



תכנית אב לישראל
בשנות האלפיים

לקראת הפעלת תכנית האב:

**מערכים מוסדיים-משפטיים לתכנון ארצי בעשר
מדינות (גרסה מעודכנת של דוחות שהוצגו בסדנה
בין-לאומית שנערכה בטכניון, ינואר 1996)**

פרופ' רחל אלתרמן

**לקראת הפעלת תכנית האב:
מערכים מוסדיים-משפטיים לתכנון ארצי בעשר מדינות
(גרסה מעודכנת של דוחות שהוצגו בסדנה בין-לאומית
שנערכה בטכניון, ינואר 1996)**

מבוא

רחל אלטרמן

תיכנון ארצי רב-תחומי הוא חיה נדירה מאוד בשדה התיכנון. מאז תקופת המשבר של מלחמת העולם השנייה ומיד אחריה, דומה שלא היה כמעט עיסוק בין-לאומי בסוגייה זו בעולם המערבי. לנוכח הסלידה שעורר העולם הקומוניסטי או הדיקטטורי שלקח לעצמו מעין-מונופול על התיכנון הלאומי, הנושא כמעט ננטש. מעט מאד נחקר ונכתב על כך, ובעיקר חסרה פרסקטיבה השוואתית הבוחנת ומעריכה דגמים חלופיים ותוצאותיהם. יתר על כן: הסתבר לנו מהר מאוד, עת ניסינו להפעיל את "רשתות הקשר" עם עמיתים, שמזה שנים רבות הנושא לא זוכה לדיון אפילו במישור של החלפת דיעות בכנסים ומיפגשים של אנשי מיקצוע, מימשל, ואקדמיה, להוציא דיון בדרכי הפירוק של מערכות התיכנון של מזרח אירופה והמודל שיחליפם. בד בבד, מסתבר שהצורך בתיכנון לאומי בארצות דמוקרטיות לא פג, ובפועל, במדינות מסוימות כולל ישראל, אף עלה.

אולם מפעל התיכנון "ישראל 2020" לא יכול להמריא ללא התייחסות יסודית וביקורתית לשאלה - כיצד ניתן להכין, לאמץ, לבצע, ולהעריך תכנון בדרג הלאומי? דהיינו, מהם הכלים המשפטיים והאירגוניים-מוסדיים שעליהם ניתן ורצוי להתבסס? כדי לגשר על היעדר הידע הכתוב או המדובר, החלטנו לערוך סדנה בין-לאומית שמטרתה להפיגיש יחד - אצלינו ובנוכחותנו - מומחים שידווחו על ניסיון של מדינות מערב נבחרות בהתלבטויותיהן על המטרות, המידה, הנושאים, והדרכים הראויים לתיכנון רב-תחומי בדרג הלאומי. הסדנה נערכה בטכניון בראשית ינואר 1996.

את הארצות שמהן רצינו ללמוד בחרנו בקפידה. הכוונה היתה שלא "לחפש את המפתח מתחת לפנס" - דהיינו, לפנות רק לנסיון של מדינות הידועות כבעלות "רקורד" מרשים של תכנון לאומי (דוגמת הולנד האהובה על ידי מתכננים רבים). כך היינו עלולים להציב - שוב - מודל שאינו מתאים לישראל - ולמעשה, לרוב המדינות. במקום זאת, רצינו לבחון את קשת הגישות, המידות והדרכים של תכנון לאומי בקרב ארצות דמוקרטיות בעלת כלכלה מפותחת, מתוך הרצון ללמוד גם, מדוע רבות המדינות שאינן חפצות בתיכנון ארצי, או שרואות לו תחליפים הולמים יותר.

