו עשויים להביא לדעת הצוות לשיפור התיכנון ולמנוע קונפליקטים בשלבי התיכנון המוקדמים, ובאופן זה אף להביא לקיצור לוחות הזמנים לאישורן של תוכניות. במסגרת זו, הציע הצוות שורת צעדים, בהתאמה לסוגי התוכניות השונים כדלקמן[55]:

1. במהלך הכנת תוכנית מתאר מקומית[56] יערך הליך של שיתוף הציבור באמצעות שמיעת קבוצות בעלי עניין:

העובדות שעליהן היא מסתמכת". הצורך בהגשת תצהירמרחיק ממעגל מגישי ההתנגדויות אנשים שידם אינה משגת תשלום לעו"ד עבור הכנת תצהיר, עשוי להרתיע אוכלוסיות שאינן בקיאות בפרוצדורות משפטיות וכד'.

[52] סעיף 106 (ד) (1) לחוק התכנון והבניה קובע כי "מצא מוסד התכנון כי התנגדות לתוכנית .... הוגשה שלא בתום לב והיא טורדנית וקנטרנית, רשאי הוא לחייב את מי שהתנגד לשלם ליזם התוכנית את הוצאות ההליך במוסד התכנון". למרות שבפועל מוסדות התכנון לא עושות שימוש בסעיף זה, מאפשר סעיף זה ליזמים לאיים על מתנגדים תמימים שאינם מתמצאים בחוק מלהגיש התנגדות לתוכניות שעשויות לפגוע בהם.

[53] סעיף 89א' לחוק התכנון והבניה, פרסום ומסירה של הודעת הפקדה (תיקון מס' 63) תשס"ג-2002.

[54] כך למשל השופט ביין, ע"ש (חי') 5071/98 **שריאל נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה**, פד"מ ב(2), 45, 54: "הפרת זכות השימוע אינה גוררת בהכרח ביטול ההחלטה המנהלית, בעיקר זהו המצב במקרה בו שימוע לא ישנה את ההחלטה"; וכן מודריק, עת"מ (ת"א) 14/98 **אוסקר נ' לוריא**, פד"מ ב(2), 21, 32-31 ועוד.

[55] סמוך לפני פרסום זה, פורסמה הצעת חוק התכנון והבנייה, התש"ע – 2010, אשר אימצה חלק מהמלצות הצוות הבין משרדי. בספר זה איננו מתייחסים לחוק החדש על פרטיו כפי שהוצע, משום שטרם נדון בכנסת.

[56] אחת ממטרות הרפורמה המוצעת הינה תימרוץ הכנתן של תוכניות המתאר המקומיות - אותו רובד תכנוני שהוגדר במדרג התוכניות על-פי חוק התכנון והבניה, שנועד להוות את המסגרת התכנונית הכוללת לישוב, ושממנו

מאחר שתוכנית המתאר המקומית קובעת את חזון הישוב, קיימת חשיבות מכרעת להשתתפות הציבור המקומי בתהליך גיבושו של חזון זה ובגיבוש הצעדים הנדרשים למימושו. בהתאם לזאת נבחנת האפשרות כי יבוצע הליך של שיתוף הציבור במסגרת הנספח החברתי שיערך לתוכנית המתאר המקומית, כאשר במסגרת זו יזוהו כל קבוצות בעלי העניין הנוגעים לתוכנית, ימופו עמדותיהם, תרוכז התייחסות מגיש התוכנית למגוון הדעות שהובעו בנוגע לתוכנית ויפורט אופן שילובן של ההתייחסויות בהוראות התוכנית. הנספח החברתי יתעד, בין היתר, את הליך שיתוף הציבור שנערך, ומידע זה יעמוד לנגד עיני מוסדות התיכנון לעת אישורה של התוכנית.

2. השתתפות הציבור בתוכנית מפורטת בועדה המקומית.

נבחנת האפשרות לעודד פרסום דבר הגשתה של כל תוכנית מפורטת בסמוך למועד הגשתה לועדה המקומית. היקף חובת הפרסום, אמצעי הפרסום ותוכנו ייקבעו בהתאם לאופי והיקף התוכנית. הפרסום יאפשר לכל המעוניין להציג בכתב עמדתו והתייחסותו בנדון, וזאת תוך פרק זמן קצוב שייקבע, ובעת הדיון להפקדה, יוכל מהנדס הועדה לפרט בכתב ולהציג את עמדות והתייחסויות הציבור ותשובותיו לסוגיות אלו. הגשת התייחסות לא תשלול את הזכות להתנגד לתוכנית לכשתופקד.

3. יתאפשר לציבור לעיין בתוכניות המוגשות למוסדות התיכנון, במסגרת חוק חופש המידע, כבר בשלב מוקדם - לאחר שהתוכנית עברה בדיקה תכנונית מוקדמת.

חוק התיכנון והבניה אינו מחייב כיום את מוסדות התיכנון במתן אפשרות לציבור לעיין בתוכניות אלא לאחר שהן הופקדו בפועל, וזאת מתוך גישה לפיה הציבור אינו שותף לתהליכי התיכנון אלא בשלב ההתנגדויות לתוכנית. חריג לענין זה הינה האפשרות הנתונה בידי מי שרשאי להגיש תוכנית לפנות למוסד התיכנון המוסמך להפקיד את התוכנית בבקשה לפרסם הודעה בדבר הכנת התוכנית. מוסד התיכנון רשאי לפרסם הודעה המפרטת את תחום התוכנית והשינויים המוצעים[57] במידה ושקל את הענין ומצא כי מן הנכון לעשות כך. כאמור פרסום דבר הכנתה של תוכנית במסגרת זו הינו פעולה שברשות, והיוזמה לכך נתונה בידי מוסד התיכנון וגם בידי מגיש התוכנית, שלרוב אינו מעונין להוסיף הליך לתהליך הסטטוטורי, מה גם שפרסום כזה עשוי לעורר מתנגדים פוטנציאליים כבר בשלב זה של התוכנית, ולגרום לעיכובה.

אפשרות נוספת העומדת בפני הציבור לעיין בתוכנית טרם הפקדתה הינה בהתבסס על חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. חוק זה נועד לאפשר לכל תושב לפנות לרשות ציבורית לקבלת מידע, ובכך לאפשר לאזרח, בין היתר, לדעת מראש על מדיניות הרשות, ולתכנן מעשיו בהתאם למדיניות זו, לבחון האם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא אפליה וכד'. יחד עם זאת קבלת המידע כרוכה בפרוצדורה של שליחת בקשה מנומקת בכתב ואישורה עי-ידי הרשות הציבורית ממנה מתבקש המידע, מסירת

אמור להגזר בהמשך התכנון המפורט (ראו לעיל, בסעיף העוסק במנגנוני התמודדות עם קונפליקטים בהליך התכנון הסטטוטורי). היררכיה תכנונית זו אינה מתקיימת בפועל, ואלפי תוכניות המתאר המקומיות המקודמות הינן למעשה תוכניות מפורטות שאגב התכנון המקומי מבצעות בתחומן גם שינוי נקודתי לתכנון המתארי.

[57] וזאת בהתאם לסעיף 77 לחוק התכנון והבניה. עד לתיקון מס' 43 לחוק התכנון והבניה, נקבע בסעיף 77, בין היתר, כי ההודעה תפרט "...*את תחום התוכנית* ***או*** *השינוי המוצעים*" (ההדגשה אינה במקור). בבג"ץ 426/71 **שמה נ' ראש עירית פתח-תקוה** (פ"ד כו 1, 481) קובע השופט לנדוי כי ההודעה שפורסמה שם הינה הודעה סתמית ובבחינת כתב סתרים בעבור הקורא הרגיל וכי מן הראוי להתקין תקנה שתחייב את הרשות לכלול בהודעה פרטים, שלפחות ירמזו על תוכן התוכנית. כאמור בתיקון 43 לחוק נקבע כי ההודעה תפרט הן את תחום התוכנית והן את השינויים המוצעים.

המידע כרוכה באגרה וקיימים סייגים למידע שאין חובה למסרו, ובכלל זה מידע על אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב[58]. עולה מכך שגם אם עומדת בפני הציבור האפשרות לעיין בתוכניות בהתבסס על חוק זה, השימוש בה אינו פשוט ומיידי, ויתכן אף שיוגבל ביחס לתוכניות המצויות בשלבי גיבוש של מדיניות תכנונית[59]. על רקע כל אלה, וכחלק מהגברת השקיפות והשתתפות הציבור בתיכנון נבחנת האפשרות לאפשר לציבור לעיין בתוכניות המוגשות למוסדות התיכנון מהרגע שההתוכנית עברה את שלב הבדיקה התכנונית המוקדמת (על-פי סעיף 62ב לחוק), וזאת טרם הדיון בה במוסד התיכנון.

4. לפשט ולהבהיר את נוסח המודעות בענייני תיכנון ובניה בעיתונות, באופן שיאפשר איתור קל ומהיר לציבור שאינו בהכרח אנשי מקצוע, ושימוש באינטרנט ככלי עזר שיאפשר גישה נוחה למידע והוספת מידע ואמצעי המחשה.

על מנת להגביר את הבנת הציבור ביחס להודעות המתפרסמות לעת הפקדתן של תוכניות, נבחנת האפשרות להתקין תקנות לענין אופן הניסוח, העיצוב והפרסום של הודעות אלו בעיתונות, אשר יבטיחו פישוט המודעות והנגשתן גם לאזרח שאינו בקיא בענייני תיכנון ובניה. בנוסף, בחן הצוות את האפשרות כי תקבע חובה לפרסם הודעות אלו גם באינטרנט, באמצעות אתר אינטרנט מרכזי שינוהל על-ידי משרד הפנים. הפרסום באינטרנט יכלול את מלוא המידע הנדרש לפרסום כיום על-פי החוק, יאפשר הוספת נתונים נוספים הדרושים לצורך הסברת התוכנית, ויאפשר אף קבלת נתונים בסיסיים באשר למיקום התוכנית והשלב בתהליך התכנוני בו מצויה התוכנית.

המלצות אלו עוררו ביקורת מצד גורמים שונים. עיקר הביקורת נבע מהחשש לעגן בחקיקה ראשית הליך מינהלי נוסף, של יידוע ושיתוף הציבור (מעבר לשלב ההתנגדויות הקיים כיום), מבלי שנצבר נסיון מספק בנושא המורכב ורב הפנים של שיתוף הציבור ואופן יישומו. בהיעדר נסיון זה, טוענים המבקרים, יתקשה המחוקק לקבוע ולהגדיר במדויק את התהליכים והצעדים הנדרשים לשיתופו של הציבור. כתוצאה מכך, גם מי ששותף לתהליך התיכנון אך עמדתו לא התקבלה, יוכל לתקוף בקלות את התנהלותם של מוסדות התיכנון בנושא זה במסגרת עתירה מנהלית. בכך ייגרם עכוב בהליכי אישור התוכניות. בנוסף, עלול הדבר לאלץ את בית המשפט לגבש את ההליך הנדרש לשיתופו של הציבור בתיכנון בפסיקתו, תחת קביעת הדבר על ידי המחוקק, על בסיס התנסות פרקטית של מוסדות התיכנון לאורך זמן ובמגוון נסיבות ומצבים. יודגש גם שלמרות היתרונות הגלומים בו, קיימת הכרה ששיתופו של הציבור הינו תהליך עתיר עבודה, הדורש מכל המשתתפים השקעת זמן, מאמץ, חשיבה ומשאבים (ישי, 2003). כל פיתרון אשר יביא להרחבת שיתופו של הציבור בהליך התיכנון ידרש לפיכך לאפשר, מנגד, גם את שיפור יעילותו של ההליך הסטטוטורי - ובוודאי שלא לפגוע בו. בשנת 2008 הוטמעו ההמלצות לעניין הפרסום באינטרנט בחוק במסגרת תיקון 86 לחוק התיכנון והבנייה. חלק מההצעות האחרות שולבו במסגרת טיוטת הצעת חוק התיכנון והבנייה, התש"ע - 2010 העומדת לפני פרסום.

---

[58] סעיף 9(2)(ב) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

[59] בעת"מ (ת"א) 1067/01 **לירן נ' הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים** (השופטת מיכל רובינשטיין, פס"ד מיום 25.3.2001 - לא פורסם) נקבע כי לעורר הזכות לעיין בתוכנית שטרם הופקדה על-ידי הועדה המחוזית, וזאת בהתבסס, בין היתר, על כך שתוכנית הומלצה להפקדה על-ידי הועדה המקומית, ובכך כבר אינה מצויה בשלב עיצוב וגיבוש המדיניות בועדה המקומית.

סיכום פרק זה מעלה כי, למרות העובדה שהתיכנון העירוני והאזורי נדרש לעיתים קרובות לקבלת החלטות במציאות קונפליקטואלית, אין בהליך התיכנון הסטטוטורי כפי שהוגדר בחוק התיכנון והבניה כל מנגנונים וכלים ייעודיים להתמודדות עם מציאות זו (למעט כאמור שלב הפקדת התוכנית ושמיעת התנגדויות).

לפיכך, ובהנחה שההתנגדות לתוכנית מבטאת חלק ניכר מהקונפליקט התכנוני הגלום בתוכנית, ניתן היה להניח שלמרבית מהתוכניות שהופקדו תוגשנה התנגדויות. כפי שיפורט בממצאי המחקר האמפירי שבוצע במסגרת חיבור זה, שיעור ההתנגדויות לתוכניות נמוך מהמצופה - ולכאורה מתעורר ספק ביחס לצורך בשכלול או אף בהוספת מנגנונים שיסייעו במיתון הקונפליקטים שבהליך התיכנון הסטטוטורי. יחד עם זאת, גם שיעור נמוך יחסית של תוכניות עם התנגדויות מצביע על הימצאותם של קונפליקטים. בנוסף, הצורך לנהל ולמתן קונפליקטים אינו צריך לנבוע רק מכמותם של הקונפליקטים אלא, בעיקר ממאפייני הקונפליקט, עוצמתו, מידת תדירותו במערכת התיכנון (חד פעמי או שכיח), מידת השפעתו על יכולת אישור התוכנית או על יכולת מימוש הפרויקט בהמשך וכד׳. כך, לדוגמה, עשויות התנגדויות (או קונפליקטים) אלו להימצא אמנם רק במספר קטן יחסית של תוכניות, אך דווקא תוכניות אלו עשויות להיות חשובות מבחינת האינטרס הציבורי, וכל עיכוב באישורן מונע ומעכב את המימושן.

מאחר שקונפליקטים אלו מתגלים לעיתים במלוא עוצמתם רק לאחר הפקדת התוכנית ומתן האפשרות לציבור להגיש התנגדויות (ואף עשויים להחריף בשלב זה), ניתן למתנם באמצעות שילוב הציבור בהליך התיכנון טרם הפקדת התוכנית, וגיבוש פתרון תכנוני כבר בשלבים המוקדמים. זאת, תוך התייחסות לעמדת הציבור ביחס לפתרון המתגבש. שיתוף הציבור בתהיכי התיכנון, עשוי לשפר את פיתוח המדינה גם על פי תאוריית ה״חברה האזרחית״ והדמוקרטיה המשתתפת.

על רקע כל אלה, נפנה עתה לבחינתו המפורטת של שלב ההתנגדויות, כפי שהתגבש בחוק ובפסיקה.

פרק 3:
המיסגרת המישפטית

הערה לקוראים:

מאחר שמחקר זה אינו מחקר מישפטי אין לראות באמור כאן ניתוח מישפטי מלא אלא תיאור ראשוני ואין להסתמך עליו לצורכי דיון מישפטי. הדברים המובאים כאן מתייחסים לדין הקיים בעת כתיבת הספר, ולא להצעה לחוק תיכנון והבנייה חדש שפורסמה מינואר 2010 ובעת כתיבת שורות אלה טרם נדונה בכנסת.

בפרק הקודם תואר התיכנון העירוני והאזורי כתהליך קבלת החלטות במציאות קונפליקטואלית. עוד פורט, כי למרות מציאות זו, נוטה ההליך הסטטוטורי ל"התעלם", במרבית שלביו, מקיומם האפשרי של קונפליקטים "חיצוניים" להליך, ודוחה את ההתמודדות עימם - ככל שיצופו ויעלו - לשלב ההתנגדויות לתוכנית. לא פעם גם מוצע לחבר מוסד תיכנון, המביע אי נחת מהפתרון שהתגבש להגיש התנגדות לתוכנית - ובכך מתועלים גם קונפליקטים "פנימיים" לשלב ההתנגדויות.

כתוצאה, מהווה הליך ההתנגדויות את השלב היחיד כמעט המאפשר העלאתם מחדש של קונפליקטים שלא קבלו מענה מספק עד שלב הפקדת התוכנית, ובכל מקרה את הצפתם של אלו שלא נלקחו כלל בחשבון עד אז. בנוסף, מהווה שלב זה את השלב היחיד כמעט המאפשר בפועל שיתופו של הציבור בהליך התיכנון הסטטוטורי - גם אם באופן בסיסי בלבד, ובשלב מאוחר יחסית בהליך התיכנון.

שלב ההתנגדויות לתוכנית לא נועד במקורו למתן קונפליקטים או לאפשר שיתופו של הציבור בהליך התיכנון, אלא לאפשר את זכות הטיעון - אותה זכות היסטורית שמקורותיה נעוצים בכללי הצדק הטבעי, ושנועדה לאפשר לכל אשר עשוי להיפגע מפעולתה של רשות מנהלית להשמיע טענותיו בפניה. מבחינת הרשות, יש בשלב זה גם הזדמנות לקבלת ביקורת "חיצונית" על החלטותיה, המאפשרת לבחון שמא שגתה הרשות בהחלטתה, או שהנתונים שעמדו בפניה לא היו מעודכנים, שלא העריכה לאשורה את הפגיעה הצפויה ועוד.

על רקע כל אלה, יפרטו פרק זה עקרונותיו המשפטיים של הליך ההתנגדויות כפי שנקבעו בחוק התיכנון והבניה ובפסיקה העדכנית. יצוין גם כי בעיקרה, מתבססת סקירת הפסיקה הרלוונטית על ספרו של רוויטל (2006).

זכות הטיעון וחובת השימוע

שלב ההתנגדויות לתוכנית הינו הביטוי העיקרי לזכות הטיעון במסגרת הליך התיכנון הסטטוטורי. מקורה נובע מזכותו של כל אדם להעלות טענות בפני רשויות השלטון, המבקשות להחליט בעניין הנוגע לו - וזאת טרם קבלת החלטה בעניינו.

זכות זו מוכרת ברוב מדינות העולם המערבי, וניתן למצוא לה שורשים עמוקים - היסטוריים, חוקתיים, דתיים ואחרים[60]. עפ"י כהן (1997) התגבשה זכות הטיעון במשפט האנגלי במסגרת "עיקרי הצדק הטיבעי"[61] (בנוסף לכלל בדבר משוא פנים, לרבות הכלל בדבר איסור ניגוד עניינים). הזכות להישמע או **חובת השימוע**[62] של הרשות המנהלית, מחייבת כי רשות מנהלית לא תפגע באדם אלא אם ניתנה לו קודם לכן הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו בפניה (זמיר, 1996). מצד שני, מקנה זכות זו, **זכות טיעון** לאדם שעשוי להיפגע על ידי ההחלטה המנהלית.

כלל השימוע נחשב כאמור כאחד מכללי הצדק הטבעי. קיומו מאפשר לכל אדם שעשוי להיפגע מהחלטה מנהלית הזדמנות להעמיד דברים על דיוקם ולהציג בפני הרשות המנהלית מידע ושיקולים המדברים בזכותו. בית המשפט העליון אימץ את כללי הצדק הטבעי. עפ"י כהן (1997) נוצרה במשפט הישראלי, כבר בשנים הראשונות לאחר קום המדינה, תורה עצמאית של זכות טיעון, בהתאם לכלל שקבע כב' השופט זילברג בבג"צ 3/58[63]:

> "המשתזר ועולה מכל האמור, כי לפי הכלל הנקוט במשפט המקובל זה מאות בשנים, לא יורשה גוף אדמיניסטרטיבי - ואפילו אדמיניסטרטיבי טהור (לא מעין-שיפוטי) - לפגוע באזרח פגיעת גוף, רכוש, מקצוע, מעמד וכיוצא בזה, אלא אם-כן ניתנה לנפגע הזדמנות הוגנת להשמעת הגנתו בפני הפגיעה העתידה. היקף החובה וצורת ההזדמנות תלויים יהיו, כמובן, בנסיבות הקונקרטיות של הענין הנדון".

מידתם וצורתם של מרכיבי חובת השימוע עשויות להשתנות ממקרה למקרה. על פי זמיר (1996), קיימים חמישה מרכיבים לחובת השימוע: השימוע צריך להתקיים בפני הרשות המוסמכת; הרשות חייבת לתת הודעה על מהות העניין הנדון על ידה ואשר בגינו קמה זכות הטיעון; הרשות צריכה להקצות די זמן לצורך הכנת הטיעון; חובת הרשות לאפשר לטוען, או לבא-כוחו, להציג בפניה הן את טענותיו והן את ראיותיו; ובמקרים מסויימים, עליה להתיר גם חקירת עדים; לאלה ניתן להוסיף גם את החובה לספק מידע על מהות העניין הנדון, והחובה של הרשות המינהלית לנמק החלטותיה.

כאמור, שלב ההתנגדויות לתוכנית הינו הביטוי העיקרי ל**זכות הטיעון** במסגרת הליך תיכנון השימוש במקרקעין. יחד עם זאת, וכפי שיפורט בהמשך פרק זה, הליך ההתנגדויות על-פי חוק התיכנון והבניה אינו פתוח לציבור הרחב, אלא מאפשר רק שיתופם של אלו

---

[60] כך למשל, חזר ה-King's Bench האנגלי, במאה השמונה עשרה, עד לימי בראשית (ודבריו צוטטו וצוטטו): "even God himself did not pass sentence upon Adam before he was called to make his defence" (R.v.University of Cambridge ,1723). אחרים חוזרים לכתבים רומיים ואחרים, מגנה כרטה ועוד (כהן,1997).

[61] במשפט האנגלי: "rules of natural justice"

[62] "audi alteram partem" - שמיעת ה"אידך גיסא", או שמיעת ה"צד האחר".

[63] בג"צ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים** (פ"ד יב 1493, 1511).

הרואים עצמם נפגעים על-ידי התוכנית (וכן גופים ציבוריים או מקצועיים, המייצגים אינטרס ציבורי על-פי רשימה מפורטת). בנוסף, וכפי שפורט בפרק 1 לעיל, מתבצע הליך זה בשלב מאוד מתקדם בהליך הסטטוטורי, ולאחר שמוסד התיכנון החליט להפקיד את התוכנית, מולאו תנאי ההפקדה והתוכנית הופקדה בפועל. בנוסף, וככל שלא תוגשנה התנגדויות לתוכנית, עשויה התוכנית להתאשר באופן אוטומטי[64].

על רקע כל אלה עולה השאלה האם שלב ההתנגדויות אכן מאפשר, בפועל, קיומה של זכות הטיעון בפני הרשות לפני שזו הגיעה להחלטה, או שהרשות כבר הביעה למעשה עמדתה ביחס לתוכנית (בהחלטתה להפקיד את התוכנית), וככל שלא תוגשנה התנגדויות, או שתוגשנה ותידחינה - תוכל הרשות להוציא החלטתה מהכוח לפועל, ולאשר את התוכנית. שאלה זו, של מועד מתן זכות הטיעון נבחנה בהרחבה במאמרה של כהן (1997), ובמיוחד מתרכז המאמר בשאלה האם זכות הטיעון משמעה זכות להעלות טענות בפני הרשות לפני שזו הגיעה לידי החלטה, או שדי בכך שהטענות הועלו לפני הרשות בשלב כלשהו, ונשקלו כראוי.

עפ"י כהן (1997), "שימוע מאוחר" של הרשות אינו מאפשר קיומה של "זכות ההתגוננות" בפני החלטת הרשות בעוצמה זהה למצב בו מתאפשרת זכות זו לעת "שימוע מוקדם". כמו כן, הצגה מוקדמת של הטענות בפני הרשות עשויה למנוע מהרשות קבלת החלטה (כולל החלטה זמנית) על בסיס נתונים חלקיים. בנוסף, בשמיעה הניתנת לאחר שהרשות החליטה למעשה, טמון יסוד ברור של פגיעה באמון הציבור. הנפגע, המקבל הזדמנות לטעון רק לאחר קבלת ההחלטה (ונדרש ל"התנגד " להחלטת מוסד התיכנון) חש שהדברים כבר הוכרעו ושהשמיעה, לעיתים, ניתנה רק כדי לצאת ידי חובה, וכי לא יתקיים דיון אמיתי בטענותיו. עוד מוסיפה כהן (1997), כי רק שמיעה שלפני ההחלטה היא שמיעה מוקדמת ראויה. בשלב שלפני ההחלטה טרם גובשו סופית צעדי הרשות, וזו עדיין שוקלת בין החלופות האפשריות. שמיעת טענות נפגעים אפשריים בשלב זה עשויה להבטיח, עפ"י כהן (1997), את קיום מטרותיה של ההגנה על זכות הטיעון: בשלב מוקדם תהיה הרשות משוחררת יותר מנימוקים שאין להם ולהליך הוגן ולא כלום, כגון נימוקי יוקרה ונטייה (אנושית) שלא לחזור מהחלטותיה, מחשש שתהליך קבלת ההחלטה ייראה כבלתי רציני; שמיעה מוקדמת תאפשר העלאת כל הטענות הרלוונטיות ובחינתן; וכן, היא מעוררת אמון רב יותר מצד הציבור. ככל שנמנעת האפשרות ל"שמיעה מוקדמת" סבורה כהן (1997), שיש לקבוע הליך מיוחד שיעניק לנפגע זכויות פרוצדוראליות מוגברות, ובכך לאזן ככל הניתן את הפגיעה בו.

בנוסף לכל אלו, זכות הטיעון אינה קיימת ביחס לתוכניות מתאר ארציות. סעיף 100 לחוק התיכנון והבניה אינו מונה את תוכנית המתאר הארצית ברשימת התוכניות שבגינן ניתן להגיש התנגדות - למרות שלתוכנית מסוג זה עשויה להיות השפעה ניכרת על ציבור רחב, ובהיבטים רבים. בנוסף, עשויה תוכנית מתאר ארצית לחול, לעיתים, על אזור גיאוגרפי מצומצם יחסית, ולאפשר אף הוצאת היתרי בניה מכוחה. יוצא שהציבור הרחב אינו שותף בקביעת המדיניות התכנונית הכללית הנוגעת למדינה (אלא באמצעות נציגי הציבור החברים במוסדות התיכנון), ואין הוא יכול להגיש התנגדות אף ביחס לתוכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות מפורטות[65].

---

[64] ראו הערה מס' 3 לעיל.

[65] נושא התנגדות לתוכנית מתאר ארצית עלה במספר פסקי דין, דוגמת בג"צ 598/89 **מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (פ"ד מד 1, 558), בו קבע בית המשפט מפורשות כי על פי המצב החוקי הנוהג, אין

הליך ההיוועצות

בצד החשיבות שבהקניית זכות טיעון למי שעשוי להיפגע מהחלטה מנהלית, מעניק מימושה בפועל תועלות גם ביחס לרשות המנהלית: מימוש זכות הטיעון מאפשר קיומו של מעין **הליך היוועצות ושמיעת צדדים מעוניינים** שמפעילה הרשות המנהלית טרם קבלת החלטתה הסופית ביחס לנושא העומד בפניה (ברכה, 1997). הליך זה, בו מוצג מידע ושיקולים נוספים על ידי מי שנוגע בדבר, מאפשר השלמת תשתית הנתונים בפני הרשות המנהלית, הבהרת הבעיה העומדת להכרעה בפניה - וכל אלה עשויים לשפר הכרעתה ביחס לנושא שבטיפולה[66]. דרך שכיחה להיוועץ בגורמים השונים הינה באמצעות גופים סטטוטוריים, המוקמים בעיקר למטרה זו, והפועלים ליד הרשות המתקינה בכדי לסייע לה בביצוע תפקידיה התחיקתיים והמנהליים[67].

פירוט ממצה ביחס לעקרונות ההתייעצות שרשות מנהלית מחויבת - מצוי לדוגמה בבג"צ 8404/00[68]:

"מקום שהחוק מקנה סמכות לרשות מינהלית, אך קובע כי הסמכות לא תופעל אלא לאחר התייעצות, חלה על הרשות חובה לקיים התייעצות המורכבת מיסודות אחדים. היסודות של חובת ההתייעצות, כפי שגובשו בהלכה, הוצגו על ידי השופט חשין באופן מקיף ויסודי במשפט רשות השידור ובמשפט הרשות השניה.

ואלה הם:

א. הרשות המתייעצת חייבת לשמוע את העצה, להביא אותה בחשבון ולהיות פתוחה לשכנוע. אין די בהתייעצות הנעשית רק למראית עין, כדי לצאת ידי חובה, לאחר שבפועל הרשות גיבשה החלטה. על הרשות להתייחס אל העצה, לפני קבלת ההחלטה, כשיקול ענייני, שחובה לקחת אותו בחשבון, ולתת לו את המשקל הראוי לפי נסיבות העניין.

לציבור זכות להתנגד לתוכנית מתאר ארצית, וכן בבג"ץ 288/00 **אדם ו-3 אחרים נ' שר הפנים ו-4 אחרים**, תק-על 2001(3), 808:

"עקרונות-היסוד שענינם פרסום וזכות התנגדות אוחזים בכל-כוח בשלוש אלו: בתוכנית מיתאר מחוזית, בתוכנית מיתאר מקומית ובתוכנית מפורטת. שונה דינה של תוכנית מתאר ארצית, הן לענין פירסומה הן לענין הזכות להתנגד לה. אשר לפרסומה, חובת ההודעה לציבור מצומצמת היא מהחובה החלה על התוכניות האחרות (ראו סעיף 51 לחוק). ואולם עיקר לענייננו הוא בכך שהיחיד אינו קונה – מעיקרו של דין – זכות התנגדות לתוכנית מתאר ארצית. בבג"צ 594/89 מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה ואח' פ"ד מד (588 (1)), מעלה השופט אור (בעמ' 565-564) השערות מספר לשלילת זכותו של הציבור לתוכנית מיתאר ארצית; ואולם יהא הטעם לדבר כאשר יהא: תוכנית מתאר ארצית מייחדת עצמה משאר תוכניות תכנון, שלהבדילה מתוכניות תיכנון אחרות אין איש מן הציבור קונה זכות להשיג עליה. אפשר אולי להשוות תוכנית מיתאר ארצית למדיניות אותה קובעת הממשלה בתחום מסויים (למשל: בתחום הכלכלה), שמדיניות – להבדילה מביצועה של מדיניות – אינה ניתנת לתקיפה, אלא אם בקביעתה חורגת הממשלה מסמכותה או שהמדיניות היא כה בלתי סבירה עד שנגע אי-הסבירות שקול כנגד חריגה מסמכות".

[66] ברכה (1997) מציין גם **הליך של חקירה מוקדמת** כהליך מקובל, בו נוקטת רשות מנהלית כשאופיו של ההסדר אותו נדרשת הרשות המנהלית להתקין נוגע באופן ישיר לענייניהם של צדדים שונים, ובמיוחד כשהסמכות שהוענקה לרשות נועדה, למעשה, להכריע בין עמדות הצדדים השונים. במקרים אלו עשוי המחוקק לחייב את הרשות לקיים הליך של חקירה מוקדמת לפני שתכריע בעניין. כך לדוגמה, קובע סעיף 8 לפקודת העיריות (נוסח חדש), נ"ח 197, הדן בשינוי תחומי שיפוט של עירייה על-ידי אכרזה של שר הפנים: "ראה השר, כי רצוי הוא לשנות תחומה של עיריה פלונית... להרחיבו או לצמצמו - אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר ואם מסיבה אחרת - רשאי הוא לצוות על **עריכת חקירה** בדבר תחום העיריה על ידי ועדת חקירה....." (ההדגשה לא במקור).

[67] לדוגמה: המועצה לאזורי נמל חופשיים, מועצת המוסד לבטיחות וגיהות, מועצת הארכיונים העליונה, מועצת המוסד לביטוח לאומי, הועדה המיעצת לפי חוק בנק ישראל ואף המועצה הארצית לנושא תקנות התכנון והבניה (לפי סעיף 265 לחוק התכנון והבניה) ועוד.

[68] בג"צ 8404/00, **האגודה לזכות הציבור לדעת נ' שר התקשורת**, פ"ד נה(3) 547.

ב. לצורך קיום התייעצות, חובה על הרשות להקדים ולהציג בפני הגוף המייעץ את עיקרי המידע הנוגע לעניין הנדון, כדי שאותו גוף יוכל לבדוק, לשקול ולגבש עצה כראוי. בין השאר, אם הרשות שוקלת קבלת החלטה מסוימת, בשלב שלפני קיום ההתייעצות, מן הראוי שתביא אותה מבעוד זמן לידיעת הגוף המייעץ, כדי שיוכל לשקול אותה ולחוות דעה עליה. בכלל זה, אם מוטלת על רשות חובת התייעצות לפני מינוי, והרשות גיבשה רשימה ראשונית של מועמדים אפשריים, מן הראוי שהרשות תציג רשימה זאת בפני הגוף המייעץ, כדי שיוכל לשקול ולחוות דעה גם לגבי מועמדים אלה.

ג. הרשות חייבת לתת לגוף המייעץ הזדמנות נאותה לשקול את העניין הנדון, לגבש דעה ולהציג את העצה, ובעיקר לתת לו שהות סבירה לצורך זה, לפי נסיבות העניין, ולא לדחוק בו לתת עצה על אתר או במועד קצר שאינו מאפשר לגבש דעה כראוי, אלא אם בנסיבות העניין קיימת דחיפות רבה.

ד. בנסיבות מסוימות אפשר שהרשות תהיה חייבת לקיים את ההתייעצות בשני שלבים: תחילה התייעצות ראשונית, ולאחר מכן, אם חל שינוי במצב העובדתי או בעמדת הרשות, גם התייעצות משנית לאור השינוי.

ה. הדרך לקיום התייעצות, במידה שלא נקבעה בחוק, עשוייה להשתנות ממקרה למקרה, לפי נסיבות המקרה. לדוגמה, במקרה אחד אפשר שתידרש התייעצות בישיבה משותפת, או בדרך של התכתבות, ואילו במקרה אחר אפשר שדי יהיה אפילו בהתייעצות טלפונית. בעיקרו של דבר, אין מקום להקפיד על דקדוקי צורה, אלא יש להקפיד על מהות ותכלית, כלומר, שההתייעצות תהיה אמיתית, רצינית ופתוחה.

ראו עוד י' זמיר, הסמכות המינהלית (1996), עמ' 836 ואילך".

בחינת עקרונות אלו מעלה כי מרביתם מוצאים ביטויים בהליך ההתנגדויות לתוכנית. עם זאת שלב ההתנגדויות מתבצע כאמור בשלב מתקדם יחסית בהליך התיכנון - וספק באם מוסד התיכנון מסוגל עוד להיות "פתוח לשכנוע" בשלב זה, לאחר שכבר קיבל למעשה החלטה להפקיד את התוכנית, ולאחר שתנאי ההחלטה, ככל שנקבעו, כבר מולאו והתוכנית הופקדה בפועל. בנוסף, הליך ההיוועצות אינו מספק, עפ"י ברכה (1997), תשובה הולמת לשיתופו של הציבור הבלתי מאורגן במלאכת החקיקה המנהלית. במיוחד נכון הדבר כאשר להחלטות הרשות המנהלית נגיעה והשפעה על הציבור בכללותו או לחלקים נרחבים בו, שאינם מאורגנים לצורך העניין. כך גם כאשר להחלטות הרשות יש נגיעה מיוחדת לציבור מסוים, לאו דווקא מאורגן, שלמשתייכים אליו עניין להציג עמדתם בפני הרשות לפני שתקבל החלטה בגורלם. בכל המקרים האלה המענה עשוי להינתן במסגרת הליך של "שמיעת" צדדים מעוניינים דוגמת זה המתפתח בארה"ב, כלב לבו של ה - rulemaking שם[69].

[69] זאת בעיקר מכוח הוראות ה - Administrative Procedure Act, הכלולות ב- 5 U.S.C. הקוד אינו מחייב את הרשות המתקינה "לשמוע" ממש צדדים מעוניינים, אלא כל מה שעליה לעשות לאחר פרסום מוקדם של טיוטת תקנות, הוא להעניק ל- "interested person an opportunity to participate in the rule making through submision of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation" s.553 (c).

ביקורת פנימית

מעבר לכל אלה, ניתן לראות את הליך ההיוועצות ושמיעת הצדדים המעוניינים גם כחלק מ**צעדי הביקורת הפנימית** שנוקטת הרשות המנהלית ביחס לפעולותיה לעת הפעלת שיקול הדעת שניתן לה (וזאת בשונה מהביקורת החיצונית שניתן להפעיל על פעולת הרשות, דוגמת הביקורת השיפוטית).

זמיר (1996) מונה מספר יתרונות לביקורת פנימית של רשות מנהלית: היא נותנת לרשות המנהלית הזדמנות לתקן טעות שנתגלעה בהחלטתה; מאפשרת להתאים החלטתה לנסיבות שהשתנו; היא מהירה וזולה יותר מהליך הביקורת השיפוטית; והעיקר - הביקורת המנהלית יכולה להיות רחבה ומעמיקה יותר מהביקורת השיפוטית, אשר מוגבלת, מטבעה, לסוגיות משפטיות. בית המשפט אינו בודק את ההחלטה המנהלית אלא כדי לברר האם נפל בה פגם משפטי. לעומת זאת, הביקורת המנהלית פטורה מכל מגבלה: היא יכולה להשתרע על כל היבט של החלטה, לרבות השאלה אם ההחלטה תואמת את המדיניות המנהלית, כמו גם האם הינה יעילה, או צודקת. רק אם נדחית ההשגה על החלטת הרשות (ולעניינו - דחיית ההתנגדות), או שהרשות לא החליטה בה בפרק זמן סביר - נפתחת הדרך אל בית המשפט לצורך ביקורת שיפוטית.

הליך מרכזי נוסף המאפשר קיומה של בקרה ופיקוח על תוכניות המותקנות במוסדות התיכנון הינו סמכות שר הפנים לקבוע כי תוכנית טעונה אישורו, וזאת בהתאם לסעיף 109 לחוק התיכנון והבניה. סמכות השר על-פי סעיף זה אינה מוגבלת ביחס לנושאים או למקרים בהם רשאי השר להפעיל סמכותו ולצורך כך, הוא רשאי לשקול כל שיקול שמוסד תיכנון רשאי לשקול. מכיוון שכך, יכול סעיף זה לשמש בסיס לקיומה של בקרה וביקורת רחבה ומקיפה במכלול נושאים והיבטים הנוגעים לתוכניות המקודמות במוסדות התיכנון.

הליך ההתנגדויות על-פי חוק התיכנון והבניה

זכות הטיעון וחובת השימוע, הליך הוועצות, שמיעת הצדדים המעוניינים וצעדי ביקורת פנימית קיימים במספר הליכים שנקבעו לכך על-פי חוק התיכנון והבניה, לעת אישורן של תוכניות והיתרים . כך, לדוגמה, מאפשר החוק לפרסם את דבר הכנתה של תוכנית על-פי סעיף 77 ומגבלות על-פי סעיף 78 לחוק התיכנון והבניה (כולל מתן אפשרות לערור - על-פי סעיף 78 (ב))[70]. כן מחייב החוק לפרסם בקשה לשימוש חורג או הקלה (על-פי סעיף 149 לחוק התו"ב) ועוד. אולם הביטוי העיקרי והמשמעותי ביותר של עקרונות אלו בחוק התיכנון והבניה מצוי בשלב ההתנגדויות לתוכנית שהופקדה. לפיכך, מגדיר חוק התיכנון והבניה את חובת מוסד התיכנון לשמוע בדיון פומבי את המתנגדים לתוכנית טרם הכרעתו בתוכנית, את המועד והאופן בו הליך זה צריך להתקיים, את הצורך לשקול פניה נוספת לציבור נפגעים אפשרי כתוצאה מקבלת התנגדויות ועוד. בהתאם לכל אלה, יפורטו בפרק זה ההליכים והפרוצדורות שנקבעו לנושא ההתנגדויות בחוק התיכנון והבניה, והפרשנויות השונות שהתגבשו ביחס לנושאים אלו בפסיקות השונות.

[70] החוק מאפשר אך אינו מחייב; החובה לפרסם דבר הכנתה של כל תוכנית בוטלה בתיקון 43 לחוק התכנון והבניה, בשנת 1995.

שלב ההתנגדויות לתוכנית:

שלב ההתנגדויות לתוכנית מופקדת הינו אחד מהשלבים המרכזיים בהליכי אישורה של תוכנית. עפ"י חוק התיכנון והבניה ניתן לחלק את הליכי אישורה של תוכנית לארבעה שלבים עיקריים (ראו תרשים מס' 4):

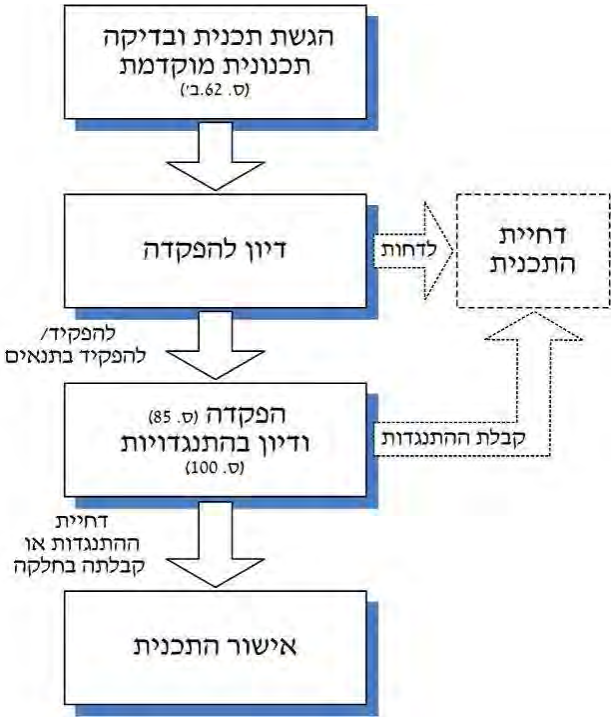
1. **הגשת תוכנית ובדיקה תכנונית מוקדמת:** כל תוכנית שמוגשת לוועדה המקומית ולוועדה המחוזית מחויבת בשלב הבדיקה התכנונית המוקדמת (וזאת בהתאם לסעיפים 62ב.(א) - (ד) לחוק התיכנון והבניה), אותה מבצע מהנדס הוועדה המקומית/ מתכנן המחוז (בהתאמה).

2. **דיון להפקדה:** עם גמר הבדיקה התכנונית המוקדמת מובאת התוכנית לדיון בפני מוסד התיכנון הרלוונטי (ועדה מקומית/ מחוזית/ מועצה ארצית - בהתאם לסוג התוכנית על-פי מדרג התוכניות). מוסד התיכנון רשאי להתנות הפקדתה של תוכנית בביצוע תיקונים ובהשלמות לתוכנית - כפי שימצא לנכון.

3. **הפקדת תוכנית ודיון בהתנגדויות:** הפקדת תוכנית הינו השלב בו ניתנת לציבור זכות העיון בתוכנית. על פרטי ואופן הפקדת תוכנית - ראו סעיפים 99 - 85 לחוק התיכנון והבניה.

4. **אישור התוכנית:** מוסד התיכנון שהפקיד את התוכנית רשאי להחליט על אישורה של התוכנית, ככל שבחן את ההתנגדויות שהוגשו בגינה (ככל שהוגשו), ומצא כי יש בה כדי ליתן מענה להתנגדויות אלו, או שהיא תוקנה בהתאם להחלטתו בהתנגדויות אלו.

