



בית הספר למדיניות ציבורית ע"ש פדרמן
תכנית המצטיינים ללימודי תואר מוסמך

פוליטיקה בהליכי תכנון
גמישות יתרה למקבלי החלטות
בהכרזת תכנית כתכנית תשתית לאומית

בחינת מאפייני תכנית תשתית לאומית

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית
בהנחיית דר' גלית בלנקשטיין- כהן

מגיש: רן שמאלי

ת.ז. המגיש: 066138090

נובמבר 2013

תוכן עניינים

1	תקציר	3
2	מבוא	4
3	סקירת ספרות	7
3.1	תכנון מרחבי - לאומי	7
3.1.1	פוליטיקה ותכנון	9
3.1.2	פוליטיקאים ותכנון	10
3.2	תכנון תשתיות ומגה-פרויקטים	11
3.2.1	תשתיות לאומיות ומגה פרויקטים – מאפיינים והשפעות	12
3.2.2	תכנון תשתיות במדינות נבחרות	12
3.3	גישות לתהליך קבלת החלטות בהליכי תכנון	14
3.3.1	גישה תוספתית – מקוטעת	14
3.3.2	בעיות מרושעות	15
3.3.3	תכנון כ"יצירת היגיון משותף" (Making sense together)	15
3.4	תכנון מרחבי בישראל	16
3.4.1	התפתחות מערכת התכנון בישראל – תכנון מסדיר מול יוזם	16
3.4.2	תסקירי השפעה על הסביבה	21
3.4.3	חוק הוד"לים	22
3.4.4	הועדה לתשתיות לאומיות	23
3.4.5	המועצה הארצית	24
3.4.6	מאפייני פיזור אוכלוסין	24
3.5	הליכי תכנון ואישור תשתיות לאומיות בישראל	25
3.5.1	הליך מועצה ארצית (מסלול רגיל)	25
3.5.2	הליך ועדה לתשתיות לאומיות	26
4	מבנה דעת	28
5	מערך המחקר	31
5.1	שאלת המחקר	32
5.1.1	השערות מחקר	32
5.1.2	הנחות יסוד	32
5.1.3	שיטה	32
5.2	מגבלות בנתונים	34
5.3	מהלך המחקר	35
6	ממצאים ודיון	37
7	סיכום	43
8	ביבליוגרפיה	45
9	נספחים	51
9.1	נספח א' – רשימת תכניות הכלולות במדגם (אושרו בין השנים 2003 – 2012)	51

1. תקציר

עשור לאחר הקמת הועדה לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (מאי 2002) להלן – "ות"ל", בוחן מחקר זה את אופן השתלבותה בעולם התכנון ומהות פעילותה. השאלה העומדת בבסיס מחקר זה היא מה הם הפרמטרים המשפיעים על הכרזת תכנית ברמה הארצית כתכנית תשתית לאומית (תת"ל) והפנייתה לאישור הות"ל או אי הכרזתה והפנייתה לאישור סטטוטורי במועצה הארצית. הנחת המוצא המרכזית היא שכל תכנית תשתית ברמה הארצית הינה בעלת חשיבות לאומית ברמה מסוימת ושלאור זאת, ישנם מאפיינים נוספים המשפיעים על תהליך הברירה. ממצאי המחקר מראים שחסמים מסוימים וצפי קיומם (או צפי לאי קיומם) במסגרת תכנית תשתית ברמה הארצית הם שמשפיעים על "בחירת" הליך אישור התכנית ע"י מקבלי ההחלטות. הממצאים מצביעים על כך שתכנית ברמה הארצית במסגרתה נדרש תסקיר השפעה על הסביבה, הצפויה להיתקל בחסמים רבים כגון המשרד להג"ס (כגוף מנחה ובודק) והגופים הירוקים, תוכרז כתת"ל. כמו כן, בתכנית בה קיים צפי לריבוי הליכי אישור ומעורבות כמות גדולה של מוסדות בהליכים אלו (ועדות מחוזיות, ועדות מקומיות, המשרד להג"ס) צפויה להיות מוכרזת כתת"ל. כמוהם גם תכנית החלה במחוז מרכז בו כמות האוכלוסייה וצפיפותה הן מהגבוהות בין המחוזות ובכך ניתן להניח כי התכנית צפויה להתנגדויות רבות ומעורבות של גופים ציבוריים רבים. בהתאם לכך, המחקר מצביע כי תכניות תשתית ברמה הארצית במחוז דרום יעברו לאישור המועצה הארצית, עקב צפיפות אוכלוסייה נמוכה וצפי נמוך להתנגדויות. ממצאים אלו מדגישים את היכולת לבסס הליך בירוקראטי טכני ותקין (המציין פרמטרים תכנוניים כחובה בתכולת התכנית) להעברת תכנית תשתית ברמה הארצית לאישור הות"ל והפחית את השפעת מקבלי ההחלטות בתהליך זה.

2. מבוא

תכנון מצוי על פי הפרדיגמה הוורביאנית בין שתי מערכות שיקולים מובחנות היטב זו מזו: האחת, המקצועית-מנהלית – בירוקרטית, המאופיינת בדרך כלל על ידי שיפוט רציונאלי, אובייקטיבי ואוניברסאלי; והשנייה, הפוליטית, המאופיינת בדרך כלל על ידי שיפוט כוחני, סובייקטיבי ופרטיקולריסטי (אורבך, 1994).

בשנת 2002 יזם משרד האוצר את תיקון 60 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה – 1965 (חוק התו"ב, להלן החוק) במסגרת חוק ההסדרים לתקציב המדינה, במטרה לייעל את הליכי התכנון של תשתיות לאומיות. תיקון זה מקים גוף תכנוני חדש אשר סמכויותיו זהות לסמכויות המועצה הארצית ומטרתו לאשר בצורה זריזה ויעילה יותר תכניות תשתית המוגדרות "פרויקטים או מתקני תשתיות לאומיות" והינן בעלות צורך וחשיבות לאומי. גוף זה נקרא הועדה לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות (הות"ל) (משרד האוצר, 2002).

החוק מעניק משמעות רחבה ביותר להגדרת "פרויקטים או מתקני תשתית לאומית" (סבירסקי, 2001), ולפיו פרויקטים אלו יכולים להיות מתקני תשתית, נמל תעופה, נמל, מעגן, מיתקן להתפלת מים, מתקני מים וביוב לרבות מאגרים, אתרי סילוק וטיפול בפסולת, מתקני תקשורת, תחנת כוח, מיתקן אחסון גז ודלק, דרך, מתקני גז ומתקני גז"ן, אתרי כרייה וחציבה והכול אם ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים הכריזו, על כל אחד מהם, כי הוא בעל חשיבות לאומית¹.

הות"ל למעשה מהווה ועדה מיוחדת לפרויקטים של תשתית לאומית, העוקפת את המועצה הארצית לתכנון ובניה (סבירסקי, 2001) ואת הליכי התכנון המוסדרים ומהווה ועדה אחת המלווה תכנית מתחילת דרכה במוסדות התכנון ועד אישורה ואף הוצאתה לביצוע. הרכבה שונה מהרכב המועצה הארצית ומונה 15 חברים, ביניהם 10 נציגי ממשלה (כל אחד נציג שר ספציפי), מתכנן (מתכנן הועדה הממונה ע"י שר הפנים), נציג ציבור ממונה ע"י הממשלה, נציג שלטון מקומי ונציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת איכות הסביבה (סעיף 6(א) לחוק התו"ב).

לעומתה, המועצה הארצית אשר הוקמה במסגרת חוק התכנון והבנייה מקדמת דנה ומהווה זרוע לביצוע וייעוץ לממשלה בתחום התכנון משנת 1965 (מועד חקיקת החוק) מורכבת מ- 32 חברים. 12 נציגי ממשלה (כל אחד נציג משרד ספציפי), 10 נציגי רשויות ועיריות, 1 מהנדס/אדריכל, מנהל מינהל התכנון, בעל מקצוע בענייני שיכון, מנהל הרט"ג, נציגת ארגון נשים, נציג הטכניון, נציג המוסדות המיישבים, סוציולוג, נציג הגופים הציבוריים שעניינם בשמירת טבע ונציג הדור הצעיר. הרכבה השתנה לאורך השנים, בהתאם לרוח התקופה ותפיסות החברה, אך כעת נתפסת כמייצגת את כלל האוכלוסייה מבחינת השקפות והשלכות התכנון הארצי על החברה, הסביבה והמרחב (כהן, 2008).

התכנון בישראל, מוצג בשני אופנים, האחד כזרוע מקצועית של השלטון שמטרתה לקדם את מטרותיו (Kipnis, 1987) השני, כפעולה מקצועית שבאה להסדיר את השימוש במרחב, למתן את הניגודים בחברה הישראלית ולעודד צמיחה כלכלית (רציבסקי, 2004; שחר, 2000).

למערכת התכנון בישראל-היסטוריה לא דמוקרטית. המנדט בריטי ראה בתכנון ככלי שליטה, גופי התכנון של התנועה הציונית, שפעלו בארץ במקביל לשלטון המנדט הבריטי, ראו בתכנון ככלי להגשמת מטרות לאומיות. מערכת התכנון של מדינת ישראל, ירשה את השניים – המנגנון הבריטי

¹ חוק התכנון והבניה – התשכ"ה 1965 – הגדרות

והגישה הציונית. התפקיד המקורי והבסיסי של תכנון כשירות לציבור – נדחק לקרן זווית (אלפסי ופורטוגלי, 2009). כמו כן, לצד הרצון להבטיח שליטה מרבית בארגון המרחב, מבקש חוק התכנון והבניה בישראל להבטיח גם מינהל תקין באמצעות הפרדת רשויות וביזור כוחם של המעורבים בתכנון. הסמכות לאישור תכנית אינה נתונה בידי הועדה שערכה את התכנית אלא נמסרת לדרג התכנון שמעליה. כאשר הקריטריונים לאישור נגזרים מתוך התכנית הרחבה והגורם המאשר אינו המוסד המשתמש בתכנית אלא זה שמעליו, הציפייה היא להתנהלות נקייה מבחינה ציבורית (שם, שם).

לאורך השנים עלו ביקורות רבות כנגד מערכת התכנון בישראל, בעיקר בנוגע למגרעות רבות הקיימות באופן מבני בתוך המערכת ובעלות קושי לפתרון המשפיעות על משכי זמן ארוכים לאישור תכניות (אלתרמן, 1997). אלטרמן הראתה כי הבעיה בישראל אינה היעדר מוסדות לאומיים המוסמכים להחליט על פרויקטים לאומיים. הבעיה גם אינה מערכת ארגונית שתאפשר תיאום בין-מגזרי ומרבי-סביר. לא הסמכות היא הבעיה, אלא משכי הזמן (אלתרמן, 2011). השוואה בין חוקי תכנון ובנייה במדינות נבחרות, העלו סיבות רבות למשך הזמן הארוך, ביניהן, ריכוזיות יתר וריבוי שלבי אישור (לטענתה מערכת התכנון בישראל מאופיינת על ידי ריכוזיות רבה, ריבוי שלבי אישור וחזרתיות בבקרה של השלטון המרכזי – בועדות מקומיות, בועדות מחוזיות, במועצה הארצית, במשרד הפנים (שר הפנים), הולקחש"פ ועוד), חולשתו של התכנון המקצועי, התכנון המחוזי, עירוב תכניות המתאר ותכניות מפורטות ועוד (אלתרמן, 1990).

כאמור, מטרת הקמתה של הות"ל הינה לקצר הליכי תכנון ולהביא לכדי פיתוח תשתיות (מואץ) הנדרשות ברמה הלאומית (לפי החלטת שרים). אין זו הפעם הראשונה שהוקם מוסד תכנוני נוסף במטרה לזרז ולקצר הליכי תכנון. הול"לים (ועדות למגורים ולתעשייה) שהוקמו כהוראת שעה בשנת 1991, במטרה לזרז הקמת דירות למגורים ולאכלס את העלייה מברית המועצות שהגיעה בהיקפים גדולים, בטווח זמן קצר מאוד ודרשה הליכי תכנון מהירים ותגובת שוק מהירה ככל הניתן כתגובה על העלייה הגדולה בביקושים (אלתרמן, 1997). עם זאת, ניתן לומר שזוהי הפעם הראשונה מאז חקיקת חוק התכנון והבניה ב-1965 שמוקם מוסד חדש (לא במסגרת הוראת שעה או אקט חירום), אשר מהווה שינוי מהותי לתהליך התכנון הסדיר והקבוע.

הות"ל מהווה ועדה העוקפת את מוסדות התכנון הקיימים בכל רמות השלטון. כאשר במקביל, הרכבה מוטה משמעותית לטובת רצון ומדיניות הממשלה ומאופיין בהעדר שחקנים בולמי פיתוח הנמצאים וועדה הארצית לתכנון ולבניה. שילוב זה מהווה פגיעה מהותית בעיקרון הדמוקרטי של הפרדת רשויות ובהשפעתו של הציבור על התכנון המבוצע בגזרתו ומשפיע על אורח חייו באופן ישיר ועקיף. עקרון הפרדת הרשויות נפגע פעמיים כאשר בנוסף לכך, קיימת אי בהירות חוקתית וחוסר הגדרה המתחמת מהי "תכנית תשתית לאומית" (תת"ל) אשר תעבור לטיפול של הות"ל ולא תעבור במסלול האישור של המועצה הארצית (המסלול הרגיל) ולמעשה מעניק גמישות רבה למקבלי ההחלטות, לשר האוצר, שר הפנים וראש הממשלה להכריז על פרויקט מסוים כתת"ל.

לכאורה, עקב שונות הות"ל ממוסדות התכנון האחרים, ניתן היה להניח שהות"ל נועד לאישור פרויקטי תשתית לאומיים אשר ברור ונהיר הצורך הלאומי-מדיני בקיומם ובכך שנדרשת הפרדה ברורה בין אלו לבין פרויקטים "רגילים" ברמה הארצית. עם זאת, התיקון בחוק מאפשר גמישות גדולה מאוד בהגדרתו של פרויקט תשתית לאומי. כעת, לאחר עשור שנים לפעילות הות"ל ניתן לבחון כיצד באה לידי ביטוי בפועל הגדרתו הרחבה של פרויקט לאומי. לפיכך, השאלה העומדת במוקד מחקר זה היא - האם פרויקטים המקודמים במסלול הות"ל, אכן שונים ובמה מפרויקטים

המקודמים במסלול התכנוני הרגיל? האם ניתן לזהות מאפיינים משותפים לתכניות במסלולי התכנון השונים ומהם מאפיינים אלו? האם אלו פרויקטים של צורך לאומי ממשי, צוואר בקבוק חברתי, כלכלי או בטחוני אשר נדרש אישורם בהליך מזורז, לעומת פרויקטים שאינם כאלה אשר מקודמים בהליך רגיל? האם אלו פרויקטים בעלי מאפיינים תכנוניים ייחודיים המהווים קושי לאישור התכנית בהליכי התכנון ה"רגילים", ואינם מאפשרים הגעה לכדי הסכמה ואישור התכנית סטטוטורית לכדי ביצועה? סוגיה זו מבהירה בצורה חדה את מטרתה של הות"ל בעיני מקבלי ההחלטות, האם מטרתה העיקרית הינה לזרז מדיניות או לעקוף הליכי תכנון קיימים? שאלת המחקר בעבודה הינה, מהם הפרמטרים המשפיעים על הכרזת תכנית ברמה הארצית כתת"ל או אי הכרזתה והעברתה לאישור בהליך המועצה הארצית. המחקר בעבודה בוחן מאפיינים תכנוניים ופרמטרים שונים, בתכניות שאושרו בות"ל בעשור האחרון ובודק האם ניתן ליצור סדר וארגון ידועים מראש בנוגע לחלוקת הפרויקטים בין הות"ל לבין המועצה הארצית כך שהדבר לא יעשה בהכרח באמצעות החלטת שרים (המהווה קושי בירוקראטי ודמוקרטי). כחלק מהתוצר הסופי אבנה מודל אשר ניתן לגזור ממנו אפיון וניבוי העברת תכנית לאישור הות"ל או השארתה במסגרת המועצה הארצית.

בפרק 3, סקירת הספרות בעבודה, אציג את התפתחות התכנון המרחבי לאומי ומעורבות הפוליטיקה בתכנון, מאפיינים של פרויקטים תשתיתיים גדולים ושל קבלת החלטות. בנוסף אסקור באופן נרחב את התפתחות התכנון המרחבי המסדיר והיוזם בישראל ואלמנטים מרכזיים המשפיעים על המחקר והשערותיו. פרק 4 יעסוק במבנה הדעת הנובע מסקירת הספרות. פרק 5 יפרט את המחקר ותוצאותיו. פרק 6 יבחן את הממצאים וידון במשמעותם. פרק 7 יסכם את העבודה ויעלה סוגיות נוספות לדיון ולמחקר כעבודות משלימות ומעמיקות.

3. סקירת ספרות

3.1. תכנון מרחבי - לאומי

מטרתו הבסיסית של תכנון מרחבי היא ליצור סביבה ותנאים המאפשרים לכל אחד ואחד להשיג רמה מרבית של איכות חיים על פי הגדרתם בהתחשב באילוצים אישיים, חברתיים, כלכליים וסביבתיים קיימים ומבלי לפגוע באיכות החיים של האחרים בדור הזה ובדורות הבאים (צ'רצ'מן, 2012).

כללי התכנון היו קיימים ברוב החברות העתיקות כמו גם ביהדות. הם זכו לחלק חשוב בהלכה כגון במסכת בבא בתרא, פרק ב', המוקדש כולו למחלוקת סביב נושא של בנייה בקניין פרטי וציבורי. העיסוק בתכנון משחר ההיסטוריה היה מקומי וקטן היקף מכיוון ונגע למסגרת עירונית בלבד. בתקופה זו עסק התכנון בעיקר בעבודות ציבוריות של סלילת דרכים, תכנון מערכות מים, ענייני ביטחון או סמליות דתית שהשלטון רצה להחיל על העיר (אלתרמן, 1990).

התכנון המרחבי המודרני החל במאה ה-19 כתגובה על התנאים הקשים שיצרה המהפכה התעשייתית. במהלך השנים עם התפתחות התכנון והתפתחות תפיסות המשטרים השונים, השתנו המניעים להתהוותו, מיעילות כלכלית להוגנות חברתית ועיצוב עירוני (הרשקוביץ, 2009). התפתחו מודלים שונים לבניית ערים ופיזור תעסוקה, כגון ערי גנים (Howard, 1898), הערים החדשות (Hall, 1997; הרשקוביץ, 2009), ערי רשת וכו'. בתחילת המאה ה-20 עלה התכנון מהרמה המקומית לרמה האזורית והלאומית עם תכנון מסדיר לטווח של עשרים עד שלושים שנה לעתיד. התכנון המסדיר הרגולטיבי נועד לווסת זכויות בניה ולהגדיר יעדים לפיתוח תשתיות (כהן, 2008) (ע"י קביעת שימושי קרקע - איזור, Zoning).

תכנון מרחבי ניתן לסווג על פי נושאי התכנון ולחלקו לתכנון פיזי ותכנון חברתי – כלכלי. תכנון פיזי עוסק בחלוקה המרחבית של אובייקטים ופעילויות. בדרך כלל עוסק ברמת הביניים והמיקרו, בתכנון תחבורה, מתקני ציבור ותשתיות. האמצעים העיקריים של התכנון הפיזי הם קביעת שימושי קרקע ובנייה ציבורית. בנוסף לאלו, תחום נוסף מקבל היום יחס נרחב בתכנון הפיזי והוא שימור הסביבה. תחום זה כולל איסוף ידע רב על הסביבה (חי, צומח, יערות, ימים ועוד) ומחייב בירור השפעותיהם של תכניות/פרויקטים שונים על הסביבה הזו (בנייה, תחנת כוח, אתר פסולת, קווי מתח ועוד).

תכנון חברתי – כלכלי מתבטא בהשפעתו הרבה של פיתוח מרחבי על איכות חייהם של בני אדם, הן מבחינת תוצאות התכנון והן מבחינת הכלים ליישום התכניות. תכנון מרחבי מעורב בתקצוב, בעיצוב מדיניות מיסוי, בבריאות, רווחה, מניעת עבריינות ועוד, זאת מכיוון שקביעת סוג שימושי הקרקע אינה מספקת כשלעצמה כדי להשפיע על איכות החיים באזורים המתוכננים (הרשקוביץ, 2009). חשוב לציין כי העיסוק בתכנון חברתי-כלכלי מציב בעיות קשות בפני המתכננים, לרוב אין בידיהם אמצעים בעלי "שיניים" שיוכלו להביא לידי יישום התכניות. המתכננים צריכים להכיר נושאים רבים מאוד ובמידת מה מאבדים את היתרון שבהתמקדות בשימוש באמצעים מוגדרים היטב כמו קביעת שימושי הקרקע (Alexander, 1992).

בנוסף לחלוקה זו התכנון המרחבי מתחלק לגישות שונות, במטרת התכנון ובאופן מעורבותו בשוק. התכנון מתחלק בין תכנון מסדיר לתכנון יוזם. תכנון מסדיר נעשה בדרך כלל באמצעות איסור חריגה מתחום מסוים (כגון: תכנית מתאר, הקובעת מה יהיה שימוש הקרקע במקום נתון ולפיה אין לחרוג בקביעה זו ללא אישור). תכנון יוזם פועל באמצעות הקצאת המשאבים הדרושים למטרה מסוימת. התכנון היוזם נעשה לרוב על ידי "יזמים מוסדיים" – סוכנויות של המדינה, רשויות מקומיות, ארגונים כמו-מדינתיים (Quazi-governmental) או על ידי יזמים עסקיים השואפים להרוויח כסף (Law-yone and Gertel, 1991).

לאורך הזמן התפתחו גישות נוספות לתכנון המרחבי, בעיקר עקב ההכרה בכך שהתכנון מבוצע בעיקר על ידי בעלי עוצמה, מוסדיים או עסקיים. התפתחה גישת התכנון המסנגר, לפיה המתכנן אמור לתת גם בידי המוחלשים את הכלים המקצועיים הדרושים כדי להגן על האינטרסים שלהם בתהליך התכנון. כאנלוגיה לבית משפט, תפקיד המתכנן הינו כאנלוגיה לתפקידו של פרקליט בבית משפט. לגישה זו קיימת ביקורת רבה, התכנון הינו תהליך פוליטי וטיעון טוב ללא גיבוי פוליטי איננו מספק (כפי שמספק בבית משפט). ביקורת נוספת הינה על עצם מינויו של מתכנן כדובר בשם של החלשים אשר מהווה פטרנליזם וראוי כי איש מהקבוצה עצמה ייצג אותם (Chekoway, 1994).