את המדינות בחרתי כך שייצגו חלקים שונים של העולם, גדלים שונים, וצורות מימשל שונות. מספר המדינות שהוזמנו - 10 - הוכתב מחד, על ידי הרצון למיגוון ומאידך, על ידי הרצון לאפשר רב-שיח בזמן קצוב. בכל מדינה נבחר איש אקדמיה שהוא בין הבולטים והמובילים בארצו בחקירת הליכי תכנון (ושגם דובר וכותב אנגלית טובה, על מנת לאפשר תיקשורת יעילה). הבחירה להזמין אנשי אקדמיה דווקא, ולא אנשי מימשל לאומי היתה נחרצת: רצינו בכך לאפשר ניתוח שיטתי, אובייקטיבי, וביקורתי, שספק אם אנשי מימשל מוסמכים או מסוגלים לפרוס. החיפוש נשען, בחלקו, על ההכרות שלי עם הספרות על הליכי תכנון ומוסדות תכנון באופן כללי, וכן על תישאול עמיתים באמצעות הדואר האלקטרוני ודומיו. לעיתים, היה עלי לעשות מספר סבבים של הוועצות עם עמיתים, עד שאיתרנו את החוקר המתאים ביותר. הרקעים המיקצועיים של המוזמנים מגוונים למדי: יש ביניהם העוסקים בעיקר במדעי התיכנון; יש העוסקים במדיניות ציבורית עם התמחות בתיכנון; ויש קבוצה של העוסקים בתורת המישפט, עם התמחות בידי תכנון ומערכות תכנון.

בחרנו את ארה"ב, כמדינת צפון-אמריקה הגדולה ועתירת-ההשפעה; את הוואי כמיצגת את ספינת-הדגל יוצאת-הדופן של התיכנון המדינתי בארה"ב; מיקבץ של מדינות מערב אירופה המייצגות גדלים שונים וצורות מימשל שונות, וביניהן, את בריטניה, "אימנו הורתנו" בסידרי שילטון ומשפט; את אחותה הקטנה אך הדומה יותר לנו, אירלנד, את צרפת עתירת ההשפעה על חשיבת התיכנון ובעלת עבר ריכוזי; את דנמרק הקטנה ושכנה הגדולה כמדינות הרווחה הבולטות; את הולנד כסמל התיכנון הטוב; את גרמניה הפדרלית והמסודרת שהיא גם עריסת התיכנון המוסט; ואת יפן, הסמן של העולם המזרח-אסייתי המתכנן ומתפתח. לגבי ישראל, לא סברנו שיש להלאות את משתתפי הכנס הישראליים בדיווח מפורט, בעת הכנס, על מערכת התיכנון שלנו. לפיכך

2

ביקשנו ממומחה חיצוני, פרופ' גבי שפר, לתת לנו אספקלריה של מדען מדינה על כושרה של ישראל לקלוט תיכנון לאומי. הדו"ח שלו, באנגלית, נכלל כאן, ואילו הניתוח המפורט של מערכת התיכנון הארצית בישראל שנכתב בשלב א' של הפרויקט על ידי אלתרמן ומוסרי (בעיברית), כלול בדו"ח מספר 8.

האנשים שנבחרו לא הכיבו. משתתפי הסדנה יוכלו להוסיף ולהעיד על הרהיטות והעניין שאיפיינו את ההצגות בעל-פה. בעת הסדנה התברר, שאף לקבוצת המומחים הזו - שהם המובילים בארצותיהם, ושחלקם שייכים לקהילות מקצועיות הנפגשות לעיתים מזומנות בוועידות - נתן הכנס הזדמנות ראשונה לחשוב, לכתוב, ולדון, בנושא של תיכנון לאומי איש עם רעהו, באופן השוואתי.

הדוחות המובאים כאן לעיונכם הם חלק מתנובת הסדנה. לקראתה, הכין כל משתתף דו"ח, שבו נתבקש לענות על סידרה של שאלות ששלחתי לכולם, והמופיעות במיכתב שנוסחו בהמשך. על פי הדוחות שנשלחו אלינו, הכנו קובץ תקצירים למשתתפי הסדנה. לאחר הסדנה, ביקשנו מכל משתתף לערוך תיקונים בנושאים מסויימים שהיו חסרים או לא ברורים. כמעט כל המשתתפים שלחו לנו, במרץ-אפריל 96, נוסח מתוקן של הדו"ח. הללו עברו עריכה לשונית והרי הם מוגשים בפניכם.