תרשים מס' 4 - **שלבי אישורה של תוכנית**



על חשיבות הליך ההתנגדות לתוכנית ניתן ללמוד מדברי השופט חשין בבג"צ 288/00[71]:

"דין התיכנון והבניה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תוכניות. עקרון השקיפות נקבע (בין השאר) בהוראות סעיף 89(א) לחוק, ולפיה הודעה על הפקדת כל תוכנית תפורסם ברשומות, בעיתון, במשרדי רשויות מקומיות ועוד. ראו עוד הוראות סעיפים 1א (פרסום בעיתון – מהו) ו – 90 ואילך לחוק. הפרסום על דבר ההפקדה מביא לידיעת הציבור את דבר התוכנית המיועדת; המעוניינים רשאים לעין בתוכנית (סעיף 96 לחוק); ואם רואים הם את עצמם נפגעים, קונים הם זכות להגיש התנגדותם לתוכנית ולטעון טענותיהם (סעיפים 100 ואילך לחוק). זכות זו להתנגדות שואבת כוחה מחובת ההגינות המוטלת על הרשות, ומבטאת היא עקרון - יסוד ולפיו אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה; ממקדת היא את תשומת הלב בנושאים אלה ואחרים שהמתנגדים מעוניינים בהם; ולמותר לומר ששקיפות ההליך מבטיחה באורח מירבי את תקינות פעולתה של הרשות. ראו: ע"פ 768/80 **ש. שפירא ושות' חברה קבלנית בע"מ נ' מדינת ישראל** פ"ד לו(1) 337, 364 (מפי השופט ברק); ע"א 296/97 **ועד אומנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבניה, תל אביב**, פ"ד נב(2) 362, 378-379; יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (נבו, תשנ"ו – 1996, כרך ב) 800, 834 (זמיר). נוסיף עוד זאת, כי שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדימוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תיכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים על יחיד ועל הכלל.

גם חובת הפרסום לרבים וגם זכות ההתנגדות המוענקת ליחיד, גם-זו גם-זו ההלכה רואה בהן תנאים מוקדמים לשימוש בסמכות, ופגיעה בזו או בזו הביאה לא-אחת לביטולו של הליך. ראו למשל: פרשת **שפירא**, שם; בג"צ 527/74 **ח'לף נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה, מחוז הצפון ואח'** פ"ד כט(2) 319; בג"צ 701/81 **מלאך נ' יושב ראש הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה, ירושלים** פ"ד לו(3) 1, 10; **זמיר**, שם, 940 ואילך. נדע אפוא, כי הפרסום ברבים על-אודות כוונה ליתן תוקף לתוכנית מוצעת, ועימו הקניית זכות ההתנגדות, הוכרו ומוכרים בהלכה כיסודות חיוניים לקיומו של הליך תיכנון תקין וחוקי. להשלמת התמונה נוסיף ונזכיר את השימוש החורג ואת ההקלה, שגם הם נדרשים לפירסום וגם בהם זכאים הנפגעים להתנגדות (סעיפים 146 ואילך לחוק)".

[71] בג"צ 288/00 **אדם טבע ודין ואח' נ' שר הפנים ואח'** (לא פורסם).

מי יכול להגיש התנגדות:

סעיף 100 לחוק התיכנון והבניה קובע את הזכות להגיש התנגדות לתוכנית:

"כל מעונין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תוכנית מתאר מחוזית או מקומית או תוכנית מפורטת[72] שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן, וכן רשאים להגיש התנגדות להן:

1. *ועדה מקומית[73], או מהנדס ועדה מקומית שמרחב התיכנון שלה כלול בתחום התוכנית או גובל אותו;*
2. *רשות מקומית, לרבות ועד מקומי כאמור בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, שאזור שיפוטה כלול בתחום התוכנית או גובל אותו;*
3. *גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך בדרך כלל על ידי שר הפנים בצו ברשומות ושיש לו עניין ציבורי בתוכנית;*
4. *כל משרד ממשרדי הממשלה;*
5. *מתכנן המחוז – לתוכנית שבסמכות הועדה המקומית כאמור בסעיף 61א."*

הגופים הציבוריים בהתאם לסעיף 100(3) לחוק התיכנון והבניה, נקבעו לפי צו התיכנון והבניה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדויות לתוכנית), תשל"ד - 1974 (שעודכן בשנים 1978, 1989, 1993, 2001, 2002, 2004). רשימת הגופים הציבוריים והמקצועיים בצו זה כוללת, נכון לשנת 2004, 18 גופים אשר ניתן לסווגם לארבע קבוצות עיקריות:

- גופים ממלכתיים שאינם משרדי ממשלה: מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע; הרשות לגנים לאומיים; המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית לישראל; הרשות לשמורות טבע; מינהל הפיתוח של קרן הקיימת לישראל; אתרא קדישא;
- גופים המאגדים אנשי מקצוע בתחום התיכנון, האדריכלות והבניה: אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בישראל; אגודת הארכיטקטים העצמאית לישראל; אגודת האדריכלים בישראל; התאחדות הקבלנים והבונים; האגודה הגיאוגרפית הישראלית; אגודת אדריכלי הנוף; התאחדות התעשיינים לישראל;
- גופים שעניינם שמירת הסביבה: החברה להגנת הטבע; אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה; המועצה הציבורית למניעת רעש וזיהום אויר בישראל (מלר"ז); המועצה לארץ ישראל יפה;
- גופים שעניינם זכויות "החברה האזרחית"[74]: המרכז הערבי לתיכנון אלטרנטיבי.

---

[72] סעיף 100 לחוק התו"ב אינו מעניק סמכות להתנגד לתוכנית מתאר ארצית, ואינו קובע כל הסדר בדבר הפקדת תוכנית מתאר ארצית (ראו גם בג"צ 594/89 **מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה** (פ"ד מד 1, 558) והערה מס' 65 להלן).

[73] ב"וועדה מקומית" הכוונה לוועדה כגוף קולגיאלי, ואילו לגבי החברים בוועדה המקומית, שעמדתם לגבי התוכנית היתה בדעת מיעוט, הרי שאלו אינם זכאים להגיש התנגדות לתוכנית (עת"מ 1085/00 **רו"ח ישראל בורג ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה**, מחוז מרכז (לא פורסם).

בחינת לשון החוק בסעיף 100 מצביעה כי קיימת בו הבחנה בין שני סוגי מקרים בהם קמה זכות ההתנגדות: בעוד שברישא של הסעיף מדובר על מעוניין בקרקע, בבניין או בפרט תכנוני אחר "**הרואה עצמו נפגע על ידי תוכנית**", מפרט המשכו של הסעיף רשימה של גופים ציבוריים הרשאים להגיש התנגדות, המורחבת בסעיף 100(3) לגופים ציבוריים ומקצועיים שאושרו על-ידי שר הפנים ואשר "**יש לו עניין ציבורי בתוכנית**".

סעיף זה נותן ביטוי לכך שהמחוקק הניח מראש שהרכב מוסדות התיכנון אינו מייצג את כל קבוצות בעלי העניין והאינטרסים השונים, ופתח – בהמשכו של סעיף 100 – פתח להרחבת מעגל המשתתפים בתהליך התיכנון.

בחינת שורשיה של זכות ההתנגדות לתוכנית אליהם מתייחסת הרישא של סעיף 100 מעלה כי מקורה בזכות הקניין. נוסח סעיף 100 מקורו בחקיקה המנדטורית: בפקודת בניין ערים 1936 נקבע, בסעיף 17(1): "כל המעוניין, אם כבעלים או בצורה אחרת, בקרקע, בבניין או בנכסים הנפגעים על ידי תוכנית [.....] רשאי להגיש התנגדות על כך [....]". סעיף זה עצמו מקורו בסעיף 14 לפקודת בניין ערים משנת 1921: "Any person interested, as owner or otherwise, in land affected by the scheme, may lodge objection thereto [….]"

חלקו הראשון של הסעיף מתייחס, לפיכך, לזכות "ההתנגדות הקניינית" - זכות הנתונה "**לכל מעוניין בקרקע, בבניין או בפרט תכנוני אחר הרואה עצמו נפגע על ידי תוכנית...**". ברי כי בעלים או בעל זכות קניינית אחרת בקרקע, העשוי להיפגע על ידי התוכנית זכאי להגיש לה התנגדות, וזאת בהתאם לחובת השימוע של רשות מנהלית טרם קבלת החלטה פוגעת. זכות זו אינה שמורה רק למי שהינו בעל זכויות במקרקעין הכלולים בתחום התוכנית, אלא הורחבה על ידי הפסיקה במהלך השנים גם למי שמחוץ לתחום התוכנית, אך לתוכנית תהא השפעה על מקרקעיהם במידה ותאושר[75].

המשכו של סעיף 100 לחוק התיכנון נותן ביטוי כללי יותר לזכות הטיעון. גוף ציבורי או מקצועי הכלול ברשימה שאישר שר הפנים, ואשר "**יש לו עניין ציבורי בתוכנית**" יכול להגיש התנגדות. זכות זו אינה מיועדת למנוע פגיעה באינטרס פרטי, אלא מאפשרת, למעשה, את זכות "ההתנגדות הציבורית" – זו שנועדה לצמצם את האפשרות שייפגע אינטרס בעל אופי ציבורי, ולהבטיח שיינתן המשקל הראוי לאינטרס הכללי. לראייה - זהות הגופים הציבוריים והמקצועיים המנויים בסעיף 100 לחוק והכלולים בצו שהתקין שר הפנים בנושא (צו התיכנון והבניה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדויות לתוכנית), תשל"ד - 1974) ובתיקונים לצו זה.

לשון החוק מבחינה, אם כן, בין "**התנגדות קניינית**" שמקורה בפגיעה בזכויותיו הקנייניות של המתנגד ה"פרטי", לבין "**התנגדות ציבורית**" המבטאת את העניין הציבורי בתוכנית. בחינת התפתחות הפסיקה לאורך השנים מעלה כי מעגל הגורמים הרשאים להגיש התנגדות

---

[74] על עקרון ה"**חברה האזרחית**" ראו הערה מס' 44 לעיל.

[75] ראו: ע"א 603/77 **וארון נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה**, פ"ד לג(3) 409.

לתוכנית בכל אחד מקבוצות משנה אלו הולך ומתרחב. היטיב לתאר זאת השופט א. לוי בעע"ם 8193/02[76]:

"עינינו הרואות, כי סעיף 100 לחוק לא התכוון להעניק לכל דכפין את הזכות להתנגד לתוכנית המונחת על שולחנן של רשויות התיכנון, וזכות זו יוחדה, בראש ובראשונה, לבעל עניין בקרקע הרואה את עצמו נפגע מהתוכנית. עם זאת, את הגדרתם של אותם "בעלי-עניין-נפגעים", אין לנתק מהמגמה הכללית של הקלה בתנאי העמידה הכלליים, הואיל, וכאמור, משרתת פרשנות זו את תכליתה של "זכות ההתנגדות", ומהווה ביקורת יעילה על פעולות התיכנון".

ראו גם דברי כב' השופטת דורית ביניש בתוספת לפסק דין זה (המדגישה את השוני האפשרי בזכות העמידה בפני רשות מנהלית לבין זו שבבית המשפט):

"מקובלים עלי דבריו של חברי כי את הביטוי "מעונין בקרקע... הרואה את עצמו נפגע על ידי תוכנית" שבסעיף 100 לחוק התיכנון והבניה, הקובע למי יש מעמד להגיש התנגדות לתוכנית, יש לפרש ברוח המגמה הכללית שהרחיבה את זכות העמידה בבית המשפט בהליך שנועד להפעיל את הביקורת השיפוטית על רשויות המנהל. גם אם חוק התיכנון והבניה לא פתח את שערי זכות ההתנגדות לתוכנית מתאר בפני כל אדם, אין ספק שחוג המעוניינים במקרקעין העלולים להיפגע מהתוכנית אינו חוג מצומצם ואין לחסום את הדרך בפני נפגעים בכוח אשר התוכנית עשויה להשפיע על אינטרסים שלהם.

מאז בג"ץ 394/72 **פרנש היל הוטל קורפורשיין בע"מ נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבניה, ירושלים**, פ"ד כז(2) 325, עשה בית משפט זה כברת דרך ארוכה שחברי השופט לוי סקר אותה בפירוט. שינוי התפיסה בענין זה בכל הנוגע לתיכנון ובניה, בא לידי ביטוי בפסק דינו של השופט אור בע"א 2962/97 **ועד אמנים – חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתיכנון ובניה תל-אביב**, פ"ד נב(2) 362. מכל מקום יהא אשר יהא היקף הפרשנות המרחיבה לבעל זכות ההתנגדות לפי סעיף 100 הנ"ל, הרי יש גם לתת את הדעת לכך שאין בהכרח זהות בין זכות ההתנגדות בפני מוסדות התיכנון או זכות הטיעון בפני רשות מנהלית, לבין זכות העמידה בבית המשפט הגבוה לצדק, או בבית המשפט המנהלי, על אף הקרבה הרבה בין שתי הסוגיות (ראו: י' זמיר **הסמכות המנהלית** (התשנ"ו, כרך ב) 801 ה"ש 23)".

מועד הגשת ההתנגדות:

סעיף 102 לחוק התיכנון והבניה קובע את **המועד להגשת התנגדות** לתוכנית:

"התנגדות לתוכנית תוגש תוך חודשיים מהיום שפורסמה הודעה על הפקדתה; ואולם רשאי מוסד התיכנון אשר הפקיד את התוכנית, לקבוע להגשת

[76] עע"ם 8193/02, **מקס ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ ורשות הרישוי המקומית אילת**, פ"ד נח(2), 153.

ההתנגדויות תקופה ארוכה יותר, שלא תעלה על שלושה חודשים, הן למקרה מסויים והן לסוג של תוכניות; מועד פרסום ההודעה יהיה המאוחר שבין הפרסומים בעתון[77]".

כאמור, צריכה רשות מנהלית להקצות די זמן לצורך הכנת טיעוני המבקש לטעון בפניה. בחוק לפני תיקונו בשנת התשנ"א נמנו החודשיים להגשת ההתנגדויות מיום הפרסום ברשומות. בתיקון 43 לחוק, נקבע כי תקופת ההפקדה תמנה מיום פרסום ההודעה האחרונה בעיתון. יחד עם זאת יש לציין כי בפועל, בדרך כלל, וועדות התיכנון אינן מונעות ממתנגד שהגיש התנגדות באיחור להשמיע התנגדותו, וזאת במקרים שלאותה תוכנית הוגשו ממילא התנגדויות במועד, והן טרם נשמעו[78]. הדבר ייתכן גם במקרים, בהם נמצא כי בתוכנית שהופקדה בעבר נפל פגם וכתוצאה מכך המידע שעמד בפני מוסדות התיכנון והציבור לעת הליכי אישורה היה חלקי או שגוי. נסיבות אלו הם שעמדו בבסיס החלטתו של בית המשפט בה"פ 102/96[79] לשוב ולדון בתוכנית אשר אושרה שנים מספר קודם לכן ואפשר לעותרת להשמיע עמדתה בפני הועדה בנסיבות המיוחדות שבעניין

מקום ואופן הגשת ההתנגדות:

סעיף 103 לחוק התיכנון והבניה קובע את **מקום הגשת ההתנגדות** לתוכנית:

1. לתוכנית מתאר מחוזית - למועצה הארצית ועותק לועדה המחוזית הנוגעת בדבר;

2. תוכנית בסמכות הועדה המחוזית - לועדה המחוזית, ועותק לועדה המקומית הנוגעת בדבר;

3. לתוכנית בסמכות הועדה המקומית - לועדה המקומית, ועותק לועדה המחוזית"

כאמור מונה זמיר (1996) בין חמשת המרכיבים לחובת השימוע את הצורך שהשימוע יתקיים בפני הרשות המוסמכת. סעיף 103 לחוק התיכנון מחייב, בהתאם, את הגשת ההתנגדות למוסד התיכנון הרלוונטי: מאחר שתוכנית מתאר מחוזית מופקדת על-ידי המועצה הארצית - התנגדות לתוכנית מתאר מחוזית תוגש למועצה הארצית. בהתאם לעיקרון זה, מפרט הסעיף בהמשכו גם את מקום הגשת ההתנגדות ביחס לתוכניות שבסמכות הועדה המחוזית והמקומית.

סעיף 103 א. לחוק התיכנון והבניה קובע את **הצורך בצירוף הנמקות ותצהיר** להתנגדות:

"(א) התנגדות לתוכנית לא תתקבל ולא תידון אלא אם כן הוגשה בכתב בפירוט הנמקות ובלווי תצהיר המאמת את העובדות שעליהן היא מסתמכת.

---

[77] על פרטי ואופן **הפרסום בעיתון** - ראו סעיף 1א לחוק התכנון והבניה.

[78] נוהג זה, של קבלת התנגדויות גם לאחר תום המועדים שנקבעו בחוק, ולפנים משורת הדין קיבל ביטוי בפסיקות שונות, דוגמת ע"א 188/77 **חנוך זלצר נ' שכון עובדים בע"מ** (פ"ד לא 3, 583, עמ' 587); עת"מ 1460/01 **אטבליסמנט סמונד ודוז נ' הועדה המחוזית מחוז המרכז**, נבו הוצאה לאור.

[79] ה"פ 102/96 **קריסטל נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה ואח'**, פד"מ א', 485.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), בנושא ציבורי שעניינו שמירת אתרים, טבע, נוף ואיכות חיים וסביבה, יכול שמתנגד המייצג קבוצת מתנגדים יגיש התנגדות מנומקת, המלווה בתצהיר שלו, ומתנגדים אחרים שהתנגדותם דומה במהותה רשאים להסתמך על התצהיר שהגיש אותו מתנגד".

בדברי ההסבר לסעיף 103 א שהוסף לחוק בתיקון 23, בשנת התשמ"ו,[80] צויין:

"נסיון העבר מראה כי יש מקרים שבהם מוגשות התנגדויות לתוכנית מתאר שמטרתן טורדנית ומכוונות לעכב את הליכי התיכנון ללא עילה מוצדקת. מטרת התיקון היא לצמצם הגשת התנגדויות סרק לתוכניות מתאר, על-ידי כך שהמתנגדים יחוייבו לנמק את התנגדותם ולאמת בתצהיר את העובדות שעליהן היא מסתמכת".

בנוסף לרצון של צמצום התנגדויות סרק, חובת הגשת תצהיר המאמת את העובדות עליהן מסתמכת ההתנגדות פוטרת את מוסד התיכנון מלבחון את אמיתות העובדות שבבסיס ההתנגדות (דבר שעשוי להצריך לעיתים, זמן ומאמצים רבים), ובכך מאפשרת לו לייחד זמנו לדיון ובחינה של ההתנגדות לגופה.

עיון בהתנגדויות:

סעיף 104 לחוק התיכנון והבניה קובע כי **כתבי ההתנגדויות שהוגשו פתוחים וגלויים לעיון הציבור**:

"רשאי לעיין בהתנגדויות כל מי שעלול להיפגע על ידי קבלתן; אולם שר הפנים, בהתייעצות עם שר הביטחון, רשאי לקבוע בתקנות אם ובאיזו מידה תהא התנגדות לפי סעיף 101 פתוחה לעיון[81]".

סעיף 96 לחוק מאפשר לכל המעוניין בתוכנית שהופקדה, לעיין בתוכנית במקום בו הופקדה, וללא תשלום. סעיף 104 מגביל את זכות העיון בהתנגדויות רק למי ש "...עלול להיפגע על ידי קבלתן". בנוסף, מגביל סעיף זה את זכות העיון בהתנגדויות ככל שהדברים נוגעים לענייני בטיחות טיסה.

מי מכריע בהתנגדויות:

סעיף 105 לחוק התיכנון והבניה קובע **מי מכריע בהתנגדויות**:

"המועצה הארצית תדון ותכריע בהתנגדויות לתוכנית מתאר מחוזית; הועדה המחוזית תדון ותכריע בהתנגדויות לתוכנית שהופקדה על ידה; הועדה

---

[80] ה"ח התשמ"ו, עמ' 116.

[81] התנגדות לפי סעיף 101 לחוק התכנון והבניה עניינה התנגדות מטעמי בטיחות הטיסה .

המקומית תדון ותכריע בהתנגדויות לתוכנית שבסמכותה כאמור בסעיף 61א."

עולה מסעיף זה שהמוסד אשר מחליט על הפקדת התוכנית הוא המוסד שידון ויכריע בהתנגדויות לתוכנית. בכך תואם הליך זה את העיקרון לפיו לא תחליט רשות מנהלית טרם הוצגו בפניה המידע והשיקולים הרלוונטיים הנוגעים לעניין.

הגשת חוות דעת בקשר להתנגדות:

סעיף 106 (א) לחוק התיכנון והבניה מגדיר את הגורמים הרשאים להגיש **חוות דעת ביחס להתנגדות**, ואת המועדים הקצובים לכך:

"(א) הוגשה התנגדות-

(1) לתוכנית מיתאר מחוזית - רשאית הועדה המחוזית הנוגעת בדבר להגיש את חוות דעתה בקשר להתנגדות למועצה הארצית, תוך ארבעים וחמישה ימים מתום המועד להגשת ההתנגדות לפי סעיף 102, אלא אם כן קבעה המועצה הארצית מועד אחר ;

(2) לתוכנית שהפקידה הועדה המחוזית - רשאית הועדה המקומית הנוגעת בדבר להגיש את חוות דעתה בקשר להתנגדות לועדה המחוזית תוך עשרים ואחד ימים מתום המועד להגשת התנגדויות לפי סעיף 102 ;

(3) לתוכנית בסמכות הועדה המקומית כאמור בסעיף 61א - רשאי מתכנן המחוז או מי שהוא הסמיך לכך להגיש חוות דעת לועדה המקומית בקשר להתנגדות, תוך 21 ימים מתום המועד להגשת התנגדויות."

סעיף 106(א) לחוק מאפשר למוסד התיכנון שדן בהתנגדויות לקבל חוות דעת מקצועית ממוסד תיכנון אחר בהיררכיה התכנונית - טרם הכרעה בהתנגדויות. בכך מאפשר החוק להרחיב את מעגל ההיוועצויות של המוסד שדן בהתנגדויות טרם קבלת הכרעה בהן. כך למשל, מאפשר סעיף 106(א) רבתי ס"ק (1) ו-(2) לוועדה המחוזית ולוועדה המקומית להגיש חוות דעת ביחס להתנגדויות שהוגשו למועצה הארצית ולוועדה המחוזית בהתאמה. במקרה של תוכנית בסמכות ועדה מקומית - מאפשר סעיף (א)(3) למתכנן המחוז להגיש חוות דעת לוועדה המקומית (וגם להתנגד). בנוסף, נקצבים לוחות זמנים לכל אחת מאפשרויות אלו.

זכות עמידה ביחס לתוכנית מתוקנת לאור התנגדות שהוגשה:

המשכו של סעיף 106 (ב)[82] לחוק התיכנון והבניה מעגן את זכות העמידה כפי שנקבעה בסעיף 100, וזאת במקרה בו קבלת ההתנגדות עלולה, לדעת מוסד התיכנון לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות:

> *"(ב) .....היתה קבלת התנגדות עלולה, לדעת מוסד התיכנון, לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתוכנית, לא יכריע המוסד בהתנגדות לפני שיתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו."*

קבלת ההתנגדות באופן מלא או חלקי עשויה לגרום, לעיתים, לשינוי התוכנית ביחס למתכונת בה הופקדה. אישור תוכנית במתכונת מתוקנת כתוצאה מקבלת התנגדות היה מונע מכל מי שעשוי להיפגע מהשינוי שנערך בתוכנית להיוודע כי נערך בה שינוי כלשהו ביחס לתוכנית שהופקדה, כל שכן להתנגד לאותו שינוי ככל שיש בו כדי לגרום לפגיעה. כתוצאה מקבלת התנגדויות עשויה התוכנית להשתנות במגוון אופנים. יחד עם זאת, המחוקק לא קבע במפורט כיצד תובא התוכנית המתוקנת לידיעת הציבור הרלוונטי טרם אישורה (דוגמת החובה להפקיד את התוכנית בשנית). משכך, נדרש מוסד התיכנון להפעיל שיקול דעת ביחס לשתי הסוגיות הבאות[83]:

- מהי הפגיעה שיתכן ותיווצר עם קבלת התנגדות ואשר בעטיה צריך לאפשר זכות עמידה;
- כיצד מאפשרים למי שעשוי להיפגע מקבלת ההתנגדות להשמיע טענותיו;

בהתאם לכך, נידרש מוסד התיכנון הדן בהתנגדות שהוגשה, לשקול מיהם הגורמים העלולים להיפגע כתוצאה מקבלת ההתנגדות, להבטיח כי דבר התוכנית המתוקנת תובא לידיעתם ולאפשר להם להשמיע טענותיהם טרם הכרעה סופית בהתנגדויות (פירוט שלבי התהליך עפ"י סעיף 106(ב) - ראו תרשים מס' 5). ככל שהשינוי המוצע בתוכנית קטן וממוקד יותר, יכול מוסד התיכנון לאתר בוודאות רבה יותר את אותו ציבור העלול להיפגע כתוצאה ממנו, לשלוח לו הודעה אישית בדבר השינוי המוצע ולאפשר לאותו ציבור להשמיע טענותיו טרם קבלת הכרעה סופית ביחס לתוכנית. ככל שהשינוי המוצע רחב יותר, באופן המקשה לקבוע באופן חד משמעי את כל הציבור שעלול להיפגע מהתוכנית - עשוי מוסד התיכנון להידרש לפרסם מחדש את התוכנית המתוקנת על-פי השינוי המוצע, ולאפשר לכל אשר עלול להיפגע מהשינוי בתוכנית להשמיע בפניו טענותיו.

לכאורה, יכול מוסד התיכנון לנקוט ב"גישה בטוחה", ולהפקיד בשנית כל תוכנית מתוקנת לאור התנגדות שהוא שוקל לקבל, ובכך להבטיח מילוי דרישת החוק בהתאם לנדרש בסיפא של סעיף 106(ב). יחד עם זאת, הפקדת התוכנית חושפת, מחדש, את התוכנית המתוקנת בפני כל הציבור, ולא רק כלפי הציבור שעלול להיפגע כתוצאה מהשינוי המוצע. התוצאה עשויה להיות התנגדויות לתוכנית, גם ביחס לנושאים שאינם נוגעים לשינוי

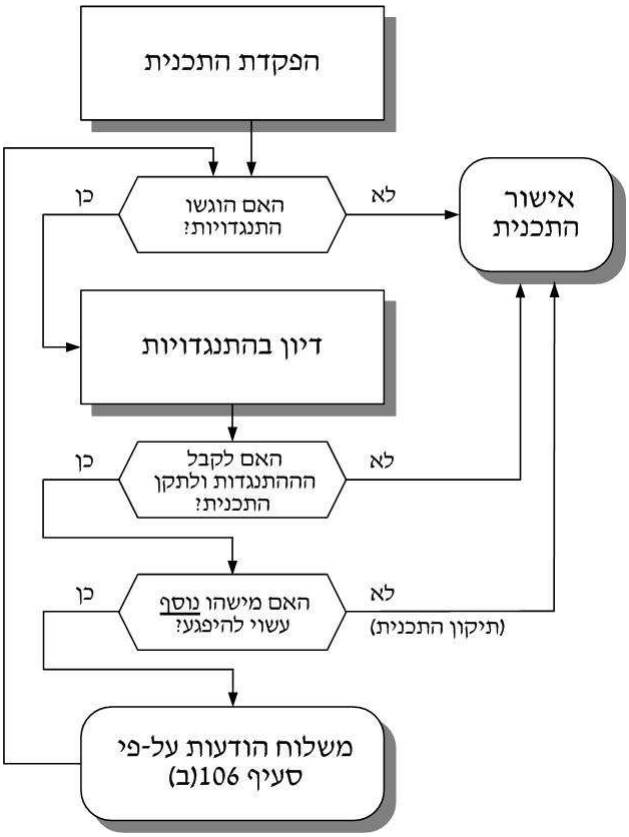
---

[82] פקודת בנין ערים, 1936 לא הכילה מנגנון דוגמת זה שבסיפא לסעיף 106(ב), ולראשונה מופיע הליך זה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, בנוסחו המקורי. אזכור לצורך במתן אפשרות למי שעשוי להפגע כתוצאה משינוי מצוי בהערת אגב בבג"צ 102/52 **ארגון בעלי המגרשים מעבר לירקון ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד י' ו' 828.עוד על הליך 106(ב) ראו טלר (2004).

[83] ראו בג"צ 524/75 **"הריאל" אגודה הדדית לשיכון בע"מ ואח' נגד הועדה המחוזית ירושלים ואחר'**, פד"י ל 1 737.

המוצע. בכך תיפגע יעילות עבודת מוסד התיכנון, הנדרש -לצד הצורך בשמירת עקרון זכות העמידה - גם לאפשר ליזם או לציבור לממש את מטרותיו (הפרטיות ו/או הציבוריות) הגלומות בתוכנית, ולפעול לשם כך ביעילות ובמהירות.

תרשים מס' 5 - **שלבי ההליך על-פי סעיף 106 (ב) לחוק התיכנון והבניה**



שיקול דעת זה של מוסד התיכנון נבחן לא פעם בבתי המשפט. כך, לדוגמה, קובעת כב' השופטת י' הכט בעת"מ (י-ם) 31/98[84]:

> "לתוך ההליך לפי סעיף 106(ב) אין לקרוא דרור, לשוב ולדון בהתנגדויות לגביהן ניתנה החלטה ברורה, ואין הדעת סובלת שיותר לעשות שימוש בסעיף 106(ב) כדי לבטל החלטה קודמת על יסוד טענות חוזרות ונשנות של אותם מתנגדים לתוכנית או התומכים בה. כמו כן אין להתיר למתנגדים לחזור ולהעלות טענות שכבר השמיעו והיה להם יומם לפני הועדה, כפי שנעשה במקרה זה. כמובן שאין באמור כדי לשלול את סמכותה של ועדת תיכנון להכניס בתוכנית שינויים המתבקשים משמיעת דברי 'הטוענים בכוח'".

[84] עת"מ (י-ם) 31/98 **שלזינגר נ' יו"ר הועדה המחוזית**, פ"מ תשנ"ט 2, 765, וראו גם עת"מ 35/99 **רוני דדוש נ' הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים ואח'**, תקדין מחוזי 2000 (3) 11219.

החוק אינו מגביל את מספר הפעמים שההליך עפ"י סעיף 106(ב) יכול להתרחש. יתכן שכתוצאה משמיעת התנגדויות ביחס לתוכנית שתוקנה לאור התנגדות קודמות, יחליט מוסד התיכנון לבצע בתוכנית שינוי נוסף, אשר אף הוא עלול לפגוע בציבור כלשהו. במקרה זה, יידרש מוסד התיכנון להביא דבר התוכנית המתוקנת (תיקון שני) פעם נוספת לידיעת ציבור נפגעים פוטנציאלי, ולאפשר גם להם להשמיע טענותיהם - וחוזר חלילה.

עוד יצוין בהקשר זה כי ככלל, לא חל על מוסד תיכנון הכלל בדבר "גמר מלאכה". בבג"צ 189/74[85] אומר כב' השופט ברנזון:

> *"לפי ההלכה הפסוקה, לא חל על הוועדה המחוזית הכלל בדבר "גמר מלאכה" שאין אחריה ולא כלום. בפירוש נאמר בסעיף 112 לחוק, שכל רשות תכונית המוסמכת לאשר תוכנית מיתאר, מוסמכת גם לאשרה "בשינויים הנובעים מהתנגדות או מדעה נפרדת שנתקבלו". ואם לוועדה המחוזית סמכות מקורית להכניס שינויים בתוכנית על-סמך התנגדויות שבאו לפניה, מבלי כמובן שתצטרך לחזור על כל הפרוצדורה הכרוכה בהכנת תוכנית מתאר או בשינוי תוכנית מתאר, על סמך מה ועל שום מה נמנע ממנה לחזור ולדון באותו אופן בהחלטה קודמת שלה ביחס לתוכנית כזאת, כל עוד שלא קבלה תוקף סופי? על כל פנים, הלכה פסוקה מלפני בית משפט זה היא, כי ועדה מחוזית מוסמכת לחזור ולדון בענין בו החליטה ולשנות את החלטתה הקודמת".*

הכלל שרשות מוסמכת אינה כפופה לעניין החלטותיה לכללי הסופיות ומעשה בית דין חזר גם בבג"צ 9717/03, 10359[86]. עקרונות אלו יפים במיוחד, לדברי השופט א' גרוניס, כשמדובר בנושאי תיכנון ובניה, היות וכשמדובר בתיכנון הפיזי של סביבתו של האדם יש חשיבות גדולה למתן שיקול דעת רחב לרשות המינהלית בלא שזו תהא קשורה יתר על המידה בהחלטותיה הקודמות, ולאינטרס ההסתמכות משקל נמוך, יחסית, בתחום זה. על פי לשון החוק, במקרה של נקיטת הליך לפי סעיף 106(ב), אין חובה להגיש התנגדות כמפורט בסעיף 103(א). כל שנדרש הוא ליתן לאותו אדם "*.. הזדמנות להשמיע טענותיו*[87]".

דיון בהתנגדויות:

סעיפים 106 (ג), 107 ו- 107 (א) לחוק התיכנון והבניה מגדירים את **המשתתפים בדיון ואופן שמיעת ההתנגדויות**:

> *106(ג) "מוסד תיכנון שהוגשו אליו התנגדויות זהות במהותן, רשאי להזמין ולשמוע רק מספר מתנגדים מבין מגישי ההתנגדויות, אם לדעתו מייצגים אותם מתנגדים ענין או מקום זהים; כן רשאי מוסד התיכנון להחליט כי יימנע משמיעת התנגדות שיש בה חזרה על*

---

[85] בג"צ 189/74 **ברונו נ' הוועדה המחוזית ירושלים**, פ"ד כט 1, 496.

[86] בג"צ 9717/03, 10359 **נעלה - עמותה להתישבות בשומרון של עובדי התעשיה האווירית לישראל ואח' נ' המינהל האזרחי ליהודה ושומרון** ואח' (לא פורסם).

[87] לפני תיקון 43 נוסח הסעיף היה: "הזדמנות **<u>נאותה</u>** להשמיע את טענותיו..." (ההדגשה לא במקור).

התנגדות ששמע קודם לכן, שהיא בלתי מנומקת או שהיא נראית על פניה טורדנית או קנטרנית."

107 *"לדיון בהתנגדויות יוזמנו המתנגד ומגיש התוכנית; בתוכנית מתאר מחוזית יוזמן גם מתכנן המחוז ובתוכנית שבסמכות הועדה המחוזית גם מהנדס הועדה המקומית, והם יהיו רשאים להשמיע דבריהם לפני המוסד המכריע; שמיעת ההתנגדות תהיה בפומבי."*

פעמים רבות מוגשות למוסד התיכנון התנגדויות שעיון בהם מעלה כי הינן זהות לחלוטין בתוכנן, או שאין הבדל ביניהן מבחינה מהותית. דבר זה מתרחש לעיתים קרובות בתוכניות המציעות שינוי ניכר באזור המצוי או הגובל בשכונת מגורים, ורבים מתושבי השכונה נענים לפניית פעילים מקומיים או עורכי דין זריזים המחתימים את התושבים על כתב התנגדות זהה ביחס לתוכנית המופקדת - ובכך מנסים ליצור גם "אינטרס ציבורי" לכאורה להתנגדויות שעניין כל אחת מהן פרטי במהותו.

סעיף 106(ג) לחוק התיכנון והבניה מאפשר במקרה כזה להזמין ולשמוע בדיון רק מספר מתנגדים "מייצגים" מבין קבוצה זו. בפועל, נוהגות וועדות התיכנון לנסות ולזהות את הגורם הדומיננטי או ה"רוח החיה" העומדת מאחורי ההתנגדויות הזהות (בדר"כ יו"ר הוועד, פעיל שכונתי או עו"ד שהחתים מתנגדים רבים למרות שבאופן פורמאלי לא תמיד הינו מייצגם בפועל) ולזמן אותו וקבוצה מצומצמת של מתנגדים לדיון בהתנגדויות, תוך יידוע שאר המתנגדים על הדיון הצפוי ועל הדוברים שנבחרו. ככל שמגיעים מתנגדים נוספים לדיון ומבקשים גם הם להשמיע טענותיהם, נתון הדבר לשיקול יו"ר מוסד התיכנון בהתאם לאמור בסעיף 106(ג) לחוק.

סעיף 107 לחוק התיכנון והבניה מיישם בחוק, בסיפא לסעיף, את מרכיב פומביות הדיון של חובת השימוע: *"... שמיעת ההתנגדויות תהיה בפומבי"*. על רקע זה עלתה השאלה - האם הדיון הפומבי נדרש רק ביחס לשמיעת ההתנגדויות, או גם ביחס למסקנות הוועדה ביחס להתנגדויות.

בבג"צ 595/75[88] נדונה שאלה זו ונתנה תשובה שלילית לכך. כב' השופט ברנזון:

"הטענה הראשונה מתייחסת לאי-הזמנתם של באי-כוח העותרים לדיוניה של הוועדה המחוזית בישיבתה האחרונה מיום 12.8.75 לאחר שקבלה את חוות הדעת המקצועית והצעת התוואי... לפי הפירוש של בא-כוח העותרים להוראה זו על מוסד התיכנון הדן בהתנגדות להזמין את הצדדים לכל שלבי הדיון, לרבות שלבי ההכרעה בהתנגדות, והדיון כולו מתחילתו ועד סופו חייב להיות פתוח לקהל ולהתנהל בפומבי. אינני מקבל את הפירוש הזה. הוראה דומה המחייבת את בתי המשפט לדון בפומבי מצויה בסעיף 38(א) לחוק בתי המשפט, תשי"ז – 1957, ומעודי לא שמעתי שהיא חלה גם על השלב של הדיון הפנימי של בית המשפט וקבלת החלטה בענין העומד לפניו. הרי יום יום אנו נוהגים כך, שלאחר שמיעת טענות הצדדים, בבוא העת להתייעץ ולהכריע בנשוא הדיון, או שאנו מוציאים את הקהל מהאולם או שאנו פורשים ללשכותינו ומתייעצים ומחליטים שלא בנוכחות הצדדים והקהל. והוא הדין

[88] בג"צ 595/75 **מ' עבד רבו סלמאן נ' הוועדה המחוזית ירושלים**, פ"ד ל 3, 337.

כאן. הדבור "הדיון בהתנגדויות[89]" אינו מתייחס אלא לשלב שבו שומע הגוף הדן בהתנגדויות את טענות הצדדים הנוגדים בדבר ומקבל את ראיותיהם, אך אינו כולל את השלב של הדיון הפנימי במוסד עצמו לשם קבלת החלטה והכרעה בהתנגדות".

מינוי חוקר לשמיעת התנגדויות:

מוסד התיכנון הדן בהתנגדויות לתוכנית רשאי למנות **חוקר** לשמיעת ההתנגדויות - כמפורט בסעיף 107א לחוק התיכנון והבניה כדלקמן:

(א) "בסעיף זה, "חוקר" – מי ששר הפנים מינהו, ברשימת החוקרים שפורסמה ברשומות, לשמוע התנגדויות לתוכניות, והוא אחד מאלה:

1. עורך דין בעל ותק של חמש שנים;

2. מהנדס רשוי או אדריכל רשוי לפי חוק המהנדסים והאדריכלים, התשי"ח – 1958, והוא בעל נסיון בתחום התיכנון והבניה;

3. מי שהיה יושב-ראש מוסד התיכנון במשך חמש שנים לפחות;

4. בעל הכשרה מקצועית בענייני תיכנון ובניה.

(ב) *מוסד תיכנון הדן בהתנגדויות לתוכנית, רשאי למנות חוקר לשמיעת ההתנגדויות שהוגשו לו, אם הוא סבור כי עקב מספר המתנגדים או מהות ההתנגדויות מן הראוי לעשות כן, ואולם לא תמנה הועדה למתקנים בטחוניים חוקר, אלא לאחר שהתייעצה עם שר הבטחון; נתמנה חוקר לאחר שמוסד התיכנון החל בשמיעת ההתנגדויות, רשאי החוקר לחזור ולשמוע התנגדויות שכבר נשמעו בפני מוסד התיכנון.*

(ג) *לא מינה מוסד התיכנון חוקר לגבי תוכנית פלונית, והיה שר הפנים סבור כי מן הראוי לעשות כן, רשאי השר למנות חוקר לאחר ששמע את דעתו של יושב ראש מוסד התיכנון בענין.*

(ד) על שמיעת ההתנגדויות לפני חוקר יחולו הוראות סעיפים 106(ב) ו-(ג) ו-107 בשינויים המחייבים; החוקר יגיש למוסד התיכנון תמצית ההתנגדויות והמלצותיו לגביהן והוא יוזמן לכל דיון במוסד התיכנון בענין התוכנית והתנגדויות לה.

(ה) שר הפנים רשאי בתקנות לקבוע את סמכויותיו וסדרי עבודתו של חוקר, ובהתייעצות עם שר האוצר – את שכרו.

---

[89] במועד פס"ד סלמאן נוסח סעיף 107 היה: " לדיון בהתנגות יוזמנו המתנגד ומגיש התוכנית, והדיון בהתנגדויות יהיה בפומבי". לאחר פס"ד דין זה שונה נוסח סעיף 107, בין היתר, ל: ".....שמיעת ההתנגדויות תהיה בפומבי".

(ו) המועצה הארצית רשאית לפעול בהתאם להוראותיו של סעיף זה, בשינויים המחוייבים, כשהיא דנה בהערות ובתגובות לתוכנית מיתאר ארצית, אם ראתה כי מן הנכון לעשות זאת."

מוסד החוקר נועד, למעשה, לייעל את עבודת מוסד התיכנון בשלב שמיעת ההתנגדויות. בתוכניות להן הוגשו התנגדויות רבות, המחייבות הקדשת זמן רב לשמיעתן, דוגמת תוכנית מתאר מחוזית רחבת היקף[90], תוכניות תשתית וכד' - נוהג מוסד התיכנון בדרך כלל למנות חוקר אשר ישמע את כל ההתנגדויות ויגיש למוסד התיכנון את תמצית ההתנגדויות והמלצותיו ביחס לגביהן[91]. יודגש כי החוקר אינו מחליף את שיקול דעת מוסד התיכנון בבואו להכריע בהתנגדויות. תפקידו לשמוע את ההתנגדויות ולהגיש למוסד התיכנון חוות דעת ביחס לכל אחת מהן, ומוסד התיכנון נדרש להכריע בהתנגדויות על בסיס חוות דעת החוקר - אולם אין הוא מחויב לאמץ את המלצות החוקר.

בבג"צ 1265/97[92] טענו המשיבים כי העותרת נכשלה בבקשתה למנות חוקר בשל החמצת המועד להגשת הבקשה, כאשר נדונו כבר ההתנגדויות והגיע שלב אישור התוכנית. כב' השופט י' קדמי לא קיבל את עמדת המשיבים בנקודה זו, וסבר כי אמנם ראוי שבקשה למינוי חוקר תוגש מוקדם ככל שניתן, אולם אין בהשהיית הגשת הבקשה כדי לשלול מן השר את הסמכות למנות חוקר כמפורט בסעיף 107(א) לחוק. בהתאם לסעיף 107(א) (ה) פורסמו תקנות התיכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתוכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), התשמ"ט-1989 (ראו נספח מס' 2).

טווח שיקול הדעת לעת הכרעה בהתנגדויות:

סעיפים 106 (ב) ו- 108 (א) לחוק התיכנון והבניה מגדירים את **טווח שיקול דעת מוסד התיכנון לעת הכרעה בהתנגדויות:**

106 (ב) "מוסד תיכנון כאמור בסעיף 105, שאליו הוגשה התנגדות, רשאי לדחותה או לקבלה, כולה או מקצתה, או לשנות את התוכנית, ככל המתחייב מקבלת ההתנגדות; היתה קבלת ההתנגדות עלולה, לדעת מוסד התיכנון, לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתוכנית, לא יכריע המוסד בהתנגדות לפני שיתן לאותו אדם הזדמנות להשמיע טענותיו."

108 (א) "מוסד יחליט לאשר או לדחות תוכנית הטעונה אישורו רק לאחר עיון בחוות הדעת שהוגשו לפי סעיף 106(א) והמלצות החוקר לפי סעיף 107א(ד), אם הוגשו, ולאחר סיום שמיעת ההתנגדויות והכרעה בהן; אישור כאמור, יכול שיהיה מותנה

---

[90] כך לדוגמה, לתוכנית המתאר המחוזית למחוז המרכז, תמ"מ/ 3/ 21, הוגשו כ 830 התנגדויות;

[91] לגישתנו ראוי להרחיב את השימוש בחוקר לא רק בתוכניות שבהן יש הרבה מתנגדים, אלא ככלל, וזאת לאור האפשרות להשתמש בהליך זה כמנגנון אפשרי למיתון קונפליקטים (ראו לעיל, בפרק המתייחס למנגנוני התמודדות עם קונפליקטים בהליך התכנון הסטטוטורי).