גישת התכנון המסנגר תופסת את התכנון כאמצעי שהנחות היסוד שלו הם: התכנון הוא אמצעי התווית מדיניות; במרכזו של תהליך התכנון עומד נושא הגדרת המטרות והיעדים; התכנון הוא בעיקרו תהליך של בחירה ולא של קביעת עובדות; כל קבוצה בציבור שואפת ליעדים שונים הנגזרים מאינטרסים שונים; אין לחפש דרכי ביניים בין יעדי הקבוצות השונות בעלות האינטרסים השונים אלא יש להכיר בקיומם של ערכים שונים ולסנגר עליהם; וכן, המתכנן אינו איש טכני נטול דעות וערכים בנושאים חברתיים (Davidoff, 1965).

כמו כן, התכנון המסנגר מאופיין בתכניות רבות הכוללות גם מטרות חברתיות ואמצעים להשגתן, ריבוי תכניות המשקפות העדפות ואינטרסים של קבוצות שונות בציבור, תחרות בין הקבוצות השונות בציבור על השגת תמיכה פוליטית לקבלת תכניותיהן. לפי תפיסה זו, הדרך הנכונה לפעול היא מעין שיפוטית הכוללת, בין השאר, הצגת נתונים ותכניות, שמיעת עדויות של מומחים וקבלת החלטה צודקת ככל הניתן. לכל צד יש סנגור מקצועי (המתכנן), הנבחר על ידי אותה קבוצת אינטרס ואותה הוא מייצג. ההחלטה על אימוץ תכנית מתקבלת על ידי מקבלי החלטות ברשות ציבורית מוסמכת לאחר דיון פוליטי גלוי, כאשר מידע זמין ומלא בנוגע לתכניות חלופיות מתחרות עומד לרשות הציבור. יתרונותיו כוללים גירוי הציבור לדיון במצבים עתידיים, תמריץ לשפר את איכות התכניות, תהליכים גלויים של קבלת החלטות על ידי הרשות הציבורית המוסמכת, מידע זמין ומשופר לציבור והשתתפות הציבור בתהליך התכנון בדרך של חיובו להציג תכניות טובות יותר ולא להסתפק בביקורת (אורבך, 2006).

עלו גם ביקורות רבות כלפי הגישה המסנגרת. ביקורות אלו התמקדו בעלויות הגבוהות הכרוכות ביישום התכנון ובסתירה המונחת בבסיסו והיא של רעיון אינטרס ציבורי כולל ואחיד. הועלו קשיים שנמצאו לגיבוש תכניות אחידות המקובלות על הכול בחברות הטרוגניות, בעיקר בשכונות המאוכלסות באוכלוסיות חלשות מבחינה חברתית וכלכלית ומכך ביכולת המוקנית לכל קבוצת אינטרס למנוע מיקום מוסדות בעייתיים בתחומה באמצעות טיעונים תכנוניים משכנעים ובקושי לשקלל אינטרסים ודעות סותרות (Peattie, 1968). עלו גם ביקורות מצד אלו שאינם מתכננים והדגישו את נקודות המוצא השונות של קבוצות אוכלוסייה שונות בתחרות על השגת הממסד

בתכניותיהן, שמשמעותן היא סיכויים שונים לקבוצות שונות, וההחלטה ידועה מראש (Mazziotti, 1974). ביקורת אף עלתה מצד אנשי הממסד, שהדגישו את מגבלות התכנון המתבטאות בעיקר בהדגשת מהלכים של עיכוב וביטול תכניות ופחות בכלים לייזום תכניות, בהתייחסות לבעיות חלקיות במקום לצרכי כלל החברה, ובהמעטה בחשיבותה וביכולתה של המערכת הבירוקרטית על אמצעיה המגוונים להגשים את המטרות השונות (Keyes and Teitcher, 1970).

3.1.1 פוליטיקה ותכנון

עד שנות ה-80 של המאה הקודמת, הובילה את מערכת היחסים בין התכנון לפוליטיקה הגישה המסורתית, אשר ראתה בתכנון כמופע ניהולי – טכני של הצרכים הפוליטיים (Faludi, 1973). לעומתה, בתחילת שנות ה-80 תיאר Blowers (1980) גישה חדשה הרואה בתכנון כהליך של בחירה בין יעדים שונים, המתרחשת במערכת השלטונית ומושפעת מיחסי העוצמה והאינטרסים של ארגוני תכנון שונים המשקפים את הכוחות הפוליטיים בחברה וככאלה הם מהווים בו זמנית כלי ניהולי וכלי מווסת המאפשר מוצא מוסמך לעמדות שונות (טורגובניק, תשנ"ד). מתוך התערערות מיקום המערכת הפוליטית הוביל המחקר לקביעה כי המערכת הפוליטית מהווה גורם סיבתי הפועל מתוך אינטרסים עצמיים ולהצגת שאלות כגון, אילו גורמים מעורבים בתהליך קבלת ההחלטות? ולמה? ובאיזו מידה משפיע כל אחד מגורמים אלה על ההחלטות? למעשה התבססה הדעה כי התכנון הוא בראש ובראשונה פעילות פוליטית, דעה שהתקבלה באי-רצון עקב ניגוד רב מהגישה הקודמת, הטוענת שהתכנון הוא אובייקטיבי, טכני ולא פוליטי (Goldsmith, 1980).

רגישותם הרבה של הפוליטיקאים להיבטים הפוליטיים ולתפוסתם המרחבית התבטאה בכך שתשומות פוליטיות מתערבות ומשפיעות על עיצוב מדיניות התכנון והקצאת המשאבים, כאשר אחת מדרכי ההתערבות היא זו של אזור מועדף. השיטה הידועה ביותר היא זו המכונה PORK-BARELL (חבית בשר חזיר), המפצה אזורים שמילאו תפקיד מרכזי בניצחון בבחירות, או המעדיפה אזורים העשויים למלא תפקיד מפתח בבחירות הבאות (Johnston, 1976; Glassaberg, 1973) ואשר בה שולט העיקרון הידוע בשם LOG-ROLLING (גלגול הקורה), שפירושה מדיניות "תן וקח", "שמור לי ואשמור לך" (Tullock, 1976).

יש הגורסים שבעוד התכנון נתפש כנועד להגן גם על השכבות החלשות בחברה, הרי שתהליך התכנון עצמו עוסק בעיקרו בתיווך בין עוצמה ואינטרסים (Davies, 2001). תשומת לב רבה מופנית גם לנושא שימושי הקרקע והפיתוח בהקשר הרחב – מדינת הרווחה, כשלי שוק, מוסדות תכנון ומדיניות. גם כאן הניתוח נעשה על רקע עולמם של שחקנים בעלי אינטרסים עצמיים המתחרים על משאבים מצומצמים, הנושאים ונותנים, מתווכים, יוצרים בריתות ומשתפים פעולה, כלומר, עולם של מציאות פוליטית עם אחריות חברתית/ מקצועית (Webster, 1998a).

למעשה בעת קבלת החלטה במוסד תכנון, יש ניסיון להגיע לפשרה בין האינטרסים השונים המיוצגים בו. חברי הוועדות מתמודדים עם הקונפליקט המוסבר מעלה והוא מערכת היחסים עם הפוליטיקאים. הקונפליקט נובע בראש ובראשונה מטווחי הזמן השונים בו פועלים, שנים. התכנון הפיסי במהותו עוסק בטווח הארוך בעוד שהפוליטיקאי מתמודד בטווח הקצר על הישרדותו הפוליטית. מבחינתו, העתיד המרחבי מעורפל ויקבל לרוב החלטות המבטיחות תגמולים פוליטיים

מהירים על אף שהן עלולות לא להשתלם בטווח הארוך. לדעת ברוצקוס, תחום התכנון הלאומי – פיזי פועל במקום בו המערכת הפוליטית אינה מוכנה לקבל החלטות חיוניות שאינן פופולאריות. על כן יש להכניס למערכת את ה"בירוקרטיה הנאורה" (גישה בה המתכנן אינו נרתע מלקבל אחריות על החלטות ופועל לפי עקרונות חברתיים) במעמד סמכותי מחליט ובכך לחזק את מעמדם המתכננים המקצועיים (גולן, 1990).

לאור האמור ומאחר וקבלת החלטות היא, לעיתים קרובות, תוצאה של בחירה חברתית, אין ערובה לכך שמקבל ההחלטות יושפע משיקולים מקצועיים טהורים (Banfield, 1961) ניסיון להחדיר מדיניות חדשה לקהילה עלול לעורר התנגדות ויש צורך בפעילות לבטל אותה.

שתי גישות כלכליות מנוגדות משמשות מצע תיאורטי לדיון בסוגיית מעורבות הפוליטיקה בתכנון, האחת, הבוחנת את תבנית ההעדפות של מדיניות חלופית – פתרונות של מו"מ חיצוני, זכויות רכוש ועלויות של עסקאות (coase, 1960; 1988). השנייה, המבוססת על הנחות בדבר המניעים של יחידים ושל ממשלות (Pigou, 1950).

הויכוח העמיד את נושא הבחירה הציבורית במרכז הדיון (Lai, 1994; Sorenson, 1994; Poulton, Webster, 1998a; Webster, 1998b) הסיבה לכך היא שאחת מנקודות המשיכה של התאוריה של בחירת הציבור (Public choice Theory) לגבי חוקרי התכנון היא יכולתה לעשות פורמליזציה של התנהגות השחקנים השונים המעורבים בתהליך הפיתוח (Webster, 1998a). בבסיסה של גישה זו, מונחת ההבנה של הדרך בה בחירה אישית וקולקטיבית פועלות יחדיו ליצירת תוצאות הקצאתיות. תיאורית הבחירה הציבורית מיושמת להתנהגותם של פוליטיקאים עירוניים, מצביעים ומחלקות תכנון (Poulton, 1997). במרכז הניתוח הפוליטי נמצא המאבק בין הגורמים המעורבים בתכנון המשפיעים על התוית של מדיניות התכנון. ההתמקדות בהתנהגותם של מוסדות פוליטיים כגון מפלגות ופוליטיקאים, העמידה במרכז החקירה את התחרות ביניהם והמאבקים על משאבים (בין גופים מעוניינים, קבוצות אוכלוסייה וכד') (Downs, 1957). מכאן שהמעורבות הפוליטית נועדה, בין השאר, לעצב את המערכת הפוליטית וסביבתה החברתית והכלכלית באופן שיקדמו את האינטרסים של מקבלי ההחלטות – הפוליטיקאים (אורבך, 2006).

3.1.2 פוליטיקאים ותכנון

עיצוב מבנה העוצמה הפוליטי הוא מצב של תחרות, אשר בו מקבל ההחלטות ניצב בפני אפשרויות העומדות לפניו במשחק בעל סכום – אפס. ההנחה הבסיסית במצב זה היא שקיימים שחקנים בעלי אינטרסים מנוגדים המתחרים באופן מוחלט האחד כנגד השני, בשעה שכל רווח של צד א' הוא ההפסד בסדר גודל דומה של צד ב'. כאן עניינה של הפוליטיקה מי מקבל מה, מתי ואיך? (Lasswell, 1950) ולצורך ההיבט המרחבי, נוספות כאן שאלה של היכן? (Smith, 1974).

בהתאם להנחות "גישת החליפין" (בהקשר ליחסי הגומלין – פוליטיקאים – פוליטיקאים ופוליטיקאים – בוחרים) ולגישה הרציונאלית (במובנה הכלכלי), ההחלטה היעילה ביותר תהא זו שתפנה משאבים למקום בו צפוי החזר התמיכה האלקטוראלי הגדול ביותר. במרכזן של גישות אלה, יחסי גומלין רואה בתחומי הכלכלה, החברה והפוליטיקה שווקים בהם מתורגמים ערכים פוליטיים למשאבים כלכליים ולהיפך (Homans, 1957; Ilchman and Upoff, 1969). הגישה מצביעה על

הדרכים בהן זוכים שחקנים בתגמולים או בעונשים האחד ממשנהו. שחקן הנוטל חלק בחליפין מונע על ידי שאיפה לזכות בתגמולים, כאשר אמצעי החליפין הם ישירים או עקיפים. הגישה מניחה ששותף לתהליך החליפין ימשיך את יחסי החליפין כל עוד הם ישפרו את מצבו (Blau, 1964) נובע מכך שהערכת ההשפעה של פעולה א' על גורם ב' הינו מרכיב חשוב בתהליך קבלת ההחלטות במישור הפוליטי (אורבך, שם).

3.2. תכנון תשתיות ומגה-פרויקטים

התשתיות נחלקות בהכללה לשלוש קבוצות: תשתיות תחבורה שמטרתן שינוע אנשים וסחורות על פני המרחב, תשתיות הבאות לספק את התשומות הנדרשות לקיום (מים, אנרגיה) ותשתיות הנדרשות לצורך סילוק וטיפול בתוצרי הפעילות האנושית (שפכים ופסולת) (פייטלסון, 2002). הספרות האקדמית בוחנת ועוקבת אחרי פרויקטים מורכבים של תשתיות ומגה-פרויקטים בשלושה אופנים עיקריים. הראשון הינו הפן התכנוני אשר לרוב עוקבים ומנתחים תהליך אישור וקבלת ההחלטות של פרויקט תשתית או מגה פרויקט במסגרת לאומית, הפן השני הינו הפן הכלכלי של פרויקטים אלו, בדיקת כדאיות פרויקטים, מודלים להערכת עלויות ורווחים מפרויקטים אלו (הכולל בתוכו מודלים של הערכת עלויות חברתיות וסביבתיות), שיקולים כלכליים להקמתם ואינטרסים שונים המשפיעים על כך. הפן השלישי הינו הפן ההנדסי, המגיע מעולם ההנדסה האזרחית ובוחן אלמנטים שונים בתכנון ובניית תשתיות ומגה פרויקטים, בתחום זה לא אגע במסגרת העבודה.

פרויקטי תשתית גדולים, המוגדרים כמגה-פרויקטים, מאופיינים במספר מרכיבים (Flyvbjerg and COWI, 2004):

1. בעלי סיכון טבעי עקב אופק תכנוני ארוך טווח וממשקים רבים ומורכבים.
2. שימוש בטכנולוגיה שאינה סטנדרטית (אי ודאות).
3. תהליך קבלת החלטות והתכנון מרובה שחקנים עם אינטרסים מנוגדים.
4. לעיתים קרובות, היקף הפרויקט ורמת השאיפות מהפרויקט משתנה באופן משמעותי במהלך הזמן.
5. ראיות סטטיסטיות מראות כי אירועים בלתי מתוכננים לא נלקחים בחשבון ומשאירים תלות בתקציב לא מותאם לסיום הפרויקט. כתוצאה מכך, קיימת נורמה לפברק מידע למקבלי ההחלטות בעניין עלויות, רווחים וסיכונים אפשריים בפרויקט טרם קבלת ההחלטה לקיום הפרויקט. כתוצאה מכך גם נמצא כי מרבית הפרויקטים המדוברים מסתיימים עם תקציב גבוה מאוד מאשר מתוכנן בתחילת הפרויקט (Flyvbjerg, 2007).

קבלת החלטות בנוגע לפרויקטים תשתיתיים גדולים עדיין מבוססים על הערכה לאומית של עלויות ורווחים בעזרת שימוש בשיטות כמו עלות-תועלת (CBA) וניתוח מרובה משתנים (MCA) (Bristow and Nellthorp, 2000; Nellthorp, 1999; Mackie and preston, 1998).

3.2.1 תשתיות לאומיות ומגה פרויקטים – מאפיינים והשפעות

אישור תכניות תשתית לאומיות מעלה מתח ברמה הלאומית. המתח נוצר עקב התנגשות בין רצונות. מחד, הרצון לקבלת החלטות מהירה, למלא יעדים לאומיים, להמעיט את סינדרום הדחייה המקומית (NIMBY) ולמנוע הסמכת דרג מקומי לאישור התכניות. מאידך, עולה שאלת זכויות הציבור להישמע ולערער והצורך בתיאום בין החלטות לגבי המקרקעין במרחב. נדרשים שני סוגי תיאום, תיאום בין-מגזרי בין התשתיות לבין עצמן ו תיאום בין-מרחבי בין כלל ייעודי הקרקע המתוכננים במערכות אחרות (אלתרמן, 2010).

אנרגיה ותחנות כוח – תחנת כוח מאופיינת בשני סוגים עיקריים של השפעות על הסביבה. האחד, השפעות הנובעות מעצם השימוש בקרקע לייעוד זה (השפעות על הנוף, על הבנייה מסביב ועל הנכונות להשקיע ולפתח מסביבה). השני, השפעות הנובעות מזיהומים למיניהם המתלווים בדרך כלל לתחנות כוח, אלא אם נוקטים צעדי מנע טכנולוגיים במלואם (השפעות זיהום אוויר ורעש על בני אדם במרחקים שונים, השפעות וכן זיהום תרמי על החי והצומח) (אלתרמן, 1972).

תחבורה – החשיבות הגבוהה של התחבורה לכלכלה ולפיתוח ידוע מזה זמן רב והיווה מנת חלקם של מומחים בתחום ההנדסה והטכנולוגיה התחבורתית (Murphy and Delucchi, 1998). עם זאת, בשלושת העשורים האחרונים גדלה המודעות לעלויות ורווחים חברתיים הקשורים לתחבורה. מכאן שהחלטה על ביצוע פרויקט תחבורתי משקללת מגוון רחב של משתנים כגון, עלויות רכבים, זמן נסיעה, עלות ירידה בתאונות דרכים, השפעה אזורית ומשתנים חיצוניים של תחבורה (כגון זיהום אוויר).

3.2.2 תכנון תשתיות במדינות נבחרות

לא קיימת ספרות אקדמית המשווה בין דיני תכנון בהקשר של תשתיות ופרויקטים לאומיים. כמו כן, לא ניתן לבצע השוואה מלאה בין מדינות, זאת עקב הבדלים מוסדיים יסודיים במערכות התכנון השונות. במחקר המשווה בין מערכות תכנון לאומיות הצביעה אלטרמן על בעיית התמשכות ההליכים. כבר אז, 6 מתוך 10 המדינות שנבחנו דווחו על בעיית לוחות זמנים באופן כללי במדינתם. חלקן הבליטו את בעיית התשתיות (אלטרמן, 2001), בעיה שהתעצמה בשנים האחרונות. בנוסף, פירטה אלטרמן את ההסדרים לטיפול בעניין תשתיות ופרויקטים לאומיים (אלטרמן וכרמון, 2011):

בריטניה: ממשלת הלייבור ששלטה עד מאי 2010, הנהיגה בשנת 2007 Infrastructure Commission, פתרה את הבעיות על ידי: (א) מעקף של הרשויות המקומיות, (ב) תיאום מלא עם משרדים ממשלתיים ע"י מיקומה ליד המשרדים הממשלתיים, (ג) נושא שיתוף הציבור – נערכו שימועים רחבים בוועדה עצמה, תהליכי שיתוף הציבור התקצרו. ועדה זו בוטלה עם עליית המשטר השמרני בבריטניה, שהבטיח לבחור את ביטול הועדה (הסיבות לביטולה: מרכז יתר, פגיעה בדמוקרטיה המקומית, סמכויות יתר לממשל המרכזי).

הולנד: מדינה זו מפגינה קיצוניות בנושא התשתיות ובכלל, בפרויקטים לאומיים. חוק חדש משנת 2008 מעביר את הסמכויות לפרויקטים לאומיים למשרד הממשלתי לתכנון. החוק קובע שלכל פרויקט ששרים רלוונטיים החליטו על כך שהוא בעל חשיבות לאומית (החלטה שלהם), תעבור הסמכות למשרד הממשלתי לתכנון, משרד זה אוחד עם משרד התשתיות. לא קיימת מועצה מתאמת

עם תשתיות אחרות, התיאום בפועל נעשה על ידי עובדי המשרדים השונים. חשוב לציין כי חוק זה חל רק על תשתיות אנרגיה, גז ומים. כבישים ומסילות ברזל מנוהלים דרך חקיקה נפרדת בחסות משרד התשתיות.

ארה"ב: תשתיות פדראליות המוסמכות בחוקה (בלבד) אינן טעונות הליכי אישור תכנון כלל. במישור המדינות, ישנם חוקים שונים לכל מדינה. לדוגמא, Oregon ישנה חקיקה נושאת-מגזרית לחלק מהתשתיות המדינתיות, כגון אנרגיה, כבישים, מסילות ברזל. בכל חוק נקבעים מוסדות והליכים משל עצמם. לדוגמא, לאנרגיה יש מועצה ציבורית המורכבת מנציגי ציבור והיא מחליטה על עדיפויות ותווים.

גרמניה : הליך אישור תכניות לפרויקטי תשתית גדולים (large-scale infrastructure projects) בגרמניה, נכנס לחוק כתכנון סקטוריאלי אשר מתמחה בפרויקטים ארוכי טווח. תכנון סקטוריאלי מתחלק לסופר-מקומי (supra-local) או מקומי ומתייחס לסוגי תשתיות רבים חוצי רשויות מוניציפאליות (כבישים פדראליים, רכבות, קווי מתח גבוה, קווי אספקת גז, קווי אספקת מים, מובילי-מים ארציים, שדות תעופה ועוד). לכל סקטור גוף תכנוני אשר אחראי להכנת תכנית ואישורה. אלו נתקלים בקונפליקטים רבים כאשר דרך אחת להימנע מהם היא "דלג על הליכים" ולקבל אישור דרך חוקים פדראליים מקבילים הרלוונטיים לתשתית (Pahl-Weber and Henckel, 2008 ; schutte, 2005).

3.3. גישות לתהליך קבלת החלטות בהליכי תכנון

על פי הרשקוביץ (2009), התפתחות הגדרותיו של התכנון משקפות מעבר מהתפיסה הרציונאלית, פוזיטיביסטית לתפיסה המדגישה את הפן החברתי של התכנון ואף לתפיסה הרואה בדיון את עיקר התהליך התכנוני. בעזרת דיון ניתן להתמודד עם בעיות חברתיות ("בעיות מרושעות" להן מספר מאפיינים - לא ניתן להגדיר את הבעיה בבירור, השפעותיה של הבעיה אינן ניתנות לתיחום, אין מבחן ברור לפתרון הבעיה, כל בעיה מרושעת היא סימפטום לבעיה מרושעת אחרת. תפיסת "הבעיות המרושעות" גורסת שבעיות כאלה אינן באות על פתרון לחלוטין, אלא יש להתמודד איתן בהתמדה ולאורך זמן. עוני, פשע, תחלואה - בעיות מרושעות הן מערכתיות ואינן ניתנו לטיפול נקודתי (Rittel & Webber, 1973). הגדרת התכנון המדגישה את התקופה בה אנו נמצאים היא: תכנון הוא תהליך של קבלת החלטות לבצע פעולות המיועדות להשיג מטרות באמצעים אופטימאליים (Y. dror).