בפתיחת הסדנה, הצגתי את סדר הצגת הדוחות על פי סיווג המדינות לשלוש קבוצות. הסיווג היה על פי "מידת המיסוד של תיכנון בדרג הלאומי". מאחר שסיווג כזה הוא, בהכרח, כוללני והתרשמותי, בחרתי לכנות את הקבוצות בכינויים שאולים ומעט-הומוריסטים: "the haves", "the half-haves" ו-"the have nots". האירוניה היא, כמובן, בכך שהמדינות שהן "have nots" או "half-haves" מבחינת תיכנון לאומי, הן אלה הרגילות לראות עצמן, תמיד, מסווגות בתור ה-haves בז'רגון הבין-לאומי של השוואת רמות הרווחה הכלכלית. גם כאן בחרנו להציג את סדר המדינות על פי סיווג זה (תוך שינויי-סדר מעטים בעיקבות הסדנה). נפתח בקבוצת המדינות שבהן יש מעט מאוד תיכנון בדרג לאומי, נראה מדוע, וכיצד הן פותרות את הצרכים הלאומיים. נעבור למיקבץ מהמדינות שבהן ישנו מיסוד כלשהו של מדיניות על-תחומית בדרג הלאומי, אך ללא "תוכנית לאומית", ונקנח במדינות בעלות "תוכניות לאומיות" מובהקות.

בדוח זה נכללים גם מכתב ההזמנה לכותבי הדוחות, תמצית קורות חייהם, ותוכנית הסדנה.

רחל אלתרמן

מאי 1996

3

רשימת כותבי הדוחות (לפי סדר המדינות בדו"ח)

פרופסור באוניברסיטת הארווארד. מתכנן ומשפטן, אשר תוך שנים ספורות הצטרף לקבוצת המומחים המובילה להיבטים משפטיים של תכנון ובנייה בארצות הברית ובמדינות אחרות.	Jerold Kayden	ארצות הברית
פרופסור, ובעל קתדרה למשפטים באוניברסיטת הוואי; בר סמכא ידוע שם בארצות הברית ועתיר ספרים בהיבטים משפטיים וקבלת החלטות בתכנון מקומי ומדינתי. לשעבר יושב ראש הסקציה בנושא זה של לשכת עורכי הדין האמריקאית.	David L. Callies	הוואי
פרופסור לתכנון ערים. בר סמכא, הכותב עתה את הערך על אירלנד בספר-לקט על מערכות תכנון ובניה באירופה.	Michael Bannon	אירלנד
ראש מרכז מחקר ומרצה במכון הטכנולוגי המלכותי של שבדיה במחלקה לתכנון אזורי. בעבר מנהל משרד תכנון ממלכתי.	Bjorn Hirsman	שבדיה
פרופסור לדיני תכנון וכלכלת מקרקעין באוניברסיטת קיימברידג'. המומחה המוביל בבריטניה לדיני תכנון ופיתוח. חבר עתה בצוות הלאומי לארגון מחדש של מערך השלטון המקומי.	Malcolm Grant	בריטניה
פרופסור באוניברסיטה הטכנית בברלין בבית-הספר לתכנון אזורי. מומחה ידוע שם לדיני תכנון, בניה ופיתוח אזורי. מעורה היטב במערכת קבלת ההחלטות בגרמניה - מערב ומזרח.	Gerd Schmidt-Eichstaedt	גרמניה
פרופסור חבר למדיניות תכנון באוניברסיטת אולבורג. על רקע בסוציולוגיה ומדיניות. חוקר הליכי קבלת החלטות לאומיים ומקומיים ופעולות לשיתוף הציבור והקהילה בתכנון.	Ib Jorgensen	דנמרק
מומחה להיבטים משפטיים וארגוניים של תכנון ופיתוח. בר סמכא הכותב את הערך על צרפת בספר לקט על מערכות תכנון ובניה באירופה. מנהל המכון למדע המשפט והמדינה באוניברסיטת ליל.	Gerard Marcou	צרפת
פרופסור לתכנון אזורי באוניברסיטת צוקובה, שבעיר המחקר הידועה (בית הספר היחיד ביפן לתכנון אזורי). בין אנשי האקדמיה הידועים בתחום זה ביפן. בעל ידע רחב בתחומי התכנון ומדע האזור.	Paul Hidehiko Tanimura	יפן
דיקן בית-הספר למדיניות ציבורית בניימיכן. מתכנן, הנחשב בין הוגי הדעות המובילים בתחום בהולנד.	Hans Mastop	הולנד
פרופסור למדעי המדינה באוניברסיטה העברית. מנהל מכון לנרד דיוויס שבאוניברסיטה העברית. בעבר הנהיג את קבוצת ירושלים לתכנון לאומי.	גבריאל (גבי) שפר	ישראל

4

Introduction

Rachelle Alterman

Institutional and Legal Arrangements for National-level Planning in Ten Countries

(Papers presented at an international workshop held at The Technion in January, 1996.)