[92] בג"צ 1265/97 **מקור הנפקות וזכויות בע"מ נ' ראש הממשלה ואח'**, פ"ד נב 1, 721.

בשינוי התוכנית או במילוי תנאים, כפי שיקבע מוסד התיכנון."

סעיפים אלו מעניקים, בפועל, סמכויות בלתי מוגבלות כמעט למוסד ההתנגדויות ביחס לתוכנית - משינויה באופן מצומצם עד רחב ועד כדי דחייתה המוחלטת.

שאלת טווח השינויים שרשאי מוסד תיכנון לקבוע בתוכנית נבחנה, למשל, בבג"צ 189/74[93]. במקרה זה, (שנגע לאישור שר הפנים לשינוי תוכנית מתאר מקומית לפי סעיף 134ב(ב)(1) לחוק) נטען שהשינויים שהציע שר הפנים בתוכנית משנים אותה מן הקצה אל הקצה, וקבלתם תביא לאישורה של תוכנית חדשה השונה לחלוטין מהתוכנית המקורית. לפיכך, נטען שם, כי אין לחזור ולדון בתוכנית חדשה זו אלא רק לאחר שינקטו כל הצעדים הדרושים לפי חוק לאישור תוכנית מתאר או לשינוי תוכנית כזאת. כב' השופט ברנזון:

"בעניין זה אמר חברי הנכבד, השופט ח' כהן, שאין לקבוע מסמרות בדבר גבול השינויים הנעשים בתוכנית על-ידי ועדה מחוזית בהשוואה לקודמתה כדי שתיראה תוכנית חדשה לגמרי, שתחייב חזרה על שלבי הדיון הקבועים בחוק לצורך אישורה. השופט ויתקון הרחיק לכת מזה ואמר שוועדה מחוזית רשאית לחזור ולדון בתוכנית ולאשרה בשינויים, אף כי השינויים יורדים לשורש התוכנית ומשנים אותה מהקצה אל הקצה. לדעתי, יש בכל זאת לשים גבול לשינויים המותרים והגבול הוא – בלשונו של חברי הנכבד, השופט כהן – שמרוב שינויים לא יכירו עוד את התוכנית המקורית שהוועדה נתבקשה לאשר. במקרה כזה תחול החובה לנהוג בתוכנית המתוקנת כבתוכנית חדשה".

ובהמשך:

"עמידתה של העותרת על הצורך לחזור על כל שלבי הדיון בשל השינויים המוצעים העומדים על הפרק, עשויה להביא לאחת משתי תוצאות בלתי-רצויות ופוגעות ביעילות הדיון והתיכנון. אם כל שינוי בתוכנית המוכנס על-ידי הוועדה המחוזית גורר אחריו חזרה על כל שלבי הדיון בקשר לאישור התוכנית, כי אז אין לראות מתי יגיע הדיון לקצו ותיווצר האפשרות לאשר את התוכנית על תיקוניה".

ובאותו עניין גם עת"מ (ירושלים) 326/01[94] סעיף 27:

"בהקשר זה מקובלת עלי עמדתו, כי הועדה המחוזית אינה נזקקת לחוות-דעת חדשה כל אימת שהיא מחליטה על שינוי בתוכנית המופקדת, שהרי הדבר יגרום להתארכות ההליך התכנוני ללא כל הצדקה".

ובהמשך נאמר כי:

"לא כל שינוי כאמור יאפשר את פתיחת ההליך התכנוני מחדש, מן הטעם של סופיות ההליך התכנוני ויעילותו".

---

[93] בג"צ 189/74 **ברונו נ' הוועדה המחוזית ירושלים**, פ"ד כט 1, 492.

[94] עת"מ (ירושלים) 326/01 **צופים על הגבעה, ועד פעולה של תושבי הגבעה הצרפתית ואח' נ' הועדה המחוזית לתכנון ולבניה, מחוז ירושלים ואח'**, תק-מח 2002(1) 1093.

יצוין כי גם אם נעשו בתוכנית שינויים בדרך של צירוף נספחים והשלמות בשל התנגדויות שהוגשו, כולל צירוף נספחים עתידיים - אין בכך, על פי ההלכה הפסוקה, כדי לפגוע בהליכי אישורה של תוכנית, ולא נדרשת הפקדת התוכנית בשנית. לעניין זה, ראו דבריו של כב' השופט יהונתן עדיאל בעת"מ (ירושלים) 591/02[95], בו החליטה הוועדה המחוזית כי בין יתר התנאים למתן תוקף יהיה הכנת נספח פיתוח אשר יהווה חלק ממסמכי התוכנית, וכן הכנת נספח בינוי מחייב שיכלול, בין היתר, חזיתות, חתכים, מפלס ה- 0.0 בכל בנין וכד' :

"לטענת העותרת, "לעת מתן תוקף" לא תהא עוד לעותרת ולמתנגדים האחרים כל אפשרות לטעון נגד המסמכים האמורים שעדיין לא הוכנו, ואלה יהיו בגדר עובדות מוגמרות שלא ניתן יהיה עוד לערער עליהן.

.....גם במקרה הנוכחי, טוענת העותרת, השלמת התוכנית בדרך של צירופם של הנספחים האמורים כחלק מהתוכנית בעקבות קבלת ההתנגדות, עשויה לפגוע בה ולמנוע ממנה, על פי פרוצדורה זו שבה נקטה הועדה, להציג את טענותיה בכל הקשור לאותם מסמכים מהותיים שנעדרו מהתוכנית. מדובר, לפי הטענה, במסמכים מהותיים שהם מעיקרי התוכנית. בהעדרם של מסמכים אלה, טוענת העותרת, לא היתה הועדה המחוזית רשאית להחליט על מתן תוקף, גם לא תוך התנאת מתן התוקף בהכנתם של אותם מסמכים. משהוגשה תוכנית פגומה שחסרה מסמכים מהותיים שכאלה, טוענת העותרת, היה על הועדה המחוזית לדחות תוכנית זו מכל וכל, או למצער להורות על הגשתה מחדש להתנגדויות, לאחר שתושלם כראוי, ויוכנסו בה כל השינויים המתחייבים המאפשרים הגשת התנגדות ענייניות. השלמת התוכנית בדרך זו, "הרחק מעיני המתנגדים", פוגעת לטענת העותרת, בזכות ההתנגדות ובזכות הטיעון המוקנים לה על פי דין, ועל כן יש לבטלה.

לטענה זו הקדישה המועצה הארצית חלק ניכר מהחלטתה. על פי עמדתה של המועצה הארצית, בנסיבות אלה, שבהן הורתה הועדה המחוזית על הכנתם של אותם נספחים בעקבות ההתנגדויות, אין מקום לשוב ולהידרש במסגרת הליך ההתנגדויות לאישורו של כל נספח אשר נעדר, לטענת המתנגדים, מהתוכנית.

"לומר אחרת" הסבירה המועצה הארצית בהחלטתה, "פירושו כי לעולם לא יסתיים הליך זה שכן כל החלטה של הועדה המתנה תנאים או המביאה לידי שינויים בתוכנית המופקדת תגרור אחריה בהכרח דיונים נוספים. מצב זה הינו בלתי סביר ובלתי רצוי. השימוש בהתליות לשם מתן תוקף לתוכנית הינו נוהג סביר ומקובל בוועדות מזה שנים ומשמש כלי חיוני לתפקודם התקין של ועדות אלה ולמתן סופיות להחלטותיה".

עמדתה של המועצה הארצית בנושא זה מקובלת עלי.

סעיף 106 קובע כי "מוסד תיכנון כאמור בסעיף 105, שאליו הוגשה התנגדות, רשאי לדחותה או לקבלה, כולה או מקצתה, או לשנות את התוכנית, ככל המתחייב מקבלת ההתנגדות"

[95] עת"מ (ירושלים) 591/02, **קניון הראל נגד מינהל מקרקעי ישראל ואח'**, תק-מח 2003(3),

לאור הוראה זו, לא יכולה להיות מחלוקת על כך, שהועדה המחוזית היתה רשאית לשנות את התוכנית ככל המתחייב מקבלת ההתנגדות..... הנה כי כן, כל ההשלמות שעליהם החליטה הועדה המחוזית, כתנאי למתן תוקף לתוכנית, הנן השלמות שעליהן הוחלט עקב התנגדותה של העותרת, ויש בהן, למעשה, משום קבלת ההתנגדות בעניינים אלה."[96]

שאלה נוספת העולה בהקשר זה היא האם רשאית וועדת ההתנגדויות לשנות את התוכנית גם בנושאים שלא הועלו בפניה באופן ישיר בהתנגדויות. בבג"צ 524/75[97] נדונה ונדחתה עתירה נגד וועדת ההתנגדויות שהחליטה לבטל, כתוצאה מהתנגדויות, בנין בן שש קומות בצידה האחד של התוכנית, אולם החליטה להוסיף עוד ארבע קומות מעל בנין בצידה השני של התוכנית. השופט ברנזון:

"הטענה שכאילו לא היתה לפני הוועדה המחוזית התנגדות באשר לבניה בחלק הצפוני של התוכנית, אינה נכונה מבחינה עובדתית. היתה התנגדות לבנין בן שש קומות והיא התקבלה וכתוצאה מכך הוא בוטל. מכאן נובע, לדעת הוועדה המחוזית, הצורך לאשר את הקומות הנוספות בבנין היחידי שנותר בתוכנית. יתרה מזאת, יש לראות את התוכנית המופקדת כולה כתוכנית אחת ולשקול את תוספת הבניה שאושרה במקום אחד לעומת חלקי הבנייה האחרים ששונו או בוטלו. <u>במילים אחרות, יש להשקיף על התוכנית הסופית כשלמות אחת בהשוואה לתוכנית המקורית כולה ולשקול את התוספת במקום אחד לעומת הצמצום או ההפחתה במקומות או בחלקים אחרים של התוכנית</u>" (ההדגשה לא במקור).

ההתנגדויות בחוק ובפסיקה - סיכום

"חיים אנו באמצע המאה ה-20. התרחקנו כברת דרך ארוכה מן המדינה ה"מנצ'סטריאנית", מדינת ה- Laissez faire, laissez passer *של המאה ה-19. בימינו, גם הממשל הדימוקרטי ידו בכל, והוא פורש את מצודתו על כל ענפי החיים. אף הוא אינו נרתע, ואינו רשאי להירתע, מפני חדירה לרשות היחיד, אלא שבמשטר דימוקרטי החדירה אינה באה מן החוץ ואינה ניתכת מלמעלה, כי השלטון גופו - עצמו ובשרו של האזרח הוא, ודר עמו יחד באקלים רוחני אחד. קירבה זו מקהה את חודה של ההתערבות, ומכפרת על רוע הגזירה הפוגעת באינטרסים של הפרט. כי "נאמנים פצעי אוהב". לכן, ולשם טיפוחה של הרגשת קירבה זו, חייבת המדינה הדימוקרטית לשקוד על כך, שלא תהא כל מחיצה חיצונית, בירוקרטית, חוצצת בין השולט והנשלט. למען יידע האזרח וירגיש, כי אם נצטווה להביא קרבן משלו, הרי נעשה הדבר לא מתוך "עמדה של כוח", אלא לאחר שיקול זהיר של ה"זה-כנגד-זה" אשר בעניני הכלל והפרט. זו היא על רגל אחת כל תורת הממשל הדימוקרטי כולה - ואידך*

---

[96] עוד ראו לעניין זה בג"צ 3236/93 **מרכז על שם ורה סלומונס נ' הועדה המחוזית**, תק-על 94(1), 474, וכן בג"צ 167/67 **בית יולס בע"מ נ' המועצה הארצית ואח'**, פ"ד כא(2) 374.

[97] בג"צ 524/75 **הריאל בע"מ נ' הוועדה המחוזית ירושלים**, פ"ד ל 1, 737.

זיל גמור ; כי הכל צרור ומקופל במכסימה היסודית האמורה״. (כב׳ השופט זילברג בבג״צ 3/58[98]).

הליך ההתנגדויות בחוק ובפסיקה שתואר לעיל הינו המקום שקבע המחוקק על מנת שלאפשר - כדברי כב׳ השופט זילברג - את שיקול הדעת הזהיר של ה״זה-כנגד-זה״, של פעולת הרשות המנהלית או מוסד התיכנון מצד אחד, ושל מי שעשוי להיפגע והציבור הרחב מנגד.

מקורו של הליך ההתנגדויות כאמור בזכות הטיעון של האזרח ובחובת השימוע של הרשות המנהלית, לפיה לא תקבל רשות מנהלית החלטה העשויה לפגוע באדם אלא אם ניתנה לו קודם לכן הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו בפניה. בנוסף, מהווה שלב ההתנגדויות הליך היוועצות של הרשות המנהלית בטרם תפעיל סמכותה ותאשר את התוכנית, וכן גם חלק מצעדי הביקורת הפנימית שנוקטת הרשות המנהלית ביחס לפעולותיה ולאופן שבו היא מפעילה את שיקול הדעת שניתן לה.

בחינת הליך ההתנגדויות כפי שנקבע בחוק ובפסיקה ביחס לאמור לעיל מעלה את הנקודות הבאות:

- הגם שהזכות להגיש התנגדות לא ניתנה, עפ״י חוק התיכנון והבניה לכל אדם, וכוונה, במקור, לנפגע בהיבט הקנייני, ניכרת מגמה של הרחבת זכות זו לאורך הזמן למעגלים רחבים יותר, הכוללים גם גורמים שלהם ״עניין ציבורי בתוכנית״.

- מגמה זו ניכרת, לדוגמה, מעיון ברשימת הגופים הציבוריים או המקצועיים הרשאים להגיש התנגדות עפ״י סעיף 100(3) לחוק התיכנון והבניה. בראשיתה, כללה רשימה זו (שפורטה, מעת לעת, בצו התיכנון והבניה (קביעת גופים ציבוריים ומקצועיים לעניין הגשת התנגדויות לתוכנית)) בעיקר גופים המזוהים עם שלטון הממסדי (דוגמת גורמים ממלכתיים שאינם משרדי ממשלה ואיגודים מקצועיים מתחום תיכנון, אדריכלות ובניה). במשך הזמן נוספו לרשימה זו גם גופים המייצגים אינטרסים רחבים יותר, דוגמת אינטרסים סביבתיים (אדם טבע ודין) ולאחרונה אף הורחב המעגל לנציגי ה״חברה האזרחית״ (המרכז הערבי לתיכנון אלטרנטיבי).

- ביטוי נוסף להרחבת זכות ההתנגדות מצוי לדוגמה בהצעת חוק העיריות, התשס״ו - 2005. במסגרת הצעת חוק זו, המציעה רפורמה כוללת בשלטון המקומי מוצע, בין היתר, לחזור ולפתח את מודל הרובע העירוני, אשר יביא את דבר תושבי הרובע - באמצעות נציגיו (ועד הרובע) כגורם מייצג בפני העירייה. סעיף 48 בהצעת החוק הנדונה מציע להעניק לוועד הרובע רשות להגיש התנגדות לכל תוכנית בתחום הרובע לפי סעיף 100 לחוק התיכנון והבניה.

- בנוסף, ועפ״י היימן (2003) נוהגים מוסדות התיכנון, בדרך כלל, בגישה עניינית-פרגמטית-ליברלית ביחס למתנגד: מרגע שאדם קנה לו מעמד של מתנגד, ואינו מסתפק רק באמירה ״נפגעתי״ - אלא מתייחס, בהתנגדותו, למכלול התוכנית ופרטיה, להליכי אישורה ולשיקולי מוסדות התיכנון - אין מוסדות התיכנון נוהגים להגביל התנגדותו ובוחנים את התוכנית ביחס למכלול הטענות המועלות.

[98] בג״צ 3/58 **ברמן נ׳ שר הפנים**, פ״ד יב 1493, 1511.

- יחד עם זאת, התייחסות הציבור לתוכנית אפשרית רק במסגרת הגשת התנגדות לתוכנית. החוק אינו מאפשר לאדם הגשת חוות דעת ביחס לתוכנית, או הבעת תמיכה בה - אלא רק במידה וקיימת עילה להתנגד לתוכנית. בכך מעמיד למעשה החוק תנאי סף לקבלת ביקורת מהציבור ביחס לפעולות הרשות המנהלית במסגרת התוכנית. התוצאה היא צמצום האפשרות העומדת לציבור לבקר את פעולת הרשות המנהלית באופן רחב יותר. לכאורה, אין מניעה כי גורם המעוניין לייעץ למוסד התיכנון יזום פניה למוסד, אולם בהעדר הליך המסדיר אופן פעולת הרשות במקרה כזה, בדרך כלל מופנה אותו גורם להגיש התנגדות לתוכנית לעת הפקדתה.

- בנוסף, שלב שיתוף הציבור בתיכנון מתבצע בשלב מתקדם יחסית בהליך התיכנון: התוכנית כבר נדונה בפני מוסד התיכנון, הוחלט להפקידה ומולאו תנאי ההפקדה (ככל שנקבעו). רק לאחר שהתוכנית כבר הופקדה בפועל, ניתנת לציבור האפשרות להביע עמדתו ביחס אליה, וזאת, כאמור, רק במידה וקיימת עילה להתנגד לתוכנית. הדבר מעורר ספק אם הליך זה אכן מאפשר "שמיעה מוקדמת" ראויה, ומבטיח מימוש מטרותיה של זכות הטיעון.

- בנוסף, וככל שלא מוגשת התנגדות לתוכנית - לא מתקיים בפועל כל שלב של בקרה חיצונית על פעולותיה של הרשות המנהלית.

- זאת ועוד; למרות ההכרה שהתוכנית עשויה להשתפר כתוצאה משיתוף הציבור בהליכי גיבושה, הציבור היחיד שיכול להשתתף בהליך התכנוני הינו ציבור ה"אזרחים הנפגעים", ורשימה סגורה של מייצגי אינטרסים ציבוריים מוכרים.

- בנוסף, שיתוף הציבור בהליך התיכנון מתרחש (ככל שהוגשה כאמור התנגדות) במסגרת של "סכסוך" בין גורמים מעוניינים שונים. ספק באם דרך זו, הגורמת לעיתים קרובות להקצנת עמדות, הינה הדרך המיטבית להגיע להחלטה ראויה ומאוזנת.

- בנוסף לכל אלו, זכות הטיעון אינה קיימת ביחס לתוכניות מתאר ארציות. סעיף 100 לחוק התיכנון והבניה אינו מונה את תוכנית המתאר הארצית ברשימת התוכניות שבגינן ניתן להגיש התנגדות - למרות שלתוכנית מסוג זה עשויה להיות השפעה ניכרת על ציבור רחב, ובהיבטים רבים. בנוסף, עשויה תוכנית מתאר ארצית לחול, לעיתים, על אזור גיאוגרפי מצומצם יחסית, ולאפשר אף הוצאת היתרי בניה מכוחה. יוצא שהציבור הרחב אינו שותף בקביעת המדיניות התכנונית הכללית הנוגעת למדינה (אלא באמצעות נציגי הציבור החברים במוסדות התיכנון), ואין הוא יכול להגיש התנגדות אף ביחס לתוכנית מתאר ארצית הכוללת הוראות מפורטות.

- הציבור אינו רשאי להגיש התנגדות ביחס לתוכניות שעניינן מתקנים ביטחוניים, וזאת למרות שלעיתים עשויות תוכניות אלו להשפיע באופן ניכר על קבוצות אוכלוסין שונות, ולגעת בהיבטים תכנוניים רבים[99].

[99] ראו עת"מ 1164/04 **הושעיה - ישוב קהילתי כפרי נ' מדינת ישראל** - משרד הביטחון ואח', נבו הוצאה לאור, וכן עע"מ 2408/05 **הושעיה ישוב קהילתי של אגוד המושבים נ' מדינת ישראל משרד הביטחון**, נבו הוצאה לאור.

הליך ההתנגדויות, כפי שגובש בחוק ובפסיקה מאפשר אמנם לציבור להשמיע במסגרתו את התייחסותו לתוכנית, אך בהסתייגויות הבאות: לא ביחס לתוכניות המתאר הארציות, רק לציבור מסוים (רק מי שרשאי להגיש התנגדות), וכל זאת - רק בשלב מתקדם יחסית בהליך הסטטוטורי (לאחר שהתוכנית כבר הופקדה בפועל). בנוסף, הליך ההתנגדויות אינו מבחין בין כמות או סוג ההתנגדויות (או למעשה מאפייני הקונפליקט), כמו גם בין נושא או חשיבות התוכנית.

על רקע כל אלה, ומסקנותיו של הפרק הקודם עולה כי יתכן ויש מקום להגדיר, עבור תוכניות מסוימות שימצאו כמתאימות לכך, הליך או שלב נוסף במסלול הסטטוטורי, שיאפשר לציבור, או למצער לנפגעים פוטנציאליים, להביא דברם למוסד התיכנון - וזאת בטרם יקבל זה החלטה ביחס לתוכנית המוצעת.

ממצאי המחקר האמפירי שבוצע במסגרת חיבור זה עשויים להתוות כיוון ראשוני למתכונתו האפשרות של הליך זה. הליך זה לא יחול בהכרח על כל סוגי התוכניות באופן גורף, אלא ניתן להפעילו רק בנוגע לתוכניות מסוימות לדוגמה, שלהן "פוטנציאל התנגדויות" גבוה. באופן זה, עשוי הליך זה להביא לאישורן ולמימושן באופן יעיל יותר של אותן תוכניות, שהשפעתן התכנונית ואפשרות פגיעתן האפשרית רחבה, והצפויות לעורר לפיכך קונפליקטים עמוקים ורחבי היקף – תוך הקטנת החיכוך המתמשך בתוכניות מסוג זה בין מוסדות התיכנון למתנגדים בשלב ההתנגדויות, בעררים ובערכאות משפטיות.

על רקע זה נפנה עתה לסקירתו של המחקר האמפירי.

חלק שני:

המחקר האמפירי

פרק 4:
מיבנה המחקר

נושא המחקר ומטרותיו

מטרתו של המחקר האמפירי לבחון האם ניתן לזהות מראש, טרם הפקדת התוכנית, את "פוטנציאל ההתנגדויות" של תוכנית, וזאת על-פי טיבה ומאפייניה. כפי שפורט בחלקו הראשון של חיבור זה, הערכה מראש של הקונפליקט תאפשר למוסד התיכנון לשקללו לעת הדיון בתוכנית, תוך ניסיון למתנו ואולי אף למונעו באמצעות אלטרנטיבות המשלבות בתוכן אותם אינטרסים צפויים. בנוסף, תאפשר יכולת זו להתוות את דרכים הרצויות לשיתופו של הציבור בתוכניות השונות על-פי מאפייני התוכניות,. בכך, עשויה היא לאזן בין יתרונות שיתופו של הציבור בהליך התיכנון לבין הצורך לקיים הליך זה באופן תכליתי ויעיל.

במהלך השנים האחרונות נערכו מספר מחקרים שנגעו לשלב ההתנגדויות לתוכנית. המחקר הראשון שאותר הינו מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986), אשר בחן את אופן ומידת שיתוף הציבור בהליך הסטטוטורי, ובמיוחד כפי שבא לידי ביטוי בשלב ההתנגדויות לתוכנית. במסגרת מחקר זה בוצע, בין היתר, סקר שכלל את כל תיקי התוכניות אשר הגיעו לדיון בהתנגדויות ו/או למתן תוקף בתקופה 31.12.1980 - 1.1.1979 בוועדה המחוזית חיפה (סה"כ 210 תוכניות). מחקרים נוספים בנושא שידועים לנו הינם מחקרה של ורנסקי (1994) אשר בחן גם את נושא ההתנגדויות בהקשר של מיתון קונפליקטים בתיכנון דרכים ארציות ואזוריות ומחקרן של צ'רצ'מן, אלתרמן וורנסקי (1996), המתייחס גם לנושא ההתנגדויות בהקשר של מיתון קונפליקטים בתיכנון שטחים ציבוריים. יחד עם זאת, וככל הידוע לנו, מאז מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986), אודות שיתוף הציבור בתיכנון, אשר ביצע סקר מפורט של תוכניות וההתנגדויות להן, אין בנמצא מחקר עכשוי, אשר בוחן באופן ישיר ובלעדי נושא זה.

לאור הזמן הרב שחלף מאז מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) (כעשרים שנה), ולאור חשיבותו של שלב ההתנגדויות בהליך התיכנון הסטטוטורי (כפי שפורט בחלקו הראשון של חיבור זה), עולה הצורך בעריכת מחקר מעודכן לנושא זה. השוואת ממצאי שני המחקרים תאפשר לבחון האם בחלוף הזמן, ולאור השינויים שחלו בתחום התיכנון והבניה (גלי עליה מברה"מ, עליה בצפיפות המרקמים הבנויים, עליה במודעות הסביבתית, עליה במודעות הציבור ביכולתו להשפיע על התיכנון ועוד) חל שינוי בכמות התוכניות להן מוגשת התנגדות ביחס לכלל התוכניות שנבחנו, ובחלוקה לסוגי התוכניות השונות.

יחד עם זאת, קיימים הבדלים בין מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) למחקר זה. הבדל ראשון נוגע להיקף המחקר ולמיקומו. כפי שיפורט לעיל, כלל המחקר האמפירי הנוכחי סקר של כל התוכניות שהופקדו בפועל במחוז המרכז בתקופה 31.5.2001 - 1.6.1998 (סה"כ 717 תוכניות). מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) כלל סקר של

כל תיקי התוכניות אשר הגיעו לדיון בהתנגדויות ו/או למתן תוקף בתקופה 31.12.1980 - 1.1.1979 בוועדה המחוזית חיפה (סה"כ 210 תוכניות). מעבר לעובדה שהיקף הסקר הנוכחי כלל תוכניות בכמות גדולה בהרבה (פי 3.4), בוצע הסקר במחוז שונה (מחוז המרכז) שמאפייניו מגוונים יותר מאלה שבמחוז חיפה (ראו פירוט בנדון להלן, בסעיף המתייחס לקביעת שיטת הדגימה ותקופת המחקר). הבדל נוסף ועקרוני יותר נוגע לשוני שבמטרות כל אחד ממחקרים אלו. בעוד שמחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) ביקש לבחון את נושא שיתופו של הציבור בהליך התיכנון וכפי שמשתקף, בין היתר, בשלב ההתנגדויות לתוכנית, מתמקד המחקר הנוכחי בשאלה האם ניתן לשער מראש, במידה סבירה של וודאות, את הופעתה של התנגדות לתוכנית - וזאת על-פי מאפייניה. מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) מתייחס אמנם בממצאיו גם לשאלה זו, אך לאור התמקדותו של מחקר זה בבחינת השערה זו, הורחבה בחינתה במסגרתו ואף שוכללו הכלים לבחינתה.

הבדלים פרטניים יותר נוגעים לשוני שבהגדרת מאפייני התוכניות בכל אחד ממחקרים אלו. במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) הוגדרו שלושה משתנים שלא הוגדרו במחקר הנדון: **סוג התוכנית** (תוכנית מתאר, תוכנית מפורטת, שינוי לתוכנית מתאר ושינוי לתוכנית מפורטת), **הועדה המקומית** (שם הועדה המקומית בה הוגשה התוכנית) **והרמה הסוציו-כלכלית** של השכונה והאזור עליו חלה התוכנית הנדונה. מנגד הוגדר במחקר זה משתנה שלא הוגדר במחקרן: מידת השינוי המוצע בתוכנית.

ביחס ל**סוג התוכנית** - ממצאי מחקרן מאששים את ההנחה הידועה, לפיה מרבית התוכניות המוגשות לוועדות המחוזיות מהוות שינוי למתאר, ובדר"כ שינוי למתאר עם הוראות מפורטות. מחקרן העלה כי למעלה ממחצית התוכניות שנבדקו היו תוכניות שינוי למתאר, רק תוכנית אחת היתה תוכנית מתאר ורק 16% היו תוכניות מפורטות. לאור זאת, ספק באם השימוש במשתנה זה עשוי היה להאיר היבטים משמעותיים של "מאפייני התוכנית".

ביחס ל**זהות הועדה המקומית** - אם מדובר בהבדל שבין ועדה עירונית לועדה מרחבית, בדרך כלל ישתקף הבדל זה, ביחס למאפייני התוכנית עצמה, במשתנה "מקום התוכנית" ("עירוני" לעומת "כפרי"). לפיכך לא נמצא מקום לכלול משתנה זה במחקר הנדון.

ביחס ל**מאפיין הסוציו- כלכלי** - למרות ההנחה הרווחת לפיה עליה ברמה הסוציו-כלכלית כרוכה בהעלאת המודעות וביכולת הציבור להקדיש משאבי זמן וכסף להתנגדויות לתוכנית, לא נמצא במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) קשר בין הרמה הסוציו-כלכלית לבין הופעת ההתנגדויות. למרות ממצאים אלו, יתכן ויש מקום לבחון סוגיה זו פעם נוספת, אולם הגדרת הרמה הסוציו-כלכלית של כל אחד מהאזורים עליהם חלו כל התוכניות שבאוכלוסיית המדגם במחקר הנדון (717 תוכניות) היתה מצריכה עבודה שחורגת, בהיקפה, מהמחקר הנדון.

כאמור, נוסף במחקר זה משתנה נוסף לקבוצת המשתנים שנועדו לתאר את "מאפייני התוכנית" - והוא המשתנה שהוגדר כ"מידת השינוי המוצע בתוכנית". דומה כי גם ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן סברו שיש צורך לשקף מימד זה במסגרת המשתנים, ולראיה קבוצת הקטגוריות "חלוקה חדשה שלא בהסכמת הבעלים"; "שינוי ייעוד (בתחומים מצומצמים)"; "תוכנית גדולה ובה אלמנטים תכנוניים מגוונים (תוכנית מתאר, תוכנית למתחם)" ו"תוכנית קטנה ובה אלמנטים תכנוניים מגוונים". יחד עם זאת, קבוצת קטגוריות אלו כלולה במחקרן במסגרת המשתנה הראשי שהוגדר כ"נושא התוכנית", יחד

עם קטגוריות נוספות דוגמת "מגורים", "ציבורי מסחרי", "תעשיה ומלאכה" וכד'. המחקר הנדון בחר להפריד, כאמור, בין "נושא התוכנית" - קרי מהו שימוש הקרקע העיקרי שהתוכנית מציעה לבין "מידת השינוי" התכנוני הגלום בה. על בסיס כל אלה הוגדרו מטרות המחקר האמפירי כדלקמן:

- בדיקת קיומם של מסדי נתונים עדכניים בארץ לנושא התנגדויות ודווח על הממצאים;
- בחינה אמפירית של הקשר בין מאפייני תוכניות למאפייני התנגדויות;
- גיבוש המלצות ראשוניות ביחס לנושא ההתנגדויות לאור ממצאי המחקר והקשריו;

בפרקים הבאים יובא תיאור וניתוח המחקר האמפירי אשר בוצע במסגרת חיבור זה.

השערת המחקר

השערתו המרכזית של המחקר הנדון נוגעת לקשר בין מאפייני וסוגי תוכנית להופעתן של התנגדויות בגינן. השערות המשנה יפורטו בהמשך, וזאת תוך כדי הצגתה המפורטת של שיטת המחקר. על בסיס הידע העיוני שפורט בהרחבה בפרקים הקודמים, מתמקדת בעית המחקר הנדון בקשר שבין תוכניות בנין עיר לבין ההתנגדויות המוגשות בגינם.

השערתו המרכזית של מחקר זה טוענת, כי קיים קשר בין מאפיינים מסויימים של תוכנית בנין עיר לבין ההתנגדויות אשר הוגשו בגינה.

אישושה של השערה זו יאפשר לקבוע, כי תוכניות בנין עיר בעלות מאפיינים מסוימים, תגרומנה, במידת סבירה של וודאות, להגשת התנגדויות או לאי-הגשת התנגדות בגינן. כן יאפשר הדבר לנסות ולבחון במחקרי המשך את הקשר בין מאפייני אותן תוכניות המעוררות, במובהק, התנגדות בגינן לבין מאפייני אותן התנגדויות. בהסתמך על קשר זה אפשר יהיה לנסות ולצמצם את הקונפליקט התכנוני הפוטנציאלי, עוד טרם שלב ההתנגדויות לתוכנית. בנוסף, ועל בסיס הבנת הקשר בין מאפייני תוכניות לקונפליקט התכנוני שהן עשויות ליצור, ניתן יהיה לבחון במחקרי המשך התאמתן של שיטות שונות לשיתופו של הציבור בהליך התיכנון לסוגי התוכניות שונות, על-פי מאפייניהן. זאת, על מנת "להקדים תרופה למכה" תוך צמצום הקונפליקט התכנוני טרם שלב ההתנגדויות. בנוסף, יהיה בכך גם כדי לחזק את ההיבט הדמוקרטי בהליך התיכנון, מבלי לפגוע ביעילות ההליך וביכולתו לתת את המענה התכנוני במועדים הנדרשים.

תיאור שיטת המחקר

עפ"י קארל המפל (Hempel) נדרשת השערה מסויימת לעמוד בשתי הדרישות הבאות, בכדי שהשערה זו תיחשב כהסבר מדעי (בייט-מרום, 1990):

- דרישת ה**רלוונטיות**: משמעו כי ניתן יהיה לחזות את האירוע המוסבר על בסיס המידע או הגורם המסביר; כלומר שניתן יהיה לחזות את ערכו של משתנה אחד ביתר דיוק, כאשר ידוע ערכו של משתנה השני, מאשר אם ערך זה אינו ידוע (קיומו של מתאם סטטיסטי בין שני המשתנים);

- דרישת ה**בחינות**: פירושו יכולת בחינת ההשערה; כלומר שניתן יהיה, באופן אמפירי, לבחון השערה זו.

בהקשר הנדון, הקונפליקט התכנוני הנוצר, הבא לביטוי, בין היתר בהגשת התנגדות לתוכנית, הוא האירוע המוסבר - קרי המשתנה התלוי. ההסבר המשוער לערכים המתקבלים במשתנה התלוי (קיומן או אי קיומן של התנגדויות לתוכנית) מצוי, עפ"י השערת המחקר זו, במאפייני התוכניות אשר בגינן הוגשו התנגדויות - קרי המשתנה המסביר.

בחינת השערת המחקר יכולה להיעשות, לפיכך, בדרך של השוואה בין שתי קבוצות הנתונים הבאות:

- קבוצת כל תוכניות בנין עיר, אשר הופקדו בפועל, <u>ולא</u> התקבלו התנגדויות בגינן.

- קבוצת כל תוכניות בנין עיר, אשר הופקדו בפועל, <u>וכן</u> התקבלו התנגדויות בגינן.

השוואת שתי קבוצות נתונים אלה, על מאפייניהן ומרכיביהן השונים, תוך איתור ההבדלים ביניהן, עשויה לזהות את דבר קיומו של מכנה משותף בין שתי הקבוצות האמורות. מכנה משותף זה הוא המשתנה המסביר, קרי הגורם המסביר, אשר איתורו והגדרתו תאפשר לאשש את השערת המחקר. ככל שיימצא הבדל מובהק בין מאפייני תוכניות שלהן הוגשה התנגדות למאפייני תוכניות שלהן לא הוגשה התנגדות, ניתן יהיה לטעון לקיומו של קשר בין מאפייני תוכניות להופעת או אי הופעתן של התנגדויות בגינן.

מחקר מסוג זה, אשר בוחן את ההבדלים בין קבוצות נתונים, ואשר הבדלים אלו **נתונים** (קרי - אינם ניתנים לשינוי ולשליטה בידי החוקר) הן במשתנים המסבירים והן במשתנים התלויים, מוגדר כמחקר מתאמי (correlational study). זאת, בניגוד למחקר ניסויי (experimental study), במסגרתו ניתן לשנות במהלך המחקר חלק מהנתונים, כדי לבחון השפעת שינויים אלה על קבוצת הנתונים הנבדקת. במקרה הנדון, מאפייני תוכניות בנין עיר נקבעים כתוצאה מגורמים רבים ושונים. החלטות לגביהן מוכרעות בידי מוסדות התיכנון מתוך שיקולים שונים ומגוונים. התנגדויות לגבי התוכניות יכול להגיש כל מי שרואה עצמו נפגע מהתוכנית, בכפוף להליכים שנקבעו לכך מכח החוק והתקנות. בנסיבות אלו, ניתן להניח כי נתוני המחקר הנדון נתונים מראש, ללא יכולת התערבות או שליטה בהם, ולכן מחקר ניסויי אינו רלוונטי במקרה דנן.

לשוני זה, בין שני סוגי המחקרים השפעה גם ביחס לסוג המסקנות אותן ניתן להסיק בכל אחד ממחקרים אלה. בעוד ששניהם מתמקדים בקשר שבין שני משתנים לפחות, הרי שבדרך כלל, לא ניתן להסיק במסגרת מחקר מתאמי לגבי סוג הקשר בין המשתנים, אם יימצא, או להצביע על קשר סיבתי. כל אלה ניתנים בדרך כלל לבחינה במחקר מהסוג השני - המחקר הניסויי. המחקר הניסויי מאפשר לשנות חלק מהנתונים, להפעיל לגביהן מניפולציות שונות, לבחון השפעת השינויים על קבוצת הנתונים הנבדקת ולהפריך הסברים חלופיים. מחקר כזה מאפשר, באופן דדוקטיבי, להציע במסגרתו גם הסבר סיבתי לקשר שזוהה.

עפ״י סלטיץ (Selltiz), מחקר אשר בא לתאר בדייקנות תכונות של יחיד, מצב או קבוצה, להגדיר שכיחותה של תופעה כלשהי או לקבוע עוצמתו של קשר בין משתנים, ואיו מנסה להצביע על הגורם לקשר או על הסיבה לתופעה - שייך לקבוצת המחקר התיאורי (descriptive study). זאת, בשונה ממחקר הבוחן השפעות על סיבתיות (a study testing hypotheses causal), שמטרתו לגלות כאמור גם את סיבתיות התופעה או הקשר. מחקרים מן הסוג האחרון, אינם יכולים להסתפק בבחינת הקשר בין שני משתנים באמצעות מדד - קשר כלשהו במדגם מייצג של אוכלוסיית המחקר, אלא נדרשים גם לבסס את סדר התרחשות האירועים או התופעה, ובנוסף אף להפריך הסברים חלופיים (בייט-מרום, 1990). ריבוי הגורמים אשר עשויים להשפיע במחקר הנדון, הן באשר למאפייני התוכניות, והן באשר למאפייני ההתנגדויות, שוללים אפשרות למחקר אשר יוכל להצביע, במידת וודאות סבירה, על סיבתיות הקשר, מעבר לזהוי מתאם סטטיסטי בין המשתנים השונים.

בהתאם לכל זאת, יבוצע במסגרת חיבור זה **מחקר מתאמי-תיאורי**, אשר ינסה לזהות את דבר קיומו של הקשר בין תוכניות בנין עיר להתנגדויות בגינן. ממצאי מחקר זה ישמשו בסיס לניתוח והערכת הממצאים, וגיבוש המסקנות ביחס להשערות המחקר ומטרותיו, וכן להמלצות המשך ביחס למחקרים נוספים בנושא זה.

מהלך המחקר

המחקר האמפירי יבוצע לפיכך בשלבים העיקריים כדלהלן:

א. <u>סקר תוכניות</u>

1. בניית המודל הלוגי והגדרת השערות המחקר.
2. שכלול סופי של המודל הלוגי והשערותיו.
3. הגדרת אוכלוסיית המחקר.
4. קביעת המדגם הרצוי והפעלתו.
5. איסוף הנתונים.

ב. <u>ניתוח הממצאים</u>

ממצאי סקר התוכניות ינותחו באופן סטטיסטי לאור ההשערות שנקבעו.

ג. <u>הערכת הממצאים וגיבוש מסקנות</u>

בהתבסס על ממצאי סקר התוכניות ותוצאות הניתוח הסטטיסטי תבוצע הערכת השערות המחקר האמפירי ויגובשו מסקנותיו והמלצותיו.

פרק 5:

סקר של התנגדויות לתוכניות

שיטת איסוף הנתונים ותקופת המחקר

בהתאם להשערת המחקר הנדון, אוכלוסיית המחקר יכולה להתייחס רק לתוכניות בנין עיר אשר הופקדו בפועל (ובכך ניתנת, לכל מי שמוצא עצמו נפגע, האפשרות להגיש התנגדות). בחינת השערת המחקר נקבעה לפיכך, באמצעות השוואת קבוצת כל תוכניות בנין עיר אשר הופקדו בפועל, ולא התקבלו התנגדויות בגינן, לבין קבוצת כל תוכניות בנין עיר, אשר הופקדו בפועל, וכן התקבלו התנגדויות בגינן.לביצוע השוואה זו בפועל נקבעה, ראשית, מסגרת הדגימה (sampling frame), וביחס אליה נקבע, בהמשך, אופן ביצוע המדגם הסטטיסטי.

קביעת מסגרת הדגימה:

מסגרת הדגימה נקבעה כסך כל התוכניות שהופקדו בפועל בוועדה המחוזית מחוז המרכז. מסגרת דגימה זו נקבעה הן לאור זמינות הנתונים[100], והן בהתייחס לנקודות הבאות:

- עפ"י נתוני אגף התפעול שבמינהל התיכנון - משרד הפנים, הממוצע השנתי של כל התוכניות שהופקדו בפועל בכל הוועדות המחוזיות בתקופה 2004 - 1998 הינו 1071 תוכניות. בחינת התפלגות התוכניות שהופקדו בתקופה זו על-פי המחוזות השונים מעלה כי חלק ניכר מהתוכניות הופקדו במחוז הצפון (27%) כשאחריו, בהפרש קטן, מחוז המרכז (24%), ובהמשך מחוזות ירושלים (21%), דרום (15%), חיפה (7%) ותל אביב (6%) (ראו תרשים מס' 6). **עולה מכך שמבחינה כמותית, כמות התוכניות שהופקדו בממוצע שנתי בתקופה האמורה במחוז המרכז הווה קרוב לרבע מסך התוכניות שהופקדו בכל המחוזות**.

- נסיון לאבחן את המחוזות השונים מעלה כי בהכללה, ניתן, לסווג את חלקם כמחוזות "עירוניים" בעיקרם (דוגמת מחוז תל-אביב, חיפה וירושלים), שעיקר פעילותם מושפעת מהפעילות העירונית המרכזית שבתחומם, וחלקם כמחוזות "אזוריים" (דוגמת מחוז צפון ודרום),שחלק ניכר מפעילותם התכנונית נוגעת למרחבים הפתוחים על סוגיהם השונים המצוי ים בתחומם.

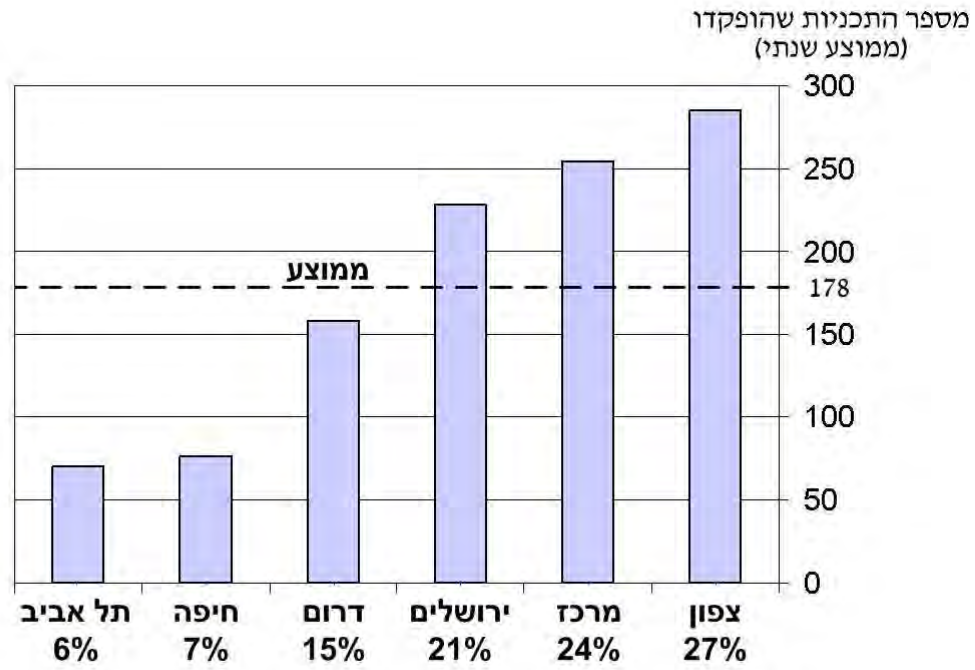
  בחינת מחוז המרכז בהקשר זה, עפ"י גודלו, מיקומו והרכב הרשות המצוי בו מעלה כי בתחומו מצויות הן רשויות מקומיות גדולות בעלת מאפיינים "עירוניים" מובהקים (דוגמת מודיעין, נתניה, פתח תקווה וגבעת שמואל, כפר סבא ורעננה, ראשון לציון וכד'), והן מועצות אזוריות גדולות (דוגמת עמק חפר, דרום השרון, לב השרון, גזר וכד').