הגישה הרציונאלית

הרציונאליות מבוססת על הנחות, עובדות ותיאוריות תקפות ומזוהה עם חשיבה מדעית ועם "הדרך הנכונה" לקבלת החלטות, אף שאינה מבטיחה תוצאות טובות יותר מהחלטה באופנים אחרים. החשיבה הרציונאלית מחייבת אנשים לחשוב מה עליהם לעשות כדי להשיג את רצונם, מתוך כך כרוכה בשקלול שיטתי של חלופות לאור מטרות שרוצים להשיג. הרציונאליות העוסקת בהתאמת האמצעים למטרות מכונה רציונאליות אינסטרומנטלית (instrumental rationality) ואילו הרציונאליות העוסקת במטרות עצמן, ובמהות הערכים, היא רציונאליות מהותית (substantive rationality) תכנון נדרש לשני סוגי הרציונאליות מכיוון שהוא צריך לשרת מטרות של גורמים שונים, ולהתאים להן את האמצעים להשגתן (הרשקוביץ, 2009).

החשיבה הרציונאלית מכילה אקסיומות אחדות (Alexander, 1992):

טרנסיטיביות (Transitivity) - אם היחס בין X ל-Y שווה ליחס בין Y ל-Z אז אותו היחס מתקיים בין X ל-Z; חוסר תלות בין ההסתברות לערך - הערך שאנו מייחסים לדבר כלשהו אינו משפיע על ההסתברות להתרחשותו (כגון תפילה).; חוסר רלוונטיות של תוצאות שאינן מושפעות מן ההחלטה. יש להעדיף את החלופה הטובה ביותר (אין לבחור בחלופה שנמצאת נחותה).

את הליכי התכנון בארץ מובילה גישת התכנון הרציונאלי - כוללני (הרשקוביץ, 2009). תהליך התכנון הרציונאלי - כוללני מחייב את בחינת כל החלופות. מכיוון והדבר אינו אפשרי בשל קציבת המשאבים המוקצים לתכנון ויכולתו המוגבלת להביא בחשבון אפשרויות רבות כל כך, פותחו מודלים של רציונאליות מוגבלת (bounded rationality) כגון: **החלטה סדרתית** (Klein, 1960) ו**השבעת רצון** (Satisfaction) (אלתרמן, 1993; Alexander, 1992: 48; Simon, 1955).

3.3.1 גישה תוספתית - מקוטעת

לינדבלום (Charles Lindblom) דוחה את הגישה הרציונאלית - כוללנית מעיקרה ומציע עיקרון אחר לקבלת החלטות: **הסכמה**. בחברה פלורליסטית בסיס קבלת ההחלטה צריך להיות הסכמה כפי שהראה Arrow. לפיכך, מכיוון וניסיון להסכים על עקרונות אידיאולוגיים צפוי לכישלון, מציע

לינדבלום להסכים על צעדי מדיניות בלבד. קל יותר להגיע לכלל הסכמה בנוגע למדיניות מלהגיע למכנה משותף ערכי. לעיתים מסכימים גורמים בעלי תפיסות אידיאולוגיות סותרות לבצע אותם צעדי מדיניות, אף שמניעיהם יכולים להיות שונים (הרשקוביץ, 2009). לפי גישה זו, אין להפריד בין מטרות לאמצעים, קביעת המטרות והיעדים צריכה להיות קשורה לקביעת האמצעים. לעיתים אמצעים זמינים יכולים לאפשר השגת מטרות, שאינן המטרות שהיינו מציבים לו התעלמנו מהאמצעים העומדים לרשותנו. ולעיתים מטרות רצויות כשלעצמן נראות רצויות פחות לנוכח האמצעים הדרושים להשגתן.

מאפיין נוסף של הגישה התוספתית היא האינקרמנטליות (תוספתיות) לפיה חלופות צריכות להיות שונות רק במעט מן המצב הקיים. כך ניתן לחזות את תוצאותיהן בהסתברות גבוהה יותר ובמידת הצורך ניתן לחזור מן ההחלטה בלי לגרום נזק גדול מדי. כמו כן, רצוי להחליט על צעדים קטנים ולא על מדיניות כוללת. באופן זה קל יותר להגיע לידי הסכמה על שינויים קלים מהמצב הקיים מאשר להגיע להסכמה על שינויים קיצוניים (אלתרמן, 1993; דרי, 1996: 198-204; Braybrook and Alexander, 1964; Lindblom, 1963) הגישה התוספתית מקוטעת מתייחסת אל תהליך התכנון כאל תהליך של למידה, שלא כמודל הרציונאלי – כוללני המבוסס על ידיעה (הרשקוביץ, שם).

3.3.2 בעיות מרושעות

הורסט ריטל ומלווין וובר (Horst Rittel & Melvin Webber) טענו שלא ניתן להשתמש בכלים הנדסיים לפתרון בעיות חברתיות מכיוון שבעיות חברתיות הן "בעיות מרושעות" (Wicked problems).

3.3.3 תכנון כ"יצירת היגיון משותף" (Making sense together)

בדומה לגישה התוספתית, המדגישה את הישימות הפוליטית ואת ההסכמה, גישה זו רואה בתכנון יצירת משמעות משותפת הפועלת להשגת הסכמה של כלל הגורמים הרלוונטיים. לפיה, המתכנן צריך להיות מודע לכך שמלבד היות התכנון אמצעי להשגת מטרה, כל פעולה מהווה גם הבטחה המעצבת ציפיות (Forester, 1989: 140-141). לפיכך, על המתכנן להיות מודע לכך שעבודתו היא עשייה פוליטית. המתכנן צריך לצפות לכך שייעשה שימוש בתהליך התקשורת למניפולציה של התהליך הדמוקרטי, תוך החלשת קולם של הרבים, למען שגשוגם של המעטים. קבוצות בעלות עוצמה משתמשות בתקשורת מעוותת כדי לשלוט ולשמר שליטה על קבוצות חסרות עוצמה. קבוצות בעלות אינטרס בתכניות מרחביות (רשויות מקומיות, יזמי נדל"ן, מינהל מקרקעי ישראל ועוד), אינן נוטות למסור את המידע על התכניות לכל דורש, אלא מנסות להסתירו, מוסרות מידע שגוי, משתמשות בז'רגון מקצועי ועוד.

מנגד, גם קבוצות חלשות נוטות להשתמש במידע מעוות. לעיתים הן טוענות לבעלות או חזקה שלא כדיון, מאיימות באלימות, מנסות לעורר רחמים וכדומה (Forester, 1989). יפתחאל מגדיר זאת כ"צד האפל" של התכנון, השימוש בתכנון כאמצעי שליטה ודיכוי (Yiftachel, 1998) יש לשים דגש כי לעיתים העיוות נוצר שלא במתכוון עקב בעיות תקשורת בין הצדדים, עולם דימויים אחר, נורמות שיחה והתנהגות אחרות, דיסציפלינות מקצועיות שונות ועוד (Forester, 1989).

3.4. תכנון מרחבי בישראל

3.4.1. התפתחות מערכת התכנון בישראל – תכנון מסדיר מול יוזם

מערכת התכנון המרחבי בישראל התפתחה והשתנתה הן עקב שינויים חיצוניים באידיאולוגיה השלטת והתנאים הגיאופוליטיים והן עקב התפתחות פנימית של מיסוד והתמקצעות. יוברט לו-יון (Hubert Law-yone) ורחל וילקנסקי (Rachel Wilkansky) הצביעו על רצף של ארבע פרדיגמות תכנוניות בישראל: (1) המופע של הרעיונות הגדולים (1930-1952; 2) המופע של הפעולה, שנות ה-50-60; (3) המופע של ההתמקצעות, שנות ה-60-70; (4) המופע של האד-הוקיזם (Ad-Hocism) משנות ה-70 והילך, המתאפיין ביצירת קואליציות פיתוח אד-הוק על פי הנסיבות (Law-yone and Wilkansky, 1984). פייטלסון (2012) מאגד את 3 הראשונות לתקופה אחת, תקופת ההתיישבות והניכוס (1948 – 1965) ומבצע חלוקה נוספת של המשך התחלפות פרדיגמות תכנוניות לשנים שלאחר מכן, תקופת ההסדרה (1965 – 1990) ותקופת המאבק על מערכת התכנון (1990 – 2002) – 2002 - שנת הקמת הות"ל המהווה את נקודת הבסיס לעבודה זו ואף נקודת מפנה במדיניות תכנונית במדינה ונקראת "תקופת התשתיות" (פייטלסון, 2012).

שינויי הפרדיגמה התכנונית ניכרו בכמה מישורים: בתפיסת תפקידו של התכנון, בתהליך התכנון, במטרות התכנון ובתפיסות שביסוד התכנון. למעשה ניכר כי התרחש מעבר מתכנון מעצב ומיישם רעיונות גדולים לתכנון מקצועי המשרת מטרות של מעצבי מדיניות. ניתן לומר כי לאורך השנים חלה התחזקות המערכת המסדירה והיחלשות המערכת היוזמת – "ביצועיסטית". הרשקוביץ מסייג קביעה זו וטוען כי שעתות חירום (עליה גדולה), מחויבות אידיאולוגית של השלטון (ישוב ארץ ישראל השלמה) ותחושות משבר אמיתי או מלאכותי (הצורך ביהוד הגליל, גודש בכבישים, מחסור בדיר), העלו מעת לעת את קרנם של הגורמים היוזמים (משרד השיכון, הסוכנות היהודית) על חשבון התכנון המסדיר (הרשקוביץ, 2009).

לו-יון ווילקנסקי קשרו את חילופי הפרדיגמות עם השינויים בנסיבות החברתיות של ישראל באותן שנים ועם שינויים באידיאולוגיה. הפרמטר שהם מצאו כרלוונטי ביותר (אך לא היחיד) לעיצובה של הפרדיגמה התכנונית הוא אופן גיוס המשאבים באותה התקופה והיקפו: (1) גיוס ציבורי גבוה היה לפני הקמת המדינה ובעת העליות הגדולות. התכנון עצמו היה אמצעי לגיוס. (2) גיוס בינוני בשלב ההתבססות, המתכנן שימש כסמכות מקצועית. (3) גיוס ציבורי נמוך היה בשלב הנורמליזציה כאשר גיוס המשאבים נעשה בעיקר באמצעות המגזר העסקי, המתכנן נתפס כנותן שירותים (Law-yone and Wilkansky, 1984).

כשהוקמה מערכת התכנון המרחבי בישראל, מטרותיה המוצהרות היו בניית אומה, יישוב הספר, שימור משאבי הטבע הדלילים (כגון קרקע ומים) ופיתוחם של המחצבים המעטים. האסטרטגיות שנקטו היו בעיקר פיזור אוכלוסין ועיור מוגבל. לשם כך ננקטה מדיניות של ייסוד עיירות פיתוח ויישובים כפריים, המשתלבים במערכות אזוריות. תפקידו של התכנון נתפס יותר כמחולל משאבים (קרקע, עבודה והון) ופחות כאמצעי להקצאתם היעילה (הרשקוביץ, 2009).

תקופת קום המדינה אופיינה כאמור בתכנון ממלכתי יוזם (תכנון ממשלתי או ע"י גופים ציוניים קוואזי-ממלכתיים). הוגדרה ע"י ליון (1984) כמופע הרעיונות הגדולים 1930-1952, המופע של

הפעולה, שנות ה-50 עד ה-60 והמופע של ההתמקצעות, שנות ה-60 עד ה-70 או כפי שפייטלסון (2012) מסווג אותה "תקופת ההסדרה והניכוס".

המערכת המתכננת התפתחה במקביל לאופן התפתחותה של המערכת הפוליטית בישראל. בשלב "בניית האומה", קיבלה עליה המדינה את הפיתוח ובניית התשתיות, זאת לנוכח גודלו המצומצם של המגזר העסקי וחולשתו של השלטון המקומי (Sharkansky, 1997). העיקרון המרכזי שהנחה את מערכת התכנון המרחבי היה התיישבות יהודית בכל שטחה של מדינת ישראל. ההתיישבות נתפסה כאמצעי להשגת שליטה לאומית במרחב. התיישבות זו נתמכה בד"כ במערכת גיוס משאבים וארגון ציבוריים. לפני הקמת המדינה הדבר נעשה ע"י קק"ל והסוכנות היהודית. קק"ל רכשה את האדמות והסוכנות היהודית סייעה למתיישבים בהון, ארגון וידע (הרשקוביץ, 2009).

עד כניסתו לתוקף של חוק התכנון והבנייה פעלה מערכת התכנון המסדיר בישראל מכוחה של פקודת בניין ערים, 1936. הפקודה עסקה רק בתכנון העירוני מקומי ולכן עד כינונה של המועצה הארצית לתכנון ובניה על בסיס חוק התו"ב התשנ"ה 1965, הוכנו תכניות ארציות על ידי אגף התכנון שהוקם ביוני 1948 כחלק ממשד העבודה (רייכמן ואחרים, 1993). בשנת 1949, פיצלה שרת העבודה גולה מאיר את האגף. תכנון השיכונים הועבר לאגף השיכון, אגף התכנון פוצל לשניים והועבר בחלקו המסדיר למשרד הפנים וחלקו היוזם למשרד ראש הממשלה (יש הרואים בשיוכו למשרד רה"מ כראיה לחשיבות שייחס לו בן-גוריון ויש הרואים בכך שעבר ממשרד למשרד כבעל מעמד חלש) (רייכמן ואחרים, 1993).

בהמשך, לאחר מיצוי תכנית שרון (תכנית התיישבותית לפיזור האוכלוסייה שהוכנה ע"י אגף התכנון), החזיר שר הפנים דאז, ישראל רוקח, את אגף התכנון היוזם למשרד הפנים (עקב כך שלא ראה בעין יפה מעורבות אינטנסיבית של הממשלה ביוזמות פיתוח). תפיסתו והחזרתו של אגף התכנון היוזם למשרד הפנים הביאה לידי דלדול החלק היוזם באגף התכנון (בידיו נותרו בעיקר תפקידי הוויסות) והתכנון היוזם עבר לידי גופים שונים – בעיקר משרדי ממשלה והסוכנות היהודית שנהנו מתקציבים גדולים ובסיס פוליטי רחב. מצב זה הביא לכדי תכנון מגזרי לא מתואם אשר בעקבותיו עלתה יוזמת החקיקה שהביאה לחוק התכנון והבניה בשנת 1965 (רייכמן ואחרים, 1993). חוק התכנון והבניה (התשכ"ה – 1965), שעל פיו פועלת מערכת התכנון המסדיר בישראל, יצר מערכת המתכננת בדרך השלילה, באמצעות הגדרת שימושי קרקע (איזור - Zoning). לצדה פעלה מערכת פיתוח יוזמת שפעולתה הייתה לא רציפה ומתואמת פחות, אך בדרך כלל הייתה מכוונת להשגת היעדים הלאומיים (הרשקוביץ, 2009). אקצין ודרור (1966) מציינים כי כבר בשלב חקיקת החוק, מינהל התכנון לא השכיל להפוך לשחקן מרכזי בשדה המדיניות הישראלית ובאופן הדרגתי, אגף התקציבים באוצר הפך להיות המתכנן הכלכלי הלאומי. מינהל התכנון ומערכת התכנון הפיזית נותרו כמתכנן מסדיר בתחום הקרקעי בלבד. למעשה לא נודעה למינהל התכנון כל השפעה על חלוקת התקציבים ויוזמות הפיתוח ונוצר מתח בין התכנון היוזם לתכנון המסדיר (כרמון וחובי, 1990). מערכת התכנון אימצה עם הקמתה כמה מעקרונות התכנון הרגולטיבי הבריטי (בר-כהן, 2007א), תוך הרחבתו לרמה הארצית. יחד עם זאת, ניתנה עדיפות מוחלטת לשמירה על קרקע חקלאית (התוספת הראשונה לחוק נתנה לולקחש"פ זכות וטו על שינוי ייעוד קרקעות חקלאיות מוכרזות). עדיפות זו הנה חריגה גם בהשוואה בין-לאומית (Alterman, 1997).

החוק מיסד את מערכת התכנון בישראל על ידי הקמתם של גופי תכנון והכנסתן של תכניות ארציות, מחוזיות ומקומיות למעמד תחיקתי מחייב. לתכניות אלה הנוצרות במוסדות התכנון יש השלכות חברתיות, כלכליות ופוליטיות רחבות (כהן, 2008). בעולם התכנון הייתה משמעות נוספת לחקיקת חוק התו"ב, היא הכפפת כל הגופים היזמיים, ובכללם היזמים הציבוריים, למערכת תכנון מסדיר סטטוטורית. הועברה קביעת מדיניות התכנון לידי מועצה, המועצה הארצית לתכנון ובנייה. בעוד חקיקתו של חוק התכנון והבנייה חיזקה את ההיבטים המקצועיים בתהליך התכנון לעומת ההיבטים הלאומיים, גדל הפלורליזם בחברה הישראלית. בתכנון מרחבי, הפלורליזם בא לידי ביטוי בצורך בפעולה מקצועית ומתואמת יותר, תוך מתן ביטוי לאינטרסים השונים במוסדות התכנון המביא לכדי היחלשות כוחם של היזמים המוסדיים כגון הסוכנות היהודית ומשרדי הממשלה (הרשקוביץ, 1999).

הלכה למעשה, החידוש העיקרי של חוק התכנון והבנייה לעומת פקודת בנין ערים שקדמה לו הוא כינון המועצה הארצית לתכנון ובנייה. בכך יצר החוק גורם המוסמך לעסוק בתכנון המרחבי הארצי. חוק התו"ב אינו מגדיר את מטרות המועצה. הן עולות מניתוח פעולותיה ונחלקות לשני סוגים: 1. מטרות מהותיות – תכנון המקפיד על איכות החיים לטווח ארוך; 2. מטרות תהליכיות – תיאום והיגוי עבודות התכנון השונות וכן הכנת חומר לממשלה לקראת קבלת החלטות בנושאי תכנון. בפועל, החוק הציע פתרונות רדיקאליים בכל הקשור למדיניות התכנון הפיסי במדינת ישראל בשעתו (אלתרמן, 1997).

מבחינה סביבתית, בתחילת שנות השבעים הוחל בהפעלה ראשונית וניסיונית של מערכת תסקירי השפעה על הסביבה (בורל וברכיה, 1997). לפחות עד שנת 1976, לא היו תקנות/ חוקים מקיפים המתמודדים עם בעיות סביבתיות (Katin, 1976) ובתקנות התכנון והבנייה (תסקיר השפעה על הסביבה) התשמ"ב – 1982 נכנס לראשונה לדיני התכנון והבנייה בארץ המוסד והמושג "תסקיר השפעה על הסביבה" (בורל וברכיה, 1997). המערכת הוקמה כחלק ממערכת התכנון והבנייה, מתוך תפיסה שצריך לחייב שילוב היבטים סביבתיים בתוך תהליך קבלת ההחלטות של מערכות התכנון וכחלק אינטגרלי משיקולי מוסדות התכנון (בורל וברכיה, 1997).

עד 1990 השפיעו שלושה מאפיינים מרכזיים על דוקטרינת התכנון. הראשון הוא התפיסה השלטת בקרב ההנהגה וגם בקרב הציבור כי שטח הינו אלמנט חשוב. עקב גודלה הקטן של המדינה ומאבקים גיאוגרפיים – צבאיים, נוצרה תפיסה שכיבוש והתיישבות על שטח חדש ורציף נחוץ לקיומה של מדינת ישראל. מאפיין שני הינו השליטה ההדוקה של הממשלה על המשאבים החשובים ביותר המשפיעים על טריטוריה לאומית – קרקע, דיור והשפעה על שוק הדיור, בנייה ותחזוקה של תשתיות (נמלים, כבישים בין-עירוניים, תקשורת ועוד). מאפיין שלישי הינו תפקידן של ההתיישבויות החדשות, עירוניות ואזוריות, אשר נועדו למימוש יעדים פוליטיים. יעדים שהשתנו לאורך 40 שנה. שניים מהם השפיעו מאוד – האחד, יצירת נוכחות באזורים פנויים או חצי פנויים, במטרה להדוף מאבקים על ריבונות ישראלית (בנגב ובשטחים). השני, הגדלת אחוז האוכלוסייה היהודית באזורים מסוימים (בעיקר בגליל). (שחר, 1998).

בנוסף לאלו וככל שנעים עם הזמן, חלה ירידה בחשיבות החקלאות כמקור ביטחון למזון. התפיסות האגראריות ששלטו בשיח הציוני ובדיסציפלינת התכנון התחלפו בתפיסות חדשות אשר שמות במרכז את ההשפעות החיצוניות החיוביות של החקלאות, ובעיקר את תרומתה לנוף ולחזות הארץ

ולא כמשאב יצרני (פייטלסון, 1999). כמו כן, עלית מפלגת ימין בשנת 1977 לשלטון, הביאה עימה תנועה ימינה בציר הלאומי יחד עם תנועה ימינה בציר הכלכלי-חברתי אשר העלה תפיסות נאו-ליברליות והחלישו את התפיסות הסוציאליסטיות והסוציאל-דמוקרטיות (Aharoni, 1998).

באותן השנים, הופנו חצי ביקורת רבים כלפי חוק התכנון והבניה, בעיקר בהקשר של משך הזמן הרב הדרוש לאישור תכניות (אלתרמן, 1997). ניתוח של אלתרמן (1990) והשוואה בין חוקי תכנון ובניה במדינות נבחרות העלו סיבות רבות למשך הזמן הארוך. ביניהן ריכוזיות יתר וריבוי שלבי אישור (לטענתה מערכת התכנון בישראל מאופיינת על ידי ריכוזיות רבה, ריבוי שלבי אישור וחזרתיות בבקרה של השלטון המרכזי), חולשתו של התכנון המקצועי, התכנון המחוזי, עירוב תכניות מתאר ותכניות מפורטות ועוד (אלתרמן, 1990).