Multi-faceted national-level planning is a rare phenomenon in the field of planning. It has evoked almost no international interest in the western world since the traumatic period of the Second World War and immediately after. Perhaps because national planning has become associated with the communist world and with other dictatorships, there has been almost no research on the subject in western countries and little has been written about it.

Furthermore, when we tried to enlist colleagues from overseas in this project it quickly became clear that for many years now, the subject has rarely come up for discussion, even at the level of the informal exchange of ideas at conferences and professional meetings of planners, government officials and academics. By contrast, national-level planning has been considered in the deliberations on the disbanding of the East European system, especially in terms of the model which should replace it.

At the same time it is clear that the need for national-level planning in democratic countries has not disappeared. Indeed, in certain countries, including Israel, there is a greater need for national planning. A comparative perspective which tests and evaluates alternative models and their outcomes is sorely lacking.

The "Israel 2020" planning project cannot take off without a serious and critical consideration of how planning at the national level can best be prepared, adopted, implemented and evaluated. We need to ask, what are the desirable and attainable legal and organizational-institutional tools for successful national-level planning?

In order to fill the vacuum, we decided to sponsor an international workshop in which we would be joined by experts from selected western countries who would share with us their experience in dealing with their doubts, dilemmas and reservations concerning the goals, the extent, the relevant areas, and the means appropriate for multi-faceted planning at the national level. The workshop took place at the Technion in January, 1996.

We chose the countries from which we wished to learn with care. The intention was to turn not only to the experience of those countries with an impressive record of national planning such as Holland, the admiration of so many planners across the world; we felt that we might then, once again, have designed a model which would not be suitable for Israel or most other

5

countries. We therefore chose to examine a wider spectrum of approaches and to look at the extent and the means of national planning in democratic countries with developed economies. In this way we hoped to learn why so many countries reject national planning, or limit it to a narrow range of issues or tools, in favour of alternatives which they have found to be more appropriate for them.

Our policy was to choose countries of differing sizes from different parts of the world with different forms of government. The number of countries, ten, was determined by the desire both for diversity and for a constructive discussion in a limited time. In each country, we chose a leading academic who was prominent in the research of planning procedures and who also spoke and wrote English fluently in order to enable efficient communication. We chose academics rather than national government representatives because we wanted to enable the kind of rigorous, objective and critical analysis which government representatives would be unable or unwilling to engage in by virtue of their positions. The search for the right persons relied in part on my prior knowledge of planning policy research and planning institutions in various countries, and in part on the advice of colleagues who were consulted via e-mail and other means of communication. We sometimes had to make several rounds of consultation to locate the most suitable researcher.

The professional backgrounds of the invitees are indeed diverse. Among them are those whose main concern is the science of planning. Others are concerned with public policy in general and planning policy in particular. Several of the authors specialize in laws relating to planning and planning systems.

We chose the United States because of its global importance. We chose Hawaii because it is the flagship of state planning practices in the USA. We chose several Western European countries for their different sizes and different forms of government. We included the UK, the progenitor of Israel's government and legal system, and Ireland, because she resembles Israel in size and level of the economy. We chose France for her great influence on planning thought and for her centralist past, which resembles Israel's. We chose little Denmark and big Sweden as representatives of the welfare state. We chose Holland for its reputation as the embodiment of good planning. We chose the cradle of regulatory planning, the Federal Republic of Germany, for its well-ordered system. We chose Japan as the epitome of planning and development in East Asia. As for Israel, we did not think it necessary to provide a detailed report on our planning system for the Israeli participants during the conference. Therefore we asked an expert to give us the view of a political scientist on Israel's capacity to accept national planning. His report is included here. The detailed analysis of the Israeli national planning system which was written (in Hebrew) by Alterman and Mosseri in the first stage of the project is included in Report #8.

Our expert guests did not disappoint. Participants tell of the lively interest which characterized the oral presentations. The conference also afforded the group of eminent experts from abroad an opportunity to think, to write and to discuss the subject of national planning with one another from a comparative perspective.