[100] בתקופה זו שימשתי כממלא מקום מתכננת המחוז בוועדת משנה להתנגדויות, מחוז המרכז.

בהתאם לזאת, ניתן לטעון כי תוכניות בנין עיר המקודמות בתחום מחוז המרכז אינן יחודיות במהותן רק למחוז המרכז- אלא שניתן למצוא כדוגמתן גם בשאר המחוזות .

על בסיס נקודות אלו, נמצא כי סך כל התוכניות אשר הופקדו בפועל בוועדה המחוזית מחוז מרכז עשוייה, במידה סבירה להוות מסגרת דגימה מייצגת למחקר הנדון. תוצאות דגימה סטטיסטית, אשר תיערך ביחס למדגם מייצג מתוך מסגרת דגימה זו, תוכל להיחשב כמהימנה דיה בכדי לייצג את כל האוכלוסייה אליה מתייחסת השערת המחקר הנדון (אוכלוסיית כל תוכניות בנין עיר אשר הופקדו בפועל בוועדות המחוזיות).

תרשים מס' 6
השוואת מספר התוכניות (ממוצע שנתי) שהופקדו בפועל על-פי הוועדות המחוזיות השונות, בתקופה 2004 - 1998



קביעת שיטת הדגימה ותקופת המחקר

לאחר קביעת מסגרת הדגימה כאמור לעיל, נותר הצורך לקבוע את שיטת והיקף הדגימה שתבוצע. בין השיקולים המרכזיים אשר לאורם נקבעו אלה, היו הן כמות הנתונים הנדרשים והן סוג הנתונים המבוקשים. כל זאת, באופן שיבטיח קיומה של תקיפות סטטיסטית מספקת לתוצאות הדגימה. בנוסף, נשקלה גם זמינות המידע הנדרש ואפשרויות השגתו.

באשר לכמות הפריטים המינימלית הנדרשת, הרי שלקביעה זו השפעה רבה, בסופו של דבר, על מהיימנות ההיסק הסטטיסטי, וכתוצאה מכך גם על מהימנות ותוקף מסקנות המחקר. מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986), אשר כלל במסגרתו סקר של

התנגדויות לתוכניות אשר הוגשו לוועדה המחוזית לתיכנון ובניה, מחוז חיפה, דגם 201 תוכניות. עפ"י הנתונים שאוזכרו לעיל, בסעיף קביעת מסגרת הדגימה, הרי שבממוצע כ-254 תוכניות מופקדות במחוז המרכז בשנה. מכיוון שכך, תקופת דגימה של 3 שנים משמעותה היקף דגימה העולה על 700 תוכניות, דבר שיספק מדגם מייצג ובגודל סביר למחקר הנדון.

ביחס לשיטת הדגימה - הרי שסדר הפקדת התוכניות בוועדה המחוזית, נקבע כאמור בהתאם לשלבים והליכים שנקבעו לכך עפ"י חוק התיכנון והבניה. גם אם תוכניות מסויימות מקודמות או מעוכבות בשלביו השונים של הליך זה מסיבות שונות, הרי שביחס למחקר זה, סדר הפקדתן הינו מקרי בסופו של דבר. בבחירה אקראית לפיכך של תקופת זמן מסויימת (שלוש שנים) מתוך רצף השנים שבין מועד הפקדתה של התוכנית הראשונה במחוז המרכז (חוק התיכנון והבניה נחקק בשנת 1965) ועד היום, יש לכל אחת מתקופות זמן אלו הסתברות זהה להכלל במדגם זה. בהתאם לכל זאת, נקבע כי שיטת דגימה מייצגת למחקר זה תהה דגימה הסתברותית[101] מקרית של כל התוכניות אשר הופקדו בפועל בוועדה המחוזית לתיכנון ולבניה מחוז מרכז בתקופה שבין 31.5.2001 - 1.6.1998. תוצאות דגימה מייצגת זו תוכל להיחשב כמהימנה דיה בכדי לייצג את כל האוכלוסייה אליה מתייחסת השערת המחקר הנדון (אוכלוסיית כל תוכניות בנין עיר אשר הופקדו בפועל בוועדות המחוזיות).

אוכלוסיית המחקר בתקופת המחקר (31.5.2001 - 1.6.1998) כללה 717 תוכניות. התפלגות אוכלוסיית המחקר על פני תקופת המחקר מוצגת בטבלה מס' 2.

טבלה מס' 2
התפלגות אוכלוסיית המחקר על-פני תקופת המחקר 2

תקופה	מספר התוכניות	השיעור היחסי
1.6.1998 – 31.12.1998	128	17.9%
1.1.1999 – 31.12.1999	301	42%
1.1.2000 – 31.12.2000	199	27.8%
1.1.2001 – 31.5.2001	89	12.4%
סה"כ:	**717**	**100%**

לאור האמור לעיל, ניתן לסכם את שיטת איסוף הנתונים ותקופת המחקר כדלקמן:

[101] דגימה הסתברותית - דגימה, שבה לכל פריט יש הסתברות ידועה להכלל במדגם.

- **מסגרת הדגימה** תהיה סך כל התוכניות אשר הופקדו בפועל בוועדה המחוזית לתיכנון ולבניה, מחוז המרכז.

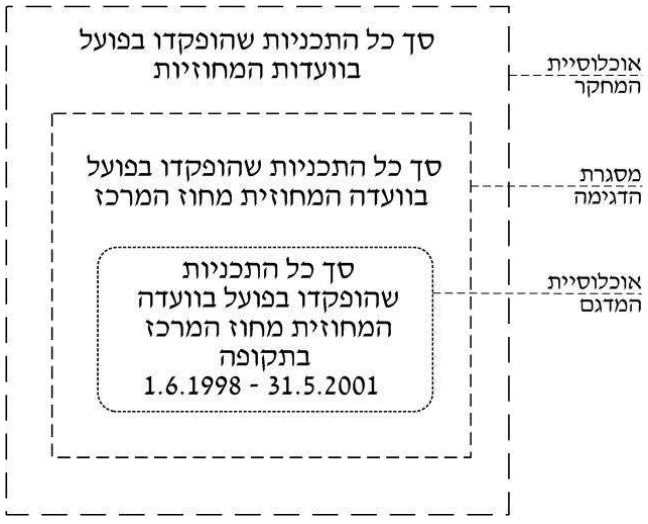
- מתוך מסגרת דגימה זו, נקבעה באופן אקראי (מהבחינה הסטטיסטית) קבוצת כל התוכניות אשר הופקדו בפועל בתקופה שבין 1.6.1998 - 31.5.2001 לשמש כ**אוכלוסיית המדגם**. עפ"י נתוני אגף התפעול שבמינהל התיכנון, משרד הפנים ביחס לתקופה זו נמצא כי קיימות 717 תוכניות במחוז המרכז אשר פורסמו להפקדה בתקופה זו.

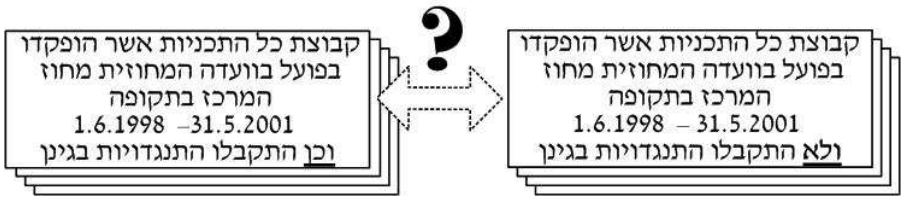
בהתאם לכך, בוצעה ההשוואה הנדרשת בין שתי קבוצות הנתונים הבאות (ראו תרשים מס' 8):

- קבוצת כל תוכניות בנין עיר, אשר הופקדו בפועל בוועדה המחוזית מחוז המרכז, בתקופה שבין 1.6.1998 - 31.5.2001 ואשר לא הוגשו בגינן התנגדויות;

- קבוצת כל תוכניות בנין עיר, אשר הופקדו בפועל בוועדה המחוזית מחוז המרכז, בתקופה שבין 1.6.1998 - 31.5.2001 ואשר כן הוגשו בגינן התנגדויות.

תרשים מס' 7 - **שיטת איסוף הנתונים ותקופת המחקר**





מקורות הנתונים

עפ״י סעיף מס׳ 89(א) לחוק התיכנון והבניה, דבר הפקדתה של תוכנית מפורסם גם ברשומות.לפיכך, אין מניעה להשיג את רשימת כל התוכניות אשר הופקדו בוועדה המחוזית לתיכנון ולבניה מחוז מרכז בתקופה מסויימת. על בסיס רשימה זו ניתן לאתר כל אחת מהתוכניות שברשימה.

מרבית מידע זה הושגה, בפועל, באמצעות מערכת מעקב ובקרה - מערכת ממוחשבת שבשימוש מינהל התיכנון ולשכות התיכנון המחוזיות, המכילה מגוון נתונים ביחס לכל תוכנית המטופלת בכל אחד ממוסדות התיכנון הארציים והמחוזיים. המערכת מכילה נתונים הנוגעים למאפייני התוכנית, דוגמת מיקום התוכנית (גוש, חלקה, מחוז, תחום ועדה מקומית וכד׳), מטרות התוכנית (כפי שהוגדרו בהוראות התוכנית), זהות בעלי העניין בתוכנית (מגיש התוכנית, יזם התוכנית, בעל הקרקע וכד׳). כן כוללת המערכת נתונים ביחס להליך הסטטוטורי שהתוכנית עברה (תאריכי מעבר משלב לשלב, תאריכי דיונים סטטוטוריים, כולל קישור לפרוטוקול הדיון, פרטי המתנגדים - ככל שהיו, וכד׳). נתונים שלא נמצאו במערכת המעקב ובקרה הושלמו באמצעות פתיחת תיקי התוכניות הרלוונטיים.

הגדרת המשתנים

המחקר הנדון מבקש כאמור לבחון האם קיים קשר בין מאפייניה של תוכנית לבין קיומה או אי קיומה של התנגדות בגינה. כפי שנקבע ביחס לעבודה זו, המשתנים המסבירים (מאפייני התוכנית) הם ההסבר המשוער לערכים המתקבלים במשתנה התלוי (קיומה או אי קיומה של התנגדות לתוכנית).

כ״מאפייני תוכנית״ בהקשר זה יכולים להיחשב נתונים מסוגים שונים, הנגזרים ומושפעים מנושאים שונים, החל מהסיבות שהביאו להווצרותה של התוכנית (דוגמת התחייבויות או הסכמים בין רשות מקומית, גוף מנהלי וכד׳ לבעלי זכויות במקרקעין או ליזם מסוים, וכד׳), היבטים הנוגעים למהות התוכנית (דוגמת סוג התוכנית, היקפה, זהות יזמיה ובעלי הזכויות במקרקעין הכלול בה, מהות השינוי התכנוני המוצע בה וכד׳), היבטים חברתיים הנוגעים לסביבת התוכנית (מאפיינים סוציו-כלכליים של האוכלוסיה הכלולה בתוכנית

ובסביבתה והשפעת התוכנית עליהם בנושאים אלו וכד'), היבטים כלכליים (מידת הרווח הצפוי, היקף תשלומי הפיצוי בגין פגיעה הצפויים עם אישורה של התוכנית וכד') ועוד. כל תוכנית הינה בסופו של דבר, "סיפור בפני עצמו".

בנוסף, הגשת התנגדות לתוכנית עשויה לנבוע מסיבות שונות, ולהיות מכוונות כנגד היבטים ומאפיינים שונים של התוכנית. לכאורה ניתן לטעון כי בפועל, כוללת הפקדת התוכנית רק את המסמכים המופקדים, והם האינפורמציה הגלויה והרלוונטית, אשר על סמך המצוי בהם מחליט אותו מתנגד פוטנציאלי באם להגיש התנגדות לתוכנית. יחד עם זאת אין להוציא מכלל אפשרות כי תוגש התנגדות הכוללת טענות המכוונות גם (או רק) להיבטים ו/או מאפיינים בתוכנית, אשר כלל לא באו לידי ביטוי במסמכי התוכנית המופקדת. כך, לדוגמה, יכול מתנגד לטעון כי התוכנית המופקדת עומדת בסתירה להתחייבות כלשהי אשר ניתנה לו מטעם יזמי אותה תוכנית או הרשויות, בעוד שלהתחיבויות אלו אין זכר במסמכי התוכנית המופקדת, ולא ניתן ללמוד על הימצאותן מעיון במסמכים המופקדים. דוגמא אחרת יכולה להיות טענה כנגד תנאים למתן תוקף לתוכנית, שנקבעו בהחלטת מוסד התיכנון לעת הפקדתה, כאשר תנאים אלו אינם ניכללים במסגרת מסמכי התוכנית המופקדת, אלא רק בהחלטת מוסד התיכנון ביחס אליהם. עולה מכל אלה כי לצורך הגדרת סך מאפייניה של תוכנית מסויימת, לא ניתן להסתפק רק בנתונים המצויים במסמכים המופקדים, וכי עשויות להיות נסיבות בהן תידרש, קרוב לוודאי, השלמה של נתונים נוספים אשר אינם כלולים במסגרת מסמכים אלו.

על רקע זה, ועל רקע העובדה שחלק מהמאפיינים האפשריים של תוכנית אינם ניתנים כאמור לזהוי חד משמעי, או שהינם נסתרים מן העין, עולה השאלה מהם המשתנים המסבירים - קרי מאפייני התוכנית הרלוונטיים לשאלת המחקר הנדון, אותם יש וניתן לבחון במסגרת מחקר זה, ואשר יכולים להוות בסיס מספק לבחינת השערתו. כפי שהוגדר בסעיף קביעת שיטת הדגימה ותקופת המחקר,נדרשים הנתונים המבוקשים (מאפייני התוכנית) לאפשר ביצועה של השוואה ביניהם, תוך נסיון לאתר את המכנה המשותף ביניהם. מאחר שהשוואה מסוג זה לא ניתנת לביצוע בין נתונים מסוגים שונים, מצטמצם מחקר זה לבחינת השערת המחקר על בסיס מאפייני תוכנית כפי שהם באים לידי ביטוי אך במסמכי התוכנית המופקדת.

מסמכי התוכנית המופקדת מכילים, בדרך כלל, הוראות התוכנית (המכונה תקנון), תשריט ונספחים שונים (נספח תחבורה, בינוי, לוח איחוד וחלוקה וכד')[102]. בהתאם לאמור לעיל, הוגדרו לצורך ביצוע ההשוואה הנדרשת מאפייני התוכנית כנתונים אשר עונים, במצטבר, על הקריטריונים הבאים:

- ניתן להגדירם בהתבסס על מסמכי התוכנית המופקדת;
- במצטבר, הם מגדירים את עיקרי מהותה של התוכנית המופקדת;
- הם קיימים במסגרת הדגימה שנקבעה (סך התוכניות אשר הופקדו בפועל בוועדה המחוזית מחוז מרכז, בתקופה שבין 1.6.1998 - 31.5.2001);

[102] אין בנמצא הוראות חוק או תקנות, המגדירות את הנתונים אשר חובה לכלול במסמכי תוכנית מופקדת. תקנות בנין ערים (מחוז הצפון) (הכנת תשריטים), תשי"ח – 1958, ומקביליהם במחוזות האחרים, אשר הגדירו בזמנו מספר נושאים ביחס לתוכן התשריט, קנה המידה, ציון שטח התוכנית, הכללת לוח יעוד קרקעות, אופן סימון היעודים בתשריט וכד' - בוטלו במהלך השנים האחרונות ואת מקומן החליף לאחרונה "נוהל מבנה אחיד לתוכניות" (נוהל מבא"ת), אשר הופץ בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ופורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים.

על בסיס הגדרה זו נקבעו ואותרו כ"מאפייני תוכנית" המשתנים הבאים:

המשתנים המסבירים: מאפייני התוכנית

קבוצת המשתנים המסבירים מתייחסת למאפייני התוכנית העיקריים, וכוללת את המשתנים הבאים:

- **מקום** התוכנית;
- **נושא** התוכנית העיקרי;
- **יזם** התוכנית;
- **שטח** התוכנית;
- **מידת השינוי** המוצע בתוכנית;

נעבור עתה לתיאור כל אחד ממשתנים אלו כדלקמן:

<u>מקום התוכנית</u> - מתאר את סוג הישוב/ האזור בו התוכנית חלה. לצורך זה אומצה שיטת סווג הישובים הנהוגה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה[103] ובהתאם לזאת נקבעו הקטגוריות הבאות:

1. עירוני: ישוב המונה 20,000 תושבים או יותר.
2. עירוני - כפרי: ישוב המונה בין 20,000 ל 2,000 תושבים.
3. כפרי: ישוב המונה עד 2,000 תושבים (לרוב יכללו בקטגוריה זו כל המושבים, קיבוצים, ישובים קהילתיים, ישובים מוסדיים וכד').
4. אחר: תוכניות שאינן נכללות בקטגוריות 1-3 לעיל. בקטגוריה זו נכללות, לדוגמה, תוכנית החלה בשטח הפתוח מחוץ לגבולותיו של ישוב, תוכניות החלות על פני חלק או כל מרחב התיכנון של ועדה מקומית מרחבית, הכוללת בתחומה מספר ישובים (דוגמת תוכנית הקובעת הנחיות כלליות בנוגע למרתפים, והנוגעת למספר ישובים מסוגים שונים), או של אזור הכולל חלק (או כל) מרחבי תיכנון של מספר ועדות מקומיות (דוגמת תוכנית לתשתית תחבורתית המתפרסת על פני שטח הכלול במרחב תיכנון של מספר ועדות מקומיות) וכד'.

ערכי משתנה נומינלי זה ביחס לקטגוריות 1-3 לעיל נקבעו על-ידי בחינת מקום התוכנית ביחס להגדרת הישוב על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה[104], ונתינת ערך 1-3 למשתנה

[103] רשימת הישובים, אוכלוסייתם וסמליהם 31.21.2001, פרסום טכני מס' 74, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, תשס"ג - 2003.

[104] שם.

זה בהתאם. ככל שמקום התוכנית לא נפל לגדרה של אחת מקטגוריות 1-3 - קיבל משתנה זה את הערך 4 (אחר).

נושא התוכנית העיקרי – משתנה נומינלי זה מגדיר את קבוצת שימושי הקרקע העיקריים בהם עוסקת התוכנית כדלקמן:

1. מגורים, בנין בודד;
2. מגורים, מתחם או שכונה;
3. תעשיה, מסחר, מלאכה;
4. שטחי ציבור – מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים וכד';
5. תיירות ונופש;
6. תשתיות תחבורתיות;
7. אחר;

משתנה זה נועד, כאמור, להגדיר את קבוצת שימושי הקרקע העיקריים בהם עוסקת התוכנית. כך לדוגמה, תוכנית שעניינה הקמת שכונת מגורים, הכוללת בתחומה הן יעוד קרקע למגורים, והן את התשתיות התחבורתיות ומבני הציבור הכלולים בשכונה תוגדר בקטגוריה מס' 2: "מגורים, מתחם או שכונה"; או תוכנית הכוללת מחלף כאשר בשטח ה"כלוא" בין רמפות המחלף יועדו שטחים לתחנת משנה של חברת חשמל תוגדר בקטגוריה מס' 6: "תשתיות תחבורתיות" וכד'.

עוד יצויין כי ביחס למגורים, נקבעו כאמור שתי קטגוריות: 1 "בנין בודד", ו 2 "מתחם או שכונה". החלוקה לשתי קטגוריות אלו נועדה ליצור את ההבחנה בין תוכנית מגורים "נקודתית", ובין תוכנית מגורים הנוגעת למתחם המכיל מספר מבני מגורים או שכונת מגורים[105].

יזם התוכנית – משתנה נומינלי המגדיר את זהותו של הגורם אשר יזם את התוכנית, עפ"י האפשרויות כדלקמן:

1. פרטיים וועדות תיכנון (כולל ועדה מקומית ומחוזית);
2. משרדי וגורמי ממשלה – (דוגמת מינהל מקרקעי ישראל, משרד השיכון, מע"צ, רשות הנמלים והרכבות, וכד');
3. אחר;

לכאורה היה מקום להפריד את קריטריון מס' 1 לשני קריטריונים נפרדים: "פרטיים" ו"וועדות תיכנון", ובכך להבחין בין יזמות של השוק הפרטי לזו הממסדית. יחד עם זאת יזם התוכנית ה"פורמלי", המופיע במסמכי התוכנית, אינו תמיד יזם התוכנית בפועל, או

[105] במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) נקבעו שלוש קטגוריות למגורים: "תוכנית קטנה"; "תוכנית בינונית" ו"תוכנית גדולה" - אולם פרסום מחקרן אינו כולל הסבר ביחס להבחנה שנקבעה בין קבוצות אלו.

מי שמדרבן ודוחף את התוכנית הלכה למעשה. לעיתים קרובות יתכן מצב בו יזם פרטי או קבוצת יזמים יוזמת תוכנית, ומסיבות שונות הועדה המקומית (או שהועד המקומי במגזר הכפרי) הם אלו שיופיעו (בהסכמתם כמובן) כיזמי התוכנית בפועל. לעיתים נובע מצב זה מהעובדה שלוועדה המקומית אין את האמצעים הכספיים לקדם תוכנית, ומנגד אין לה התנגדות לרעיון תכנוני שיזמים פרטיים מעלים בפניה. כך מוגשת תוכנית שהוועדה המקומית הינה יזמת התוכנית מבחינה פורמלית - דבר היוצר מראית עין של "אינטרס ציבורי" - בעוד שבפועל עומדים מאחורי התוכנית יזם או קבוצת יזמים פרטיים.

כתוצאה מכך, אין לסווג נפרד של פרטיים וועדות תיכנון משמעות אמיתית, וכל תוצאה שהיתה מתקבלת לא היתה משקפת את המצב לאשורו. לפיכך הוחלט על צירוף ה"פרטיים" ו"ועדות התיכנון" לקבוצה אחת, ובעיקר להפרידם ביחס לתוכניות של הדרג הממשלתי - תוכניות היזומות ע"י משרדי וגורמי ממשלה[106].

<u>שטח התוכנית</u> - מגדיר את גודל השטח הכלול בתוכנית, בדונמים.

משתנה זה הינו המשתנה היחיד הניתן לסווג כמשתנה יחסי. יחד עם זאת, ועל מנת לאפשר הצגת משתנה זה במסגרת מבחני Chi-Square ויכולת השוואה למשתנים האחרים חולק משתנה זה למספר קטגוריות, תוך נסיון לשמור על מספר פריטים סביר (מעל המינימום) בכל אחת מהקטגוריות שהוגדרו.

בהתאם לזאת, הוגדרו הקטגוריות הבאות[107]:

1. שטח עד ל 1 דונם;
2. שטח מ 1 ועד ל 5 דונם;
3. שטח מ 5 ועד ל 20 דונם;
4. שטח מ 20 ועד ל 100 דונם;
5. שטח מ 100 ועד ל 1000 דונם;
6. שטח מ 1000 דונם;

<u>מידת השינוי המוצע בתוכנית</u> - משתנה אורדינלי המתאר את מידת המודיפיקציה שהתוכנית מציעה לערוך בתחומה, וזאת בהשוואה למצב הקיים ערב אישורה של תוכנית זו. הוגדרו שלושה שיעורי שינוי כדלקמן:

1. **שינוי "קטן"** - תוכנית המציעה רק שינויים בבינוי, דוגמת תוספת קומה, שינוי בקו בנין וכד', וכן שינויים בתכליות ובשימושים - <u>ללא תוספת זכויות</u>.

---

[106] מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) בחר להגדיר מספר קטגוריות משנה במסגרת המשתנה של "יוזם התוכנית": "מוסדות ממשלתיים ולאומיים", "רשות מקומית", "רשות מקומית + מנהל מקרקעי ישראל (יוזמה משותפת)", "ועדת תכנון", "מוסדות ציבוריים", "קבלנים פרטיים" ו"פרטיים". תוצאות מחקרן הצביעו כי יוזמי התוכניות בקרוב ל-75% מהתוכניות שנסרקו היו מוסדות.

[107] במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) נקבעו קטגוריות שונות במעט: עד 10 דונם; 100 - 10 דונם; 500 - 100 דונם; ולמעלה מ 500 דונם.

2. **שינוי "בינוני"** - תוכנית המציעה שינוי בזכויות הבניה במקרקעין שבתחומה (בדר"כ תוספת זכויות) – ללא שינוי יעודי הקרקע בתחומה.

3. **שינוי "גדול"** - תוכנית המציעה שינוי ביעודי הקרקע שבתחומה (דוגמת הפשרת קרקע חקלאית וכד'). שינויים ביעוד כוללים, בדר"כ, שינוי בזכויות הבניה, בתכליות והשימושים, בבינוי וכד'.

קריטריונים אלו נועדו, כאמור, לקבוע את מידת השינוי התכנוני שהתוכנית מציעה, בתחומה. משתנה זה לא ניתן, בדר"כ, להגדרה "ישירה" מתוך עיון באחד ממאפייני התוכנית, דוגמת שטח התוכנית וכד'. במקרה דנן, נדרש לעיתים עיון מפורט יותר במסמכי התוכנית , והסקת השינוי הכלול בה מתוך עיון בפרטי התוכנית, דוגמת מטרות התוכנית, השוואת המצב הקיים למצב מוצע בתשריט ובהוראות וכד'. מובן שכל תוכנית המציעה הפשרת קרקע חקלאית ליעודים דוגמת מגורים, תשתיות תחבורתיות וכד' משמעה שינוי "גדול", ושינויים בבינוי בלבד, ללא תוספת זכויות משמעם שינוי "קטן".

המשתנים התלויים: מאפייני ההתנגדויות

כאמור, מתמקד המחקר הנדון בבחינת הקשר בין מאפייני תוכנית לבין עובדת קיומה או אי-קיומה של התנגדות לתוכנית. מחקר זה מבקש לפיכך להפריד, ראשית, בין קבוצת התוכניות המעוררות התנגדות לבין זו שאינה מעוררת התנגדות - ולנסות לאבחן, בהמשך, הבדלים בין שתי קבוצות אלו על-פי מאפייני התוכניות.

בהתאם לכל אלה, כללה קבוצת המשתנים התלויים רק את המשתנה היחיד: קיומה/ אי קיומה של התנגדות לתוכנית, ואין התייחסות במחקר זה למכלול משתנים נוספים, הנוגעים לתופעת ההתנגדויות לתוכנית, דוגמת מספר ההתנגדויות שהוגשו, מספר הטענות שהועלו ביחס לתוכנית, סוג המתנגד וכד'.

קבוצת המשתנים התלויים כוללת לפיכך את המשתנה היחיד כדלקמן:

<u>התנגדויות לתוכנית</u> - מגדיר האם הוגשו או לא הוגשו התנגדויות לתוכנית, בערכים הבאים:

0 - לא הוגשו התנגדויות;

1 - הוגשו התנגדויות;

<u>פירוט המשתנים שנקבעו</u> - ראו טבלה מס' 2.

שיטת הניתוח הסטטיסטי

על בסיס המשתנים שהוגדרו ושלבי המחקר שפורטו לעיל, נעשה שימוש בשיטות הניתוח הסטטיסטי הבאות:

מבחני מיתאם:

בדיקת ההשערות ביחס למתאם שבין כל אחד מהמשתנים המסבירים להופעת התנגדויות - נעשתה באמצעות מבחני Pearson Chi-Square. מיבחן זה מתאים לסוג הנתונים וההשערות.

רגרסיה לוגיסטית:

בנוסף, ועל מנת לאמוד את הופעת ההתנגדות ביחס למכלול המשתנים המסבירים - נעשה שימוש בשיטת הרגרסיה. מאחר שהמשתנה התלוי שהגדרנו הינו משתנה דיכוטומי (ערכיו 0 או 1) - שיטת הרגרסיה הליניארית אינה מתאימה למקרה זה. לפיכך, שיטת הניתוח הסטטיסטי שנבחרה הינה שיטת הרגרסיה הלוגיסטית[108].

מודל הרגרסיה הלוגיסטית נבנה בשיטת ה-Backwards, לפיה מכיל המודל, בשלב ראשון, את כל קבוצת המשתנים המסבירים. המודל בוחן "תרומת"[109] כל אחד מהמשתנים המסבירים ליכולת חיזוי התוצאה, ומסיר, בהדרגה, את אלו ש"תרומתם" אינה מובהקת. על סמך המשתנים שנותרו, קובע המודל את נוסחת החיזוי.

בחינת מובהקות התוצאות שהתקבלו נעשתה בעזרת מבחן Omnibus, ובחינת טיב התאמת המודל נעשתה בעזרת מקדם המתאם Nagelkerke R Square.

פירוט שיטת הניתוח הסטטיסטי ביחס לכל אחד משלבי המחקר האמפירי - ראו תרשים מס' 9.

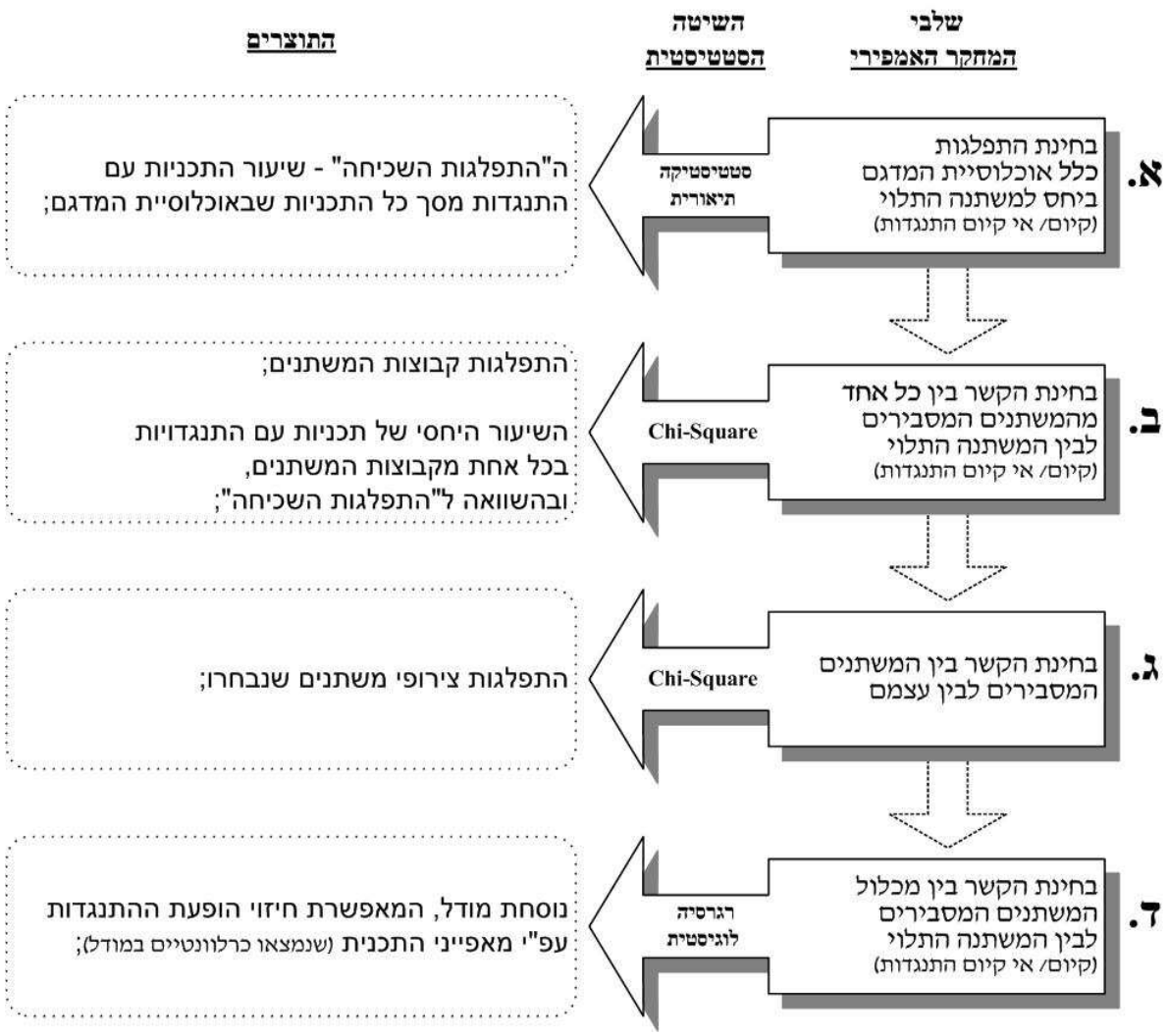
[108] פירוט נוסף ביחס לשיטת הרגרסיה הלוגיסטית - ראו Hosmer and Lemeshow (1989).

[109] "תרומתם" של המשתנים נבחנה בעזרת מבחן מובהקות המתבסס על סטטיסטיקת Wald, לפיה מובהקות הגדולה מ 0.1 הביאה להסרת המשתנה המסביר מהמודל.

טבלה מס׳ 3 - **משתני המחקר**

מס׳	שם המשתנה	קריטריון	ערך
משתנים מסבירים – מאפייני התוכנית			
A	**מקום התוכנית**	עירוני	1
		עירוני-כפרי	2
		כפרי	3
		אחר	4
B	**נושא התוכנית העיקרי**	מגורים, בנין בודד	1
		מגורים, מתחם או שכונה	2
		תעשיה, מסחר, מלאכה	3
		שטחי ציבור	4
		תיירות ונופש	5
		תשתיות תחבורתיות	6
		אחר	7
C	**יזם התוכנית**	פרטיים וועדות תיכנון	1
		משרדי וגורמי ממשלה	2
		אחר	3
D	**שטח התוכנית**	עד 1 דונם	1
		1 עד 5 דונם	2
		5 עד 20 דונם	3
		20 עד 100 דונם	4
		100 עד 1000 דונם	5
		מעל 1000 דונם	6
E	**מידת השינוי**	שינוי ״קטן״	1
		שינוי ״בינוני״	2
		שינוי ״גדול״	3
משתנים תלויים - מאפייני ההתנגדויות			
F	**התנגדויות לתוכנית**	לא הוגשו התנגדויות	0
		הוגשו התנגדויות	1

תרשים מס׳ 9 - **שלבי המחקר האמפירי: שיטת הניתוח הסטטיסטי ותוצרי הביניים**



פרק 6:

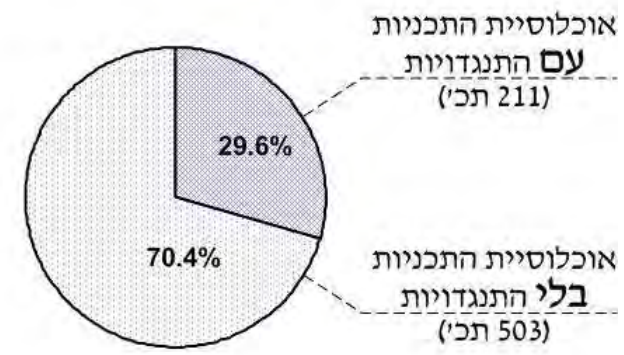
מימצאי המחקר האמפירי

פרק זה מביא בפירוט את ממצאי המחקר האמפירי.

"הכלל השכיח"

כאמור, מנתה אוכלוסיית המחקר 717 תוכניות. ל 211 תוכניות מסך אוכלוסיית המחקר הוגשו התנגדויות, ל 503 תוכניות לא הוגשו התנגדויות ול 3 תוכניות לא נמצא באם הוגשו בגינן התנגדויות אם לאו. בהפחתת 3 תוכניות אלו עולה, כי מתוך 714 התוכניות שנתוני ההתנגדויות לגביהן ידועים - ל 211 תוכניות הוגשו התנגדויות, שיעור המהווה 29.6% מסך תוכניות זה (ראו תרשים מס' 7).

תרשים מס' 10 - **שיעור התוכניות עם התנגדויות מסך התוכניות שבאוכלוסיית המחקר (ה"כלל השכיח").**



לאחר שנמצאה, כאמור, שכיחות התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל אוכלוסיית המדגם (29.6% - להלן "הכלל השכיח") - ניתן לבחון כיצד משתקף נתון זה בקבוצות שונות של תוכניות על-פי מאפייניהן השונים. בחינת התפלגות הקבוצות השונות על-פי מאפייניה של אוכלוסיית המדגם, ובחינת שכיחות ההתנגדויות בכל אחת מקבוצות אלו עשויה להאיר היבטים שונים של מאפייני תוכנית בהקשר לתופעת ההתנגדויות, ובכך להצביע, אולי, על קשרים בין מאפיינים אלו לבין "פוטנציאל ההתנגדויות" של תוכנית.

לאור זאת, ובהתאם לשיטת המחקר האמפירי שתוארה בהרחבה בפרקים הקודמים, יפורטו להלן שני סוגי הממצאים הבאים:

- ממצאים המורים על שכיחותה של תופעה מסויימת על בסיס **התפלגות המשתנים.**

- ממצאים המורים על שכיחותה של תופעה מסויימת על בסיס **התפלגות של יותר ממשתנה אחד**.

המיבחן שיישמנו כדי לבדוק אם הקשר הוא מובהק מבחינה סטטיסטית **הוא מבחן** Chi-Pearson Square). מבחן זה מתאים לסוג הנתונים והמשתנים של המחקר הנוכחי. בהמשך, כאשר נציין מידת מובהקות, הכוונה היא למובהקות לפי מיבחן זה.

התפלגות המשתנים המסבירים ובדיקת המתאם בינם ל"פוטנציאל התנגדויות".

עתה נציג את מימצאי הסקר של התנגדויות ונבחן באם יש קשר בין שיעור ההתנגדויות למישתנים המסבירים. נציג כל משתנה ומשתנה, ונדון במימצאים ובמידת מובהקותם הסטטיסטית.

האם יש קשר בין מקום התוכנית לבין הסיכוי להופעת התנגדות?

- **מהי שכיחותן של תוכניות על פי מקום התוכנית באוכלוסיית המחקר?**

<u>מיקום כמחצית מהתוכניות שנסקרו (47.8%) היה בתחום המרחב העירוני</u>; כרבע (24.8%) מהן היו במרחב העירוני-כפרי; וקרוב לרבע (23.8%) היו במרחב הכפרי. היתר, בשיעור של כ 3.6% היו במרחב שהוגדר כ"אחר" (ראו עמודה מס' 4 בטבלה מס' 4 בנספח 1). ממצאים אלו דומים מאוד לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986), לפיהן 48.7% מהתוכניות היו בערים, 22.4% מהתוכניות היו בתחום שהוגדר כ"עיירה"; 26.4% מהתוכניות היו בתחום ישובים חקלאיים ו 2.5% נכללו בסווג כ"אחר".

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלהן הוגשו התנגדויות על פי מיקום התוכנית (עמודה מס' 2 בטבלה מס' 4 בנספח 1) מעלה כי <u>כמחצית מהתוכניות להן הוגשו התנגדויות מצויות במרחב העירוני (51.7%)</u>; 23.7% מהתוכניות מצויות במרחב הכפרי; 16.6% מהן מצויות במרחב העירוני - כפרי ו 8.1% מהתוכניות להן הוגשו התנגדויות מצויות במיקום שהוגדר כ"אחר". גם פה, קיים דמיון לתוצאות מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986), שם 45% מהתוכניות להן הוגשו התנגדויות מצויות בתחומי הערים; 22.5% מהן בישובים החקלאיים; 5% בתחום ה,אחר", ורק ביחס לתחום ה"עיירה" קים שוני: 27.5% מהתוכניות (לעומת 16.6% במחקר הנדון).

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלהן לא הוגשו התנגדויות על פי מיקום התוכנית (עמודה מס' 3 בטבלה מס' 4 בנספח 1) מעלה כי מרבית התוכניות להן לא הוגשו התנגדויות מצויות במרחב העירוני (46.1%); 28.2% מהתוכניות מצויות במרחב העירוני - כפרי; 23.9% מהן מצויות במרחב הכפרי ו 1.8% מהתוכניות להן לא הוגשו התנגדויות מצויות במיקום שהוגדר כ"אחר".

- **האם נמצא קשר בין מיקום התוכנית לבין שכיחות קיומן של התנגדויות בגינה?**

מבחן Pearson Chi-Square שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו (ראו טבלה 4 בניספח 1) הראה כי **קיים קשר מובהק**[110] בין מיקום התוכנית לשכיחות קיומן של התנגדויות בגינה. השוואת שיעור התוכניות שלהן הוגשה התנגדות ביחס לכלל אוכלוסיית התוכניות באותו מיקום (עמודה מס׳ 5 בטבלה מס׳ 4 שבניספח 1) מעלה את הממצאים הבאים:

- שיעור התוכניות עם התנגדויות במרחב העירוני (31.9%) ובמרחב הכפרי (29.4%) מאוד דומה להתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%).

- לאור השיעור הגבוה, יחסית, של תוכניות במרחב העירוני מכלל התוכניות שבאוכלוסיית המחקר (47.8%) - צפוי כי קבוצת תוכניות זו תתנהג באופן דומה לכלל שהתקבל ביחס לכל אוכלוסיית המחקר, קרי שיעור התוכניות עם התנגדויות בה יעמוד על כשליש מסך ההתנגדויות. נמצא כי תחזית זו התממשה, ואין במיקום זה (המרחב העירוני) כדי להצביע על "פוטנציאל" התנגדויות גבוה יותר ביחס לכלל השכיח.

- גם ביחס למרחב הכפרי, ששיעור התוכניות המצויות בו הינו כרבע מסך אוכלוסיית המחקר (23.8%) - נמצא כי "פוטנציאל" ההתנגדויות בו דומה לכלל השכיח.

- יחד עם זאת, שיעור התוכניות עם התנגדויות במרחב העירוני - כפרי נמוך (19.8%) ביחס להתפלגות של כלל אוכלוסיית המחקר (29.6%), ויש בכך כדי להצביע, אולי, על "פוטנציאל" נמוך יותר של התנגדויות במרחב זה ביחס לכלל השכיח. הסיכויים להופעת התנגדויות לתוכנית שבמרחב העירוני-כפרי קטנים יותר, באופן מובהק, מאשר במרחב העירוני או הכפרי.

- **השוואת ממצאים לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986) - סיכום:**

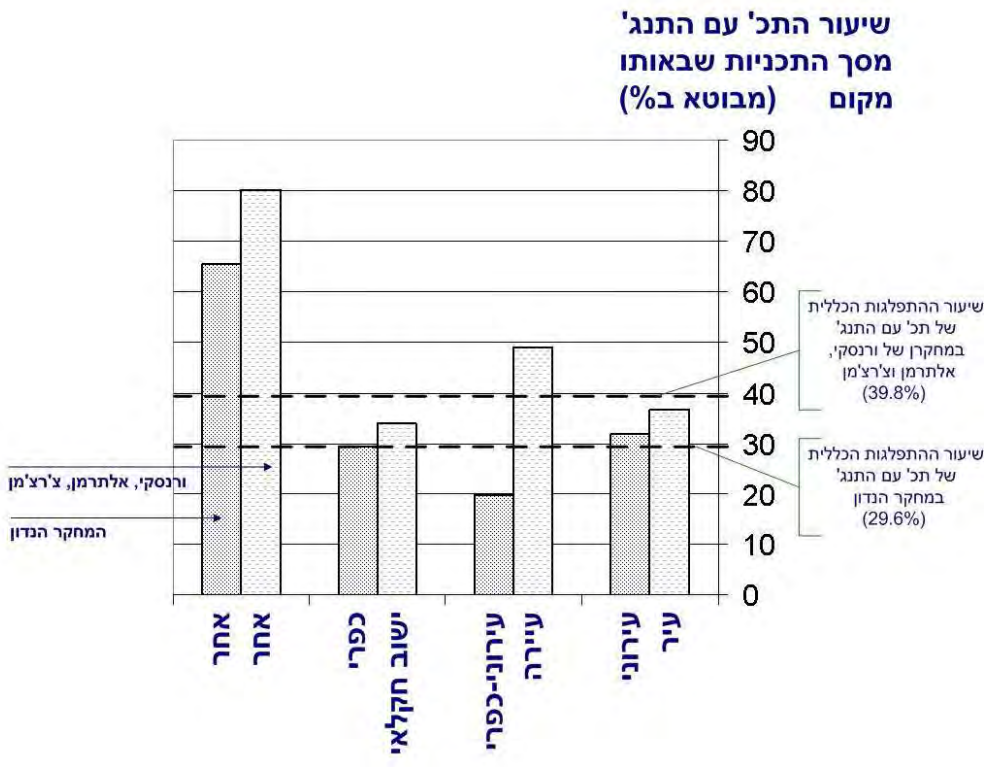
השוואת ממצאים אלו לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986) מעלה את הנקודות כדלקמן (ראו תרשים מס׳ 11):

  - ביחס למיקום העירוני והכפרי נמצא בשני המחקרים, כי שיעור התוכניות עם ההתנגדויות ביחס לכלל התוכניות באותו מיקום דומה, עקרונית, לכלל השכיח (בכל אחד ממחקרים אלו);

  - בתחום העירוני - כפרי שיעור התוכניות עם ההתנגדויות במחקר הנדון נמוך משמעותית מזה שנמצא במחקרן ונמוך אף מהכלל השכיח במחקר הנדון;

תרשים מס׳ 11 - **השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות שבאותו מקום (במחקר הנדון ובהשוואה למחקר ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986)).**

[110] .Chi-Square = 25.119[a], df = 3, Sig.< 0.0001



האם יש קשר בין נושא התוכנית לבין הסיכוי להופעת התנגדויות

- **מהי שכיחותן של תוכניות על פי נושא התוכנית באוכלוסיית המחקר?**

הנושא של 68.3% מהתוכניות שנכללו באוכלוסיית המחקר[111] היה מגורים, כאשר מעל למחצית מתוכניות אלו (56%) עסקו בבנין הבודד, ויתרתן במתחם או שכונה. אחריו, לפי סדר יורד, 10.6% מהתוכניות עסקו בתעשיה, מסחר ומלאכה; כ 7.8% בתשתיות תחבורתיות ושיעור זהה בשטחים ציבוריים (מבני ציבור, שטחים ציבוריים פתוחים וכד'); קרוב ל 1.6% בנושא תיירות ונופש והיתרה, בשיעור של כ 4.0% בנושאים אחרים.