שנת 1990 היא שנת מפנה במדיניות התכנונית והקרקעית בישראל. הסיבה נעוצה בשילוב בין גל העלייה מברית המועצות לשעבר לבין משבר האשראי בהתיישבות העובדת, ששורשיו בירידת רווחיות החקלאות מחד, ובתכנית הייצוב של המשק משנת 1985 מאידך (פייטלסון, 2012). גל העלייה הביא ללחצים כבירים על שוק הדיור ולתחושת משבר ביכולת לספק פתרונות דיור מספקים (Alterman, 2002). ובנוסף על כך, לאור הכפפת התכנון היוזם לתכנון המסדיר, קצב התגובה שהתבקש לא תאם את קצב העבודה של מערכת בתכנון. על כן ננקטו מספר צעדים במסגרת הוראות שעה. המשמעותי שבהם גרם להקמה של שש ועדות לתכנון למגורים ולתעשייה (ול"לים) שהחליפו את ועדות התכנון המחוזיות והמקומיות בכל הנוגע לתכניות ל-150 יחידות דיור ומעלה והרכבן נטה לטובת גופי הפיתוח. בנוסף שונתה ברירת המחדל מאי אישור לאישור תכנית. בכך שונו וקוצרו הליכי התכנון לראשונה מאז החלת חוק התכנון והבניה (פייטלסון, 2012).

חרף כך וסיבות נוספות, שנות ה-90 זכו לפעילות תכנונית רבה והכנת מספר גדול של תכניות הניתן להשוואה רק לשנים הראשונות לקום המדינה. המשפיעות ביותר היו תמ"א 31 אשר פורסמה ואושרה ע"י הממשלה בשנת 1992 ומתעדכנת לעיתים קרובות ותכנית ישראל 2020 אשר הושלמה בשנת 1997 (שחר, 1998). תמ"א 31 התוותה כיוון שונה מדוקטרינת התכנון שנהגה בישראל מאז הקמתה (גולן, 1998). למעשה, מדובר על פיתוח דוקטרינת תכנון חדשה ששמה את הדגש על פיתוח עירוני צפוף ועל איכות החיים העירוניים, בעיקר במרחבים המטרופוליניים, תוך קידום מערכות תחבורה רבות קיבולת (כבישים ורכבות) (shachar, 1998).

התמ"א קבעה כי יש לתת עדיפות לפיתוח כלכלי על פני ישובי ולרכז את השקעות באזורי מטרופולין. לפיה אין צורך בהקמת ישובים חדשים ויש לרכז מאמץ בחיזוק הישובים הקיימים. בנוסף, הנחתה לפתח ישובים בצפיפויות עירוניות ולא באמצעות בניה צמודת קרקע ונתנה מקום מרכזי לשיקולים סביבתיים (בכך היוותה נקודת מפנה) (פייטלסון, 1998 ; 2012). בשנים שלאחר אישור תמ"א 31, עודכנו כל תכניות המתאר המחוזיות, הוכנו תכניות אב מטרופוליניות לארבעת אזורי המטרופולין ולבסוף הוכנה תכנית מתאר חדשה – תמ"א 35 (shachar, 1998).

פייטלסון (2012) מתאר חקיקות חירום נוספות אשר בוצעו במסגרת המדיניות הקרקעית במטרה להרחיב את היצע הקרקעות הזמינות אך נוגדות באופן מובהק ומוצהר את סדרי העדיפות של

מערכת התכנון בכלל ותמ"א 31 בפרט. אלו הביאו לכדי ביקורת רבה ונוקבת של המשרד להגנת הסביבה ומינהל התכנון אשר טענו לכדי פגיעה בכלים שברשותם המהווים למעשה תכנון מסדיר ומונע. למעשה, בעוד שהמדיניות הקרקעית באה לקדם יזמות פרטית בקרקע, ובכלל זה במרחב הכפרי, המדיניות התכנונית באה להגביל יזמות מאין זו ולכוונה לערים (פייטלסון, 2007)

בנוסף לקונפליקט זה ובאופן נפרד, תהליך התכנון עצמו עבר הפרטה ורשויות תכנון ציבוריות הרבו למסור אותו לידי חברות פרטיות שמתמחות בכך. תכנון המרחב הציבורי בוצע ומתבצע באמצעות יזמים ובעלי הון, כחלק ממטלות ציבוריות הנקבעות להם, לצרכיהם הפרטיים והעסקיים (אלפסי ופורטוגלי, 2009).

פייטלסון (2012) מייצר חלוקה בין קבוצות האינטרס למדיניות הפיתוח ולמדיניות התכנונית ומפריד אותם על ידי הגדרתם כ"קואליציית הפיתוח" (משרד האוצר, בנקים, ממ"י, משהב"ש, משרד רוה"מ והבנקים) למול "קואליציית התכנון" (מינהל התכנון והמשרד להגנת הסביבה). הוא מסביר שבאותו השלב (תחילת שנות ה-90) החל מאבק בין הקואליציות במטרה להחליש האחת את השנייה. לפי פייטלסון, קואליציית הפיתוח החלה בתהליך להחלשת קואליציית התכנון בשני מישורים- האחד, הכפשת מערכת התכנון כמערכת בירוקרטית וחסרת מעוף ובכך, העברת הדיון הציבורי בתכנון לחוליי המערכת. השני, קידום הצעות חקיקה לקיצור הליכי תכנון, לעקיפת מערכת התכנון בכלל לטובת פרויקטים נבחרים ולצמצם את האפשרות להתנגד (בין היתר, ע"י שינוי הרכב ועדות התכנון) (פייטלסון, 2012).

חקיקות לקיצור הליכי תכנון והפרדה ממערכת התכנון המסדירה לפי החוק היו מאמצים מתמשכים לקעקע את התכנון המסדיר ולצמצם את האפשרויות שלו להגביל את יוזמות הפיתוח. הראשונה הייתה יוזמת חקיקה הבאה לחדש את פעילות הול"לים (החלטה עקרונית אושרה בממשלה - החלטת ממשלה מס' 2481 מיום 13.08.1997), אשר בזמנו נמצא כי יצרו מלאי תכניות למגורים אך לא בנייה בפועל, גרמו לפגיעה משמעותית בעתודות הקרקע, בפגיעה משמעותית בציבור ואף ברשויות המקומיות (אלתרמן, 1997). יוזמה נוספת אשר מוצגת ע"י פייטלסון הינה ה"חוק לקידום מיזמים לאומיים" אשר הוצע ע"י אביגדור ליברמן (מנכ"ל משרד רוה"מ בשעתו). כוונתה ליצור מסלול העוקף את כל מערכת התכנון והבניה לפרויקטים נבחרים. הצעה זו נפלה טרם הגיעה לכנסת אך היוותה בסיס להצעה שהתקבלה לאחר מכן בשנת 2002 בחוק ההסדרים להקמת הות"ל. הדיון הוצע ברגע האחרון מטיטוט החוק בעיקר עקב התנגדותה של ח"כ נחמה רונן (פייטלסון, שם) ובכך בודד תחום אחריותה של הות"ל לכדי תשתיות בלבד (כמוגדר בחוק).

ביקורת רבה הועלתה כלפי הצעת החוק לתיקון מס' 60 (הקמת הות"ל) בחוק התו"ב, שהוצעה במסגרת חוק ההסדרים, 2002. במסגרתה הועלה חשש כי הקמת הות"ל לא תביא לקיצור הליכי תכנון משמעותית. זאת בעיקר מכיוון שבסקירה ראשונית נמצא שמשך הזמן שנדרש לאישור תכניות במועצה הארצית הוא פונקציה של היקף הבעיות שהן מעוררות (פייטלסון, 2002). פייטלסון טוען כי מדובר בשינוי יחסי הכוחות במערכת התכנון לטובת גורמים המקורבים לממשלה או פועלים מטעמה, על חשבון שיקולים חברתיים, סביבתיים או מוניציפאליים בדיונים על הפרויקטים הגדולים ביותר בישראל (שם, שם).

3.4.2. תסקירי השפעה על הסביבה

עד שנת 1994 תסקירים בנושא תשתיות נדרשו לפי סעיף 3 בתקנות (דרישת מוסד תכנון או נציג של שר במשרד תכנון) או לפי תכנית מתאר ארצית המתמקדת בדסציפלינה הרלוונטית (כבישים - תמ"א 3, שינוי מס' 7, מסילות ברזל - תמ"א 23 וכו'). מצב זה השתנה בשנת 1994: לצורך זירוז התכנון הסטטוטורי של דרכים ומסילות ברזל, אושר תיקון 37 לחוק התכנון והבניה אשר נכנס לתוקף ב-22 באפריל 1994. בתיקון מס' 37 לחוק התכנון והבניה, הוכנסו מספר חידושים בולטים נוספים בנושא תסקירי השפעה על הסביבה, ובהם:

1. תסקיר השפעה על הסביבה לכבישים ומסילות ברזל נערך ונבדק לפני שלב הכנת התכנית, כך שהתכנית תוכן לאור ממצאי התסקיר ולא להיפך. החידוש חיזק מגמה לכלול שיקולים סביבתיים בשלב הכנת התכנית ולא רק בהשלמת התכנון.

2. הכנת ההנחיות ובדיקת התסקיר היא בידי היועץ הסביבתי (נציג השר להגנת הסביבה בוועדה המחוזית). היתרון הינו הניסיון הנצבר בוועדה המחוזית בטיפול בתסקירים לכבישים.

3. התסקיר מוגש ליועץ הסביבתי, לוועדה מחוזית וועדה מקומית.

4. הגשת תסקיר שלם היא תנאי למתן חוות דעת לתסקיר.

5. הכללת התסקיר וחוות הדעת, במסמכי התכנית, עם הפקדתה ובעת אישורה (לפי החלטת הוועדה המחוזית סעיף 119 ג').

בעניין תכניות דרך (אשר אינן תת"ל) עיקר ההוראות הרלוונטיות היום, כלולות בסעיף 119ג לחוק: 15 יום מהגשת תשריט הדרך למתכנן המחוז ע"י יזם התכנית, על היועץ הסביבתי של הוועדה המחוזית להחליט אם לדרוש הכנת תסקיר ולהכין הנחיות או לפטור את התכנית מתסקיר. במידה ולא העלה היועץ הסביבתי דרישה להכנת תסקיר בזמן הקצוב, רשאי מתכנן המחוז לדרוש זאת ולקבוע בעצמו את ההנחיות (תחת התייעצות עם גורם מקצועי). ההוראות קובעות שההנחיות אינן טעונות אישור מוסד תכנון ומוסד התכנון ידון בהן רק באם יערער עליהן היזם. דבר נוסף שנקבע הוא לו"ז להגשת חוות הדעת של היועץ הסביבתי (30 יום), במידה ולא מגיש חו"ד, על מוסד התכנון להכריע בתכנית ללא חוות דעתו (שם, שם).

במקביל, גם תמ"א 3 (תכנית מתאר ארצית לדרכים), שינוי 7 נוסח התש"ן-1990 (סעיף 12) מחייבת בעניין הכנת תסקיר השפעה על הסביבה בעת אישור תכנית דרך אשר מעוגנת תחתיה: "לא ידון מוסד תכנון ולא תאושר תכנית על פי סעיף 10, לסוגי הדרכים שהלן, שהן חלק מרשת הדרכים הארצית, אלא אם הוגש תסקיר השפעה על הסביבה: (1) דרך פרברית מהירה; (2) דרך מהירה ומחלפים בקטעים העוברים בתוך שטחים בנויים או מיועדים לבנייה או בסמוך להם; (3) כל קטע דרך אשר לדעת מוסד התכנון, עלול לגרום להשפעה ניכרת על הסביבה ויש צורך לנקוט בו אמצעים למניעת מפגעים סביבתיים לרבות מפגעים נופיים" (בורל וברכיה, 1997).

עקב הכללתו של תסקיר ההשפעה על הסביבה ואי עמידת המשרד לאיכות הסביבה בלו"ז המעוגן בחוק, חלו עיכובים משמעותיים בהליכי אישור תכנית דרך אשר מעוגנת תחתיה: הגשת תסקיר שאינו תואם את ההנחיות; הוגש חומר לא קריא, לא ברור ולא מקצועי; פרק ה' (הצעה להוראות התכנית) לא הציג פתרונות לבעיות שהועלו בגוף התסקיר; תסקיר מחייב בדיקה על ידי מספר רב של גופים או מומחים; נושא התסקיר לא מוכר לבודקים ומחייב התייעצות עם גורמי חוץ או חו"ל; מחסור בכוח אדם לבדיקת התסקיר (עיכוב בזמן); קביעת קדימויות לבדיקת התסקירים

ועוד (בורל וברכיה, 1997). כל אלו יצרו מציאות אשר דרשה יצירת שינוי מהותי לטובת תכניות הזהות בתחומן ובהשפעותיהן הסביבתיות כך שתסקיר ההשפעה על הסביבה לא יעכב את אישורה. מכך, בתחום התשתיות הלאומיות, כפרויקטים אשר תהליך אישורם אורך תקופה ארוכה ונדרשת עבודה יעילה בתחום תסקיר ההשפעה על הסביבה, בוצעה הפרטה של הליך תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת תיקון 60 לחוק התו"ב, ונקבעו בין היתר הוראות לגבי הכנת הנחיות לתסקיר, הגשת התסקיר ובדיקתו בתכנית תשתית לאומית והן דומות מאוד להוראות שנקבעו לגבי תכניות דרך. העיקריות שבהן כלולות בסעיף 76ג'. ברירת המחדל היא אפוא שכל תת"ל טעונה תסקיר ואין צורך בקביעה של היועץ הסביבתי או הות"ל כי יש להכין תסקיר. כמו כן, הות"ל רשאית לפטור תכנית מהגשת תסקיר או לדרוש במקומו הגשת חוות דעת סביבתית לגבי השפעות סביבתיות מסוגים מסוימים בלבד. בנוסף כפי שציינתי בעניין תכניות דרך, הנחיות היועץ הסביבתי אינן טעונות אישור הות"ל והוא ידון בהן רק במידה והיזם יבחר לערער עליהן (ארנון, 2011).

בין היתר, הוגדר הקמת צוות סביבה של יועצים חיצוניים לטובת מתן הנחיות, בדיקת ואישור התסקיר אשר מועסקים ע"י משרד הפנים כאמור בחוק: "מתכנן שאיננו עובד מדינה, שימונה ע"י ראש הוועדה מתוך רשימה שקבע שר הפנים"; "יועץ סביבתי שאיננו עובד מדינה, הממונה על ידי ראש הוועדה ונציג השר לאיכות הסביבה בוועדה, מתוך רשימה שיקבע שר הפנים בהסכמת השר לאיכות הסביבה"; הוועדה רשאית למנות לה ולוועדות המשנה יועצים מקצועיים ולקבל חוות דעת מכל גורם מקצועי שימצאו לנכון"². בנוסף הוכלל לו"ז צפוף להגשת הנחיות לתסקיר, לבדיקתו ולאישורו, כמפורט בחוק התו"ב, לדוגמא: תוך 7 ימים מיום מסירת התכנית לוועדה, יגיש היועץ הסביבתי הנחיות להכנת תסקיר; בתוך 7 ימים מיום קבלת התסקיר רשאי היועץ הסביבתי לבקש השלמות (הווה אומר, נדרש לעבור על כל התסקיר), אם לא נדרשת השלמה, יעביר חוות דעת תוך 14 יום מיום קבלת התסקיר"³.

3.4.3. חוק הוד"לים

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011 – אושר ב-3 באוגוסט 2011 ובא לקבוע, כהוראת שעה, הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה למגורים, שיאפשרו מתן פתרון לצורכי הדיוור באמצעות היצע דירות מגורים בגדלים שונים ומסוגים שונים, לרבות באמצעות ייעוד קרקע לדיוור להשכרה"⁴.

חוק הוד"לים (ועדות דיוור לאומיות) מאפשר הקמת 6 ועדות תכנון ברחבי הארץ, הפועלות לצד הוועדות המחוזיות, ויפעלו אך ורק לאישור תוכניות ציבוריות למגורים. הוועדות יפעלו באופן זמני למשך 18 חודשים, ויפעלו לאישור 50,000 יחידות דיוור בשנה. בין היתר, מגדיר החוק הגדרות ופרשנות למושגים העולים בחוק, מגדיר באופן מפורט על תכולתה של תכנית לדיוור לאומי, סמכויותיהן של הוועדות, מקים ועדת משנה לנושא במועצה הארצית, מגדיר במפורט מי רשאי להכין תכנית לדיוור לאומי, מגדיר לו"ז לאישור תכנית ואף לביצועה ועוד.

בין היתר, מגדיר החוק מהי "תכנית לדיוור לאומי" – "תכנית שהוכנה והוגשה על ידי גוף המנוי בסעיף 9 והכוללת הוראות מפורטות להקמת 200 יחידות דיוור לפחות ולהסדרת השימושים הנלווים

² סעיף 6 לחוק התו"ב

³ סעיף 76ג (4) לחוק התו"ב

⁴ סעיף 1 לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011

להן, בקרקע שעיקרה מקרקעי ישראל, וכן תכניות לדיוור לאומי ביישוב מעוטרים". בישוב מיעוטים מגדיר החוק כתכנית להקמת 100 יחידות דיור לפחות ובאם התכנית חלה בקרקע אחרת (לא שייכת למקרקעי ישראל) נדרשת הסכמה של 80% ממחזיקי הקרקע בתחום התכנית. למעשה, הצעת החוק נועדה להקים לתקופה מוגבלת "וד"לים" (ועדות דיור לאומיות) – ועדות תכנון מיוחדות לקידום מהיר של תוכניות גדולות לבניה למגורים, תוך עקיפה של הליכי תכנון רגילים. בעת הקמתה, הממשלה טענה כי הקמת הוד"לים תקטין את הבירוקרטיה ותגדיל את היצע הדירות בישראל וכך תעזור בפתרון משבר הדיור.

בחוק זה ניתן לראות כיצד ישנה גמישות מוגבלת לאופי התכניות היכולות להיכנס לתהליך אישור בוד"לים. תכנית צריכה לעמוד בפרמטרים מוגדרים על מנת להיות מאושרת במסלול וד"ל.

3.4.4. הועדה לתשתיות לאומיות

הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות הוקמה בחודש מאי 2002 בתיקון 60 לחוק התכנון והבניה התשכ"ה 1965, במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2002. הועדה הוקמה במטרה למסד גוף תכנון ייחודי, שיתמחה בקידום תכנון מפורט לביצוע, בלוח זמנים קצר, עבור תכניות תשתית שיוגדרו על ידי הממשלה כבעלות חשיבות לאומית. ניהולה המקצועי של הועדה הופקד בידי מינהל התכנון במשרד הפנים, המפעיל את הועדה באמצעות מתכנן ועדה וצוות מקצועי ומגוון של יועצים חיצוניים והיא אחראית הן על התכנון והן על הרישוי ובקרת הביצוע לכל אורכו. במסגרת התיקון הוגדר הרכב הועדה, סמכויות הועדה, לוחות זמנים לאישור ובדיקת תכניות, הוגדרו אילו תכניות יכולות להיכלל במסגרת תכנית תשתית, בוצעו תיקונים בחוק הקיים והוגדר אופן התנהלות הות"ל בתחום הסביבה והנחיות בעניין תסקירי השפעה על הסביבה בתכניות אלו (משרד האוצר, 2002).

הועדה פועלת בסמיכות למועצה הארצית ויש לה כל הסמכויות והתפקידים שיש למועצה הארצית בענייני תכנון ובניה וכן סמכות לתת היתרים על פי תכניות לתשתית לאומית. במסגרת הועדה פועלות שתי ועדות משנה: ועדת משנה לשמירת השגות לגבי תכניות לתשתית לאומית וועדת משנה למסמכי תכנון מפורט לפני ביצוע (מסמכי ביצוע). יו"ר הועדה ומתכנן הועדה מהווים רשות רישוי לעניין מתן היתר בניה. כן נקבעו בחוק התנאים המחייבים להגדרת פרויקט כתשתית לאומית מבחינת סוג התשתית, מגיש התכנית והסמכות להכרזה המצויה בידי ראש הממשלה, שר האוצר ושר הפנים.



הועדה הוקמה כדי לאפשר ביצוע תכניות בעלות חשיבות למשק ולכלכלה, בפרק זמן קצר. הות"ל הינו הגוף התכנוני היחיד שלא תלוי בכלל האישור הדרג המקומי והמחוזי, כך שבאפשרותה לקדם תכנית לאומית בקצב מהיר. בנוסף, הרכב הועדה נותן עדיפות מבנית לנציגי הממשלה וכולל עשרה נציגי שרים, מתכנן, נציג השלטון המקומי, נציג

ארגוני השמירה על הסביבה, נציג מינהל מקרקעי ישראל ונציג ציבור.

יועצי הועדה מהווים את התמיכה המקצועית לוועדה ומחליפים את עבודתה של לשכת התכנון המחוזית המסורתית ואת הליך הערכת ההשפעה הסביבתית שמבוצע בד"כ על ידי המשרד להגנת

הסביבה. היועצים, אשר החוק עצמו קבע כי לא יהיו עובדי מדינה, נבחרים מתוך מיטב אנשי המקצוע בארץ על סמך מומחיותם, ניסיונם ויכולתם לעבוד בצוות.

3.4.5 המועצה הארצית

מעבר לאמור לעיל, במסגרת תפקידיה, המועצה הארצית מכינה את תכניות המתאר הארציות לקראת אישורן בממשלה. המועצה מאשרת את תכניות המתאר המחוזיות, מייעצת לממשלה בנוגע למדיניות התכנון הלאומית, מייעצת לשר הפנים בענייני תכנון ובנייה ושומעת עררים מן הדרגים המחוזיים והמקומיים (טורגובניק תשנ"ד : 67). נושאי פעולתה העיקריים של המועצה הארצית הם : פיזור אוכלוסין, מיקום תעשיות, מיקום ישובים, תחנות כוח ושאר שימושי קרקע, שימורן של אדמות חקלאיות, שימור החופים ושמורות טבע, תכנון תשתית תחבורה ותכנון סילוק אשפה ברמה הארצית (הרשקוביץ, 2009). מכיוון שנושאים אלו כרוכים באינטרסים של גורמים רבים, מהם בעלי עוצמה רבה, כרוך תהליך התכנון במשא ומתן בשלבי הכנת התכנית ובשלבי היישום (Hill, 1986 : 62). טורגובניק (תשנ"ד), תיאר את התהליך התכנוני שבו היא משתתפת כ"תוסס ותחרותי.. תהליך פוליטי הקובע את תוצאותיה של המדיניות".