Before the workshop each speaker was asked to prepare a report which answered a series of guideline questions that appear in the letter reproduced here. We then prepared abstracts of these papers for distribution to the workshop participants. At the conclusion of the workshop

6

we asked each participant to revise and refine his paper in light of issues raised at the workshop. Most of the participants sent us a revised version of their papers in March-April of 1996. These were language edited and are presented here.

At the opening of the workshop I set the order in which the papers would be presented. I defined three categories led by the criterion of “the extent of the institutionalization of planning at the national level in each country”. This classification is necessarily general and subjective; I therefor chose to dub each group by a somewhat humorous name - “the haves”, “the half-haves” and the “have-nots”. The irony is that those countries classified as “have-nots” or “half-haves” in relation to national planning are accustomed to seeing themselves always classified as “haves” in the international jargon by which levels of economic welfare are compared. In this report too, we present the papers according to this classification. There are however, minor changes in the original order which were brought about by the discussions at the workshop.

We begin with the group of countries in which there is little multi-faceted planning at the national level. We will examine why this is so and ask how these countries solve their national needs. We will then move to the group in which there is some institutionalization of multi-faceted planning policy at the national level, albeit without a “national plan”. We conclude with those countries which have clearly defined “national plans”, and seek to learn from their experiences.

Follows is the letter of invitation and guidelines which the writers received, a short biography of each contributor, and the program of the workshop.

Rachelle Alterman

May, 1996.

Contributors

The United States

Federal:

Prof. Jerold S. Kayden

Hawaii:

Prof. David L. Callies

Ireland

Prof. Michael J. Bannon

Sweden

Prof. Bjorn Hirsman

The United Kingdom

Prof. Malcolm Grant

Germany

Prof. Gerd Schmidt-Eichstaedt

Denmark

Prof. Stig Enemark & Prof. Ib Jorgensen

France

Prof. Gerard Marcou

Japan

Prof. Paul H. Tanimura

The Netherlands

Prof. Hans (J M) Mastop

Israel

Prof Gabriel (Gabi) Sheffer

Prof. Rachelle Alterman & Arch. Avi Mosseri

Language Editing:

Dr. Judy Hill

Layout for Publication:

Ms. Tami Raveh

8

About the Contributors (in alphabetical order)

- Michael J. Bannon Professor, a prominent Irish analyst of urban and regional planning policy, is Dean of the Department of Regional and Urban Planning, University College, Dublin, and has been asked to author the chapter on Ireland in the European compendium on land-use planning systems.
- David L. Callies Kudo Professor of Law at the William S. Richardson School of Law, University of Hawaii at Manoa. He is regarded as one of the keenest observers on land-use and policy in the United States and his articles and books have coined the term “The Quiet Revolution” in state land-use planning in selected states. Callies has written the authoritative works on Hawaii.
- Stig Enemark Associate Professor and Reader in business management at the Department of Development Planning, Aalborg University in Denmark. Regarded as a leading authority on the Danish national land-use planning system, he has been asked to write the chapter on Denmark in the European compendium on national land-use planning systems.
- Malcolm Grant Professor and Head of the Department of Law and Land Economy, Cambridge University, UK, and previously Professor of Law at the University College, London. Author of major books, he is nationally and internationally recognized as a leading authority on planning and land-development law and policy in the UK and has served on many parliamentary and government commissions.
- Bjorn Hirsman Director of a private-sector Institute of Regional Research and formerly Director of the Stockholm Region government planning agency. He is also a professor with the Department of Regional Planning at the Royal Institute of Technology, Stockholm, and is one of the leading analysts on Swedish housing and regional planning, about which he has published extensively.
- Ib Jorgensen Associate professor at the Department of Development Planning, Aalborg University in Denmark. He joined academia after many years in professional practice in the private sector. He is a well-known Danish critic on the social aspects of urban and regional planning and on decision-making in planning, including public-participation.
- Jerold S. Kayden Associate Professor of urban planning at the Graduate School of Design, Harvard University. Trained in law and in city planning,

9

he has published widely on topics that bridge planning and law, and take an international perspective. In a short time, Kayden has joined the small group of leading American thinkers on land-use planning law and policy in the USA and internationally.