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלהן הוגשו התנגדויות על פי נושא התוכנית (עמודה מס' 2 בטבלה מס' 5 בנספח 1) מעלה כי קרוב למחצית מהתוכניות להן הוגשו התנגדויות עוסקות במגורים - מתחם או שכונה (43.4%); 22.4% מהן עוסקות במגורים - בנין בודד; 13.7% מהן עוסק בתשתיות תחבורתיות; 11.2% מהן עוסק בתעשיה, מסחר ומלאכה; 3.4% במבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים; 2% בתיירות ונופש והיתרה, בשיעור של כ 3.9% בנושאים אחרים.

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלהן לא הוגשו התנגדויות על פי נושא התוכנית (עמודה מס' 3 בטבלה מס' 5בנספח 1) מעלה כי מרבית התוכניות להן לא הוגשו התנגדויות עוסקות במגורים, בנין בודד (44.6%); 24.6% עוסקות במגורים, מתחם או שכונה; 10.4% עוסקות בתעשיה, מסחר ומלאכה; 9.6% עוסקות בשטחי ציבור, 5.4% בתשתיות חבורתיות והיתרה מתחלקת בין "אחר" (4.0%) ותיירות ונופש (1.4%).

[111] מאחר של- 12 תוכניות לא אותר נושא התוכנית, מבחני התפלגות התייחסו ל 705 תוכניות בלבד.

- **האם נמצא קשר בין נושא התוכנית לבין שכיחות ההתנגדויות?**

מבחן Pearson Chi-Square שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו (טבלה 5 בשבניספח 1) הראה **כי קיים קשר מובהק**[112] בין נושא התוכנית לשכיחות קיומן של התנגדויות בגינה. השוואת שיעור התוכניות שלהן הוגשה התנגדות ביחס לכלל אוכלוסיית התוכניות באותו נושא (עמודה מס׳ 5 בטבלה מס׳ 5 בנספח 1) מעלה את הממצאים הבאים:

- שיעור כלל התוכניות עם התנגדויות בנושא מגורים (הבנין הבודד והמתחם או השכונה) (28.0%) מאוד דומה להתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%). לאור השיעור הגבוה, יחסית, של כלל התוכניות בנושא מגורים מכלל התוכניות שבאוכלוסיית המחקר (68.2%) - צפוי כי קבוצת תוכניות זו תתנהג באופן דומה לכלל שהתקבל ביחס לכל אוכלוסיית המחקר, קרי שיעור התוכניות עם התנגדויות בה יעמוד על כשליש מסך ההתנגדויות. תחזית זו התממשה, ואין בנושא הכללי של מגורים כדי להצביע על ״פוטנציאל״ התנגדויות השונה ביחס לכלל השכיח.

- בחינת התפלגות קבוצת התוכניות עם התנגדויות בנושא מגורים ל״מגורים (בנין בודד)״ ו״מגורים (מתחם או שכונה)״ מעלה כי למרות שקבוצות אלה אינן שונות מאוד בגודלן זו מזו, שיעור התוכניות עם התנגדויות בנושא ״מגורים (בנין בודד)״ ביחס לכלל אוכלוסיית התוכניות שבאותו נושא הינו 17.1% בלבד (נמוך מהכלל השכיח ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר). שיעור התוכניות עם התנגדויות בנושא ״מגורים (מתחם או שכונה)״ גבוה מהכלל השכיח, ועומד על 42.0%. עולה מכך לכאורה כי הסיכוי להופעת התנגדויות לתוכנית שנושאה מגורים - בנין בודד קטן יותר, באופן מובהק, מבכלל השכיח. מנגד, הסיכוי להופעת התנגדות לתוכנית שנושאה מגורים - מתחם או שכונה גבוה באופן מובהק מהכלל השכיח.

- ממצאים אלו מפתיעים במקצת: היה מצופה, שהתיכנון הנקודתי, המבקש לחרוג מהסביבה הקרובה, והמוקף, בדר״כ, בבינוי קיים העשוי להיות ער לתוכנית המוצעת ויבקש, בדר״כ, להתנגד לה - יגרום לשיעור התנגדויות גבוה יותר מהכלל השכיח בתוכניות שנושאן ״מגורים (בנין בודד)״.

- גם שיעור התוכניות עם התנגדויות בנושא ״מגורים (בנין או שכונה)״ שהתקבל ביחס לכלל התוכניות באותו נושא (42.0%) מעט מפתיע: למרות שהשיעור שהתקבל גבוה מהכלל השכיח, היה מצופה שלתוכניות מסוג זה ״פוטנציאל״ התנגדויות גבוה עוד יותר מזה שהתקבל. תוכניות אלו רחבות היקף, בדר״כ, וכוללות בעלי זכויות רבים שלא תמיד מסכימים עם התיכנון המוצע; חלקם טוען לעיתים כנגד קיפוח ואפליה בהשוואה לבעלי זכויות אחרים בתוכנית (טבלאות איחוד וחלוקה), חלקם מבקשים למקסם רווחים בתוכנית; בנוסף, מעוררות תוכניות אלו לעיתים קרובות התנגדות של הסביבה הגובלת - לעיתים שכונות וותיקות המתנגדות לצפיפות המוצעת (שבדר״כ גבוהה מהקיים בסביבה לאור שינויי הנורמות התכנוניות שחלו במשך הזמן), בעיות תנועה שתגרמנה בשכונתם, מחסור בשטחים ציבוריים, הצללה, הסתרת נוף וכד׳. ככל שתוכניות אלו כוללות גם הפשרת קרקע חקלאית, עשויות

[112] Chi-Square = 56.047[a], df = 6, Sig. < 0.0001.

תוכניות אלו לעורר התנגדותם של גופים ירוקים וארגונים חברתיים שונים, המבקשים לעצור את הכרסום וה"זחילה" של הפיתוח על חשבון השטחים הפתוחים וכד'. כל אלו, כאמור, עשויים להוות הסבר לשיעור הגבוה, יחסית, של התוכניות עם התנגדויות בנושא זה, ביחס לכלל התוכניות באותו נושא - אולם עדיין שיעור זה נמוך מהמצופה בנושא זה.

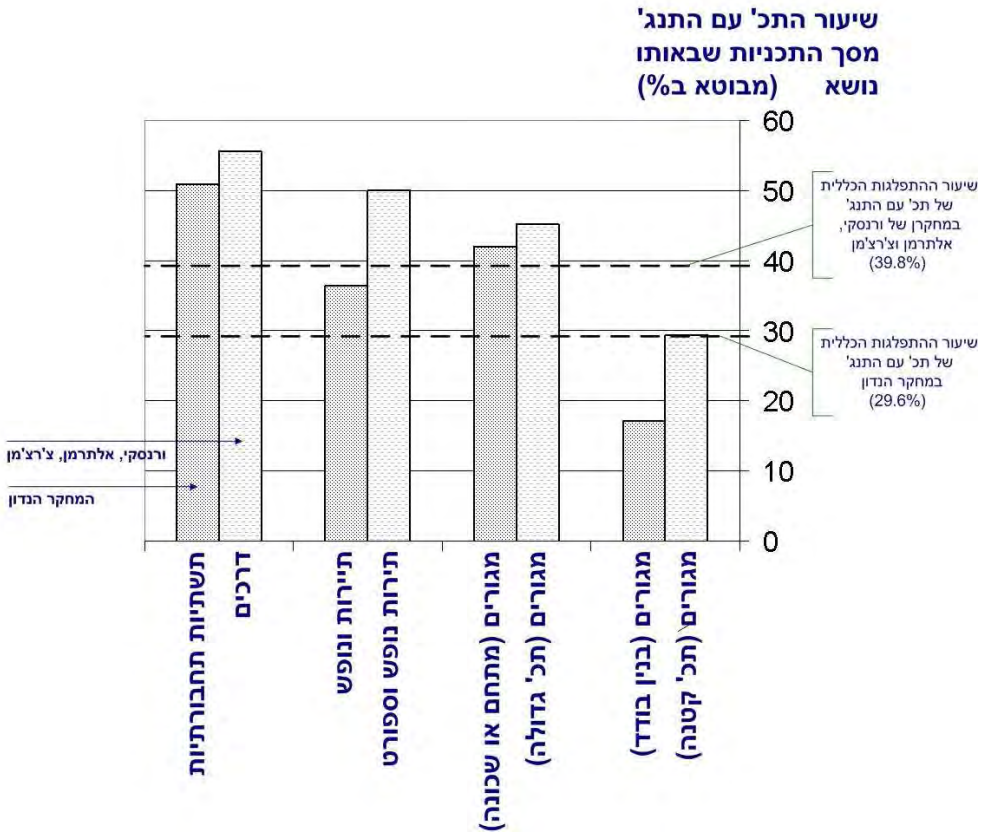
- ביחס לתשתיות תחבורתיות - הרי ששיעור התוכניות עם התנגדויות בנושא זה (50.9%) גבוה בשיעור ניכר ביחס להתפלגות הכללית שהתקבלה לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%), וממצא זה מייחס "פוטנציאל" התנגדויות גבוה, יחסית, לתוכניות שנושאן "תשתיות תחבורתיות".

- ביחס לשיעור הגבוה שהתקבל בתוכניות שנושאן תשתיות תחבורתיות (50.9%) - הרי שממצא זה אינו מפתיע[113]. מדובר, בדרך כלל בתוכניות רחבות היקף, שתחומן כולל, מספר ניכר של בעלי זכויות במקרקעין. תוכניות אלו פוגעות בזכויות קניין אלו, מבלי להציע פיצוי בתוכנית עצמה כגון תוספת זכויות. בנוסף, כרוכות תוכניות אלו במפגעים סביבתיים דוגמת רעש, זיהום אויר, פגיעה נופית ורעידות. בכך מעוררות הן קונפליקט תכנוני עם הסביבה הגובלת. תוכניות אלו כרוכות גם בשינוי סידרי תחבורה באזורים גובלים, כולל חיתוך וקטיעת דרכים חקלאיות, הוספת צמתים, רמפות וכד', דבר המחייב הסדרי נגישות חלופיים שנויים במחלוקת. כל אלה מהווים עילות מספקות להגשת התנגדויות רבות לתוכניות מסוג זה.

- שיעור כלל התוכניות עם התנגדויות בנושאים תעשיה, מסחר, מלאכה (30.7%), תיירות ונופש (36.4%) ו"אחר" (28.6%) דומה, באופן כללי, להתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%). ניתן להניח, לפיכך, שאין באיזה מנושאים אלו כדי לעורר "פוטנציאל" התנגדויות החורג מהכלל השכיח. ביחס לתוכניות שנושאן תעשיה, מסחר ומלאכה - הרי ששיעור התוכניות עם התנגדויות שהתקבל בנושא זה (30.7%) דומה מאוד ל"כלל השכיח". לאור העובדה שנושאים אלו מייצגים, לכאורה, את ה"מטרדים הקלאסיים", ותוכניות העוסקות בנושאים אלו כוללות, בדרך כלל, מטרדים סביבתיים (זהום אויר, רעש, תחבורה וכד') ניתן היה לצפות לפוטנציאל התנגדויות גבוה מהממוצע. לאור כמות התוכניות הקטנה, יחסית, שנושאן תעשיה, מסחר, מלאכה (75 תוכניות, המהוות 10.6% מכלל אוכלוסיית המחקר) - קטן גם הסיכוי (הסטטיסטי) לקבלת ההתפלגות השכיחה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר. יתכן וההסבר נעוץ בעובדה שהמודעות למטרדים האפשריים בתוכניות מסוג זה (תעשיה, מסחר, מלאכה) הוטמעה בקרב המתכננים ומוסדות התיכנון, ולפיכך מציעה התוכנית, כבר בשלבי גיבושה הראשוניים התייחסות ראויה ופתרונות לסוגיות אלו. בנוסף, יתכן כי מיקומן של תוכניות מסוג זה הינו מלכתחילה באזורים שיועדו לכך, תוך הרחקתם משימושי קרקע רגישים וכד', ובכך גם נימנעת התנגדות מצד בעלי קרקע גובלים.

[113] גם עפ"י ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1994) "...קונפליקטים בנושא דרכים הם מהחמורים, הממושכים והיקרים בנושא תכנון ובניה".

תרשים מס׳ 12 - **השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות שבאותו נושא - במחקר הנדון ובהשוואה למחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986).**



- ביחס לתוכניות שנושאן שטחי ציבור - שיעור כלל התוכניות עם התנגדויות בנושא זה (12.7%) נמוך ביחס להתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%). יתכן והדבר נובע מהתדמית ״החיובית״ שיש לנושא זה בציבור, המתקשרת לפארקים, גנים ציבוריים וכד׳. יחד עם זאת, תוכניות העוסקות רק בנושא זה כוללות, לעיתים קרובות, פגיעה בזכויות הקניין של בעלי זכויות הכלולים בתוכנית, אשר קיוו לתוכנית שתשביח מקרקעיהם, או לשימושים ציבוריים שאינם ״ירוקים״, דוגמת מוסדות ציבור וכד׳ - שלעיתים ניתפסים כמטרד לסובבים אותם.

- **השוואת ממצאים לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986):**

השוואת הממצאים בנוגע לנושא התוכנית[114] לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986) מעלה כי ״התנהגות״ שיעור התוכניות עם התנגדויות מתוך סך התוכניות שבאותו נושא דומה, עקרונית, ביחס לשיעור ההתפלגות הכללית של תוכניות עם התנגדויות שהתקבלה בכל אחד מהמחקרים (ראו תרשים מס׳ 12): בחלק מהנושאים (מגורים (תוכנית קטנה/ בנין בודד)) שיעור התוכניות עם התנגדויות קטן ביחס לשיעור התפלגות הכללית; ונושאים אחרים (דוגמת מגורים (תוכנית גדולה/ מתחם או שכונה)),

[114] ההשוואה בוצעה רק ביחס לחלק מהנושאים שהוגדרו במסגרת מאפייני התוכנית - ראה בסעיף המתייחס לנושא המחקר ומטרותיו.

תיירות נופש וספורט/ תיירות ונופש, ודרכים/ תשתיות תחבורתיות שיעור התוכניות עם התנגדויות גדול ביחס לשיעור התפלגות הכללית.

האם יש קשר בין יזם התוכנית לבין הסיכוי להופעת התנגדות?

- **מהי שכיחותם של גופים, מוסדות שונים, פרטיים וכד' כיזמי התוכנית באוכלוסיית המחקר?**

93.1% מהתוכניות שנכללו באוכלוסיית המחקר היו ביוזמת פרטיים וועדות התיכנון, ורק 5.3% ביוזמת משרדי וגורמי ממשלה. שיעור של 1.6% מהתוכניות היו ביוזמת "אחר".

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלהן הוגשו התנגדויות על פי יזם התוכנית (עמודה מס' 2 בטבלה מס' 6 בנספח 1) מעלה כי מרבית התוכניות להן הוגשו התנגדויות הינן ביוזמת פרטיים וועדות תיכנון (86.7%); 11.8% מהן ביוזמת משרדי ממשלה וגורמים ממלכתיים והיתרה, בשיעור של כ 1.5% ביוזמת "אחר".

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלא הוגשה לגביהן התנגדות על פי יזם התוכנית (עמודה מס' 3 בטבלה מס' 6 בנספח 1) מעלה כי מרבית התוכניות להן לא הוגשו התנגדויות הינן תכניות שביוזמת פרטיים וועדות תיכנון (95.8%); ויתרת התוכניות מתחלקת בין משרדי וגורמי ממשלה (2.6%) ו"אחר" (1.6%).

- **האם נמצא קשר בין יזם התוכנית לבין שכיחות קיומן של התנגדויות בגינה?**

מבחן Pearson Chi-Square שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **כי קיים קשר מובהק**[115] בין יזם התוכנית לשכיחות קיומן של התנגדויות בגינה. השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לסך התוכניות באותו יזם (עמודה מס 5 בטבלה מס' 6 בנספח 1) מעלה את הממצאים הבאים:

- שיעור התוכניות עם התנגדויות שיזמיהם הינם "פרטיים וועדות תיכנון" ו"אחר" (27.0%, ו-27.3%) בהתאמה) דומה, באופן כללי, להתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%), וניתן לפיכך להניח, שאין ביזמי תוכניות אלו שלעצמם כדי לעורר "פוטנציאל" התנגדויות החורג מהכלל השכיח.
- יחד עם זאת, שיעור התוכניות עם התנגדויות שיזמיהן הינם משרדי וגורמי ממשלה (64.9%) גבוה, במידה ניכרת, מהתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%).
- שיעור גבוה זה צפוי, במידה מסויימת: מדובר בתוכניות שהממשלה או גורמים מטעמה, דוגמת משרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל, מע"צ, רכבת ישראל וכד' יוזמים; תוכניות אלו עוסקות, בדר"כ, בפרויקטים גדולים ורחבי היקף, בעלי השפעה ניכרת על הסביבה - וכתוצאה מכל אלה - מעוררים הרבה קונפליקטים. בנוסף, יתכן גם שחלק מהתוכניות שגורמים מטעם הממשל מקדמים הינן תוכניות העוסקות

[115] Chi-Square = 24.405[a], df = 2, Sig. < 0.0001.

בנושאים בעיתיים, שנועדו מלכתחילה לטפל ב"כשלי שוק", ושבאופן טבעי מעוררים לפיכך התנגדויות ומחלוקות.

- השוואת ממצאים לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986).

השוואת ממצאים אלו לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) מעלה כדלקמן (ראו תרשים מס' 13):

- ביחס לתוכניות שיזמיהן פרטיים וועדות תיכנון (בעלי קרקע פרטיים, קבלנים פרטיים, רשות מקומית), שיעור התוכניות עם התנגדויות מסך כל התוכניות של אותם יזמים דומה, בעיקרון, לשיעור ההתפלגות הכללית. זאת, הן במחקר הנדון והן במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986).

- חריג לכלל זה הינן תוכניות שיזמיהן הינן ועדה מקומית. עפ"י מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) נמצא כי שיעור התוכניות עם התנגדויות מסך התוכניות בסוג יזם זה הינו 13%, נמוך משמעותית משיעור ההתפלגות הכללי שבמחקרן (39.8%). מחברות המחקר מסייגות ממצא זה, ומעלות ביחס אליו השערה לפיה הדבר נובע מהשפעתם של מאפיינים אחרים של התוכניות המוגשות ע"י הועדות המקומיות ואין בכך ראיה לשיטה המאפשרת לועדות המקומיות לחסוך מתוכניותיהן התנגדויות.

- במחקרנו נמצא כי שיעור התוכניות עם התנגדויות מסך התוכניות שביוזמה ממשלתית גבוה משמעותית ביחס להתפלגות הכללית. ממצא זה משתקף גם במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) בתוכניות שביוזמה משותפת של הרשות המקומית ומינהל מקרקעי ישראל - אולם מגמה הפוכה (שיעור נמוך משיעור ההתפלגות הכללית) מתקבלת במחקרן ביחס לתוכניות שיזמיהן הינם מוסדות ממשלתיים לאומיים.

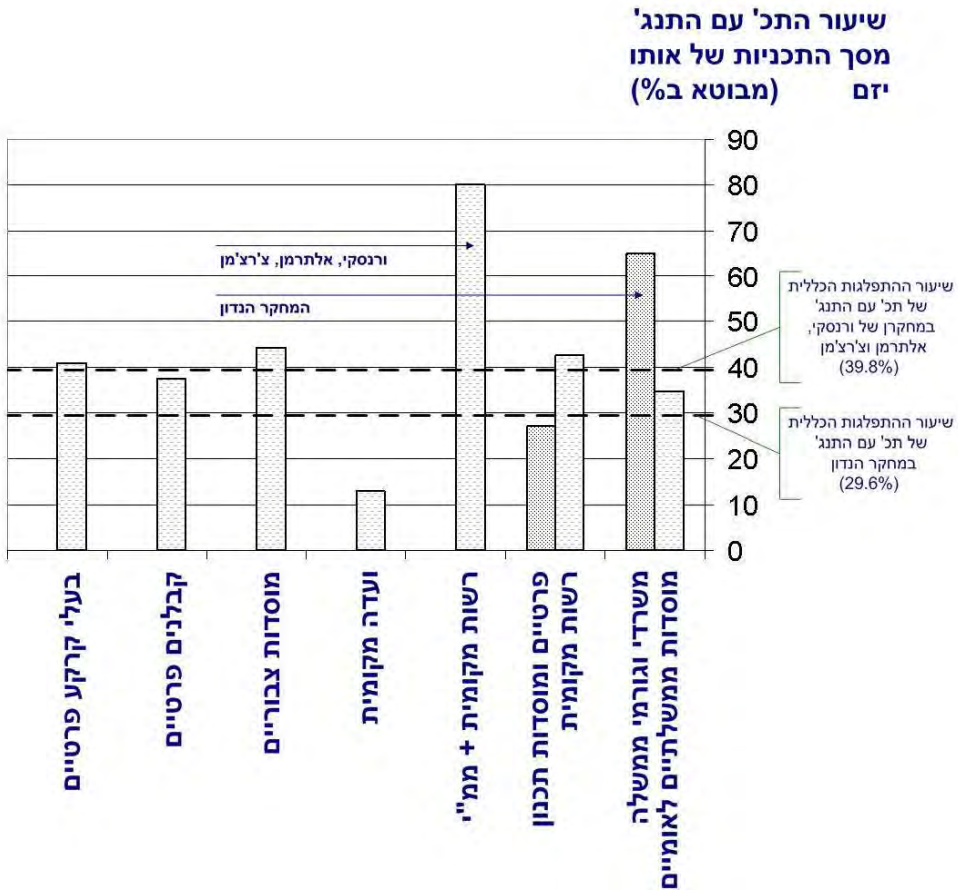
האם יש קשר בין שטח התוכנית לבין הסיכוי להופעת התנגדות?

- **מהי שכיחותם של תוכניות באוכלוסיית המחקר עפ"י שטחן?**

מאחר ש- 6 תוכניות מאוכלוסיית המחקר לא אותר שיטחן - התייחסו מבחני ההתפלגות לקבוצה של 711 תוכניות. 23.1% מסך תוכניות אלו משתרעות על שטח הקטן מדונם אחד; 27.7% מהן הינן בשטח שבין דונם ועד חמישה דונם; 20.0% בשטח שמעל חמישה דונם וקטן מעשרים דונם; 15.6% בשטח שמעל עשרים דונם ועד מאה דונם; 9.4% בשטח שבין מאה לתשע מאות תשעים ותשעה דונם ו4.2% מהתוכניות בשטח שמעל אלף דונם. נתונים אלו מצביעים על כך ש<u>מרבית התוכניות (70.8%) הינן בשטח שגודלו קטן מ 20 דונם.</u>

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלהן הוגשו התנגדויות על פי שטח התוכנית (עמודה מס' 2 בטבלה מס' 7 בנספח 1) מעלה כי <u>מרבית התוכניות להן הוגשו התנגדויות הינן בשטח שבין 100 ועד 999 דונם (24.3%)</u>; 23.8% מהן בשטח שבין 20 עד 100 דונם; 23.3% מהן בשטח שבין 1 ל 5 דונם; 17.6% מהן בשטח 5 עד 20 דונם; 8.1% מהן בשטח שקטן מ1 דונם והיתרה, בשיעור של כ 2.9% בשטח שגדול מ 1000 דונם.

תרשים מס׳ 13 - **השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות של אותו יזם - במחקר הנדון ובהשוואה למחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986)**



בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלא הוגשו בגינן התנגדויות (עמודה מס׳ 3 בטבלה מס׳ 7 בנספח 1) מעלה כי <u>חלק ניכר מהתוכניות להן לא הוגשו התנגדויות הינן בשטח שבין 1 עד 5 דונם (29.6%)</u>; 29.2% הינן בשטח של עד 1 דונם; 21.0% הינן בשטח שבין 5 עד 20 דונם; 12.2% הינן בשטח שבין 20 עד 100 דונם; 3.2% הינן בשטח שבין 100 עד 999 דונם והיתרה, בשיעור של 4.8% הינן תוכניות ששטחן מעל 1000 דונם.

- **האם נמצא קשר בין שטח התוכנית לבין שכיחות קיומן של התנגדויות בגינה?**

מבחן Pearson Chi-Square שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **כי קיים קשר מובהק**[116] בין שטח התוכנית לשכיחות קיומן של התנגדויות בגינה. השוואת שיעור התוכניות להן הוגשה התנגדויות ביחס לסך התוכניות באותו שטח (עמודה מס׳ 5 בטבלה מס׳ 6) מעלה את הממצאים הבאים:

[116] Chi-Square = 115.378[a], df = 5, Sig. < 0.0001.

- למעט ביחס לתוכניות ששטחן מעל 1000 דונם - שיעור כל שאר התוכניות שהוגשו התנגדויות בגינם הולך וגדל ככל ששטח התוכנית הולך וגדל. <u>ככל ששטח התוכנית גדול יותר, "פוטנציאל" ההתנגדויות של התוכנית עולה.</u>

- <u>שיעור התוכניות עם התנגדויות בתוכניות ששטחן עד 1 דונם (10.4%) קטן באופן משמעותי מה"כלל השכיח". כן יצויין, כי גם בקבוצת התוכניות ששטחן עד 20 דונם מתקבל שיעור תוכניות עם התנגדויות הנמוך מה"כלל השכיח".</u>

- ממצא זה מפתיע, במידה מסויימת, מאחר שתיכנון "נקודתי" נתפס, בדרך כלל, כבעייתי יותר, המעורר יתר קונפליקטים מתיכנון המתייחס לסביבה רחבה יחסית. יחד עם זאת, ממצא זה תואם, במידת מה, את הממצאים שהתקבלו ביחס לתוכניות שנושאן מגורים (בנין בודד). ועדיין יתכן שיש בשתי קטגוריות אלו - של מגורים(בנין בודד) ושטח תוכנית קטן מידה של כפילות, כאשר קבוצה אחת מייצגת בפועל (באופן סטטיסטי) את השניה ולהיפך, כך שאין בכך בהכרח חיזוק לממצא האמור.

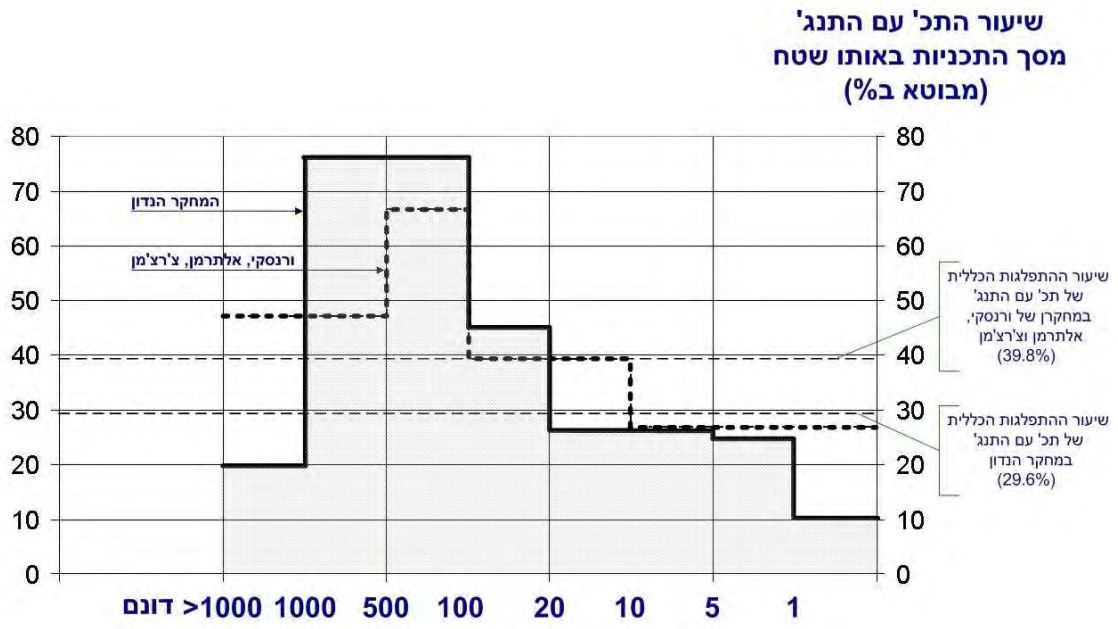
- ביחס לשיעור ההולך וגדל של תוכניות עם התנגדויות ככל ששטח התוכנית גדל - יתכן שתוכניות רחבות היקף מעלות מספר רב של סוגיות תכנוניות, עשויות לכלול בתחומן מספר רב של בעלי זכויות במקרקעין, כמות בעלי מקרקעין גובלים עשויה להיות גדולה יותר - וכל אלו ועוד עשויים לעורר "פוטנציאל" התנגדויות גבוה יותר.

- ביחס לתוכניות ששטחן מעל 1000 דונם (ושיעור התוכניות בהן עם התנגדויות עומד על 20%) - הרי שיתכן שתוכניות אלו חלות על כל מרחב התיכנון של הרשות המקומית, ועוסקות, בדר"כ, בקביעה תכנונית כללית (דוגמת מתן אפשרות גורפת להוספת חדר על הגג, או חניה תת קרקעית וכד'). לאור זאת יתכן שהקונפליקט התכנוני שהן יוצרות כנראה קטן יחסית.

- **השוואת ממצאים לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986):**

השוואת ממצאים אלו לממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) מעלה כי "התנהגות" שיעור התוכניות עם התנגדויות מתוך סך התוכניות שבאותו שטח דומה, עקרונית, ביחס לשיעור ההתפלגות הכללית של תוכניות עם התנגדויות שהתקבלה בכל אחד מהמחקרים (ראו תרשים מס' 14).

תרשים מס׳ 14 - **השוואת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל התוכניות שבאותו שטח - במחקר הנדון ובהשוואה למחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986).**



האם יש קשר בין סוג השינוי המוצע בתוכנית לבין הסיכוי להופעת התנגדויות?

- **מהי שכיחותם של תוכניות באוכלוסיית המחקר עפ״י סוג השינוי המוצע בהן?**

מאחר שב -10 תוכניות מאוכלוסיית המחקר לא אותר סוג השינוי המוצע, התייחסו מבחני ההתפלגות לקבוצה של 707 תוכניות בלבד. 5.9% מסך תוכניות אלו הציע שינוי קטן; 24.5% מהן הציע שינוי בינוני ומרבית התוכניות (69.6%) הציעו שינוי גדול.

ממצאים אלו אינם מפתיעים. סביר להניח שיזם שכבר טורח ומגיש תוכנית לועדה מחוזית יבקש ליזום שינוי ״גדול״ ביחס למצב התכנוני של המקרקעין ערב אישור התוכנית המוצעת, וזאת לנוכח הזמן והמשאבים הכרוכים בהליכי אישורה של תוכנית בועדה המחוזית. מאחר ששינוי קטן מאפשר אך שינויים בבינוי - ללא תוספת זכויות, וללא שינויים שניתן לעשות במסגרת תוכנית שבסמכויות הוועדה המקומית , שיעור התוכניות שהציעו אך שינוי קטן הינו מאוד נמוך, כאמור (5.9%). בדיבעד, יתכן שהיה מקום לאחד קטגוריה זו עם קטגורית ה״שינוי בינוני״, ולבחון במסגרת משתנה זה רק שתי קטגוריות: שינוי ״גדול״ - הכרוך בשינוי יעוד, ושינוי ״קטן״, המכיל את כל השאר (שינויי בינוי, תוספת זכויות וכד׳).

בחינת התפלגות אוכלוסיית התוכניות שלהן הוגשו התנגדויות על פי מידת השינוי המוצע בתוכנית (עמודה מס' 2 בטבלה מס' 8) מעלה כי מרבית התוכניות להן הוגשו התנגדויות הציעו שינוי "גדול" תוכנית (86.4%); 10.2% מהן הציעו שינוי "בינוני" והיתרה, בשיעור של 3.4% עסקו בשינוי "קטן".

- **האם נמצא קשר בין סוג השינוי המוצע בתוכנית לבין שכיחות קיומן של התנגדויות בגינה?**

מבחן Pearson Chi-Square שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **כי קיים קשר מובהק**[117] בין סוג השינוי שהתוכנית מציעה לשכיחות קיומן של התנגדויות בגינה. בדיקת שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לסך התוכניות באותו שיעור שינוי (עמודה מס' 5 בטבלה מס' 8 בנספח 1) מעלה את הממצאים הבאים:

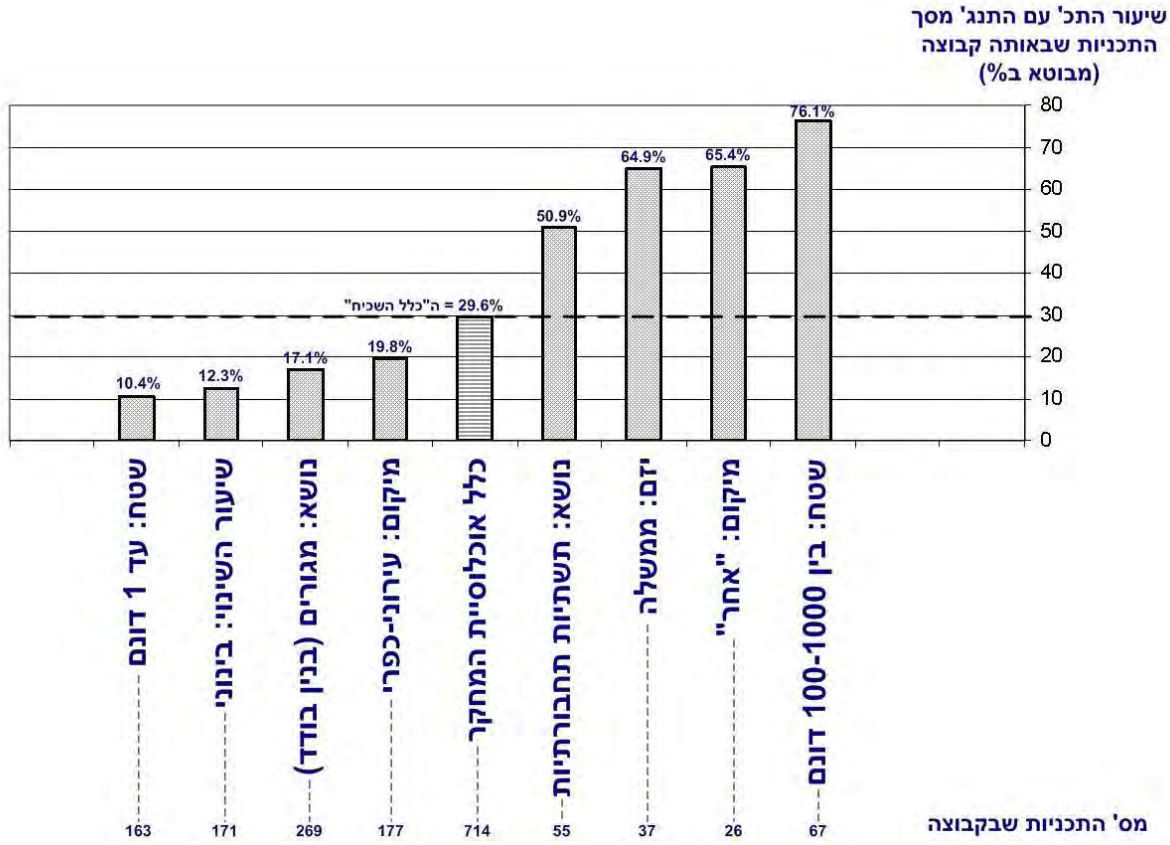
- שיעור התוכניות שהציעו שינוי קטן ובינוני נמוך (16.7% ו 12.3%) מההתפלגות הכללית שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%). תוכניות אלה, הכוללות, מטבען, שינויים קטנים, יחסית, בהשוואה למצב התכנוני התקף מעוררות קונפליקטים קטנים יחסית, ו"פוטנציאל" ההתנגדויות שלהן קטן לפיכך.

- ביחס לשיעור ההתוכניות עם התנגדויות שהציעו שינוי גדול (36.2%) - הרי ששיעור זה דומה להתפלגות שהתקבלה ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר (29.6%). מאחר שהתוכניות המציעות שינוי גדול מהוות את מרבית אוכלוסיית המחקר (כ 70%) - התפלגויות שתי קבוצות אלו (החלקית והכוללת) דומות יחסית.

- ממצאי קבוצת משתנים זו תואמים, ככלל, את ההשערה לפיה ככל שתוכנית תרחיב את הרחבת היקף ומהות השינויים התכנוניים המוצעים במסגרתה - כך יגבר פוטנציאל ההתנגדויות בגינה. הסבר אפשרי לכך מצוי בעובדה, שככל שהתוכנית מציעה שינוי גדול יותר, הכרוך בתוספת זכויות, שינוי יעוד, לעיתים אף הפשרת קרקע חקלאית , שינוי בשימושים ובתכליות, תוספת קומות וכד' - היקף ההיבטים התכנוניים שהתוכנית תעורר, כמו גם השפעתה האפשרית מתרחבים - וכתוצאה גם היקף הקונפליקטים התכנוניים ו"פוטנציאל" ההתנגדויות בגינה עשוי לעלות.

ריכוז ממצאים נבחרים לאור כל אשר פורט עד כה - ראו תרשים מס' 15.

[117] Chi-Square = 38.445[a], df = 2, Sig. < 0.0001.



קשרים בין משתנים מסבירים לבין עצמם

בחינת הממצאים בנוגע לכל אחד מהמשתנים המסבירים לבין עצמם שפורטה לעיל, אפשרה לאתר מספר משתנים או קטגוריות, המשפיעים לכאורה באופן ניכר על ״פוטנציאל ההתנגדויות״ של התוכנית. זאת, ביחס ל״כלל השכיח״ שאותר ביחס לכל אוכלוסיית המחקר.

יחד עם זאת, יתכנו מצבים לפיהם קשר הקיים בין שני משתנים מסבירים לבין עצמם, עשוי לגרום לעיתים למצב בו משתנה מסויים בא לידי ביטוי (או ״מתחבא״) באמצעות משתנה אחר, וכתוצאה האפשרות להציע הסבר מהימן דיו לממצאים שהתקבלו מוגבלת יחסית.

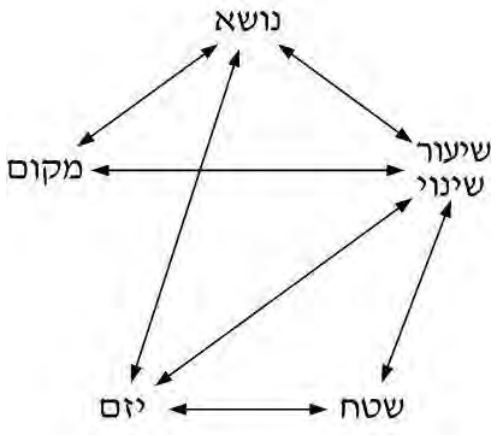
לאור זאת, יבחנו בשלב זה מספר קשרים בין מספר משתנים מסבירים לבין עצמם. נבחנו הקשרים בין קבוצות המשתנים הבאות:

- קשר בין נושא התוכנית למקום התוכנית;
- קשר בין נושא התוכנית למידת השינוי שהתוכנית מציעה;

- קשר בין נושא התוכנית ליזם התוכנית;
- קשר בין מידת השינוי שהתוכנית מציעה ליזם התוכנית;
- קשר בין שטח התוכנית למידת השינוי שהתוכנית מציעה;
- קשר בין שטח התוכנית ליזם התוכנית;
- קשר בין מידת השינוי שהתוכנית מציעה למקום התוכנית;

פירוט הקשרים שנבחנו - ראו תרשים מס' 16:

תרשים מס' 16 - **פירוט הקשרים בין המשתנים המסבירים שנבחנו**



קשר בין נושא התוכנית למקום התוכנית:

- **התפלגות מקום התוכנית ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית.**

בחינת התפלגות מקום התוכנית ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית מעלה כי במקום שהוגדר כ"אחר" (מרחב תיכנון כולל של ועדה מקומית, חלק ממרחב של מספר רשויות וכד') מרבית התוכניות (80.8%) עוסקות ב"תשתיות תחבורתיות". ממצא זה תואם אופיין של תוכניות אלו, דוגמת כבישים, מסילות רכבת וכד' - שהינן תוכניות המציעות פרוזדורי תנועה צרים וארוכים בדר"כ, המתפרסות על פני שטחים גדולים וחוצים מספר רשויות וכד'.

בנוסף נמצא כי הן במרחב ה"כפרי" והן במרחב ה"עירוני-כפרי" כ 80% מהתוכניות עוסקות במגורים (הן "מגורים, בנין בודד" והן "מגורים, מתחם או שכונה") - וזאת לעומת המרחב ה"עירוני" בו שיעור התוכניות למגורים הינו 60.3% בלבד, ושאר התוכניות עוסקות ב"תעשיה, מסחר, מלאכה" (18.2%), "שטחי ציבור" (11.0%), "תשתיות תחבורתיות, (6.0%) והיתרה, בשיעור 4.5%, מתחלקת בין "תיירות ונופש" (1.5%) ו"אחר" (3%).

לריכוז הממצאים ראו טבלה מס׳ 9 בנספח 1. יצויין כי מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 284.262[a], df = 18, Sig. < 0.0001)

- **התפלגות נושא התוכנית ביחס לכל אחד ממיקומי התוכנית.**

בחינת התפלגות התוכניות בנושא מגורים ביחס לכל אחד ממיקומי התוכניות מעלה שככל שמקום התוכנית הופך ל״עירוני״ יותר - עולה שיעור התוכניות ה״נקודתיות״ (קרי – מגורים, בנין בודד). כך לדוגמה, שיעור התוכניות המתקבל בנושא זה במרחב הכפרי הינו 23.4%, במרחב העירוני-כפרי 29.4%, ובמרחב העירוני 47.2%. בנושא מגורים (מתחם או שכונה) מתקבלת חלוקה מאוזנת יותר בין מיקומי התוכנית: 35.4% מהתוכניות בנושא זה מצויות במרחב העירוני, 30.7% במרחב העירוני-כפרי ו 33.5% במרחב הכפרי.

ממצא בולט נוסף מתקבל ביחס לתוכניות שנושאן תעשיה, מסחר, מלאכה - כ 81.3% מהן מצויות במרחב העירוני, ויתרתן מתחלקת באופן דומה בין המרחב העירוני-כפרי לכפרי.

תופעה דומה מתקבלת גם בתוכניות שנושאן שטחי ציבור, בהן 67.3% מהתוכניות מצויות במרחב העירוני, 23.6% מהן במרחב העירוני-כפרי ו 9.1% במרחב הכפרי.