המועצה הארצית לתכנון ובניה לא נתונה למרות הממשלה, ולממשלה אין בה רוב. כתוצאה מכך המועצה מסוגלת לקבל החלטות בניגוד לעמדת הממשלה, כפי שהיא אכן עשתה במספר מקרים בולטים (פייטלסון, 2012)

3.4.6 מאפייני פיזור אוכלוסין

צפיפות האוכלוסייה בישראל (מספר התושבים המתגוררים באזור ביחס לשטח האזור בקמ"ר) ממשיכה לעלות עם הגידול באוכלוסייה. בשנת 2011 הגיעה הצפיפות ל- 347 נפשות לקילומטר רבוע, זאת בהשוואה לצפיפות של 247 נפש לקמ"ר ב-1990 (לא כולל האוכלוסייה והשטח של אזור יהודה והשומרון). מאז קום המדינה גדלה צפיפות האוכלוסייה פי 8, בעת הקמת המדינה הצפיפות הייתה 43 נפשות לקמ"ר.

מחוז תל-אביב היה המחוז בעל הצפיפות הגבוהה ביותר - 7,522 נפש לקמ"ר. צפיפות גבוהה נרשמה גם במחוז ירושלים ובמחוז המרכז, 1,483.7 ו-1,463.8 נפש לקמ"ר, בהתאמה. לעומת זאת, הצפיפות הנמוכה ביותר נרשמה באזורי הפריפריה : 79.1 נפש לקמ"ר במחוז הדרום ו- 291.6 נפש לקמ"ר במחוז הצפון (למ"ס, 2013).

3.5. הליכי תכנון ואישור תשתיות לאומיות בישראל

3.5.1. הליך מועצה ארצית (מסלול רגיל)

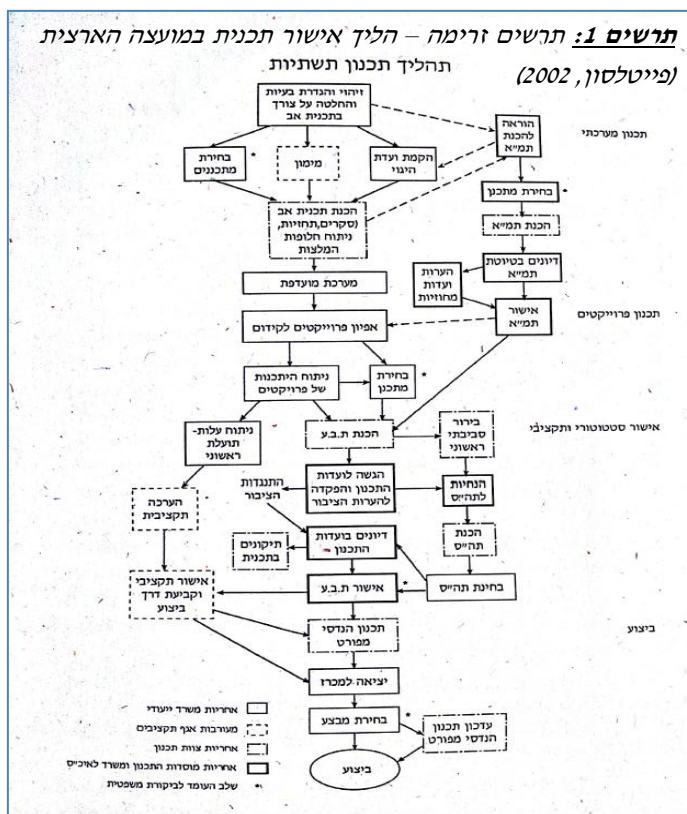
בראיה כללית ניתן להבחין בארבעה שלבים עיקריים בתכנון מתקני תשתית. אלו מפורטים בתרשים 1. השלב הראשון הוא שלב התכנון האסטרטגי. לאור משך הזמן הנדרש לאישור והקמת מתקני תשתית לאומית והיקף ההוצאות הנדרש לשם כך, יש צורך בתכנון ארוך טווח שימפה את אפשרויות הפיתוח ארוכות הטווח, ויציע מערכת (גמישה) של כיווני פיתוח רצויים. דבר זה נעשה לרוב באמצעות תכנית אב לתשתית המדוברת. תכנית כזו יכולה להוות בסיס לתכנון מתארי, במצבים בהם נראה צורך לשמר את זכויות הדרך הנדרשות לתשתית ברמה המערכתית. לחילופין, ניתן להכין את תכנית האב כחלק מהתכנון המתארי. (בתרחיש זה, המצוין בחצים שבורים בתרשים 1, המשרד הייעודי מכין עבודת רקע ראשונית המוגשת למועצה הארצית לתכנון ובנייה, כבסיס להוראת המועצה להכנת תכנית המתאר הארצית (תמ"א). לאחר ההחלטה על ההוראה, ועדת עורכים המשותפת למשרד הייעודי ולמשרד הפנים (לעיתים עם משרדים רלוונטיים נוספים) מנחה את צוות המתכננים בהכנת תכנית האב, בחירת המערך הכולל ועיגונו בתמ"א. הכנת התמ"א מלווה גם על ידי ועדת היגוי רחבה יותר. לאחר אישור ועדת ההיגוי התכנית מוגשת למועצה הארצית לתו"ב. זו דנה בה ושולחת אותה להערות הועדות המחוזיות, המבקשות ברוב המקרים גם את הערות הועדות המקומיות שבתחומן. לאחר קבלת הערות הועדות המחוזיות התכנית נידונה בוועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (הולנת"ע) ומאושרת במועצה הארצית לתו"ב. משם היא מועברת לאישור הממשלה.

ישנם מקרים בהם תכנית האב לא משמשת להכנת תמ"א כוללנית. אך במקרים אלו יש לאשר

סטטוטורית כל פרויקט הנגזר מתכנית האב בפני עצמו. בחלק מהמקרים הדבר נעשה על ידי תכניות מתאר ארציות חלקיות ברמה של תכנית מפורטת (פייטלסון, 2002).

השלב השני הוא שלב תכנון הפרויקט. ראשיתו בהחלטה של הגוף האחראי על התשתית שפרויקט מסוים ראוי לקידום, וזאת על בסיס תחזיות ביקושים מול היצע הנערכות על ידו. בשלב זה אותו גוף גם עורך לרוב סקר התכנות ראשוני, במסגרתו גם נערכת הערכה כלכלית ראשונית.

במידה והפרויקט נמצא כראוי לקידום, המאמצים נחלקים לשני מסלולים. האחד הוא אישור

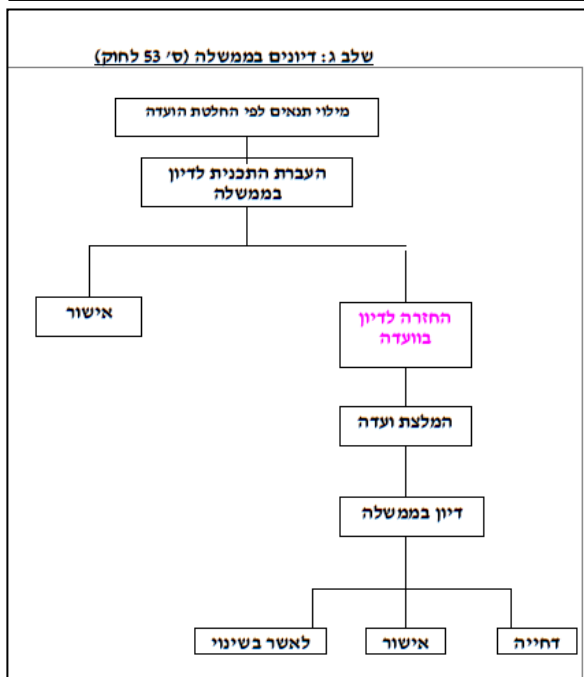
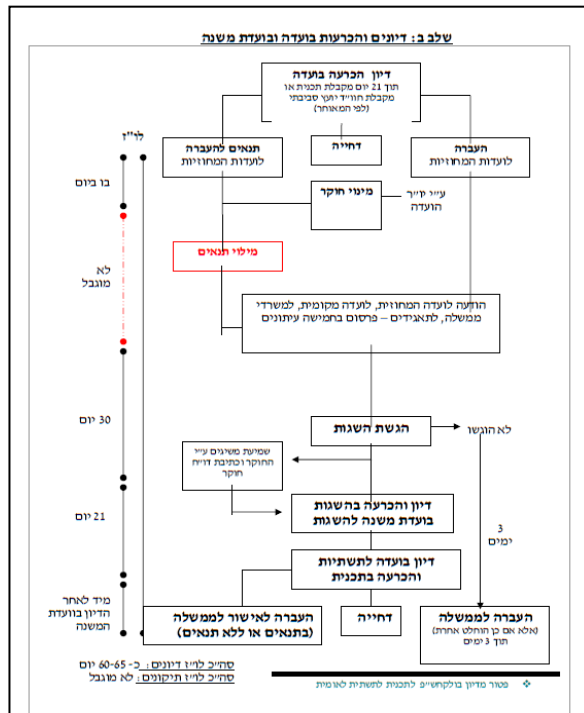


סטטוטורי להקמתו, במסגרת חוק התכנון והבניה. כרקע לקבלת האישור הסטטוטורי הגוף האחראי

תכנית המופנה להליך הות"ל תוכן לה תכנית מפורטת אשר ממנה ניתן לגזור היתרי בנייה. בהליך זה למעשה מלווה צוות הות"ל (ורק הוא) את התכנית לאורך כל הליך בחירת החלופה, אישורה הסטטוטורי ועד תום הביצוע (ראה תרשים 2). השלב השני בהליך זה הינו גיבוש התכנון וקביעת חלופת מאקרו נבחרת. מתגבשת תכנית עבודה, מוגדרים מסמכי הרקע לבחינת חלופות ואמירות

בשלב השלישי מתבצע פרסום דבר הכנת תכנית (סעיף 76ג(1), ו77 לחוק התו"ב) ולפי הצורך קביעת תנאים למתן היתרי בנייה בתחום התכנית (ס' 76ג(3) לחוק התו"ב). ומתבצעות מספר הגשות ושיח בין היזם לצוות מתכנני הות"ל במסגרתו מוגשות הנחיות לתסקיר, מוגש תסקיר השפעה על הסביבה ומסמכי התכנית עד לכדי הגעה להשלמת תנאים ע"י היזם והחלטה להעברת התכנית להערות והשגות.

הות"ל, לאחר מכן לות"ל, יוגשו דרישות והשלמות לזם ולאחר מילוי התנאים תוגש התכנית לאישור הממשלה (מינהל התכנון, 2006).



מתוך תרשים 1 ניתן לראות כי האישור הסטטוטורי אינו סוף הדרך. לאחר האישור הסטטוטורי מתחיל השלב הרביעי, שלב התכנון ההנדסי המפורט והוצאת מכרזים (פייטלסון, 2002). שלב זה קיים בשני ההליכים, עם הבדל מהותי משמעותי, בהליך המועצה הארצית, רשות הרישוי הינה הועדה המקומית / מחוזית בתחום התכנית (אשר עלולה לעכב את ביצוע וסיום הפרויקט (NIMBY) ואילו בהליך הות"ל, הות"ל ממשיכה ללוות את הביצוע ומתן הרישוי עד תום הפרויקט.

4. מבנה דעת

פרויקטים רבים וביניהם פרויקטי תשתית, נמצאים משכי זמן ארוכים בתוך הליכי האישור הסטטוטוריים. עקב כך, תהליכי הפיתוח מעוכבים ועימם תשתיות רבות הנדרשות להיות מותאמות למגורים ופיזור האוכלוסייה במרחב המדינה ונוצר כשל שוק משמעותי. נוצר "פקק" באישור וקידום תכניות תשתית ברמה הלאומית וקצב הפיתוח והצמיחה לא תואמים לקצב פיתוח התשתיות הארציות. בפועל, נוצר מחסור בתשתיות ברמה הבין-עירונית והלאומית (הביא לכדי עמידה ממושכת בפקקים בעת נסיעה בפריפריה, פגיעה בהתיישבות ובתעסוקה).

לפי מחקרים רבים ובהשוואה למדינות אחרות, מעבר להרכב המבני של מוסדות התכנון, האשמה העיקרית חלה מצד אחד על מוסדות התכנון המעורבים באישור התכנית (ועדות מחוזיות, ועדות מקומיות וועדות נוספות ברמה הארצית, המשרד להגנת הסביבה ועוד). מצד שני על גורמים שהם שחקני אינטרס חזקים (רשויות מקומיות, גופים ירוקים, רשויות סטטוטוריות ועוד) בתחומי התכניות אשר בסמכותם ובתפקידם לעכב את ההליך התכנוני בעזרת כלים שונים (עיכוב מתן היתרים לביצוע, התנגדויות רבות ועיכוב דיונים רלוונטיים במוסדות השונים, בג"צ וכדומה), להלן תופעת NIMBY. מצד שלישי, על הגופים היזמים, אשר אחראיים על קידום התכנית (הכנת תה"ס או הכנת תכנית) (פייטלסון, 2002).

החלטות במוסדות התכנון בנוגע לתחומים האמורים ולפרויקטים גדולים נאלצות להתמודד עם קושי רב. החלטה במוסד תכנון הינה ניסיון להגיע לפשרה בין האינטרסים השונים המיוצגים בו, בין היתר של מקבלי ההחלטות המייצגים אינטרס אלקטוראלי בטווח הקצר (באותה העת) לעומת אינטרס חברתי-סביבתי ארוך טווח יותר. יחד עם זאת, הוסבר כי הפוליטיקה מעורבת בתכנון המרחבי, בין השאר, על מנת לעצב את הסביבה החברתית והכלכלית כך שיקדם את האינטרסים של מקבלי ההחלטות, הפוליטיקאים. פייטלסון (2012) מציין כי הקמת מוסד התכנון היוותה פתרון למאבקי כוח בין החברה (המיוצגת בכלל ועדות התכנון) לבין הממשל (המיוצג בכל מוסדות התכנון אך בעל רוב יחסי רק בות"ל).

חשוב לציין כי בעשרים השנים האחרונות, עיצוב המרחב על ידי מוסדות התכנון והחלטותיהם יצר קשר של תלות בין הפוליטיקאי המייצג את החברה לבין מוסדות התכנון. הביקורת העיקרית העולה מתוך מחקרים רבים היא על ייצוג הפוליטיקאי את החברה אך ייצוג שחקנים שונים בעלי אינטרסים, לרוב את בעלי ההון והכוח.

על פי הכתוב בחוק, תכנית תוכרז כתכנית תשתית לאומית על פי החלטת השרים הרלוונטיים ולאחר הגשת בקשה ע"י רשות המוסמכת לכך. למעשה ניתן למפות את הכוחות הפועלים על השרים הרלוונטיים בעת החלטה להכרזת תכנית, כוחות אלקטוראליים (לחץ ציבורי = צפי התנגדויות, טווח ההשפעה על הסביבה) וכוחות מדיניים ובירוקראטיים (עלויות ותקציב, התאמה למדיניות כוללת, ישימות = מורכבות לאישור חוקי/ סטטוטורי). ראה תרשים 3. בהתאם לכוחות המשפיעים על

מקבלי ההחלטות (תרשים 3) ישנם אלמנטים קבועים אשר אינם משתנים לאורך זמן ובפועל אינם משפיעים על מקבל ההחלטות באופן ברור כגון עלויות ותקציב (משפיע על מועד הביצוע בפועל של התכנית) וישנם אלמנטים אשר קיים קושי מהותי בבדיקת השפעתם על מקבל ההחלטות כגון התאמה למדיניות כוללת.

תרשים 3: מקורות השפעה על מקבלי החלטות



לאור האמור, ניתן להבין את הסיבות להקמת הות"ל כגוף עוקף מוסדות תכנון ורשויות מקומיות בכל המשתמע מכך אשר מורכב מרוב של נציגי משרדי הממשלה השונים ומקדם מדיניות ממשלתית ברורה. הליך אישור תכנית תת"ל הינו מוטה באופן משמעותי לטובת מקבלי ההחלטות, הממשלה ועיצוב המרחב לטובתה. כל תכנית תשתית יכולה לעבור הליך הכרזה כתת"ל ע"י החלטת שר הפנים, שר האוצר או רוה"מ ומכך לעבור להליך אישור סטטוטורי בות"ל אשר הרכבה

הינו בעל רוב מוחלט למשרדי הממשלה, אשר פועלים בהתאם למדיניות הממשלה. בישראל מובילה תפיסה רציונאלית – כוללתת באישור הליכי תכנון והממשל בישראל תופס את מוסדות התכנון ומערכת התכנון כאמצעי להשגת יעדים חברתיים וכלכליים ומקנה למתכננים את הסמכות להביא לכדי עמידה ביעדים מדיניים. מטרתה העיקרית של הות"ל הייתה לפתוח את "פקק" אישור התכניות שהתקיים במוסדות התכנון ובעיקר בתחום התשתיות בנושא משך הזמן לאישורה של תכנית. עם זאת, בעת הקמתה עלתה ביקורת נוקבת על פגיעה בדמוקרטיה הבסיסית, בכך שלא יינתן ייצוג הולם לנציגי החברה והסביבה במטרה להתבטא ולהשפיע ובעיקר למנוע פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות המהווה אבן יסוד לקיומה של דמוקרטיה בהליכים חוקתיים ומדיניים. הקמת הות"ל כמוסד תכנון ברמה הארצית העוקף את המוסדות האחרים ומלווה תכניות מראשית התהוותם לתום ביצוען הינו אקט ראשוני בישראל, על אף שדבר דומה בוצע כעשור לפני כן בעת העלייה הגדולה מברח"מ (ול"לים), זוהי הפעם הראשונה בה הוקם מוסד קבע (לא מתוקף הוראת שעה או צורך לאומי זמני) אשר מטרתו לסייע לאישור סטטוטורי של קרקע עד לביצוע מלא של תכניות.

עבודה זו מעלה את הביקורת על פגיעה בדמוקרטיה הבסיסית ופגיעה בעקרון הפרדת הרשויות עם טענה כנגד הגמישות הרבה הקיימת בהכרזת תכנית תשתית כתת"ל והעברתה לאישור תחת מסלול הות"ל. החוק איננו מגדיר בצורה מדויקת ובירוקרטית אילו תכניות יכולות להיות מוכרזות כתת"ל פרט לעובדה שהתכנית נדרשת להיות תכנית תשתית ומעניק הסמכות לשר הפנים, שר האוצר וראש הממשלה להחליט כי תכנית תוכרז כתת"ל. כראיה לכך שקיימת גמישות יתרה, ניתן להבחין כיצד בעת הקמת גופי התכנון שהוקמו ב-2011 לטובת אישור תכניות דיור למגורים (הוד"ל) הוגדרו פרמטרים ספציפיים לתכניות היכולות להיכנס תחת אישור הוד"ל.

הנחת יסוד מרכזית במחקר היא שכל תכנית תשתית אשר הוגשה לאישור סטטוטורי ברמה ארצית במהלך העשור האחרון הינה תכנית בעלת חשיבות גבוהה ברמה הלאומית ויכולה הייתה לעבור בשני

המסלולים ללא דופי, אך עם זאת, רק חלקן הוכרזו כתכנית תשתית לאומית. מתוך הנחה זו, המחקר משער כי ישנם פרמטרים אשר מהווים חסמים בעת אישור התכנית במסלול הרגיל וגורמים לכך שתכנית מוכרזת כתשתית לאומית ומאושרת במסלול הות"ל.

מכך, השערות המחקר הן שכיוון שהות"ל הוקם כדי לזרז הליכי תכנון של פרויקטים בסדר גודל לאומי, מאפייני תכנית אשר עשויים להוות חסמים לאישור התכנית הם אלו שיבחינו בין שני המסלולים. כלומר, תכנית אשר לא צפויים לה חסמים, תקודם במסלול הרגיל ואילו תכנית שיש לגביה צפי לחסמים תקודם במסלול הות"ל. פרמטרים אלו מתחלקים בהתאם להיבטים מרחביים וסביבתיים (השפעה סביבתית), לכמות השטחים הפתוחים המעורבים והאוכלוסייה המושפעת (מחוזות וכמות רשויות בתחום התכנית) ולכמות מוסדות התכנון המעורבים באישור התכנית (ועדות מחוזיות, מקומיות והמשרד להג"ס).

5. מערך המחקר

על מנת למצוא מה מאפיין תכניות תשתית לאומית כתכניות ייחודיות אשר עברו למסלול הות"ל, עליי להבין תחילה מהם הפרמטרים המבדילים בין תכניות אשר אושרו בות"ל לבין תכניות שאושרו במועצה הארצית ולבחון האם קיים שוני מובהק אשר לפיו ניתן לאפיין בצורה חד משמעית (מובהקת) את התכניות שהוכרזו כתת"ל לעומת תכניות שלא הוכרזו כתת"ל. כפי שהוצג ברקע, בניגוד לסברה כי מה שמבחין בין תכניות במסלולים השונים הוא עצם חשיבותם הלאומית, מחקר זה מציע כי ההבחנה בין המסלולים השונים נובעת מצפי לחסמים ועיכובים. לכן מחקר זה יבחן האם פוטנציאל לחסמים לקידום התכניות (אשר יפורטו להלן) קובע את מסלול קידום התכנית. המחקר בוחן באופן סטטיסטי מאפיינים זהים בתכניות שונות אשר אושרו למתן תוקף בין השנים 2003 - 2012 חלקם במסלול הרגיל וחלקם במסלול הות"ל (מיוחד). בעזרת ניתוח כמותי ואפיון מדיד של התוכניות השונות נבחנות ההשפעות של מאפייני התוכניות על עצם מסלול האישור שנבחר עבורן.

התוכן המשמש כבסיס הנתונים של המחקר מפורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים ומינהל התכנון ומכיל בתוכו את כל התכניות שאושרו במסגרות התכנון השונות על מסמכיהם המלאים כגון תקנון/ הוראות התכנית, תשריט מצב מוצע ומצב קיים, נספחים שונים ואף פרוטוקולי החלטות ותמלילים מדיונים הקשורים בתכניות אלו.

מטרות השוואה זו הינן, בראשונה, ליצור אפיון של התכניות שאושרו במסלול הות"ל ולהבין האם פרמטר הינו מובהק ומכך מאפיין ודאי של תת"ל או לא, השנייה, לבנות מודל, בעזרתו נוכל להעריך האם מאפיינים מסוימים של תכנית משפיעים על מסלול האישור שלה: במסלול הות"ל או במסלול המועצה הארצית.

5.1. שאלת המחקר

מה הם הפרמטרים המשפיעים על הכרזת תכנית כתכנית תשתית לאומית או לחילופין הפניית לאישור סטטוטורי במועצה הארצית?