- Gerard Marcou Professor of public law at the University of Lille and Director of the *Centre de Recherches Administratives, Politiques et Sociales*. With degrees in law, economics, and public policy, he is one of the leading French experts on planning and land-development law and policy, also holding a prominent office at the Institut Français des Sciences Administratives.
- Hans Mastop Professor and Dean of the Faculty of Policy Sciences, Department of Spatial Planning, University of Nijmegen. He is a highly respected authority on decision-making, implementation, and innovation in Dutch urban and regional planning, both in the Netherlands and in the European Union.
- Gerd Schmidt-Eichstaedt Professor and Dean of the Department of Environment and Social Sciences at the Technical University of Berlin. He is internationally known as one of the prominent analysts of German planning and land-development law and policy and is the editor of an international comparative book on land-use planning systems.
- Gabriel Sheffer Professor, faculty member at the Political Science Department at the Hebrew University, Jerusalem, and Director of the Leonard Davis Institute there. One of Israel's leading experts on government decision-making, he was one of the founders of the Jerusalem Group of National Planning and is the author of **Can Planning Replace Politics? The Israeli Case**.
- Paul-Hidehiko Tanimura Professor and Associate Director of the Office of Corporate Planning at the University of Tsukuba, Japan; former Dean of the College of Socio-Economic Planning. Has studied planning in Manitoba, Canada, and at the University of Tokyo, and has served as a senior planner in Tokyo. Professor Tanimura is one of the best-known Japanese authorities on regional planning and on planning methods.

Letter of Invitation and Guidelines for the Contributors

Rachelle Alterman, D.Sc., M.C.P., B.A.Hon., LL.B

Professor

Home tel + 972-9-8853388 Cell. phone (0)50-292917

Email: alterman@tx.technion.ac.il

Sept. 23, 1995

I am happy to formally extend to you an invitation to participate in our **international seminar on national-level planning institutions and decisions**. The seminar will be held for 3-4 days during the week of Jan. 7-12. Precise days yet to be determined; at this date, please mark down the 5-day block in your calendar (Sunday is a regular working day in Israel).

This seminar is organized under the auspices of the ambitious **Israel 2020** national strategic planning project headed by Prof. Adam Mazor, a leading Israeli architect-planner. This large-scale project is based at the Center for Urban and Regional Planning at the Technion, but most Israeli government offices and several other university research institutes are partners. The project deals with a broad spectrum of policy areas that impinge on the country's long range spatial/land use form - economic, social, environmental, social-service (education, health), transportation, and geopolitical (peace, cross-border-development, defense) considerations.

We are now at the third and last stage of the project. I have argued that an innovative plan cannot expect to rely only on the old institutions to carry it out. We would therefore like to exchange ideas about national-level planning and policymaking institutions with colleagues from other countries.

In this seminar, to be attended by Israel's top-level planners and policymakers¹, we shall be bringing together a small group of leading researchers from 10 countries who can look analytically and critically at the **organizational-institutional and legal aspects of planning and public policy on the national level** in their country. While land-use planning would be at the core, we are also interested in how spatial planning relates to social, economic, and environmental policymaking.

¹ We are hoping that Dr. Yossi Beilin, one of the architects of the Oslo peace process, will preside at this meeting in his new post of Minister of Economics and Planning.

I realize well that in most countries (Israel is an exception) there are no statutory mechanisms for national land-use planning as such. Therefore, the challenge would be to locate **that layer of planning and policymaking that is relegated to the national level**. We would like to couch our understanding of spatial planning mechanisms within the broader legal-institutional and political contexts.

Prior to the workshop, each invitee will write a paper presenting a description and critical analysis of the institutional structure. The paper should be written in (language-edited, good) English, and be of publishable quality. The papers are due by mid-December (before Xmas) so that we can do some minimal editing and collate them for the seminar participants. At the workshop itself, we would also like you to make an oral presentation of your analysis - more details will follow at a later date.

Enclosed are some guideline questions (not intended as an outline, only as points to check off for degree of relevance):

We look forward very much to your participation in our workshop and to receiving your paper.

.....

Sincerely yours,

Rachelle Alterman, Professor

cc. Prof. Adam Mazor, Director, **Israel 2020** Project.