ביחס לתוכניות שנושאן תיירות ונופש, הרי ש45.5% מהן מצויות במרחב העירוני ו54.5% מהן במרחב הכפרי.

ביחס לתוכניות שנושאן תשתיות תחבורתיות, 38.2% מהן מצויות במרחב שהוגדר כ״אחר״, 36.4% מהן במרחב העירוני, 16.4% מהן במרחב העירוני-כפרי ו 9.1% מהן במרחב הכפרי.

לריכוז הממצאים ראה טבלה מס׳ 10 בננספח 1. כעולה מהטבלה, מבחן (Chi-Square Pearson) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 284.262[a], df = 18, Sig. < 0.0001) בין מיקום התכנית לשכיחות קיומן של התנגדויות בגינה.

קשר בין נושא התוכנית למידת השינוי שהתוכנית מציעה

- **בחינת התפלגות שיעורי השינוי שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית**

בחינת התפלגות שיעורי השינוי שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית מעלה כי בתוכניות המציעות שינוי ״בינוני״ מרבית התוכניות (77.4%) עוסקות בנושא מגורים (בנין בודד, מתחם או שכונה), כאשר שאר הנושאים מתחלקים ל 16.1% - תעשיה, מסחר ומלאכה ו 4.2% - שטחי ציבור.

ריכוז הממצאים ראו טבלה 11 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 76.681[a], df = 12, Sig. < 0.0001).

בחינת התוכניות המציעות שינוי "גדול" עולה כי מרביתן (66.3%) עוסקות במגורים (בנין בודד, מתחם או שכונה), 10.9% בתשתיות תחבורתיות, 8.6% בתעשיה, מסחר ומלאכה, 7.8% בשטחי ציבור והיתרה, בשיעור של 6.4% מתחלקת בין תירות ונופש ו"אחר".

בתוכניות המציעות שינוי "קטן" רק כמחצית (54.8%) עוסקות במגורים (בנין בודד, מתחם או שכונה), 23.8% בשטחי ציבור, 11.9% בתעשיה, מסחר ומלאכה ו 9.5% ב"אחר".

- **בחינת התפלגות נושאי התוכנית ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה.**

בחינת התפלגות נושאי התוכנית ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה מפורטת בטבלה מס'12 בנספח 1. בחינה זו מעלה כי כמעט כל התוכניות שנושאן תשתיות תחבורתיות (98.1%) מציעות שינוי גדול. שיעורים גבוהים לשינוי "גדול" התקבלו גם בנושאים נוספים, דוגמת תיירות ונופש (90.9%), מגורים (מתחם או שכונה) (76.4%), שטחי ציבור (69.1%). מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 76.681[a], df = 12, Sig. < 0.0001)

בנושא "מגורים (בנין בודד) רק 61.2% מהתוכניות הציעו שינוי "גדול", ו35.1% מהן הציעו שינוי "בינוני"; ובתוכניות שנושאן תעשיה, מסחר, מלאכה רק 56.8% מהתוכניות הציעו שינוי "גדול", 36.5% מהן הציעו שינוי "בינוני", ו6.8% הציעו שינוי "קטן".

השיעור הגבוה ביותר של תוכניות שהציעו שינוי "קטן" התקבל בתוכניות שנושאן שטחי ציבור (18.2%) - בהן יתכן שקיים צורך בשינויי בינוי בלבד, ללא תוספת זכויות או שינויי יעוד – וזאת בהשוואה לנושאים אחרים שכללו תוכניות המציעות שינוי "קטן" בשיעורים נמוכים מאוד.

בהקשר לממצאים אלו יוער כי ככל שהתוכנית נדרשת לאישורה של הועדה המחוזית - מבקשים יזמיה בדר"כ לנצל עובדה זו לצורך אישורו של שינוי "גדול" ביחס למצב הקיים - קרי שינוי יעוד, ולא נוהגים לטרוח ולהזקק להליכי אישורה של הוועדה המחוזית אך לצורך שינוי "בינוני" או "קטן".

ריכוז הממצאים ביחס להתפלגות נושאי התוכנית בכל אחד משיעורי השינוי המוצעים בתוכנית - ראו טבלה מס' 12 בנספח 1.

הקשר בין נושא התוכנית ליזם התוכנית:

- **בחינת התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד מנושאי התוכניות השונים.**

בחינת התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד מנושאי התוכניות השונים (טבלה מס' 13 בנספח 1) מעלה כי מרבית התוכניות היזומות ע"י פרטיים וועדות (71.2%) ענינן מגורים (בנין בודד, מתחם או שכונה). ביחס לתוכניות היזומות ע"י גורמים ממשלתיים - 59.5% מהן ענינן תשתיות תחבורתיות, ורק 35.1% מהן מגורים (בחלוקה של 27.0% למתחם או שכונה ו 8.1% בנין בודד).

לריכוז הממצאים ראו טבלה מס׳ 13 בנספח 1.יצויין כי מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 177.854[a], df = 12, Sig. < 0.0001).

- **בחינת התפלגות נושאי התוכנית השונים ביחס לכל אחד מיזמי התוכניות השונים.**

בחינת התפלגות נושאי התוכנית השונים ביחס לכל אחד מיזמי התוכניות השונים (טבלה מס׳ 14) מעלה כי ביחס למרבית נושאי התוכנית שהוגדרו יזמי התוכנית העיקריים (מעל 90%) הינם פרטיים וועדות - למעט ביחס לתוכניות שנושאן תשתיות תחבורתיות, שלגביהן כ 60% הינן ביזמות פרטיים וועדות ו40.7% מהן הינה ביזמות של גורמים ממשלתיים.

נתונים אלו משקפים את העובדה שלמעט בנושאי תחבורה - הרי שבכל שאר נושאי התוכנית כמעט כל התוכניות יזומות ע״י גורמים פרטיים וועדות - ובשיעור של מעל 90% מהתוכניות בכל אחד מנושאים אלו.

ריכוז הממצאים ביחס להתפלגות נושאי התוכנית ביחס לכל אחד מיזמי התוכנית - ראו טבלה מס׳ 14 בנספח 1. יצויין כי מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 177.854[a], df = 12, Sig. < 0.0001).

הקשר בין מידת השינוי שהתוכנית מציעה ליזם התוכנית

- **בחינת התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה**

בחינת התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה (טבלה מס׳ 15 בנספח 1) מעלה כי כמעט כל התוכניות (94.6%) שביוזמת גורמי הממשלה הינן תוכניות המציעות שינוי ״גדול״, וזאת לעומת 67.9% מהתוכניות שביזמת פרטיים וועדות המציעות שינוי ״גדול״, ויתרת מתחלקת בין 25.6% המציעות שינוי ״בינוני״ ו 6.5% המציעות שינוי ״קטן״.

ממצאים אלו משקפים את העובדה שהממשלה יוזמת כמעט אך ורק תוכניות המציעות שינוי ״גדול״, וביזמות פרטיים וועדות מתחלקות התוכניות גם לשינויים בשיעור ״בינוני״ ו״קטן״.

ריכוז הממצאים ביחס להתפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה - ראו טבלה מס׳ 15 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 12.968[a], df = 4, Sig. < 0.011).

- **בחינת התפלגות יזמי התוכנית ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה:**

בחינת התפלגות יזמי התוכנית ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה (טבלה מס' 16 בנספח 1) מעלה כי בשיעור שינוי "קטן" ו"בינוני" כמעט כל התוכניות (100% ו 97.6% בהתאמה) הינן ביוזמת פרטיים וועדות. בתוכניות שמידת השינוי המוצע בהן הינו "גדול" - רק 90.0% מהתוכניות הינן ביוזמת פרטיים וועדות, ו 7.3% מהתוכניות הינן ביוזמת גורמים ממשלתיים.

ריכוז הממצאים - ראו טבלה מס' 16 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 12.968^{a}, df = 4, Sig. < 0.011).

הקשר בין שטח התוכנית למידת השינוי שהתוכנית מציעה:

- **התפלגות שיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד משטחי התוכנית השונים**

בחינת התפלגות שיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד משטחי התוכנית השונים (טבלה מס' 17 בנספח 1) מעלה כי בשינוי "בינוני" מעל 70% מהתוכניות הינן בשטח שבין 0 ל 5 דונם, והשאר מתחלק ביחסים דומים בין 5 עד 20 דונם, 20 עד 100 דונם ו 1000 דונם ומעלה.

בשינוי "גדול" - מעל למחצית מהתוכניות (52.5%) הינן בשטח שבין 1 ל 20 דונם, והשאר מתחלק בין תוכניות ששטחן 20 עד 100 דונם (17.3%); תוכניות ששטחן 0 עד 1 דונם (15.7%) ותוכניות ששטחן 100 עד 999 דונם (13.4%).

בשינוי "קטן" - מעל לרבע מהתוכניות (26.2%) הינן בשטח שבין 0 ל 5 דונם, והשאר מתחלק בין תוכניות ששטחן 1 עד 5 דונם (19%); 5 עד 20 דונם (19%); 20 עד 100 דונם (19.0%); ותוכניות ששטחן 1000 דונם ומעלה (16.7%).

לריכוז הממצאים ראה טבלה 17 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 134.363^{a}, df = 10, Sig. < 0.0001).

- **התפלגות שטחי התוכנית ביחס לשיעורי השינוי שהתוכנית מציעה**

בחינת התפלגות שטחי התוכנית ביחס לשיעורי השינוי שהתוכנית מציעה (טבלה מס' 18 בנספח 1) מעלה כי במרבית שטחי התוכניות רוב מובהק של התוכניות כולל שינוי השיעור "גדול": בשטחי תוכניות שבין 100 ועד 999 דונם, כל התוכניות (100%) הינו שינוי "גדול"; בשטח של 5 עד 20 דונם -82.3% מהתוכניות מציעות שינוי "גדול"; בתוכניות ששטחן 20 עד 100 דונם 78.0% מהתוכניות מציעות שינוי "גדול" ובתוכניות ששטחן 1 עד 5 דונם 72.8% מציעות שינוי "גדול".בתוכניות ה"קטנות" ביותר, ששטחן 0 עד 1 דונם, מתחלות

התוכניות ל 47.0% לתוכניות בשיעור שינוי "גדול" ו 46.3% מהתוכניות בשיעור שינוי "בינוני".

בתוכניות ה"גדולות" ביותר, ששטחן מעל 1000 דונם, מרבית התוכניות (58.6%) מציעות שיעור שינוי "בינוני", ויתרתן מתחלק בין שינוי "קטן" (24.1%) לשינוי "גדול" (17.2%).

ריכוז הממצאים - ראו טבלה מס' 18 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 134.363[a], df = 10, Sig. < 0.0001).

הקשר בין שטח התוכנית ליזם התוכנית:

- **התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משטחי התוכניות השונים.**

בחינת התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משטחי התוכניות השונים (טבלה מס' 19 בנספח 1) מעלה כי בעוד ש73.5% מתוכניות שיזמיהן פרטיים וועדות הינן בשטח שבין 0 עד 20 דונם - הרי שמרבית התוכניות שיזמיהן גורמים ממשלתיים (59.4%) הינן בשטח שבין 20 עד 999 דונם. ממצאים אלו ממחישים את העובדה שכאשר היוזמה להכנת תוכנית הינה "ממלכתית" - שטח התוכנית הולך וגדל, בעוד שכאשר היוזמה להכנת תוכנית הינה יוזמה פרטית, בעיקרה, שטח התוכנית הולך וקטן. לריכוז הממצאים ראו טבלה מס' 19 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 52.386[a], df = 10, Sig < 0.0001).

- **התפלגות שטחי התוכנית ביחס ליזמי התוכניות**

בחינת התפלגות שטחי התוכנית ביחס ליזמי התוכניות (טבלה מס' 20 בנספח 1) מעלה כי בשטחים שבין 0 ועד 20 דונם, כמעט כל התוכניות (מעל 95%) הינו ביוזמה פרטית וועדות. בשטח של 20 עד 100 דונם - רק 90.8% מהתוכניות ביוזמת פרטיים וועדות; בתוכניות ששטחן מעל 1000 דונם רק 86.7% מהתוכניות הינן ביוזמת פרטיים וועדות ובקבוצת התוכניות שבשטח שבין 100 ל 999 דונם - רק 74.6% מהתוכניות הינן ביוזמת פרטיים וועדות, ו 22.2% הינן ביוזמה ממשלתית.

עולה כי בעוד שבכל אחד משטחי התוכניות חלק ניכר מהתוכניות הינן ביוזמה פרטית וועדות, הרי שמעל חמישית (22.2%) מהתוכניות שבקבוצת התוכניות הגדולות יחסית (בין 100 ל 999 דונם) הינה ביוזמת גורמי ממשלה - וזאת בהשוואה לשיעורים נמוכים בהרבה של תוכניות ביוזמת הממשלה בשטחי תוכניות אחרים (דוגמת 0% של תוכניות ביוזמת ממשלה בתוכניות ששטחן עד 1 דונם).

ריכוז הממצאים - ראו טבלה מס' 20 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 52.386[a], df = 10, Sig. < 0.0001).

הקשר בין מידת השינוי שהתוכנית מציעה למקום התוכנית:

- **התפלגות מיקומי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי המוצעים בתוכנית**

בחינת התפלגות מיקומי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי המוצעים בתוכנית (טבלה מס' 21 בנספח 1) מעלה כי בבעוד שבתחום ה"עירוני" וה"עירוני - כפרי" קרוב ל 64% מהתוכניות מציעות שינוי "גדול", ויתרתן מתחלקת בין שינוי "בינוני" ו"קטן" (תוך עדיפות מובהקת לשינוי "בינוני") - הרי שבתחום ה"כפרי" קרוב ל 83% מהתוכניות מציעות שינוי "גדול".

ריכוז ממצאים - ראו טבלה מס' 21 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 38.987[a], df = 6, Sig. < 0.0001).

- **התפלגות שיעורי השינוי המוצעים בתוכנית ביחס לכל אחד ממיקומי התוכנית השונים**.

בחינת התפלגות שיעורי השינוי המוצעים בתוכנית ביחס לכל אחד ממיקומי התוכנית השונים (טבלה מס' 22) מעלה כי בעוד ש 66.7% מהתוכניות המציעות שיעור שינוי "קטן" מצויות בתחום ה"עירוני", הולך שיעור זה ופוחת: בשינוי "בינוני" רק 54.3% מהתוכניות מצויות בתחום ה"עירוני", ו33.5% בתחום ה"עירוני – כפרי", ובשינוי "קטן" – רק 43.7% מהתוכניות מצויות בתחום ה"עירוני", ויתרתן מתחלקת בין התחום ה"כפרי" (28.3%), ו23.0% בתחום ה"עירוני – כפרי".

ריכוז הממצאים - ראו טבלה מס' 22 בנספח 1. מבחן (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 38.987[a], df = 6, Sig. < 0.0001).

מודל הרגרסיה הלוגיסטית

למעט בחינת התפלגות כלל אוכלוסיית המחקר ביחס למשתנה התלוי, שאיפשרה להגדיר את שיעור התוכניות עם התנגדויות ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר - עסקו שאר השלבים וממצאיהם שפורטו לעיל בבחינת קיום/אי קיום התנגדויות רק ביחס לחלק מאוכלוסיית המחקר - וזאת בהתאם למיון אוכלוסיית המחקר עפ"י המשתנים המסבירים וזוגות הצירופים השונים שביניהם.

שלבים אלו שבוצעו עד כה, אינם מאפשרים לחזות את "פוטנציאל ההתנגדויות" של תוכנית על פי מכלול מאפייניה. כך לדוגמה, שיעור התוכניות עם התנגדויות שהתקבל בתוכנית שמקומה "עירוני" ביחס לכלל התוכניות באותו מיקום היה 31.9%, אולם אם נושא תוכנית זו הינו "שטחי ציבור" - שיעור התוכניות עם התנגדויות שהתקבל היה 12.7% בלבד, ואם תוכנית זו יזומה על ידי משרדי וגורמי ממשלה - שיעור התוכניות עם התנגדויות שהתקבל קפץ ל 64.9% - וכך הלאה.

מעבר לתרומת ממצאי השלבים הקודמים בתיאור התופעה הנבדקת ובהארת היבטים שונים הקשורים בה - מתרכזת לפיכך חשיבות ממצאי השלבים הקודמים, בעיקרה, בהגדרת יכולת חיזוי הופעת התנגדויות במספר מצבים מסויימים ומצומצמים יחסית, **אולם ממצאים אלו אינם יכולים לשמש לחיזוי "פוטנציאל ההתנגדויות" של כל תוכנית אקראית - וזאת בהתייחס למכלול מאפייניה.** בהתאם לזאת, נעשה בשלב זה של המחקר האמפירי נסיון להגדיר מודל משולב וכוללני, המאפשר חיזוי הופעת התנגדויות ביחס לכל תוכנית אקראית - וזאת בהתייחס למכלול מאפייני התוכנית. מודל זה בוצע בעזרת שימוש ברגרסיה לוגיסטית.

בנוסף, וכפי שפורט לעיל, בסעיף המתייחס לשיטת הניתוח הסטטיסטי, נבנה מודל הרגרסיה הלוגיסטית בשיטת ה-Backwards. בשיטה זו מכיל המודל, בשלב ראשון, את כל קבוצת המשתנים המסבירים. בהמשך, בוחן המודל את "תרומת" כל אחד מהמשתנים המסבירים ליכולת חיזוי התוצאה, ואלו ש"תרומתם" אינה מובהקת מוסרים בהדרגה מהמודל.

בהתאם לזאת, הוגדרה נוסחת החיזוי בהתאם למודל הרגרסיה הלוגיסטית כדלקמן:

$$p=\frac{e^{-4.699+0.547\times Area-0.1\times Place(1)-0.999\times Place(2)-0.889\times Place(3)+0.997\times Change}}{1+e^{-4.699+0.547\times Area-0.1\times Place(1)-0.999\times Place(2)-0.889\times Place(3)+0.997\times Change}}$$

וזאת בהתייחס לנקודות הבאות:

- הערך p המתקבל מבטא את ההסתברות להופעת התנגדות בהתאם למאפייני התוכנית. כך לדוגמה, במקרה והתקבלה תוצאה של $p=0.35$ עבור תוכנית מסויימת, אחוז הסיכוי של הופעת התנגדות ביחס לתוכנית זו הינו 35%.

- ערכי המשתנים Area (שטח התוכנית) ו-Change (מידת השינוי המוצע בתוכנית) זהים לאלו שהוגדרו בסעיף המשתנים המסבירים: מאפייני התכנית ובטבלה מס' 2 שפורטו לעיל. כך לדוגמה, עבור תוכנית ששטחה 45.0 דונם, ערך המשתנה Area = 4, ובמידה והתוכנית מציעה שינוי יעוד, ערך המשתנה Change= 3.

- ביחס למשתנה Place (מקום התוכנית) - הרי שמשתנה זה קודד מחדש ביחס לערכים שהוגדרו בסעיף המשתנים המסבירים: מאפייני התכנית ובטבלה מס' 3, קביעת ערכי משתנה Place המקודדים ביחס לקטגוריות המשתנה הקודמים - ראו בטבלת מס' 23 בנספח 1.

ריכוז טבלת מאפייני התוכנית המעודכנת למודל הרגרסיה הלוגיסטית - ראו טבלה מס' 24 בנספח 1.

ריכוז טבלת המקדמים שהתקבלה עבור נוסחת מודל הרגרסיה הלוגיסטית - ראו טבלה מס' 25 בנספח 1.

- בחינת נוסחת המודל שהתקבלה מעלה ששני משתנים מסבירים שהוגדרו בזמנו ביחס למאפייני התוכנית הוסרו על-ידי מודל הרגרסיה הלוגיסטית: "נושא התוכנית", ו"יזם התוכנית".

הרצת מודל הרגרסיה הלוגיסטית על סך התוכניות שבאוכלוסיית המדגם (703 תוכניות) הביאה לתוצאות הבאות:

(א) הרצת מודל הרגרסיה הלוגיסטית על סך התוכניות שבאוכלוסיית המדגם הביאה לתוצאת ניבוי נכונה (קיום או אי-קיום התנגדות ביחס לתוכנית) ביחס ל 75.7% מסך התוכניות שבאוכלוסיית המדגם.

(ב) הרצת מודל הרגרסיה הלוגיסטית רק על קבוצת התוכניות שלא הוגשה התנגדות בגינן (497 תוכניות, המהוות 70.7% מסך אוכלוסיית המדגם), הביאה לתוצאת ניבוי נכונה (קיום או אי-קיום התנגדות ביחס לתוכנית) ביחס ל 92.6% מסך התוכניות שבקבוצה זו.

(ג) הרצת מודל הרגרסיה הלוגיסטית רק על קבוצת התוכניות שכן הוגשה התנגדות בגינן (206 תוכניות, המהוות 29.3% מסך אוכלוסיית המדגם), הביאה לתוצאת ניבוי נכונה (קיום או אי-קיום התנגדות ביחס לתוכנית) רק ביחס ל 35.0% מסך התוכניות שבקבוצה זו.

עוד יצויין כי מבחן Omnibus הראה **תוצאה מובהקת** לנוסחת המודל שהוגדרה, (Chi-Square = 122.270, df = 5, Sig.< 0.0001), ובנוסף, מקדם המתאם שנערך ביחס לנוסחת המודל מצא כי Nagelkerke R Square = 0.228.

ממצאים אלו מעלים את הנקודות הבאות:

- למודל הרגרסיה שהוגדר יכולת לחזות מראש, בשיעורי הצלחה גבוהים מאוד (92.6%) את קיומה או אי קיומה של התנגדות - וזאת ביחס לחלק ניכר (70.7%) מאוכלוסיית המחקר (קבוצת התוכניות שלא הוגשה התנגדות בגינן).

- כל התוכניות המשתייכות לחלק זה של אוכלוסיית המחקר מאופיינות בכך שלא הוגשו התנגדויות בגינן. משכך, ניתן להניח שככל שתוכנית כלשהי תיבחן מראש בעזרת מודל הרגרסיה–, ביחס לפוטנציאל ההתנגדויות הצפוי בגינה, יוכל מודל זה לחזות, בשיעורי הצלחה גבוהים את "פוטנציאל התנגדויות" - ככל שיתברר בהמשך כי אכן לא הוגשה התנגדות בגין תוכנית זו.

- יחד עם זאת נמצא, כי יכולת חיזוי "פוטנציאל ההתנגדויות" פוחתת במידה ניכרת בנוגע לקבוצת התוכניות שכן הוגשה התנגדות בגינן (35.0%).

- עולה כי למודל הרגרסיה יכולות חיזוי גבוהות יותר, ככל ש"פוטנציאל ההתנגדויות" הצפוי קטן יחסית, וסיכויו ל"טעות" ביחס להופעת/ אי הופעת התנגדויות עולים ככל שמדובר בתוכניות שלהן "פוטנציאל התנגדויות" גבוה יחסית.

- השיעור החזוי של תוכניות עם התנגדויות על-פי מודל הרגרסיה, ביחס לכלל אוכלוסיית המחקר הינו 24.3%, שיעור השונה משיעור ה"הכלל השכיח" שנמצא ביחס לסך אוכלוסיית המחקר בבחינת התפלגויות בפועל (29.6% מהתוכניות נמצאו עם התנגדויות). ממצא זה מבטא את העובדה שהמודל נוטה לחזות הופעת התנגדות בהסתברות נמוכה מהשיעור שנמצא בפועל לחלק מהתוכניות. יתכן שההסבר לכך נעוץ בגורמים נוספים המשפיעים על פוטנציאל ההתנגדויות ושלא נכללו בעבודה זו.

- עולה כי מודל הרגרסיה חוזה שיעור נמוך יותר של תוכניות עם התנגדויות (כרבע מסך התוכניות). בפועל, נמצא כי השיעור בפועל היה קרוב לכשליש מהתוכניות.

- השוואת ממצאי מודל הרגרסיה ביחס ל"קבוצות" של תוכניות שהתקבלו בפועל - ראו טבלה מס' 26 בנספח 1.

- לצורך שימוש במודל הרגרסיה שהוגדר, ניתן להסתפק רק במאפייני המיקום, שטח ומידת השינוי שהתוכנית מציעה, ואין חשיבות, בהקשר זה, למאפייני נושא התוכנית ויזם התוכנית.

- ביחס למשתנה הבלתי תלוי "יזם התוכנית" - על-פי מבחני ההתפלגות שנערכו לאוכלוסיית המחקר נמצא כי 93.1% מהן היו ביוזמת פרטיים וועדות תיכנון, ויתרתן התחלקה בין משרדי וגורמי ממשלה ו"אחר". לאור זאת, "תרומת" משתנה זה ליכולת החיזוי של מודל הרגרסיה שולית ולפיכך הוא נגרע ממודל הרגרסיה בשלבי התגבשותו.

- ביחס למשתנה השני שהוסר - "נושא התוכנית", ניתן היה להניח שלנושא התוכנית תהה השפעה רבה על קיומם/ אי קיומם של התנגדויות. כאמור הסרת משתנה ממודל הרגרסיה נובעת מ"תרומתו" הבלתי מובהקת של משתנה זה ליכולת החיזוי של המודל. במקרה הנדון, יתכן שמשתנה זה כבר "השתקף" במודל הרגרסיה באמצעות משתנה מסביר אחר, כלומר נוצרה מעין כפילות בין שני משתנים מסבירים שהוגדרו - ולפיכך תרומתו היחודית היתה שולית, והוא הוסר.

- בחינת נוסחת המודל והמקדמים שהוגדרו ביחס אליה, ,ובמיוחד עמודת Exp(B)[118] (ראו טבלה מס' 25 בנספח 1) מעלה כי למשתנים "שטח התוכנית" ו"מידת השינוי שהתוכנית מציעה" השפעה ישירה על הסיכוי להופעת התנגדויות. עולה מכך שככל ששטח התוכנית גדל - גדל הסיכוי להופעת התנגדויות. הסיכוי להתנגדות עולה גם ככל שגדלה מידת השינוי שהתוכנית מציעה.

להשוואה בין ממצאי מודל הרגרסיה שהוגדר ביחס ל"קבוצות" של תוכניות שהתקבלו בפועל, ראו טבלה 26 בנספח 1.

[118] מאחר שהמקדם Exp(B) מבטא את השתנות יחס הסיכויים לקיומה של התנגדות (Odd Ratio), הרי שככל שערך מקדם זה גבוה מ 1 - גודל הסיכוי להופעת התנגדות ביחס למשתנה המושפע ממקדם זה.

פרק 7:
מסקנות והמלצות

ריכוז המימצאים ובדיקת ההשערות

ההנחה המרכזית של המחקר האמפירי העריכה, כי ניתן לזהות מראש את "פוטנציאל ההתנגדויות" של תוכנית, על-פי טיבה ומאפייניה. זאת לאור ההשערה כי קיים קשר בין מאפייני תוכנית לבין ההתנגדויות שיוגשו בגינה. לצורך זה, הישווה המחקר האמפירי שתי קבוצות של תוכניות: קבוצת התוכניות שהופקדו ולא הוגשו התנגדויות בגינן, לקבוצת התוכניות שהופקדו והוגשו התנגדויות בגינן. השוואה זו בוצעה בכל פעם בהתייחס לאחד מאפייני התוכנית שהוגדרו (או לשילובים ביניהם), תוך נסיון לזהות, האם קיים מכנה משותף בקבוצת התוכניות האחת (שבגינן הוגשו התנגדויות), ושאינו מצוי בקבוצת התוכניות האחרת (שלא הוגשו התנגדויות בגינן).

להלן פירוט הממצאים העיקריים:

רק לכ 30% מכלל התוכניות הוגשו התנגדויות. ממצא זה מעלה את הנקודות הבאות:

- שיעור זה נמוך ביחס לסברה הרווחת, לפיה לרבות מהתוכניות מוגשות התנגדויות וכתוצאה מתארכים הליכי האישור הסטטוטוריים. שיעור זה גם נמוך בהשוואה לתוצאת הסקר שנערך בזמנו במסגרת מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) - בו שיעור התוכניות עם התנגדויות היה 39.8% מסך התוכניות שנדגמו (201 תוכניות).

- לאור העובדה שלקרוב מ70% מהתוכניות שנסקרו לא הוגשו התנגדויות, ובהנחה שהליך הפקדתן של התוכניות הביא את דבר התיכנון המוצע למרבית הציבור הרלוונטי[119] - ניתן לטעון לכאורה כי ההליך הסטטוטורי הקיים מוכיח עצמו כמנגנון "בקרת איכות" איכותי ויעיל יחסית המצליח, בסופו של דבר, לאתר ליקויים בתוכניות בשלב ההתנגדויות - וביכולתו לרפא מרביתם בפרק זמן סביר[120].

- רק חלק קטן מאותן תוכניות בגינן הוגשו התנגדויות נדחה כתוצאה מהליך ההתנגדויות, וזאת בהתבסס על ממצאי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986). במחקרן זה נמצא, כי רק 7.5% מאוכלוסיית התוכניות להן הוגשו

[119] דרכי פרסום הודעות ההפקדה כמו גם תוכנן של ההודעות עבר שיפור בשנים האחרונות, ובכלל זההחובה לפרסם דבר ההפקדה על גבי שלט (סעיף 89א. לחוק התכנון והבניה, ותקנות התכנון והבניה (פרסום הודעה על הפקדת תוכנית על גבי שלט לפי סעיף 89א לחוק), התשס"ד-2004). יחד עם זאת, שינויים אלו לא חלו עדיין בתקופת המחקר (1.6.1998 - 31.5.2001), ולכן ההנחה שצוינה מעט אופטימית.

[120] במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) נמצא כי הזמן הממוצע של אישור תוכנית עם התנגדויות ארוך רק בשבועיים מתוכנית שלא הוגשה בגינה התנגדות. ממצא זה סותר את ההנחה הרווחת כי הליך ההתנגדויות מעכב בצורה משמעותית את אישור התוכניות - ולצורך אישושו או הפרכתו נדרש מחקר נוסף.

התנגדויות נדחו בסופו של דבר בועדת ההתנגדויות, וכי כשני שליש מהתוכניות עם התנגדויות אושרו בשינויים[121] (שמרביתם נבעו כנראה מקבלת ההתנגדויות).

- שיעור התוכניות שבגינן הוגשו התנגדויות (29.6%) מהווה עדיין כמעט שליש מהתוכניות, ומשמעות הדבר היא ש**לכל תוכנית שלישית לערך מוגשת התנגדות.** תוכנית שבגינה הוגשה התנגדות מחוייבת בהליך סטטוטורי נוסף - של שמיעת המתנגדים והכרעת מוסד התיכנון בהתנגדויות. משכך, ומאחר שקיים סיכוי רב שהתוכנית תשונה בעקבות הליך זה (ולעיתים אף תידחה), למרות שכבר הגיעה לשלב מתקדם יחסית בהליך האישור הסטטוטורי, חשוב לנסות להקטין מראש את הקונפליקט התכנוני ולהימנע ככל הניתן ממצב בו מוגשת התנגדות לתיכנון. הדבר ראוי הן מבחינת האינטרס הציבורי ובוודאי שמבחינת יזמי התוכנית.

מאחר שחלק ממבחני המתאם הצביעו על "פוטנציאל התנגדות" חריג ביחס ל"כלל השכיח"[122] - נפנה עתה לבחינת שתיים מקבוצות אלו:

א. קבוצת התוכניות שבה נמצא "פוטנציאל התנגדות" בשיעור הגבוה מ 50%, ובחלק אף גבוה מ65% ומעלה (ראו תרשים מס' 15) **בהשוואה ל"כלל השכיח" הינן התוכניות היזומות על-ידי משרדי וגורמי ממשלה, נושאן תשתיות תחבורתיות ושטחן מעל 100 דונם**[123].

ניתן להעלות מספר הסברים אפשריים לשיעור ההתנגדויות הגבוה בתוכניות מסוג זה, ולמשמעויות הנובעות מכך:

- תוכניות אלו, העוסקות בפרויקטי תחבורה ברמה מחוזית ואף ארצית, כרוכות בדר"כ בשינוי יעוד בתחומן ובהפקעת הקרקע ליעודים דוגמת דרכים, מחלפים, מסילות ברזל וכד' - ללא כל השבחה בתחום התוכנית[124] ומתן פיצוי בזכויות אלו לבעלי הקרקע הנפגעים (בדרך של איחוד וחלוקה לדוגמה). עולה מכך שתוכנית מסוג זה יוצרת **"פגיעה ישירה"** ביחס לבעלי הזכויות במקרקעין הכלול בה, ללא כל פיצוי תכנוני אינהרנטי הכלול בתוכנית והמנסה לאזן, כבר במסגרתה, את הפגיעה הגלומה בה[125]. בנסיבות אלו, סביר להניח כי מרבית

---

[121] מנגד ניתן לטעון ששיעור נמוך זה אינו משקף בהכרח רק את איכותן של התוכניות, אלא גם את העובדה שועדת המשנה להתנגדויות נוטה להמעיט יחסית בקבלת החלטות הכרוכות בשינוי התוכנית כתוצאה מהתנגדויות, וזאת לאור השלב המתקדם יחסית בהליך הסטטוטורי בו מצויה התוכנית.

[122] שיעור התוכניות עם התנגדויות מסך כל אוכלוסיית המדגם, 29.6%

[123] חלק ניכר מתוכניות לתשתיות תחבורתיות ברמה המחוזית ואף הארצית, היזומות על-ידי משרד התחבורה/ מע"צ/ רכבת ישראל עונות להגדרות אלו.

[124] אי מתן ההשבחה נובע, בין היתר, מהעובדה שפרויקטים אלו מבוצעים לעיתים קרובות בשטחים פתוחים, בהם מדיניות התכנון מבקשת למנוע ולצמצם פיתוח, וכן לאור התפיסה שככל שאכן מדובר בתשתיות ברמה מחוזית ואף ארצית צריכה עלותם לכלול גם את עלות רכישת או הפקעת הקרקע הנדרשת למימושם.

[125] יודגש כי ככל שמקרקעין מיועד להפקעה על פי תוכנית, קמה לבעל הזכויות במקרקעין הזכות לקבל פיצוי כספי בגין ההפקעה - וזאת כמפורט בפרק ח' לחוק התכנון והבניה. ככל שהמקרקעין הכלולים בתוכנית או הגובלים עמה נפגעו על ידי התוכנית, שלא בדרך של הפקעה - קמה לבעלי הזכויותבמקרקעין אלה הזכות לפיצויים - כמפורט בפרק ט' לחוק התכנון והבניה.יחד עם זאת כל אלו הינם פיצויים שבעלי המקרקעין מקבלים לאחר אישורה של תוכנית, ככל שיגישו תביעה ותוכח הפגיעה בהם בגין התוכנית, וזאת לעומת תוכניות איחוד וחלוקה המקנות, עם אישורן, זכויות לבעלי מקרקעין בתחומן. מעבר לכל אלו יצויין גם כי ככל שהפגיעה הינה בקרקעות של תרבויות בהן הקרקע עוברת בירושה מדור לדור במשך שנים (מגזר ערבי לדוגמה), ערכה בעיניהם הינו אף מעבר לערך הכספי (ורנסקי, 1994), ולכך

בעלי הזכויות הכלולים בתחום התוכנית והנפגעים ממנה ינסו לבטל או לכל הפחות להקטין את הפגיעה התכנונית בהם. זאת, בדרך של הגשת התנגדות לתוכנית, והעלאת טענות ביחס לתוואי המוצע לנוכח חלופות אחרות, האפשרות לצמצמו וכד'.

- בנוסף ל"פגיעה הישירה", מאופיינות תוכניות אלו העוסקות בדרך כלל בפרויקטים של תחבורה ברמה המחוזית ואף הארצית, בהשפעה סביבתית ניכרת בנושאים דוגמת רעש, זיהום אויר, סכנות לזיהום קרקע ומי תהום, פגיעה בנוף וכד'. כל אלו מהווים פוטנציאל רב ל**"פגיעה עקיפה"** של התוכנית ביחס לבעלי מקרקעין הגובלים בתוכנית ו/או סמוכים אליה וכל אלו, וכן גופים שעניינם שמירת הסביבה ינסו, בדרך של התנגדויות, לבטל או לחילופין להקטין את הפגיעה הצפויה כתוצאה מהתוכנית, באמצעות העלאת טענות ביחס לתוואי המוצע, הצעות לשיפור הפתרונות הסביבתיים הכלולים בתוכנית, הצעת חלופות אחרות לפרויקט ועוד.

- בנוסף להשערות אלו, הנוגעות בעיקרן לנושא התוכנית (תשתיות תחבורתיות) הרי שככל שתוכניות מסוג זה מתפרסות על פני שטח גדול יותר - גדל הסיכוי לפגיעה אפשרית כתוצאה מהתוכנית, וזאת הן ביחס לבעלי זכויות במקרקעין הכלולים בתוכנית,והן ביחס לבעלי מקרקעין בשטחים הגובלים ו/או הסמוכים לתוכנית. על רקע זה ניתן אולי להסביר את הגידול בשיעור התוכניות עם התנגדויות הכלולות בקבוצה זו עם הגידול בשטחן.

- ריבוי ההתנגדויות בתוכניות מסוג זה מהווה, לעיתים קרובות, את אחד מהגורמים המרכזיים האחראים להתמשכות תהליכי אישורן של תוכניות אלו. למרות שעל-פי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) להגשת התנגדויות לתוכנית לא היתה השפעה של ממש על משך הזמן <u>הממוצע</u> לאישורה של תוכנית[126], הרי שעל-פי ורנסקי (1994), תהליכי אישורן של תוכניות שנושאן תשתיות תחבורתיות אורכות זמן רב למדי: בפירוט מקרי הבוחן המובאים במחקרה (כביש מתלול צורים, מחלף הכפר הירוק, כביש עוקף עכו וכביש עוקף קריות), ארכו תהליכי האישור הסטטוטוריים של כל אחד מהם שנים רבות.

- להתארכות זמן אישורן של תוכניות מסוג זה השפעה גם על עלותו הכלכלית של הפרויקט, ולעיתים אף בהיבטים רחבים יותר. מבחינת הפרויקט, מדובר לרוב בפרויקטים שעלותם גבוהה מאוד, המחייבים היערכות המדינה ותיכנון תקציבי מראש לצורך ביצועם. התארכות ההליכים והשינויים התכנוניים החלים לעיתים כתוצאה מכך מביאים למצב של אי ודאות ביחס לפתרון התכנוני שיאושר בסופו של דבר, וקיים לפיכך קושי לאמוד עלותו של הפרויקט ולשריין תקציב לצורך מימושו. כתוצאה, עשויים פרויקטים להתאשר לבסוף אך מבלי שקיים תקציב מאושר לביצועם, וגם אם יש תקציב - מתברר לעיתים כי הפתרון

אף מתלווה הרגישות שביחסי קבוצות ה"מייסדים", ה"מהגרים" וה"ילידים" בחברה, ובמיוחד כפי שאלה באים לידי ביטוי לעת הסדרת השימוש במקרקעין (קדר, יפתחאל ; 2000).

[126] במחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) נמצא כי הזמן הממוצע של אישור תוכנית עם התנגדויות ארוך רק בשבועיים מתוכנית שלא הוגשה בגינה התנגדות. ממצא זה סותר את ההנחה הרווחת כי הליך ההתנגדויות מעכב בצורה משמעותית את אישור התוכניות – ולצורך אישושו או הפרכתו נדרש מחקר נוסף.

התכנוני כבר אינו רלוונטי[127]. בנוסף להגדלת **העלות הישירה** של הפרויקט, הרי שמאחר שמדובר בתשתיות תחבורתיות ברמה המחוזית ואף הארצית, כל עיכוב במימושו של פרויקט מסוג זה כרוך גם **בעלות עקיפה** על המשק. עלות כזו עשויה לנבוע מאובדן שעות עבודה בהמתנה בפקקים, אי-מניעת תאונות דרכים, אי-יכולת מימוש פרויקטים נוספים דוגמת מגורים, אזורי תעשיה ותעסוקה וכד', שמימושם מותנה במתן הפתרונות התחבורתיים הכלולים בפרויקט ועוד.

- קשיים אלו בדרכי אישורן של תוכניות שנושאן תשתיות תחבורתיות היזומות על ידי משרדי וגורמי ממשלה עמדו גם לנגד עיני המחוקק[128], ועל רקע זה אף בוצעו שני תיקונים מרכזיים בחוק התיכנון והבניה לנושא זה: תיקון מספר 37 לחוק התיכנון והבניה, משנת 1994, אשר הגדיר סוג מסויים של תוכניות כ "תוכנית דרך" וייחד הליך נפרד לתוכניות מסוג זה, ותיקון מס' 60 לחוק התיכנון והבניה, משנת 2002, אשר קבע הסדרים חדשים בכל הנוגע לפרויקטי תשתיות לאומיות, ובכלל זה גם לתשתיות תחבורתיות המהוים פרויקטי תשתית לאומית.

- בחינת צעדים אלו שהמחוקק קבע, על רקע ההמלצות שפורטו לעיל מעלה ספק באם יש בהם כדי לספק מענה מספק לנקודות שהועלו: מחד, ועל בסיס ההבחנה הברורה בין תוכניות לתשתיות תחבורתיות היזומות בידי משרדי וגורמי ממשלה לבין שאר סוגי התוכניות, הוגדר מסלול סטטוטורי נפרד לתוכניות מסוג זה, עד כדי הקמתו של מוסד תיכנון חדש ביחס לתוכניות לתשתיות לאומיות (הועדה לתשתיות לאומיות). בסמכות וועדה זו לשמש "תחנה" יחידה בכל הכרוך בתוכניות אלו, החל מהסמכות לשנות תוכנית מתאר ארצית ועד להוצאת היתרי הבניה.

---

[127] כך לדוגמה מציינת ורנסקי (1994) בהקשר למסקנות העולות מניתוח כביש מתלול צורים (דרך מספר 854) כי כאשר הכביש מתוקצב, קיימת היערכות מהירה ולחץ רב על המערכת, אולם תקציב הפיתוחשהוא "שנתי" בעיקרו אינו נשמר למשך תקופה המספיקה להליכי האישור, וכתוצאה מתפתחות שתי תופעות: אין תוכנית מגירה מוכנה ומאושרת למועד בו התקציב מאושר, ולאור הידיעה שהתקציב עלול להיעלם, קיימת מוכנות להתפשר ולבחור בחלופה אותה ניתן יהיה לממש מהר יותר, גם אם אינה בהכרך החלופה הטובה ביותר משיקולים תכנוניים, ואף הכלכליים.

[128] כך לדוגמה נכתב בדברי ההסבר לתיקון 37 (חוק הליכי תכנון דרכים ומסילות ברזל, התשנ"ג-1993, הצעות חוק 2158, ה' בשבט התשנ"ג, 27.1.1993):

> "פיתוח רשת הדרכים ומסילות הברזל הינו צורך דחוף לקידום ופיתוח מערכות התשתית הכלכלית, החברתית, והתעסוקתית במדינה.הליך אישור תוכניות הדרכים ומסילות הברזל נמשך זמן רב. חלק מהעיכוב קשור בשילוב גורמי איכות הסביבה בשלב מאוחר של התכנון. גורם מעכב אחר הוא בעיית הפיצויים שעל הועדות המקומיות לתכנון ולבניה לשלם בשל אישור תוכניות בניה שיוזמו על ידי המדינה או מטעמה.הצעת החוק נועדה לקצר את הליכי אישור תוכניות הדרכים ומסילות הברזל, תוך שילוב גורמי איכות הסביבה כבר בתחילת תהליך התכנון, ובכך לחסוך זמן מיותר.סעיף 1 "תוכנית דרך" שבסעיף ההגדרות כוללת כמה סוגי דרכים שהמשותף להן הוא התוכנית החלה עליהן, שמשום חשיבותה המיוחדת ראוי לטפל בה בהליך מיוחד ומקוצר.סעיף 2 ....."
>
> ובדברי ההסבר לתיקון 60 לחוק התכנון והבניה (שאושר במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה, התשס"ב-2002), ושפורסם בהצעת חוק 3043, י"ב בחשון התשס"ב, 29.10.2001:
>
> "תוכניות שעניינן תשתיות לאומיות, כמשמען בתיקון המוצע, הן לרוב תוכניות בעלות חשיבות רבה למשק כולו. כיום, ההליכים לאישור תוכניות לתשתיות לאומיות, ככלל, נמשך זמן רב מאוד, על אף חשיבותן הרבה. כפועל יוצא מכך, נגרם עיכוב ממושך בהשקעות לפיתוח תשתיות כאמור, ועיכוב זה משפיע על המצב הכלכלי של המשק כולו.
>
> כדי לייעל את ההליכים לאישור תניות לתשתיות לאומיות, מוצע להקים ליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה מוסד תכנון חדש – הועדה לתשתיות לאומיות, שתוסמך לדון ולהחליט, בפרקי זמן סבירים, בדבר אישור תוכניות מתאר ארציות הכוללת הוראות של תוכנית מפורטת, אשר יקבעו את התכנון של תשתיות לאומיות בשטח המדינה כולה או בחלק משטחה. מוצע כי ייקבע לוח זמנים מחייב להשלמת שלבי הדיון בועדה לתשתיות בתוך ארבעה חודשים מיום שתוגש לה תוכנית לתשתית לאומית...."