5.1.1. השערות מחקר

השערות המחקר מציעות משתנים אשר עשויים להוות אינדיקציות לחסמים. כל חסם כזה יעודד קידום תכנית במסלול המיוחד כדי לנטרל אותו.

השערה 1: ככל שמעורבים יותר מוסדות תכנון ונדרשים הליכי אישור רבים (דיונים, תיאומים ותיקונים) תוכרז התכנית כתת"ל. הרציונל העומד מאחורי השערה זו הוא כי ריבוי מוסדות תכנון מהווה חסם לקידום התכנון בשל הטרנזקציות הרבות הנדרשות לכך ובשל קונפליקטים אפשריים בין השחקנים השונים.

השערה 2: ככל שהתכנית ממוקמת באזורים צפופים יותר וצפויות השגות רבות תוכרז התכנית כתת"ל. הרציונל העומד מאחורי השערה זו הוא כי השגות והתנגדויות רבות מהוות חסם לקידום תכנית. השערה זו מתבטאת בפרמטרים של מיקום התכנית בשטח המדינה (מחוז) וכמות רשויות מקומיות במרחב הפרויקט.

השערה 3: ככל שהפרויקט צפוי להשפעה סביבתית רחבת היקף תוכרז התכנית כתת"ל. הרציונל העומד מאחורי השערה זו הוא כי השפעה סביבתית, מעורבות המשרד להג"ס והתנגדויות מצד גופים ירוקים מהוות חסם לקידום תכנית. מתבטא בקיומו של תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת ההליך הסטטוטורי (לאור מינוי "יועץ סביבתי" וצוות סביבה במסגרת הות"ל).

5.1.2. הנחות יסוד

הנחת בסיס להשוואה המבוצעת במחקר הינה שכל תכנית תשתית ברמה הארצית יכולה להוות תכנית לתשתית לאומית (באם הייתה מוכרזת ע"י השרים הרלוונטיים).

5.1.3. שיטה

בעזרת אתר האינטרנט של משרד הפנים המאפשר גישה למידע רב הרלוונטי לכל תכנית ותכנית שאושרה למתן תוקף, יצרתי סינון וריכוז של כל התכניות שאושרו ברמה הארצית מחודש מאי 2002 ועד דצמבר 2012 (מועד תחילת איסוף הנתונים). בהמשך רוכזו כל מסמכי התכנית המפורסמים באתר האינטרנט ורלוונטיים לקבלת מידע על מאפייני התכנית. בהמשך, לאחר בדיקה והבנת ההליכים, הוחלט כי הסינון יבוצע משנת 2003, וזאת מכיוון שבשנת 2002 אושרו תכניות רק במועצה הארצית (תכניות אלו החלו את מסלולם טרם הקמת הות"ל).

בהמשך בוצע סינון נוסף של תכניות אשר ניתן לבטל את השתתפותם במדגם עקב חוסר רלוונטיות, כמפורט :

5.1.3.1. תכניות שאינן תכניות תשתית כפי המוגדר בחוק התו"ב סעיף 1 (הגדרת תשתיות לאומיות לפי שינוי 60 התשס"ב 2002)

5.1.3.2. תכניות שאושרו למתן תוקף לאורך שנת 2002 וניתן להסיק כי הדיון בהן החל טרם הקמת הות"ל (05/2002).

5.1.3.3. תכניות אשר כוללות שינויים מערכתיים בעלי היקף מרחבי גדול או אף תכניות מתאר כלליות לנושאים ספציפיים אשר אושרו בתקופה זו. חוסר הרלוונטיות נובע ממספר סיבות, האחת, ככל הנראה ההליך התכנוני והסמכת המועצה הארצית לדון בתכניות אלו החלו טרם הקמת הות"ל. שנית, הות"ל עוסק באישור תכניות ברמה מפורטת ומלווה את התכנית כל משך הביצוע והוצאת ההיתרים ולכן מתמקדת ועוסקת בתכניות ממוקדות פרויקטים ולא מרחביות באופן מערכתי. תכניות שנמצא כי קיימים פרוטוקולים של דיוני המועצה הארצית בעניין טרם הקמת הות"ל ולפיכך הוסמכה המועצה הארצית לדון בהן טרם הקמת הות"ל וייתכן כי היו מועברות לות"ל באם הייתה קיימת.

5.1.3.4. תכניות של שינויים מינוריים ושינויים בהוראות תכניות אשר אושרו בהליך מועצה ארצית ולמעשה היוו שינוי של תכניות קודמות שאושרו במועצה הארצית.

5.1.3.5. תכניות אשר מהוות שינוי שני או שלישי של אותה התכנית כאשר השינוי הראשון נכלל במדגם.

5.1.3.6. לאחר בדיקה מעמיקה ומפורטת, הוסרו פרויקטים אשר אין בהם מספיק מידע ונתונים מפורטים לביצוע ההשוואה.

בתחילת איסוף הנתונים רוכזו 188 תכניות אשר אושרו במהלך הזמן המתוחם במחקר (ראה **נספח א'**). לאחר סינון הנתונים כפי שמצוין לעיל, נותרו כ-50 תכניות לביצוע ההשוואה המבוקשת, כאשר 26 תכניות מתוכן אושרו במסלול רגיל (מועצה ארצית) ואילו 24 מתוכן אושרו במסלול ות"ל. בוצעה השוואה בין פרמטרים נבחרים בתכניות שבמדגם. מרבית הנתונים מתבססים על תקנון התכנית וסומנו כברשימת תיוג, קיים/ לא קיים בתקנון התכנית, ונכללים כמשתנים שמיים במאגר הנתונים (0/1).

לאחר תהליך הסינון, נמצא מדגם קטן ($n=50$) אשר לא ניתן לבצע בו ניתוח רב-משתני בעזרת גרסיה לוגיסטית (משתנים שמיים). עם זאת ניתן לבצע הרצת צלוחים (Cross Tabulation) בין כל זוג משתנים בינאריים וביצוע בדיקת מובהקות להבדלים בין הקבוצות בעזרת מבחן χ^2 , חי בריבוע הינו מדד לתלות (או אי תלות) בין שני משתנים שמיים. מבחן המובהקות בוצע על פי המקובל במדעי החברה, לפי $p < 0.05$. בנוסף, בוצע מבחן Φ (לבידוק עוצמת הקשר (התלות, במידה וקיימת) בין שני המשתנים (כשאחד לפחות דיכוטומי), כיוון הקשר מציג תלות או אי תלות (שלילי/ חיובי). עוצמת הקשר למעשה מוצגת בערך מספרי בין 0 ל 1 כאשר עוצמת קשר בין 0 – 0.2 נחשבת "עוצמה חלשה", 0.2 – 0.4 נחשבת "עוצמה בינונית" 0.4 – 1 – נחשבת "עוצמה חזקה". כמו כן, במחקר המוצג כאן, עוצמת קשר חיובית מציגה הטיה לכיוון מסלול הות"ל (1) ואילו עוצמת קשר שלילית מציגה הטיה לכיוון מועצה ארצית (0).

5.2. מגבלות בנתונים

כל הנתונים נאספו מאתר משרד הפנים בו מפורסמות תכניות שאושרו למתן תוקף, על מסמכיהן המלאים. כמו כן, ראוי לציין כי איסוף הנתונים וריכוזם בוצע על בסיס המידע המפורסם בתקנון התכנית, מסמך מחייב בעל מידע מדויק והרכב זהה. תקנון התכנית הינו מסמך המכיל סעיפים ופרטים מזהים זהים בין תכנית לתכנית כך שניתן לבצע השוואה בין התכניות. עם זאת, לא כל המידע הרלוונטי על הפרויקט רשום ומופיע בתקנון התכנית, כך שלא היה ניתן להשוות מידע שאינו רשום בתקנון.

בנוסף, המידע הרשום הינו על בסיס דיכוטומי, קיים או לא קיים (0/1), כך שגם כאן, אין ביטוי מספרי לגודל או למספר הקיים בתכנית עצמה. כפי שצוין, לאחר סינון המידע נמצאו כ-50 תצפיות רלוונטיות ביניהן ניתן לבצע השוואה, מדגם זה הינו קטן ויצר מגבלה של המבחנים הסטטיסטיים הפתוחים בפנינו. במסגרת המדגם הקטן יחסית נמצא כי מחוז ירושלים מספק 3 תצפיות מכלל המדגם ומחוז תל אביב אף לא אחד, ולכן לא נבדקה בשום עת, השפעת הפרמטר על נושא המחקר. חשוב לציין שכיוון שלא בוצעה הרצת רגרסיה (בשל מספר קטן של תצפיות) מאוד יכול להיות שיש קשר בין המשתנים הבלתי תלויים השונים ולכן ייתכן כי פרמטר מסוים כולל בתוכו השפעה של פרמטרים נוספים.

5.3. מהלך המחקר

בשלב הראשון של הבדיקה הסטטיסטית בוצע מבחן חי בריבוע לקשר בין פרמטר יחיד בתכנית לבין המשתנה התלוי (ות"ל/ מ"א). להלן פירוט הפרמטרים שנבדקו:

לוח 1: הגדרות פרמטרים ראשוניים

פרמטר	הגדרה	השערה
תסקיר השפעה על הסביבה	בוצע (1) או לא בוצע (0) תסקיר השפעה על הסביבה במסגרת התכנית.	מייצג את הצפי להשפעות סביבתיות ולכן מייצג חסם סביבתי וקשור להשערה 3
תכנית מפורטת	האם התכנית הינה תכנית ברמה מפורטת ממנה ניתן להוציא היתרי בניה – כן (1) או לא (0)	מייצג צפי לרזולוציית התכנית וחשיבותה ויכול להוות מאפיין מכריע בהכרזת תכנית כתת"ל.
כמות מרחבי תכנון מחוזיים (יותר מ2)	כמות המחוזות הארציים (מתוך 6 בהם התכנית עוברת (בתחום התכנית) – 1 (0) או 2 או יותר (1).	מייצג את הצפי לכמות מוסדות תכנון ולכן מייצג חסם כמות הליכי אישור וקשור להשערה 1
כמות מרחבי תכנון מקומיים (יותר מ2)	כמות מרחבי התכנון ברמה המקומית בהם התכנית עוברת (תחום התכנית) – 1 או 2 (0) או יותר מ2 (1)	מייצג את הצפי לכמות מוסדות תכנון ולכן מייצג חסם כמות הליכי אישור וקשור להשערה 1
גודל הפרויקט (שטח < 200)	גודל שטח עליו משפיעה התכנית לפי הרשום בתקנון התכנית. קטן מ200 דונם (0) או 200 דונם ויותר (1).	מייצג את הצפי להשפעות סביבתיות ולכן מייצג חסם סביבתי וקשור להשערה 3
גודל הפרויקט (שטח < 1000)	גודל שטח עליו משפיעה התכנית לפי הרשום בתקנון התכנית. קטן מ1000 דונם (0) או 1000 דונם ויותר (1).	מייצג את הצפי להשפעות סביבתיות ולכן מייצג חסם סביבתי וקשור להשערה 3
כמות רשויות מקומיות בתכנית (יותר מ2)	כמות רשויות מקומיות בתחום התכנית גדולה מ-2 רשויות – כן (1) או לא (0)	מייצג את הצפי לכמות אוכלוסייה מושפעת מהתכנית ולכן מייצג חסם של התנגדויות והשגות וקשור להשערה 2
מחוז דרום	התכנית עוברת (תחום התכנית) במחוז דרום – כן (1) או לא (0)	על פי צפיפות המחוז ניתן לייצג את הצפי לכמות אוכלוסייה מושפעת מהתכנית ולכן מייצג חסם של התנגדויות והשגות וקשור להשערה 2
מחוז צפון	התכנית עוברת (תחום התכנית) במחוז צפון – כן (1) או לא (0)	על פי צפיפות המחוז ניתן לייצג את הצפי לכמות אוכלוסייה מושפעת מהתכנית ולכן מייצג חסם של התנגדויות והשגות וקשור להשערה 2
מחוז חיפה	התכנית עוברת (תחום התכנית) במחוז חיפה – כן (1) או לא (0)	על פי צפיפות המחוז ניתן לייצג את הצפי לכמות אוכלוסייה מושפעת מהתכנית ולכן מייצג חסם של התנגדויות והשגות וקשור להשערה 2
מחוז מרכז	התכנית עוברת (תחום התכנית) במחוז מרכז – כן (1) או לא (0)	על פי צפיפות המחוז ניתן לייצג את הצפי לכמות אוכלוסייה מושפעת מהתכנית ולכן מייצג חסם של התנגדויות והשגות וקשור להשערה 2

לכל פרמטר שנבדק בוצע מבחן Crosstab עם משתנה ות"ל/ מ"א. ממצאי המחקר מוצגים בטבלה. הטבלה מציגה את הפרמטר הנבחן. כאשר לכל פרמטר, בשורה מימין לשמאל (מאוזן) מוצגות

תוצאות המבחן. העמודות הראשונות מימין לשמאל מראות מספר תכניות הכוללות (1) או לא כוללות (0) את הפרמטר הנמצאות בכל הליך תכנוני (מועצה ארצית או ות"ל), גם באחוזים מתוך כלל המדגם של התכניות אשר אושרו בהליך התכנוני הספציפי. בהמשך מוצג מקדם המתאם פירסון של חי בריבוע ודרגות החופש במבחן. העמודה השנייה משמאל מציגה את המובהקות הסטטיסטית של מבחן חי בריבוע (בדיקת מובהקות נמוכה מ-0.05 צובעת את השורה כולה בצהוב). העמודה האחרונה מציגה את עוצמת הקשר בין המשתנים הנבדקים לפי מבחן Φ (Ø).

6. ממצאים ודיון

להלן לוח המציג את תוצאות הניתוח לכל פרמטר :

לוח 2 : ריכוז תוצאות ניתוח סטטיסטי להשפעת משתנה מסביר על המשתנה התלוי :

הליך אישור	מועצה ארצית				ועדה לתשתיות				Phi	Asymp . Sig. (2-sided)	Df	Pearson chi-square	עוצמת קשר
	1	0	אחוז מתוך המדגם (מ"א)	סה"כ מ"א	1	0	אחוז מתוך המדגם (ות"ל)	סה"כ ות"ל					
תסקיר השפעה על הסביבה	13	50%	13	50%	26	23	96%	1	4%	24	13.004	0.51	0.000
תכנית מפורטת	23	88%	3	12%	26	24	100%	0	0%	24	2.946	0.243	0.086
כמות מרחבי תכנון מחוזיים (יותר מ2)	3	12%	23	88%	26	9	38%	15	63%	24	4.612	0.304	0.032
כמות מרחבי תכנון מקומיים (יותר מ2)	9	34.6%	17	65.4%	26	15	62.5%	9	37.5%	24	3.888	0.279	0.49
גודל הפרויקט (שטח < 200*)	22	85%	4	15%	26	24	100%	0	0%	24	4.013	0.283	0.045
גודל הפרויקט (שטח < 1000*)	17	65%	9	35%	26	20	83%	4	17%	24	2.09	0.204	0.148
כמות רשויות מקומיות בתכנית (2<X)	9	34.6%	17	65.4%	26	13	54.2%	11	45.8%	24	1.936	0.197	0.164
מחוז דרום	13	50%	13	50%	26	4	17%	20	83%	24	6.179	-0.352	0.013
מחוז צפון	3	12%	23	88%	26	7	29%	17	71%	24	2.424	0.22	0.119
מחוז חיפה	7	27%	19	73%	26	4	16.7%	20	83.3%	24	0.765	-0.124	0.382
מחוז מרכז	2	8%	24	92%	26	7	29%	17	71%	24	3.899	0.279	0.048

*תחנות כוח חושבו לפי גודל שטח ההשפעה הסביבתית הצפויה של הפרויקט, לפיכך <200 דונם / 1000 דונם בהתאמה.

דוגמא לקריאת הטבלה :

פרמטר תסקיר השפעה על הסביבה מימין לשמאל - ב13 תכנית שאושרו במועצה הארצית בוצע תסקיר השפעה על הסביבה שזה כ-50% מתוך כלל התכניות שאושרו במועצה הארצית הכלולים במחקר. ב-13 תכניות שאושרו במועצה הארצית לא בוצע תסקיר השפעה על הסביבה שזה כ-50% מתוך כלל התכניות שאושרו במועצה הארצית הכלולים במחקר – סך הכול 26 תכניות. לעומת זאת, ב-23 תכניות שאושרו בות"ל בוצע תסקיר השפעה על הסביבה שזה כ-96% מתוך כלל התכניות שאושרו בות"ל הכלולים במחקר – 24 תכניות. כאשר בתכנית אחת שאושרה בות"ל לא בוצע תסקיר השפעה על הסביבה שזה כ-4% מתוך כלל התכניות שאושרו בות"ל הכלולים במחקר – 24 תכניות. בהמשך נמצא מקדם מתאם פרסון חי בריבוע למשוואה הסטטיסטית, מקדם המתאם הינו

13.004, דרגת חופש 1. מובהקות מקדם המתאם הינה כ- $p=0.000$. עוצמת הקשר $\Phi=0.51$ – עוצמה חזקה.

בהמשך בוצע ניתוח סטטיסטי לפי השערות המחקר כאשר בוצע איחוד הפרמטרים המאפיינים כל תכנית. הוספה עמודה לכל השערה, בה סומנה בספרה - 1 תכנית המכילה את כל הפרמטרים בהתאם להשערה, ובספרה - 0 תכנית שאיננה מכילה את כל הפרמטרים. להלן פירוט:

לוח 3: הגדרות פרמטרים תואמי השערות

השערה	פרמטר	הגדרה
השערה 3	השפעה סביבתית רחבה (<200 דונם)	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: - שטח הפרויקט מעל 200 דונם או תחנת כח. - בוצע במסגרת התכנית תסקיר השפעה על הסביבה
השערה 3	השפעה סביבתית רחבה (<1000 דונם)	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: - שטח הפרויקט מעל 1000 דונם או תחנת כח. - בוצע במסגרת התכנית תסקיר השפעה על הסביבה
השערה 1	ריבוי מוסדות תכנון	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: 2 ויותר מחוזות - מעל 2 מרחבי תכנון מקומיים
השערה 1	ריבוי מוסדות תכנון (כולל סביבה)	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: 2 ויותר מחוזות - מעל 2 מרחבי תכנון מקומיים - בוצע תסקיר השפעה על הסביבה (מעורבות המשרד להג"ס).
השערה 2	צפי התנגדויות - מחוז צפון	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: - התכנית חלה בשטח <u>מחוז צפון</u>. - כמות הרשויות המקומיות בתחום התכנית גדולה מ-2
השערה 2	צפי התנגדויות - מחוז חיפה	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: - התכנית חלה בשטח <u>מחוז חיפה</u>. - כמות הרשויות המקומיות בתחום התכנית גדולה מ-2
השערה 2	צפי התנגדויות - מחוז מרכז	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: - התכנית חלה בשטח <u>מחוז מרכז</u>. - כמות הרשויות המקומיות בתחום התכנית גדולה מ-2
השערה 2	צפי התנגדויות - מחוז דרום	הפרמטר מסמן 1 תכנית אשר מכילה את הני"ל: - התכנית חלה בשטח <u>מחוז דרום</u>. - כמות הרשויות המקומיות בתחום התכנית גדולה מ-2

לוח 4: ריכוז תוצאות ניתוח סטטיסטי להשפעת השערה מסבירה על המשתנה התלוי

עוצמת קשר	Asymp. Sig. (2-sided)	Df	Pearson chi-square χ^2	ועדה לתשתיות					מועצה ארצית				הליך אישור
				סה"כ ות"ל	אחוז מתוך המדגם (ות"ל)	0	אחוז מתוך המדגם (ות"ל)	1	סה"כ מ"א	אחוז מתוך המדגם (מ"א)	0	אחוז מתוך המדגם (מ"א)	1 חל-1 0- לא קיים פרמטר
0.542	0.000	1	14.667	24	4%	1	96%	23	26	54%	14	46%	12
0.376	0.008	1	7.065	24	21%	5	79%	19	26	58%	15	42%	11
0.32	0.024	1	5.128	24	67%	16	33%	8	26	92%	24	8%	2
0.383	0.007	1	7.352	24	67%	16	33%	8	26	96%	25	4%	1
0.138	0.329	1	0.952	24	83%	20	17%	4	26	92.3%	24	7.7%	2
0.094	0.504	1	0.446	24	92%	22	8%	2	26	96%	25	4%	1
0.42	0.003	1	8.818	24	71%	17	29%	7	26	100%	26	0%	0
-0.355	0.012	1	6.294	24	100%	24	0%	0	26	77%	20	23%	6

דוגמא לקריאת הטבלה: פרמטר מחוז צפון – צפי להתנגדויות. לפרמטר ישנן 2 תכניות שאושרו במועצה הארצית מתוך 26 (7.7%), כך ש-24 תכניות מתוך 26 (92.3%) אינם ממחוז צפון. כמו כן, אושרו 4 תכניות ממחוז צפון בות"ל מתוך 24 תכניות סך הכול (17%) כך ש-20 תכניות מתוך 24 אינן במחוז צפון. לפי אלו, מתאם חי בריבוע של המשתנה הינו 0.952 עם מובהקות של $P=0.329$ (אין מובהקות) ועוצמת קשר של 0.138 (עוצמה חלשה). פרמטר זה איננו מובהק, ככל הנראה עקב כמות תצפיות נמוכה (סה"כ 6 תצפיות מתוך 50). עם זאת ניתן להבין כי ברמה ארצית אין הרבה תכניות ממחוז צפון.

המחקר בחן את התלות הקיימת בין הכרזת תכנית כתת"ל או השארתה במסלול הרגיל לבין פרמטרים ספציפיים בתכנית ועד לבחינת השערות המחקר :

לפי לוח 1 המציג את ריכוז ניתוח הנתונים הראשוניים, ניתן לראות כי קיימים מאפיינים ופרמטרים תכנוניים המשפיעים באופן מובהק על הכרזת תכנית כתת"ל או השארתה במסלול הרגיל (מועצה ארצית). פרמטרים מובהקים ($p < 0.05$) סומנו בצהוב. כמו כן, קיימים גם פרמטרים אשר אינם מובהקים ואינם מהווים פרמטרים מבדילים בין תכנית שאושרה בות"ל ובין תכנית שאושרה במועצה הארצית.

ראשית, נמצא כי על אף שהות"ל הינה גוף המיועד ללוות פרויקט בשלב האישור הסטטוטורי ועד תום ביצועה של התכנית ולכך נדרשת לאשר תכנית מפורטת ולהוציא היתרים, פרמטר תכנית מפורטת איננו מובהק ($p = 0.083$) ולמעשה אינו מהווה פרמטר להחלטה בין הות"ל למ"א.