- מנגד, עיקר הדגש בתיקונים אלו ניתן למרכיב המהירות והיעילות בהם ניתן יהיה לאשר תוכניות מסוג זה. במיוחד בולט הדבר ביחס לצמצום זמן ההפקדה שהוצע ביחס להם[129], ושאף התקבל ביחס לתוכניות לתשתיות לאומיות[130].

- עולה מכך כי, בניגוד לגישה בה נוקט מחקר זה, לפיה יש מקום, בתוכניות בעלות "פוטנציאל התנגדויות" גבוה, לזהות ולמתן קונפליקטים בתיכנון טרם שלב ההפקדה – בחר המחוקק, במקרה זה של תוכניות לתשתית לאומית, לצמצם את מימד שיתוף הציבור בתוכניות מסוג זה, וזאת בדרך של צמצום תקופת הפקדתה של תוכנית תשתית לאומית.

ב. קבוצת התוכניות שבה נמצא "פוטנציאל התנגדויות" בשיעור הנמוך מ 20%, ובחלק אף נמוך מ10% ומטה (ראו תרשים מס' 15) **בהשוואה ל"כלל השכיח" נמצא בתוכניות שנושאן מגורים - בנין בודד, ושמקומן במרחב העירוני-כפרי.**

- הסבר אפשרי לשיעור ההתנגדויות הנמוך מאוד בתוכניות מסוג זה נעוץ אולי בעובדה, שהנורמות התכנוניות באזור המגורים שבתחום המרחב העירוני-כפרי מוגדרות יחסית ובעלות "מנעד" מצומצם יחסית. כך לדוגמה, מרבית פתרונות הדיור הקיימים והמבוקשים בישובים שבמרחב העירוני-כפרי הינם צמודי

---

[129] בהצעת החוק לתיקון מספר 37 (הצעות חוק 2158) הוצע כי: "(1) התנגדות תוגש תוך 30 יום מהיום שפורסמה בעיתונות הודעה על הפקדת התוכנית הנדונה; אולם אם מצאה הועדה המחוזית לנכון, רשאית היא להאריך את המועד להגשת התנגדות לתקופה נוספת שלא תעלה על 10 ימים מתום 30 הימים האמורים". בפועל נקבע בסעיף 119ב. (9)(ב) כי: "...התנגדות לתוכנית החלה בשטח בנוי תוגש תוך 60 ימיממהיום שפורסמה בעיתונות ההודעה על הפקדת התוכנית הנדונה; התנגדות לתוכנית החלה בשטח אחר,תוגש תוך 30 ימים מיום שפורסמה הודעה כאמור...". בהצעת החוק לתיקון מספר 60 (הצעות חוק 3043) הוצע כי: "...(8) כל מי שרשאי, לפי סעיף 100, להגיש התנגדות לתוכנית כאמור באותו סעיף, רשאי להגיש השגה על תוכנית לתשתית לאומית שהועברה כאמור בפסקה (6), בתוך שלושים ימים מיום הפרסום בדבר ההעברה כאמור ...." - וכך גם נקבע בסעיף 76ג.(8) לחוק התכנון והבניה.

[130] בהקשר זה יצויין, כי על תיקון חקיקה זה שהביא להקמת הועדה לתשתיות לאומיות הגישה אגודת "אדם טבע ודין" עתירה לבית המשפט העליון (בג"ץ 4128/02, **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד נח (3) 503, בטענה, בין השאר, כי אין בפרק הזמן שנקבע להגשת השגה לתוכנית (30 יום) כדי לאפשר לימוד התוכנית וגיבוש חוות דעת מקצועית לשם הגשת התנגדות, ויש בכך אף פגיעה בכבוד האדם, בשלמותחייו וגופו ובזכות הקניין שלו. בית המשפט, בראשות הנשיא א' ברק דחה טענה זו, אך נתן אישור שיפוטי להגשת התנגדות מאוחרת. מעניין לציין בהקשר זה את דברי השופט מ' חשין בעתירה זו, המונה את לוחות הזמנים שנקבעו בחוק התכנון והבניה ביחס להליכי אישורה של תוכנית לתשתיות לאומיות, ומביע הן ביקורת על תיקון חקיקה זה במסגרת חוק ההסדרים והן תמיהה ביחס ללוחות הזמנים שנקבעו:

> *"... 3.ובכן, על-פי הדין כיום, "ההליכים לאישור תוכניות לתשתיות לאומיות, ככלל, נמשך זמן רב מאוד..."., וכדי לייעל את ההליכים תיכון "הועדה לתשתיות לאומיות, שתוסמך לדון ולהחליט, בפרקי זמן סבירים, בדבר אישור תוכניות מיתאר ארציות". ומה הם "פרקי זמן סבירים" אליבא דמחוקק? נעיין בחוק ונמצא שבעה ימים (סעיף 76ג(3)(א) לחוק התכנון); שבעה ימים (סעיף 76ג(3)(ב) לחוק התכנון); "באותו יום" (סעיף 76ג(4)(א)(1) לחוק התכנון); שבעה ימים (סעיף 76ג(4)(א)(2) לחוק התכנון); ארבעה-עשר ימים (סעיף 76ג(4)(ב) לחוק התכנון); שבעה ימים (סעיף 76ג(4)(ד) לחוק התכנון); ארבעה-עשר ימים (סעיף 76ג(4)(ה) לחוק התכנון); עשרים ואחד ימים (סעיף 76ג(6)(א) לחוק התכנון); "באותו יום" (סעיף 76ג(7) לחוק התכנון); שלושים ימים (סעיף 76ג(8) לחוק התכנון). ובלוח זמנים זה אמורה הוועדה לתשתיות לאומיות לקבל תוכניות מיתאר ארציות לתשתיות לאומיות.*
>
> *בלוח זמנים צפוף ודחוס זה יוקמו וייבנו שדות תעופה, נמלים, מאגרי מים, תחנות כוח, מתקני אחסון לגז ולדלק, קווים עיליים או תת-קרקעיים להובלה או להעברה של חשמל, מתקני מים, תשתיות ביוב, מאגרי נפט גולמי ועוד ועוד. כך תיכונה ותיוסדנה תשתיות שהמדינה נבנית עליהן. אמנם, כל מתקני תשתיות אלה לא יהיו "תשתיות לאומיות" לעניינו, אלא אם "ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על כל אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית", ואולם די בהכרזה זו ותוכנית לתשתית לאומית תפרוץ אל יעדה במהירות האור. **ובפרקי-זמן אלה - פרקי-זמן של ימים – אמורים הליכים עקרוניים להחל ולהסתיים. האומנם?** אין פלא בדבר כי כך נכתש ופורר לפירורים תסקיר השפעה על הסביבה דווקא בבנייתם של מתקני תשתית שהשפעתם על הסביבה היא הרבֵּה ביותר. **לו דיברנו בחקיקת משנה, כי-אז, דומני, הכרזנו עליה חקיקת משנה בלתי סבירה בעליל ובטלה מעיקרה בהיותה חקיקה הפוגעת בזכויות יסוד של היחיד לחיים במדינה מתוקנת**, ואולם הואיל ומדברים אנו בחוק של הכנסת, ואין פגיעה לכאורה בזכויות יסוד הקבועות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו ובחוק-יסוד: חופש העיסוק, נכוף ראשינו וכך נאמר: הסדרי החוק הם בלתי סבירים בעליל, אך מתוך שהפרי צמח על עץ המחוקק הראשי, החוק הוא חוק ומחייב הוא את הכול."* (ההדגשה לא במקור).

קרקע בצפיפויות שונות[131]. לאור רצון התושבים ופרנסי הישוב שלא לשנות את תדמית הישוב, ואולי אף כביטוי לחוסר בביקוש פתרונות דיור החורגים, בישובים אלו, מהקיים והמקובל - לא מוגשות כנראה תוכניות רבות המציעות פריצת מסגרת נורמטיבית זו. בנסיבות אלו, יתכן כי התוכניות המוגשות מתאימות את עצמן מראש למדיניות התכנונית הנהוגה והמקובלת, ולפיכך אינן מעוררות קונפליקט תכנוני ניכר.

- הסבר אפשרי נוסף הוא כי במקום בו נקבעה מדיניות תכנונית כוללת (בתיכנון מתארי למשל), ניתן לממש מדיניות זו באופן פרטני (באמצעות תוכניות מפורטות למשל), מבלי שהדבר יהיה כרוך בקונפליקט תכנוני רחב היקף. הסיכוי כי יתעורר קונפליקט תכנוני במצב זה קטן יחסית, ואם כן - היקפו יוגבל בעיקר לנסיבות הספציפיות של התיכנון המפורט ולא לעקרונות שנקבעו כבר בתיכנון המתארי.

- ככל שהשערות אלו תאוששנה במחקרי המשך, יתמכו ממצאים אלו בהצעה, לפיה אין מקום להטיל חובה גורפת ובמתכונת אחידה של שיתוף הציבור לכל סוגי התוכניות. לעת קביעת המדיניות התכנונית הכוללת לישוב, יש חשיבות לאפשר לציבור רחב ככל האפשר להשתתף ולהשפיע בגיבוש וקביעת מדיניות זו. אך ביחס לתוכניות מפורטות, המבקשות לממש מדינות זו במקום ספציפי, פוחת האינטרס הציבורי ביחס לתוכניות אלו, בהתאמה, ולפיכך מידת שיתוף הציבור (או דרכים חלופיות למיתון הקונפליקט) שתוכניות מסוג זה תידרשנה אליו יהיה קטן בהיקפו מזה שתחויב בו תוכנית מתאר לישוב כולו או לחלק משמעותי ממנו.

- מצב היפוטתי זה שונה ממרבית התוכניות המוגשות כיום לועדה המחוזית. למרבית הרשויות המקומיות אין כיום תוכנית מתאר תקפה ועדכנית, אשר יכלה לשמש כ"מעטפת" התכנונית הכללית. מכיוון שכך, כמעט כל תוכנית מפורטת מהווה גם שינוי לתוכנית המתאר. במצב זה בו אין מערך נורמטיבי ידוע ומקובל, התורם גם ליצירת איזונים ובלמים, כל תוכנית נקודתית יוצרת למעשה נורמה תכנונית גם ברמה הכוללת. כתוצאה מכך עשוי להתעורר קונפליקט החורג הרבה מעבר לנסיבות הפרטניות הנוגעות לתחומה של התוכנית.

- כפי שפורט לעיל, בהתייחס למנגנוני ההתמודדות עם קונפליקטים, במסגרת תיקון מס' 76 לחוק התיכנון והבניה משנת 2006) ובמסגרת הצעת חוק התיכנון והבניה, התש"ע – 2010, ניסיון לעודד הרשויות המקומיות להכנת תוכניות מתאר מקומיות. הכנת תוכניות אלו תוך שילובו ושיתופו של הציבור, עשוי להקטין ולצמצם בעתיד קונפליקטים תכנוניים לעת מימושן של תוכניות אלו בתיכנון במפורט. נדרש מחקר נוסף לבחינת השערה זו.

- בנוסף, וככל שפרויקטים אלו אכן מבקשים לממש בפועל מדיניות תכנונית מוסכמת ומאושרת, וכתוצאה נוגעים הקונפליקטים שהן מעוררות בעיקר בנושאים מקומיים - ניתן יהיה לקבוע לגביהם הליך המשלב בתהליך התיכנון

[131] על היקף הבניה צמודת קרקע בישובים - ראו גם: אלתרמן, צ'רצ'מן,גירון (1997).

בורר או מגשר (דוגמת הליך החוקר הנזכר לעיל), שתפקידו יהיה לנסות ולהביא למוסד התיכנון לעת הדיון בהפקדה תוכנית מוסכמת ככל האפשר עם סביבתה, או למצער למזער את מהות הקונפליקטים שהיא מעוררת.

סיכום המחקר ומסקנותיו

כפי שתואר בפרקיו הקודמים של מחקר זה, לשיתוף הציבור חשיבות רבה בהליך התיכנון העירוני והאיזורי. שיתוף הציבור מוסיף איזונים ובלמים להליך קבלת ההחלטות המינהלי ומשפר בכך את ההליך הדמוקרטי. השיתוף עשוי להרחיב את בסיס ההסכמות עליו נישען הפתרון התכנוני (ובכך מגדיל סיכויי התממשותו). מאחר והשיתוף עשוי להעלות על-פני השטח אינטרסים וערכים שונים, שלא עמדו לנגד עיני המתכננים, ביכולתו אף לשפר את המוצר התכנוני ולהעשירו.

למרות יתרונות מובהקים אלו, מוצא שיתוף הציבור ביטויו בפועל, על-פי חוק התיכנון והבניה, רק בשלב ההתנגדויות לתוכנית.זאת, לאור חששו של המחוקק מפגיעה ביעילות ובגמישות עבודת מוסדות התיכנון, בין היתר על רקע הקשיים המעשיים הכרוכים ב"שמיעת" הציבור הרחב ובשיתופו.

בהקשר לחשש זה יצויין, כי שיתוף הציבור הינו הליך עתיר עבודה, הדורש זמן, מאמץ, חשיבה ומשאבים (צ'רצ'מן, סדן; 2003). בנוסף, קיים קושי להגדיר אופן אחיד ומחייב לשיתוף הציבור בהליך הסטטוטורי. מאחר וקיימות דרכים שונות לשיתופו של הציבור בתיכנון, כאשר שיטות שונות מתאימות לנסיבות שונות (אלתרמן, לו-יון, צ'רצ'מן, 1996; בר-ניר, 1998), קיים קושי להגדיר מראש, עבור כל סוגי התוכניות השונים, מהם הצעדים שהיה וקויימו יחשב הדבר כי בתוכנית זו קויים שיתוף הציבור באופן המתבקש. קושי זה אף עשוי להוות תשתית נוחה להגשת עתירות, בטענה כי ההליך לא קויים כנדרש. יחד עם זאת מתח זה, בין הרצון להרחבת השיתוף לבין שיקולי יעילות וגמישות, ניתן אולי לגישור, אם נניח שמידת שיתוף הציבור הראויה והנדרשת בתיכנון אינה זהה לכל סוגי התוכניות. על-פי הנחה זו קיימות תוכניות, בהן הצורך בשיתוף הציבור עשוי להתמצות בהליך ההתנגדויות, בעוד שתוכניות אחרות נדרשות, על-פי טיבן ומאפייניהן להליך רחב יותר של שיתוף הציבור, מעבר ובנוסף לשלב ההתנגדויות.

בהתאם להנחה זו, אין הכרח להחיל באופן גורף, על כל סוגי התוכניות, שלב סטטוטורי אחיד ומחייב של שיתוף הציבור. ניתן לקבוע כי לתוכניות שונות, על-פי טיבן ומאפייניהן, יוגדרו מסלולים סטטוטוריים שונים של שיתוף הציבור. בדרך זו, ניתן יהיה לאזן באופן פרטני יותר בין הרצון להרחבת שיתוף הציבור בתיכנון לבין שיקולי היעילות והגמישות של המערכת הסטטוטורית. מאחר ושלב ההתנגדויות לתוכנית הינו השלב היחיד המאפשר כאמור שיתופו של הציבור בהליך הסטטוטורי, יצא מחקר זה מנקודת מוצא, לפיה עצם ההתנגדות לתוכנית משקפת לרוב קונפליקט תכנוני, בין התוכנית לציבור שהתנגד, שיתכן ועשוי היה להיפתר באם הציבור היה שותף לתוכנית טרם הפקדתה.

על בסיס כל אלו מניח מחקר זה, כי, ככל שניתן יהיה לזהות מראש את מידת ההתנגדות שתוכנית עשויה לעורר, על-פי טיבה ומאפייניה, ניתן יהיה לשער כי בתוכניות אשר בהן אותר "פוטנציאל התנגדויות" גבוה יחסית – קיים צורך וההצדקה רבה יותר לשיתופו של

הציבור לעת גיבוש הפתרון התכנוני מאשר באותן תוכניות בהן "פוטנציאל ההתנגדויות" אותר כנמוך יחסית. על רקע זה הוגדרה השערת המחקר, שנועדה לבחון האם ניתן לזהות מראש את "פוטנציאל ההתנגדויות" של תוכנית, על-פי טיבה ומאפייניה. זאת כאמור לאור ההנחה, כי קיים קשר בין מאפייני התוכנית לבין ההתנגדויות שיוגשו בגינה.

מבחני המתאם, בהם נבחן קיומו של קשר זה בנוגע לכל אחד מהמשתנים המסבירים (מאפייני התוכנית) הראו קיומו של **קשר מובהק** בין המשתנה המסביר ל"פוטנציאל ההתנגדויות" של תוכנית. גם מודל הרגרסיה שפותח, אשר שילב את כל המשתנים המסבירים הרלוונטיים, הוכיח קיומו של קשר מובהק בין מאפייני התוכנית ל"פוטנציאל ההתנגדויות" שלה. עוד נמצא, כי רק שיעור נמוך יחסית של תוכניות מעורר בכלל התנגדות כלשהי (כ 30%).

על בסיס הדגמת קיומו של הקשר בין מאפייני התוכנית לקונפליקט התכנוני שהיא עשויה לעורר, אנו סבורים כי ניתן לבחון הגדרתו של שלב סטטוטורי נוסף של שיתוף הציבור, אשר יחול רק על מספר מצומצם יחסית של סוגי תוכניות מסויימות, על-פי מאפייניהן והיבטים נוספים רלוונטיים.

כך לדוגמה, תוכנית המציעה תיכנון נקודתי בשכונה מסוימת, המאורגנת אף בוועד שכונתי וש"פוטנציאל ההתנגדויות" החזוי שלה קטן ומקומי יחסית, עשויה למצות את הליך שיתוף הציבור רק בשלב ההתנגדויות. לעומת זאת, תוכנית המציעה הקמת תשתית תחבורתית רחבת היקף, הצפויה ל"פוטנציאל התנגדויות" מקיף ומעמיק, עשויה להידרש לשלב שיתוף ציבור נוסף טרם הפקדתה. מחקר זה, אשר בחן במסגרתו את "התנהגותן" של התוכניות השונות לנושא התנגדויות על-פי מאפיניהם השונים, עשוי לסייע בהתווית פתרון מסוג זה. עם זאת, נדרשת הרחבת המחקר ופיתוחו לצורך המשך גיבושו של פתרון זה.

ככל ששלב זה, של שיתוף הציבור ייעשה טרם שלב ההפקדה, יהיה בו אולי כדי להקטין את הקונפליקט התכנוני, ובכך ל"הקדים תרופה למכה". בנוסף, ניתן יהיה לחזק בעזרתו את ההיבט הדמוקרטי של הליך התיכנון, וכן לשפר את המוצר התכנוני. גם אם יהיה בתוספת שלב זה כדי להשפיע על יעילות ההליך הסטטוטורי, אנו סבורים כי יתרונותיו במקרה זה עולים על חסרונותיו (ככל שקיימים). בכל מקרה, שלב זה אמור לחול רק על מספר מצומצם יחסית של תוכניות. במרבית התוכניות, תחול המתכונת הסטטוטורית הקיימת כיום. הצעות ברוח זו, הנוגעות ליצירת "מסלולים שונים" לסוגי תוכניות שונים הועלו כבר בעבר. כך לדוגמה המליצה ורנסקי (1994) במחקרה, בין היתר, על יצירת הבחנה ברורה בין תוכניות מסוגים שונים (מתאר/ מפורטות וכד') תוך התאמת מרכיבי התוכנית והליכי אישורה למאפייניה.

גם המחוקק הכיר בפתרון של יצירת "מסלולים שונים" לתוכניות שונות. כך לדוגמה, הוגדרו הליכים סטטוטוריים שונים לתוכניות דרך ולתוכניות ל"תשתית לאומית"[132]. יחד עם זאת עיקר הדגש בהליכים אלו ניתן למרכיב המהירות והיעילות, תוך צמצום יכולתו של הציבור להיות שותף לעת גיבוש הפתרון התכנוני. ככל הנראה, עמדתו זו של המחוקק

[132] "תשתיות לאומיות" - מתקני תשתית, נמל תעופה, נמל מעגן, מיתקן להתפלת מים, מיתקני מים וביוב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, תחנת כוח, מיתקן אחסון גז ודלק או דרך, והכל אם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית" (תיקון מס' 60 לחוק התכנון והבניה, סעיף מס' 1 לחוק).

נובעת מהעובדה שמדובר בפרויקטים בעלי חשיבות ציבורית מובהקת, אשר איש בציבור אינו רוצה אותם בקרבתו (פרויקטים מסוג N.I.M.B.Y = Not In My Back Door). בנסיבות אלו קיימת הצדקה ל"הכתיבם מלמעלה". יחד עם זאת, עדיין לא הוכח כי "מסלולים" יעודיים אלו אכן הצליחו לאפשר תיכנונם ומימושם באופן מיטבי ויעיל מבעבר. בכל מקרה, מתעלמים פתרונות אלו מהיתרונות הגלומים בשיתוף הציבור בהליך התכנוני טרם הפקדת התוכנית.

מיגבלות המחקר

על בסיס ממצאי המחקר האמפירי גובשו מספר מסקנות שפורטו לעיל. יחד עם זאת למחקר שבוצע מספר מגבלות, אשר יש בהן כדי להשפיע גם על מידת תקפותן של מסקנות אלו, והמחייבות המשך לימוד ובחינה.

להלן פירוט המגבלות המרכזיות:

א. **כמות ההתנגדויות שהוגשה לכל תוכנית לא נלקחה כלל בחשבון**: המשתנה התלוי היחיד שהוגדר כלל רק מאפיין אחד: הגשת/ אי הגשת התנגדות לתוכנית, מבלי לתת כל משקל לכמות ההתנגדויות שהוגשה. במצב זה בין אם הוגשה התנגדות אחת לתוכנית, או מספר עשרות או אף מאות התנגדויות לתוכנית - נכללו תוכניות אלו במעמד זהה בקבוצת התוכנית עם התנגדויות.

ראשית יצויין כי מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן (1986) כלל במסגרת סקר התוכניות גם נתונים ביחס למספר המתנגדים, כאשר לכ 80% מהתוכניות שלהן הוגשו התנגדויות במחקרן זה היו בין 1-5 מתנגדים. החלטה שלא לכלול במחקר זה גם את כמות המתנגדים בכל תוכנית נבעה, ראשית, מההנחה שכמות המתנגדים לכשעצמה אינה משקפת בהכרח את מהות הקונפליקט התכנוני שהתוכנית יוצרת. יתכן מצב, בו לתוכנית מוגשת התנגדות אחת בלבד, אך יש בה כדי לשקף קונפליקט תכנוני מהותי, ומנגד, תוכנית שהוגשו לה עשרות התנגדויות שרובן נוגעות לנושאים משניים, עניינים טכניים וכד'. בנוסף, גם אם הוגשה התנגדות בודדת לתוכנית, נדרשת התוכנית לעבור שלב נוסף של שמיעת ההתנגדות והחלטת ועדת ההתנגדויות ביחס להן, כך שגם מבחינת ההליך הסטטוטורי קיימת הבחנה ברורה בין תוכניות ללא התנגדות לאלו שהוגשה בגינן התנגדות - ללא תלות במספר ההתנגדויות שהוגשו. מעבר לכל אלו, נבעה החלטה זו גם מסיבה מעשית: סקר התוכניות שנערך במסגרת חיבור זה כלל אוכלוסיית תוכניות גדולה יחסית (717 תוכנית, לעומת 201 תוכניות בסקר של ורנסקי, אלתרמן וצ'רצ'מן, 1986), והוספת משתנים נוספים היתה מרחיבה היקפו של הסקר מעבר להיקף סביר במסגרת חיבור זה.

יחד עם זאת יודגש, כי כמות מתנגדים עשויה בהחלט להצביע על היקף הקונפליקט, ולהשפיע גם על האמצעים האפשריים למיתונו.

ב. **נימוקי ההתנגדויות שהוגשו לא נלקחו כלל בחשבון**: כאמור המשתנה התלוי היחיד שהוגדר כלל רק מאפיין אחד: הגשת/ אי הגשת התנגדות לתוכנית, מבלי לתת כל משקל גם לנימוקי ההתנגדויות שהוגשו. במצב זה, בין אם הוגשה התנגדות קנטרנית

לתוכנית או התנגדות מהותית המעלה שאלות כבדות משקל ביחס לתוכנית - נכללו תוכניות אלו במעמד זהה בקבוצת התוכנית עם התנגדויות.

מחקרן של ורנסקי, אלתרמן וצ׳רצ׳מן (1986) כלל במסגרת סקר התוכניות גם נתונים ביחס לנימוקי ההתנגדויות, כאשר מספר הנימוקים הכולל שאותר היה 1,628 נימוקים לכלל אוכלוסיית התוכניות שנסקרה (201 תוכניות). ברור כי הכללת משתנה זה במחקר הנדון, בו נסקרו כאמור 717 תוכניות, היתה מרחיבה במאוד את היקף העבודה הנדרשת, הרבה מעבר להיקף סביר במסגרת חיבור זה.

ג. **הסתמכות על מסמכי התוכנית המופקדת בלבד:** כפי שהוגדר בסעיף השערת המחקר לעיל, מאפייני התוכנית נקבעו רק על סמך מסמכי התוכנית המופקדים, וזאת לאור ההנחה כי מסמכים אלו מהווים את האינפורמציה הגלויה והרלוונטית, אשר על סמך המצוי בהם מחליט אותו מתנגד פוטנציאלי באם להגיש התנגדות לתוכנית.

יחד עם זאת אין להוציא מכלל אפשרות כי תוגש התנגדות הכוללת טענות המכוונות גם או רק להיבטים ו/או מאפיינים בתוכנית, אשר כלל לא באו לידי ביטוי במסמכי התוכנית המופקדת. כך לדוגמה, יכול מתנגד לטעון כי התוכנית המופקדת עומדת בסתירה להתחייבות כלשהי אשר ניתנה לו מטעם יזמי אותה תוכנית או הרשויות, בעוד שלהתחיבויות אלו אין זכר במסמכי התוכנית המופקדת, ולא ניתן ללמוד על הימצאותן מתוך עיון במסמכים המופקדים. מתנגד אחר עשוי לטעון כנגד תנאים למתן תוקף לתוכנית, שנקבעו בעת החלטת מוסד התיכנון לעת הפקדתה, כאשר תנאים אלו אינם ניכללים במסגרת מסמכי התוכנית המופקדת, אלא רק בהחלטת מוסד התיכנון ביחס אליהם.

עולה מכל אלה כי לצורך הגדרת סך מאפייניה של תוכנית מסויימת, אין להסתפק בהכרח בנתונים המצויים במסמכים המופקדים, וכי לכך תידרש, קרוב לוודאי, השלמה של נתונים נוספים אשר אינם כלולים במסגרת מסמכים אלו.

המלצות למחקרי המשך

כפי שפורט בסעיף תיאור שיטת המחקר לעיל, מסווג המחקר הנדון כמחקר מתאמי (correlative study), אשר ניתן להסיק במסגרתו רק על הקשר שבין המשתנים השונים, אך לא ניתן להקיש ממנו על הסבר סיבתי מוכח לקשר שאותר. הסברים סיבתיים ניתנים בדרך כלל לבחינה במחקר ניסויי, אשר קיימת אפשרות במסגרתו לשנות חלק מהנתונים, להפעיל לגביהן מניפולציות שונות, לבחון השפעת שינויים אלה על קבוצת הנתונים הנבדקת ולהפריך בכך הסברים חלופיים ובכך מתאפשרת, באופן דדוקטיבי, להציע במסגרת המחקר הניסויי גם הסבר סיבתי לקשר שזוהה - אך כפי שפורט שם, ומחקר מסוג זה אינו רלוונטי במקרה דנן.

יחד עם זאת קיים, עפ״י Selltiz סוג נוסף של מחקר - מחקר גישוש (formulative or exploratory study). מטרתו של מחקר מסוג זה הינה להכיר ולתאר תופעה באופן כללי, כדי לנסח בעזרתו בעיות או השערות למחקרים נוספים, שיערכו בהמשך. מחקר מסוג זה (אשר אינו עומד בקריטריונים של מחקר מדעי) מתבונן בו-זמנית על מספר רב של תופעות

וגורמים, ואינו בוחן השערות אלו אלא מסייע לאתרן, ומאפשר להתוות, בעזרתן, מתווים מתודולוגיים למחקרי המשך (בייט-מרום, 1990).

על בסיס הידע שהצטבר במסגרת המחקר האמפירי שבוצע ופורט לעיל (המחקר המתאמי - תיאורי), ולאור העובדה שאוששה השערת המחקר ונימצא מדד - קשר בין המשתנים השונים, ניתן לערוך בהמשך **שלב נוסף של מחקר, אשר ינסה לבחון האם קיים קשר בין מאפייני התוכנית לבין מאפייני ההתנגדויות אשר הוגשו בגינה**.

שלב זה יכול להתבצע, ראשית, כמחקר גישוש על קבוצה מצומצמת של תוכניות וההתנגדויות אשר הוגשו בגינן - וזאת כאמור בנסיון להציע הסברים משוערים לקשר שבין מאפייני תוכניות בנין עיר, לבין התנגדויות המוגשות בגינן. כך ניתן לבחון השערות שונות, דוגמת הקשר בין תוכניות אשר עוסקות בחלוקה של "עוגת זכויות" לטענות דוגמת אי-שוויון, קיפוח ואפלייה; הקשר בין תיכנון נקודתי, המציע פתרון אד-הוק שלא על בסיס מדיניות תכנונית כוללת לטענות סביבתיות, חברתיות ומשפטיות הנוגעות לתיכנון נקודתי; הקשר בין תוכניות המאפשרות גמישות ביחס לפיתרון שימומש לטענות הנוגעות לאי-וודאות, עיכוב מימוש; הפעלת שיקולים זרים, תיכנון הנסתר מעיני הציבור וכד'.

המשך בחינת ההקשרים המשוערים בין מאפייני תוכניות לבין מאפייני התנגדויות שהוגשו בגינן עשויה להאיר סוגים שונים של קונפליקטים שתוכנית עשויה לעורר, על-פי טיבה ומאפייניה. בחינה זו עשויה גם להצביע אף על דרכים למיתונם ואולי אף להסדרתם של קונפליקטים אלו, כולל בדרך של הגדרת שלב סטטוטורי נוסף של שיתוף הציבור טרם הפקדת התוכנית.

תחום נוסף למחקרי המשך נוגע לאפשרות הגדרתן של שיטות שונות לשיתוף הציבור בתיכנון וזאת בהתאם לסוגי התוכניות השונות. מחקר בתחום זה עשוי לבחון את הליכי ושיטות שיתוף הציבור הקיימות כיום, ובנוסף את סוגי התוכניות השונות, על-פי טיבן ומאפייניהן. על בסיס כל אלה, ותוך הסתמכות על ממצאים מחקריים, יוכל מחקר זה לנסות ולהמליץ על הגדרת ההליכים הנדרשים לשיתופו של הציבור בכל אחד מסוגי התוכניות שיוגדרו. בנוסף, וכאחד מקריטריוני ההערכה, מוצע כי תיבחן שאלת ה"מחיר" הכרוך בתוספת שלב זה על יעילות ומהירות ההליך הסטטוטורי, ככל שקיים.

נספח 1

פירוט התוצאות הכמותיות של סקר ההתנגדויות בתוכניות

הערה: מיספרי הטבלאות מתייחסים למיספור בכל הספר על פי ההפניות מתוכו, ועל כן אינם בהכרח רציפים בניספח.

טבלה מס׳ 4 - **הקשר בין התנגדויות למקום התוכנית**

A. מקום התוכנית (1)	תכ׳ עם התנגדויות (2)		תכ׳ ללא התנגדויות (3)		סה״כ תוכניות (4)		שיעור התכ׳ עם התנגדויות (5)
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%	%
1. עירוני.	109	51.7	232	46.1	341	47.8	31.9
2. עירוני – כפרי.	35	16.6	142	28.2	177	24.8	19.8
3. כפרי.	50	23.7	120	23.9	170	23.8	29.4
4. אחר.	17	8.1	9	1.8	26	3.6	65.4
סה״כ	211	100	503	100	714	100%	

המבחן הסטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 25.119[a], df = 3, Sig.< 0.0001).

טבלה מס׳ 5 - **הקשר בין התנגדויות ונושא התוכנית**

B. **נושא התוכנית (1)**	**תכ׳ עם התנגדויות (2)**		**תכ׳ ללא התנגדויות (3)**		**סה״כ תוכניות (4)**		**שיעור התכ׳ עם התנגדויות (5)**
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%	%
1. מגורים, בנין בודד.	46	22.4	223	44.6	269	38.2	17.1
2. מגורים, מתחם או שכונה.	89	43.4	123	24.6	212	30.1	42.0
מגורים (סה״כ)	*(135)*	*(65.8)*	*(346)*	*(69.2)*	*(481)*	*(68.3)*	*(28.0%)*
3. תעשיה, מסחר, מלאכה.	23	11.2	52	10.4	75	10.6	30.7
4. שטחי ציבור.	7	3.4	48	9.6	55	7.8	12.7
5. תיירות ונופש.	4	2.0	7	1.4	11	1.6	36.4
6. תשתיות תחבורתיות.	28	13.7	27	5.4	55	7.8	50.9
7. אחר.	8	3.9	20	4.0	28	4.0	28.6
סה״כ	205	100	500	100	705	100%	

המבחן הסטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** 1(Chi-Square = 56.047[a], df = 6, Sig. < 0.000)

טבלה מס׳ 6 - **ריכוז הממצאים ביחס ליזם התוכנית**

C. **יזם התוכנית (1)**	**תכ׳ עם התנגדויות (2)**		**תכ׳ ללא התנגדויות (3)**		**סה״כ תוכניות (4)**		**שיעור התכ׳ עם התנגדויות (5)**
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%	%
1. פרטיים וועדות תיכנון.	176	86.7	476	95.8	652	93.1	27.0
2. משרדי וגורמי ממשלה.	24	11.8	13	2.6	37	5.3	64.9
3. אחר.	3	1.5	8	1.6	11	1.6	27.3
סה״כ	203	100%	497	100%	700	100%	

המבחן הסטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 24.405[a], df = 2, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 7 - **התגדויות לפי שטח התוכנית**

D. שטח התוכנית (1)	תכ׳ עם התנגדויות (2)		תכ׳ ללא התנגדויות (3)		סה״כ תוכניות (4)		שיעור התכ׳ עם התנגדויות (5)
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%	%
1. 0 עד 1 דונם.	17	8.1	146	29.2	163	23.1	10.4%
2. 1 עד 5 דונם.	49	23.3	148	29.6	197	27.7	24.9%
3. 5 עד 20 דונם.	37	17.6	105	21.0	142	20.0	26.1%
4. 20 עד 100 דונם.	50	23.8	61	12.2	111	15.6	45.0%
5. 100 עד 999 דונם.	51	24.3	16	3.2	67	9.4	76.1%
6. 1000 דונם ומעלה.	6	2.9	24	4.8	30	4.2	20%
סה״כ	210	100	500	100	710	100%	

המבחן הסטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** ($Chi\text{-}Square = 115.378^a$, $df = 5$, $Sig. < 0.0001$).

טבלה מס׳ 8 - **התנגדויות לפי מידת השינוי המוצע בתוכנית** 8

E. מידת השינוי בתוכנית (1)	תכ׳ עם התנגדויות (2)		תכ׳ ללא התנגדויות (3)		סה״כ תוכניות (4)		שיעור התכ׳ עם התנגדויות (5)
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%	%
1. שינוי ״קטן״.	7	3.4	35	7.0	42	5.9	16.7
2. שינוי ״בינוני״.	21	10.2	150	30.1	171	24.5	12.3
3. שינוי ״גדול״.	178	86.4	314	62.9	492	69.6	36.2
סה״כ	206	100	499	100	705	100%	

המבחן הסטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** ($Chi\text{-}Square = 38.445^a$, $df = 2$, $Sig. < 0.0001$)

טבלה מס׳ 9 - **תפלגות מקום התוכנית ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית**

A. מקום התוכנית / **B. נושא התוכנית**	**עירוני (1)**		**עירוני - כפרי (2)**		**כפרי (3)**		**אחר (4)**	
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%
1. מגורים, בנין בודד.	127	37.9	79	45.1	63	37.3	0	0
2. מגורים, מתחם או שכונה.	75	22.4	65	37.1	71	42.0	1	3.8
3. תעשיה, מסחר, מלאכה.	61	18.2	5	2.9	6	3.6	3	11.5
4. שטחי ציבור.	37	11.0	13	7.4	5	3.0	0	0
5. תיירות ונופש.	5	1.5	0	0	6	3.6	0	0
6. תשתיות תחבורתיות.	20	6.0	9	5.1	5	3.0	21	80.8
7. אחר.	10	3.0	4	2.3	13	7.7	1	3.8
סה״כ	335	100	175	100	169	100	26	100

המבחן הסטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** ($Chi\text{-}Square = 284.262^a$, $df = 18$, $Sig. < 0.0001$).

טבלה מס׳ 10 - **התפלגות נושא התכנית ביחס לכל אחד ממיקומי התכנית**

A. מקום התכנית / **B. נושא התכנית**		**עירוני (1)**	**עירוני - כפרי (2)**	**כפרי (3)**	**אחר (4)**	**סה״כ**
מגורים, בנין בודד.	מס׳	127	79	63	0	269
	%	47.2	29.4	23.4	0	100%
מגורים, מתחם או שכונה.	מס׳	75	65	71	1	212
	%	35.4	30.7	33.5	0.5	100%
תעשיה, מסחר, מלאכה.	מס׳	61	5	6	3	75
	%	81.3	6.7	8.0	4.0	100%
שטחי ציבור.	מס׳	37	13	5	0	55
	%	67.3	23.6	9.1	0	100%
תיירות ונופש.	מס׳	5	0	6	0	11
	%	45.5	0	54.5	0	100%
תשתיות תחבורתיות.	מס׳	20	9	5	21	55
	%	36.4	16.4	9.1	38.2	100%
אחר.	מס׳	10	4	13	1	28
	%	35.7	14.3	46.4	3.6	100%

המבחן הסטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 284.262[a], df = 18, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 11 - **התפלגות שיעורי השינוי המוצעים בתוכנית ביחס לכל אחד מנושאי התוכנית**

E. מידת השינוי / **B. נושא התוכנית**	**״קטן״(1)**		**״בינוני״ (2)**		**״גדול״ (3)**	
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%
1. מגורים, בנין בודד.	10	23.8	94	56.0	164	33.7
2. מגורים, מתחם או שכונה.	13	31.0	36	21.4	159	32.6
3. תעשיה, מסחר, מלאכה.	5	11.9	27	16.1	42	8.6
4. שטחי ציבור.	10	23.8	7	4.2	38	7.8
5. תיירות ונופש.	0	0	1	0.6	10	2.1
6. תשתיות תחבורתיות.	0	0	1	0.6	53	10.9
7. אחר.	4	9.5	2	1.2	21	4.3
סה״כ	42	100	168	100	487	100

מבחן סטטיסטי (Pearson Chi-Square) שנערך עבור טבלת ההתפלגויות של משתנים אלו הראה **תוצאה מובהקת** ($Chi\text{-}Square = 76.681^a$, $df = 12$, $Sig. < 0.0001$).

טבלה מס׳ 12 - **התפלגות נושאי התוכנית ביחס לשיעורי השינוי המוצעים בתוכנית**

B. נושא התוכנית / E. מידת השינוי		שינוי ״קטן״ (1)	שינוי ״בינוני״(2)	שינוי ״גדול״ (3)	סה״כ
1. מגורים, בנין בודד.	מס׳	10	94	164	268
	%	3.7	35.1	61.2	100%
2. מגורים, מתחם או שכונה.	מס׳	13	36	159	208
	%	6.3	17.3	76.4	100%
3. תעשיה, מסחר, מלאכה.	מס׳	5	27	42	74
	%	6.8	36.5	56.8	100%
4. שטחי ציבור.	מס׳	10	7	38	55
	%	18.2	12.7	69.1	100%
5. תיירות ונופש.	מס׳	0	1	10	11
	%	0	9.1	90.9	100%
6. תשתיות תחבורתיות.	מס׳	0	1	53	54
	%	0	1.9	98.1	100%
7. אחר.	מס׳	4	2	21	27
	%	14.8	7.4	77.8	100%

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 76.681[a], df = 12, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 13 - **התפלגות יזם התכנית ביחס לנושאי התכנית**

C. יזם התכנית / B. נושא התכנית	פרטיים וועדות(1)		ממשלה (2)		אחר (3)	
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%
1. מגורים, בנין בודד.	262	40.7	3	8.1	2	18.2
2. מגורים, מתחם או שכונה.	196	30.5	10	27.0	1	9.1
3. תעשיה, מסחר, מלאכה.	70	10.9	2	5.4	1	9.1
4. שטחי ציבור.	50	7.8	0	0	3	27.3
5. תיירות ונופש.	10	1.6	0	0	1	9.1
6. תשתיות תחבורתיות.	32	5.0	22	59.5	0	0
7. אחר.	23	3.6	0	0	3	27.3
סה״כ	643	100	37	100	11	100

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 177.854[a], df = 12, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 14 - **התפלגות נושאי התכנית ביחס לכל אחד מיזמי התכנית**

B. נושא התכנית / C. יזם התכנית		פרטיים וועדות(1)	ממשלה (2)	אחר (3)	סה״כ
1. מגורים, בנין בודד.	מס׳	262	3	2	267
	%	98.1	1.1	0.7	100%
2. מגורים, מתחם או שכונה.	מס׳	196	10	1	207
	%	94.7	4.8	0.5	100%
3. תעשיה, מסחר, מלאכה.	מס׳	70	2	1	73
	%	95.9	2.7	1.4	100%
4. שטחי ציבור.	מס׳	50	0	3	53
	%	94.3	0	5.7	100%
5. תיירות ונופש.	מס׳	10	0	1	11
	%	90.9	0	9.1	100%
6. תשתיות תחבורתיות.	מס׳	32	22	0	54
	%	59.3	40.7	0	100%
7. אחר.	מס׳	23	0	3	26
		88.5	0	11.5	100%

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 177.854[a], df = 12, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 15 - **התפלגות יזמי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי שהתוכנית מציעה**

C. יזם התוכנית / E. מידת השינוי	פרטיים וועדות(1)		ממשלה (2)		אחר (3)	
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%
שינוי ״קטן״.	42	6.5	0	0	0	0
שינוי ״בינוני״.	165	25.6	2	5.4	2	18.2
שינוי ״גדול״.	438	67.9	35	94.6	9	81.8
סה״כ	645	100	37	100	11	100

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 12.968[a], df = 4, Sig. < 0.011).

טבלה מס׳ 16 - **התפלגות שיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד מיזמי התוכנית**

C. יזם התוכנית / E. מידת השינוי		פרטיים וועדות(1)	ממשלה (2)	אחר (3)	סה״כ
1. שינוי ״קטן״.	מס׳	42	0	0	42
	%	100	0	0	100%
2. שינוי ״בינוני״.	מס׳	165	2	2	169
	%	97.6	1.2	1.2	100%
3. שינוי ״גדול״.	מס׳	438	35	9	482
	%	90.9	7.3	1.9	100%

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 12.968[a], df = 4, Sig. < 0.011).

טבלה מס' 17 - **התפלגות שיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה ביחס לכל אחד משטחי התוכנית השונים**

E. מידת השינוי / D שטח התוכנית	שינוי "קטן"(1)		שינוי "בינוני, (2)		שינוי "גדול" (3)	
	מס'	%	מס'	%	מס	%
15.7	11	26.2	76	44.4	77	
28.9	8	19.0	45	26.3	142	
2. 5 עד 20 דונם.	8	19.0	17	9.9	116	23.6
3. 20 עד 100 דונם.	8	19.0	16	9.4	85	17.3
4. 100 עד 999 דונם.	0	0	0	0	66	13.4
5. 1000 דונם ומעלה.	7	16.7	17	9.9	5	1.0
סה"כ	42	100	171	100	491	100

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 134.363[a], df = 10, Sig. < 0.0001).