בנוסף, ניתן לראות באופן מובהק שפרמטר תסקיר השפעה על הסביבה הינו מאפיין משמעותי ($P = 0.000$) בבחינת מסלול אישור תכנית ברמה הארצית. עוצמת הקשר היא הגבוהה ביותר עם $\emptyset = 0.51$, פרמטר המבטא את עוצמת הקשר כחזקה וטוען כי קיים קשר תלות בין המשתנה המסביר, תסקיר השפעה על הסביבה, והבחירה במסלול אישור התכנית. הקשר החיובי מעיד כי קיומו של תסקיר השפעה על הסביבה מטה את התכנית לכיוון ות"ל. משמעות תוצאה זו היא שבמידה ותכנית נדרשת בתסקיר השפעה על הסביבה, מוצא זאת המחקר כחסם בתהליך האישור ומחליט, כצורך לאומי, להעביר את אישור התכנית בהליך הות"ל והתסקיר יהיה הליך פנימי למוסד התכנון ולא "ייוצא" למשרד להג"ס כמתבקש במסגרת הליך המועצה הארצית. בפועל ניתן לראות זאת כביקורת וטיעון שעצם היות תסקיר בתכנית ארצית מעכב את אישור התכנית וקידומה במוסדות התכנון או שעצם השפעת התכנית מבחינה סביבתית עלולה לעכב את אישור התכנית. בנוסף, ניתן לומר כי המחקר רואה בעין מקצועית יותר את צוות הות"ל המתמחה בתשתיות לעומת צוות המשרד להג"ס.

פרמטרים נוספים שנמצאו מובהקים הינם כמות מרחבי התכנון המחוזיים והמקומיים בתחומי תכניות. כך למעשה מתבטא בעיני המחקר חסם הקושי הבירוקראטי של אישור התכנית תחת הסכמה בין כל מוסדות התכנון המעורבים בתחום התכנית. הקושי הנ"ל נמצא כגורם משמעותי בעיכוב אישור סטטוטורי של תכניות גדולות, אלו משפיעות על אוכלוסייה רבה ועל תכנון מרחבי מחוזי ומקומי, כך שקיימת נטייה לכל מוסד תכנון לדרוש שינויים והתאמות לפי תכניות המתאר המקומיות והמחוזיות הקיימות ולהקשות על היזם ועל אישור התכנית (עמידה בתנאי סף). מכך שכאשר מדובר על תכניות בעלות 2 מחוזות תכנון (או יותר) או 3 ומעלה וועדות מקומיות בתחומן, יבחר המחקר ל"דלג" מעל התאמת התכנית לדרישות הוועדות הללו ולהעביר את הדיון לות"ל ולמסלול האישור במסגרתה (דרישות) הערות הוועדות המחוזיות ישמעו בשלב הפקדת התכנית כאשר הות"ל מחויבת לשמוע אותן אך לא לקבלן).

פרמטרים מובהקים נוספים שנמצאו כמבדילים בין תכניות שאושרו בות"ל לבין תכניות שאושרו במועצה הארצית הם מחוזות התכנון מחוז דרום ($P = 0.013$) ומחוז מרכז ($P = 0.048$). הממצאים הראו שכאשר מדובר במחוז דרום, המובהקות היא שהתכנית תאושר במסלול הרגיל (עוצמת קשר שלילית $-0.352 = \emptyset$) של המועצה הארצית ואילו כאשר מדובר במחוז מרכז, המובהקות היא שהתכנית תאושר (עוצמת קשר חיובי $0.279 = \emptyset$) במסלול ות"ל. בין שני מחוזות אלו קיים הבדל

מהותי ומשמעותי, הן מבחינת עדיפות הפיתוח החברתית כלכלית של מדינת ישראל והן מבחינת צפיפות האוכלוסין המהווה חסם בעת אישור תכנית תשתית ("פוגענית" ככל שתהיה) בליווי התנגדויות רבות ולחץ ציבורי גבוה. למעשה במחוז דרום ניתן לבצע פרויקטי תשתית עתירי מימדים באופן הנסתר מן העין אשר ישפיע על כמות אוכלוסיה נמוכה אשר מרביתה מגיעה ממעמד סוציו-אקונומי נמוך. לעומת זאת, במחוז מרכז, אפילו התכנית הקטנה והמינורית ביותר תשפיע על אוכלוסייה רבה והטרונגית יותר. אישור תכנית זו תלווה בלחץ ציבורי ותקשורתי גבוה, התנגדויות רבות ודרישות רבות להתחשבות בגורמים בעלי הון פוליטי וממון רב.

כמו כן, נמצא שגודל התכנית הינו פרמטר מבדיל מובהק כאשר מדובר על תכניות שגודלן יותר מ-200 דונם אך לא כאשר נבדקו רק תכניות שגודלן מעל 1000 דונם.

לוח 4 מציג משתנים מעובדים, המכילים בתוכן את השערות המחקר (ראה לוח 3), בפרמטרים המופיעים בטבלה, סומנו כ-1 רק תכניות המכילות את כל המאפיינים המבטאים את המשתנה, לפי השערת עורך המחקר, התכניות שאינן מכילות את כל המאפיינים, סומנו כ-0.

השערה 1: ריבוי מוסדות תכנון

פרמטר ריבוי מוסדות תכנון נבחן בשתי שכבות, בדיקה ראשונה בדקה את התכניות בהן יש 2 ויותר מחוזות תכנון ו3 ויותר ועדות מקומיות. פרמטר זה נמצא מובהק סטטיסטית ($P=0.024$) עם עוצמת קשר בינונית לחזקה ($\phi = 0.32$). בדיקה נוספת הוסיפה מוסד תכנון, המשרד להג"ס (קיום תסקיר), שגם צפוי להיות חלק מההליך הסטטוטורי וכך במסגרת תכנית שסומנה 1 יש צפי 2ל ומעלה של ועדות מחוזיות, 3 ומעלה ועדות מקומיות והמשרד להג"ס (לפחות), כך שההליך הסטטוטורי מסובך ומורכב מאוד. בדיקה זו מראה מובהקות גבוהה יותר ($P=0.007$) עם עוצמת קשר חזקה ($\phi = 0.383$). זהו ממצא המבסס בצורה חזקה את ההשערה שכמות מוסדות התכנון הצפויים להיות מעורבים בהליך האישור הסטטוטורי מהווים חסם צפוי לאישור תכנית ונחשבים כפרמטר משמעותי להעברה למסלול ות"ל. כך למעשה בא לידי ביטוי הכלי המשמעותי של "עקיפת מוסדות תכנון" כחלק ממטרת הקמתה של הות"ל.

השערה 2: צפי התנגדויות

פרמטר צפי התנגדויות נבדק על ידי השוואת התכניות לפי מחוזות עם כמות הרשויות המקומיות החלות בתחום התכנית שאושרו במועצה הארצית ובות"ל ובדיקת התלות בין המחוזות השונים להיות התכנית מאושרת במסלול ות"ל או מ"א. ממצא ראשון וחד משמעי הינו ש**מחוז מרכז** הינו פרמטר מובהק ($P=0.003$) להעברת התכנית לאישור במסלול ות"ל עם עוצמת קשר חזקה ($\phi = 0.42$). כאמור, מחוז מרכז הינו הצפוף ביותר והמורכב ביותר מבחינת אוכלוסיה, כל נקודה במרחב המחוז משפיעה על כמות אוכלוסיה גבוהה אשר מהווה קושי רב לאשר ולבצע תכנית חשובה ומשמעותית למרחב. כמו כן, נמצא כי פרמטר מחוז דרום גם הוא מובהק סטטיסטית ($P=0.012$) עם עוצמה שלילית בינונית לחזקה ($\phi = -0.355$). העוצמה השלילית מראה כי מחוז דרום אינו

מהווה חסם לאישור תכנית ומהווה פרמטר להעברת תכנית ארצית לאישור במסלול המועצה הארצית ולא הות"ל. ממצא זה מבסס עוד יותר את העובדה שבמחוזות הפריפריה בהם האוכלוסייה חלשה באופן יחסי ומפוזרת ובפרט במחוז דרום בו ישנם מרחבי קרקע גדולים ללא תושבים וללא גופים מתנגדים, אין צורך בכלים הקיימים בות"ל והתכנית תישאר תחת המסלול הרגיל של המועצה הארצית.

השערה 3: השפעה רחבה על הסביבה

ניתן לראות כיצד כאשר גודל הפרויקט גדול מ-200 דונם, ישנו צפי להשפעה סביבתית רחבה ומשמעותית כך שהפרמטר מובהק ($p=0.000$) ועוצמת הקשר חזקה (ואף מתחזקת ביחס ללוח 1 - $\phi_{\text{תסקיר}} = 0.51 > \phi_{\text{השפעה}} = 0.542$). משמעות ממצא זה היא שככל שצפויה השפעה סביבתית גבוהה של התכנית ומתוקף כך יוחלט ונדרש לכתוב תסקיר השפעה על הסביבה. המחקק רואה בכך חסם ומסמין את הות"ל לאישור התכנית והליך התסקיר במסגרתו. למעשה לוקח המחקק את הסמכות מהמשרד להג"ס ומעניקה לצוות מומחה בעל ידע נרחב ומחויבות לזירוז ההליך וסיומו בהקדם האפשרי. במקביל ניתן לראות כי כאשר גודל הפרויקט עולה, הפרמטר "השפעה סביבתית רחבה" מובהק פחות מהקודם ($p=0.008$) וגם עוצמת הקשר יורדת ($\phi = 0.376$). ממצא זה נגרם ככל הנראה מהעובדה שככל שהפרויקט גדל קטנה המורכבות של התסקיר והנקודות העולות בו וככל הנראה הצורך להעביר את התכנית למסלול ות"ל נמוך יותר (החסם יורד).

7. סיכום

הקמת הועדה לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות עוררה בשעתה הד ציבורי רחב וביקורת רבה. עבודת הועדה עוקפת מוסדות תכנון רבים ונטען כי פוגעת בעיקרון הדמוקרטיה הקיים במוסדות התכנון הקיימים עד הקמתה. עקב כך, במהלך שנות עבודתה פותח הליך של שקיפות רבה המאפשרת לציבור להיות חשוף לכל עבודת הועדה ומשכי הזמן של הליכי האישור הכרוכים בה. עם זאת, קיים קונפליקט נוסף ומבני בתוך עבודת הועדה והוא יוצר פגיעה בעיקרון הפרדת הרשויות המהווה בסיס לדמוקרטיה. עיקרון הפרדת הרשויות נפגע עקב העובדה כי הרשות המחוקקת (ות"ל) הינה בעלת ייצוג מלא (רוב) של הרשות המבצעת (ממשלה). כל תכנית אשר מוכרזת כתת"ל, עוברת הליך הכרזה של שרים ואיננה מבוססת על קריטריונים בירוקראטיים, כך שהשרים ה"מבצעים" הינם למעשה יד אחד של הרשות המחוקקת.

החוק איננו מגדיר בצורה ברורה מהי תכנית תשתית לאומית ומהי תכנית תשתית (ארצית) שאיננה בעלת חשיבות לאומית, אלא רק על אילו תכניות יכולים השרים להכריז כתת"ל. עם זאת וכפי שמוצג בחוק הוד"לים צפוי כי יהיה הבדל מהותי בין תכניות שמאושרות במסלול רגיל ובין תכניות המאושרות במסלול הליך "מזורז". כאמור לעיל, ניתן היה להניח כי תשתיות המוגדרות ומוכרזות כתשתיות לאומיות יוכרו כך עקב נחיצותם הלאומית ותרומתם למשק (כלכלה וחברה), כאמצעי להשגת מטרות ויעדים פוליטיים ומדיניים. בנוסף, העריך המחקר שבמידה וישנם הבדלים ידועים מראש, יהיו אלו פרמטרים תכנוניים או סביבתיים המשפיעים על יכולתה של התכנית להיות מאושרת בהליך האישור הרגיל.

עם זאת, ניתן לראות כי אין מהות התכנית ונחיצותה מהווים גורם להעברת והכרזת תכנית להליך הות"ל. הגורמים המובהקים המובילים להעברת התכנית לות"ל הינם חסמים צפויים בהליך האישור שלה בהליך הרגיל במועצה הארצית. לאור כך, ניתן אף לומר כי מסלול הות"ל אינו בהכרח יעיל יותר מבחינה תכנונית ומעניק יתרון תכנוני. אלא מסלול המעניק מענה לחסמים הצפויים ועוקף אותם ברמה המבנית והבירוקרטית, ובכך אינו בהכרח מתחשב במכלול הגורמים שיש לקחת בתכנון כוללני מרחבי.

הממצאים מראים כי קיימים מאפיינים מובהקים (קבועים) לתכניות אשר הועברו (הוכרזו) כתת"ל להליך הות"ל לעומת תכניות שהועברו להליך רגיל. מאפיינים תכנוניים ומרחביים אשר ניתן היה לצפות אותם טרם ההכרזה וטרם קבלת החלטת השרים, המהווים חסמים להליך אישור התכנית. אין כל ספק כי מרבית המאפיינים אשר הוצגו הינם אלמנטים הנגזרים מגודלה של התכנית, אך עם זאת, ניתן לראות כיצד המובהקות ועוצמת הקשר עולה ומתחזקת כאשר מתמקדים במאפיינים ספציפיים.

ישנם אלמנטים מובהקים המבהירים את ההבדל בין תכניות שאושרו בהליך רגיל ובהליך ות"ל. הפרמטר שנמצא מובהק ביותר וככל הנראה הברור ביותר, הינו תסקיר השפעה על הסביבה הנדרש במסגרת ההליך התכנוני. זהו הגורם מספר 1 להעברת תכנית תשתית לות"ל. ככל הנראה על מנת להוציא את המשרד להג"ס מההליך התכנוני ולמנוע עיכובים במגרש זה.

בנוסף, נמצא כי יוגשו בוודאות למסלול ות"ל תכניות הצפויות לעבור 2 מחוזות תכנון או יותר, 3 ועדות מקומיות או יותר ושנדרש לבצע במסגרת אישורה תסקיר השפעה על הסביבה, המערב את המשרד להג"ס בהליך התכנוני.

כמו כן, ניתן לומר שתכניות תשתית במחוז מרכז יעברו לות"ל, זאת עקב צפי למעורבות ציבור נרחבת והשפעה על אוכלוסייה רבה ומכך צפי להתנגדויות רבות ודרישות רבות מצד שחקנים במגרש המקומי והמחוזי. כמו כן, ניתן לומר שתכניות תשתית במחוז דרום יעברו לאישור במסלול רגיל, זאת עקב צפי נמוך להתנגדויות ומעורבות נמוכה של הציבור.

יחד עם זאת, מחוז צפון ומחוז חיפה אינם מובהקים כפרמטרים להעברה לות"ל או למסלול רגיל. ככל הנראה במחוזות אלו ישנם מאפיינים (כגון מדיניות כוללת) נוספים המשפיעים על הכרזת תכנית כתת"ל. אם כי במחוזות אלו, כמות התצפיות במדגם היו נמוכות (המעיד על כמות התכניות הכוללת ברמה הארצית המאושרות ממחוזות אלו).

ניתן לראות לעיל דפוסים קבועים ומובהקים המאפיינים תכניות תשתית לאומיות אשר יוצרים צורך להעבירן לאישור ות"ל. אלו הם חסמים מובהקים המעלים חשש לעיכוב משך זמן הליך אישור התכנית. בהתאם לכך, ניתן לבסס הבנה כי מטרת הקמתה של הות"ל הינה לעקוף חסמים, לעקוף את מוסדות התכנון הקיימים ולמנוע את התערבותם בהליך התכנוני וההליך הסטטוטורי (עד כדי הוצאת מוצר מוגמר להערוניהם) ובכך לקצר את משך זמן אישור התכנית. ניתן לומר כי הקמת הות"ל באה להוציא את המשרד להג"ס מההליך התכנוני של תכניות תשתית אלו (או על מנת לבסס את מעמד היועץ הסביבתי של הות"ל). לעקוף את הרשויות המקומיות והגופים המוניציפאליים ואף את התושבים כך שההתנגדויות ישמעו כהשגות וכך שהחשיפה לתושבים תינתן לאחר הוצאת מוצר מוגמר גם כן. כל אלו, על אף הכלים הקיימים לאישור תמ"א מפורטת בהליך זהה במסגרת מסלול המועצה הארצית (ראה פירוט בפרק 3.5.1)

ממצאים אלה מעלים את האופציה להכניס לחוק התו"ב קריטריונים מצמצמים לתכניות אשר יוכרזו כתת"ל ואף להסיר את הליך הכרזת השרים המסורבל מבעוד מועד. קריטריונים / מאפיינים (חסמים צפויים) אלו יכולים להוות כרשימת תיוג לכניסת תכנית להליך הות"ל. עם זאת, על מנת להבין לעומק את החלטות השרים בעת מעמדן, מומלץ לבסס מחקר נוסף על פי פרוטוקולי החלטה של השרים ולבחון את הסיבות המוצגות להחלטתם להכריז על תכנית כתת"ל. האם הם בעלי ידע והבנה מספקים לבסס הכרזה זו או שמא ניזונים מדברי היזם/ נציגי משרדי הממשלה. כמו כן, ניתן אולי להבין את הפרמטרים שעלו במחקר זה ולפיהם לבסס תיקונים ושינויים (עדכוניים) בעבודת המועצה הארצית ובהליך האישור דרכה. מכאן ניתן לשאול במסגרת מחקרי המשך, האם הקמת הות"ל נבעה מתחושת משבר אמיתית / מלאכותית כפי שמציין הרשקוביץ (2009) על תקופת קום המדינה והאם אכן נפתרה תחושה זו.

8. ביבליוגרפיה

1. אלפסי, נ. ופורטוגלי, י., 2009. "מבנה חדשה למערכת התכנון בישראל – הצעה", המרכז ללימודים בינלאומיים ואזוריים ע"ש ס' דניאל אברהם, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב, ינואר 2009.
2. אלטרמן, ר., כרמון, ד., 2011. "התשמע קולי!! הזכות להתנגד בפני מוסדות התכנון בחוק ובפועל" סידרת מחקרי המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, 2011.
3. אלטרמן, ר., 1997. "מדיניות התכנון הכולל – תהליך הביצוע ומדיניות קרקעית", הטכניון, ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים.
4. אלטרמן, ר., 1997. "חוק הול"לים – הטוב, הרע, והשנוי במחלוקת", המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון, חיפה, ספטמבר 1997.
5. אלטרמן, ר., 1993. "הבסיס התיאורטי לתהליך התכנון ומשמעותו להצבת יעדים ומטרות", בתוך: אדם מזור ואחרים, דו"ח שלב א'. הטכניון: ישראל 2020 – תכנית אב לישראל בשנות האלפיים, כרך א', עמ' 93 – 117.
6. אלטרמן, ר., 1990. "השוואה בין מערכות תכנון סטטוטורי במדינות נבחרות", המרכז לחקר העיר והאזור, הטכניון. חיפה.
7. אלטרמן, ר., היל מ., 1972. "בחירת אתר לתחנות כוח: דוגמה לקבלת החלטות בתכנון", מתוך: עיר ואזור, רבעון למינהל מקומי, לתכנון ולאיכות הסביבה, חוברת מס' 1, אוקטובר 1972, חשוון תשל"ג.
8. אקצין, ב. ודרור, י., 1966. "תכנון לאומי בישראל". המדרשה למינהל.
9. ארנון, א., 2011. "מהותו וכוחו של תסקיר", מחקר בהזמנת החברה הלאומית לדרכים בע"מ. דו"ח סופי, תו"פ סביבה ואקוסטיקה בע"מ, יוני 2011.
10. בר-כהן, ע., 2007. "הליך החקיקה של חוק התכנון והבניה – 1965", מחקר לקבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בר-אילן, רמת גן.
11. ברכיה ו., בורל ר., שלאין א., גולדברג, סיידל ש., 1997. "דברי הסבר על מערכת תסקירי ההשפעה על הסביבה", מתוך "תסקירי השפעה על הסביבה" קובץ מאמרים, המשרד להגנת הסביבה, אגף תכנון, ירושלים נובמבר 1997.
12. גולן ג., 1990. "תכנון פיסי לאומי בישראל", הערכת מופעי תכנון פיסי לאומי וחותרם על המציאות המרחבית, עבודת גמר, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
13. גולן, ג., 1998. "תכנון פיסי ארצי בישראל: התפתחותה של תורת תכנון חיבור לשם קבלת תואר דוקטור", האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים.
14. דו"ח חומש 2007. "דו"ח סיכום חומש ראשון – הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות", משרד הפנים, תשרי תשס"ח, אוקטובר 2007.
15. דרי, ד. 1996. "ייסודות המינהל הציבורי, יחידה 2: קבלת החלטות", האוניברסיטה הפתוחה.
16. הרשקוביץ, א., 2009. "תכנון מרחבי בישראל – פוליטיקה מעוגנת בקרקע". המרכז לחקר עיר ואזור, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.