טבלה מס' 18 - **התפלגות שטחי התוכנית ביחס לשיעורי השינוי השונים שהתוכנית מציעה**

E. מידת השינוי / **D. שטח התוכנית**		**שינוי "קטן"(1)**	**שינוי "בינוני, (2)**	**שינוי "גדול" (3)**	**סה"כ**
1. 0 עד 1 דונם.	מס'	11	76	77	164
	%	6.7	46.3	47.0	100%
2. 1 עד 5 דונם.	מס'	8	45	142	195
	%	4.1	23.1	72.8	100%
3. 5 עד 20 דונם.	מס'	8	17	116	141
	%	5.7	12.1	82.3	100%
4. 20 עד 100 דונם.	מס'	8	16	85	109
	%	7.3	14.7	78.0	100%
5. 100 עד 999 דונם.	מס'	0	0	66	66
	%	0	0	100	100%
6. מעל 1000 דונם;	מס'	7	17	5	29
	%	24.1	58.6	17.2	100%

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 134.363[a], df = 10, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 19 - **התפלגות יזמי התכנית ביחס לשטחי התכנית השונים**

C. יזם התכנית / D. שטח התכנית	פרטיים וועדות (1)		ממשלה (2)		אחר (3)	
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%
0 עד 1 דונם.	161	24.8	0	0	3	27.3
1 עד 5 דונם.	184	28.4	7	18.9	2	18.2
5 עד 20 דונם.	132	20.3	5	13.5	1	9.1
20 עד 100 דונם.	99	15.3	8	21.6	2	18.2
100 עד 999 דונם.	47	7.2	14	37.8	2	18.2
1000 דונם ומעלה.	26	4.0	3	8.1	1	9.1
סה״כ	649	100	37	100	11	100

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** ($Chi\text{-}Square = 52.386^a$, $df = 10$, $Sig. < 0.0001$)

טבלה מס׳ 20 - **התפלגות שטחי התוכנית ביחס ליזמי התוכנית השונים**

C. יזם התוכנית / D. שטח התוכנית		פרטיים וועדות (1)	ממשלה (2)	אחר (3)	סה״כ
.1 0 עד 1 דונם.	מס׳	161	0	3	164
	%	98.2	0	1.8	100%
.2 1 עד 5 דונם.	מס׳	184	7	2	193
	%	95.3	3.6	1.0	100%
.3 5 עד 20 דונם.	מס׳	132	5	1	138
	%	95.7	3.6	0.7	100%
.4 20 עד 100 דונם.	מס׳	99	8	2	109
	%	90.8	7.3	1.8	100%
.5 100 עד 999 דונם.	מס׳	47	14	2	63
	%	74.6	22.2	3.2	100%
.6 מעל 1000 דונם.	מס׳	26	3	1	30
	%	86.7	10.0	3.3	100%

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 52.386[a], df = 10, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 21 - **התפלגות מיקומי התוכנית השונים ביחס לכל אחד משיעורי השינוי המוצעים בתוכנית**

A. מקום התוכנית / E. מידת השינוי	עירוני (1)		עירוני - כפרי (2)		כפרי (3)		אחר (4)	
	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%	מס׳	%
1. שינוי ״קטן״.	28	8.3	5	2.8	9	5.4	0	0
2. שינוי ״בינוני״.	94	27.9	58	33.0	20	11.9	1	3.8
3. שינוי ״גדול״.	215	63.8	113	64.2	139	82.7	25	96.2
סה״כ	337	100	176	100	168	100	26	100

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 38.987[a], df = 6, Sig. < 0.0001)

טבלה מס׳ 22 - **התפלגות שיעורי השינוי המוצעים בתוכנית ביחס לכל אחד ממיקומי התוכנית השונים**

A. מקום התוכנית / E. מידת השינוי		עירוני (1)	עירוני - כפרי (2)	כפרי (3)	אחר (4)	סה״כ
1. שינוי ״קטן״.	מס׳	28	5	9	0	42
	%	66.7	11.9	21.4	0	100%
2. שינוי ״בינוני״.	מס׳	94	58	20	1	173
	%	54.3	33.5	11.6	0.6	100%
3. שינוי ״גדול״.	מס׳	215	113	139	25	492
	%	43.7	23.0	28.3	5.1	100%

מבחן סטטיסטי הראה **תוצאה מובהקת** (Chi-Square = 38.987[a], df = 6, Sig. < 0.0001).

טבלה מס׳ 23 - **טבלת המרה למשתני מודל הרגרסיה הלוגיסטית**

שם המשתנה	קריטריון	ערך קודם	ערך מקודד		
			Place (1)	Place (2)	Place (3)
מקום התוכנית	עירוני	1	1	0	0
	עירוני-כפרי	2	0	1	0
	כפרי	3	0	0	1
	אחר	4	0	0	0

טבלה מס׳ 24 - **משתני מודל הרגרסיה הלוגיסטית**

מס׳	המשתנה	קריטריון	ערך		
			Place (1)	Place (2)	Place (3)
A	**מקום התוכנית**	עירוני	1	0	0
		עירוני-כפרי	0	1	0
		כפרי	0	0	1
		אחר	0	0	0
D	**שטח התוכנית**	עד 1 דונם	1		
		1 עד 5 דונם	2		
		5 עד 20 דונם	3		
		20 עד 100 דונם	4		
		100 עד 1000 ד׳	5		
		מעל 1000 דונם	6 המשך ..		
E	**מידת השינוי**	שינוי ״קטן״	1		
		שינוי ״בינוני״	2		
		שינוי ״גדול״	3		

טבלה מס' 25 **- מקדמי המשתנים במודל הרגרסיה הלוגיסטית**

	Variable	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step	**Area Place**	.547	.070	61.022	1	.000	1.729
	Place(1)	-.100	.471	.045	3	.831	.905
	Place(2)	-.999	.488	4.201	1	.040	.368
	Place(3)	-.889	.473	3.538	1	.060	.411
	Change	.997	.194	26.406	1	.000	2.710
	Constant	-4.699	.813	33.425	1	.000	.009

טבלה מס' 26 – **השוואת ממצאי מודל הרגרסיה הלוגיסטית ביחס ל"קבוצות" של תוכניות שהתקבלו בפועל**

		תוצאות מודל הרגרסיה הלוגיסטית		
		קבוצת התוכניות שלא הוגשו התנג' בגינן	**קבוצת התוכניות שכן הוגשו התנג' בגינן**	**שיעור הצלחת החיזוי של המודל (ב %)**
תוצאות מבחן התפלגויות	**קבוצת התוכניות שלא הוגשו התנג' בגינן**	460 תוכניות	37 תוכניות	92.6%
	קבוצת התוכניות שכן הוגשו התנג' בגינן	134 תוכניות	72 תוכניות	35.0%
		סך כל התוכניות שבאוכלוסיית המחקר		75.7%

ניספח 2:

תקנות התיכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתוכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), תשמ"ט-1989.

בנין ערים – תכנון ובניה

תקנות התכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), תשמ"ט-1989

רבדים בחקיקה

תוכן עניינים

מס' סעיף	נושא	עמוד
סעיף 1	הגדרות	2
סעיף 2	מועד להגשת התנגדות	2
סעיף 3	פרטים נוספים בכתב ההתנגדות	2
סעיף 4	העברת כתב ההתנגדות למוסד תכנון אחר	2
סעיף 5	חוות דעת של הועדה המקומית	2
סעיף 6	מודעה על פתיחת הדיון	3
סעיף 7	מחיקה על הסף ותיקון התנגדות	3
סעיף 8	הזמנת הצדדים	3
סעיף 9	תשאול המצהיר	3
סעיף 10	איחוד הדיון	3
סעיף 11	פתיחת הדיון	3
סעיף 12	סדרי הטיעון	3
סעיף 13	זכות העמידה של היוזם בפועל	3
סעיף 14	הגבלת הטיעון	4
סעיף 15	ראיות	4
סעיף 16	המצאת מסמכים וידיעות נוספים	4
סעיף 17	פרוטוקול	4
סעיף 18	תחולה על דיון בפני חוקר	4
סעיף 19	דיון לפני חוקר — הוראות נוספות	5
סעיף 20	שמירת סמכויות	5
סעיף 21	החלטת המוסד המכריע	5
סעיף 22	סטיה מהוראות התקנות	5
סעיף 23	קיום תוקף	5
סעיף 24	סמכות שיורית	5
סעיף 25	המצאת מסמכים	5
סעיף 26	ביטול	6
סעיף 27	הוראות מעבר	6

נבו הוצאה לאור בע"מ nevo.co.il המאגר המשפטי הישראלי

בנין ערים – תכנון ובניה

תקנות התכנון והבניה (סדרי נוהל בהתנגדויות לתכנית, סמכויות חוקר וסדרי עבודתו), תשמ"ט-1989*

בתוקף סמכותי לפי הסעיפים 107א(ה) ו-265 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 (להלן – החוק), ולאחר התייעצות עם המועצה הארצית לתכנון ולבניה, אני מתקין תקנות אלה:

הגדרות

1. בתקנות אלה –

"התנגדות" – התנגדות לפי סעיפים 100 ו-101 לחוק, למעט התנגדות שעניינה השפעה על טיסה צבאית;

"המוסד המכריע" – המוסד המוסמך לדון ולהכריע בהתנגדויות על פי סעיפים 105 ו-109א(ב) לחוק.

מועד להגשת התנגדות

2. התנגדות תוגש במועד שנקבע לפי סעיף 102 לחוק.

פרטים נוספים בכתב ההתנגדות

3. כתב ההתנגדות כאמור בסעיף 103א לחוק ייערך בארבעה עותקים, ובנוסף לנימוקי ההתנגדות יפרט –

(1) את ענינו של המתנגד בקרקע, בבנין או בפרט תכנוני אחר שהתכנית נוגעת בהם, והאופן בו פוגעת התכנית בענין זה; ובהתנגדות לפי סעיף 101 לחוק – את השפעת התכנית על הטיסה;

(2) את מענו של המתנגד, ואם היה מענו מחוץ לישראל – המען למסירת מסמכים בישראל.

העברת כתב ההתנגדות למוסד תכנון אחר

4. (א) ועדה מחוזית תעביר עותק של כתב התנגדות לתכנית מיתאר מחוזית למועצה הארצית, לא יאוחר מ-30 ימים מתום המועד להגשת ההתנגדויות כאמור בסעיף 102 לחוק; שר הפנים רשאי, על-פי בקשת יושב ראש הועדה המחוזית, להאריך את המועד האמור.

תק' תשנ"ו-1996

(ב) בהתנגדות לתכנית שבסמכות ועדה מחוזית לפי סעיף 62 לחוק, ימציא המתנגד את ההתנגדות לועדה המחוזית ועותק לועדה המקומית הנוגעת בדבר, וכן ימציא ראיה על המצאת העותק לועדה המקומית ומועד ההמצאה.

תק' תשנ"ו-1996

(ג) בהתנגדות לתכנית שבסמכות ועדה מקומית לפי סעיף 62א לחוק ימציא המתנגד את ההתנגדות לועדה המקומית ועותק לועדה המחוזית, וכן ימציא ראיה על המצאת העותק לועדה המחוזית ומועד ההמצאה.

חוות דעת של הועדה המקומית

5. (א) לא תישמע הטענה שהעתק חוות הדעת של הוועדה המקומית לא נשלח למתנגד, אלא בידי אותו מתנגד ובהזדמנות הראשונה.

תק' תשנ"ו-1996

(ב) לא יוחל בדיון בהתנגדויות לתכנית לפני הגשת חוות דעת כמפורט לעיל למוסד המכריע, או לפני תום המועד להגשתה, לפי המוקדם –

(1) בתכנית מחוזית – חוות דעת של הועדה המחוזית;

(2) בתכנית שבסמכות ועדה מחוזית – חוות דעת של הועדה המקומית;

---

* פורסמו ק"ת תשמ"ט מס' 5194 מיום 22.6.1989 עמ' 1001.

תוקנו ק"ת תשנ"ו מס' 5730 מיום 11.1.1996 עמ' 428 – תק' תשנ"ו-1996; תחילתן ביום 1.1.1996 ור' תקנה 8 לענין הוראת מעבר.

ק"ת תשס"ו מס' 6499 מיום 16.7.2006 עמ' 992 – תק' תשס"ו-2006; תחילתן 30 ימים מיום פרסומן והן יחולו על התנגדויות שהוגשו ביום זה או לאחריו.

נבו הוצאה לאור בע"מ nevo.co.il המאגר המשפטי הישראלי

(3) בתכנית שבסמכות ועדה מקומית – חוות דעת של מתכנן המחוז.

מודעה על פתיחת הדיון
תק' תשס"ו-2006

6. (א) ארבעה עשר ימים לפחות לפני המועד לפתיחת הדיון בהתנגדות ישלח המוסד המכריע הזמנות בדואר רשום או בפקסימילה למתנגדים ולמוזמנים הנוספים לפי סעיף 107 לחוק; וכן יפרסם מודעה על קיום הדיון במקומות שבהם מתפרסמות ההודעות על הפקדת תכניות באותו מקום, לפי סעיף 89(ב) לחוק.

(ב) המודעה תפרט, בנוסף למקום הדיון ולמועדו, את אלה:

(1) שם התכנית שעליה הוגשו ההתנגדות או ההתנגדויות;

(2) עיקר הוראות התכנית;

(3) תחום התכנית כמתואר בה;

תק' תשס"ו-2006 (4) (נמחקה).

(ג) לא ייפסל דיון בהתנגדות מחמת זה בלבד שחלו פגמים במודעה לפי תקנה זו, למעט טעויות בשם התכנית או במקום הדיון או במועדו.

מחיקה על הסף ותיקון התנגדות
תק' תשנ"ו-1996

7. (א) לא נתקיים בהתנגדות תנאי שנקבע לענין הגשתה בתקנות אלה, רשאי המוסד המכריע, לאחר שניתנה למתנגד הזדמנות להביא בפניו את טענותיו, למחוק את ההתנגדות על הסף.

(ב) לא נתקיים בהתנגדות תנאי שנקבע לענין הגשתה בתקנות אלה, רשאי המוסד המכריע, במקום למחוק את ההתנגדות לפי תקנת משנה (א), להרשות את תיקון ההתנגדות כדי להתאימה לדרישות התקנות, הכל בדרך ובתנאים שימצא לנכון, או ללא תנאים.

הזמנת הצדדים

8. (א) מי שהוזמן לדיון בהתנגדות לפי סעיף 107 לחוק ולא התייצב, רשאי המוסד המכריע לדון בהתנגדותו שלא בפניו.

(ב) לא קויים או לא הושלם הדיון בהתנגדות פלונית במועד שנקבע לשמיעתה, רשאי היושב ראש של המוסד המכריע להודיע באותו מועד על מועד חדש לדיון, והודעתו תבוא, לענין סעיף 107 לחוק, במקום זימונם של אלה שהיו נוכחים בשעת מתן ההודעה.

(ג) לא תישמע טענה שמי שחובה להזמינו לא הוזמן, אלא בידי מי שטוען שלא הוזמן כדין ובהזדמנות הראשונה.

תשאול המצהיר

9. (א) המוסד המכריע רשאי, בכל עת, אחרי תחילת הדיון בהתנגדות, לדרוש ממתנגד שמסר תצהיר לתמיכה בהתנגדותו, שהמצהיר יתייצב בדיון בפני המוסד המכריע ומשהתייצב, רשאי המוסד המכריע לשאול אותו שאלות הנובעות מהאמור בתצהירו והנראות למוסד המכריע דרושות לבירורה היעיל של ההתנגדות.

(ב) עוד לפני תחילת הדיון רשאי יושב ראש המוסד המכריע לדרוש מהמתנגד את התייצבותו כאמור של מצהיר בתחילת הדיון, אם הדבר נראה לו יעיל למניעת השהייתו של הדיון.

(ג) לא התייצב המצהיר ללא הסבר סביר, או התייצב, אך סירב להשיב על שאלה שלא היה פטור מלהשיב עליה לפי כל דין – רשאי המוסד המכריע למחוק את ההתנגדות על הסף.

איחוד הדיון
תק' תשנ"ו-1996

10. המוסד המכריע רשאי לאחד את הדיון בהתנגדויות שונות לאותה תכנית ולדון בהן במשותף, אם כרוכות בהן בעיות זהות או דומות מבחינה עובדתית, תכנונית או משפטית; אין בהוראה זו כדי לגרוע מסמכות מוסד התכנון לפי סעיף 106(ג) לחוק.

פתיחת הדיון

11. יושב ראש המוסד המכריע יפתח את הדיון במסירת תוכן ההתנגדות – או ההתנגדויות, אם הוחלט על איחוד הדיון בהן – וחוות הדעת של הועדה המקומית, אם הוגשה, זולת אם חברי המוסד המכריע הנוכחים והצדדים לדיון שהתייצבו ויתרו על כך, ובמידה שויתרו.

סדרי הטיעון

12. המתנגד יטען תחילה, אחריו מגיש התכנית ויתר הזכאים להשמיע דבריהם לפי סעיף 107 לחוק; למתנגד תהא זכות תשובה.

זכות העמידה של היוזם בפועל
תק' תשס"ו-2006

13. (א) ראה המוסד שהיזמה להגשת התכנית היתה בפועל בידי אדם זולת מוסד התכנון שהגיש את התכנית, ושמיעתו של אותו אדם דרושה לשם בירורן המלא והיעיל של השאלות המתעוררות או העשויות להתעורר בדיון, רשאי הוא להרשות לאותו אדם, בתנאים ולפי סדר שיקבע המוסד המכריע בהחלטתו, לטעון את טענותיו לענין ההתנגדות, כולה או מקצתה.

נבו הוצאה לאור בע"מ nevo.co.il המאגר המשפטי הישראלי

תק' תשס"ו-2006

(ב) ביקש מגיש התכנית או היוזם כאמור בתקנת משנה (א) להגיש למוסד המכריע תגובה בכתב להתנגדויות שהוגשו לתכנית, ימציא את התגובה למוסד המכריע, לוועדה המקומית ולמתנגד, 5 ימים לפחות לפני המועד הקבוע לשמיעת ההתנגדויות; בתגובה יפורטו נימוקי המגיב והיא תלווה בתצהיר המאמת את העובדות שעליהן היא מסתמכת; על התגובה והתצהיר יחולו הוראות סעיף 103א לחוק ותקנה 9, בשינויים המחויבים.

הגבלת הטיעון

14. לא תישמע בדיון כל טענה אלא לענין הנימוקים שפורטו בהתנגדות או בחוות הדעת של הוועדה המקומית, אם הוגשה, זולת אם החליט המוסד המכריע לנהוג אחרת, מטעמים מיוחדים שיירשמו, ובמידה שהחליט, הכל בתנאים שהמוסד המכריע ימצא לנכון, או ללא תנאים.

ראיות

15. (א) לא יהא המתנגד, מגיש התכנית או היוזם כאמור בתקנה 13 רשאי להביא ראיות לתמיכה בטענותיו שבעובדה או לסתירת טענות שבעובדה של הצד שכנגד אלא ברשות המוסד המכריע.

(ב) הבקשה למתן רשות להביא ראיות תוגש בהזדמנות הראשונה שבה נודע למבקש הצורך להביא את הראיות, ורשאי המוסד המכריע לדרוש שתלווה בתצהיר לגבי עובדות מסוימות.

(ג) המוסד המכריע רשאי לקבל כראיה את עדותם, בכתב או בעל פה, של יועצים מקצועיים ושל מומחים.

(ד) יושב ראש המוסד המכריע יקבע את סדרי הבאת הראיות.

(ה) תקנה זו אינה גורעת מסמכותו של המוסד המכריע לגבות ראיות, מיזמתו הוא, לרבות הסמכות לבקר במקום.

המצאת מסמכים וידיעות נוספים

16. (א) המוסד המכריע רשאי לדרוש מהמתנגד, ממגיש התכנית ומהיוזם כאמור בתקנה 13, להמציא לו, תוך המועד שיקבע, מסמכים או ידיעות נוספים שברשותם והדרושים, לדעתו, לבירור ההתנגדות; המוסד המכריע רשאי לדרוש כי ידיעות כאמור יוגשו לו בתצהיר.

(ב) לא קיים מתנגד דרישה לפי תקנה זו, רשאי המוסד המכריע, לאחר שניתנה למתנגד הזדמנות לטעון את טענותיו, למחוק את ההתנגדות, כולה או מקצתה.

(ג) לא קיים מגיש תכנית או היוזם כאמור בתקנה 13 דרישה לפי תקנה זו, רשאי המוסד המכריע, לאחר שניתנה לאלה הזדמנות לטעון את טענותיהם בענין זה, לראות את הטענות שבעובדה שבהתנגדות, כולן או מקצתן, כאילו הוכחו.

פרוטוקול

17. (א) פרוטוקול על מהלך הדיון בפני המוסד המכריע ינוהל בידי יושב ראש המוסד או בידי מי שמינה לכך, וייחתם ביד יושב ראש המוסד המכריע.

(ב) הפרוטוקול יכלול את –

(1) שמותיהם של חברי המוסד המכריע שנכחו במשך כל הישיבה או במשך חלק ממנה;

(2) שמותיהם של חברי המוסד המכריע שנעדרו מהישיבה, ושמותיהם של אנשים אחרים שנכחו בישיבה, שלא כמאזינים בלבד, ותיאור מעמדם, לרבות המתנגדים והמשיבים על נציגיהם ומלוויהם;

(3) תמצית הטיעון של כל מי שהיה רשאי לטעון לפי החוק או תקנות אלה;

(4) החלטותיו של המוסד המכריע ושל היושב ראש שלו.

(ג) הפרוטוקול יישמר בידי המוסד המכריע, אם לא נאמר אחרת בתקנות לפי החוק, עד שיוכרע מה ייעשה בו לפי חוק הארכיונים, תשט"ו-1955.

(ד) כתב ההתנגדות, חוות דעתה של הוועדה המקומית לפי סעיף 106 לחוק וכן המסמכים והראיות האחרות שנתקבלו על ידי המוסד המכריע והנוגעים לדיון, יישמרו בידי המוסד המכריע ביחד עם הפרוטוקול.

(ה) יושב ראש המוסד המכריע רשאי לדרוש ממי שמסר במהלך הדיון מסמכים או ראיות אחרות, לערוך מהם תמצית.

תחולה על דיון בפני חוקר

18. נתמנה חוקר לפי סעיף 107א לחוק, יחולו תקנות 6, 8, 12 עד 17, ו-22, בשינויים המחוייבים, גם על שמיעת ההתנגדויות על ידי החוקר, ולענין זה יהיו לחוקר הסמכויות של המוסד

נבו הוצאה לאור בע"מ nevo.co.il המאגר המשפטי הישראלי

המכריע ושל היושב ראש שלו, למעט הסמכויות לפי תקנה 16(ב) ו-(ג) והחובות לפי תקנה 17(ג) ו-(ד).

דיון לפני חוקר – הוראות נוספות

19. (א) הממנה חוקר לפי סעיף 107א לחוק רשאי לקבוע לו, בשעת המינוי, מועד לסיום החקירה ולהגשת המלצותיו בעקבותיה.

(ב) היתה קבלת התנגדות, לדעתו של החוקר, עלולה לפגוע באדם שאף הוא רשאי להגיש התנגדות לתכנית, רשאי הוא לתת לאותו אדם הזדמנות לטעון בפניו את טענותיו, בעל פה או בכתב, כפי שיחליט החוקר.

תק' תשנ"ו-1996

(ג) לגבי תכנית שבסמכות הועדה המחוזית, יתן החוקר למתכנן המחוז הזדמנות להשמיע דבריו, ובתכנית שבסמכות ועדה מקומית, יתן החוקר למהנדס הועדה הזדמנות להשמיע דבריו.

(ד) חוקר יעביר למוסד המכריע את פרוטוקול הדיונים שהתנהלו בפניו על מסמכיו הנלווים וכן את המלצותיו המנומקות לגבי ההתנגדויות.

(ה) הוועדה המקומית רשאית למנות מזכיר לחוקר מבין עובדיה וכן לתת את שירותי המזכירות האחרים הכרוכים במילוי תפקידו של חוקר; לא עשתה כן, תישא הוועדה המקומית בהוצאות שירותי המזכיר ושירותי המזכירות האחרים כאמור, שיינתנו בידי מי שהוועדה המחוזית או שר הפנים, לפי הענין, מינו לכך ובדרך שאלה קבעו.

(ו) במילוי תפקידם יהיו המזכיר לחוקר ונותני השירותים האחרים כאמור כפופים להוראות החוקר בלבד.

שמירת סמכויות

20. (א) העברת הדיון בתכנית לוועדה להשלמת תכניות לפי סעיף 109א(ב) לחוק לא תגרע מסמכותו של החוקר לסיים את הדיון בהתנגדויות ולהגיש את המלצותיו.

(ב) נשמעו התנגדויות בידי חוקר, יראו אותן כאילו נשמעו בידי המוסד המכריע; אולם המוסד המכריע רשאי להזמין לדיון את המתנגדים, כולם או מקצתם, את מגיש התכנית ואת מי שטען טענות בפני החוקר לפי תקנות 12, 13, ו-19(ב), לשם שמיעת טענותיהם לנושא ההתנגדות או ההתנגדויות או לחלק מהן.

החלטת המוסד המכריע
תק' תשנ"ו-1996

21. הכרעת המוסד המכריע בהתנגדות תיערך בכתב, תיחתם ביד יושב ראש המוסד המכריע ותצורף לפרוטוקול הדיונים; העתק ממנה יומצא למתנגד, לועדה המחוזית, לועדה המקומית ולמגיש התכנית; אולם בהתנגדויות לתכנית מתאר מחוזית לא יהיה צורך להמציא העתק ההכרעה לועדה המקומית.

סטיה מהוראות התקנות

22. המוסד המכריע, בהסכמת הנוגעים בדבר ומנימוקים שירשמו, רשאי לסטות מהוראה מהוראות תקנות אלה, אם הדבר נראה לו לשם ניהול יעיל ומעשי של הדיונים.

קיום תוקף

23. אין לפסול הליך לפי תקנות אלה בשל אי-קיום הוראה מהוראותיהן, אם נתברר שאי-הקיום לא גרם לעיוות דין.

סמכות שיורית

24. יושב ראש המוסד המכריע רשאי להורות כיצד ינהגו בענין פלוני שבסדרי הנוהל בהתנגדויות שלגביו לא נקבעה הוראה מפורשת בתקנות אלה או בחוק.

המצאת מסמכים

25. (א) הזמנה, דרישה ומסמך אחר שיש להמציא לאדם לפי תקנות אלה (בתקנה זו – מסמך), המצאתו תהא באחת מאלה:

(1) במסירה לידו, ובאין למצאו במקום מגוריו או במקום עסקו – לידי בן משפחתו הגר עמו ונראה שמלאו לו שמונה עשרה שנים, ובתאגיד ובחבר בני-אדם – במסירה במשרדו הרשום או לידי אדם המורשה כדין לייצגו;

(2) במשלוח, במכתב רשום, לפי מענו של האדם, התאגיד או חבר בני האדם; ויראו את התאריך שבאישור המסירה של המכתב הרשום כתאריך ההמצאה.

(ב) הודיע מי שיש להמציא לו מסמך (להלן – הנמען) למוסד המכריע או לחוקר, לפי הענין, על שמו ומענו של נציג לענין הדיון בהתנגדויות, יכול שההמצאה תהא במסירה לאותו נציג או במסירה במשרד הנציג לידי פקידו.

(ג) ראה יושב ראש המוסד המכריע או החוקר, לפי הענין, שאי-אפשר לבצע את ההמצאה כאמור בתקנות משנה (א) או (ב), רשאי הוא להורות על המצאה באחת הדרכים האלה:

נבו הוצאה לאור בע"מ nevo.co.il המאגר המשפטי הישראלי

(1) בהדבקת עותק המסמך במקום הנראה לעין במשרדי המוסד המכריע, וכן בבית שבו, כידוע, גר או עסק הנמען לאחרונה, או שנמסר עליו כמען למסירת מסמכים לפי תקנה 3(2);

(2) בפרסום מודעה ברשומות או בעתון;

(3) בכל דרך אחרת שתיראה לו.

ביטול

26. תקנות התכנון והבניה (סדרי דין לדיון בהתנגדויות לתכנית), תשכ"ו-1966 – בטלות.

הוראות מעבר

27. תקנות אלה יחולו גם על התנגדויות שהוגשו לפני יום תחילתן, החל מן השלב שאליו הגיעו הדיונים וההליכים האחרים לגביהן.

ב' בסיון תשמ"ט (5 ביוני 1989)

אריה דרעי
שר הפנים

נבו הוצאה לאור בע"מ nevo.co.il המאגר המשפטי הישראלי

מקורות

ספרים ומאמרים בעברית

אלתרמן, רחל, (1981) "תוכנית מתאר עפ"י חוק התיכנון והבניה, מהי? מטרות התוכנית, צורתה והיקפה", עיר ואזור, 4 מס' 2 : עמ' 27-5.

אלתרמן, רחל, (1990) השוואה בין מערכות של תיכנון סטטוטורי במדינות נבחרות, חיפה : הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

אלתרמן, רחל, יוברט לו-יון, וארזה צ'רצ'מן, (1996) מדריך לשיתוף הציבור בתיכנון, חיפה : הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

אלתרמן, רחל, ארזה צ'רצ'מן ומאיר גירון (1997) הגברת יעילות הניצול של קרקע עירונית למגורים, חיפה : הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

בארי, אביב (1999), בחינת הפוטנציאל של תוכניות חלוקה חדשה להתמודדות עם קונפליקטים בתיכנון בישובים ערביים בישראל, חיבור לקבלת תואר מגיסטר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, חיפה.

בייט-מרום, רות (1990), שיטות מחקר במדעי החברה : עקרונות המחקר וסגנונותיו (יחידות 3-2-1), האוניברסיטה הפתוחה.

ברכה, ברוך (1997) משפט מינהלי (כרך ראשון), נבו.

בר-ניר, לואיס (1998) שיתוף הציבור בתיכנון ארצי ואזורי, חיבור לקבלת תואר מגיסטר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, חיפה.

ברק, אהרון (1994) פרשנות במשפט - פרשנות חוקתית (כרך שלישי), נבו.

ברק-ארז, דפנה, (2000) "האתגר הדמוקרטי של המשפט המינהלי", עיוני המשפט, כד' (2), רמות, עמ' 412 - 369.

היימן, בנג'מין., (2003) "שיתוף הציבור בתיכנון : היבטים משפטיים", בתוך : צ'רצ'מן, סדן (עורכות), השתתפות : הדרך שלך להשפיע, הקיבוץ המאוחד.

ורנסקי, אריאלה, רחל אלתרמן וארזה צ'רצ'מן (1986) שיתוף הציבור במסגרת חוק התיכנון והבניה הקיים והאפשרי, חיפה : הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

ורנסקי, אריאלה ורחל אלתרמן (1990) שיתוף הציבור וחוקי התיכנון והבניה : צעד אחד קדימה ושניים לאחור, חיפה : הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

ורנסקי אריאלה ורחל אלתרמן (1991) שיתוף הציבור בתיכנון : החוק, הנוהל והפסיקה. חיפה, הטכניון : המרכז לחקר העיר והאזור.

ורנסקי, אריאלה (1994) התמודדות עם קונפליקטים בתיכנון העירוני והאיזורי: הערכת ישומן של גישות חלופיות בהתמקדות בכבישים ארציים. חיבור לקבלת תואר דוקטור במדעים, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, חיפה.

ורנסקי, אריאלה, רחל אלתרמן וארזה צ'רצ'מן (1994) התמודדות עם קונפליקטים בתיכנון דרכים ארציות ואזוריות, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

ויסמן, יהושע, (1990) "מקרקעין ומיטלטלין", משפטים, יט', עמ' 292-267.

זילבר, דינה (2006) ביורוקרטיה כפוליטיקה, נבו הוצאה לאור בע"מ.

זמיר, יצחק (1996) הסמכות המינהלית (כרך ב'), נבו.

זמיר, יצחק (תשנ"ב) "הסמכות המינהלית", משפט וממשל, א', עמ' 81.

טורגובניק, א., (1994) המימד הפוליטי של מדיניות התיכנון האורבאני בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים.

טלר, אילנה (2004) מוסדות תיכנון כממריצי הגשת התנגדויות לתוכנית: הפעלת סעיף 106(ב) לחוק התיכנון והבניה, חיבור לקבלת תואר מגיסטר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, חיפה.

ישי, י., (2003) "דמוקרטיה ייצוגית: דמוקרטיה משתתפת", בתוך: צ'רצ'מן, סדן (עורכות), השתתפות: הדרך שלך להשפיע, הקיבוץ המאוחד.

כהן בן-עמי, דינה (2002) שיטות למיתון קונפליקטים פנימיים בתיכנון לקראת פינוי רמת הגולן, חיבור לקבלת תואר מגיסטר, הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים - הטכניון, חיפה.

כהן, מרגית (1997) זכות טיעון לאחר מעשה, משפט וממשל, ד', עמ' 95.

לוינסון-זמיר, דפנה (1991) "תפקידם של דיני התיכנון בהסדרת השימוש במקרקעין (שער א')", בתוך: פגיעות במקרקעין על-ידי רשויות התיכנון, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש סאקר, האוניברסיטה העברית - ירושלים, עמ' 92-45.

מדריך לשילוב "נספח חברתי-קהילתי" בתהליכי תיכנון ובנייה (2006), היחידה לדמוקרטיה השתתפותית, המרכז לחינוך קהילתי ע"ש חיים ציפורי, ירושלים.

צ'רצ'מן, ארזה, רחל אלתרמן ואריאלה ורנסקי (1996) קונפליקטים בתיכנון שטחים ציבוריים ודרכים למיתונם, חיפה: הטכניון, המרכז לחקר העיר והאזור.

צ'רצ'מן, ארזה ואלישבע סדן (2003) "רוח הדברים", בתוך: צ'רצ'מן, סדן (עורכות), השתתפות: הדרך שלך להשפיע, הקיבוץ המאוחד.

קדר, ארז. ואורן יפתחאל (2000) "הקרקעות החקלאיות בישראל לקראת סוף האלף: היבטים היסטוריים, משפטיים ותרבותיים", בתוך: מ' מאוטנר (עורך), צדק חלוקתי בישראל, רמות - אוניברסיטת תל-אביב.

רויטל, שמואל (2006) דיני התיכנון והבניה, סדן.

הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה 2003. רשימת הישובים, אוכלוסייתם וסמליהם 31.21.2001", (תשס"ג - 2003), ירושלים, פרסום טכני מס' 74.

פסיקה

בג"צ 102/52 **ארגון בעלי המגרשים מעבר לירקון ואח' נ' שר הפנים**, פ"ד י' ו' 828.

בג"צ 3/58 **ברמן נ' שר הפנים**, פ"ד יב' 1493, 1511.

בג"צ 167/67 **בית יולס בע"מ נ' המועצה הארצית ואח'**, פ"ד כא' (2) 374.

בג"צ 265/68 **אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים נ' שר העבודה**, פ"ד כג' (1) 132.

בג"ץ 426/71 **שמה נ' ראש עירית פתח-תקוה**, פ"ד כו' (1) 481.

בג"צ 189/74 **ברונו נ' הוועדה המחוזית ירושלים**, פ"ד כט' (1) 496.

בג"צ 524/75 "**הריאל" אגודה הדדית לשיכון בע"מ ואח' נגד הועדה המחוזית ירושלים ואחר'**, פד"י ל' (1) 737.

בג"צ 595/75 **מ' ע' עבד רבו סלמאן ואח' נ' הועדה המחוזית לתיכנון ולבניה ירושלים ואח'**, פ"ד ל' (3) 337.

בג"צ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לז' (3) 29.

בג"צ 594/89 **מועצה אזורית ערבה תיכונה נ' המועצה הארצית לתיכנון ולבניה**, פ"ד מד' (1) 558.

בג"צ 3236/93 **מרכז על שם ורה סלומונס נ' הועדה המחוזית**, תק-על 94 (1), 474.

בג"צ 987/94 **יורונט דפי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת**, פ"ד מח' (5) 412.

בג"צ 7105/94 6028, 4733 **נאות נ' מועצת עיריית חיפה**, פ"ד מט' (5) 111.

בג"צ 6698/95 **קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל** פ"ד נד(1) 258.

בג"צ 1265/97 **מקור הנפקות וזכויות בע"מ נ' ראש הממשלה ואח'**, פ"ד נב' (1) 721.

בג"צ 3551/97 **ברנר נ' ועדת השרים שלפי חוק שירותי הדת היהודים (נוסח משולב), תשל"א-1971**, פ"ד נא'(5) 754.

בג"צ 5848/99 **פריצקי, ח"כ נ' הוועדה המחוזית לתיכנון ולבניה ירושלים**, פ"ד נד' (3) 5.

בג"צ 288/00 **אדם ו- 3 אחרים נ' שר הפנים ו- 4 אחרים**, תק-על 2001 (3) 808.

בג"צ 8404/00 **האגודה לזכות הציבור לדעת נ' שר התקשורת**, פ"ד נה' (3) 547.

בג"צ 4128/02 **אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל ואח'**, פ"ד נח' (3) 503.

בג"צ 9717/03, 10359 **נעלה - עמותה להתישבות בשומרון של עובדי התעשיה האווירית לישראל ואח' נ' המינהל האזרחי ליהודה ושומרון** ואח' (לא פורסם).

ה"פ 102/96 **קריסטל נ' הועדה המחוזית לתיכנון ולבניה ואח'**, פד"מ א', 485.

ע"א 416/58 **נאצר ע. ג'דעון נ' סאלם כ. סלימאן**, פ"ד י"ג (1) 916.

ע"א 188/77 **חנוך זלצר נ' שכון עובדים בע"מ**, פ"ד לא' (3) 583.

ע"א 603/77 **וארון נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבניה**, פ"ד לג' (3) 409.

ע"א 119/86 **קני בתים בע"מ נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבניה נתניה ואח'**, פ"ד מו' (5) 727.

ע"א 2962/97 **ועד אמנים - חוכרים ביפו העתיקה נ' הועדה המקומית לתיכנון ולבניה תל אביב**, פ"ד נב(2) 362

עע"מ 8193/02 **מקס ראובן נ' פז חברת נפט בע"מ ורשות הרישוי המקומית אילת**, פ"ד נח' (2) 153.

עע"מ 2408/05 **הושעיה ישוב קהילתי של אגוד המושבים נ' מדינת ישראל משרד הביטחון**, נבו הוצאה לאור.

ע"ש (חי') 5071/98 **שריאל נ' הוועדה המקומית לתיכנון ולבניה**, פד"מ ב' (2), 45, 54.

עת"מ (ת"א) 14/98 **אוסקר נ' לוריא**, פד"מ ב' (2), 21.

עת"מ (י-ם) 31/98 **שלזינגר נ' יו"ר הועדה המחוזית**, פ"מ תשנ"ט (2) 765.

עת"מ 35/99 **רוני דדוש נ' הועדה המחוזית לתיכנון ובניה מחוז ירושלים ואח'**, תקדין מחוזי 2000 (3) 11219.

עת"מ 1085/00 **רו"ח ישראל בורג ואח' נ' הועדה המחוזית לתיכנון ולבניה**, מחוז מרכז (לא פורסם).

עת"מ (ירושלים) 326/01 **צופים על הגבעה, ועד פעולה של תושבי הגבעה הצרפתית ואח' נ' הועדה המחוזית לתיכנון ולבניה, מחוז ירושלים ואח'**, תק-מח 2002 (1) 1093.

עת"מ (ת"א) 1067/01 **לירן נ' הממונה על חוק חופש המידע במשרד הפנים** (השופטת מיכל רובינשטיין, פס"ד מיום 25.3.2001 - לא פורסם)

עת"מ 1460/01 **אטבליסמנט סמונד ודוז נ' הועדה המחוזית מחוז המרכז**, נבו הוצאה לאור בע"מ.

עת"מ (ירושלים) 591/02, **קניון הראל נגד מינהל מקרקעי ישראל ואח'**, תק-מח 2003 (3).

עת"מ 1164/04, **הושעיה - ישוב קהילתי כפרי של אגוד המושבים של הפועל המזרחי אגודה שיתופית בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון ואח'**, נבו הוצאה לאור בע"מ.

מאמרים באנגלית

Alterman, Rachelle (1982) "Planning for public participation: The design of implementable strategies". Environment and Planning B, Vol. 9, pp. 295-313.

Alterman, Rachelle, David Harris & Morris Hill (1984) "The impact of public participation on planning: The case of the Derbyshire structure plan". Town Planning Review, Vol. 55, No. 2, April, pp. 177-196.

Arnstein, S., (1969), "A Ladder of Citizen Participation", Journal of the American Institute of Planners,Vol. 35, No.4, pp. 216-244.

Davidoff, P., (1965), "Advocacy and Pluralism in Planning", Journal of the American Institute of Planners, Vol. 31, No. 4, pp. 331-338.

Fagence, M., (1977), Citizen Participation in Planning, Oxford: Pergamon Press.

Glass, J., (1979), "Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques", APA Journal, April, pp. 180-189.

Hosmer, D. W., Lemeshow s., (1989), Applied Logistic Regression. New York, Wiley Series in Probability and Statistics.

Jendt, F.E., Pedersen, P. B., (1996), Constructive Conflict Management - Asia Pacific Cases, SAGE Publication.

Jennifer, D., (1995), "Disputes Resolution in 21st Century", in: International Society of City and Regional Planners, 31st Congress, Final report: Adaption and Mediatuon in Urban Planning, Sydney, ISoCaRP.

McAuslan, P., (1975), Land, Law and Planning, London: Weidenfeld and Nicolson.

Minnery, R. John, (1986), Conflict Management in Urban Planning, Hampshier, Aldershot Hants, Gower Publishing Comp.

Rosener, J., (1978), "Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?", Public Administration Review, 38, pp. 457-463.

Rydin, Y., (1999), "Environmental governance for sustainable development: A European model?", Local Environment, 4(1), pp. 61-65.

Simmie, J, M., (1974), Citizens in Conflict: The sociology of town planning, London: Hutchinson Educational.

Susskind, L., Cruikshank, J., (1987), Breaking The Impasse, New York: Basic Books,

Susskind. L. et. al., (1978), Resolving Environmental Disputes: Approches to Intervention Negotiation and Conflict Resolution, Environmental Impact Assesment Project, MIT.

Book series of the

Center for Urban and Regional Studies

Technion – Israel Institue of Technolog

© 2010 by the authors and the Technion Research and Development Foundation and the authors

Center for Urban and Regional Studies
+972-48294019
arcurs@technion.ac.il
http://www.ccrs.technion.ac.il

From Conflict to Participation

Anticipating and preventing Public Objectoins to Land Use Plans

Doron Drukman and Rachelle Alterman

Technion – Israel Institute of Technology

Centre of Urban and Regional Studies

2010

מקונפליקט לשיתוף

זיהוי "פוטנציאל ההתנגדויות"

הצפוי לתוכניות בנין עיר

דורון דרוקמן רחל אלתרמן

על-פי חוק התכנון והבנייה, שיתוף הציבור בתכנון הוא חובה רק בשלב ההתנגדויות. התגברות המודעות של יחידים וקבוצות לזכותם לקבוע ולהשפיע על התכנון סביבם הביאה לשימוש הולך וגובר בהליך זה, כמו גם לדרישה להרחיב זכות זו לשלבים נוספים של הליך התכנון. מנגד, יש הסבורים כי ייעול הליכי התכנון מחייב צמצום שלב ההתנגדויות. נקודת המוצא של המחברים היא כי הקונפליקט התכנוני הכרוך בתכנון משתנה בהתאם לסוג התוכניות. כאשר הקונפליקט הינו מוגבל בהיקפו, די בשלב ההתנגדויות הקיים כדי ליישבו. לעומת זאת, כאשר מדובר בתוכניות המעוררות קונפליקט תכנוני רחב היקף, גובר הצורך בצעדים נוספים שיביאו למיתונו. נשאלת השאלה, האם ניתן לשער, על פי טיב התכנית ומאפייניה, את מהות הקונפליקט שהיא צפויה לעורר ואת עוצמתו. בשאלה זו מתמקד מחקר זה הבוחן באופן אמפירי את הקשר בין מאפיינים ותכנים שונים של תוכניות לבין מספר ההתנגדויות וסוגיהן. המימצאים יכולים לשמש הן את היזמים והן את ועדת התיכנון לצפות את עוצמת ההתנגדויות ולנסות למתנן מראש.

המרכז לחקר העיר והאזור
הפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים

הטכניון-מכון טכנולוגי לישראל
מוסד הטכניון למחקר ופיתוח