17. הרשקוביץ, א., 1999. "השפעתן של קבוצות אינטרס על התכניות לפיזור האוכלוסייה בישראל", חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
18. טורגובניק אפרים, תשנ"ד, 1993. "המיימד הפוליטי של מדיניות התכנון האורבאני בישראל", המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1993.
19. כהן, ר., 2008. "התגבשות הרכב מוסדות התכנון בישראל בהדגמה על המועצה הארצית לתכנון ובניה", עבודת גמר לתואר מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים, המחלקה לגיאוגרפיה, התמחות בניהול, תכנון ומדיניות סביבה.
20. כרמון, נ., לו-יון י., ליפשיץ, ג., עמיר, ג., צ'רמנסקי, ד., קיפניס, ב., 1990. "התיישבות חדשה בגליל: מחקר הערכה", המחקר לחקר העיר והאזור, הטכניון, חיפה.
21. למ"ס, 2013. "סקירת המצב הדמוגרפי בישראל לשנת 2011", מדינת ישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ירושלים, ג' בשבט תשע"ג, 14 בינואר 2013.
22. מבקר המדינה, 2010 "דוח ביקורת על השלטון המקומי", מתוך דוחות על הביקורת – בשלטון המקומי לשנת 2009 (הדוח המלא), מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, תאריך פרסום: 13/10/2010.
23. מדינת ישראל – חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965.
24. מדינת ישראל - חוק הליכי תכנון ובניה להאצת הבניה למגורים (הוראת שעה), התשע"א-2011.
25. מוסרי א., 1996. "תכנון לאומי אסטרטגי ואסטרטגיה לאומית בישראל", מחקר לקבלת תואר דוקטור, הטכניון, חיפה.
26. מינהל התכנון, 2006. "נהלים והנחיות לקידום תכנית לתשתית לאומית", הליך טיפול בתכנית משלב הכרזה ועד מתן תוקף. הועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומיות, מינהל התכנון, משרד הפנים. יוני 2006.
27. משרד האוצר, 2002. "חוק ההסדרים במשק המדינה" (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2002), התשס"ב, 2002. פרק ו', סעיף 18, עמ' 18 - 26.
28. סבירסקי ש., קונור-אטיאס א., אטקין א., סבירסקי ב., 2001. "מבט על הצעות חוק התקציב וחוק ההסדרים לשנת 2002", מרכז אדווה. 18.11.2001. עמ' 9.
29. עמית, א. 1984. "הליברליזם ופרדוקס האסירים", מחשבות, 53, IBM ישראל, עמ' 5 - 9.
30. רצ'בסקי, ד., 2004. "מדוע צריך תכנון כוללני? עשור לתמ"א 31: בחינת התכנון הכוללני לאור המציאות בעשור האחרון", תכנון 11(1), 51-56.
31. פייטלסון, ע., 2012. "תכנון פיזי בישראל: בין שלטון, חברה, הון וסביבה" בתוך עיצוב המרחב בישראל, עורך שלמה חסון, עמ' 87 - 108.
32. פייטלסון, ע., 2002. "עיתובים ומעקפים בתכנון התשתית הלאומית בישראל", נייר עמדה, המועצה הלאומית לאיכות הסביבה, ינואר 2002.
33. צ'רצמן, א., 2012. "הגנה על קבוצות בשולי מערכת התכנון: צדק הליכי כאמצעי" בתוך עיצוב המרחב בישראל, עורך שלמה חסון, 2012, עמ' 289 - 300.

34. רויטל ש., 1996. "דיני התכנון והבנייה", תל-אביב: סדן (מהדורה מורחבת).
35. רייכמן ואחרים, 1993. "התכניות הארציות לפיזור האוכלוסייה", בתוך: ניסויים במרחב – פרקים בגיאוגרפיה יישובית של ארץ-ישראל (מהדורה פנימית), תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
36. שחר, א., 2000. "מדינת ארבעת המטרופולינים", פנים, 13 (אביב), 3-11.
37. Aharoni, Y., 1998. "The Changing Political Economy of Israel", *Annals of the American Academy of Political and social Science* 555, 127-146.
38. Alexander Ernest R. 1992. "Approaches to planning", Luxembourg: Gordon and Breach Publishers.
39. Alterman, R. 1997. "The Challenge of Farmland Preservation: Lessons from a six-country Comparison". *Journal of the American Planning Association* 63, 220-243.
40. Alterman, R. 2002. "Planning in the face of crisis: Land Use Housing and Mass Immigration in Israel", Routledge.
41. Arrow Kenneth J., 1951. "Social Choice and Individual Values", New York: Wiley.
42. Axelrod, R., 1981. "The emergence of Cooperation among Egoists", *The American Political Science Review*, 75 pp. 306-318.
43. Banfield E. C., 1961. "Political Influence", New York: The Free Press.
44. Blau P. M. 1964. "Exchange and Power in Social Life". London, John Wiley
45. ,Blowers, A., 1980. "The limits of: Power The Politics of Local Planning Policy", Oxford Pergamon Press.
46. Braybrook, D., C. E. Lindblom, 1963. "A Strategy of Decision", NY: The free Press.
47. Bristow, A. L., Nellthorp, J., 2000. "Transport projects appraisal in the European Union". *Transport policy* 7, 235 – 263.
48. Chekaway, B., 1994. "Paul Davidoff and Advocacy Planning in Retrospect", *Journal of the American Planning Association*, Vol. 60, Issue 2 June, Pages 139-143.
49. Coase R. H., 1960. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
50. Davidoff P., 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning", *journal of the American Institute of Planners*, 31(4). 331-338.
51. Davies, A. R., 2001. "Hidden or Hiding? Public Perceptions of Participation in the Planning System", *Town Planning Review*, 72(2), 193-214.
52. Downs A., 1957. "An Economic Theory of Democracy", New York: Harper and Row.
53. Feitelson, E., 1999. "Social norms, rationales and policies: reframing farmland protection in Israel", *journal of Rural Studies*, 14, 431 – 466.

54. Feitelson, E., 1998. "Muddling toward sustainability: The transformation of environmental planning in Israel". *Progress in Planning*, 49, 1-53.
55. Flyvbjerg, B., 2007. "Policy and Planning for large-infrastructure projects: A problem, causes, cures". Aalborg University, Department of Development and Planning, *Environment and Planning B: Planning and Design* 2007, Vol. 34, pp. 578-597.
56. Flyvbjerg, B., COWI. 2004. "Procedures for dealing with Optimism Bias in Transportation planning: Guidance Document", UK Department for Transport, London.
57. Faludi, A., 1973. "What is Planning Theory?", in A. Faludi, (ed.) *A Reader in Planning Theory*, Oxford Pergamon Press 1-11.
58. Forester, J., 1989. "Planning in the face of power", University of California Press, Ltd. London, England, pp. 140-141.
59. Geanakoplos J., 2001. "Three Brief Proofs of Arrow's Impossibility Theorem", New Haven: Yale University, Cowles Foundation Discussion Paper No. 1123.
60. Glassberg, A., 1973. "The Linkage between Urban Policy Outputs and Voting Behavior", *British Journal of Political Science*, 3, 341-361.
61. Goldsmith, M., 1980. "Politics, Planning and the City", London, Hutchinson.
62. Hill, M., 1986. "Israeli Planning in an age of Turbulence", in: David Morley and Arie Shachar (eds.). *Planning in Turbulence*, Jerusalem: The Magnes Press.
63. Homans G. C., 1957. "Social Behavior as Exchange", *the American Journal of Sociology*, 63, 597-606.
64. Hotelling, H., 1931. "The Economics of Exhaustible Resources", *Journal of Political Economy*, 39, pp. 137-175.
65. Howard E., 1989. "Tomorrow, A Peaceful Path to Real Reform", Reissued as: 1989, *Garden Cities of Tomorrow*, Attic Books.
66. Ilchman, W. E., and Uphoff, N. T., 1969. "The Political Economy of Change", Berkeley University of California Press.
67. Johnston, R. J., 1976. "Resource Allocation and Political Campaigns", *Notes toward a Methodology. Policy and Politics*, 5, 181-199.
68. Katin, E., 1976. "Environmental Law and Administration in Israel", in: *Environmental Policy and Law*, 2, PP. 94-97, 1976.
69. Keyes, L. C., and Teitcher E., 1970. "Limitations of Advocacy Planning A View from the Establishment", *Journal of the American Institute of Planners*, 36(4) .225-226.
70. Kipnis, B. 1987. "Geopolitical Ideologies and Regional Strategies in Israel", *Tidschrift Voor Econ. En Soc. Geografie*, 78, 125-138.

71. Klein, Burton H., 1960. "The decision-Making Problem in Development", Santa Monica: Rand corp.
72. Lai W. C. L., 1994. "The Economics of Land-Use", Zoning a Literatur Review and Analysis of the Work of Coase. Town Planning Review, 65(1), 77-99.
73. Lasswell H. D., 1950. "Politics Who Gets What When How?", New York: Peter Smith.
74. Law-yone, H., and Gertel S., 1991. "Participation Ideologies in Israeli Planning", Haifa: Center for Urban and Ragional Studies.
75. Law-yone, H. and Wilkansky, R., 1984. "From consensus to Fragmentation: The Dynamic of Paradigm Change in Israel", Socio-Economic Planning Science, 18(6), pp. 367-372.
76. Lindblom, C. E., 1964. "Contexts of changes and strategy: A reply", Public Administration review, 24, pp. 157-158.
77. Mackie, P., Perston, J., 1998. "Twenty-one sources of error and bias in transport project appraisal". Transport Policy 5, 1-7.
78. Mazziotti D., 1974. "The Underlying Assumptions of Advocacy Planning Pluralism and Reform", Journal of the American Institute of Planners, 40(1), 38-47.
79. Murphy, J. J., Delucchi, M. A., 1998. "A review of the Literature on the social cost of motor Vehicle in the United States", Journal of Transportation and Statistics.
80. Nellthorp, J., Mackie, P. J., Bristow, A. L., 1999. "Measurement and evaluation of the impacts of transport initiatives", EUNET, (socio-economic and spatial impact of transport), Deliverable 9, European Commission Transport RTD Programmed, Contract ST-96-SC037.
81. Pahl-Weber, E., Henckel, D., 2008. "The Planning System and Planning Terms in Germany", A Glossary. Academy for Spatial Research and Planning, Hanover, Germany, 2008. Pp. 69 – 89.
82. Peattie, L. R., 1968. "Reflections on Advocacy Planning Journal of the American", Institute of Planners, 34(2), 80-88.
83. Pigou A. C., 1950. "The Economics of Welfare", London, Macmillan.
84. Poulton M. C., 1997. "Externalities Transaction Costs Public Choice and the Appeal of Zoning", Town Planning Review, 68(1), 81-92.
85. Rittel, H., and M. Webber, 1973. "Dilemmas in A General Theory of Planning", policy Sciences, 4, Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company Inc., pp. 155-169.
86. Sachar, A., 1998. "Reshaping The Map of Israel: A New National Planning Doctrine", Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 555, Israel in Transition (Jan 1998), pp. 209- 218.

87. Schutte, P. 2005. "Planning and Approval of Large Scale Infrastructure Projects in Germany". JEEPI, Vol. 5, 2005.
88. Sharanski, I., 1997. "The Israeli state: A Cumbersome Giant", *Israel studies*, 2(2), pp. 242 – 259.
89. Simon Herbert, A. 1955. "A Behavioral Model of Rational Choice", the *Quarterly Journal of Economics*, 69 (1) (Feb. 1955), pp. 99 – 118.
90. Smith D. M., 1974. "Who Gets What Where and How Welfare Focus for Human Geography". *Geography*, 19 289-297.
91. Soroka, S., Banting, K. and Johnston, R., 2002. "Ethnicity trust, and the welfare state" in Fiona Kay and Richard Johnston (eds.) *Diversity, Social Capital and the Welfare State* (Vancouver, BC: University of British Columbia Press), Chapter 11.
92. Sorenson T., 1994. "Further Thoughts on Coasian Approaches to Zoning: a Response to Lai Wai Chung", *Town Planning Review*, 65(2), 197-203.
93. Tullock G., 1976. "The Vote Motive". London The Institute of Economic Affairs.
94. Webster C. J., 1998a. "Analytical Public-Choice Planning", *Theory a Response to Poulton Town Planning Review*, 69(2), 191-209.
95. Webster C. J., 1998b. "Public Choice Pigouvian and Coasian", *Planning Theory Urban Studies*, 35(1), 53-75.
96. Yiftachel, O., Michaly D. S., 1998. "Jews and Druze in Israel: state control and ethnic resistance", *Ethnic and Racial Studies*, 21:3, 476-506.

9. נספחים

9.1. נספח א' – רשימת תכניות הכלולות במדגם (אושרו בין השנים 2003 – 2012)

מס"ד	ישוב תכנונית	מספר	שם	מחוז	ישוב/ רשות מקומית/ מרחב תכנון	תאריך אישור ברשומות
1	תמ"א	תמא/ 10 א/ 5	תחנת הכח "אשכול" צ תוספת יחידות ייצור במחזור משולב	דרום	אשדוד	07/05/2009
2	תמ"א	תמא/ 10 ד/ 5	תמא חלקית לתחנת כח במפעל נשר-רמלה	מרכז	רמלה	18/12/2006
3	תמ"א	תמא/ 10 ה/ 2	תחנת כח סולארית בקיבוץ קטורה	דרום	חבל אילות, קטורה	17/10/2012
4	תמ"א	תמא/ 13 ב/ 1	תכנית מתאר ארצית לנמל חיפה - אזור הכניסה הימית לנמל חיפה ב"צל" שובר הגלים	חיפה	חיפה	16/08/2007
5	תמ"א	תמא/ 13 ג/ 1	תמ"א מפורטת- העמקת תעלת הכניסה הימית לנמל חיפה (מעבר לשובר הגלים)	חיפה	חיפה	15/02/2012
6	תמ"א	תמא/ 13 ב/ 2	נמל אשדוד - הרחבת הנמל צפונה	דרום	שורקו, אשדוד	19/05/2011
7	תמ"א	תמא/ 16 א/ 1	אתר הטמנת אשפה בדודאים	דרום	בני שמעון	23/08/2006
8	תמ"א	תמא/ 16 ה/ 1	תכנית מתאר ארצית לסילוק פסולת - הטמנת פסולת אסבסט באתר אפעה	דרום	תמר	10/03/2010
9	תמ"א	תמא/ 23 א/ 1 / 16	תמ"א חלקית ברמה מפורטת למסילת הברזל נתב"ג-ירושלים בתוואי שער הגיא קטע מערבי	ירושלים		03/02/2010
10	תמ"א	תמא/ 31 א/ 1	תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולקליטת עליה-מעבר רצף מעל דרך ראשית מס 70	חיפה		29/01/2009
11	תמ"א	תמא/ 31 א/ 6 / 16	תכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת לדרך מילוט לבת- חפר-גשר מעל דרך מס' 6	מרכז	בת חפר, עמק חפר	28/10/2004
12	תמ"א	תמא/ 31 א/ 17	תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה, לפיתוח ולקליטת עליה - צימצום מחלף בקה (6/444/9)	חיפה		26/08/2004
13	תמ"א	תמא/ 31 א/ 20	תכנית מתאר ארצית משולבת לבניה לפיתוח ולקליטת עליה - מחלף מאחז	דרום	שקמים, מועצה אזורית לכיש, אשקלון	07/09/2005
14	תמ"א	תמא/ 31 א/ 21	תכנית מתאר ארצית לקליטה ועליה-תמא/ 31 א/ 21 1 דרך מס' 6 ממאחז ועד להבים	דרום	רהט, שמעונים, שקמים	15/02/2012
15	תמ"א	תמא/ 31 א/ 2 / 21	תכנית מתאר ארצית לקליטה ועליה-תמא/ 31 א/ 21 2 דרך מס' 6 מלהבים עד שוקת	דרום	אבו בסמה, בני שמעון, גלילית מחוז הדרום, להבים, ערבה תיכונה, רהט	10/03/2010
16	תמ"א	תמא/ 31 א/ 3 / 21	תכנית מתאר ארצית לקליטה ועליה-תמא/ 31 א/ 21 3 דרך מס' 6 משוקת עד נבטים	דרום	אבו בסמה, בני שמעון	10/03/2010

17	תמ"א	תמא/ 31 / א / 21 / 4	תכנית מתאר ארצית לקליטה ועליה-תמא/ 31 / א / 21 / 4 דרך מס' 6 מנבטים עד צומת הנגב	דרום	בני שמעון, גלילית מחוז הדרום, להבים, רמת נגב	10/03/2010
18	תמ"א	תמא/ 31 / א / 3	תמ"א לקליטה ועליה תמא/ 31 / א / 3 - דרך מס' 6 בקטע ממחלף העמקים ועד מחלף סומך	חיפה	גלילית - מחוז חיפה, זבולון, מורדות הכרמל, קרית אתא, קרית טבעון, רכסים	17/10/2012
19	תמ"א	תמא/ 31 / א / 7	תכנית מתאר ארצית מפורטת לדרך מס' 6 ממחלף יוקנעם עד מחלף תל קשיש	צפון	אצבע הגליל, בית שאן, בקעת בית הכרם, גבעות אלונים, גולן, הגלבוע, הגליל המזרחי, הגליל המרכזי, הגליל העליון, הגליל התחתון, טבריה, יזרעאלים, יקנעם עילית, כרמיאל, לב הגליל, מבוא העמקים, מגדל העמק, מטה אשר, מעלה הגליל, מעלה חרמון, מעלה נפתלי, מרום הגליל, משגב, נהריה, נצרת, נצרת עילית, עכו, עמק הירדן, עמק המעינות, עפולה, צפת, קצרין, קרית שמונה, שפלת הגליל	22/11/2011
20	תמ"א	תמא/ 32 / ג	תכנית מתאר ארצית למשק הגפ"מ - אתר קרית אתא	חיפה	קרית אתא	30/04/2006
21	תמ"א	תמא/ 37 / א / 1 / 6	תכנית מתאר ארצית חלקית למערכת הולכת הגז הטבעי- חיבור אזור תעשיה קרית גת	דרום	קרית גת, שפיר, שקמים	10/03/2010
22	תמ"א	תמא/ 37 / א / 1 / 7	חיבור תחנות הכח הסולריות באשלים למערכת הולכת הגז הטבעי	דרום		14/05/2012
23	תמ"א	תמא/ 37 / ב / 5	מערכת הולכת הגז הטבעי בקטע תחנת בית קשת ועד אזור תעשיה ציפורית	צפון	גלילית מחוז צפון, הגליל המזרחי, הגליל התחתון, מבוא העמקים, נצרת עילית	11/06/2012
24	תמ"א	תמא/ 37 / ב / 6	חיבור אזור התעשייה רמת גבריאיל לתוואי מערכת ההולכה המאושרת בתמ"א/ 37 ב'	צפון	אצבע הגליל, בית שאן, בקעת בית הכרם, גבעות אלונים, גולן, הגלבוע, הגליל המזרחי, הגליל המרכזי, הגליל העליון, הגליל התחתון, טבריה, יזרעאלים, יקנעם עילית, כרמיאל, לב הגליל, מבוא העמקים, מגדל העמק, מטה אשר, מעלה הגליל, מעלה חרמון, מעלה נפתלי, מרום הגליל, משגב, נהריה, נצרת, נצרת עילית, עכו, עמק הירדן, עמק המעינות, עפולה, צפת, קצרין, קרית שמונה, שפלת הגליל	11/12/2012
25	תמ"א	תמא/ 37 / ב / 7	תכנית מתאר ארצית חיבור מתקן פצחן מימיני בבית זיקוק חיפה למערכת הולכת הגז הטבעי	חיפה	חיפה	15/02/2012
26	תמ"א	תמא/ 37 / ז	תכנית מתאר ארצית חיבור מפעל יהודה פלדות	דרום	אשדוד	14/09/2009
27	תת"ל	תתל/ 12 / ב	מסילת עכו-כרמיאל באזור גבעת אחיהוד	צפון	בקעת בית הכרם, מגד' אל כרם, מטה אשר, משגב	17/10/2012
28	תת"ל	תתל/ 13 / ג	מחלף יגור	חיפה	זבולון	12/08/2010
29	תת"ל	תתל/ 13 / ד	מסילת העמק בקטע נחל עדשים - עפולה	צפון	יזרעאלים, עפולה	17/10/2012
30	תת"ל	תתל/ 15	מסילת השרון וכביש 531	מרכז		13/12/2007
31	תת"ל	תתל/ 16	כביש 1	ירושלים	אבו גוש, הראל, ירושלים, מבשרת ציון, מטה יהודה, קרית יערים	19/05/2011
32	תת"ל	תתל/ 12 / 2	קו עכו כרמיאל	צפון	בקעת בית הכרם, גלילית מחוז צפון, כרמיאל, מטה אשר, משגב, עכו	18/12/2006
33	תת"ל	תתל/ 13 / 2 / 6	רכבת העמק - מסילת ברזל מחיפה עד בית שאן	צפון		05/10/2006

26/04/2007	חדרה	חיפה	תחנת כח בקונגרסיה - מנא"י	תתל/ 20	תת"ל	34
29/01/2009	גזר,הראל,ירושלים,מטה יהודה	ירושלים	מערכת מים חמישית לירושלים	תתל/ 24	תת"ל	35
12/09/2011	יואב,שקמים	דרום	תחנת כח דליה אנרגיות	תתל/ 29 א	תת"ל	36
07/09/2004	גלילית מחוז המרכז,חבל מודיעין,יהודה-נווה אפריים	מרכז	כביש 461	תתל/ 3 /3	תת"ל	37
18/05/2005		מרכז	כביש 7	תתל/ 3 /4 /10	תת"ל	38
18/05/2005		מרכז	מחלף עד הלום	תתל/ 3 /4 /8	תת"ל	39
29/12/2004		מרכז	מסילת לוד באר שבע בקטע שבין נען לבאר שבע	תתל/ 3 /4 /9 א	תת"ל	40
29/12/2004	גזר,חבל מודיעין,לוד,עמק לוד,רמלה	מרכז	פרוזדור מסילת ברזל לוד - באר שבע בקטע לוד נען	תתל/ 3 /9	תת"ל	41
22/11/2011	בועיינה-נוג'ידאת,הגליל המזרחי,הגליל העליון,הגליל התחתון,טורעאן,מרום הגליל,עילבון,עמק הירדן	צפון	כביש 65/85	תתל/ 30	תת"ל	42
12/10/2008	אשדוד	דרום	אשדוד אנרגיה	תתל/ 32	תת"ל	43
29/07/2010	גלילית מחוז המרכז,גן רוה,ראשון לציון,שורקות	מרכז	מתקן התפלה שורק	תתל/ 36	תת"ל	44
01/08/2004	אשקלון	דרום	תחנת הכח דוראד	תתל/ 4 /11	תת"ל	45
07/02/2006	אופקים,גלילית מחוז הדרום,שמעונים,תחום שיפוט מחוז/ גלילי - מחוז הדרום	דרום	מסילת אשקלון באר שבע בקטע: אופקים- באר שבע	תתל/ 4 /14	תת"ל	46
07/09/2005	אליכין,חדרה,מנשה,מנשה-אלונה,עמק חפר,שרונים	חיפה	כביש 9	תתל/ 3 /4 /6	תת"ל	47
04/01/2011	הגילבוע,הגלבוע,עמק המעיינות	צפון	תכנית לתשתית לאומית אגירה שאובה מעלה גלבוע	תתל/ 40	תת"ל	48
04/01/2011	הגליל העליון	צפון	אגירה שאובה - מנרה	תתל/ 41	תת"ל	49
11/12/2012	שומרון, חדרה, מנשה אלונה, דרום השרון, כפר סבא, קאסם, עמק חפר, לב השרון, טירה, טייבה, ראש העין, פ"ת, חבל מודיעין, עמק לוד, לוד	חיפה, מרכז	מסילה מזרחית	תתל/ 22	תת"ל	50